

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo

Fornebu, 13.08.2020

Høring - utredning om norsk luftfart i forandring

Det vises til brev av 18. desember 2020 om høring av *NOU 2019:22 Fra statussymbol til allemannseie – norsk luftfart i forandring*. Før vi kommenterer selve rapporten vil vi innledningsvis påpeke at koronapandemien har rammet luftfarten med særlig tyngde. Omsetningen er redusert til et marginalt nivå. Flyselskapene har kuttet produksjonen, iverksatt permisjoner og betydelige kostnadstiltak. Høye faste kostnader og marginale inntekter svekker allerede svake flyselskap. Store lån tas opp for å overleve på kort sikt. Myndighetene har gjort raske tilpasninger hva gjelder midlertidig lempe i avgifter og kjøp av et minstetilbud, men flyselskapene får ingen form for kontantstøtte selv om det er særlig denne bransjen som opplever stort bortfall av omsetning.

Mye tyder på at reisevanene endres på varig basis, det kan ta flere år før trafikken tar seg opp til nivåene vi så før smitteutbruddet kom. Flyselskapene opplever at egenkapitalen svekkes, og gjeldsgraden øker. Forutsetningene for å møte redusert etterspørsel vil ikke være robuste, og de var heller ikke robuste før krisen inntraff. Derfor er det viktig at bortfall av flypassasjeravgift og redusert moms opprettholdes samtidig som avgiftene til Avinor holdes lave inntil trafikken normaliseres.

Våre etterfølgende kommentarer omhandler luftfartsutredningen NOU 2019:22 basert på markedssituasjonen som gjaldt da utredningen ble skrevet i 2019. På sett og vis er både rapporten og våre kommentarer om rapporten på mange måter irrelevant sett med dagens briller. På sikt legger vi til grunn at trafikksituasjonen normaliseres, og da kan rapporten igjen bli relevant. Vi har følgende høringsinnspill til rapporten:

1. Generelle betraktninger om rapporten

Mandatet for rapporten kunne gjerne vært spisset fremfor å dekke veldig bredt. Rapporten kunne viet større plass til tema som omhandler strategi og rammebetingelser for norsk luftfart:

- Hva vil man egentlig med luftfarten i Norge, og hva er strategien for å få dette til?
- Hva er samfunnsnyttene av luftfarten for Norge?
- Hvorfor svekkes tilbudet i distriktene, og hvordan kan dette motvirkes?

Utredningen peker allikevel på mange viktige forhold som f.eks:

- Avgiftsregimet har bidratt til rimelige billetter ut av landet og dyrere billetter innenriks, særlig for korte ruter med små fly. (side 52)
- Co2 utslippene fra innenriks luftfart bidrar til ca 2,1% av totale utslipp i Norge. Utslippene fra innenriks luftfart har falt de senere årene og er nede på nivå som for 1999. Utslippene fra ruter til/fra Norge er størst og det har økt kraftig som følge av trafikkvekst.
- Globale utslipp fra luftfart vil øke – primært som en følge av at regioner som f.eks Asia har høy økonomisk vekst og en raskt voksende middelklasse som realiserer ønske om å reise.
- Utvalget anbefaler at deler av luftfartsavgiftene fra innenriks luftfart kanaliseres til et fond som kan bidra til raskere innføring av bærekraftig biofuel og raskere innføring av elektriske fly.
- Konkurransen fungerer bedre i Norge enn de fleste andre land i Europa. Sannsynligheten for at en rute vil bli betjent av bare ett selskap synker når ruta har mer enn én million seter.
- Det er mange anbudsruiter i Europa og det er et fellestrekk for anbudene at det er få utenlandske tilbydere. Ganske enkelt pga det er få operasjonelle synergier fra ruter i eget land, og det er større risiko knyttet til å gi anbud i et land der man ikke kjenner markedsforholdene.

Det fremgår ikke tydelig av rapporten, men vi mener hovedutfordringen for innenriks luftfart er følgende:

1. Rammebetingelser

De fiskale avgiftene (Co2 avgiften, økt moms, samt innføring av flypassasjeravgift) har økt med ca. 2,8 milliarder kroner i den borgerlige regjeringsperioden. Av denne økte avgiftsbelastningen ligger nesten 2 milliarder kr på norsk innenriks luftfart. Co2 avgiften og moms gjelder kun innenriks, mens flypassasjeravgiften er høyere i Norge enn for ruter til/fra Norge.

For Widerøe's kommersielle flyginger har summen av disse avgiftene økt med ca 220 MNOK på årsbasis om vi sammenlikner 2019 med 2015 og forutsetter uendret produksjon. Derfor har mange ruter blitt ulønnsomme, og tilbudet på kortbanenettet er derfor gradvis redusert. Reduksjonen i rutetilbudet utgjør ca 18% om vi sammenlikner 2020 (planlagt før korona) med 2014. Vi har pekt på de fiskale avgiftene som en hovedutfordring og vi benytter anledningen til å omtale disse nærmere:

- Co2 avgiften.

Co2 avgiften gjelder for alt flydrivstoff som selges i Norge, men den gjelder ikke for salg utenfor Norge. Norsk luftfart inngår allerede i EU's kvotehandelssystem EU-ETS. Ordningen setter et tak på utslippene fra sektorene som er inkludert i systemet. Framover skal utslippstaket reduseres med 2,2 pst per år, slik at utslippene i de kvotepliktige sektorene blir 43 pst lavere i 2030 enn i 2005. Dette er i tråd med Norges og EUs selv pålagte forpliktelser i Paris-avtalen. Utslippsreduksjonen i EU ETS er også i tråd med det scenariene fra FNs klimapanel mener er nødvendig fram til 2030 for å holde temperaturøkningen under 2 grader (IPCC, 2018). Widerøe mener at norske myndigheter bør arbeide for at kvotesystemet EU-ETS skjerpes ytterligere i stedet for å praktisere en særnorsk Co2 avgift som bare frigjør utslippskvoter til andre deler av Europa. Vi mener Co2 avgiften bør avvikles da den ikke har miljømessig effekt samtidig som den har noen uheldige virkninger som ikke omtales i rapporten:

- Avgiften øker drivstoffprisen i Norge, og det medfører at flyselskapene velger å tanke i ekstra i utlandet slik at man slipper å fylle så mye i Norge (tankering). Det resulterer i tyngre fly og ekstra drivstofforbruk med derav økte utslipp. Eurocontrol har estimert et ekstra utslipp på 900.000 tonn Co2 i Europa¹, og den særnorske Co2 avgiften bidrar til dette. Selskap som fyller rimelig drivstoff utenfor Norge kan bruke overskuddsdrivstoff på ruter innlands og dermed spare penger. Dette er ikke mulig på kortbanenettet da disse flyene bare benyttes i Norge.
- Et annet forhold er at Co2 avgiften kommer på toppen av allerede særlig høye drivstoffpriser i distriktene. Flydrivstoff er rimeligst på Gardermoen, deretter blir prisen høyere jo lenger ut i distriktene man kommer. Drivstoffprisen kan være opp mot 70% høyere på små flyplasser i nord. Vi er enig i prinsippet om at forurensere skal betale, og det gjør Widerøe gjennom kvotesystemet EU-ETS. Kortbanerutene har ingen mulighet til tankering og det er høye lokale prispåslag. Dette tilsier at kortbanenettet på ingen måte trenger Co2 avgiften i tillegg.

• **Merverdiavgiften**

Merverdiavgiften økte fra 8% til 10% i 2016, og den økte videre til 12% i 2018. Ett prosentpoeng økning i denne avgiften slår tyngre for flyselskapene enn for noen annen avgift. Vi registrerer at Danmark ikke har moms for transport, mens Sverige praktiserer 7%. Avgiften må ikke øke ytterligere, den bør helst reduseres til nivå for 2016. Det vises for øvrig til egen høringsuttalelse fra Widerøe til utredningen om enklere merverdiavgift med en sats (NOU 2019:11). Der påpeker vi at de fleste kommersielle kortbaneruter kan bli avvirket dersom satsen øker.

• **Flypassasjeravgiften**

Flypassasjeravgiften ble innført i 2016 uten konsekvensutredning. Avgiften belaster flyselskapene med ca 2 MRD i økte kostnader og utgjør ca 180 MNOK for Widerøe. For innlandsreiser ilegges avgiften pr passasjer for både utreise og retur, og det tilkommer moms i tillegg. For utlands reiser ilegges den kun ved utreise, og det tilkommer ikke moms. Avgiften for en tur/retur reise Tromsø – Hammerfest utgjør NOK 171,- inkl moms, mens tilsvarende for en lang reise som Oslo – Athen tur/retur bare blir NOK 76,50,- Avgiften har begrenset miljøeffekt, og bidrar til at korte innenriksruter får en vesentlig høyere belastning pr km enn lange ruter ut av landet.

Utvalget foreslår at det bør utredes å etablere en fondsløsning etter modell av NOx-fondet med midler fra f.eks. CO2-avgiften og/eller flypassasjeravgiften, dersom den videreføres. Midlene fra fondet kan både brukes til å framskynde produksjon og bruk av avansert biodrivstoff og utvikling av klimavennlige teknologier. Widerøe støtter en slik tilnærming dersom disse avgiftene videreføres, men mener at utvalget ikke har vurdert om flyselskapene kan bære det samlede avgiftstrykket. Dette er særlig utfordrende for korte ruter med små fly, og vi savner at rapporten belyser dette.

Rapporten drøfter i liten grad hvorfor distriktsrutene bygges ned mens det er kraftig vekst på ruter til/fra Oslo og ruter ut av landet. Nedbygging av det kommersielle tilbudet i distriktene skyldes i mindre grad sviktende etterspørsel, snarere sviktende lønnsomhet. Kombinasjonen av aldrende fly, korte ruter/mange landinger, høyere drivstoffpris, høyere fiskale avgifter pr km/sete og få seter å fordele kostnadene på innebærer høy setekost uavhengig av operatør og konkurransesituasjon. Derfor bør de fiskale avgiftene være lavere på kortbanenettet fremfor å være lavere på ruter ut av landet.

Det danske regionale flyselskapet Danish Air Transport har bare en rute i Norge, og de mener at det er vanskelig å utøke tilbudet som følge av norske luftfartsavgifter:

¹ <https://www.eurocontrol.int/publication/fuel-tankering-european-skies-economic-benefits-and-environmental-impact>

Konkurrent vil ikke overta rutene som Widerøe kutter: – Rammebetingelsene er helt umulige

Det danske flyselskapet Danish Air Transport lukter ikke engang på å overta flyrutene som Widerøe kutter. – Rammebetingelsene for luftfart i Norge er helt umulige, sier gründeren for selskapet.



Inghild Eriksen
Journalist



Tonje Hareland
Journalist

Publisert i går kl. 17:18
Oppdatert i går kl. 17:55

Dersom det hadde vært danske rammebetingelser i Norge hva gjelder fiskale luftfartsavgifter ville Widerøe spart ca 400 MNOK om anbudsrutene holdes utenfor, mens besparelsen ville vært ca 200 MNOK dersom de fiskale avgiftene hadde vært som i Sverige. Da ville flere kortbaneruter blitt lønnsomme med derav bedre rutetilbud og økt konkurranse. Forskjell i rammebetingelser for fiskale avgifter fremkommer i tabellen til høyre.

Land	Co2 avgift	Merverdiavgift	Flypassasjer avgift inkl mva	Besparelse ex FOT
Norge	1,39 pr liter	12 %	86,-	
Danmark	0	0	0	408 MNOK
Sverige	0	6 %	66,-	203 MNOK

Samferdselsdepartementet har forsøkt å kompensere noe for ulempen som de fiskale avgiftene har for distriktsrutene gjennom redusert startavgift og tårnavgift for mindre fly. Effekten av dette ble vesentlig mindre enn høringsforslaget indikerte, og forbedringen ble uansett spist opp av at andre avgifter økte slik at det totale avgiftstrykket for Widerøe's kommersielle ruter fortsatt økte fra 2019 til 2020 – til tross for noe lempe i startavgift og tårnavgift.

Utvalget har følgende kommentar om avgiftene:

«avgiftene i innenriksmarkedet har vokst vesentlig mer enn avgiftene i utenriksmarkedet, noe som kan være en del av forklaringen på hvorfor de to markedene har utviklet seg forskjellig. Etter utvalgets vurdering vil derfor lavere avgifter øke sannsynligheten for at det etableres flere flyruter, både helt nye ruter og ruter som konkurrerer med de eksisterende. Eventuelle avgiftsreduksjoner kan imidlertid komme i konflikt med miljøhensyn.»

Widerøe mener at en omlegging av avgiftene som kan bidra til et bedre rutetilbud i distriktene i liten grad vil ha negativ effekt på miljøet da korte ruter med små fly naturligvis har små utslipp i motsetning til store fly på lange ruter ut av landet.

- **Fremtidig avgiftsutvikling**

Widerøe frykter at det totale avgiftstrykket vil fortsette å øke i tiden fremover om vi ser bort ifra den midlertidige situasjonen knyttet til korona:

- Co2 avgiften skal øke med 5% årlig utover prisstigning
- Det er høringsforslag om å øke momsen
- Myndighetene ønsker å øke innblandingskravet av biodrivstoff fra 0,5% til 30% selv om dette drivstoffet foreløpig koster 4 ganger så mye som vanlig drivstoff.
- Kvoteavgiften (EU-ETS) for utslipp av Co2 vil fortsatt øke i tiden fremover etter hvert som EU reduserer taket på antall kvoter som kan slippes ut.
- Det er planer om å investere mange milliarder i lufthavnutbygging hvilket kan innebære økte avgifter fra Avinor.
- Det foreligger forslag om å øke flysikringsavgiftene for å ta igjen tapte inntekter som følge av redusert tilbud under koronaperioden.

Mye tyder derfor på at avgiftene fortsetter å øke med den konsekvens at flere distriktsruter i Norge blir ulønnsomme med derav fortsatt nedbygging. Dette omtales ikke i rapporten.

2. Anbudsruiter

Rapporten viser til tidligere utredning (Jansson – 2007) om effekten av å redusere billettprisen i FOT-nettet med 20%. Konklusjonen var at tiltaket syntes å være samfunnsøkonomisk sett nøytralt, men at det hadde vesentlige fordelings effekter i favør av reisende i distriktene, mot at offentlige tilskudd ville øke noe. Rapporten er gammel og vi anbefaler at det gjøres en ny vurdering.

3. Miljø

På side 82 fremkommer det at utslipp fra innenriks luftfart utgjør 2,1% av Norges samlede Co2 utslipp. De samlede utslipp fra luftfarten fordeles med 1,1 mill (39%) Co2 ekvivalenter innenriks og 1,7 mill (61%) tonn på ruter fra Norge og ut av landet. Tallene inkluderer ikke utslipp fra utlandsruter til Norge da dette registreres i landet flyet kommer fra. Om dette også tas med i vurderingen er utslippene fra ruter til/fra Norge 75% av luftfartens samlede utslipp i og til/fra Norge, mens innenriks utslipp utgjør 25%. Utlandsrutene antas fortsatt å vokse i sterkere grad enn innenriksrutene – blant annet som følge av lavere avgifter enn innenriksrutene.

Til tross for at hovedutfordringen med utslipp fra luftfart er ruter til/fra Norge velger norske myndigheter å innrette avgiftene med dobbel virkemiddelbruk som bare rammer innenrikstrafikken. (innenrikstrafikken har både særnorsk Co2 avgift samtidig som rutene betaler for sine utslipp gjennom kvoteordningen EU ETS mens utenriksrutene ikke har Co2 avgift). På side 77 i utredningen omtales dobbel virkemiddelbruk og det pekes på at «ifølge standard økonomisk teori bør myndighetene bruke ett virkemiddel per mål, og virkemidlene skal rettes direkte mot målet. Grønn skattekommisjon mener dobbeltreguleringer bør unngås med mindre det foreligger særskilte grunner.

Dersom Co2 avgiften opprettholdes anbefaler vi som nevnt at inntektene fra denne avgiften inngår i et fond som kan fremme reduserte utslipp etter modell fra Nox-fondet slik også utredningen anbefaler. Vi anbefaler også at norske myndigheter bør arbeide for mer ambisiøse mål for utslippsreduksjoner fra internasjonal luftfart gjennom ICAO, og for at målene reflekteres i CORSIA. Målene må være i tråd med anbefalinger fra FNs klimapanel.

Widerøe støtter utvalgets betraktninger om å legge til rette for innfasing av null eller lavutslippsfly gjennom anbud og unntak fra fiskale avgifter. Dette kan framskynde utvikling, produksjon og anskaffelse av lav- og nullutslippsteknologi.

4. Kapitler om arbeidsvilkår og flysikkerhet

Widerøe vil fremheve viktigheten av at flyselskapene konkurrerer på like vilkår.

Arbeidslivslovgivningen er i liten grad harmonisert internasjonalt, og derfor vil arbeidstakerrettigheter variere fra land til land. I Norge har man tradisjonelt ivaretatt gode arbeidslivs-standarder, mens andre land kan basere seg på standarder som vi i Norge mener ikke er gode nok. Vi er derfor enig i at det kan være formålstjenlig å arbeide for at det skal være en betingelse for å få og opprettholde en driftslisens etter forordning (EU) nr. 1008/2008 å etterleve arbeidsrettslig lovgivning. Utvalget skriver følgende:

Lovvalsreglene i Roma I-forordningen artikkel 8 bygger på et enkelt prinsipp om at reglene i det landet arbeidsforholdet har sterkest tilknytning til skal gjelde. I saker som handler om svært mobile arbeidstakere om bord på fly er det allerede en tendens i gjeldende rett til å si at arbeidsforholdet har sterkest tilknytning til den eventuelle faste basen der arbeidstakeren normalt starter og avslutter arbeidet sitt. En forenklet og avklarende løsning ville være å vedta en entydig lovvalsregel som slår fast at base-landets arbeidsrettslige regler alltid skal legges til grunn. Det følger av de operative EU-reglene at flyselskaper skal peke ut en base for alt flygende personell. I tillegg er basen klart definert i de samme reglene. Et støtteargument for å knytte lovvalget til nettopp base-landet er at bopel og base av praktiske grunner vanskelig kan ligge langt fra hverandre. Bopelen vil ha stor betydning for personellens levekostnader, i tråd med tankegangen bak utsendingsreglene (kapittel 6.4.3). Lønns- og arbeidsvilkårene bør derfor gjenspeile rettsreglene i den regionen der basen og bopelen ligger. Den rettsregelen i Roma I-forordningen som eventuelt skal presiseres gjelder for alle typer arbeidskontrakter, ikke bare i luftfarten. Regelteknisk kan det være krevende å begi seg inn på et spor der hver sektor får skreddersydde regler. På den annen side kan det hevdes at luftfarten er så spesiell at en særregel kan forsvares. Utvalget vil oppfordre regjeringen til å være en pådriver overfor EU-kommisjonen i arbeidet med å sørge for klare og entydige lovvalsregler.

Widerøe vil fremheve viktigheten av å klargjøre disse lovvalsreglene.

5. Videre arbeid

Widerøe anbefaler at det etableres en felles arbeidsgruppe med representanter fra bransjen og myndighetene som kan jobbe videre med anbefalingene fra luftfartsutvalget. Det bør utarbeides en nasjonal luftfartsstrategi, og det må vurderes tilpasninger i rammebetingelser med særlig vekt på innenriksruter/distriktsruter. Vi anbefaler også at det etableres et klimapartnerskap etter dansk modell som kan ha som målsetting å finne løsninger som fremskynder innfasing av bærekraftig biofuel og som bygger bro til en fremtid luftfart som tar i bruk lav- og nullutslippsteknologi.

Med vennlig hilsen

WIDERØE'S FLYVESELSKAP AS

Terje Skram

Direktør Strategi & Infrastruktur