

Oslo, 12.8.2007

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep.
0030 OSLO

STRATEGI FOR NORSK LUFTFART

Vi viser til møte om miljø og luftfart i regi av Samferdselsdepartementet 13.6. og invitasjon om å levere et skriftlig innspill til arbeidet med en strategi for norsk luftfart. Norges Naturvernforbund avgir herved sitt innspill.

Innledning

De fleste utslippskilder er relativt små, men summen av dem blir store. Transportsektoren står for mer enn en firedel av Norges klimagassutslipp, og sektorens absolutte og relative utslipp øker. Nordmenns flytrafikk er stor målt per innbygger. For luftfartens del er den sterke trafikkveksten ekstra bekymringsfull, og det er store utslipp fra utenlandsreiser som ikke kommer med i den norske utslippsstatistikken.

Luftfarten påfører miljø og samfunn store påkjenninger både globalt, regionalt og lokalt. Det være seg i form av klimagassutslipp og støy fra flytrafikk og tilbringertrafikk, i form av arealbeslag, energiforbruk og utslipp fra lufthavndrift og støttetjenester m.m. Utslipp av bl.a. nitrogenoksid (NO_x) og vanndamp gjør at flytrafikkens effekt på klimaet er større enn den som oppstår som følge av forbrenning av drivstoff.

Norges Naturvernforbund forventer at strategien for norsk luftfart bygger opp under nasjonale miljømål og -forpliktelser:

- Utslipp av klimagasser: Målet om at klodens gjennomsnittstemperatur ikke skal øke med mer enn 2°C, må innfris (definert i [St.prp. nr. 1 \(2006–2007\)](#) for Miljøverndepartementet).¹ Det ferske, norske klimamålet om 30 prosent kutt innen 2020 og 100 prosent kutt innen 2050 må gi klare føringer.
- Langtransporterte luftforurensinger: Norges forpliktelser i henhold til [Göteborg-protokollen](#) må innfris.
- Lokal luftkvalitet: Mål for forbedret luftkvalitet må innfris (definert i [St.meld. nr. 21 \(2004–2005\) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand](#)).

¹ [FNs klimapanel](#) anslår at verdens klimagassutslipp med kuttes med 50–85 prosent innen 2050, i forhold til nivået i 2000, for at klodens gjennomsnittstemperatur ikke skal øke med mer enn 2,0–2,4°C over før-industrielt nivå. Skal alle land i verden få lov å slippe ut like mye per innbygger, betyr dette at Norge må redusere sine utslipp med ca. 70–90 prosent, forutsatt ingen befolkningsendring. Dersom ingen flere klimatiltak iverksettes, forventer FNs klimapanel at verdens klimagassutslipp vil øke med 25–90 prosent i perioden 2000–2030. Se også notatet [On the Risk of Overshooting 2°C](#) og nettstedet <http://cait.wri.org>.

- **Støyplage:** Nasjonalt støymål om minst 25 prosent redusert støynivå innen 2010 i forhold til 1999-nivå må innfris (definert i St.meld. nr. 21 (2004–2005) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*).
- **Biologisk mangfold:** Målet om at Norge skal stoppe tapet av det biologiske mangfoldet innen 2010, må innfris (definert i St.meld. nr. 21 (2004–2005) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*).
- **Dyrka og dyrkbar mark:** Landbruks- og matdepartementets mål fra 2004 om at nedbygging av dyrka og dyrkbar mark skal halveres innen 2010, må innfris.
- **Vannforurensing:** [EUs vannrammedirektiv](#), som vil bli en del av EØS-avtalen, må følges.

Trafikkveksten er største utfordring

Miljøulempene er i stor grad en funksjon av trafikkmengden. Noen forbedringer kan oppnås gjennom teknologiforbedringer, bedre rutiner m.m. Men siden miljøbelastningen alt i dag er altfor høy, er det helt nødvendig med et sterkt fokus på å reducere trafikkmengden.

Klimagassutslipp fra internasjonal flytrafikk til/fra EUs daværende 15 medlemsland økte med hele 86 prosent i perioden 1990–2004, ifølge rapporten [Transport and environment: on the way to a new common transport policy](#)² fra det europeiske miljøbyrået EEA. Prognosene viser fortsatt stor trafikkvekst. Stiftelsen Idébanken har i sin [uttalelse til Lavutslippsutvalgets rapport](#)³ gjort beregninger som viser at dersom norsk utenriks flytrafikk fortsetter å vokse så mye den har gjort i perioden 1990–2005, vil denne trafikken i løpet av 10–15 år bli Norges største kilde til utslipp av klimagasser, større enn både petroleumssektoren og industrien. Det betyr at næringslivet og andre sektorer må redusere sine utslipp enda mer for at vi skal greie de nødvendige utslippsreduksjonene, dersom flytrafikken skal få fortsette sin kraftige vekst.

Langsiktig tenking er nødvendig – nei til økt flyplasskapasitet

Infrastrukturen påvirker miljø og samfunn i mange tiår, kanskje hundreår. Den har lang levetid og påvirker bl.a. arealpolitikk og bosettingsstruktur, som igjen har langsiktige konsekvenser. Infrastrukturpolitikken må ta inn over seg klimautfordringene. Det er nødvendig at de store linjene i infrastrukturpolitikken blir gjenstand for grundige følsomhetsanalyser. Hvordan vil etterspørselen etter infrastrukturkapasitet for de ulike transportformene endre seg dersom prisen på utslipp av CO₂ øker betydelig?⁴ Slike spørsmål trenger vi svar på i det videre transportplanarbeidet. Ellers risikerer vi store feilinvesteringer, som kan koste dyrt og i tillegg bidra til gal samfunnsutvikling. Når investeringene først er gjort, blir det enda vanskeligere å endre kursen.

² http://reports.eea.europa.eu/eea_report_2007_1/en/eea_report_1_2007.pdf

³ http://www.regjeringen.no/Upload/MD/Vedlegg/Forurensing/Et%20klimavennlig%20Norge/stiftelsen_idebanken.pdf

⁴ Rapporten [Review and development of carbon dioxide abatement curves for available technologies as part of the Energy Efficiency Innovation Review](#), skrevet for det britiske miljødepartementet, viser f.eks. at en utslippsreduksjon i Storbritannia på knapt 20 prosent i forhold til dagens nivå vil gi en marginalkostnad på ca. £ 270 per tonn i 2020. FNs klimapanel anslår i [den tredje delrapporten](#) fra 2007 at en utslippskostnad på inntil \$ 100 per tonn CO₂-ekvivalenter kan gi en reduksjon i verdens klimagassutslipp med 32–63 prosent i 2030 i forhold til 2004-nivå.

Norges Naturvernforbund tar sterk avstand fra Avinors planer om økt lufthavnskapasitet, med større terminaler, en tredje rullebane på Gardermoen, en ny rullebane på Flesland og eventuelt en ny rullebane på Værnes. Disse vil legge til rette for økte utslipp av klimagasser og økte miljøproblemer i regionen rundt flyplassene.

Dersom flyplassene først bygges ut, vil det bli enda vanskeligere å iverksette tiltak som reduserer flytrafikken. Sterke krefter vil jobbe for at investeringene skal kaste av seg.

Det er svært viktig planene om økt flyplasskapasitet underlegges grundige samfunnsmessige vurderinger, der økte priser på utslipp av klimagasser inngår som et sentralt element. Framtidige avgifter eller kvoter for å dempe etterspørselen etter flyreiser må tas i betraktning, og mulighetene for utvikling av alternative transporttilbud, som høyhastighetsjernbaner, må tas med i vurderingene.

Nødvendig med endringer i Avinors finansieringssystem?

Avinor setter distriktspolitik og turisme opp mot miljø i argumentasjonen for ny rullebane på Gardermoen. Avinors avhengighet av inntekter og trafikkvekst fra de store flyplassene til å subsidiere de små flyplassene gir selskapet ekstra insentiver til å jobbe for økt flytrafikk, noe som er uheldig. Vi mener derfor det er grunn til å spørre om dagens finansieringssystem er hensiktsmessig for å ivareta både miljø- og distriktshensyn. Vil det være bedre at driftstilskudd til de mindre flyplassene sikres på en annen måte, f.eks. gjennom bevilgninger over statsbudsjettet? Inntektene fra avgifter på flytrafikken kan da disponeres friere, bl.a. brukes til å bygge ut et konkurransedyktig jernbanenett som reduserer behovet for å investere i flyplassene. Det gir i større grad rom for mer helhetlige, samfunnsmessige vurderinger, der miljøperspektivet får en sentral plass.

Istedenfor å bruke milliarder av kroner på nye rullebaner, mener vi at det i en overgangsfase bør kunne brukes penger fra landingsavgifter til å bygge opp et moderne jernbanenett som bidrar til redusert flytrafikk og dermed et mindre behov for luftfartsinfrastruktur.

Den kommende nasjonal transportplanen (NTP) bør drøfte flyplass-strukturen i Norge. Bedre veger har bidratt til å redusere behovet for flyplasser, særlig i regioner der avstandene mellom flyplassene er korte. Flyaktiviteten ved de små flyplassene representerer små utslipp sett i forhold til de tungt trafikkerte innenlandsrutene Oslo–Stavanger, Oslo–Bergen og Oslo–Trondheim, men de binder likevel ressurser som kan omprioriteres til samferdselsløsninger med større miljø- og samfunnsnytte. Det siste forutsetter at Avinors finansieringssystem endres.

Ikke myndighetenes oppgave å promotere lavprisselskap og flyturisme

Norges Naturvernforbund tar sterk avstand fra at offentlige myndigheter engasjerer seg i å få lavprisselskap til å etablere seg, noe vi har sett eksempler på i Møre og Romsdal og i Hordaland, der det har vært aktuelt for fylkeskommuner/kommuner å yte markedsføringsstøtte til flyselskap. Avinor må heller ikke ha anledning til å gi rabatter på landingsavgiftene for å tiltrekke seg nye operatører.

Vi mener også at myndighetene ikke må delta i eller bruke offentlige midler på kampanjer som retter seg inn på å få flere turister til å fly til Norge.

For billig å forurense

Miljøavgiftene på flytrafikken er lave, og trafikken vokser kraftig. Lave priser på flybilletter skaper nye reisemønstre, der folk reiser mer og lengre enn før, og med en svært energikrevende og klimaskadelig transportform. Denne trenden må snus. Flytrafikken er en alvorlig klimatrussel, med klimakonsekvenser som er større enn bare CO₂-utslipp. Rapporten [Clearing the Air – The Myth and Reality of Aviation and Climate Change](#)⁵ fra Climate Action Network Europe og European Federation for Transport and Environment drøfter flytrafikkens klimakonsekvenser og mulige tiltak for å begrense disse.

Norges Naturvernforbund mener at dagens CO₂-avgift på flydrivstoff til innenriks bruk må økes. Så lenge det er lave eller ingen CO₂-avgifter på flydrivstoffet, bør klimaskaden betales gjennom f.eks. miljø- og avstandsdifferensierte setevavgifter, for både innenriks- og utenrikstrafikk. Avgiftene må ta høyde for at flytrafikken påvirker klimaet på andre måter enn bare gjennom utslipp av CO₂. Økte avgifter på drivstoff er svært viktig, både for å påvirke både reisemengde og reisemåte samt gi insentiv til teknologiforbedring og andre miljøforbedrende tiltak i luftfartssektoren.

Også med tanke på lokale utslipp står luftfarten overfor utfordringer i dag. Det gjelder ikke bare støy, men også utslipp av bl.a. avisingsvæske, drivstoff, hydraulikkoljer og brannskum. De to sistnevnte inneholder bl.a. fluormiljøgifter som PFOS. Nødvendige tiltak må gjennomføres for å hindre utslipp til vassdrag og annen lokal miljøbelastning ved flyplassene. Disse må finansieres gjennom landingsavgiftene. Prinsippet om at forurenseren skal betale, må gjelde.

Norge bør vurdere å oppheve dagens ordning med salg av tax-free-varer i forbindelse med reiser mellom Norge og EU-land. Alternativt bør det åpnes for tax-free-salg også i forbindelse med grenseoverskridende tog- og bussreiser. Dagens ordning er en form for subsidiering av fly- og ferjetrafikken.

Behov for internasjonale avgifter

Norske myndigheter må jobbe for at det innføres internasjonale miljøavgifter på flytrafikken. Første skritt kan være å inngå en nordisk, bilateral avtale om CO₂-avgift på flydrivstoff.

Den tyske trafikkorganisasjon VCD, [Verkehrsklub Deutschland](#), har kunngjort at en global CO₂-skatt på 0,125 euro per liter drivstoff vil kunne innbringe 20 mrd. euro årlig og bidra til en reduksjon i drivstofforbruket på 10 prosent.⁶ Norges Naturvernforbund mener det er naturlig å se flernasjonale avgifter på flytrafikk i sammenheng med arbeidet for å innføre innovative finansieringsmekanismer for økt u-hjelp.

EU har vedtatt å innlemme flytrafikken i deres klimakvotesystem fra 2011, som også Norge vil delta i. Vi støtter [Svenska Naturskyddsföreningens](#) krav om at det må bli et eget kvotesystem som ikke muliggjør kjøp og salg av kvoter mellom flysektoren og andre sektorer.⁷ Dette fordi flytrafikken har effekter på klimaet utover utslipp av CO₂, som ikke omfattes av kvotehandel. Effekten av systemet vil svekkes dersom andre sektorer gjennomfører utslippskutt og selger kvoter til flysektoren, som bruker kvotene til å gjøre større skader på klimaet.

⁵ http://www.climnet.org/EUenergy/aviation/2006-06_aviation_clearing_the_air_myths_reality.pdf

⁶ [http://www.vcd.org/407.html?&tx_cwtpresscenter_pi1\[showUid\]=426&cHash=935b84ebe2](http://www.vcd.org/407.html?&tx_cwtpresscenter_pi1[showUid]=426&cHash=935b84ebe2)

⁷ <http://www.snf.se/snf/press/nyhet.cfm?CFID=7297620&CFTOKEN=60997994&id=1471>

Oppsummering av Norges Naturvernforbunds hovedkrav

- Infrastrukturpolitikken må ses i et langsiktig perspektiv, der det tas hensyn til behovet for kraftige kutt i utslipp av klimagasser og en langt høyere pris på utslipp av CO₂.
- Avinors planer for utbygging av flyplassene er uakseptable. En tredje rullebane på Gardermoen, en andre rullebane på Flesland og en eventuell andre rullebane på Værnes må ikke realiseres.
- En annen finansieringsform som ikke gjør Avinor avhengig av trafikkvekst, bør vurderes. Penger fra landingsavgifter bør i en overgangsfase kunne brukes til å bygge ut et moderne jernbanenett som bidrar til redusert flytrafikk og dermed et mindre behov for luftfartsinfrastruktur.
- Offentlige myndigheter må ikke engasjerer seg i å få lavprisselskap til å etablere seg eller få flere flyturer til Norge. Avinor må heller ikke ha anledning til å gi rabatter på landingsavgiftene for å tiltrekke seg nye operatører.
- Det må innføres økte klimagassavgifter på fly, som også må gjelde utenlandstrafikken. Norske myndigheter må jobbe for internasjonale miljøavgifter på flytrafikken. Første skritt kan være å inngå en nordisk, bilateral avtale om CO₂-avgift på flydrivstoff.
- Ordningen med salg av tax-free-varer i forbindelse med utenriks fly- og ferjereiser bør vurderes i et miljøperspektiv.
- Flytrafikken i Europa må få et eget kvotesystem som ikke muliggjør kjøp og salg av kvoter mellom flysektoren og andre sektorer.
- Nødvendige tiltak må gjennomføres for å hindre utslipp og lokal miljøbelastning ved flyplassene. Disse må finansieres gjennom landingsavgiftene. Prinsippet om at forurenseren skal betale, må gjelde.

Med vennlig hilsen
Norges Naturvernforbund

Jan Thomas Odegard (sign.)
generalsekretær


Holger Schlaupitz
fagrådgiver

Kopi: Miljøverndepartementet