

Alþingi
Erindi nr. P 139/1386
komudagur 18.2.2011

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og skattanefnd
b.t. nefndarritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík



Reykjavíkurlugvelli, 17. febrúar 2011

Efni: Frumvarp til laga um farþegagjald og gistináttagjald (359. mál)

Icelandair Group hf., þakkar nefndinni fyrir það tækifæri að fá að veita umsögn um ofangreint frumvarp til laga um farþegagjald og gistináttagjald.

Sú viðleitni stjórnvalda að auka tekjustofna sína með slaukinni skattlagningu á ferðamenn er að mörgu leyti varhugaverð. Slíkar aðgerðir hafa það óhjákvæmilega í för með sér að skattlagningin skilar sér út í verðlagið sem mun óhjákvæmilega leiða til fækkunar erlendra ferðamanna. Verðtengingin, sérstaklega á markaðnum til Íslands, er nánast prósentu á móti prósentu, þ.e. verðhækkun um 10% þýðir að ferðamönnum fækkar um sama hlutfall. Nær væri að stjórnvöld styddu við bakið á fyrirtækjum í ferðaþjónustu með almennum aðgerðum sem auka straum ferðamanna til landsins í stað þess að leggja stein í götu þessara sömu fyrirtækja. Það segir sig sjálft að ferðamenn sem kjósa að koma ekki til landsins verða ekki skattlagðir. Meðfylgjandi er samantekt IATA um hugsanleg áhrif skattahækkana á flugsamgöngur til landsins. Icelandair Group hf. (félagið), ásamt Icelandair ehf., Flugleiðahótelum ehf. og Flugfélagi Íslands ehf., vill því koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri við frumvarpið.

Gjöldin verði aðeins innheimt yfir sumarmánuðina

Í 1. gr. frumvarpsins kemur fram að markmið þess sé að afla tekna til að stuðla að uppbyggingu, viðhaldi og verndun fjölsótttra ferðamannastaða, friðlýstra svæða og þjóðgarða. Jafnframt að afla tekna til þess að tryggja öryggi ferðamanna og vernda náttúru landsins. Höfundum frumvarpsins virðist því ljóst að eðlilegast og sanngjarnast væri að innheimta slík gjöld á vettvangi, eftir að ferðamaðurinn er kominn á staðinn. Í athugasemdum greinargerðar frumvarpsins segir hins vegar að farþegagjaldið sé fyrst og fremst lagt á þar sem það er einföld leið í opinberri innheimtu. Innheimta farþegagjaldsins hefur samt sem áður þann galla að hún leiðir til hækkunar flugfargjalda til landsins, sem getur gert áhugasama fráhverfari Íslandsferð en efni standa til.

Í 3. mgr. 2. gr. frumvarpsins er jafnframt mælt um að farþegagjalds skuli getið í verði farseðils eða í skriflegri yfirlýsingu sé farsamningur rafrænn. Umrætt farþegagjald yrði því

fyrstu kynni erlendra ferðamanna af Íslandi þegar tekin er ákvörðun um hvort skuli ferðast til landsins. Mun hagkvæmara væri að leggja gjöld á ferðamenn eftir að þeir koma til landsins til að koma í veg fyrir að Ísland fái orð á sig fyrir að skattþína ferðamenn eða vera kostnaðarsamur áfangastaður.

Í ljósi þessa leggur félagið til að farþegagjaldið og gistináttgjaldið verð eingöngu lagt á yfir fimm mánaða sumartímabil ár hvert, þ.e. mánuðina maí, júní, júlí, ágúst og september. Ástæða þessarar tillögu er sú að miklar árstíðasveiflur eru í komu ferðamanna til landsins. Langflestir ferðamenn koma til landsins yfir hásumarið og þá er álagið mest á helstu ferðamannastöðum um landið. Á þessum tíma er eftirspurnin því mest og svigrúm til gjaldtökkunar þannig jafnframt mest.

Það hefur einnig verið yfirlýst stefnumál ferðaþjónustunnar og stjórnvalda að draga úr fyrrnefndum árstíðasveiflum með því að efla vetrarferðamennsku og reyna þar með að fjölga ferðamönnum yfir vetrarmánuðina. Yfir hávetur er framboð í ferðaþjónustu langt umfram eftirspurn og samkeppnisstaðan við aðra áfangastaði, sem ferðamönnum bjóðast á alþjóðavettvangi, er mun erfiðari. Yfir veturinn byggir samkeppnin einkum á verðtilboðum og afsláttarkjörum á flugi, gistingu og annara þjónustu enda glíma ferðaþjónustufyrirtæki við afar erfið rekstarkilyrði á þessum tíma. Með því að leggja gjöldin einungis á yfir sumarmánuðina yrði gjaldtakan liður í að jafna árstíðarsveiflur til stuðnings þeim sem stunda ferðaþjónustu allt árið um kring.

Tvenns konar farþegagjald

Til þess að tryggja sambærilegar heildartekjur ríkissjóðs af farþegagjaldinu, verði að einungis innheimt yfir sumarmánuðina, þarf að breyta uppbyggingu gjaldsins. Félagið leggur því til að einungis verði innheimt tvenns konar farþegagjald eftir vegalengdum, annars vegar 65 króna gjald af ferðum sem eru undir 1.000 km og hins vegar 390 kr. gjald af ferðum sem eru yfir 1.000 km.

Miðað er við að lægra gjaldið, sem fyrst og fremst á við um innanlandsflug, verði óbreytt frá því sem frumvarpið gerir ráð fyrir en í stað þrepagjalds fyrir millilandaflugið verði þar aðeins um eina upphæð að ræða. Ef miðað er við 390 kr. gjald á alla farseðla yfir sumarmánuðina ætti það að tryggja óbreyttar tekjur ríkissjóðs á ársgrundvelli, miðað við það sem áður var ætlað. Til viðbótar er rétt að geta þess að sanngirnissjónarmiðs að ferðamenn séu ekki skattlagðir með mismunandi hætti eftir því frá hvaða landi þeir koma til Íslands enda er gjaldtakan grundvölluð á uppbyggingu og verndun ferðamannastaða.



Gjöldin renni öll til ferðapjónustunnar

Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpinu kemur fram að 3/5 hluti teknanna skuli renna til nýs Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða en 2/5 skuli renna til þjóðgarða og friðlýstra svæða sem heyra undir umhverfis- og forsætisráðuneytið. Félagið leggur til að gjald það, sem frumvarpið mælir fyrir um, renni óskert til Framkvæmdasjóðsins enda væri slíkt í samræmi við markmið það er fram kemur í 1. gr. frumvarpsins.

Í ljósi þess sem að ofan greinir er breytingartillögur félagsins eftirfarandi:

1. 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins verði breytt þannig að fjárhæð farþegagjalds fyrir ferðir að vegalengd 0-1.000 km verði 65 kr. en fyrir vegalengdir 1000 km og yfir verði 390 kr.
2. Bætt verði við 1. mgr. 7. gr. frumvarpsins orðunum „fyrir mánuðina maí til september“.
3. 4. mgr. 8. gr. verði breytt þannig að uppgjörstímabilin eigi aðeins við um mánuðina maí til september.
4. Fest verði í frumvarpið að allar tekjur sem hljóttast af álagningu farþega- og gistináttgjalda skuli renna til Framkvæmdasjóðs ferðamanna.

Virðingarfyllst,
f.h. Icelandair Group hf.


ICELANDAIR GROUP HF
GENERAL COUNSEL

Davíð Þorláksson hdl.
Yfirlögfræðingur



IMPACT OF PROPOSED ICELAND DEPARTURE TAX

KEY CONCLUSIONS

- Iceland's proposed new air passenger departure tax averaging ISK 245 or € 1.53 per departure would add 0.3% to the cost of the average return journey. We estimate that over 4,000 tourist arrivals would be diverted to other destinations.
- Iceland's travel and tourism industry already suffers from a price competitiveness problem. This problem will be accentuated by the new departure tax. The World Economic Forum ranks Iceland's travel and tourism price competitiveness virtually at the bottom of the 133 countries it assesses; Iceland is ranked 128th.
- The tax will also impose a further financial penalty on a sector that makes a disproportionately large contribution to Iceland's economy and economic recovery. The World Travel and Tourism Council estimate that, in 2010, the travel and tourism industry supported ISK 238 billion or 14.7% of total economic activity (GDP). Other European countries that have recently imposed passenger taxes rely much less on the economic benefits of their travel and tourism industries; the contribution is only half as much as the industry's boost to Iceland's GDP.

TABLE 1: SUMMARY IMPACT ON TRAVEL OF PROPOSED DEPARTURE TAX

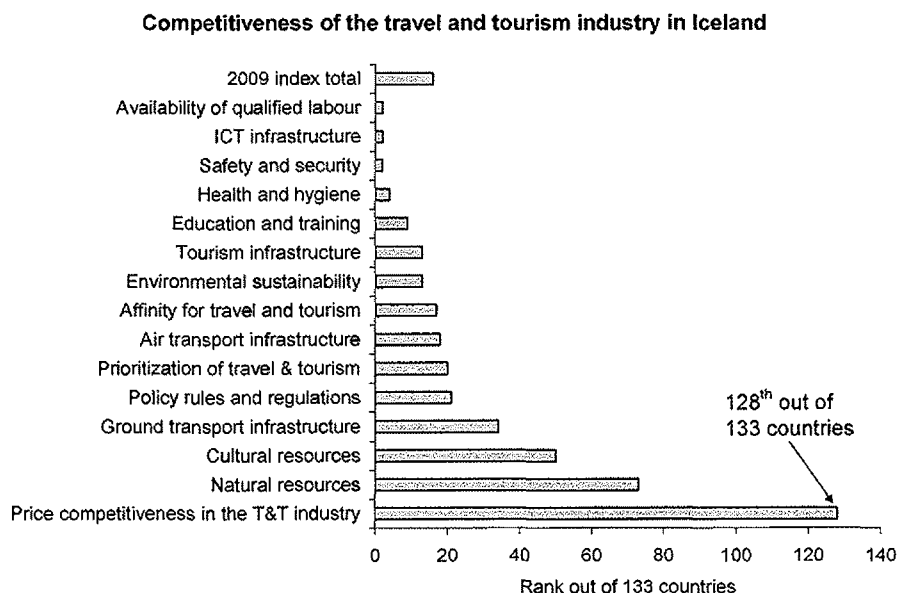
Effect of departure tax	2011	2012	2013	2014
Average tax rate, €	1.53	1.53	1.53	1.53
Additional cost of travel	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%
Impact on passenger numbers, 000s	-4.3	-4.5	-4.7	-4.8

Source: IATA modeling

A LACK OF TRAVEL AND TOURISM PRICE COMPETITIVENESS

- Iceland already has a problem with the price competitiveness of its travel and tourism industry. In their 2009 annual report on the competitiveness of the travel and tourism industry, the World Economic Forum, ranked Iceland's price competitiveness at 128th out of 133 countries. Only Norway, Italy, Denmark, France and the UK have a worse score on tourism price competitiveness.

CHART 1: LACK OF PRICE COMPETITIVENESS IN ICELAND'S TRAVEL AND TOURISM INDUSTRY



SOURCE: WORLD ECONOMIC FORUM, TRAVEL & TOURISM COMPETITIVENESS REPORT 2009

IATA Economics www.iata.org/economics

- Clearly Iceland ranks very highly as a desirable tourist destination and there are many factors that boost the competitiveness of the travel and tourism industry in Iceland. Iceland ranks 16th out of 133 countries in terms of overall competitiveness. However, this ranking is dragged down by the World Economic Forum's assessment that Iceland almost the worst performer globally in terms of price competitiveness.
- The proposed air passenger tax would worsen Iceland's already extremely poor price competitiveness.

A VERY HIGH TRAVEL AND TOURISM ECONOMIC IMPACT

- According to the World Travel and Tourism Council 2010 report on Iceland, travel and tourism is a vital support to Iceland's economy, and the economic recovery following the collapse of the banks.
- In 2010 Iceland's travel and tourism industry is expected to generate ISK238 billion (US\$1,985 million) of economic activity (GDP), equivalent to 14.7% of Iceland's total GDP and the industry will support 26,000 jobs (representing 15.5% of total employment). This is the largest relative contribution to an economy out of all the Western European economies and 39th out of the World Travel and Tourism Council's ranking of 181 countries.
- The direct effect on GDP from the travel and tourism industry is expected to be ISK89 billion (US\$741 million) and will employ 8,900 workers.
- However, since travel and tourism touches all sectors of the economy, its real impact is even greater. As well as additional GDP and jobs Iceland's travel and tourism economy directly and indirectly accounts for ISK126 billion of exports (equivalent to 16.8% of total exports) and ISK37 billion of capital investment (equivalent to 17% of total investment).
- Clearly the health of the travel and tourism economy is much more important to Iceland's economy than it is to other Western European economies, where air travel taxation is rising. In Germany the travel and tourism industry supports only 8.2% of the country's GDP, in France 9.7% and in Denmark 7.7%. The industry is around twice as important to the Iceland economy. The potential damage from a further deterioration in price competitiveness (that would result from implementation of the proposed tax) would clearly be much more significant for the health of Iceland's economy and economic recovery.

IMPACT OF NEW DEPARTURE TAX ON AIR TRAVEL

- The average rate of the proposed departure tax will be €1.53 or ISK 245 (@160 ISK/€) per passenger departure. Table 2 show how this average has been calculated from current passenger flows, based on IATA's PaxIS Plus global ticket database, and the announced rate structure.

TABLE 2: ESTIMATING THE AVERAGE TAX RATE ON PASSENGER DEPARTURES

Destination category	Tax rate (EUR)	Passengers* (000)	Average return fare (EUR)**	Tax as proportion of fare
0-500	0.41	0	N/A	N/A
500-1000	0.81	20	560	0.1%
1000-2000	1.22	571	291	0.4%
2000-3000	1.62	388	360	0.5%
3000-4000	2.03	13	457	0.4%
4000+	2.44	163	913	0.3%
Average tax rate	1.53	1154	408	

*departures excluding transfer/transit passengers, 12 months to November 2010

** base fare excluding taxes and charges

Source: IATA's Pax-IS database

- The next stage of our research was to assess the responsiveness to increased travel costs of passengers on Icelandic travel markets, using the detailed research on travel price elasticities undertaken by the economic consultants InterVISTAS (referenced under table 3). Price elasticities vary by market characteristics so it is necessary to examine price sensitivity by market.
- As shown in table 3 the average or aggregate price elasticity of passengers on Iceland's air travel markets is -1.1. That implies that for every 10% increase in travel cost there will be a reduction of 11% in tourist arrivals or departures.

TABLE 3: ESTIMATING THE AVERAGE PRICE ELASTICITY

Destination	Proportion of passenger departures	Average return fare* EUR	Elasticity
Intra-European	85.0%	323	-1.2
Transatlantic	14.6%	1,058	-1.0
Asia Pacific	0.2%	1,542	-0.7
Africa	0.1%	1,017	-1.1
Middle East	0.1%	864	-1.1
Weighted average		408	-1.1

* fare excluding taxes and charges, 12 months to Nov 2010

Source:

Elasticities - Air Transport Demand, IATA April 2008

Traffic and fare data - IATA's Pax-IS database

- We then project passenger departures to 2014 using the consensus of airline and other industry forecasts, published by IATA annually (referenced under table 4). Table 4 shows that we forecast that Iceland's travel markets – without the cost of the new departure tax – would grow from 1.1 million departures in 2010 to 1.3 million by 2014.

TABLE 4: FORECASTING BASELINE PASSENGER MARKETS

Forecast traffic growth	2010	2011	2012	2013	2014
Domestic market		2.2%	2.9%	2.8%	2.7%
International market		3.8%	4.6%	4.4%	4.3%
Total market		3.3%	4.1%	3.9%	3.8%
Traffic, 000s*					
Scheduled domestic market	349	357	367	377	387
Scheduled international market	805	836	874	913	952
Scheduled total	1,154	1,192	1,241	1,290	1,339

* passenger departures excluding transfer/transit passengers

Sources:

Traffic forecast - industry consensus Airline Industry Forecast 2010-2014, IATA 2010

2010 traffic estimate - IATA's Pax-IS database (12 months to November 2010)

- Table 5 shows our modelling of the cost and impact on passenger numbers. The average return fare on Iceland's travel markets, excluding surcharges, is estimated from IATA's PaxIS Plus database. To this we add an average fuel surcharge in order to estimate the impact of the new departure tax on travel costs. The ISK 245 or € 1.5 average tax adds 0.3% to travel costs. We assume no change in existing taxes and charges.
- We estimate this will cause a loss of over 4,000 tourist arrivals and reduce the economic benefits from the travel and tourism industry described above.

TABLE 5: ESTIMATING THE IMPACT OF THE TAX ON PASSENGER NUMBERS

Impact on travel cost and passenger numbers				
Average return fare ex surcharges, EUR	408			
Average fuel surcharge, EUR*	68			
Travel cost, EUR	477			
Average tax, EUR	1.5			
Tax as % of travel cost	0.3%			
	2011	2012	2013	2014
Increase in travel cost	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%
Price elasticity	-1.13	-1.13	-1.13	-1.13
Impact on demand	-0.36%	-0.36%	-0.36%	-0.36%
Baseline demand, passenger departures, 000s	1192	1241	1290	1339
Resulting loss in passenger departures, 000s	-4.3	-4.5	-4.7	-4.8

* Estimate based on May 2010 survey of airline fuel surcharges

Source: IATA modeling

IATA Economics
February 2011
E-Mail: economics@iata.org