



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Statsråden

Stortingets transport- og kommunikasjonskomité
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

22/2099-3

20. oktober 2022

Dokument 8:4 S (2022-2023) Representantforslag fra Geir Jørgensen og Sofie Marhaug om en rettferdig og klimavennlig flyavgift.

Jeg viser til brev 6. oktober 2022 fra Stortingets transport- og kommunikasjonskomite der det bes om min vurdering av overnevnte forslag om en rettferdig og klimavennlig flyavgift. Som ansvarlig for flypassasjeravgiften er finansministeren/finansdepartementet blitt involvert i vurderingen av representantforslagets punkt 2. Svaret fra finansdepartementet der finansministerens merknad inngår, er tatt inn nederst i herværende dokument.

Luftfart er viktig for folk og næringsliv i Norge, og gir både byer og distrikter rask tilgang til nasjonale og internasjonale kontakter og markeder. Norge er del av et åpent og deregulert luftfartsmarked. I dette åpne markedet har alle flyselskaper som hører hjemme i EØS-området i utgangspunktet fri adgang til å etablere nye flyruter, både i Norge og mellom Norge og resten av EØS-området. Med unntak av flyrutene omfattet av ordningen med statlig kjøp (FOT), er rutetilbudet på lufthavnene et resultat av tilbud og etterspørsel. Antall reisemål som kan nå direkte, antall avganger til de enkelte reisemål, hvilke flytyper/størrelser som tilbys og hvilke priser som tilbys bestemmes av kommersielle forhold. Med økende markedsgrunnlag vil tilbudet ha økende kvalitet, og det er økonomisk utvikling og befolkningsutvikling som er de viktigste driverne for den underliggende etterspørselen etter flyreiser.

Samtidig som flytrafikken bringer med seg økonomisk vekst og gode mobilitetsforbindelser, bidrar den også til økende klimagassutslipp. Å redusere utslipp fra luftfarten er en prioritet for regjeringen, og det finnes flere virkemidler som stimulerer til utslippskutt i luftfarten i dag. Særlig vil jeg fremheve at innenriks luftfart er pålagt en CO₂-avgift, at 90 prosent av utslippene fra norsk luftfart er dekket i EUs kvotesystem ETS, og at det er et rettslig bindende omsetningskrav på 0,5 prosent avansert biodrivstoff av totalt omsatt mengde

drivstoff i Norge til luftfart per år. I tillegg kommer flypassasjeravgiften, som hovedsakelig er fiskal, men som kan ha en utslippsreducerende effekt ved at høyere billettpriser kan føre til lavere etterspørsel.

EU ETS og CO₂-avgiften anses av regjeringen som de viktigste og mest styringseffektive virkemidlene for utslippsreduksjoner på kort sikt. Luftfartens deltagelse i EU ETS tilsvarer at utslippene i henhold til dagens regelverk skal være 43 prosent lavere i 2030 enn i 2005. I det reviderte EU ETS regelverksforslaget til Europakommisjonen, fremmet 14. juli 2021, er det foreslått en enda brattere reduksjon av kvotemengden og at utslippene skal være 61 prosent lavere i 2030. Hvis revisjonen blir vedtatt vil dette også være styrende for Norge gjennom EØS-avtalen og samarbeidet med EU om felles oppfylging av klimamålet for 2030. Samtidig er det regjeringens politikk at CO₂-avgiften for innenriks luftfart også skal fortsette å øke frem til 2030. Siden 2020 har kvoteprisen i EU ETS tredoblet seg, fra litt under 300 kroner per tonn CO₂ til om lag 900 kroner per tonn CO₂. Med dagens kvotepris vil samlet karbonpris (kvotepris og CO₂-avgift) for luftfarten være på over 1 600 kroner per tonn CO₂ i 2023¹. Den økende karbonprisen gjør det dyrere for luftfarten å forurense, og vil derfor stimulere til utslippskutt. Utover reduksjon i trafikken, kan utslipp per flygning reduseres gjennom blant annet energieffektivisering og stadig modernisering av flyflåten, mer effektiv bruk av luftrommet, bruk av bærekraftig flydrivstoff og på lengre sikt gjennom introduksjon av nye flytyper med energibærere som elektrisitet og hydrogen.

I representantforslaget heter det bl.a. at «Avinor skal primært arbeide for at reduksjonen gjøres i utenlandsflygninger». Å primært redusere utenlandsflygningene vil ikke bidra i Norges utslippsregnskap eller til Norges utslippsforpliktelser. Som representantene påpeker, er det hovedsakelig utenriksreiser som har bidratt til en økning av trafikken i Norge de siste 20 årene. Norge har blitt et mer populært reisemål for internasjonale besøkende, noe som blant annet skyldes den svake norske kronen etter 2013. Imidlertid har omfanget av nordmenns utenlandsreiser i samme periode ikke økt. Turisme bidrar også med både direkte og indirekte verdiskaping for landet. Videre vil det, gitt luftfartens deltagelse i EU ETS, og Norges tette koordinering med EUs klimapolitikk, være usikkert hvor stor utslippsreduksjonen ville kunne bli med et særnorsk reduksjonsmål for luftfart. Dette fordi en reduksjon i Norge vil kunne frigi kvoter for andre selskaper og sektorer i kvotesystemet ellers i Europa. Den totale reduksjonen i utslipp vil derfor avhenge av om andre benytter seg av kvotene som i så fall ville frigis.

Det er regjeringens mål å få ned utslippene fra luftfarten ved å stimulere til bruk av de mest miljøvennlige fly- og drivstofftypene, slik det fremgår i regjeringsplattformen. I tillegg til kvote- og avgiftspolitikken som nevnt ovenfor, gjøres dette gjennom å blant annet å stimulere til teknologiutvikling av miljøvennlige/fossilfrie løsninger i luftfarten, på lik linje med utviklingen i andre transportformer. Gjennom Enova, og det øvrige virkemiddelapparatet, kan aktører i luftfartsnæringen få tilskudd til innfasingen og utviklingen av utslippsreducerende teknologi. Samtidig skal staten bruke innkjøpsmakten sin til å utvikle og ta i bruk ny teknologi for en mer

¹ Prop. 1 LS (2022–2023)

klimavennlig lufttransport. Dette er et tiltak som Samferdselsdepartementet allerede har startet oppfølgingen av.

Det er uklart om forslagene fra representantene faktisk vil bidra til den ønskede målsetningen om reduserte utslipp, og jeg mener derfor det er lite hensiktsmessig både å sette et reduksjonsmål og å igangsette utredningene som foreslås. Forslagene er også lovteknisk svært utfordrende med henblikk på hvordan de kan forvaltes og håndheves. I tillegg er det usikkert om et forbud mot privatfly er lovlig sett opp mot våre internasjonale forpliktelser. Et mulig forbud mot privatfly vil også ha begrenset effekt på utslipp da slike privatreiser utgjør en minimal andel av dagens trafikk.

Fremtidens luftfart må være klimavennlig, og klimagassutslippene skal reduseres vesentlig. Dette skal gjøres gjennom en effektiv og forutsigbar klimapolitikk, som stimulerer til utslippskutt og klimaomstilling i luftfarten, både for innenriks- og utenlandsflygninger. Samtidig skal omstillingen være sosialt og geografisk rettferdig og inkluderende. En redusert flytrafikk vil redusere utslippene fra luftfart, men nettoeffekten avhenger av hva alternativet er, og på grunn av Norges geografi er flyreiser flere steder det eneste reelle reisealternativet.

Regjeringen tar sikte på å legge frem en melding om en nasjonal luftfartsstrategi i løpet av de nærmeste månedene. I denne strategien vil regjeringen gjøre rede for tiltak som skal bidra til å gi en klima- og miljømessig bærekraftig luftfart.

I representantforslagets punkt 2 foreslås at Stortinget ber regjeringen om å utrede en progressiv flyavgift, dvs. en avgift der avgiften øker for hver reise den enkelte foretar innenfor et kalenderår. Finansministerens vurdering av dette er som følger:


«Flypassasjeravgiften har som formål å skaffe staten inntekter, men den kan også ha en klimaeffekt ved at den reduserer etterspørselen etter flyreiser. Flypassasjeravgiften omfatter all ervervsmessig flygning av passasjerer fra norske lufthavner. Avgiften er differensiert ved at det er høyere sats for flygninger ut av Europa enn innen Europa.

Det er de virksomheter som utfører flygningene (flyselskapene) eller deres representanter som skal beregne, rapportere og innbetale flypassasjeravgiften til staten. Dersom avgiften skal beregnes ut fra den enkelte persons eller virksomhets flyreisefrekvens og -destinasjon, forutsetter dette utveksling av sensitive, individuelle og oppdaterte person- og konkurranseopplysninger mellom konkurrerende flyselskaper. Et slikt system vil være personvern- og konkurranserettslig problematisk. Videre antas at et slikt system vil være administrativt svært krevende. Jeg mener derfor det er lite hensiktsmessig å igangsette en utredning i samsvar med representantforslaget.

Jeg vil for øvrig minne om at hovedvirkemidlene i norsk klimapolitikk er sektorovergripende klimaavgifter og kvoter. Alle avganger fra norske lufthavner til destinasjoner innad i EØS er

omfattet av enten klimaavgifter, klimavoter eller begge deler. Slike avganger utgjør om lag 90–95 pst. av alle flygninger fra norske flyplasser.»

Med hilsen


Jon-Ivar Nygård