

Skattedirektoratet
Rettsavdelingen – Særavgiftsseksjonen
Postboks 9200 Grønland
0014 OSLO

FLYPASSASJERAVGIFT – HØRING

Vi viser til høring av flypassasjeravgift, sendt ut av Toll- og avgiftsdirektoratet 21. desember 2015. Naturvernforbundet avgir herved sin uttalelse.

Innledning

Fly står for 52 prosent av klimaeffekten fra nordmenns reiser.¹ Nordmenn flyr svært mye. Tre av Europas femten mest trafikkerte flyruter er norske innenlandsruter (Gardermoen–Værnes, Gardermoen–Flesland og Gardermoen–Sola), og innenlands flytrafikk i Norge målt etter folketall er ti ganger større enn innenlandstrafikken i EUs land.²

2002 var siste året vi sist hadde flypassasjeravgift. Da var avgiften for utenlandsreiser fra Norge på ca. 320 kroner, omgjort til dagens kroneverdi. Fra dette året og fram til 2014 har veksten i utslipp av klimagasser fra flytrafikken fra Norge til utlandet vært på over 100 prosent.³ Dette er svært mye, sett i lys av at det også er blitt mer energieffektive fly.

Utenlands flytrafikk fra Norge ilegges ikke CO₂-avgift, og billettene er fritatt for merverdiavgift. Trafikken nyter godt av en generøs taxfree-ordning som gir flytrafikken indirekte subsidier. Ifølge Finansdepartementet påførte taxfree-ordningen staten skatteutgifter på 3,5 milliarder kroner i 2015, bare for alkohol og tobakk.⁴ Videre er all flytrafikk mellom EU/EØS og resten av verden helt fritatt fra kravet om klimakvoter.

For flytrafikk internt i EU/EØS får flybransjen tildelt gratiskvoter tilsvarende 78 prosent av historiske utslipp.⁵ Kvotesystemets svakheter med tanke på å redusere flytrafikkens klimagassutslipp er påpekt av kvoteekspertisen, som slår fast at flyavgift gir klimaeffekt.⁶ Kort oppsummert kan en si at det er så mange overskuddskvoter i EUs kvotemarked at alle kan fly så mye de vil i dag, uten at kvotemarkedet begrenser dette. En reduksjon i flytrafikken i og fra Norge vil da ikke frigjøre kvoter som gjør at andre øker sine utslipp.

Den internasjonale luftfartsorganisasjonen ICAO har nylig lansert nye standarder for å senke drivstofforbruket til fly. Men standardene er lite ambisiøse og stiller ikke krav om mer enn i gjennomsnitt 4 prosent reduksjon i «cruise-fasen» for nye fly i 2028, sett i forhold til dagens teknologi. Dette vil ha en liten effekt og oppveies fort av trafikkvekst.⁷

At Norge gjør som flere andre land og innfører flyavgift, er et viktig signal internasjonalt, som kan gjøre det enklere å få innført en global avgift på flydrivstoff, som et viktig tiltak for å redusere miljøbelastningen fra flytrafikken og samtidig skaffe finansiering til internasjonalt klima-, miljø- og utviklingsarbeid. Dette er nødvendig, da prognosene viser fem–seks-dobling av flytrafikkens CO₂-utslipp globalt fram mot 2050, mens flytrafikkens andel av globale utslipp vil øke enda mer.⁸

Konklusjon

Flybransjens avgiftsfritak og tilhørende høye utslipp tilsier at det trengs sterkere virkemidler for å motvirke de negative miljøeffektene fra flytrafikken. Det er derfor på høy tid at det innføres en flyavgift. Denne må innføres fra 1. april 2016, slik Stortinget har vedtatt.

Naturvernforbundet vil imidlertid fremme to mindre forslag til forbedringer, som vi mener bør gjennomføres samtidig med at avgiften innføres 1. april i år. Begge innebærer at det blir større samsvar mellom utslippsmengde og avgiftsnivået. Grunnregelen bør være at jo lenger en reiser og jo mer en slipper ut, jo mer bør en betale i avgift.

Avgift på flyginger fra og til Norge

Som tabellen på neste side viser, gir de fleste utenlandsreisene med fly vesentlig høyere klimagassutslipp enn innenlandsreisene. En flytur fra Oslo til Bergen og tilbake gir klimagassutslipp på 108 kg CO₂ og vil som følge av forslaget til flypassasjeravgift få økte avgifter på 176 kroner (inkludert merverdiavgift). En flytur fra Oslo til Cape Town og tilbake gir klimagassutslipp på 1812 kg CO₂ og vil som følge av forslaget til flypassasjeravgift få økte avgifter på 80 kroner. Siden forslaget til flypassasjeravgift innebærer at ny avgift ilegges reiser kun fra Norge og ikke til Norge, vil utenlandsreisene få vesentlig lavere avgift, tross vesentlig høyere utslipp.

For å korrigere noe for dette mener Naturvernforbundet at avgiften, som et minimum fra 1. april, også må ilegges passasjerer som reiser til Norge. (Da blir det heller ikke logisk å gi fritak for flyginger fra kontinentalsokkelen, Svalbard og Jan Mayen.) Det betyr at særavgiftsforskriftens § 3-22-1 første ledd skal lyde slik:

- «(1) Avgiftsplikten omfatter ervervsmessig flyging av passasjerer fra norske lufthavner og fra utlandet til norske lufthavner.»

Alternativt kan avgiften få dobbel sats på flyreiser fra norske lufthavner til utlandet.

Ikke fritak for transferpassasjerer vil hindre konkurransevridding

Forskriftsforslaget innebærer at transitt- og transferpassasjerer får fritak for avgift. Vi har forståelse for at transittpassasjerer ikke må betale ekstra avgift for hver gang flyet mellomander. Men i tilfeller der det gjennomføres flybytte, bør det betales avgift for hver flyging. Det er urimelig at passasjerer som kommer fra utlandet og skal bytte til et innenlandsfly fra for eksempel Oslo til Bergen, slipper avgift. Mens passasjerer som «bare» reiser mellom Oslo og Bergen, må betale. Når transferpassasjerer også må betale avgift, unngår vi hele diskusjonen om definisjonen av en transferpassasjer og utfordringene med det foreslåtte fritaket, som noen aktører hevder å være konkurransevridding i favør av selskap som har billettsamarbeid.

Naturvernforbundet mener derfor at forslaget til endringer i særavgiftsforskriftens § 3-22-25 må endres:

- Første ledd skal lyde slik: «(1) Med transittflyging menes påfølgende flyging med samme fly.»
- Andre ledd skal lyde slik: «(2) Den første flygingen i en transittreise er avgiftspliktig. Med mindre noe annet er bestemt, er påfølgende flyginger av transittpassasjerer fritatt fra avgift.»
- Tredje og fjerde ledd blir unødvendige og strykes.

Mindre konkurranse av ny flyavgift?

Konkurransetilsynet frykter at flyavgift vil gi mindre konkurranse i luftfarten. Et slikt motargument kan brukes i de fleste tilfeller der det er nødvendig å øke miljøavgiftene på næringsvirksomhet. Det må ikke hindre oss fra å gjennomføre grønn omstilling, som vil betyr at noen aktiviteter må begrenses til fordel for andre.

For øvrig er trafikkvolumet og konkurransen en annen i dag enn i 2001, da Stortinget vedtok å fjerne den daværende flypassasjeravgiften. Mens prisene generelt i samfunnet har økt med 29 prosent fra 2001 til 2015, har prisene for passasjertransport med fly blitt *redusert* med 6 prosent i samme periode.⁹ De lave oljeprisene trekker i retning av fortsatt lave billettpriser, som vil bidra til å gjøre det vanskeligere å oppnå høyst nødvendige utslippsreduksjoner i luftfarten. Dette forsterker behovet for å innføre flyavgift nå.

Forbedring av avgiften på sikt

For at miljøeffekten av flyavgiften skal bli enda sterkere, mener Naturvernforbundet at den fra 2017 bør omgjøres til en seteavgift, slik vi hadde i 1998–1999. Å avgiftslegge kapasiteten framfor passasjerene vil stimulere til økt kapasitetsutnyttelse og dermed til færre flyavganger, som igjen vil bidra til lavere klimagassutslipp, lavere utslipp av nitrogenoksider og mindre støy.

Videre er det viktig at avgiften i større grad differensieres etter reiseavstand, slik at den på en bedre måte speiler reelle klimagassutslipp.

Behovet for dette går tydelig fram av tabellen under, som viser klimagassutslipp for flyreiser mellom ulike steder. Informasjonen om utslipp av CO₂ per passasjer (enkelt-tur) samt kapasitetsutnyttelsen er tatt fra SAS' utslippskalkulator, basert på «mest brukte flytype» i kalkulatoren.¹⁰ Øvrige klimaeffekter, blant annet fra utslipp i høyere luftlag, er ikke inkludert i denne oversikten. Effekten av utslipp i høyere luftlag er høyere på de lengre reisene enn de kortere, noe som i realiteten forsterker forskjellen i klimaeffekt mellom disse, noe tabellen da ikke tar høyde for.¹¹

Høyre kolonne i tabellen viser hva avgiftsnivået skulle vært, dersom avgiften hadde vært skalert på bakgrunn av faktisk utslippsmengde, gitt at det foreslåtte avgiftsnivået på 80 kroner per passasjer er riktig for en mye brukt reisestrekning som Oslo–Bergen.

Fra	Til	Mest brukte flytype	Kapasitetsutnyttelse (prosent)	Per passasjer		Per sete		Skalert passasjeravgiftsnivå (kroner)*
				Utslipp (kg CO ₂)	Faktor*	Utslipp (kg CO ₂)	Faktor*	
Bodø	Svolvær	D8-100	60,6	38	0,7	23	0,6	56
Oslo	Bergen	B737-700	71,6	54	1,0	39	1,0	80
Oslo	Tromsø	B737-800W	71,6	98	1,8	70	1,8	145
Oslo	Berlin	A319-100	72,0	89	1,6	64	1,7	132
Oslo	Paris	B737-600	71,6	151	2,8	108	2,8	224
Oslo	Madrid	B737-400	71,6	232	4,3	166	4,3	344
Oslo	Las Palmas	B737-700W	71,6	336	6,2	241	6,2	498
Oslo	Dubai	A330-300	80,6	394	7,3	318	8,2	584
Oslo	Bangkok	A330-300	80,6	652	12,1	526	13,6	966
Oslo	New York	A330-300	80,6	452	8,4	364	9,4	670
Oslo	Los Angeles	A330-300	80,6	648	12,0	522	13,5	960
Oslo	Cape Town	A340-300	80,6	906	16,8	730	18,9	1342

* Faktoren er satt med utgangspunkt i utslipp for strekningen Oslo–Bergen

Å differensiere avgiften etter avstandskategorier vil være riktig. Tyskland og Storbritannia gjør dette. Naturvernforbundet mener at det foreslåtte avgiftsnivået på 80 kroner per passasjer (omgjort til avgift per sete) bør gjelde for den korteste avstandskategorien (innenlands i Norge og eventuelt også resten av Norden). Så bør det blir to–tre andre avstandskategorier for resten av verden, der avgiftsnivået er høyere, i tråd med reelle klimagassutslipp. Dette bør innføres fra 2017.

Naturvernforbundet har tidligere foreslått at avgiften bør kunne differensieres, avhengig av flytypenes drivstofforbruk. En løsning med sjablonmessig differensiering bør vurderes.

Distriktskonsekvenser

Prinsippet om at forurensere skal betale, bør være universelt. Skulle økt avgift på flytrafikken gi uheldige distriktspolitiske virkninger, forutsetter vi at dette kompenseres med egne virkemidler, ikke gjennom fritak fra avgiften. Det vedtatte statsbudsjettet for 2016 innebærer mer penger til distriktsflyrutene som mottar tilskudd, for å kompensere

for flypassasjeravgiften. Denne kompensasjonen kan om ønskelig økes. Økt avgift på miljøskade, som kompenseres med lavere skatt der det er hensiktsmessig, er for øvrig en logisk måte å gjennomføre et grønt skattesifte på.

Med vennlig hilsen
Naturvernforbundet



Lars Haltbrekken
leder

Referanser

¹ Artikkelen «Å reise er å leve» av Borgar Aamaas ved Cicero – senter for klimaforskning:
<http://www.cicero.uio.no/no/posts/klima/aa-reise-er-aa-leve>

² Artikkelen «Norge på flytoppen» fra Framtiden i våre hender:
<http://www.framtiden.no/aktuelt/transport/norge-pa-flytoppen-i-europa.html>

³ Gjelder utslipp fra flydrivstoff som tankes i Norge, som regnes som en god indikator på utslipp fra flytrafikk til utlandet. Kilde for perioden 2002–2012: «Greenhouse Gas Emissions 1990–2012, Annexes to National Inventory Report». Kilde for perioden 2013–2014: Statistisk sentralbyrås Tabell: 09380: Energibalansen. Med disse kildene er veksten fra 2002 til 2014 på 108 prosent.

⁴ Prop. 1 LS (2015–2016) *Skatter, avgifter og toll 2016* (side 352):
http://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2016/dokumenter/pdf/skatt.pdf

⁵ Miljødirektoratet: «Tildeling av kvoter til luftfart»:
http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/klima/CO2_kvoter/Klimakvoter_til_luftfart/Tildeling-av-kvoter-til-luftfart/

⁶ Hegnar.no: «Kvoteekspert: – NHO tar feil om flykvoter»:
<http://www.hegnar.no/okonomi/artikkel573282.ece>
Dagens Næringsliv: «Flyavgiften har klimaeffekt»:
<http://www.dn.no/meninger/debatt/2015/12/03/2148/Klima/flyavgiften-har-klimaeffekt>

⁷ Fagartikkel fra The International Council on Clean Transportation:
http://www.theicct.org/sites/default/files/publications/ICCT-ICAO_policy-update_feb2016.pdf
Kommentar fra Transport & Environment: <http://www.transportenvironment.org/press/un-agency%E2%80%99s-aircraft-co2-standard-%E2%80%98ineffective%E2%80%99-says-environmental-group>

⁸ Rapporten «Emission Reduction Targets for International Aviation and Shipping» fra Europaparlamentet, side 22:
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/569964/IPOL_STU\(2015\)569964_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/569964/IPOL_STU(2015)569964_EN.pdf)

⁹ Statistisk sentralbyrås konsumprisindeks: <http://www.ssb.no/kpi>

¹⁰ SAS' utslippskalkulator (informasjonen er tatt ut januar 2016):
<http://www.sasems.port.se/Emissioncalc.cfm?sid=advanced&utbryt=0&res=Result&lang=2>

¹¹ Artikkelen «The climate impact of travel behavior: A German case study with illustrative mitigation options» (side 275) av Borgar Aamaas, Jens Borken-Kleefeld og Glen P. Peters:
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1462901113001366>