

Innspill til høring om differensiering av flypassasjeravgiften

Framtiden i våre hender og Natur og Ungdom vil takke for muligheten til å komme med innspill til regjeringens høring om differensiering av flypassasjeravgiften etter flyreisens lengde.

Vi ønsker å uttrykke vår støtte regjeringens forslag om miljødifferensiering av flypassasjeravgiften, og i tillegg foreslå noen endringer ved den foreslåtte innretningen.

Vi vil bemerke at det ville gitt større muligheter for miljøgevinst av avgiften dersom avgiften ble endret fra en flypassasjeravgift til en flyseteavgift, men forholder oss her til at det er flypassasjeravgift som er rammen for høringen.

Om behovet for klimavirkemidler for luftfarten

Det er et stort behov for flere klimavirkemidler for luftfarten ettersom sektoren forventer utslippsvekst som følge av framskrivninger på trafikkvekst i årene framover. Å begrense trafikkveksten er derfor et åpenbart klimatiltak. Avgifter er et effektivt og etablert miljøvirkemiddel i transportsektoren.

Forbrukerperspektivet

Flypassasjeravgift som ble gjeninnført i 2015 må sees i lys av dagens bevissthet om klimaendringer og behovet for raske klimakutt. Selv om avgiften er fiskalt begrunnet fungerer den også etter et åpenbart forurenser-betaler prinsipp. Flyreiser er en av de mest forurensende transportformene vi har og avgiftspolitikken bør i stor grad bidra til å veilede forbrukerne til å ta de mest miljøriktige valgene. Dermed forteller eksistensen av en avgift at dette er et forurensende valg, men for at avgiften skal gi effektive økonomiske insentiver, har også nivået på avgiften stor betydning. I et forbrukerperspektiv er det i tillegg mer veiledende at avgiften er differensiert etter hvor mye forurensning man forårsaker, enn at den er flat.

Avgiftnivå

Da flypassasjeravgiften ble gjeninnført i 2015 som en fiskal avgift, etter en fritaksperiode siden 2002, var nivået på avgiften historisk lavt. På det laveste har tilsvarende avgift hatt en sats på kr 60 per passasjer i 1994 som tilsvarer om lag 100 kr i dagens kroner. Avgiftnivået har imidlertid variert opp til 300 kr i 1988 som tilsvarer 590 kr i dagens kroner. Forslaget om differensiering på flydistanse er for så vidt ikke nytt ettersom hovedregelen i den historiske bruken av avgiften var at den var differensiert på ulike måter. I 2000 var differensieringen i avgiften definert som 232 kr for flygning til utlandet og 116 kr for flygning innenlands.¹ Dette ville tilsvare 333 og 166 kr i dag.²

Flyreiser og priselastisitet

Flyreiser er en svært priselastisk tjeneste, det vil si etterspørselen i stor grad lar seg påvirke av prisen. Denne elastisiteten varierer på ulike strekninger og mellom ulike formål. Generelt kan man si at fritidsreiser påvirkes i større grad av pris enn forretningsreiser, og utenlandsreiser påvirkes i større grad av pris enn innenlandsreiser.³ Uansett så vil virkemidler som påvirker pris få relativt sett høy effekt på å regulere forbruket av flyreiser, men nivået på avgiften må likevel skaleres etter prisen på

¹ <https://www.skatteetaten.no/contentassets/128e3352b6cf4d759c03dc941e97fcb/avgiftshistorie2018.pdf>

² <https://www.ssb.no/kpi>

³ Virkningene i Norge av å inkludere luftfart i EU ETS. TØI rapport 1018/2009

flybilletten for å få effekt. Dette er noe av utfordringen med gjeninnføringen av flypassasjeravgift, ettersom nivået på avgiften er historisk lavt.

Tabell med trafikkstatistikk over antall avreiser fra norske lufthavner fordelt på innenriksreiser, reiser til Europa og interkontinentale reiser ut av Europa, samt gjennomsnittlig utslipp per enkeltreise, priselastisitet og formål:

Destinasjon	Antall reiser i mill Ca. (2017)	kg CO2 per enkeltreise	Priselastisitet		Andel fritidsreiser
			Fritidsreiser	Forretningsreiser	
innenriks	15	77	-0.6	-0.6	52%
Europa	10	121	-1.4	-0.7	70%
Interkont.	1,5	458	-1.4	-0.7	80%

Kilder: Reisevaner på fly 2017. TØI rapport 1646/2018

Virkningene i Norge av å inkludere luftfart i EU ETS. TØI rapport 1018/2009,

Reisevaner på fly 2015. TØI rapport 1516/2016.

Utslippskutt i luftfart? Vista Analyse Rapport 2011/05 ,

Bærekraftig og samfunnsnyttig luftfart. Rapport 3. august 2017.

Om forslaget til differensiering

I forslaget til differensiering legges det opp til en todeling av avgiften hvor det skilles mellom reiser innenriks og reiser fra Norge til EU/EØS opp mot reiser fra Norge med sluttdestinasjon utenfor EU/EØS. Videre foreslås det å øke avgiften på reiser med sluttdestinasjon utenfor EU/EØS til 200 kr, men å senke avgiften for reiser innenriks og mot EU/EØS til 75 kr.

VI vil først og fremst uttrykke støtte til forslaget om miljødifferensiering av avgiften. Det er positivt at det differensieres på de lengste reisene som går ut av EU/EØS og at forslaget også omfatter reiser med mellomlanding i EU. Dette er de mest forurensende reisene og det er de reisene hvor man forventer den største trafikkveksten i årene fram mot 2030. Når forslaget også omfatter reiser med mellomlanding i Europa hindrer man karbonlekkasje som følge av at passasjerene velger å mellomlande i Europa fremfor direkteruter fra Norge for å omgå høy flypassasjeravgift. En høy sats for disse reisene gir derfor god forbrukerveiledning og må få en begrensende effekt på den forventede trafikkveksten. Det foreslåtte nivået på avgiften er imidlertid for lavt til å få vesentlig effekt. Det handler først og fremst om at disse reisene gjennomsnittlig har mye høyere pris enn de kortere flyreisene og at avgiften derfor må skaleres deretter.

I forslaget til høring forslås det å senke den lave satsen ytterligere fra dagens nivå. Det vil være negativt i en klimasammenheng at man dermed senker avgiften på godt over 90% av alle reisene. En senket avgift gir derfor et signal til forbrukerne om at alle disse reisene er uproblematisk. Som følge av priselastisiteten vil en senkning i avgiftsnivået også få utslag på etterspørselen. Ettersom dette utgjør den store andelen av reisene våre vil utslippsveksten fra dette kunne null ut utslippskuttene fra den økte avgiften på de lange reisene.

Tredeling av avgiften og økte satser

For å ivareta intensjonen med Stortingets anmodning, men først og fremst for å møte behovet for klimakutt i luftfarten forslår vi derfor to mulige løsninger som alternativer til differensiering av

flypassasjeravgiften. Vi vil som styrende prinsipp foreslå at avgiftsnivået aktivt tilpasses for å bidra til å oppfylle Norges klimamål. For transportsektoren er dette målet en halvering av utslippene i forhold til 2005 innen 2030.

De to forslagene under vil i enkle beregninger basert på forutsetningene i tabellen over og basert på avgiftsendring på enkeltreiser kunne gi klimabesparelser på ca 100 000 tonn årlig. Vi foreslår for enkelthetskyld runde satser.

1. Innfør en tredelt differensiering av flypassasjeravgiften basert på flydistanse og juster avgiftsnivåene

Inntil 2002 hadde den norske flypassasjeravgiften en differensiering mellom innenriksreiser og utenriksreiser generelt. Vår forståelse er derfor at det bør være mulig både juridisk og praktisk å gjeninnføre differensiering mellom reiser internt i Norge og reiser mot EU også innenfor et EU-regelverk. Dette ville åpne for en større grad av miljødifferensiering hvor forurensere betaler-prinsippet kan tas i bruk mer effektivt. Her kan man skille mellom høy sats ut av EU, middels sats til EU/EØS og lav sats innenriks i Norge. Det er særlig viktig i et klimaperspektiv å høyne satsene på reisene mot Europa. Disse utgjør et stort volum av det totale antallet reiser hvor mange av disse reisene gir høyere utslipp enn innenriksreisene, og det er ventet en sterk trafikkvekst på disse distansene. I og med at en større andel av reisene til EU er fritidsreiser, sammenlignet med innenriksreisene, blir etterspørselen i større grad påvirket av pris. Derfor har det svært stor betydning hvilken avgiftssats de europeiske reisene får.

Det er viktig å være oppmerksom på at flyreisene med sluttdestinasjon i utlandet kun pålegges avgift én vei. Dersom man kjøper tur-retur reise vil returreisen bli avgiftsfri. Dette er i motsetning til tilsvarende tur-returreise innenriks i Norge. Dette forsterker ytterligere behovet for å tredele avgiftene slik at de mellomlange utenriksreisene mot EU får et høyere avgiftsnivå.

Forslag til nye satser:

Innenriks kr 100
Mot Europa kr 200
Utenfor Europa kr 400.

2. Behold forslaget om todeling av avgiften, men hev avgiftsnivået betydelig og ved behov bruke statens kjøp av flyruter mer aktivt for å ivareta distriktpolitiske mål.

Dersom det likevel ikke finnes juridisk rom i EU til å innføre differensiering i avgiften mellom innenriksreiser og reiser mot EU, må alternativet innebære en betydelig heving av avgiftsnivået på den lave satsen. Dersom dette skulle komme i veien for mobilitetstilbudet på de norske distriktsrutene, vil det fortsatt være mulig å fullt ut kompensere for dette gjennom det statlige kjøpet av flyruter.

Forslag til nye satser:

Innenriks og mot Europa: 150 kr
Utenfor EU: 400 kr

Om gradvis oppjustering av avgiften for å sikre klimakutt i luftfarten

Flypassasjeravgiften er et fleksibelt virkemiddel som kan brukes supplerende til andre tiltak for å sikre klimakutt i luftfarten opp mot 2030. Det må derfor lages en plan for justering av innretning og

nivå på avgiften som i kombinasjon med andre virkemidler sikrer tilsvarende klimakutt for luftfarten, utenrikstrafikken inkludert, fram mot 2030 som for transportsektoren for øvrig.

Med vennlig hilsen

Anja Bakken Riise, leder i Framtiden i våre hender, anja@framtiden.no

Gaute Eiterjord, leder i Natur og Ungdom, gautee@nu.no