

Oslo, 13. juni 2016

Finansdepartementet

VIDEREUTVIKLING OG FORBEDRING AV FLYAVGIFTEN

Innledning

Fly står halvparten av klimaeffekten fra nordmenns reiser.¹ Nordmenn flyr svært mye.² Det er derfor gledelig og helt nødvendig at Norge har innført en flypassasjeravgift som omfatter både innenlands og utenlands flytrafikk, med virkning fra 1. juni. Dette er et skritt i riktig retning. Nå bør departementet se på muligheter for å justere avgiften, slik at den blir et enda mer treffsikkert virkemiddel, gjennom å differensiere den og omgjøre den til en seteavgift.

For svake virkemidler

2002 var siste året vi sist hadde flypassasjeravgift. Året før var avgiften for utenlandsreiser fra Norge på ca. 320 kroner, omgjort til dagens kroneverdi. Fra 2002 og fram til 2014 har utslipp av klimagasser fra flytrafikken fra Norge til utlandet økt med 109 prosent.³ Dette er svært mye, sett i lys av at det også er blitt mer energieffektive fly. Lave flypriser⁴ har bidratt til en sterk trafikkvekst og dermed utslippsvekst.

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.⁵ 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.⁶ Kvotesystemets svakheter med tanke på å redusere flytrafikkens klimagassutslipp er påpekt av kvoteekspertisen, som slår fast at flyavgift gir klimaeffekt.⁷ 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.⁸

ICAO legger til grunn en fortsatt vekst i klimagassutslipp fra flytrafikken, men jobber for å ta i bruk et markedsbasert system som skal kompensere for utslippsveksten fra 2020 og utover. ICAO er med god grunn blitt kritisert for å ha svært lave ambisjoner og jobbe for et system som har usikre effekter.⁹ Det er liten grunn til å forvente at ICAO vil løse utfordringene. Det er åpenbart at det trengs supplerende nasjonale og regionale virkemidler, da prognosene viser fem–seks-dobling av flytrafikkens CO₂-utslipp globalt fram mot 2050, mens flytrafikkens andel av globale utslipp vil øke enda mer.¹⁰

At Norge innfører flyavgift, som flere land har gjort tidligere, er et viktig signal internasjonalt, som kan gjøre det enklere å få innført sterkere, globale virkemidler (drivstoffavgift) for å redusere miljøbelastningen fra flytrafikken og samtidig skaffe finansiering til internasjonalt klima-, miljø- og utviklingsarbeid.

Flyreisenes lengde har mye å si for klimaeffekten

Det er store forskjeller i klimagassutslipp fra flyreiser, avhengig av distansen. Tabellen under viser utslipp av CO₂ per passasjer (enkelt-tur) samt kapasitetsutnyttelsen for «mest brukte flytype» som oppgitt i SAS' utslippskalkulator.¹¹

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

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

Som vi ser av tabellen, slipper en flytur fra Oslo til Bangkok eller Los Angeles ut 12 ganger så mye CO₂ som en innenlandstur Oslo–Bergen. Nivået på flypassasjeravgiften speiler imidlertid ikke utslippsmengden. Avgiften er i utgangspunktet på 80 kroner per passasjer, men den gjelder kun for reiser som starter i Norge, noe som betyr at reiser inn til Norge går fri for avgift. Utenlandsreiser er som nevnt heller ikke ilagt merverdiavgift, noe som gjør at det totale avgiftstrykket på utenlandsreiser blir enda mindre. Dette betyr i sum at det for en tur fra Oslo til Bergen og tilbake (108 kg CO₂) må betales 176 kroner i avgift. For en tur fra Oslo til Bangkok eller Los Angeles og tilbake (om lag 1300 kg CO₂) er avgiften på bare 80 kroner.

Øvrige klimaeffekter, blant annet fra utslipp i høyere luftlag, er ikke inkludert i denne oversikten. Effekten av utslipp i høyere luftlag er større på de lengre reisene enn på de kortere, noe som i realiteten forsterker forskjellen i klimaeffekt mellom disse, noe tabellen ikke tar høyde for.¹²

Vi mener at grunnregelen må være at jo lengre en reiser, og jo mer en slipper ut, desto mer bør en betale i avgift. Dette taler for et differensiert avgiftssystem, der det betales for reiser både ut og inn av Norge.

Differensiert avgift og omgjøring til seteavgift

Både Tyskland og Storbritannia har differensiert sine flyavgifter, avhengig av reisedistanse.¹³ Logikken i differensiering forsterkes også av manglende avgifter eller virkemidler for flytrafikken ut av Norge og ut av EU/EØS og kan således begrunnes med mer enn bare forskjellen i klimagassutslipp.

Siden det for reiser mellom Norge og resten av EU/EØS ikke betales CO₂-avgift og heller ikke merverdiavgift, forsterker dette behovet for høyere avgift for reiser til/fra andre EU-/EØS-land enn internt i Norge. For reiser mellom Norge og resten av verden er det i dag verken CO₂-avgift, kvoteplikt eller merverdiavgift, noe som tilsier enda høyere avgift. Også grønn skattekommisjon ber om at en flysete- eller flypassasjeravgift for reiser ut av EU/EØS vurderes nærmere.¹⁴

Vi foreslår derfor at flyavgiften fra 2017 deles inn i tre kategorier:

1. Innenlandsreiser, der dagens avgiftnivå opprettholdes
2. Reiser til og fra EU/EØS, som får dobbel avgift i forhold til innenlandsreise per reiseretning
3. Reiser til og fra resten av verden, som får firedobbel avgift i forhold til innenlandsreise per reiseretning

Etter hvert som andre land innfører tilsvarende avgifter, bør nivået for kategori 2 og 3 økes.

Skulle det ikke være vilje til å differensiere avgiften, mener vi at den som et minimum må innkreves også på reise inn til Norge, ikke bare ut av landet.

For at miljøeffekten av flyavgiften skal bli enda sterkere, mener vi 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. Dette kan og bør gjøres uavhengig av om det er vilje til å differensiere avgiften eller ikke.

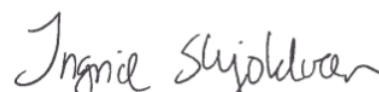
Med vennlig hilsen



Lars Haltbrekken
leder
Naturvernforbundet



Arild Hermstad
leder
Framtiden i våre hender



Ingrid Skjoldvær
leder
Natur og Ungdom

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>
- Fagartikkelen «The climate impact of Norwegians' travel behavior» av Borgar Aamaas og Glen P. Peters ved Cicero – senter for klimaforskning: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214367X15300089>
- ² 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. Se 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: «Greenhouse Gas Emissions 1990–2014, Annexes to National Inventory Report»: http://unfccc.int/national_reports/annex_i_ghg_inventories/national_inventories_submissions/items/9492.php
- ⁴ 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 (jamfør Statistisk sentralbyrås konsumprisindeks: <http://www.ssb.no/kpi>)
- ⁵ Prop. 1 LS (2015–2016) *Skatter, avgifter og toll 2016* (side 352): http://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2016/dokumenter/pdf/skatt.pdf
- ⁶ Miljødirektoratet: «Tildeling av kvoter til luftfart»: http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/klima/CO2_kvoter/Klimakvoter_til_luftfart/Tildeling-av-kvoter-til-luftfart/
- ⁷ 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>
- ⁸ 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>
- ⁹ Pressemelding fra Transport & Environment: <https://www.transportenvironment.org/press/open-letter-calls-aviation-leaders-meet-global-climate-commitments>
- ¹⁰ 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)
- ¹¹ SAS' utslippskalkulator (informasjonen er tatt ut januar 2016): <http://www.sasems.port.se/Emissioncalc.cfm?sid=advanced&utbryt=0&res=Result&lang=2>
- ¹² Fagartikkelen «The climate impact of Norwegians' travel behavior» av Borgar Aamaas og Glen P. Peters ved Cicero – senter for klimaforskning (side 12): <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214367X15300089>
- ¹³ Artikkel på Wikipedia (tysk): <https://de.wikipedia.org/wiki/Luftverkehrsabgabe>
- ¹⁴ NOU 2015: 15: Sett pris på miljøet — Rapport fra grønn skattekommissjon (kap. 7.2.3.4): <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-15/id2465882/?q=&ch=8#KAP7-2-3>