



Miljøverndepartementet
Avdeling for klima og forurensning
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Administrerende direktør/
Director General

Kongens gt. 6
Pb. 8131 Dep.
N-0033 Oslo
Tel.: +47-21 09 49 90
Fax: +47-21 09 49 98

Internet: www.ssb.no
E-post/E-mail: ssb@ssb.no

Oslo, 20.12.2010

Deres ref.: 201004796, Vår ref.: 10/1939

Saksbehandler: Kristine Kolshus og Knut Einar Rosendahl

Seksjon for Miljøstatistikk og Gruppe for Økonomisk vekst og miljø

Høringsuttalelse til forslag om gjennomføring av EU-direktiv om inkludering av luftfart i kvotesystemet

Vi viser til brev med forespørsel om høringsuttalelse av 08.11.10 vedrørende gjennomføring av EU-direktiv om inkludering av luftfart i kvotesystemet.

I samarbeid med Klima- og Forurensningsdirektoratet (Klif) utarbeider Statistisk sentralbyrå (SSB) den norske offisielle statistikken over utslipp av klimagasser. Disse tallene skal måle utviklingen i utslippene og brukes blant annet i forbindelse med MD/Klif's rapportering til FNs Klimakonvensjon. Videre har SSB en omfattende forskningsaktivitet omkring virkemiddelbruk knyttet til klimapolitiske problemstillinger. I høringsuttalelsen diskuteres først statistikkfaglige behov knyttet til forslaget (del 1), deretter kommenteres forslaget som klimavirkemiddel (del 2).

Del 1: Statistikkfaglige kommentarer til vedlegg 7

Kommentar til punkt 3:

Vi gjør oppmerksom på at SSB i sitt energiregnskap benytter en tetthetsfaktor på 0,81 kg/liter, mens standard tetthetsfaktor som foreslås i høringsnotatet er satt til 0,8 kg/liter.

Kommentar til punkt 4:

Det er ønskelig at kilde for valg/beregning av utslippsfaktorer spesifiseres.

Del 2: Om EU-direktivet som virkemiddel i klimapolitikken

Forslaget om å inkludere luftfarten i kvotesystemet vil bidra til å redusere de samlede utslippene av klimagasser fra denne sektoren og øvrige sektorer i kvotesystemet. Dersom utslippene fra luftfarten skulle fortsette å vokse til tross for kvoteplikten, er systemet innrettet slik at det vil kreve tilsvarende utslippsreduksjoner i andre sektorer i kvotemarkedet. Miljøeffekten av å inkludere luftfarten i kvotesystemet er derfor ubetinget positiv.

Forslaget innebærer gratis utdeling av kvoter tilsvarende omkring 80 prosent av utslippene i 2004-6 og et eget marked for salg av disse kvotene. Aktørene kan imidlertid kjøpe kvoter fra det eksisterende kvotesystemet for stasjonære installasjoner i EU/EØS. Det innebærer at hvis etterspørselen etter luftfartskvoter ikke overstiger antall kvoter i dette markedet, vil prisen på luftfartskvoter kunne være lavere enn prisen på kvoter i det stasjonære markedet. Er etterspørselen etter luftfartskvoter større vil denne etterspørselen rette seg mot det stasjonære kvotemarkedet og prisen i dette markedet vil gjelde også for luftfarten.

Markedseffekter

Forslaget medfører at all luftfart som lander eller tar av innenfor EU/EØS-området vil inkluderes i kvotesystemet. Dette markedet for luftfart blir da å betrakte som et lukket marked og det vil i svært liten grad forekomme utslippslekkasjer fra systemet. Bidraget til reduksjon av globale utslipp av klimagasser blir derfor tilnærmet lik det som er fastlagt i kvotesystemet.

Argumentasjonen for tildeling av gratis kvoter til industrien har i stor grad dreid seg om utslippslekkasje og konkurranseforhold. Disse argumentene har liten gyldighet i luftfarten, ettersom selskaper lokalisert utenfor EU/EØS har samme kvoteplikt som selskaper lokalisert innenfor EU/EØS. Ettersom EU-kommisjonen i likhet med norske myndigheter i utgangspunktet ser på auksjonering som mer effektivt enn gratis tildeling av kvoter, savnes det en nærmere begrunnelse for en omfattende tildeling av gratis kvoter til luftfarten.

I hvilken grad produsentene av flytjenester eller kundene vil bære kostnadene ved kvotesystemet vil avhenge av etterspørsels- og tilbudsforhold i det overfor definerte EU/EØS markedet for luftfart. Dette markedet kan deles inn i segmenter hvor for eksempel etterspørselen etter flytjenester kan være mer eller mindre elastisk avhengig av tilgangen på alternative transporttjenester. På kortere flystrekninger i kontinental Europa vil substitusjonsmulighetene til andre transporttjenester som for eksempel lyntog være større og dermed kan en forvente en noe elastisk etterspørsel etter flytjenester i dette segmentet. Det vil innebære at den økte marginalkostnaden som følge av kvotesystemet ikke vil bli fullt ut overveltet i prisen til konsumentene. For lengre flystrekninger vil substitusjonsmulighetene være mindre, noe som medfører mindre elastisk etterspørsel og større overveltning av den marginale kvotekostnaden i prisen. I notatet anslås en økning i flyprisen på mellom 5 og 40 Euro avhengig av distanse. Det er uklart om dette bygger på dagens kvotepris på rundt 120 kroner, og hva som er forutsatt om etterspørselstettheten i markedet, men i høringsnotatet står det at "kommersielle operatører forventes i det alt vesentlige å kunne sende de økte kostnadene videre til sine kunder".

Effekter for det enkelte flyselskap

Tildeling av gratis kvoter er en direkte overføring til det enkelte flyselskap. Hvis overveltningen i prisene er stor (lite elastisk etterspørsel), slik det antydes i høringsnotatet, vil de fleste flyselskaper trolig komme i den situasjonen at profitten øker som følge av kvotesystemet. En liten reduksjon i samlet produksjonen av flytjenester kan gi en prisøkning som sammen med kvotetildelingen fører til økt overskudd. Dette kan spesielt gjelde selskaper som opererer over de lengste strekningene, jf. kommentaren i avsnittet ovenfor.

Effekter av utformingen av tildelingen av gratis kvoter


Beregningen av initiale kvoter skal basere seg på antall fraktede passasjerer og gods i 2010. Det innebærer at et selskap som opererer en gammel og mer utslippsintensiv flyflåte vil kunne få relativt sett færre gratis kvoter enn et selskap med en mindre utslippsintensiv flyflåte. Isolert sett vil dette bidra til å favorisere selskaper med lavest utslipp per fraktet passasjer og gods, men det kan også bidra til å redusere konkurransen i markedet ved at noen flyselskaper vil måtte legge ned virksomheten. Dette kan påvirke markedsmakten til de resterende flyselskapene og mulighetene deres for ytterligere overveltning i prisene.

Systemet vil bli utformet med en kvoterreserve slik at nye selskaper kan komme inn i markedet og få tildelt kvoter. Denne kvoterreserven skal også kunne brukes til å øke tildelte kvoter til selskaper med en sterk vekst i markedet for flytrafikk. Et selskap som øker produksjonen av flytjenester med mer enn 18 prosent fra 2010 til 2014 vil få økt antall gratis kvoter. Dette kan gi insentiver til å øke produksjonen utover dette nivået og kan gi en større produksjonsøkning enn det samfunnsøkonomisk optimale.

CO₂-avgiften på innenriks luftfart

I høringsnotatet står det at Regjeringen vil komme tilbake til spørsmålet om CO₂-avgiften i innenriks luftfart i forbindelse med behandlingen av budsjettet for 2012. Ettersom innenriks luftfart skal innlemmes i kvotesystemet, vil denne CO₂-avgiften ikke lenger ha noen effekt på de samlede utslippene i Europa. Avgiften kan imidlertid fortsatt ha en effekt på norske CO₂-utslipp. Hvis antakelsen som gjøres i høringsnotatet om at overveltningen av kvotekostnaden i prisen er stor, vil kvoteplikten for luftfart kunne gi økt lønnsomhet for de fleste flyselskaper. Det er dermed ikke sikkert at de norske flyselskapene får redusert sin lønnsomhet selv om CO₂-avgiften beholdes på dagens nivå.

Med vennlig hilsen



Olav Ljones
fungerende adm. direktør