

Finansdepartementet
Postboks
0030 Oslo

Vår dato 09.03.2016
Deres dato 09.12.2015
Vår referanse TL
Deres referanse 15/5418

HØRING - NOU 2015: 15 SETT PRIS PÅ MILJØET

Innledning

NHO Luftfart viser til høringsbrev fra Finansdepartementet av 9. desember 2015 vedrørende NOU 2015: Sett pris på miljøet. NHO Luftfart representerer norsk luftfartsnæring inkludert fly- og helikopterselskaper, samt en rekke andre luftfartsrelaterte virksomheter, jf oversikt over medlemsbedrifter nederst i brevet. Vi ønsker å kommentere noen forhold i den offentlige utredningen.

Generelt kommentarer

Generelt er NHO Luftfart positiv til hovedinnretningen i forslaget til Grønn skattekommisjon (GS). Vi er enig i at den som forurensar skal ta hensyn til den skaden som påføres samfunnet. En avgift på miljøskadelige aktiviteter gir incentiver til å redusere utslipp, samtidig som det blir mer lønnsomt å utvikle og ta i bruk ny og mer miljøvennlig teknologi.

Mange miljøskadelige utslipp er allerede priset ved at de er ilagt avgifter eller kvoteplikt. Dette gjelder blant annet luftfartssektoren. For klimagassutslipp tilsier prinsippet om kostnadseffektivitet at alle utslipp fra ikke-kvotepliktig sektor bør ha lik CO₂-avgift per tonn CO₂-ekvivalenter. Vi er enig med GS at siden kvotepliktige utslipp allerede er priset, bør slike utslipp prinsipielt sett ikke ilegges CO₂-avgift i tillegg. Vi merker oss at utvalget likevel foreslår at avgiftene på petroleumsvirksomheten og innenlandsk luftfart videreføres, men at avgiftsnivået settes ned i takt med at kvoteprisen stiger.

NHO Luftfart vil også understreke at klimautfordringen er global og må løses i en internasjonal sammenheng. Nasjonale særtiltak kan komme i konflikt med arbeidet for å fremme internasjonale løsninger og samtidig gi ulike konkurransevilkår mellom aktører som opererer i et felles deregulert marked. Nasjonale særtiltak som isolert sett kan fremstå som fornuftige bør således ses i sammenheng med hva som gir en mest mulig kostnadseffektiv klimaeffekt globalt.

Kommentarer til noen av utvalgets anbefalinger

- i) Utvalget anbefaler at kvotepliktige utslipp i prinsippet ikke bør ilegges CO₂ avgift. Utvalget foreslår likevel å beholde avgiften for de som i dag har både avgift og kvoteplikt (blant annet luftfart), og sette avgiftsnivået ned i takt med at kvoteprisen stiger.

NHO Luftfart er enig i dette, men mener prinsipielt at den nasjonale CO₂ avgiften bør avvikles. Vi viser i denne sammenheng til utvalgets egen beskrivelse om at dersom det er politisk ønskelig å redusere klimagassutslippene utover det som følger av en norsk internasjonal klimaforpliktelse, bør prinsippet

om kostnadseffektivitet legges til grunn. Det innebærer at man bør velge de tiltakene som gir størst globale utslippsreduksjoner i forhold til kostnadene. En slik dobbeltbeskatning av innenriks luftfart bidrar til å svekke kvotesystemets effektivitet, og gir ingen globale klimareduksjoner. Som en sekundær løsning støtter vil utvalgets anbefaling om en nedtrapping, men vil vise til våre merknader nedenfor om å etablere økonomiske rammebetingelser for produksjon av biodrivstoff.

- ii) Utvalget anbefaler at det arbeides med sikte på å endre det internasjonale rammeverket for luftfarten slik at klimagassutslippene fra internasjonal luftfart kan prises. NHO Luftfart er enig, og vil i denne sammenheng vise til det pågående arbeidet i ICAO med å etablere en global markedsmessig mekanisme (MBM) for å redusere klimagassutslippene fra luftfarten. Prinsippene for en slik global løsning skal vedtas på ICAOs generalforsamling i september 2016, med iverksettelse i 2020. Dette skal bidra til at luftfarten f.o.m. 2020 skal oppnå karbonnøytral vekst, i samsvar med bransjens mål. For 2050 forutsettes det at luftfarten globalt skal ha redusert det absolutte nivået av klimagassutslipp med 50 %.

I denne sammenheng vil vi også vise til at ICAO nå er blitt enig om en helt ny CO₂ standard for nye fly og som vil tre i kraft i 2020, og for fly i eksisterende produksjon f.o.m. 2023. Slike internasjonale standard/sertifiseringskrav bidrar også til forbedrede utslippsnivå fra luftfartsbransjen.

- iii) Utvalget foreslår at det vurderes nærmere en sete-/passasjeravgift for flygninger mellom Norge og områder utenfor EØS. NHO Luftfart er ikke enig i dette forslaget, selv om det i prinsippet er riktig å prise utslipp for slike flygninger. En sete-/passasjeravgift gir for det første en helt feil innretning, og vil ikke gi riktige incentiver for reduksjon i utslipp. Derneft vil en slik unilateral klimamotivert avgift motvirke det arbeidet som nå skjer i FN organisasjonen ICAO, som fordrer internasjonal konsensus. Ensidige tiltak fra norsk side vil kunne virke negativt for å få på plass globale løsninger, og vil også kunne være i strid med en rekke internasjonale avtaler og folkerettslige forpliktelser. Det vises i denne sammenheng til NHO Luftfarts høringsinnspill til Skatteetaten vedrørende høring om en mulig flypassasjeravgift i Norge. Til slutt er det slik at dersom man iverksetter en slik avgift på flygninger fra Norge, vil man i praksis flytte flyproduksjonen på inter-kontinentale flyruter til nærliggende knutepunkts flyplasser til land i våre nærområder. Dette kan være København, Stockholm eller Amsterdam. I mange tilfeller vil man således bare flytte produksjonen (og utslippene) til andre land, og vi risikerer at netto miljøeffekt blir negativ ved at reisende i større grad må reise flere delstrekninger, og i mange tilfeller lengre transportdistanser.
- iv) Utvalget foreslår at det utredes et system for støyavgifter ved norske flyplasser. NHO Luftfart vil minne om at det allerede er etablert ordninger for dette, men utelukker ikke at det kan være riktig å foreta en ny gjennomgang og vurdering. Her må man ta hensyn til Norges internasjonale forpliktelser etter EØS avtalen, folkerettslige forpliktelser etter Chicago konvensjonen mv., samt inngåtte internasjonale (luftfarts)avtaler på området. Handlingsrommet på dette området er således forholdsvis begrenset.

- v) Utvalget foreslår at persontransporttjenester ilegges merverdiavgift med alminnelig sats. I følge utvalget vil lav merverdiavgiftssats på persontransport medføre større produksjon av persontransporttjenester som fly, buss og drosjer og dermed høyere utslipp. Utvalget tilføyer imidlertid at den samlede miljøeffekten avhenger av hvilke andre varer og tjenester som fortrenges, samt i hvor stor grad miljøkostnadene fra tjenesten er internalisert gjennom avgifter eller andre virkemidler. NHO Luftfart har problemer med å se at forslaget om harmonisering av merverdisatsene er relevant i en diskusjon om en riktig prising av miljøeffekter. Det som er avgjørende er som utvalget selv påpeker at miljøkostnadene for den enkelte tjeneste er internalisert gjennom avgifter eller andre virkemidler. For øvrig vil NHO Luftfart i denne sammenheng vise til høringsinnspill fra NHO Reiseliv, NHO Transport, NHO Sjøfart, samt NHO Luftfart vedrørende forslag fra Scheel-utvalget om Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi. Som det påpekes vil en slik økning av moms-satsene gi en vesentlig kostnadsøkning med betydelige konsekvenser for transporttilbudet i Norge og negative ringvirkninger for næringslivet. Effekten av eventuelle endringer i moms-satsene bør således utredes nærmere. Vi vil også påpeke at en ev økt moms-sats vil kunne gi vesentlige vridninger i konkurransevilkårene mellom tilskudds- og ikke tilskudds berettigete transportløsninger som må vurderes nærmere.
- vi) Utvalget foreslår at statens kjøp av innenlandske flyruter reduseres, samtidig som det vurderes en lufthavnstruktur med færre flyplasser enn i dag. Vi har også her problemer med å se relevansen av et slikt forslag i en slik sammenheng. Intensjonen må være at også luftfarten, inkludert regionale flyruter innenlands, prises riktig slik at virksomheten dekker både sine direkte og indirekte kostnader. Så lenge virksomheten blir riktig priset må staten som kjøper av flytransporttjenester vurdere behovet ut ifra en ren transportstandard vurdering. Det blir prinsipielt feil "i tillegg" å foreslå at staten skal kjøpe mindre flytransporttjenester fordi man har en formening om at fly står for et relativt høy klimagassutslipp. Dette får spesiell aktualitet dersom slike hensyn vektlegges for en sektor som er (og etter forslaget) vil forbli dobbeltbeskattet gjennom både kvotesystemet og innenlands CO₂ avgift, og at trafikk i verste tilfelle overføres til andre transportmidler med til dels dårligere miljøstandard, og som ev ligger utenfor kvotesystemet. Premissen som utvalget legger til grunn at *utslippene per passasjerkilometer for flyreiser er betydelig høyere enn for reiser med bil*, er etter vår vurdering feil. Vi minner om at et moderne jetfly som en B737-800 har et utslipp på 84 gram CO₂ per passasjerkilometer (2013), mens mindre regionale turbo-prop fly antakeligvis ligger noe høyere. Fly er således i det alt vesentlig mer miljøvennlig på lengre reiser i Norge enn personbiltransport – med den kapasitetsutnyttning av transportmidlene vi har i dag.
- vii) Utvalget foreslår at tilskuddet til ikke statlige flyplasser avvikles. Dette blir også etter vår vurdering en helt feil tilnærming, jf ovenfor. For øvrig er vi ikke uenig i at tilskuddet bør vurderes (og ev nedjusteres), men da ut ifra en betraktning omkring behovet for tilskudd og hvilken transportstandard forbedring dette gir for det berørte lokalsamfunnet.
- viii) Utvalget foreslår at adgangen til å innføre alkohol og tobakk avgiftsfritt oppheves. I tillegg foreslås det at kvoter også for beskattede varer fjernes, ev reduseres. NHO Luftfart er enig i at i den grad tax-free ordningen oppheves, må

dette ev kombineres med bortfall av kvoter også for beskattede varer. Alternativt vil det som utvalget påpeker bare bety at dette medfører at alkohol og tobakksvarer istedenfor kjøpes ved flyplasser og butikker i utlandet og ev på flyene, slik at det innføres nesten like mye avgiftsfrie varer som før. Dette betyr "eksport" av omsetning og arbeidsplasser.

Utvalget sier at omsetning av tax-free varer gir Avinor, flyselskapene og rederiene inntekter som bidrar til å holde billettprisene nede. Dette er for luftfartens del bare delvis riktig. Inntektene av tax-free bidrar i dag i stor grad til å opprettholde en ordning med kryss-subsidiering av lufthavnene i Norge, og således til at staten ikke behøver å gå inn med statlige tilskuddsmidler for å opprettholde flyplasser som man av distrikts politiske årsaker ønsker å holde i drift. Dvs at bortfall av tax-free inntekter kun vil påvirke finansieringsformen av disse lufthavnene (ca 40-42 flyplasser i Norge), og i mindre grad luftfartsavgiftsnivået, og derigjennom flybillettprisene. Det bør også påpekes at statens avkastnings- og utbytte forventning til Avinor er sterkt påvirket av disse kommersielle inntektene, og at staten av den grunn kan hente ut store utbytter fra Avinors virksomhet.

Mulige endringer i tax-free ordningene kan reise mange komplekse problemstillinger, med en rekke virkninger på økonomi og sysselsetting i Norge, samt effekt på finansiering og lønnsomhet i transportsystemet. Det er derfor svært viktig at eventuelle endringer i dette systemet utredes grundig og at alle mulige konsekvenser blir grundig vurdert. I denne sammenheng vil NHO Luftfart understreke at de kommersielle inntektene som Avinor og de ikke-statlige flyplassene i Norge har av dette, er avgjørende for drift og økonomi. Spesielt de ikke-statlige flyplassene i Norge er svært sårbare for endrede rammebetingelser på dette området.

Produksjon av bærekraftig biodrivstoff i Norge

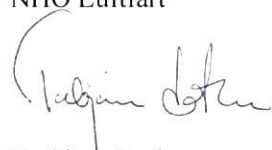
NHO Luftfart mener at en omlegging av avgiftssystemet er ett av flere tiltak for å bidra til bedre miljøløsninger i Norge. Vi er imidlertid av den oppfatningen at myndighetene i betydelig større grad enn tidligere må medvirke til innovasjon og bruk av ny teknologi og bærekraftige drivstoffformer for transportsektoren. Vi minner i denne sammenheng om etableringen av NOx fondet, som har vært en stor suksess. I vedlagte notat til brevet har NHO Luftfart skissert hvilke økonomiske rammebetingelser som bør etableres slik at produksjon av annengenerasjon bærekraftig biodrivstoff kan komme i gang i Norge. Et slikt prosjekt vil i løpet av få år kunne stimulere til utvikling av en ny bioindustri i Norge, styrke norsk skogsindustri og gi et viktig bidrag til en mer klimavennlig luftfart. De samfunnsmessige gevinstene vil kunne bli betydelige, og tiltakskostnadene for reduserte utslipp vil etter vår vurdering i løpet av kort tid ligge på et akseptabelt nivå. NHO Luftfart anbefaler at myndighetene vurderer dette og etablerer en dialog med bransjen om hvordan nødvendige rammebetingelser kan etableres.

Avslutning

NHO Luftfart mener at den prinsipielle tilnærmingen i mange av GK forslag i det alt vesentlige er fornuftige. Det er svært viktig for luftfarts-sektoren med et konsistent og riktig avgiftssystem nasjonalt, og som er harmonisert med internasjonale rammevilkår. Luftfarten er en internasjonalt konkurranseutsatt næring, og man må derfor også se hen til avgiftsordningene internasjonalt. Likeså er det viktig at ulike transportmidler prises konsistent, og at alle virksomheter dekker sine direkte og indirekte kostnader.

NHO Luftfart står gjerne til disposisjon dersom det er behov for utdyping av våre synspunkter på dette viktige området for norsk luftfartsnæring.

Med hilsen
NHO Luftfart



Torbjørn Lothe
Administrerende direktør

Vedlegg: Notat biodrivstoff

NHO Luftfart representerer følgende medlemsbedrifter:

Air Norway AS

Air Service Brønnøysund AS

Airlift AS

Airlift Services AS

Aviator OSL AS

Aviator BGH AS

Aviator NHB AS

Aviator Rfly AS

Bardufoss Ground Handling AS

Bristow Norway AS

Båtsfjord Reiseservice AS

Cabin Services Norway AS

CAE Centre Oslo AS

CAE Training Norway AS

CHC Helikopter Service AS

European Helicopter Center AS

Finnair

Fred. Olsen Fly og Luftmateriell AS

Helicopter Partner AS

Heli-One (Norway) AS

Helitrans AS

Honningsvåg Flyekspedisjon

LT TECH AS

Luftfartsskolen AS

Luftreiser

Lufttransport AS
Lufttransport RW AS
Lufttransport RW AS
Menzies Aviation (Oslo) AS
Norport Handling Bergen AS
Norrønaflý PW&AP AS
Norsk Helikopterservice AS
Norsk Luftambulans AS
Norwegian Air Shuttle ASA
Norwegian Air Norway AS
OSM Aviation
Pilot Flyskole AS
Pilot Services Norway AS
Qatar Airways
Rygge Sivile Lufthavn AS
Sandefjord Lufthavn AS
SAS Ground Handling AS
Scandinavian Airlines System, Denmark – Norway – Sweden
Scandinavian Air Ambulance
Sunnhordland Lufthavn AS
TCR Norway AS
TUfly Nordic AB
Universitetet i Tromsø, Fakultet for Naturvitenskap
Vadsø Flyekspedisjon
West Air
Widerøes Flyveselskap AS

Til:

Fra: Torbjørn Lothe

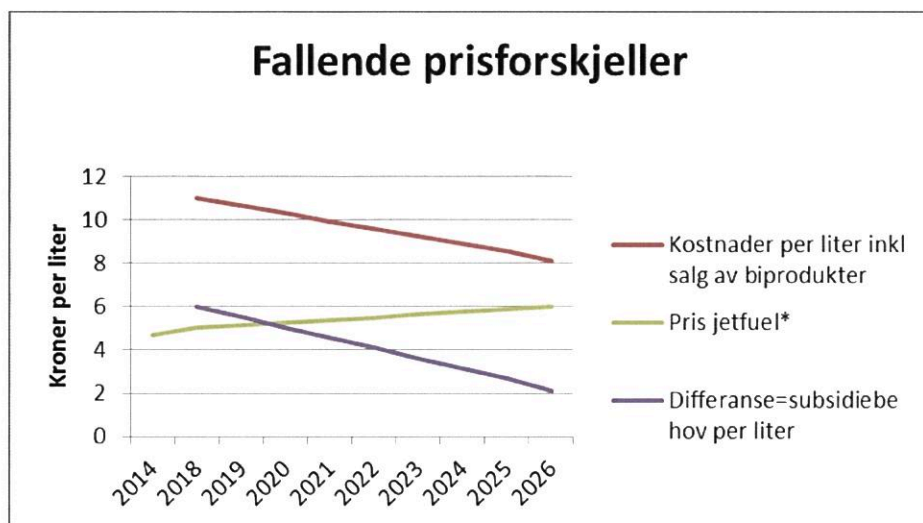
Kopi:

Dato: 12. februar 2016

Sak: CO2 fond biodrivstoff luftfarten

CO₂ fond for finansiering av produksjon av biodrivstoff

- 1. Norsk luftfart er inkludert i EUs kvoteordning for utslipp av CO₂, og tak for samlede utslipp er bestemt av EU. Norge har i tillegg en nasjonal (innenlands) CO₂ avgift for luftfart, som for den **kvotepliktige** luftfarten i 2014 utgjorde en innbetaling på ca 220-230 millioner kroner årlig, men som med foreslått nivå for 2016 er økt til anslagsvis 400- 450 millioner kroner.*
- 2. Flere industrielle aktører arbeider med å utvikle produksjon av syntetisk biojet, som vil ivareta EUs bærekraft kriterier med god margin. Med store tilganger på biomasse fra skog har Norge (og Norden) svært gode forutsetninger for slik produksjon. Teknologiene er kjente, men må utvikles videre gjennom storskala produksjon.*
- 3. Utredninger, blant annet et felles prosjekt mellom flybransjen og Avinor, viser at produksjon av biojet er fullt mulig i Norge, men at kostnadene for slik produksjon i oppstartsårene vil ligge høyere enn forventet markedspris for fossilt brennstoff. Anslag på kostnadsdifferanse pr liter produsert drivstoff ligger på mellom 3 – 6 kroner i startfasen, men som gjennom innovasjon og større skala produksjon i løpet av en 5 – 10 års periode kan forventes å reduseres til markedspris for fossilt drivstoff. Utfordringen blir å legge til rette rammevilkår som gir tilstrekkelige økonomiske incentiver for etablering av bærekraftig jetfuel i Norge.*
- 4. Et første generasjons produksjonsanlegg forventes å produsere anslagsvis 40 – 45 millioner liter jet-fuel, noe som vil dekke 8 -9 % av drivstoffet til innenlands luftfart. Dersom provenyet fra dagens CO₂-avgift for den kvotepliktige luftfarten kan anvendes til å dekke prisdifferansen mellom biojet og ordinært drivstoff vil dette utgjøre vel 5 kroner pr liter. Dette bør være tilnærmet tilstrekkelig for at et slikt bærekraftig drivstoff kan omsettes kommersielt. Over tid vil forskjellen mellom produksjonskostnader for biofuel og ordinært drivstoff reduseres, og ordningen kan trappes ned, og etter hvert avvikles, i takt med økt produksjon av biodrivstoff og lavere priser. Prinsippskisse nedenfor illustrerer en slik utvikling.*



5. Med en slik ordning kan dagens CO₂-avgift helt eller delvis opprettholdes, men provenyet kan anvendes som et incentiv for å få i gang produksjon av bærekraftig biodrivstoff. Teknisk sett kan det etableres en fondsordning tilnærmet som for NOx fondet, dvs fritak for avgift men innbetaling til et fond, for eksempel administrert av Næringslivets NOx fond. Denne ordningen er vel etablert og med lave administrative kostnader. Det kan lages en fremskrivning på årlig prisdifferanse og tilskuddsnivå pr liter biofuel, noe som gir forutsigbarhet for produsentene og gir grunnlag for langsiktige kontrakter med flyoperatorene. Ordningen må, som NOx fondet, antakeligvis notifiseres til ESA.
6. Støttebeløp pr tonn redusert utslipp vil ligge på ca 2000 kroner i starten, men raskt synke som følge av lavere prisdifferanse mellom produktene. Ordningen vil stimulere utvikling av en ny bioindustri i Norge, styrke norsk skogindustri, og gi et viktig bidrag til en mer klimavennlig luftfart. De samfunnsmessige gevinstene er betydelige, og kan bidra til en sunn vekst for luftfarten som fremmer konkurransekraft og velferd i et land som er svært avhengig av god mobilitet nasjonalt og internasjonalt.
7. NHO Luftfart anmoder derfor om at det nedsettes en arbeids-/forhandlingsgruppe med representanter for berørte departement (SD, FIN og MD) og bransjen som kan utarbeide et opplegg til en slik ordning som kan bidra til at produksjon av biodrivstoff til norsk luftfart kan komme i gang.

*forventet pris 2016 ca 6 kr