



Universitetet
i Stavanger

Flypassasjeravgiften - en fem på tolv-avgift?

En kvalitativ analyse av utilsiktede konsekvenser

Av

Martin Pettersen

&

Christoffer Ellingsen

Veileder: *Førsteamanuensis* Gorm Kipperberg

Masteroppgave i økonomi og administrasjon

DET SAMFUNNSVITENSKAPELIGE FAKULTET,
HANDELSHØGSKOLEN VED UIS

Våren 2016



Universitetet
i Stavanger

DET SAMFUNNSVITENSKAPELIGE FAKULTET,

HANDELSHØGSKOLEN VED UIS

MASTEROPPGAVE

STUDIEPROGRAM:

Master Økonomi & Administrasjon

OPPGAVEN ER SKREVET INNEN FØLGENDE
SPESIALISERINGSRETNING:

Økonomisk analyse

ER OPPGAVEN KONFIDENSIELL? (**NB!** Bruk rødt skjema
ved konfidensiell oppgave)

TITTEL:

Flypassasjeravgiften - en fem på tolv-avgift? En kvalitativ analyse av utilsiktede konsekvenser.

ENGELSK TITTEL:

The Air Passenger tax - a last minute decision? A qualitative analysis of unintended consequences.

FORFATTER(E)

Studentnummer:

227802

227208

Navn:

Martin Pettersen

Christoffer Ellingsen

VEILEDER:

Førsteamanuensis.
Gorm Kipperberg

OPPGAVEN ER MOTTATT I TO – 2 – INNBUNDNE EKSEMPLARER

Stavanger,/..... 2016 Underskrift administrasjon:.....

Forord

Denne oppgaven er et avsluttende kapittel av et toårig masterstudium i økonomi og administrasjon ved Handelshøgskolen ved Universitet i Stavanger 2016.

Motivasjonen for å skrive om flypassasjeravgiften ligger på oppmerksomheten avgiften har fått i media, der et mangfold av interessegrupper har kritisert avgiften, og de negative virkninger den vil medføre. Dermed virket det utfordrende og interessant å kunne drøfte disse konsekvensene fra et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Vi ønsker å rette en takk til vår veileder Gorm Kipperberg for gode og konstruktive tilbakemeldinger gjennom prosessen. Videre vil vi takke venner og familie for god støtte gjennom hektiske perioder.

Stavanger, 13. juni 2016

Martin Pettersen & Christoffer Ellingsen

Sammendrag

Denne oppgaven har til hensikt å belyse potensielle utilsiktede konsekvenser som følger av flypassasjeravgiften. Avgiften er mye omtalt i media, hvor flere grupper bemerker seg at avgiften vil medføre negative virkninger. Utilsiktede konsekvenser kan oppstå i alle beslutninger som gjøres - Der en av de underliggende grunnene til at de oppstår er vurderingsfeil, og mangel på informasjon i beslutningsøyeblikket. Analysen baserer seg på Toll- og avgiftsdirektoratets høringsnotat som ble sendt ut 21. desember 2015, og høringssvarene som direktoratet mottok. Høringssvarenes bredde gir et godt grunnlag til å belyse potensielle utilsiktede konsekvenser, og er dermed basen for den kvalitative analysen i oppgaven. Analysen er gjort som en kombinasjon av en diskusjonsanalyse og en casestudie med et samfunnsøkonomisk perspektiv. I analysen trekkes det også paralleller til den konseptuelle delen av utilsiktede konsekvenser.

Flypassasjeravgiftens utilsiktede konsekvenser berører mange grupper og sektorer. Et mangfold av de potensielle konsekvensene viser seg å være videre ringvirkninger av effekter som i utgangspunktet er forutsett. Slik avgiften er utformet i dag, medbringer den alvorlige konsekvenser for aktører som avhenger av flymarkedet, men også for markedet i seg selv. Avgiften vil være konkurransevridende for flyselskaper, og norske lufthavner som konkurrerer i et prissensitivt europeisk marked. I tillegg er miljøgevinsten knyttet til avgiften svært usikker, selv om avgiften frontes som en miljøavgift.

Innholdsfortegnelse

Forord.....	1
Sammendrag	2
Figurliste	5
1. Innledning.....	6
2. Utisiktede konsekvenser	8
2.1 Konseptet	8
2.1.1 Årsaker til utisiktede konsekvenser.....	9
2.2 Første historiske benevnelse, og utviklingen av fenomenet	11
2.2.1 Den usynlige hånd	11
2.2.2 «The Law of Unintended Consequences»	12
2.2.3 Lignende fenomener	13
2.2.4 Påvirkning på samfunnet.....	13
3. Litteratursammendrag	13
3.1 Forskning innenfor helsesektoren.....	14
3.2 Forskning innenfor psykologi	15
3.3 Forskning innenfor innovasjon	15
3.4 Forskning innenfor miljøutvikling.....	15
3.5 «The Green Paradox»	16
4. Flypassasjeravgiften (FPA).....	18
4.1 Tidligere passasjeravgift innen norsk luftfart.....	19
4.2 Luftfartssektoren i Norge	19
4.3 Eksisterende avgifter	20
4.4 Kvotesystemet.....	21
4.5 Hvorfor en miljøavgift? - negative eksternaliteter	22
5. Samfunnsøkonomisk Analyseperspektiv	26
5.1 Samfunnsøkonomisk analyse	26
5.2 Konsekvensutredning (KU).....	27
5.2.1 Fire steg under en konsekvensutredning.....	27
6. Analyse	32
6.1 Metodisk tilnærming	32
6.2 Forventede virkninger.....	33
6.3 Kategorisering av høringssvar	36
6.4 Mangel på konsekvensutredelse	37
6.5 Endring i konsumentadferd.....	38
6.5.1 Grupper med lavere inntekt er hardest rammet.	39
6.5.2 Forurensere skal betale.....	40
6.6 Effekt på konkurranse mellom flyselskaper	40
6.6.1 Transfer/transitt-passasjerer er fritatt fra avgiften	41
6.6.2 Lavprissegmentet er spesielt sensitiv for prisendringer	43

6.6.3 Avgiften differensierer ikke etter distanse.....	44
6.6.4 Effekt på europeisk konkurranse	45
6.7 Virkninger for Turistnæringen	45
6.7.1 Avgiften påvirker turistnæringens bidrag til GDP	46
6.7.2 Norsk turistnæring henger allerede etter sammenlignet med andre land.....	46
6.7.3 Reaksjon på FPA	47
6.8 Nedleggelse av Moss lufthavn Rygge (MLR)	47
6.8.1 Direkte utilsiktede konsekvenser for lufthavnen	48
6.8.2 Indirekte utilsiktede samfunnsøkonomiske konsekvenser	49
6.8.3 Indirekte utilsiktede konsekvenser for forsvaret	50
6.9 Kan føre til økte kostnader/tapte inntekter for staten	52
6.10 Usikker miljøgevinst.....	53
6.10.1 Redusere klimagassutslipp i luftfartssektoren	54
6.10.2 Utarbeidelse av infrastruktur	54
6.10.3 Teknologiske endringer	55
6.10.4 Luftfartens utslippsandel i transportsektoren	55
6.10.5 Tiltak for utslippsreduksjon	57
6.10.6 Medbringer FPA en form for dobbeltbeskatning?	57
6.10.7 Bryter avgiften med internasjonale avtaler/konvensjoner?	58
6.10.8 Kvote- og avgiftssystemet fungerer ikke optimalt	59
6.10.9 Kvote- og avgiftssystemet fungerer ikke optimalt	60
6.11 Forslag til implementering	60
6.11.1 Passasjeravgifter fra et europeisk perspektiv	60
6.11.2 Speilvende avgiften	66
6.11.3 Avgiften bør reguleres etter lengde, og fritak fjernes.....	66
6.11.4 Øremerke avgiftsinntektene	67
6.11.5 Midlertidige tiltak, inntil dagens systemer fungerer	67
7. Diskusjon & Konklusjon.....	69
7.1 Hovedfunn	70
7.2 Veien videre	71
Litteraturliste.....	72

Figurliste

FIGUR 2.1: UTILSIKTEDE KONSEKVENSER	9
FIGUR 2.2: TIDSLINJE FOR UTILSIKTEDE KONSEKVENSER	11
FIGUR 4.1: TILBUD, ETTERSPOERSEL.....	23
FIGUR 4.2: TILBUD OG ETTERSPOERSEL, MEC INTEGRERT	24
FIGUR 5.1: KONSEKVENS MATRISE.....	30
FIGUR 5.2: KONSEKVENSUTREDNING.....	31
FIGUR 6.1: FORVENTEDE/TILSIKTEDE EFFEKTER	34
FIGUR 6.2: OVERSIKT HØRINGSINSTANSER	36
FIGUR 6.3: ÅRSÅK-VIRKNINGSKJEDE FOR KONKURRANSESITUASJON.....	44
FIGUR 6.4: ÅRSÅK-VIRKNINGSKJEDE FOR TURISTNÆRINGEN.....	47
FIGUR 6.5: MLR VIRKSOMHET	49
FIGUR 6.6: NEDLEGGELSE AV MLR, RINGVIRKNINGER.....	51
FIGUR 6.7: UTSLIPPSOVERSIKT I TRANSPORTSEKTOREN.....	56
FIGUR 7.1: UTILSIKTEDE/UVENDETE KONSEKVENSER	69

1. Innledning

Enhver handling man gjennomfører gjøres på bakgrunn av et ønsket mål. Etterhvert som handlingene blir mer komplekse sees det behov for nøyere gjennomgang av virkninger. Det første man tenker på er så klart hvordan man skal nå målet, og om målet er realiserbart - Men ofte kan handlingen forårsake utilsiktede konsekvenser for andre områder enn først planlagt. Utilsiktede konsekvenser kan observeres i alle kriker og kroker av verden, og kan forekomme av de minste valgene man tar i det daglige liv. Dette er spesielt viktig når det diskuteres større tiltak som utføres av offentlig sektor, hvor de utilsiktede konsekvensene kan påvirke store deler av befolkningen.

Toll- og avgiftsdirektoratet (TAD) sendte 21.12.2015 ut høringsnotat på vegne av Finansdepartementets endringer i forskrift nr. 1451 *særlig avgiftsforskriften* angående flypassasjeravgiften. Hvor interessegrupper ble invitert til å sende innvendinger til avgiften.

§ 1 Fra den tid departementet bestemmer skal det i henhold til lov 19. mai 1933 nr. 11 om særlig avgifter betales avgift til statskassen på ervervsmessig flyging fra norske lufthavner med kr 80 per passasjer. (Høringsnotat Toll- og avgiftsdirektoratet, UD)

Innføringen av flypassasjeravgiften vekket mye oppsikt i media grunnet avgiftens potensielle effekter for forskjellige grupper. Det er stilt store spørsmål til implementeringen og dens mangel på virkningsanalyser. Høringssvarene som ble sendt inn gir et kvalitativt innblikk i potensielle konsekvenser avgiften vil påføre for diverse grupper i samfunnet, noe som gir et godt grunnlag for å kunne studere utilsiktede konsekvenser av avgiften. Høringssvarene som ble sendt inn til TAD vil ligge til grunn for oppgavens utredning, hvor deler av potensielle konsekvenser vil kategoriseres og utredes i samhandling med teori og relevant litteratur. Oppgavens problemstilling blir dermed:

Hva er potensielle utilsiktede konsekvenser av flypassasjeravgiften?

Problemstillingen leder til følgende forskningsspørsmål:

- Hvilke grupper vil berøres?
- Hvilke konsekvenser er direkte, og hvilke er indirekte ringvirkninger?
- Er det sammenhenger mellom konsekvensene?
- Hva er miljøeffekten av avgiften?

Analysen er en kombinasjon av en diskursanalyse og en casestudie. Diskusjonen av de utilsiktede konsekvensene presenteres i et samfunnsøkonomisk perspektiv, herunder vil det ikke forekomme en komplett samfunnsøkonomisk analyse eller konsekvensutredning. Det er verdt å poengtere at Avinor, Statens Vegvesen, og Direktoratet for økonomistyrings samfunnsøkonomiske veiledere fokuserer primært på investeringskostnader, hvor det investeres store summer til for eksempel utbygning av en ny veg. Det finnes ingen veiledere tilpasset en analyse av tiltak uten investeringskostnader. Implementering av avgifter forventes å generere inntekt for staten, og kan skape et uklart resultat dersom man benytter en vanlig nytte-kostnadstilnærming.

Oppsett for oppgaven

Masteroppgaven er delt inn i seks kapitler: Kapittel to «Utilsiktede konsekvenser» omhandler teori knyttet til det underliggende fenomenet i oppgaven. Først vil det presenteres en konseptuell bakgrunn, og deretter den historiske utviklingen av fenomenet. Herunder vil det også presenteres fenomener som har lignende karakteristikk som det aktuelle fenomenet. I kapittel tre «Litteratursammendrag» vil det presenteres et sammendrag av forskningen av fenomenet. Mer spesifikt vil det vises til effekter fenomenet har hatt på forskjellige sektorer.

I kapittel fire «Flypassasjeravgiften» vil omgivelsene avgiften implementeres i gjennomgås. Med dette menes eksisterende avgifter i det norske luftmarkedet, og markedet i seg selv. I form av økonomisk teori, vil det også drøftes hvorfor det er behov for en slik avgift. Kapittel fem «Samfunnsøkonomisk analyseperspektiv» vil presentere perspektivet som anvendes i analysen. Det fremkommer ikke en komplett utredning av verktøyene, men fremgangsmåten som er underliggende en konsekvensutredning benyttes i analysen, og vil derfor utredes her.

I kapittel seks «Analyse» vil den metodiske tilnærmingen gjennomgås, deretter vil vi diskutere de forventede konsekvensene av avgiften. Hoveddelen startes med å kategorisere de innvendingene som fremkommer i høringssvarene, for så å gå mer i dybden på de viktigste momentene, – samtidig som momentene knyttes mot konseptet rundt utilsiktede konsekvenser.

I kapittel syv «Drøfting og Konklusjon» vil vi sammenstille funnene gjort i analysen med problemstillingen og forskningsspørsmål. Sammenstillingen vil skje sammen med en kvantifisering av høringssvarene som viser til hvor mange av instansene som har påpekt

effektene. Der analysen er drøftende i seg selv, vil det være et større fokus på konklusjonen i dette kapittelet.

2. Utsiktede konsekvenser

I dette kapittelet vil det utredes teori rundt «utsiktede konsekvenser». Først vil konseptet forklares, og deretter fenomenets historiske utvikling.

2.1 Konseptet

Når et individ utfører en handling er det for oppnåelse av et ønsket mål. Noen ganger kommer måloppnåelsen på bekostning av konsekvenser for utsiktede grupper. I denne sammenhengen kan begrepet «konsekvenser» være både positive og negative virkninger. Konsekvensene kan fremkomme som en serie av effekter, som avhenger direkte eller indirekte av handlingen. Utsiktede konsekvenser er forutsett og dermed en tiltenkt reaksjon på handlingen. Utsiktede konsekvenser er et resultat som ikke er forutsett i beslutningsøyeblikket.

Utsiktede konsekvenser kan deles inn i tre forskjellige typer:

1. Utsiktet fordel.

En positiv konsekvens som oppstår i tillegg til den ønskede effekten av en handling. På dagligtale kan det ofte kalles flaks.

For eksempel: Aspirin ble brukt som medisin mot hodepine, feber og fungere som smertestillende. I senere tid viser det seg at Aspirin også hjelper mot hjerteinfarkt og slag (Jeffreys, 2008).

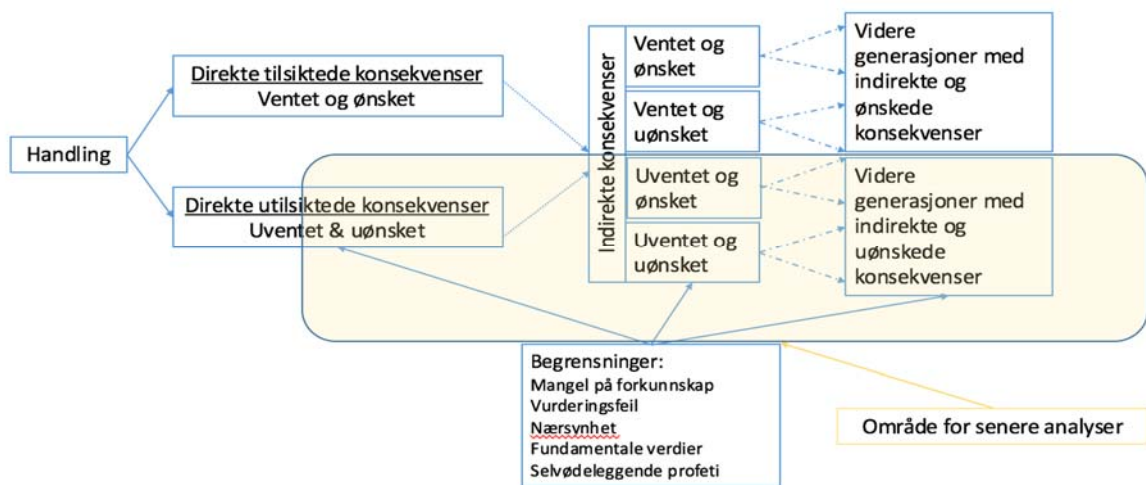
2. Utsiktet ulempe.

En negativ konsekvens som kommer i tillegg til den ønskede effekten av en handling. For eksempel: På 90-tallet kom airbagen som skulle beskytte ved kollisjoner. Disse skyter ut for at man ikke skal bli slengt rundt men viser seg å skade småbarn i barneseter fremme i passasjerseater i bilene. Grunnet dette ble barnesetene ført bak i bilen for mer beskyttelse, dette førte til flere barn ble glemt igjen i bilene og vi fikk en økning i dødsfall grunnet hetslag (Geoghegan, 2014).

3. ”Perverse results”

Er en konsekvens der man utfører en handling med et formål, men handlinger viser seg å gjøre det motsatte og forverrer situasjonen i forhold til utgangspunktet. I Hanoi ble det iverksatt et program for å redusere antall rotter, hvor programmet betalte befolkningen en premie per rottehode de leverte inn. Dette resulterte i en økning i rotter grunnet at innbyggere begynte med oppdrett av rotter for å få mest mulig betalt (Vann, 2003).

2.1.1 Årsaker til utilsiktede konsekvenser



Figur 2.1: Utilsiktede konsekvenser

Utarbeidet fra: (Sveiby, Gripenberg, Segercrantz, Eriksson & Aminoff, 2009)

Figur 2.1 viser sammenhengen mellom en handling og dens følger gjennom direkte og indirekte konsekvenser kan skape videre ringvirkninger i samfunnet. Det listes fem begrensninger som kan forårsake utilsiktede konsekvenser (Merton, 1936):

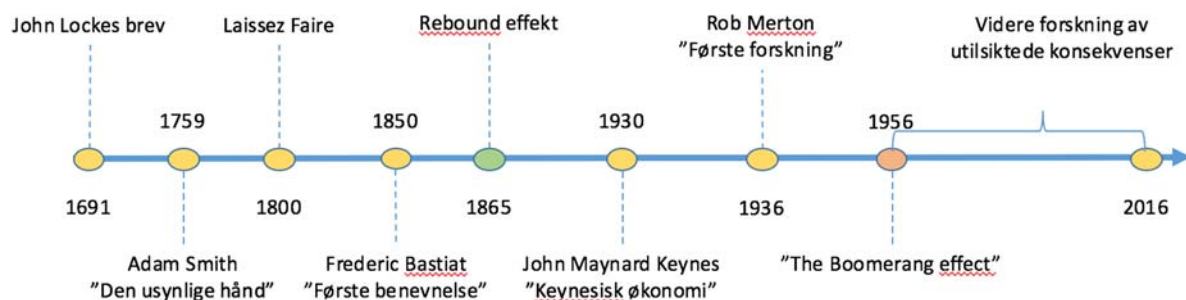
1. *Mangel på forkunnskap*: Det er kjent at menneskeheten ofte handler uten å vite om alle konsekvensene som kan følge handlingen. Det er lett å trekke egne konklusjoner og ha en egen oppfatning om hva som vil skje før handlingen foretas. Ofte er en så oppslukt i avgjørelsen og hva som kommer til å skje at man ser seg blind på mulige utfall og andre konsekvenser enn kalkulert.
2. *Vurderingsfeil*: Ofte når vi vurderer et utfall kan vi gjøre feilvurderinger. Dette kan være på bakgrunn av informasjonen som er innhentet. Vurderingsfeilen kan også oppstå i beslutningsøyeblikket.

3. *Nærsynthet*: Utfallet av det som skjer i dag overstyrer det langsiktige perspektivet.
4. *Fundamentale verdier*: Merton (1936) sier videre «Det er ingen vurdering av ytterligere konsekvenser på grunn av den følte nødvendigheten av visse tiltak, pålagt av visse grunnleggende verdier». For å eksemplifisere dette bruker han den protestantiske etikk, hardt arbeid og askese som paradoksalt fører til sin egen nedgang gjennom oppbygging av formue og eiendeler.
5. *Selvødeleggende profeti*: Ble innført av Merton som en motpol til den ofte siterte setningen "selvprofeti". Han bruker eksempel om organisasjonsendring for å belyse valget - Merton mener grunnen til at endringstiltak gjerne mislykkes er fordi endrende initiativer blir møtt med kynisme av ansatte som ikke ønsker endring, og dermed øker risikoen for at implementeringen mislyktes ytterligere.

Et komplekst samfunn vil reagere på ulike handlinger og påvirkes i forskjellig grad med ulike reaksjoner. Ved en grundig analyse er det mulig å begrense effektene da informasjonen i handlingsøyeblikket er nøye vurdert. Videre vil fenomenets «historie» gjennomgås, - når begrepet først ble diskutert og videre forskning.

2.2 Første historiske benevnelse, og utviklingen av fenomenet

Figur 2.2 viser en tidslinje og gir en oversikt over utviklingen av fenomenet. Ideen rundt fenomenet utilsiktede konsekvenser er kjent tilbake til John Lockes brev (1691) til Sir John Somers, medlem av det Engelske parlamentet. Her uttrykker John sin bekymring til å senke renten og hevingen av verdien på penger. Når vi skal trekke beslutninger som påvirker en omfattende økonomi er det viktig å få belyst flere vinklinger og utfall før beslutningen tas. I brevet fremlegges det positive og negative konsekvenser (Locke, 1691). Videre forsøkte Merton (1936) å utdype fenomenet utilsiktede konsekvenser – «Konsekvensene av en handling begrenset til elementene som omhandler avgjørelsen og er direkte knyttet til dem. Det vil si at konsekvensene ville uteblitt dersom handlingen ikke hadde funnet sted» (Merton, 1936). Det ligger også en fotnote i artikkelen, hvor Merton lover å skrive en bok om historien rundt utilsiktede konsekvenser. Selv om det ble brukt 60 års arbeid ble boken aldri ferdigstilt frem til hans død i 2003 (Norton, 2008).



Figur 2.2: Tidslinje for utilsiktede konsekvenser

2.2.1 Den usynlige hånd

Den usynlige hånd er diskutert ikke bare innen økonomi, men samfunnsvitenskap, etikk og politikk for å nevne noen. Selv om den usynlige hånd danner mye av grunnlaget for teorien i dagens samfunn, brukte Smith begrepet kun tre ganger i "The Theory of Moral Sentiments" (1759). Smith diskuterer hvordan til huseieren handler til nytte for seg selv gjennom egeninteressen og trenger arbeidskraft som skaper sysselsetting og økonomisk vekst. Summen av de handlinger hvert individ foretok seg på bakgrunn av egen interesse, ville ende opp med å være det beste for samfunnet (Smith, 1759).

I ”The Wealth of Nations” (1776) brukes et eksempel hvor en slakter driver et slakteri og har arbeidere som jobber for seg. Han har kjøtt nok til å forsørge familien, og det fremkommer en mulighet til å bytte overskuddet av kjøtt mot varer og tjenester. Arbeiderne får arbeidsplasser som fører til overlevelse da de får mulighet til å forsørge sine familier gjennom inntekter fra slakteriet (Smith, 1776). Den utilsiktede konsekvensen oppstår i slakterens driv av egeninteressen om å tjene på kjøttoverskuddet, og den usynlige hånd styrer beslutningen til samfunnets beste. «Den usynlige hånd som er blitt et eksempel på positive utilsiktede konsekvenser» (Norton, 2008).

2.2.2 «The Law of Unintended Consequences»

Adam Smith sin teori om frikonkurransemarked ble godt mottatt i Frankrike på 1800-tallet av «Laissez Faire¹» økonomer. De mente myndighetene ikke skulle inn å regulere markedet da tilbud og etterspørsel ville justere dette til å bli mest mulig samfunnsoptimalt (Viner, 1927). Skatter og avgifter skulle holdes borte fra markedet og det ble sett på som en straff mot produsenter som bidro til sysselsetting.

En sentral motstander av «Laissez Faire» økonomer var John Maynard Keynes. Under studiet av depresjonen i England (1930) så Keynes på muligheter hvor myndighetene kunne stimulere markedet til økonomisk vekst. Frikonkurransen innen gitte rammer ville være det beste for samfunnet. I nedgangstider vil myndighetene utføre tiltak som redusering av skatter og øke sin kjøpekraft for å stimulere til økonomisk vekst. Ved oppgangstider skulle reguleringen økes og myndighetenes kjøpekraft reduseres. Keynesisk økonomi blir sett på som etterspørselssiden som fokuserer på endringer i økonomien på kortsikt (Keynes, 1926).

Dette går mot «The Law of Unintended Consequences» som tilsier at når noe simpelt skal styre noe komplekst vil avgjørelsen få konsekvenser og ringvirkninger på steder beslutningstakerne ikke hadde regnet med (Norton, 2008). Det politiske system som simpelt og bruker begrenset informasjon, kortsiktig perspektiv og svake, feiljusterte incentiver til å styrke sin argumentasjon. Dette er nevnt som begrensninger i figur 2.1 og som en bidragsyter til utilsiktede konsekvenser (Merton, 1936). Samfunnet er et mer komplekst system som stadig er under utvikling, gir sterk tilbakemelding og er et incentivbasert system. I følge Smiths teori ville den usynlige hånd styre samfunnet ut av kriser på langsikt grunnet sykliske svingninger i økonomien.

¹ Laissez Faire, fransk for å la være. Et prinsipp i kapitalismen som går ut på at det økonomiske systemet bør være fri fra statlig regulering og drives av markedskreftene.

2.2.3 Lignende fenomener

Parallelt med utilsiktede konsekvenser oppstod også fenomenet «rebound effect», som ble først artikulert av William Jevons (1865). Rebound effekt er brukt til å forklare forbedring i energieffektivitet sammenlignet med reduksjoner i energiforbruket (Gillingham, Rapson & Wagner, 2014). Innen sosialpsykologi brukes fenomenet «boomerang effect» som fikk sitt begrep i 1953. Boomerang effekt er en utilsiktet konsekvens av et forsøk på overtalelse som ender i det omvendte utfallet enn ønsket (Hovland, Janis & Kelley, 1953). Et annet begrep er bivirkninger, som er en forklaring på uønskede virkninger ved bruk av for eksempel medisiner. Selv om disse i noen tilfeller er forutsett er dette en utilsiktet konsekvens. Fenomenene har egne begreper, men det kan trekkes klare paralleller til hvordan man prøver å måle/beskrive utilsiktede konsekvenser.

2.2.4 Påvirkning på samfunnet

Fra Lockes bekymring i 1691 frem til i dag har utilsiktede konsekvenser vært med på å forme samfunnet slik det er i dag. Videre har fokuset på utilsiktede konsekvenser økt, og statlig sektor har en stor påvirkningskraft til å regulere samfunnet i ønsket retning gjennom restriksjoner, skatter, og lovverk. Fenomenet trenger ikke være økonomiske konsekvenser. Det kan også påvirke miljøet i form av høyere utslipp, eller samfunnet i form av knappe ressurser på et ønsket gode.

3. Litteratursammendrag

I senere tid er utilsiktede konsekvenser undersøkt i et mangfold av sektorer - både for å undersøke måloppnåelse, men også hva som skulle til for å nå målet. I dette kapittelet vil det gjennomgås forskning innenfor spesifikke sektorer. Til slutt er fokus rettet mot statlige reguleringer og miljøet sammen med utilsiktede konsekvenser, for å undersøke hvilken forskning som finnes på emnet. Under vises en inndeling av vitenskapelige artikler om fenomenet etter et søk med kategoriske inndelinger. Søkene er utført i ECONLIT, som er en database for økonomisk litteratur. Det er valgt å rette søkeordene mot abstrakt og tittel for å sile ut litteratur som inneholder søkeordene tilfeldige plasser i teksten, og som dermed ikke er relevante for de emnene vi er ute etter.

SØKEORD:	ANTALL TREFF
Unintended consequences	724
+ Environment	46
+ Government policy	17
+ Taxes	21
+ Transportation	7
+ Emissions	36
+ Environment + Taxes	4
+ Government policy + Transportation	0
+ Taxes + Transportation	0
+ Environment + transportation	0
+ Environment + Government policy	0
+ Emissions + Government policy	2

3.1 Forskning innenfor helsesektoren

USA har hatt ekstrem vekst i teknologiutvikling, og dermed monetær støtte til videre forskning. Det er allment kjent at utvikling i helsesektoren har store fordeler, men muligheten for at det en gang kan oppleves «for mye vekst» får liten oppmerksomhet. Grunnen til dette kan være at konsekvensene med for mye vekst i helsesektoren ikke er forventet, og blir diskontert ned eller utelatt i analyser (Fischer & Welch, 1999). Om dette stemmer kan det være et generelt problem globalt. «The Law of Diminishing Returns» brukes for å vise hvordan en avtakende effekt per krone investert vil være et problem.

I perioden 1980-1989 studerte DiNardo og Lemieux (2001) hvordan økningen i aldersgrensen for alkohol førte til en svak nedgang i alkohol konsumert. Effekten av reguleringen var ønsket, men det viste seg også å fremprovosere en økning i forbruk av marihuana som en reaksjon av handlingen.

Innen helse er man klar over fenomenet og det finnes forskning på området. Ved operasjoner og medisinerer brukes bivirkninger som en forklaring på reaksjoner som ikke er tiltenkt, eller ønsket.

3.2 Forskning innenfor psykologi

Pollay (1986) diskuterte hvordan reklame påvirket menneskelig sosial atferd og utilsiktede konsekvenser. Reklame blir av mange sett på som forurensning av et individs tanker og atferd gjennom å styre individers meninger. Det fremkommer i artikkelen hvordan reklamering av produkter skal få oss til å kjøpe dem, men utilsiktede konsekvenser av dette kan være at vi blir mer materialistiske og tror nye varer kan hjelpe oss å komme unna personlige problemer (Pollay, 1986). For å gjøre budskapet lett forståelig bruker reklamene gjenkjennelige karakterer og settinger som øker stereotypi. Noe som videre kan føre til seksuell trakassering, rasisme og lettere for å sette andre personer i bås (Pollay, 1986). Idealisering av det gode liv kan også påvirke selvtilliten og selvfølelsen til forbrukeren.

I psykologiens verden er det forsket endel på utilsiktede konsekvenser og innen sosialpsykologi er fenomenet bedre kjent som «The Boomerang Effect» (Hovland et al., 1953).

3.3 Forskning innenfor innovasjon

Innovasjon er et emne det er forsket mye på gjennom tidene, og er en av bidragsyterne til vekst i økonomien og samfunnet. Derfor stiller man seg spørrende til hvorfor det er så få som forsker på utilsiktede konsekvenser forårsaket av innovasjon. (Sveiby et al., 2009) analyserer artikler som ser på muligheter for lavere produktivitet, økt arbeidsledighet og økt kynisme på bakgrunn av innovasjon. En grunn til at det er lite forskning på dette området er den fundamentale formeningen om at innovasjon er bra. Tatt i betraktning den eksponentielle veksten i forskning på innovasjon, finnes det kun 1 per 1000 artikkel som ser på fenomenet (Sveiby et al., 2009). Det er verdt å bemerke seg er at det ikke finnes noen forskning på miljøkonsekvenser og innovasjon.

3.4 Forskning innenfor miljøutvikling

Forskning på miljø og fenomenet ser hvilke utfall våre handlinger har på miljøet, enten det er statlig reguleringer eller innovasjon. En stor faktor innen sektoren er økning i drivhusgasser, - hvordan de fremkommer, og hvilke konsekvenser de har for miljøet er hovedfokus i noen av artiklene. En voksende trend baseres seg på bærekraftig utvikling har fått samfunnet til å finne løsninger for å bevare naturressursene, samt bidra til økonomisk vekst.

US Environmental Protection Agency (EPA) har lagt frem et mål om utslippsreduksjon innen 2022, og et av tiltakene er å få transportnæringen over på alternativt drivstoff fra det fossile som brukes i dag. Overgang til biodrivstoff og andre endringer i transportsektoren er tiltak myndighetene setter press på for å nå målet (Marshall, Weinberg, Wunder, & Kaphengst, 2011). Det gis uttrykk for bekymring til hvordan fenomenet kan påvirke landbruksnæringen som en konsekvens av dette målet. Det fremkommer ikke konkrete scenarioer, men det påpekes vanskeligheten med å kunne forutse alle konsekvenser, samt håndtere dem (Marshall et al., 2011). Utviklingen av transportnæringens drivstoff fører til utslippsreduksjon, men medbringer utilsiktede konsekvenser for andre (Holland, Hughes, Knittel, & Parker, 2013). Fornybar drivstoffstandard, lavere karbon utslipp, og etanol subsidier er populære tiltak for å redusere utslipp og for å fremme innovasjon innen transportsektoren. I motsetning til kvotehandel, vil overgangen til alternativ energi gjennom disse alternativene føre til store skift i samfunnet og bransjen (Holland et al., 2013). Kvotehandel kan under- eller overstimulere innovasjon, noe som kan føre til en forsinket endring av mer miljøvennlig produksjon og lavere utslipp.

Etter gjennomgang av miljøartiklene fremkommer viktigheten med omstilling til et grønnere skifte og reduksjon i klimagassutslipp. Myndighetene gjør tiltak for å tilfredsstille denne etterspørselen og dette fremskynder globaloppvarming gjennom fenomenet "The Green Paradox" (Sinn, 2012).

3.5 «The Green Paradox»

Sinn (2012) observerte hvordan myndighetene la til rette for bærekraftig vekst på langsikt førte til økning i utslipp på kortsikt. Paradokset oppstår når utviklingen går fremover og alternativene til fossile ressurser blir mer konkurransedyktige. Da intensiverer selskapene som jobber med fossile ressurser utvinningen for å få mest mulig utnyttelse av råvarene. Videre kan dette forårsake lavere priser som vil gi økt etterspørsel, gitt det er et normal gode. Fenomenet oppstår som en konsekvens av myndighetenes innblanding og ender opp som en negativ utilsiktet konsekvens (Sinn, 2012). Dette støttes av en forskning som analyserer hvordan en tidlig annonsering av karbonskatt forårsaker det grønne paradokset (Smulders, Tsur, & Zemel, 2012). Det vises til en økning av utslipp i mellomperioden fra annonsering til gjennomføring, og dermed en økning og fortgang i global oppvarming.

Fenomenet utilsiktede konsekvenser dukker opp i flere artikler hvor det brukes til å forklare konsekvenser som ikke var forutsett. Hver handling et individ foretar seg får konsekvenser,

både tilsiktede og utilsiktede, ønskede og uønskede, positive og negative. Videre forskning har belyst scenarioer hvor fenomenet oppstår og prøvd å tyde hvorfor det skjer slik det kan begrenses ved senere anledninger. Det er en fellesnevner som går igjen på tvers av sektorene; Samfunnet er for komplekst til å kunne fjerne fenomenet, man må heller finne muligheter for å redusere virkningen av fenomenet.

4. Flypassasjeravgiften (FPA)

I dette vil det gjennomgås informasjon som er tilknyttet avgiften. Med dette menes teori knyttet til den norske luftfartssektoren som vil være relevant for analysen i oppgaven.

”Klimakrisen kan og må løses. Å ta markedet aktivt i bruk er et av de tyngste verktøyene vi har for å lykkes. Venstre er derfor en varm tilhenger av et grønt skattesifte.”

(Terje Breivik, 20.2.2016. Dagbladet)

Det norske stortinget fattet 14. desember 2015 vedtak om en ny flypassasjeravgift for alle flygninger under Norsk luftfart. Vedtaket tilsier en avgift på 80 NOK, med 88 NOK inklusive mva. Avgiften vil kun gjelde for kommersielle flygninger - med foreslått fritak for barn under to år, luftbefordrerens ansatte på tjenestereiser, samt transfer/transitt passasjerer. Formålet med avgiften er å stimulere til miljøvennlige tiltak. Samt å mindre forurensende transportmidler mer konkurransedyktige sammenlignet med luftfart. Avgiften var fattet som en del av statsbudsjettet, og estimeres å bringe et årlig proveny på 1.5 milliarder NOK (1.1 milliarder i 2016).

Finanspolitisk talsmann og nestleder i Venstre Terje Breivik, uttaler seg til Dagbladet (20.2.2016) angående flypassasjeravgiften: Innenriks flytrafikk står for en betydelig del av klimagassutslippene innen transportsektoren i Norge – Under innspurten av budsjettforhandlingene for 2016 ble det derfor foreslått en flypassasjeravgift hovedsakelig rettet mot innenriks flytrafikk. Det er viktig å notere seg at det ikke er selve transporten som er miljøskadelig, men utslippene transporten medfører. Derfor er det viktig å stimulere eller skape intensiv til en mer miljøvennlig flytrafikk, og ikke at man skal gå bort fra flytrafikk som transportmiddel. Følgende var det viktig for Venstre under budsjettforhandlingene å få gjennomslag for 25 prosent reduksjon i landingsavgift for fly som drives av biodrivstoff. Lufthansa, SWISS, Brussel Airlines, SAS, og flere har allerede avtaler rundt biojetdrivstoff. Dette er del av et grønnere skattesifte innen norsk politikk, hvor tanken er å gjøre miljøskadelig transport dyrere, og miljøvennlig transport billigere.

4.1 Tidligere passasjeravgift innen norsk luftfart

Norsk luftfart har tidligere vært pålagt lignende passasjeravgifter. I 1978 ble det innført en avgift på charterreiser med fly. Avgiften gjaldt avreiser fra norske lufthavner til utlandet, der avgiftssatsen var på 100 NOK pr. passasjer. I 1980 ble det innført fritak fra avgifter for helsereiser og for bosatte i Nord-Norge, uansett hvor i landet avreisen tok plass. Med årene økte avgiftssatsen, og innen 1992 var avgiften 335 NOK. Og i 1994 ble avgiften avskaffet grunnet vanskeligheter med å avgrense avgiftsplikten og pliktige.

Den avskaffede avgiften ble erstattet av «avgift på flygning av passasjerer» samme år, denne avgiften gjaldt all ervervsmessig flygning fra norske lufthavner til utlandet med en sats på 60 NOK pr. passasjer. I likhet med avgiften som diskuteres i denne oppgaven ble det gitt fritak for: flygning av luftbefordrerens ansatte i tjenestereise, barn under 2 år, samt transitt- og transferpassasjerer. Videre ble avgiften også gjeldende for innenlandsreiser fra Oslo til henholdsvis Bergen, Stavanger, Trondheim, og Kristiansand. På dette tidspunktet var satsene 130 NOK for reiser til utlandet, og 65 NOK for benevnnte innenlandsreiser. I 2000 var satsene 232 og 116 NOK før de i 2001 ble omgjort til en felles sats på 128 NOK pr. passasjer. Samtidig ble avgiften gjeldende for alle innenlandsreiser med unntak av lufthavner i Nordland, Troms og Finnmark. Avgiften ble avviklet i 2002.

4.2 Luftfartssektoren i Norge

Ifølge Avinor (2014) ble det registrert om lag 50.1 millioner reisende innom lufthavner i Norge i 2014, hvor 61 % var reisende på innenlandske flygninger. Årlig fraktes det 126,000 tonn med last, og 325,000 pasienter med rutefly alene. Av innenlandske reisende, anslår NHO Luftfart (2015) at 13 % er knyttet mot olje- og gassindustrien. To av tre nordmenn har flyplass tilgjengelig innen en times reise, og direkte interkontinentale ruter er forventet å firedobles i løpet av de neste ti årene. Dette viser en utrolig fremgang på tilgjengelighet, og hvor mye enklere det vil bli å reise til andre deler av verden. Bransjen bidrar også til rundt 60 000 jobber, og er en stor bidragsyter til veksten i turistnæringen – 34 % av alle turister som besøker Norge reiser via fly. I tillegg er luftfarten en viktig brikke for næringslivet i Norge – hvor billige reiser og tilgjengelighet sikrer samarbeid og effektivitet i næringslivet. Luftfartssektoren i Norge er uten tvil en bransje i vekst, og har over de siste fem årene opplevd vekst økonomisk, teknologisk, og når det gjelder volum. Vekst i konkurranse og fokus på kostnadsbevissthet har ført til lavere priser og lettere tilgjengelighet.

”Det er blitt for billig å fly, hevder noen. Det fører til en voldsom vekst i trafikk og utslipp av klimagasser, og har gjort flytrafikk til et av de største klimaproblemene vi har” (NHO Luftfart, 2015).

Det forskes intenst på hvordan luftfarten kan gjøres mer miljøvennlig, med biojetfuel i spissen. Elektrifisering av luftfarten er også et omdiskutert tema, hvor Bauhaus Luftfahrt hevder at deres elektriske passasjerfly Ce-Liner vil være klar innen 2030. Flyet vil kunne reise 600 nautiske mil med 190 passasjerer om bord - Innen 2040 hevder de at samme fly vil kunne tilbakelegge 1400 nautiske mil. Det er tydelig et økende fokus på miljø innenfor internasjonal luftfart, hvor et null-utslippsmål kan være oppnåelig innen 2050.

4.3 Eksisterende avgifter

Et fly som bruker brensel vil generere utslipp av forskjellige miljøskadelige gasser, som refereres til som *drivhusgasser*. Allerede eksisterer det innen luftfart diverse avgifter rettet mot disse. Flypassasjeravgiften kan sees på som et ytterligere tilskudd til et allerede avgiftsbelastet flymarked. CO₂ som er den mest omdiskuterte drivhusgassen er spesielt avgiftsbelagt. CO₂-utslippene er for øvrig også underlagt et europeisk kvotesystem – som vil diskuteres senere i kapittelet.

Den sosiale kostnaden ved CO₂-utslipp er omdiskutert, og anses vanskelig å estimere - US Environmental Protection Agency (2015) estimerte kostnaden til å være 40 \$ pr. tonn CO₂-ekvivalenter. Men CO₂-avgiften innen Norsk luftfart er grovt 25NOK pr. tonn, Eller 1,05NOK per liter jet-bensin, hvor avgiftsatsene reguleres av den norske regjering.

Norsk utslippsregulering kan deles inn i 3 underkategorier: Kvotesystemer, miljøavgifter, og fleksible miljøavgifter. Hvor avgifter i bransjen ofte fremheves som den kostnadseffektive løsningen på klimaproblemet. Med kostnadseffektivitet menes det å la forurenserne betale en like høy avgift/kvotepris, slik at man oppnår kuttede utslipp der det er billigere å forebygge utslipp enn å betale avgiften. Følgende at forurenserne skal betale, og de som forebygger skal belønnes. Dermed er avgiftenes formål å stimulere til miljøvennlige tiltak hos flyselskaper, samt konsumenter.

For luftfart med fossilt drivstoff gjelder følgende avgifter:

- Internasjonal luftfart har ingen avgift

- Europeisk Luftfart: har en indirekte avgift via et TEP-kvotestystem (tradable emission permits)
- For innenlandske flyvninger gjelder følgende:
 - CO₂-avgift på 1.08NOK pr. liter mineralolje brukt
 - Svovel-avgift på 0.133NOK pr. liter mineralolje brukt
 - Et fly av type Boeing 737 med 132 seter konsumerer rundt 3.5 liter mineralolje på 10 mil – En rute fra Oslo til Trondheim vil gi en total CO₂-avgift på 1,996NOK, og en svovel-avgift på 246NOK.

CO₂-avgiftene er tredoblet siden 2012, og er forventet å utgjøre 440 millioner kroner i 2015 for kvotepliktige. Av all innenlands virksomhet er det bare luftfarten som betaler CO₂-avgift og samtidig er omfattet av EUs kvotestystem (NHO Luftfart, 2015). I den senere tid har nyere flytyper begynt å utnytte biojetfuel som er en mye mer miljøvennlig form for drivstoff, hvor innenlandske flygninger er fritatt fra CO₂-avgift. Hvor avgiftene er hovedsakelig til for å skape stimulere til miljøvennlige tiltak hos flyselskaper. I tillegg er den største delen av flymarkedet underlagt avgifter innenfor Avinors rammer. Disse avgiftene er angitt i Luftfartsloven²; For eksempel *startavgift, sikkerhetsavgift, Avisingsavgift, passasjeravgift*.

4.4 Kvotestystemet

Siden 2012 har Norsk luftfart vært en del av det europeiske kvotestystemet med hensyn til CO₂-utslipp. Hvor kvotestystemet kan sies å være det viktigste virkemiddelet til å redusere utslipp i Europa - med tanke på EU sitt mål om å redusere utslipp med 20 % innen i 2020, sammenlignet med 1990.

Når man kjøper én klimakvote, kjøper man i hovedsak tillatelse til å slippe ut ett tonn CO₂. Ved et slikt system regulerer man hvor mye EU kan slippe ut totalt. I Norge er det hovedsakelig er det olje- og gassindustrien, fastlandsindustrien, og luftfart som er omfattet av kvotestystemet, men også privatpersoner og bedrifter kan kjøpe kvoter. Kvotestystemet dekker rundt 45 % av klimagassutslippene fra medlemslandene i EU, og 50 % av de totale utslippene i Norge. (Miljøstatus, 2015) Regelverket rundt kvotestystemet reguleres i klimakvoteloven. Aktørene omfattet i kvotestystemet får tildelt kvoter årlig, der noen kvoter er gratis og resten kan kjøpes i markedet. Dersom noen aktører ikke har behov for noen av kvotene de har fått tildelt, er det tillatt å selge disse til andre aktører som behøver flere. Dette er et såkalt TEP-

² (luftfartsloven) § 7-26 og § 15-4. Forskrift om avgifter på lufthavnene til Avinor AS.

system (tradable emission permits). Om det blir et overskudd som overstiger 833 millioner kvoter, vil 12 % av overskuddskvotene trekkes fra totalen som skal auksjoneres bort påfølgende år. Disse kvotene legges i en kvotereserve slik de er tilgjengelig til senere år dersom det blir et kvoteunderskudd. Er overskuddet under 400 millioner kvoter et år vil det hentes ut 100 millioner kvoter fra kvotereserven og om overskuddet er under 100 millioner kvoter utløses hele kvotereserven for salg³. Etter finanskrisen har utslipp og aktivitet rundt produksjon vært lavere enn årene før. Noe som har ført til et overskudd av kvoter og dermed lavere kvotepriser. Dermed senker EU kvotetaket hvert år med en fast prosentandel, slik at EU kan nå klimamålet de har satt seg innen 2020.

I 2015 foreslo Miljødirektoratet endringer i klimakvoteforskriften grunnet en observert trend angående bedrifter som gjerne må betale for kvotene sine. Hvor bedriftene flytter industrien til land som ikke er underlagt kvotesystemet, en såkalt *karbonlekkasje*. Her fremstår det at kvotesystemet fortsatt ikke fungerer optimalt, og det er en tydelig bias i forhold til hvordan utslipp er regulert. Det jobbes for å etablere kvotesystemer i flere land, og det ligger et overordnet mål om et mer internasjonalt kvotesystem i fremtiden.

"For perioden 2013-2020 ble det fastsatt nye regler for tildeling av kvoter i EU. Nå må en større andel av kvotene kjøpes, i forhold til andelen kvoter som blir tildelt gratis – spesielt i kraftindustrien. Kvotene som blir tildelt gratis, vil over tid bli ytterligere redusert" (Miljøstatus, 2015).

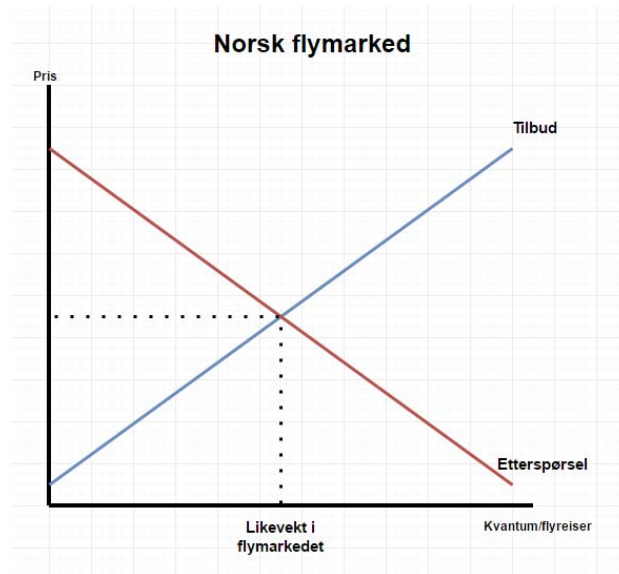
4.5 Hvorfor en miljøavgift? - negative eksternaliteter

Under tidsperioden mellom første og andre verdenskrig opplevde flyteknologien store fremskritt, og befolkningen oppdaget at flyreiser var det mest effektive transportmiddelet i form av tid og penger. Men på den tiden var det lite eller ingen fokus på utslippene flyene genererte. FPA implementeres grunnet utslipp fra norsk luftfart-sektor, hvor utslippene tolkes som *negative eksternaliteter* som oppstår grunnet aktiviteten i flymarkedet. Hvor den samfunnsmessige kostnaden ved eksternaliteten ikke er internalisert i det opprinnelige markedet. På den andre siden kan man også tolke utslippene som utilsiktede konsekvenser.

Nedenfor illustreres tilbud og etterspørsel - I dette tilfelle flymarkedet i Norge, hvor det er en likevekt i markedet der kvantum tilbudt = kvantum etterspørsel. Selv om dette er en simplifisert

³ Tall hentet fra (Grønn Skattekommisjon, 2015)

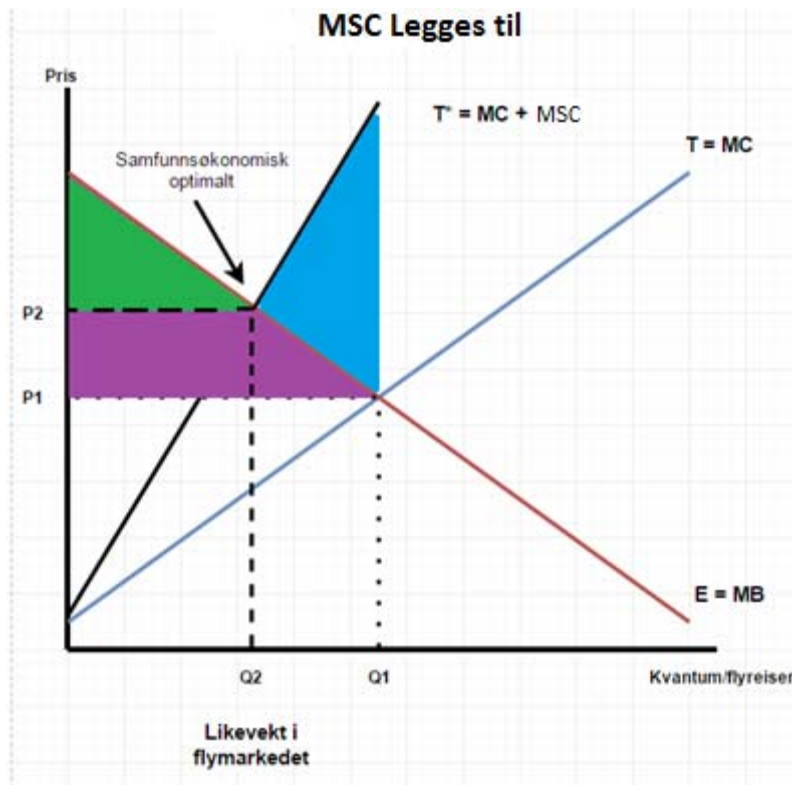
modell, kan den brukes til å illustrere opphavet til avgiftstyper som FPA, som er grunnlaget til diskusjonsanalysen senere i oppgaven.



Figur 4.1: Tilbud, Etterspørsel

I det opprinnelige flymarkedet er det utslippskostnader som verken har direkte tilknytning til konsument eller produsent, og er dermed ikke internalisert i modellen. Selv om utslippene som genereres ikke har et direkte pengeforhold til aktørene i markedet, påfører de en kostnad for samfunnet. For hver økning i antall flyreiser, øker utslippene og dermed samfunnskostnadene. Derfor kan kvantum tilbudt tolkes som den marginale produksjonskostnaden (MC) av å produsere en ekstra flyreise, og kvantum etterspurt som den marginale nytteverdien (MB). I utgangspunktet kan man internalisere den samfunnsmessige kostnaden i modellen, men å finne et gyldig tall på nøyaktig kostnad for samfunnet er veldig vanskelig.

Allikevel kan man illustreres virkningen av den eksterne kostnaden ved en ny marginal kostnadskurve - hvor kurven utgjør marginale produksjonskostnader (MC), men også den marginale samfunnskostnaden for samfunnet *marginal social cost* (MSC). Ny marginal kostnadskurve blir da: $T^* = MC + MSC$:



Figur 4.2: Tilbud og Etterspørsel, MEC integrert

Når MEC legges får vi en brattere marginal kostnadskurve. T^* viser at det blir samfunnsmessig «dyrere» å utvide med én ekstra flyreise på grunn av den marginale kostnaden én ekstra flyreise påfører samfunnet via forurensing. Følgende blir likevektsprisen presset opp fra $P1$ til $P2$, og kvantum reduseres fra $Q1$ til $Q2$ i den nye likevekten. Hvis markedet fortsetter å produsere $Q1$ flyreiser vil vi ende opp med et dødvekttap (markert med blå). Dersom vi ser på samlet samfunnsmessig netto marginalfordel som markedet genererer etter MSC (markert med grønn), ser vi en nedgang sammenlignet med samlet netto marginalfordel for konsument/produsent i det opprinnelige markedet (lilla og grønn). *Utslippene gjør det originale flymarkedet mindre samfunnsmessig fordelaktig.*

4.5.1 Hvordan kan man justere for negative eksternaliteter?

Dersom man fortsetter å selge $Q1$ flyreiser vil samfunnet oppleve et dødvekts-tap fra flymarkedet. - Hvordan kan man påvirke markedet til å ende opp i samfunnsøkonomisk likevekt $P2/Q2$? Den enkleste løsning vil være å forby all luftfart med et naivt sinn om at luftfart skader miljøet og må forbys. Dersom dette ble tilfelle ville samfunnet tapt den

potensielle nettofordelen som ligger i markedet, selv om det er en samfunnskostnad med i bildet.

Teoretisk sett kan man justere optimalt for utslippene hvis man har nøyaktig informasjon på hvordan MB og MC ser ut. Samtidig må man også vite hvor mye skade utslippene fra en flyreise gjør MSC . Estimeringen av den sosiale kostnaden av CO_2 er omdiskutert, og det er vanskelig å komme frem til et mål på kostnaden som alle er enige om. En rapport fra The United States Government i 2013 estimerer kostnaden ved ett tonn utslipp til å være 40\$ (justert for inflasjon). I tillegg er det andre skadelige gasser som svovel som må tas med i beregningen, samt andre faktorer som påvirker hvor skadelig utslippene er. Eksempelvis vil vi analysen komme nærmere innpå om utslipp fra bakkenivå er mindre skadelig enn utslipp fra et flys «cruising-høyde». Alle disse estimatene er med på å utgjøre *marginal external cost*.

Dersom vi har alle disse estimatene er enkleste løsning å innføre en avgift på nøyaktig MEC per flyreise produsert. En slik avgift kalles en *Pigovian tax*. – Med formål om å balansere ut det ineffektive markedet settes avgiften lik den samfunnsmessige kostnaden knyttet til eksternaliteten. Teoretisk sett vil dette sikre at markedet ender opp hvor det er samfunnsøkonomisk optimalt, ved P_2 og Q_2 . En annen måte å påvirke utslippene på er ved et kvotesystem, hvor systemet bestemmer antall kvoter med utslipp som aktører i markedet har lov å forurense. Dette vil i tillegg skape intensiver om miljøforebyggende tiltak hos aktører. Luftfarten i dag underlagt et europeisk kvotesystem, samt avgiftsbelagt med utallige utgifter. Kvotesystemet og eksisterende avgifter vil vi gå nærmere innpå senere i kapitlet.

5. Samfunnsøkonomisk Analyseperspektiv

Selv om analysen i senere del av oppgaven ikke benytter verktøyene som presenteres i sin fulle form - Argumenterer vi at analysen utnytter perspektivet som presenteres her. Dette begrunner vi med at diskusjonen vil benytte underliggende elementer, samt bygger på samme fremgangs- og tankemåte som verktøyene.

5.1 Samfunnsøkonomisk analyse

Når man utfører handlinger, gjøres det med et formål om å oppnå visse ønskede effekter. Det å ta i bruk større analytiske metoder for å løse en problemstilling er som oftest ikke nødvendig i det daglige liv – Men dersom det er snakk om større påvirkelige handlinger, for eksempel politiske endringer er det som oftest flere enn en selv som blir påvirket av valgene som gjøres. Å kunne forutse alle små og store virkninger av en større handling kan fint sies å være vanskelig, og i noen tilfeller umulig. Over tid er det utviklet forskjellige metoder for å vurdere utfallet av handlinger/tiltak, hvor de fleste av metodene som hjelper til å forutse virkninger for samfunnet befinner seg under kategorien *samfunnsøkonomisk analyse*.

En samfunnsøkonomisk analyse er et verktøy for å identifisere virkninger for de grupper som blir berørt av handlingen. Hensikten med samfunnsøkonomisk analyse er å finne ut om et tiltak er samfunns økonomisk lønnsomt eller ikke, samt å kunne rangere og prioritere mellom ulike tiltak (DFØ, 2014). En slik analyse er hovedsakelig en *ex-ante-analyse* – Dette betyr at analysen gjøres før handlingen/tiltaket er utført. Men analysen kan også utføres etter at et tiltak, for å analysere effektene som faktisk har oppstått, altså en *ex-post-analyse*.

Noe som kjennetegner en samfunnsøkonomisk analyse er at man ikke kun ser på virkninger for den enkelte som utfører handlingen, men analysen skal i størst mulig grad vurdere virkninger for alle grupper som forventes påvirket av handlingen. Man finner ut om en handling er samfunnsøkonomisk lønnsomt ved å se på om betalingsvillighet på fordelsiden av tiltaket er større enn kostnadsvirkningene. Selv om dette gjøres i kroner er det også fordeler/kostnader som ikke kan måles i kroner, disse må også tas med i vurderingen så langt det lar seg gjøre. En utfordring er dermed å kunne konkludere ut ifra prissatte og ikke-prissatte virkninger. I utførelsen av et tiltak vil det være noen grupper som vil ha positive virkninger av et tiltak og andre grupper vil ha negative virkninger. På bakgrunn av dette skal beslutningstaker beskrive hvilke virkninger som forventes å medføre de grupper som rammes

negativt av tiltaket. Ofte står man ovenfor to eller flere potensielle tiltak i en *ex-ante-analyse*, hvor man da bruker analysen til å konkludere hvilke av de potensielle tiltakene som gir høyest total nytte for samfunnet.

5.2 Konsekvensutredning (KU)

Konsekvensutredning tilhører familien samfunnsøkonomiske analyser, og er en kartlegging av potensielle konsekvenser av et tiltak. Herunder utredes konsekvenser for miljø, samfunn, naturressurser, kulturminner, og lignende. Dette gjøres for å sikre at virkninger tas hensyn til under planleggingen og gjennomføringen av et tiltak. Bestemmelser for konsekvensutredninger i Norge er beskrevet i *plan- og bygningsloven*. Plan- og bygningsloven § 4-2: «For regionale planer og kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal planbeskrivelsen gi en særskilt vurdering og beskrivelse - konsekvensutredning - av planens virkninger for miljø og samfunn.»

KU har på lik linje som en samfunnsøkonomisk analyse formål om å kartlegge samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Da begge analyserer et tiltaks påvirkning for berørte grupper, har en KU et sterkere fokus på videre konsekvenser og ringvirkninger av et tiltak. På et overordnet plan deler man som oftest analysen i to, prissatte- og ikke-prissatte konsekvenser. Etter den todelte analysen gjør man en samlet vurdering av konsekvensene, deretter vurderer man ringvirkninger av disse om nødvendig.

5.2.1 Fire steg under en konsekvensutredning

Nedenfor vil det spesifiseres fire steg som er viktige under en konsekvensutredning. Stegene er utarbeidet på bakgrunn av DFØ (2014), Statens vegvesen (2014), og Concept (2014).

1. *Identifiser relevant virkning*
2. *Fastsett omfanget av virkningen*
3. *Vurder samlet konsekvens ved å sammenstille omfanget og betydning*
4. *Foreta en samlet vurdering av tiltaket*

Identifiser relevant virkning

Virkninger av et tiltak er alle de positive og negative effektene som oppstår som en følge av at tiltaket gjennomføres. En virkning er den endringen som oppstår relativt til sammenligningsgrunnlaget, som er nullalternativet. Det betyr at virkninger som ville ha oppstått også uten tiltaket, ikke skal betraktes som en virkning av tiltaket. (DFØ, 2014)

Første steg er å identifisere alle potensielle virkninger som kan spores til tiltaket. Når det gjelder ikke-prissatte konsekvenser har for eksempel Statens vegvesen (2014) valgt å ha kun fem virkningsområder: Landskapsbilde, nærmiljø, kulturmiljø og naturressurser. De fleste veiledere har også retningslinjer for hvordan de forskjellige virkningene skal sorteres. Dette er med å forebygge at en virkning blir tatt høyde for flere gang igjennom utredningen.

Identifisere berørte grupper: For å få frem alle relevante virkninger er det viktig å starte med å identifisere hvilke grupper som blir berørt av tiltaket, og på hvilken måte de blir berørt⁴. En bra plass å starte er ved en liste som inkluderer hvilke grupper som blir berørt, hvordan og i hvilken grad de blir berørt av tiltaket.

Det finnes flere metoder for å identifisere virkninger – for allerede gjennomførte tiltak kan tallbaserte analyser, observasjoner og lignende benyttes. Under en *ex-ante-analyse* kan disse metodene være vanskelige å benytte. I starten av utredningen kan det uansett være hensiktsmessig å bruke en *årsak- virkningskjede* for å illustrere sammenhengene fra tiltak til virkning.

Den grunnleggende formen:

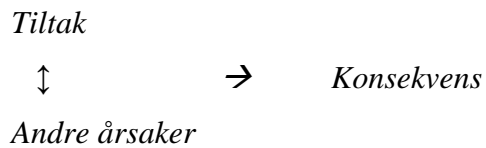
Tiltak → Konsekvens

Et tiltak har ofte flere enn bare én konsekvens:

Tiltak → Konsekvens 1 → Konsekvens 2 → konsekvens 3 →

Ved omfattende tiltak kan det ofte være sammenhenger mellom tiltaket og andre eksterne årsaker som forårsaker en eller flere konsekvenser:

⁴ Finansdepartementet rundskriv R-109/14



I noen tilfeller vil også tiltaket sammen med andre årsaker gjøre konsekvensen sterkere, hvor i andre tilfeller kan tiltak og andre årsaker motvirke hverandre, slik at konsekvensen blir svakere.

Nullalternativet: er referansesituasjonen i utredningen, og beskriver dagens situasjon. Nullalternativet er sammenligningsgrunnlaget som tiltakets konsekvenser sammenlignes med - det er på bakgrunn av denne situasjonen man tolker konsekvensene. Dersom det er behov, og mulighet kan nullalternativet tallfestes. I en konsekvensutredning er det stor viktighet knyttet til hvorvidt det er konsekvensene som skaper avvik fra nullalternativet. Nullalternativet vil sjeldent være det samme 10 år frem i tid som det er akkurat nå, og det er viktig å se på om det er andre forhold enn konsekvensene som analyseres som skaper et avvik fra nullalternativet. I noen tilfeller vil det som nevnt ovenfor være en kombinert effekt av konsekvens og andre årsaker som skaper avvik fra nullalternativet.

Fastsette omfanget av virkningen

Med omfang mener vi graden av endringer som tiltaket medfører, dvs. hvor omfattende den «fysiske effekten» er (Concept, 2014). Omfanget måles med enkle måleskalaer, for eksempel tonn, antall personer. I utredelser før ett tiltak er innført er det vanskelig å gi et spesifikt mål på omfanget, derfor er anslagene nokså usikre i seg selv - Derfor er det viktig med kvalitative beskrivelser i tillegg. Man presenterer omfang gjerne ved bruk av figurer, kart, eller kvalitative beskrivelser.

Dersom et tiltak har flere forskjellige konsekvenser kan det være hensiktsmessig å måle disse i en felles måleskala, slik at det blir enklere å sammenligne omfangene til de forskjellige konsekvensene. En felles måleskala vil også være hensiktsmessig for videre del av analysen.

I dette steget kan man gå igjennom listen angående berørte grupper og identifisere omfang av virkninger for hver gruppe. Dersom det er mulighet eller relevant for tiltaket, kan også berørte

grupper kontaktes , slik at deres synspunkter kan inkluderes i utredningen. - I så fall er det viktig at alle gruppene behandles likt.

Vurder samlet konsekvensverdi ved å sammenstille omfang og betydning

Med betydning mener vi altså hvilken verdi eller viktighet virkningen har for samfunnet (Concept, 2014). Når det gjelder prissatte konsekvenser (neste delkapittel) vil verdien av en konsekvens være sammenstillingen mellom kvantum og enhetsprisen. Ved ikke-prissatte konsekvenser er tankegangen ved konsekvensutredningen:

$$\text{Konsekvensens verdi} = \text{betydning} * \text{omfang}$$

Ved ikke-prissatte konsekvenser, enkle utredninger, eller hvor informasjon rundt prising ikke er tilgjengelige finnes det ulike verktøy for å illustrere konsekvensens verdi. Statens vegvesen (2014) og DFØ (2014) viser til en ni-delt konsekvensmatrise:

Omfang \ Betydning	Betydning		
	Liten	Middels	Stor
Stort positivt	+ / ++	++ / +++	+++ / ++++
Middels positivt	0 / -	++	++ / +++
Lite positivt	0	0 / +	+ / ++
Intet	0	0	0
Lite negativt	0	0 / -	- / --
Middels negativt	0 / -	--	-- / ---
Stort negativt	- / --	-- / ---	--- / ----

Figur 5.1: Konsekvensmatrise

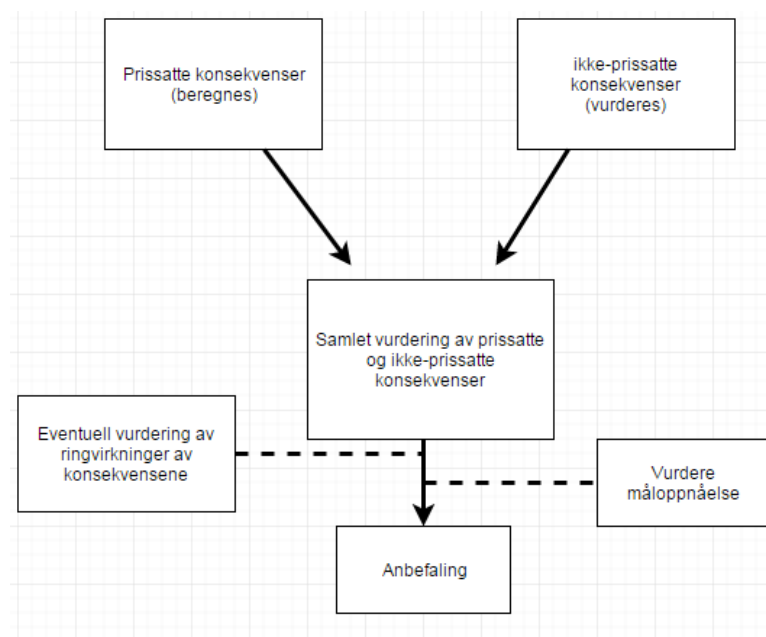
Hentet fra DFØ (2014)

Betydningen deles inn i tre – konsekvensen kan ha liten, middels, eller stor betydning. Og omfanget, altså grad av endring deles inn i syv. Skalaen for samlet konsekvens går fra stor negativ konsekvens (----) til stor positiv konsekvens (++++). For at en konsekvens skal oppnå sterkeste positiv grad i matrisen (++++), må virkningen ha stor betydning og stort positivt omfang, og tilsvarende for negative konsekvenser.

Det er viktig å poengtere at figuren 5.1 uten videre utdypning står svakt, hvor det trengs videre deskriptiv utredelse for å underbygge konsekvensenes plassering i skalaene.

Foreta en samlet vurdering av tiltaket

Ut ifra de konsekvensene som er vurdert og beskrevet i tidligere deler av utredningen, kan man begynne å sammenstille de positive og negative konsekvensene. Dersom det er gjort en NKA, begynner man å trekke konklusjoner av tiltaket på bakgrunn av resultatet fra NKA – det er som nevnt et krav om at netto nåverdi må være større enn null for at den prissatte siden av utredningen skal være samfunnsøkonomisk lønnsom. Dersom man har flere tiltak som skal rangeres, kan dette gjøres ved å rangere de etter netto nåverdi. Deretter må man sammenstille dette med de ikke-prissatte konsekvensene. I figur 5.2 illustreres disse stegene i konsekvensutredelsen, og hvordan punktene sammen kan lede til en anbefaling av vedtaket.



Figur 5.2: Konsekvensutredning

Utarbeidet fra (Håndbok V712, 2014)

6. Analyse

I dette kapittelet vil vi diskutere potensielle utilsiktede konsekvenser som følger av avgiften. Første steg for å kunne identifisere utilsiktede/uventede konsekvenser er å fastslå hva som er de forventede konsekvensene av avgiften. For å gjøre dette benyttet vi Toll- og avgiftsdirektoratets (TAD) høringsnotat. – Her spesifiseres den juridiske delen av avgiften, samt en utredning i tekstform om hvilke effekter de forventer av avgiften. Dette blir dermed «basen» for forventede konsekvenser/effekter.

6.1 Metodisk tilnærming

I forbindelse med avgifts-innføringen ble høringsnotatet sammen med et høringsbrev sendt ut til 97 interessegrupper, hvor disse ble invitert til å sende inn sine innvendinger til avgiften. TAD fikk respons av totalt 133 instanser. – Disse gir et godt grunnlag for hvordan de forskjellige interessegruppene vil berøres av avgiften, og vil derfor bli benyttet til drøftingen av utilsiktede konsekvenser. Høringssvarene varierer i dybde og spesifisering, dermed er noen mer sentrale enn andre. Høringssvarene er en form for kvalitativ «sekundærdata», der materialet ikke er innhentet av oss.

Metoden som anvendes vil være en diskurs/casestudie kombinasjon med et samfunnsøkonomisk perspektiv. Yin (1994) beskriver en deskriptiv/beskrivende case-studie som: En type studie som brukes til å beskrive et fenomen og konteksten det oppstår i. Der vi ønsker å studere utilsiktede konsekvenser (fenomenet) som oppstår ved flypassasjeravgiften (konteksten).

Diskursanalyse legger vekt på hvordan oppfatninger som kommer til uttrykk i en samtale, er preget av den konteksten de personer som deltar i samtalen, etablerer seg imellom. Diskurser er en konstruksjon i den forstand at personers oppfatninger av verden utformes innenfor den interaksjonen personen deltar i (Thagaard, 2009,s.115). I analysen vil utsagn og påstander fra forskjellige høringsvar drøftes fra et samfunnsmessig perspektiv, men de vil også drøftes mot hverandre. I en diskursanalyse legges det vekt på den underliggende konteksten som former uttrykkene i en samtale, - denne delen vil ikke være et moment i denne analysen. På den andre siden forsøker analysen å sammenstille påstander fra høringssvarene med den konseptuelle teorien rundt utilsiktede konsekvenser (kapittel 2). Det vil altså ikke fokuseres på den

fenomenologiske delen av utilsiktede konsekvenser, men fokuset ligger heller på den konseptuelle delen, nettopp fordi det er konseptet som kan knyttes opp mot hørings svarene.

6.2 Forventede virkninger

Selv om høringsnotatet er en sammenhengende tekst, fokuseres det kun på uttalelser angående forventede effekter av avgiften. Under TAD høringsnotat foreslås følgende endringer i forskrift 11. desember 2001 nr. 1451 om særavgifter vedrørende kapittel 3-22 *Flypassasjeravgift*. Nedenfor listes de juridiske forslagene som er relevante for diskusjonen:

§ 3-22-1. Saklig virkeområde

(1) Avgiftsplikten omfatter ervervsmessig flygning av passasjerer fra norske lufthavner, unntatt flygninger fra kontinentalsokkelen og fra lufthavner på Svalbard og Jan Mayen.

(2) Med ervervsmessig flygning menes all flygning med unntak av militærflygning og flygning i rednings-, nødhjelps- eller ambulansetjeneste.

(4) Avgiftsplikten omfatter ikke flygning med luftfartøy som er godkjent for befordring av ti passasjerer eller mindre.

§ 3-22-3. Når avgiftsplikten oppstår

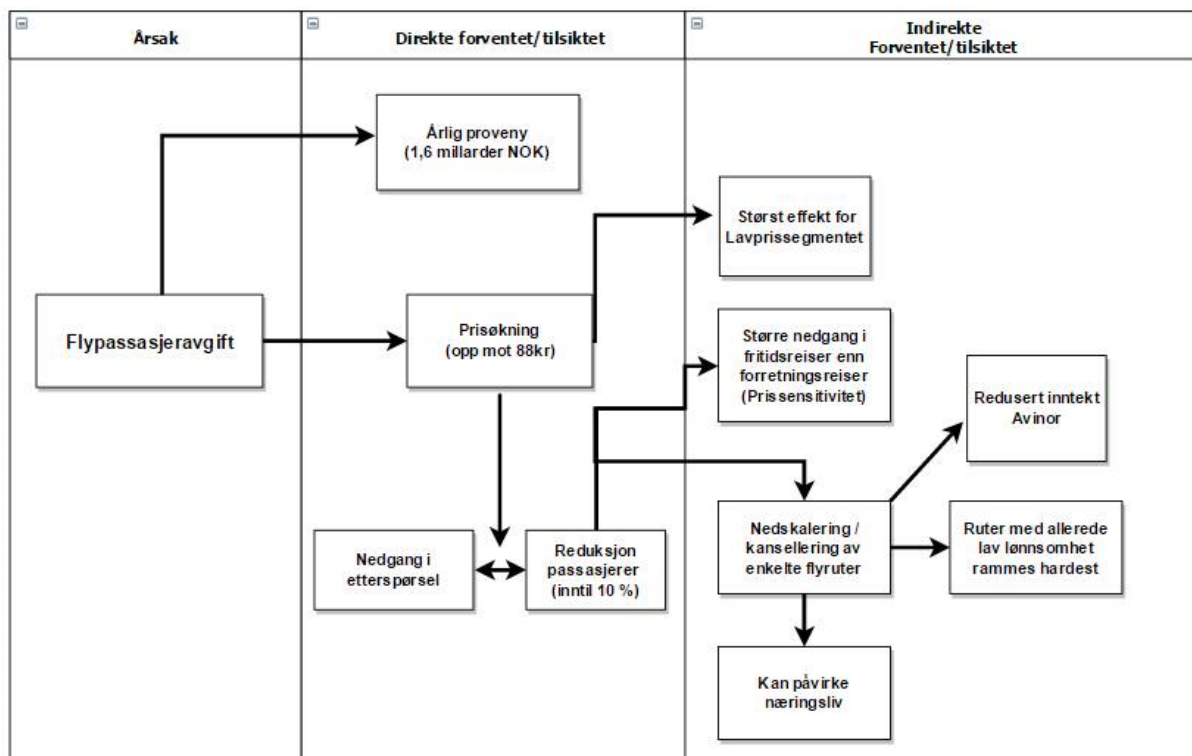
Avgiftsplikten oppstår når flygning påbegynnes.

§ 3-22-4. Avgiftsfritak for barn under to år.

§ 3-22-5. Avgiftsfritak for transitt- og transferpassasjerer

(1) Med transitt- og transferflyging menes påfølgende flyging med samme fly eller med annet fly.

(2) Den første flygingen i en transitt- eller transferreise er avgiftspliktig når avgangslufthavn er norsk. Med mindre annet er bestemt, er påfølgende flyginger av transitt- og transferpassasjerer fritatt fra avgift.



Figur 6.1: Forventede/tilsiktete effekter

I figur 6.1 illustreres sammenhenger mellom de forventede konsekvensene som utredes i høringsnotatet, hvor punktene nedenfor spesifiserer illustrasjonen i figuren. Allerede her legger høringsnotatet vekt på at de fleste effektene til de respektive punktene er uklare eller uvisst. Det er viktig å poengtere at linjen mellom «forventede» og «tilsiktete» konsekvenser er veldig diffus i høringsnotatet, hvor det ikke begrunnes hvorfor de respektive konsekvensene oppstår. Det tas derfor forbehold om at effekter og videre ringvirkninger utover det som er spesifisert i høringsnotatet kan kategoriseres som utilsiktede konsekvenser. Nedenfor listes et sammendrag av forventede/tilsiktete konsekvenser på bakgrunn av høringsnotatet:

- Den vedtatte avgiftssatsen på 80 NOK per passasjer vil gi økt pris på flybilletter, økningen kan bli så stor som 88 NOK (avgiften inkl. mva).
- Det er opptil flyselskapene i hvilken grad avgiften legges over på passasjerer, og det er dermed usikkert hvor stor virkningen på billettpriser vil bli.
- Med dette følger en reduksjon i antall flyreiser ettersom uavhengig prissensitivitet. Prissensitiviteten antas å være høyere for fritidsreiser enn for forretningsreiser.
- Det forventes en nedgang på 4-5 millioner (inntil 10 prosent) personreiser fra norske lufthavner, hvor transfer- og transittpassasjerer er holdt utenfor beregningen.

- Det forventes at enkelte ruter med lav lønnsomhet og høy prissensitivitet som utgangspunkt vil rammes hardest.
- Det kan forekomme nedleggelse av enkelte flyruter, eller nedskalering av rutehyppighet. Dermed antas det at lufthavner som opererer i et marked med prissensitiv etterspørsel kan være særlig utsatt for redusert aktivitet.
- En reduksjon av reisende kan gi lavere inntekter for Avinor fra lufthavnavgifter. Det er uklart i hvilken grad dette vil påvirke Avinors finansielle situasjon.
- Avgiften vil kunne påvirke andre deler av næringslivet. Det er usikkert hvordan, og i hvilken grad.

6.3 Kategorisering av hørings svar

På bakgrunn av høringsnotatet fra Toll og Avgiftsdirektoratet fremkommer flere innvendinger til implementeringen av avgiften. Figur 6.2 viser en oversikt over instansene som har sendt inn svar på bakgrunn av høringsnotatet.

Airlines for America	Lufthansa Group Norway	Rygge Høyre
Alf-Otto Renstrøm	Marker kommune	Rygge kommune
Alta kommune	Molde kommune	Rygge lufthavn
AOPA	Moss Høyre	Råde kommune
Aremark kommune	Moss Kommune	Salten regionråd
Askim kommune	Mossregionens næringsutvikling	Samferdselsdepartementet
Austrian Airlines	Natur og ungdom	Sandefjord kommune - Formannskapet
Aviatio	Naturvernforbundet	Sandefjord kommune - Rådmannen
Avinor	Naturvernforbundet Hordaland	Sandefjord lufthavn Torp
BARIN	NHO	Sarpsborg kommune
Bedriftsforbundet Region Øst	NHO Agder	SAS
Bellona	NHO Finnmark	Sjømat Norge
Bergen kommune	NHO Hordaland	Skiptvet kommune
Besteforeldrenes klimaaksjon	NHO logistikk og transport	Sogn og Fjordane fylkeskommune
Borregaard	NHO Luftfart	sogn og Fjordane fylkeskommune - fylkesutvalget
Brønnøysundregistrene	NHO Mat og Drikke	Sparebank 1 Østfold
Byggenæringens landsforening	NHO Møre og Romsdal	SPIRE
Dansk Luftfart	NHO reiseliv	Statistisk sentralbyrå
ELFAA	NHO Service	Stord kommune
European Helicopter Center	NHO Sjøfart	Sunnhordaland lufthavn
Facebook-gruppen Nei til flyseteavgift i Norge	NHO Transport	Svenska Flygbranschen
Finnmark fylkeskommune	NHO Troms og Svalbard	Sør-Trøndelag fylkeskommune
Forsvarsdepartementet	NHO Troms og Svalbard	Sør-Varanger kommune - hoved
Forum for utvikling og miljø	NHO Trøndelag	Troms fylkeskommune
Framtiden i våre hender	NHO Vestfold	Tromsø kommune
Fredrikstad kommune	NHO Østfold	TUI Fly Nordic AB
Greater Stavanger	Nordkapp kommune	Ulstein kommune
Halden kommune	Nordland fylkeskommune	Utenriksdepartementet
Hobøl kommune	Nordland fylkeskommune AP, SP og SV	Vest-Agder fylkeskommune
Hurtigruten	Nordland fylkeskommune V, Rødt og MDG	Vest-Finnmark Regionråd
IATA Hoved	Norges Luftsportsforbund	Vestvågøy kommune
Icelandair	Norsk Flygerforbund	Virke
Justis- og beredskapsdepartementet	Norsk industri	Volda kommune
Karmøy kommune	Norsk olje og gass	Våler kommune
Klimarealistene	Norske Helikopteransattes Forbund	Whizzair
KLM	Norwegian	Widerøe
Konkurransetilsynet	Notodden lufthavn	WWF Norge
Kristiansund og Nordmøre Næringsforum	Næringsforeningen i Trondheimsregionen	ZERO
Kvernberget Vekst	Orkla	Ørsta kommune
Lanbruks- og matdepartementet	Parat	Ørsta næringskontor
Larvik, Sandefjord, Tønsberg, Tjøme og Horten Næringsforeninger	Pilot Flyskole	Østfold fylkeskommune
LO	Porsgrunn kommune	Østfold Høyress fylkesstyre
Luftambulansetjenesten	Rakkestad kommune	Østforid Handel og Kontor
Luftfartsforum	Ryanair	Ålesund lufthavn Vigra
Luftfartstilsynet		

Figur 6.2: Oversikt høringsinstanser

I hørings svarene er det forskjell på hvor dypt høringsinstansene har satt seg inn i problemstillingen. Det er gjort enklere utredelser for argumentering, og henvisninger til liknende avgifter og forskningsrapporter. FPA belyses fra flere vinkler, og det argumenteres

konsekvenser for flere berørte grupper. Videre gjenkjennes det noen konsekvenser som diskuteres mer enn andre. Disse konsekvensene og innvendingene er inndelt i følgende kategorier i analysen:

- Mangel på konsekvensutredelse
- Endring i konsumentadferd
- Effekter på konkurransesituasjonen i flymarkedet (mellom selskaper, og mellom lufthavner)
- Ringvirkninger for norske lufthavner
- Videre ringvirkninger for turistnæringen
- Usikker miljøgevinst
- Reduksjon i klimagassutslipp i luftfarten
- Et spørsmål om dobbeltbeskatning
- Kvotesystemet i samsvar med avgifter
- Forslag til implementering
- Passasjeravgifter i andre land

6.4 Mangel på konsekvensutredelse

Flere av høringsinstansene poengterer at avgiften er fastslått uten en grundigere gjennomgang av virkninger, hvor flere spesifikt sikter til en konsekvensutredning. Dette er ikke en konsekvens av avgiften, men en innvending til implementeringen.

”Basert på de konsekvensene vi frykter at innføringen av en slik avgift vil få for vår næring, næringslivet, arbeidsledigheten og distriktene mer generelt, samt at konsekvensanalyser, miljøanalyser mv. er totalt fraværende i denne saken, mener vi at forslag om flypassasjeravgift må legges til side, subsidiært at forslaget utsettes til effektene av innføringen av en slik miljøavgift er grundigere utredet.”
(Høringssvar Aviator, 15.2.2016, s.4)

Som nevnt i kapittel 2 er «vurderingsfeil» en faktor som fremprovoserer utilsiktede konsekvenser (Merton, 1936). Om fraværet av analyser stemmer, vil handlingen trolig frembringe flere utilsiktede konsekvenser enn om analysene hadde vært tilstede. Analysene vil belyse avgiften fra forskjellige perspektiv og gi en oversikt over nytte/kostnader samt

konsekvenser for samfunnet som helhet. Viktigheten med slike analyser er å gi et detaljert bilde av hvem, hvordan, og hvor mye de berøres. Når man gjør vurderingsfeil er det ofte på grunn av for lite eller feil bakgrunnsinformasjon i beslutningsøyeblikket.

En annen faktor er mangel på forkunnskaper. Mennesket trekker ofte beslutninger uten å vite om alle konsekvensene som kan følge handlingen (Merton, 1936). Man gjør seg opp en personlig formening om hva som vil skje på bakgrunn av handlingen og baserer beslutningsgrunnlaget på det.

TAD forklarer mulige konsekvenser som kan komme med avgiften, og har dermed vurdert flere utfall. På den andre siden henvises det til at samtlige effekter og omfanget av disse er usikre. Dermed stilles det store spørsmålstegn til hvordan et vedtak med potensielt så mange konsekvenser kan gjennomføres uten en noen som helst utredning/analyse av disse

Mangel på relevante veiledere

Det finnes flere veiledere for samfunnsøkonomiske analysetyper, og konsekvensutredelser. Blant annet Avinor, Statens vegvesen, og Direktoratet for økonomistyring har gode veiledere innen samfunnsøkonomiske analyser. Et kjennetegn ved disse veilederne er at de fokuserer på investeringskostnader ved tiltaket som analyseres, og det er her FPA skiller seg ut. - Ved en slik avgifts-innføring finnes ingen investeringskostnad, dermed kan videre bruk av disse veilederne gi uklare resultater. Håndbok V-712 (Statens vegvesen, 2014) er et eksempel på en veileder til konsekvensutredelse, problemet ligger der de fleste veiledere er sektorspesifikke, hvor benevnte fokuserer på konsekvenser som er tilknyttet utbygging av veier og lignende. I tillegg fokuserer ikke konsekvensutredelser på en endelig oppfattelse om avgiften er samfunnsmessig fordelaktig. Vi finner ingen norske veiledere for «policyanalyser» som er rettet mot avgifts-implementering. Hvordan analyser gjøres av lignende avgifter i andre land vil sees nærmere på i kapittel 6.11.

6.5 Endring i konsumentadferd

Den tiltenkte FPA vil øke prisen på dagens flybilletter med 88,00 kroner inkludert mva. Mikroøkonomisk teori sier når man øker prisen på et gode tilsier det at etterspørselen vil reduseres, gitt det er et normalgode. Flyselskapene har uttrykt at FPA vil tilfalle de reisende, og dermed få en lavere etterspørsel etter enkelte flybilletter. Den ønskede og forventede virkningen er at prisstigningen vil føre til en nedgang i antall flyreiser, og dermed redusert

utslipp i luftfartssektoren. NHO Luftfart har gjort en beregning på hvordan avgiften vil føre til en etterspørselsreduksjon etter gode:

”En flypassasjeravgift på kr 80 pluss mva vil grovt sett kunne bety en prisøkning innenlands på ca. 10 %, noe som med en gjennomsnittlig prisfølsomhet vil gi en etterspørselsreduksjon, og ditto produksjonsreduksjon, på omlag 5 %.”
(Høringssvar NHO Luftfart, 19.2.2016, s.7)

Gitt dagens priser ser man det er en grov skisse som også presiseres av instansen. Avgiften vil slå mer uheldig ut for lavprisselskapene som retter seg mot lavprissegmentet da den prosentvise økningen vil være betraktelig høyere. I høringsnotatet vises det til et anslag på at 1 % økning i pris vil føre til 0,6 - 1,5 % reduksjon i etterspørsel. Sammen med NHO Luftfart har de en oppfatning av at ferie og fritids reisende vil bli hardere rammet enn bedriftsreisende grunnet lavere betalingsvillighet. Ferie og fritids reisende bestiller billetter i god tid og reiser etter de rimeligste prisene. Bedriftsreisende bestiller billetter tett opp under avreise og tar mindre hensyn til prisene da det ofte er bedriftene som står for denne kostnaden. Grunnet høyere priselastisitet i lavprissegmentet, vil etterspørselen falle mer enn hos bedriftsreisende og andre med høyere betalingsvillighet. Dette støttes også opp av SAS og Norwegian.

6.5.1 Grupper med lavere inntekt er hardest rammet.

”En ungdom som kjøper en lavprisbillett vil kunne få en økning på 30prosent, for en forretningsreisende vil økningen utgjøre langt mindre. En forretningsreisende får dessuten reisen betalt av arbeidsgiver. Norwegian er av den oppfatning at alle skal ha råd til å fly.”

(Høringssvar Norwegian, 19.2.2016, s.3)

Lavprissegmentet er rettet mot de med lavere inntekt, fritids- og feriereise, og de som ikke reiser så mye. Det er disse som vil merke effektene av avgiften mest. - De vil da reise sjeldnere, eller gjøre økonomiske endringer for å få muligheten til å reise. Noen som ligger i lavprissegmentet er studenter, da avgiften gjelder for innenlandsreiser vil dette redusere deres mulighet for hjemlige besøk. Det klages stadig over dårlig studentøkonomi og en økning i flypriser vil ikke komme godt med for studenter som har valgt å reise til andre byer for å studere. SAS tilbyr noen seter på sine flyruter til lavere priser samt opererer med ungdomspriser frem til man fyller 26 år. Dette er tilbud for å fly med færrest mulig tomme seter. Siden avgiften har en flat sats og utgjør like mye i kroner per billett er det disse lavt

prisede setene som oftest vil stå tomme. Flyselskapet vil da fly med halvtomme fly eller redusere tilbudet på antall avganger.

6.5.2 Forurensere skal betale

”Dagens prisnivå reflekterer i liten grad de kostnadene flytrafikken har for klima og miljø. Prinsippet om at forurensere skal betale må også gjelde flypassasjerer, og vi mener at denne avgiften bygger opp under dette.”

(Høringssvar Natur og ungdom, 21.2.2016, s.1)

Det er tverrpolitisk kjent at de som forurensere skal betale, altså at avgiften vil videreføres til konsumentene i form av en økning i billettpris. Det er dette elementet som skaper en endring i konsumentadferden. Målet med avgiften er at den fører til færre avganger, som videre resulterer i et redusert utslipp i luftfartssektoren. Utsiktede konsekvenser dukker som kjent opp på bakgrunn av forskjellige handlinger. Handlingen har som formål å redusere utslipp og en økning i billettpris vil føre til svikt i etterspørselen og derav reduserte flyavganger. Dette er en direkte tilsiktet konsekvens av handlingen om å redusere utslipp. TAD viser videre i sitt høringsnotat hvordan ferie- og fritidsreisere prissensitivitet er høyere, dermed vil etterspørselen falle noe mer i lavprissegmentet. Norwegian poengterer i sitt høringssvar at avgiften er usosialt utformet, hvor de med svakest økonomi rammes hardest. Om det stemmer som SAS sier at deres tilbud til lavprissegmentet er ment for å fylle opp flyet, kan det være en utilsiktet konsekvens ved at det flys halvtomme ruter om tilbudet opprettholdes, og utslippet per passasjer øker.

6.6 Effekt på konkurranse mellom flyselskaper

”Spørsmålet er om avgiften er utformet på en slik måte at den har utilsiktede effekter på konkurransen i dette markedet og dermed for ressursbruken, og i siste omgang for flypassasjerene.”

(Høringssvar Konkurransetilsynet, 16.2.2015, s.2)

I høringssvarene fremkommer det flere bemerkelser om at avgiften kan medføre vesentlige endringer i konkurransen i flymarkedet⁵. Hovedsakelig argumenteres det for en potensiell

⁵ Flere høringsinstanser argumenterer for endring i konkurransesituasjonen. Blant annet SAS, Norwegian, Widerøe, Konkurransetilsynet, AOPA, Norges luftsportsforbund, Naturvernforbundet, Aremark kommune.

skjevhet i konkurransesituasjon mellom flyselskapene. Bakgrunnen til skjevheten spores tilbake pris/etterspørselsendringen som følger av avgiften. Basert på denne endringen gjenkjennes det fra høringssvarene tre grunner som kan skape konkurranseskjevhet:

1. Transfer/transitt-passasjerer er fritatt fra avgiften.
2. Lavprissegmentet er spesielt sensitiv for prisendringer.
3. Avgiften differensierer ikke etter distanse.

6.6.1 Transfer/transitt-passasjerer er fritatt fra avgiften

Som benevnt tidligere, er det foreslått under forskrift nr. 1451 om særavgifter § 3-22-5 at det skal gis fritak på avgiften for transfer/transitt-passasjerer – Passasjerer som flyr til flere destinasjoner på «samme billett» betaler dermed avgift kun én gang.

Flyselskapene i markedet opererer etter forskjellige forretningsmodeller, hvor noen selskaper opererer med såkalt *interlining*⁶ og andre ikke. Flypassasjeravgiften kan potensielt føre til ulike konkurransevilkår blant selskapene, spesielt når det gjelder transferruter som opererer i det regionale rutenettverket (FOT-ruter). Eksempelvis har Widerøe har et høyere fokus på distriktruter enn andre selskaper, og dermed et større behov for interlining. Widerøe har i lang tid hatt samarbeidsavtale med SAS slik at passasjerer har mulighet til å bestille reiser med Widerøe/SAS på «samme billett». Konkurransesvridningene av avgiften oppstår der eksempelvis Widerøe ikke har noen samarbeidsavtale med Norwegian. – Dersom man reiser til en destinasjon med Norwegian og videre med Widerøe vil avgiften betales to ganger, selv om den reisende oppfyller vilkåret om transferpassasjer på mindre enn 24 timer.

Eksempelvis viser Konkurransetilsynet i sitt høringssvar til Avinors reisevaneundersøkelse fra 2009; under strekningene Oslo-Tromsø og Oslo-Bodø reiste den største andelen av transferpassasjerer på gjennomgangsbilletter kjøpt i SAS/Widerøe. En mindre andel kjøpte separate billetter via Norwegian eller SAS alene. Dette vil føre til en transfer-reise kombinert med Norwegian blir relativt dyrere enn en kombinasjon av SAS og Widerøe.

”Det fastslås at flypassasjeravgiften ikke skal ilegges på trasferreiser dersom en reisende kjøper en gjennomgående billett: Dette er svært konkurransevriende da dette favoriserer selskap som tilbyr gjennomgående billetter gjennom såkalt “interline-samarbeid.” (Høringssvar Ålesund lufthavn Vigra, 22.1.2016, s.2)

⁶ Laveste grad av samarbeid mellom flyselskaper, innebærer at et flyselskap kan utstede flybilletter til et annet selskaps reiser.

”Stortingets vedtak forutsetter at det er avgiftsfritak for transfer- og transittpassasjerer. (...) Imidlertid er det viktig å påpeke at denne forutsetningen ikke er mulig å innfri dersom den reisende reiser med flere flyselskap og disse ikke har egne samarbeidsavtaler ("interlining"). Dette er kommersielle avtaler hvor det blant enkelte selskaper ikke er ønskelig med avtale på grunn av konkurransesituasjonen. SAS har interlining med de fleste flyselskaper som har ruter til Norge, men ikke alle. Det største unntaket er Norwegian, men også internasjonalt store flyselskap som British Airways har ikke avtale med SAS.” (Høringssvar SAS, 18.2.2016, s.3)

Videre spesifiseres det i Widerøes høringssvar 16.2.2016: «Det finnes etter vår vurdering ingen hjemmel i EU-regelverket om den frie konkurransen i luftfarten til å pålegge noen flyselskaper å delta i ordninger om billettsamarbeid (såkalt interlining).» Selskaper vil potensielt tvinges til å gjøre vesentlige endringer i forretningsmodellene sine for å tilpasse seg konkurranseendringene avgiften medfører. Flyselskaper som har tilknytning til FOT-rutenettet vil derfor ha en viss beskyttelse fra effekten.

På den andre siden argumenterer Naturvernforbundet i sitt høringssvar at transferpassasjerer ikke skal fritas avgiften:

”Vi har forståelse for at transittpassasjerer ikke må betale ekstra avgift for hver gang flyet mellomlander. Men i tilfeller der det gjennomføres flybytte, bør det betales avgift for hver flyging.(...) Når transferpassasjerer også må betale avgift, unngår vi hele diskusjonen om definisjonen av en transferpassasjer og utfordringene med det foreslåtte fritaket, som noen aktører hevder å være konkurransevridende i favør av selskap som har billettsamarbeid.”

(Høringssvar Naturvernforbundet, 20.2.2016, s.2)

Som Naturvernforbundet argumenterer vil avgift på transferpassasjerer potensielt korrigere for noe av skjevheten som vil oppstå i konkurransen. Men dette kan igjen gi andre konsekvenser – en vesentlig større nedgang i etterspørselen i markedet er rimelig å utrykke, dersom prisen på reiser som krever mellomlanding stiger. Et stort utvalg av høringsinstansene presiserer at flymarkedet allerede er prissensitivt, og er under trykk grunnet sterk konkurranse. Spesielt er deler av Nord-Norge og andre distrikter utsatt, der det er mangel på togforbindelser eller andre tidsbesparende transportmidler, hvor man ofte er nødt til å mellomlande i Tromsø eller Oslo for å komme seg til ønsket destinasjon. Et annet poeng trekkes frem i eksempelvis Ryanairs høringssvar, hvor det kritiseres at transfer/transitt-

passasjerer er fritatt fra avgiften. Kritikken går ut på at avgiften er innført som en miljøavgift, men de som forurensner mest innenlands er transitt/transfer-passasjerer. Et fly forurensner betraktelig per time under letting og landing⁷, der passasjerer ved transitt/transfer-reiser gjør dette to ganger. Det stilles derfor spørsmål om hvorfor disse gruppene fritas avgiften når avgiften fremstilles som en miljøavgift.

6.6.2 Lavprissegmentet er spesielt sensitiv for prisendringer

”Det må forventes at enkelte kommersielle ruter som har lav lønnsomhet i utgangspunktet og ruter hvor etterspørselen er prissensitiv, kan bli påvirket enten ved færre avganger eller nedleggelse.”(Høringsnotat Toll- og avgiftsdirektoratet, UD, s.9)

Konkurransemessig vil avgiften ramme lavprissegmentet hardest. Avgiftens andel av billettpris vil være betraktelig større enn for andre segmenter. Innenlandske lavprisruter er spesielt prissensitiv for endringer, hvor disse rutene flyr på en lav marginal lønnsomhet. Nedleggelse av lavprisruter, eller færre avganger av mindre lønnsomme flyruter anses som en tilsiktet konsekvens av avgiften fra høringsnotatet. For eksempel tilhører en del av Norwegians innelandsruter lavprissegmentet i markedet, hvor Norwegian har valgt å utnytte denne delen av markedet mer enn for eksempel SAS. Dermed kan Norwegians markedsposisjonering svekkes betydelig av avgiften i forhold til andre selskaper som ikke har like stort fokus på lavprissegmentet.

”Avgiften slår hardest ut for lavprissegmentet, siden avgiftens andel av total billettpris her vil være uforholdsmessig stor.”

(Høringssvar Norges Luftsportsforbund, 3.2.2016, s.11)

Ryanair er det største selskapet innen lavprissegmentet i Europa, med over 1000 millioner passasjerer årlig. Ryanair er etablert i det norske flymarkedet med et spesielt fokus på utenlandsruter. En nedgang i etterspørselen grunnet avgiften vil føre til at Ryanair flytter sine avganger til andre lufthavner i Europa.

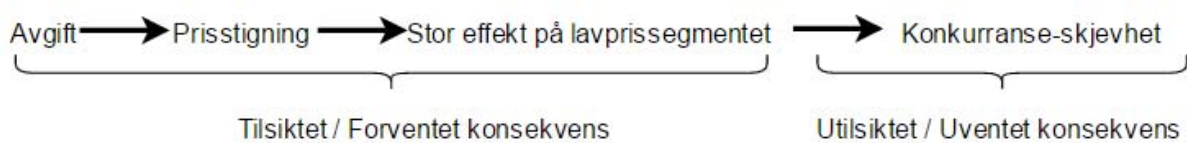
”I en volumdrevet forretningsmodell vil man således ikke kunne føre prisøkningen som følger av flypassasjeravgiften, over på passasjerene, og avgiften blir således en ekstra kostnad for flyselskapet. Det oppstår dermed en konkurransevridning, og Ryanair er bedre tjent med å flytte de stasjonerte flyene på MLR til en av sine andre baser i

⁷ 1/3 av innenlandske utslipp i Norge skjer under 1000 meters høyde, altså Landing – take off cycle. (Statistisk sentralbyrå, 2002) tilgjengelig: https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/rapp_200208/rapp_200208.pdf

Europa. Dette vil føre til færre aktører i det norske luftfartsmarkedet og redusert konkurranse.”

(Høringssvar Rygge lufthavn, 18.2.2016, s.2)

På den andre siden fremkommer det i høringsnotatet ingen uttalelse av avgiftens påvirkning på konkurransesituasjonen i markedet. Selv om det er nevnt en forventet nedgang i lavprissegmentet tas det ikke hensyn til at effektene er forskjellige fra selskap til selskap. – Hvor de med lite fokus på lavprissegmentet blir mindre berørt av avgiften. Dermed kan konkurranseskjevhet i markedet anses å være en utilsiktet konsekvens av avgiften.



Figur 6.3: Årsak-virkningskjede for konkurransesituasjon

6.6.3 Avgiften differensierer ikke etter distanse

Det spesifiseres at avgiften belastes med 80NOK uansett distanse på flyruten. Siden kortere distanser forurenser mindre enn lengre distanser, bemerker flere av høringsinstansene at langdistanserutene blir mindre berørt som følger av avgiften, selv om passasjerene på disse rutene i mindre grad betaler for utslippene enn ved kortere ruter. Uansett vil dette også få følger for konkurransen, - selv om billettpriser i en viss grad er differensiert etter distanse, differensierer ikke avgiften etter distanse. Kortere/billigere ruter vil potensielt berøres i større grad enn lengre/dyrere ruter grunnet at den prosentvise økningen i pris er større, i tillegg til at utslippene ved kort-distanseruter medfører er mindre. Det anslås en reduksjon i billigere/kort-distanseruter, som igjen kan føre til at selskaper nedlegger disse rutene. Dette er forventet å ha større påvirkning for distriktsruter enn for ruter mellom større flyplasser.

”Dersom det allikevel er et mål å ramme luftfart spesielt foreslår vi at avgiften differensieres i fht avstand, jmf f.eks modell fra Tyskland.”

(Høringssvar Widerøe, 16.2.2016, s.2)

Et mindre omtalt aspekt ved avgiften, er at det er gitt fritak for fly med 10 eller færre seter. Eksempelvis opererer Notodden lufthavn kun med fly med 10 eller færre seter.

Konkurransesvridninger eller fordeler kan oppstå for Notodden av avgiften. Selv om dette er et lite segment konkurrerer sekundærflyplasser seg i mellom. Der avgiften er fordelaktig for Notodden, i motsetning til for eksempel Torp som opererer med flytyper som har over 10 seter.

6.6.4 Effekt på europeisk konkurranse

Konkurransesituasjonen dreier seg ikke kun om forskjellige flyselskaper som opererer i det norske markedet, men omhandler også flyplasser. Endringer i konkurranseforhold vil også merkes av norske flyplasser – spesielt de som spesialiserte seg på lavprissegmentet vil rammes. Det er stor konkurranse mellom Europeiske lufthavner om rutetilbudene, spesielt for sekundærlufthavner som ofte fokuserer på lavprisselskaper. Effektene for eksempelvis Rygge lufthavn vil diskuteres i kapittel 6.8. Avgiften og dermed en nedgang i etterspørsel vil føre til at selskaper flytter rutene sine til andre europeiske flyplasser som nå er mer konkurransedyktige enn norske lufthavner. Eksempelvis vil effektene for Rygge lufthavn diskuteres nøyere i kapittel 6.8.

6.7 Virkninger for Turistnæringen

Fra høringsvaret til NHO reiseliv fremkommer det at turistnæringen er spesielt utsatt for prisøkninger da dette er en bransje med høy prissensitivitet. 1.januar 2016 økte merverdiavgiften fra 8 til 10 % på overnattinger, skiheiser og transport som er direkte knyttet til turistnæringen. En ny avgift i luftfartssektoren vil slå uheldig ut for turistene da de vil få høyere totale utgifter i et allerede prissensitivt marked.

”Lav kronkurs gjør også at flere nordmenn velger å ikke reise utenlands, da det har blitt dyrere. Dette viser at reiselivsmarkedet er prissensitivt, og feriemarkedet er langt mer pris-sensitivt enn forretningsmarkedet. Alt som gjør norsk reiseliv dyrere fører til færre turister.”

(Hørings svar NHO Reiseliv, 05.2.2016, s.2)

Kronekursen er for tiden svekket, og det er dyrere for nordmenn å feriere utenlands. En økning i flypriser vil også kunne føre til dropp i norske turister innenlands. Med en svakere valuta er Norge attraktivt for turister da det er rimeligere å besøke landet nå enn tidligere. FPA vil på den andre siden føre til en høyere reisekostnad for tilreisende, og kan skille mellom hvorvidt en turist reiser til Norge eller ikke. I tillegg er det høy sannsynlighet at

turisten velger og stasjonære seg på et område, i stedet for å besøke flere landsdeler når de ferier i Norge. En prisøkning alene vil gi en reduksjon i etterspørsel, - kombinert med færre tilbud vil dette spesifikt ramme turistnæringen. Grunnet prissensitiviteten øker sannsynligheten for at turister vil velge andre land i Skandinavia eller Europa dersom FPA innføres.

6.7.1 Avgiften påvirker turistnæringens bidrag til GDP

”Bergensregionen er en sterk reiselivsdestinasjon, og 55 % av tilreisende besøkende kommer til regionen via fly. En prisøkning kombinert med en reduksjon av rutetilbudet, vil kunne slå negativt ut for reiselivet.”(Høringssvar Bergen Kommune, 23.2.2016, s.1)

World Travel & Tourism Council lager årlige rapporter for flere land og viser turistnæringens bidrag til respektive lands GDP. Historisk bidrar næringen direkte med 3,4% til total GDP i Norge, sammen med indirekte og ytre omstendigheter bidrar turistnæringen opp mot 8% av landets GDP. En reduksjon i turistnæringen vil føre til en reduksjon i GDP. Med omtrent 4,5%⁸ i indirekte påvirkning er det muligheter for utilsiktede konsekvenser i flere næringer.

”I tillegg vil betydelige inntekter fra turisme gå tapt. Ca. 190 000 turister flyr til MLR årlig. Vi legger til grunn at halvparten av disse kommer som følge av lave flypriser og ellers ikke ville kommet. Tap av inntekter fra denne andelen av turister vil årlig utgjøre ca. 500 mill. kroner.”

(Høringssvar Orkla, 21.2.2016, s.2)

Ryan Air sa opp sin avtale med Moss lufthavn Rygge, og har oppsigelsestid til 1.november 2016 gitt at avgiften blir innført. De vil få en økning på sine billettpriser med et snitt på 18% og er redd det vil påvirke etterspørselen i så stor grad at de må flytte flybasen til et annet land for å opprettholde inntjeningen på sine fly. Dette vil påvirke norsk økonomi da turistnæringen bidrar med 8 % av GDP vil bli kraftig rammet av denne utflaggingen gitt turistene ikke ankommer andre flyplasser eller med alternative reise måter.

6.7.2 Norsk turistnæring henger allerede etter sammenlignet med andre land.

Innenlandsk turisme står for nærmere 70 % av turistnæringens direkte bidrag til landet GDP (WTTC, 2016). FPA rammer tilreisende for en strekning, den som går ut av landet. Reisende

⁸ Alle tall i avsnittet er hentet fra (WTTC, 2016)

innenlands vil bli belastet begge strekninger og vil derfor være potensielt mer utsatt for en reduksjon i etterspørselen. I 2015 hadde turistnæringen en vekst på 1 % som er under både snittet i Europa og på verdensbasis. FPA sammen med økte merverdiavgifter kan føre til lavere vekst i turistnæringen hvor Norge allerede ligger nede på 175 av 184 når de predikerer fremtidig vekst.

6.7.3 Reaksjon på FPA

Som Bergen Kommune fremhever kommer 55 % av turismen i regionen med fly, korrelasjonen mellom fly og turisme er høy og dette kan skape flere konsekvenser for sektoren, samt miljøene rundt. Det å forutse indirekte utilsiktede konsekvenser er i seg selv nesten umulig da de oppstår der man ikke har tenkt. Det må analyseres før og etter handlingen for å se hvilken påvirkning beslutningen har hatt. Det er mulig å resonere seg til at utilsiktede konsekvenser kan fremkomme i turistnæringen som en reaksjon på FPA, uten å vite i hvilken grad det fremkommer.



Figur 6.4: Årsak-virkningskjede for turistnæringen

6.8 Nedleggelse av Moss lufthavn Rygge (MLR)

FPA har også potensielle virkninger for norske lufthavner. Konsekvenser for MLR har sammenheng med endringer i konkurransesituasjonen mellom flyselskapene (diskutert i kapittel 6.6). I høringsvarene er det stort fokus på konsekvenser for Moss lufthavn Rygge, konsekvenser for Sandefjord lufthavn Torp, og Ålesund lufthavn Vigra nevnes også. På bakgrunn av disse gjenkjennes også ringvirkninger for andre grupper som er tilknyttet eller avhengige av lufthavnene.

MLR er hovedsakelig en «sekundærlufthavn», hvor primærlufthavnen i østlandsregionen er Gardemoen lufthavn som er knutepunktet innen norsk luftfart. Sekundærlufthavner er lufthavner som ligger innenfor en time fra en hovedstad, og har som hoved. Grunnet at MLR er en nummer-to-flyplass er markedsposisjonering og forretningsstrategi annerledes enn større primærlufthavner. Passasjergrunnlaget fra lokalregionen er for lite til å betale flyplasskostnader, og MLR er dermed spesialisert i andre områder av markedet slik som

effektive lavprisselskaper. Ryanair er den største aktøren ved MLR og fløy over 1,5 millioner passasjerer til og fra MLR i 2015, hvor totalt passasjervolum ved MLR var 1,6 millioner. Noe som har ført til at MLR har gått med overskudd fjerde året på rad⁹. I tillegg opererer MLR som en baseflyplass, hvor blant annet Ryanairs fly «overnatter» ved lufthavnen. MLR er i konkurranse med andre sekundærlufthavner i Europa, hvor disse står ovenfor lignende utfordringer.

6.8.1 Direkte utilsiktede konsekvenser for lufthavnen

Som diskutert tidligere i oppgaven vil det forekomme en generell prisstigning og dermed lavere etterspørsel i flymarkedet, noe som gjør at lavprissegmentet er hardest utsatt. Det fremkommer i TAD høringsnotat at det kan være lønnsomt for enkelte flyselskaper og relokalisere enkelte ruter fra norske lufthavner til utlandet. Ryanair har sagt opp sin basevirksomhet ved Rygge Lufthavn, dette er betinget og trer i kraft dersom avgiften innføres¹⁰. Bakgrunnen er at avgiften vil øke billettpriser hos Ryanair med 18 %¹¹, og videre er ikke Ryanair konkurransedyktige i det norske flymarkedet. Dermed flytter Ryanair alle ruter fra MLR til andre europeiske lufthavner. Ryan Air står for over 90 % av passasjervolumet ved MLR og dermed vil dette få videre konsekvenser for lufthavnen.

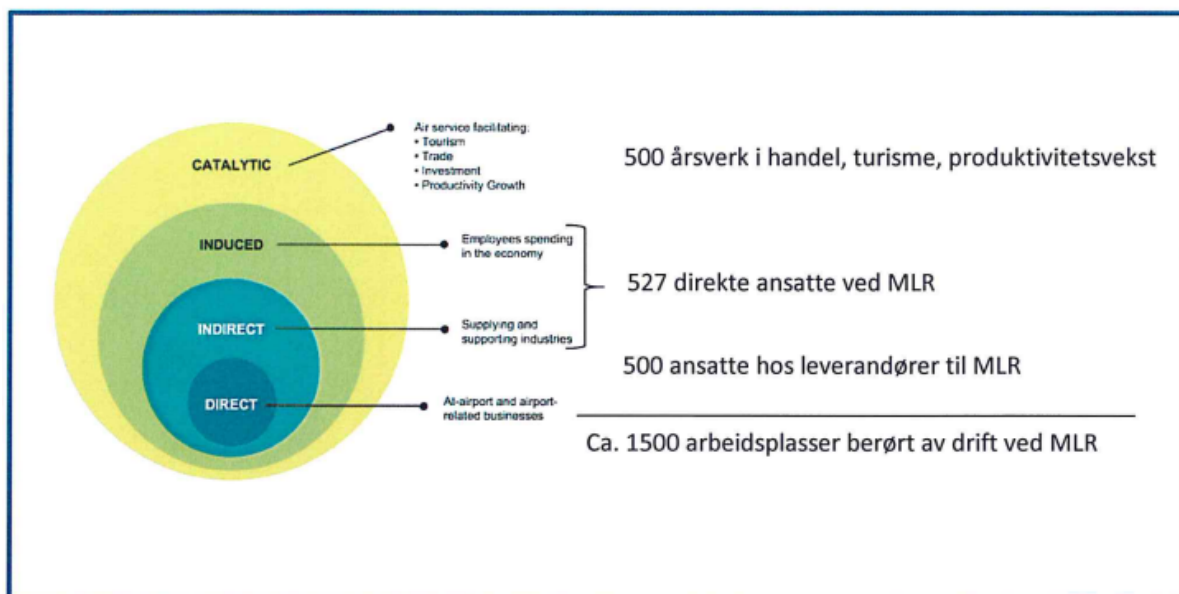
Det var altså forventet at noen ruter ville flyttes til andre land. Men et selskap legger altså ned alle ruter og avslutter avtale med den respektive lufthavnen. Dette er en betydelig større konsekvens enn at noen enkeltruter flyttes. Administrerende direktør ved MLR Pål Tandberg sier til (VG, 14.12.2015): Ryanair er en så stor del av lufthavnen at de vil legge ned lufthavnen dersom avgiften innføres og Ryanair sier opp avtalen de har med MLR.

Nedleggelsen vil medføre videre indirekte konsekvenser for blant annet ansatte og tilknyttede ved MLR.

⁹ Interne tall spesifisert i (Høringssvar Rygge lufthavn, 18.2.2016)

¹⁰ Presiseres i Moss Avis (Jon Gran, 2016)

¹¹ Anslag hentet fra (Høringssvar Rygge lufthavn, 18.2.2016, s.2)



(Kilde ACI: Economic Impact on European Airports. A Critical Catalyst to Economic Growth. Januar 2015)

Figur 6.5: MLR Virksomhet

Hentet fra: (Høringssvar Rygge lufthavn 18.2.2016, s.3)

”527 ansatte er direkte knyttet til lufthavndriften. I tillegg til 500 årsverk knyttet til leverandører av varer og tjenester til lufthavnen samt iduserte effekter. Det faktiske antallet arbeidsplasser er trolig enda høyere, basert på beregningene fra Airport Council International (ACI) (...) Ifølge beregninger de har gjort, kan det anslås at det skapes anslagsvis 500 katalytiske arbeidsplasser, det vil si sysselsetting som skapes gjennom turisme, handel og næringsvekst, som følge av lufthavns-driften ved MLR.”
(Høringssvar Ryggelufthavn, 18.2.2016, s.3)

Ut ifra det som spesifiseres over er det rimelig å påpeke at de 527 direkte ansatte ved lufthavnen vil gå tapt, og de resterende 1000 tilknyttede vil oppleve virkninger i form av tapt inntekt og eventuelle oppsigelser dette medfølger. Orkla nevner i sitt høringssvar at rundt 1000 arbeidsplasser vil gå tapt i Østfold tilknyttet lufthavnen.

6.8.2 Indirekte utilsiktede samfunnsøkonomiske konsekvenser

En nedleggelse av lufthavnen og tapte arbeidsplasser vil føre til videre konsekvenser for tilknyttede grupper som turistnæringen, kommunale og statlige skatteinntekter. Det vil fremkomme et betydelig inntektsbortfall som følger av nedgang i Turismen (diskutert i eget del-kapittel). Dette er både norsk turisme generelt, men også i Østlandsregionen grunnet

nedleggelsen av MLR. I tillegg vil det forekomme tapte kommunale og statlige skatteinntekter i tillegg til økte NAV-kostnader. Østfold er allerede ett av fylkene med høyest arbeidsledig, og nedleggelsen av MLR vil føre til ytterligere flere arbeidsledige i fylket påpeker Rygge kommune i sitt høringssvar.

Rygge lufthavn viser i sitt høringssvar til utregninger gjort angående tapte inntekter relatert til turisme, avgift – og skatteinntekter¹²:

- Årlig tapt passasjeravgift fra MLR = 65 680 000 NOK
- Redusert skatteinntekt grunnet tapte arbeidsplasser ved MLR = 81 320 000 NOK
Forventes at 100 raskt vil finne annet arbeid
- Tapt forbruk av turister via MLR = 505 845 000 NOK
Forutsetter at en del av reisende er jobb/forretningsreisende
Forutsetter at halvparten av turistene vil benytte Gardemoen i stedet.
Forutsetter at halvparten kommer grunnet lavpris og uteblir.

Et annet aspekt ved sekundærlufthavner, er at de er med på å avlaste større lufthavner med tanke på passasjervolum og skaper effektivitet. Sekundærlufthavner avlaste også nærmiljøet rundt de større lufthavnene. Uten MLR vil det føre til lengre reisevei for reisende med beliggenhet nært MLR, samt en økning i passasjervolum ved Gardemoen lufthavn. Denne økningen kan presse kapasiteten som lufthavnen klarer å opprettholde. I tillegg vil en lengre reiserute til alternative flyplasser gi en negativ miljøeffekt. Moss kommune påpeker i sitt høringssvar at MLR er med på å sikre jordvern og kulturminner i nærmiljøet av Gardemoen. Ved å sammenslå disse effektene, kan miljøgevinsten tilknyttet nedleggelsen av MLR være negativ.

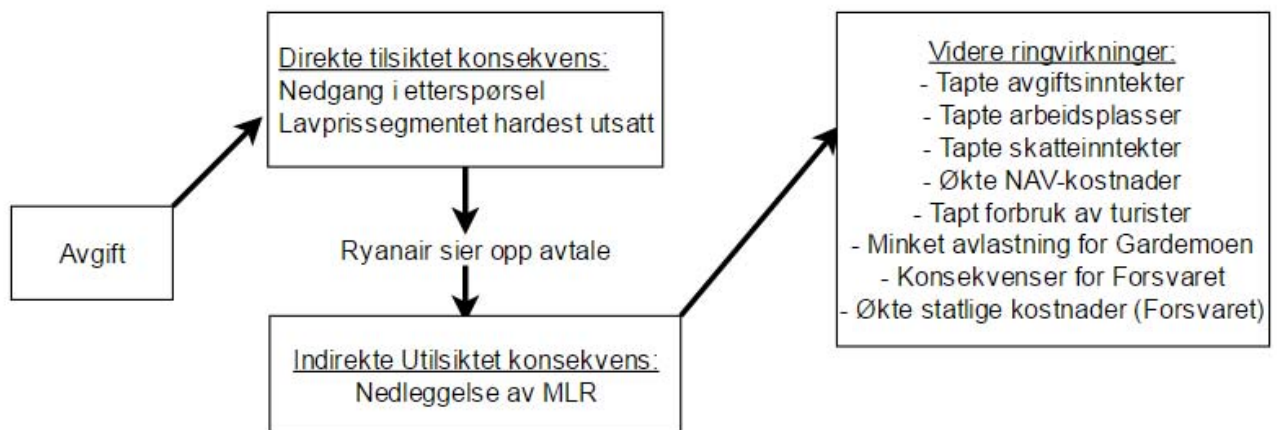
6.8.3 Indirekte utilsiktede konsekvenser for forsvaret

Ved Rygge ligger også en militærbase. Forsvaret og MLR har et tett samarbeid og driver i dag samdrift. I avtalen seg imellom har forsvaret tilgang til rullebane, brann- og redningstjeneste, kommunikasjons- og navigasjons-systemer, flytårntjeneste, beredskap, bruk av flyplassens tjenester. MLR kjøper også tjenester av forsvaret, slik som elektro- og byggetjenester fra Forsvarsbygg, og verkstedtjenester for fly.

¹² Bakgrunnstall, spesifikasjoner, og antagelser i utregningene er tilgjengelig i: (Høringssvar Rygge lufthavn, 18.2.2016, s.4)

”Forsvarssjefens fagmilitære råd har videre anbefalt å styrke Rygge militære flystasjon, på bakgrunn av en forsvarstaktisk god plassering og god kapasitet.”
(Høringssvar Rygge lufthavn, 18.2.2016, s.5)

Grunnet det aggressive terrorbildet i dag, har MLR en stor betydning for forsvarets beredskap - spesielt da basen ligger nær hovedstaden. Lufthavnen er base for kampfly, helikopter, drivstoff, ammunisjon som er tilgjengelig dersom beredskapsnivået økes rundt hovedstaden. Derfor fremhever Aremark kommune, Rygge lufthavn, og Rygge kommune at det vil være samfunnsmessig ugunstig dersom MLR legges ned. Forsvarsdepartementet påpeker også i sitt høringssvar at en eventuell nedleggelse av MLR vil påføre staten betydelige kostnader dersom Rygge som beredskapsbase skal opprettholdes. Videre argumenterer Forsvarsdepartementet at flypassasjeravgiften vil medføre en ekstrakostnad i økte årlige reiseutgifter tilknyttet forsvaret på om lag 37 millioner NOK, inkl. moms. Nedenfor vises en sammenslåing av konsekvensene diskutert i dette underkapittelet.



Figur 6.6: Nedleggelse av MLR, ringvirkninger

Sandefjord lufthavn Torp viser også til lignende konsekvenser grunnet avgiften. Wizzair har lignende rolle ved Torp lignende som Ryanair har ved MLR - Med et stort fokus på lavprissegmentet er de også spesielt utsatte for avgiften. I høringssvaret til Sandefjord Lufthavn Torp spesifiserer de at Wizzair vil fjerne sin nye rute fra Torp til Tuzla, og at de vil redusere frekvens på noen av sine eksisterende ruter. Widerøe fjerner sin sommerrute fra Bodø og Evenes. De bemerker også videre effekt for sysselsatte ved lufthavnen, samt at regionens vekstevne svekkes grunnet et høyt antall forretningsreisende. Det argumenteres at

Torp spiller en viktig rolle i infrastrukturen for næringslivet i regionen, og sammenknytningen vil svekkes grunnet færre avganger og dyrere billettpriser.

6.9 Kan føre til økte kostnader/tapte inntekter for staten

I TADs høringsnotat fremkommer det et anslag på 1,6 mrd. kroner årlig proveny til den norske stat. NHO luftfart har i sitt høringssvar gjort noen andre beregninger som tilsier årlig proveny vil ligge mellom 1,8 og 2 mrd. kroner. Dette er bruttobeløp, nettobeløpet kan bli noe helt annet da det vil skje reaksjoner i økonomien på bakgrunn av FPA

”Mellom 10 – 15 % av alle reisende i Norge er offentlig ansatte. I tillegg er en rekke reiser finansiert av det offentlige, herunder blant annet en rekke reiser knyttet til medisinsk behandling. Dette betyr at flyskatten blir en ny og direkte utgiftspost på de offentlige budsjettene, som ikke er hensyntatt i overslagene i høringsnotatet fra TAD.”
(Høringssvar NHO Luftfart, 19.2.2016, s.20)

Som en direkte utilsiktet konsekvens av FPA vil staten øke kostnadssiden med anslagsvis 2-400 millioner kroner da dette ikke er hensyntatt i TADs høringsnotat. Justisdepartementet har i sitt høringssvar anslått en økning i reisekostnader på 3,4 millioner kroner årlig og, forsvarsdepartementet anslår en økning på 37 millioner kroner i økte reisekostnader i forsvarssektoren¹³. NHO Luftfart er også bekymret over konsekvensen av lavere inntekt hos Avinor på omlag 250 millioner NOK¹⁴. Staten er eeneier, dermed vil FPA føre til en reduksjon i statens inntekt. Denne tapte inntekten kan føres over på passasjerer og flyselskap om staten bruker sin monopolmakt til å øke andre avgifter i luftfartssektoren for å opprettholde utbyttepolitikken på nåværende nivå. Samtidig vil det også forekomme lavere inntekter fra selskapsskatten, da et ønske om en reduksjon i etterspørsel vil skape lavere inntekt for flyselskapene og næringer med direkte tilknytning til luftfartssektoren.

Dette er kostnader og tapte inntekter for staten og kan kategoriseres som utilsiktede konsekvenser. Dette fremkommer i høringssvarene som en reaksjon på FPA og belyser konsekvenser som ikke er hensyntatt i beslutningen. FPA kan også fremskape positive utilsiktede konsekvenser som ikke er tatt med i høringssvarene. Nettoeffekten av FPA for

¹³ Tall hentet fra justis og forsvarsdepartementenes egne beregninger (Se høringssvar)

¹⁴ Tall hentet fra NHO Luftfart (se høringssvar)

norsk økonomi er vanskelig å predikere, men en CGE-analyse¹⁵ kunne gitt en god indikasjon på påvirkningskraften den har.

6.10 Usikker miljøgevinst

FPA er en avgift med en grønn profil, likevel er det flere som stiller spørsmålstegn til miljøeffekten av avgiften. Avgiften er dårlig begrunnet og kan ikke vise til effekter av miljøpåvirkningen globalt. Tvert om er noen respondenter bekymret for økt utslipp i luftfartssektoren som følge av avgiften.

”Avgifter som begrunnes med klimaeffekter bør være basert på eksisterende kunnskap om hvordan klimaet påvirkes. Luftfarten er med i EUs kvotesystem, og allerede er pålagt en CO₂ —og NO_x- avgift på innenriks flyginger. Grønn skattekommisjon anbefaler ikke å kombinere særavgifter med kvoteordninger.”

(Høringssvar Aremark kommune, 08.2.2016, s.1)

Nordmenn reiser gjennomsnittlig mer med fly sammenlignet med andre land i Europa. Bellona mener en nasjonal flypassasjeravgift er et steg i riktig retning mot et grønnere skatte- og avgifts-regime, der kvotesystemet alene ikke har klart å bremse veksten av utslippsgasser i luftfartssektoren. Ryan Air har signalisert nedleggelse fra Rygge og flagger flåten sin ut til andre flyplasser i Europa. Når dette skjer vil utslippet fra Norge reduseres, men globalt vil utslippet være det samme.

”Henrys lov som speiler naturens balanse mellom væsker og gass, tilsier at havet vil frigjøre like mye CO₂ som vi gjør forsøk på å fjerne.”

(Høringssvar klimarealistene, 08.2.2016, s.1)

Klimarealistene har ikke tro på reduksjon i luftfartssektoren vil føre til noen endring for globaloppvarming og viser til Henrys lov. Med beregninger i henhold til FNs Klimapanel modell for temperaturforskjeller, vil en teoretisk fjerning av all luftfart vil føre til en temperaturendring på -0,0008°C. Videre vil det fokuseres på hvilke klimatiltak FPA vil medbringe gjennom tilsiktede og utilsiktede konsekvenser.

¹⁵ CGE-analyse forklares nærmere i kapittel 6.11.1.5

6.10.1 Redusere klimagassutslipp i luftfartssektoren

En innføring av FPA er ment til å redusere antall reisende med fly og tilrettelegge for at de skal reise med alternativ transport og dermed redusere utslippet i luftfartssektoren. Flere stiller seg undrende til dette tiltaket grunnet utviklingen i flybransjen de siste årene. Det er stadig forbedring av teknologi og utprøving av alternative drivstoff muligheter.

”Norwegian mener luftfarten er en avgjørende viktig kollektivtransport som har vært helt nødvendig for å sikre norsk velferd og økonomisk vekst, ikke minst i distrikts-Norge. Etter at Norwegian kom inn i det norske markedet har prisene sunket og vanlige folk har fått råd til å fly.”

(Høringssvar Norwegian, 19.2.2016, s.8)

I tillegg er det så mange andre næringer og sektorer som avhengige av luftfarten. Dersom man ønsker å gjøre det vanskeligere å fly, gjør man det vanskeligere for flere norske næringer.

6.10.2 Utarbeidelse av infrastruktur

Norge er et langstrakt land med redusert fremkommelighet flere plasser. En økning i flypriser vil slå negativt ut for dem som lever nord for Trondheim når det gjelder endring i flytilbud samt økning i tidsbruk på reisen. FPA tar ikke hensyn til lengden på flyreisen og skattlegger alle passasjerer likt med sin faste sats. Lengre flyruter forurenses mer en korte og distriktsrutene vil derfor rammes hardere da man skatter mer per reiste kilometer. Helse-Nord bruker kommersielle fly for å frakte pasienter mellom behandlingsinstitusjoner og kan få reduserte transport muligheter samt en økning på omkring 12,5 millioner i kostnader.

Det må investeres mer i infrastruktur for å forbedre veinettet i Nord-Norge om flytilbudet reduseres. Bakketransport fordrer til vesentlig større infrastruktur enn fly og fører dermed til større inngrep i naturen og nærmiljøet rundt. Man får også bort problemet med vei og baneslitasje.

”NHO Luftfart vil understreke at luftfarten i Norge kun står for vel 2 % av de samlede klimagassutslippene i Norge, mens eksempelvis veitrafikken står for ca. 20.”

(Høringssvar NHO luftfart, 19.2.2016, s.8)

6.10.3 Teknologiske endringer

Veitrafikken jobber mot et grønnere skifte og viser dette gjennom økning i salg av el- og hybridbiler. Her brukes det skatteletter for å få individer til å velge mer miljøvennlig fremkomst middel. Teknologit utviklingen skaper effektive og mer miljøvennlige motorer innen de fleste sektorer, også i luftfartssektoren. SAS og Lufthansa er i gang med testing av biologisk jetdrivstoff som levert av Oslo Lufthavn Gardermoen etter satsing fra Avinor. Dette har mindre karbonavtrykk og vil være mer miljøvennlig enn fossilt drivstoff. Dette kan hjelpe reduksjon på utslipp av en eldre flyflåte. FPA gir ikke insentiv til denne utviklingen da den ikke differensierer på drivstoff. Med dagens lave oljepriser gjør det lettere å gå bort fra bruken av biodrivstoff som gir en større kostnad enn bruk av vanlig jet fuel. Nyere fly er mer energieffektive og har lavere utslipp enn eldre flytyper. FPA oppmuntrer ikke til investering og fornying av flyflåten dersom det ikke gir en økonomisk fordel.

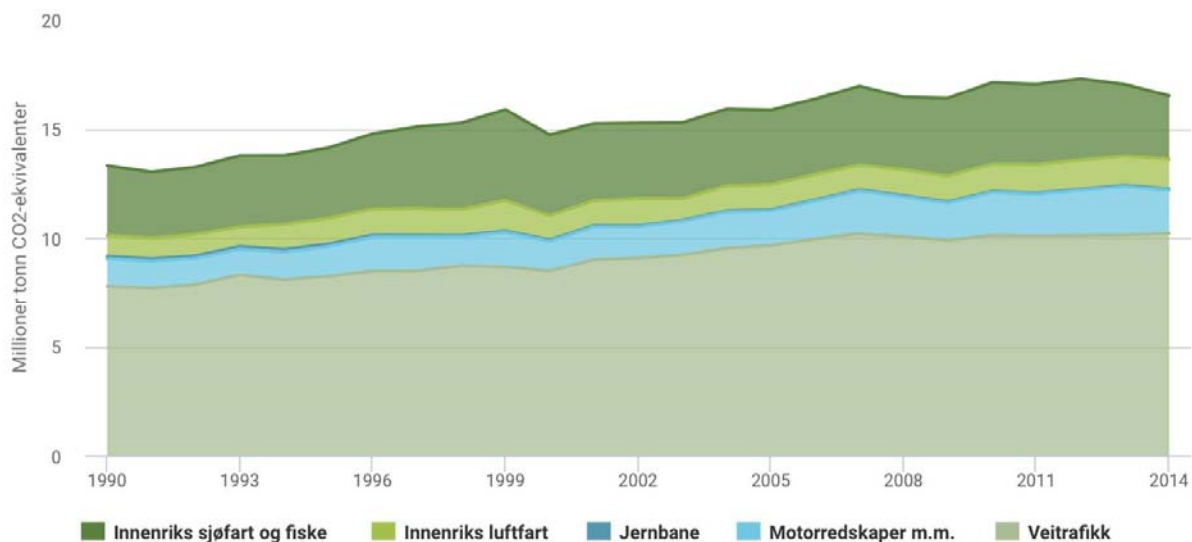
NHO Luftfart ønsker også å vise til nesten halvering av klimagassutslippene fra 2001 til i dag per passasjerkilometer. Samtidig har max loadfactor¹⁶ hos SAS økt fra 63,2 % i 2001 til 76,9 % i oktober 2014¹⁷. Det vil si flyene har høyere belegg i dag enn tidligere og vil derfor ha et høyere antall personer til fordelingen av klimagassutslippet, noe som fører til lavere utslipp per personkilometer. NLF påstår i sitt hørings svar at luftfarten innen noen årtier vil bli den mest miljøgunstige av samtlige transportformer. I dag jobber store forskningsmiljøer intenst med elektrifisering av luftfarten og det finnes allerede elektriske småfly (Airbus, 2015).

6.10.4 Luftfartens utslippsandel i transportsektoren

Med dagens moderne fly vil en tur mellom Oslo og Bergen ha et utslipp på 11 liter drivstoff per sete. Med en vanligvis høy kapasitetsutnyttelse vil dette tilsvare et drivstoff-forbruk i snitt rundt 14-15 liter per passasjer. Kjører man bil samme strekning alene, vil en ha dobbelt så høyt utslipp enn å ha valgt fly presiserer NHO. Miljødirektoratet har laget en oversikt over utslipp fra transportsektoren i Norge.

¹⁶ Loadfactor er relasjonen mellom RTK (Revenue Tonne Kilometers) og ATK (Available Tonne Kilometers). De inneholder faktorene, passasjerer, bagasje og post.

¹⁷ Hentet fra årsrapportene til SAS 2001 og 2014.



Kilde: Statistisk sentralbyrå (SSB) Lisens: Norsk Lisens for Offentlige Data (NLOD)

Figur 6.7: Utslippoversikt i transportsektoren.

Hentet fra miljøstatus.no, publisert av miljødirektoratet.

Som figur 6.7 viser står veitrafikken for 62% av utslippet totalt i transportsektoren i 2014, 10,201m tonn co2-ekvivalenter. Innenriksluftfart har et utslipp på 1,37m tonn co2-ekvivalenter, Utenriksluftfart har et utslipp på 1,56m tonn co2-ekvivalenter som ikke er hensyntatt det norske klimagassregnskapet og vises ikke i figur 6.7. Dette registreres frivillig til FNs klimakonvensjon, og er også omfattet EUs kvotesystem. I løpet av tidsperioden mellom 1990 til 2014 er det luftfartssektoren som har økt mest i forhold til andre sektorer. Innenriksluftfart har en økning på 43,5% og utenriks har doblet seg i samme tidsrommet. Veitrafikk på sin side har hatt en utslippøkning på 31%.

”Fly står for 52prosent av klimaeffekten fra nordmenns reiser. Nordmenn flyr svært mye. Tre av Europas femten mest trafikkerte flyruter er norske innenlandsruter (Gardermoen-Værnes, Gardermoen-Flesland og Gardermoen-Sola), og innenlands flytrafikk i Norge målt etter folketall er ti ganger større enn innenlands i EU. Utslipp fra flytrafikk er den raskest økende kategori av klimagassutslipp på verdensbasis.”
(Høringssvar Forum for utvikling og miljø, 15.2.2016, s.1)

Forum for miljø og utvikling bruker en rapport som tar utgangspunkt i tall fra transportøkonomisk institutt om personers reisevaner i 2009, mens miljødirektoratet opererer med andre utslippstall hentet av SSB i 2014. Om figur 6.7 legges til grunn, står

innenriksluftfart for 10,7% av utslippsandelen mellom veitrafikk og innenriksluftfart sammenlagt i 2009. Andelen økte til 11,8% i 2014. Dette sammenligningsgrunnlaget er heller ikke optimalt da veitrafikk også inneholder tungtrafikk og utenriksluftfart blir utelatt i denne oversikten.

6.10.5 Tiltak for utslippsreduksjon

Norske innenriksruter er tre av Europas mest trafikkerte flyruter, det er også den delen av transportsektoren som øker raskest i forhold til klimagassutslipp. Dette vil myndighetene redusere og innfører dermed en avgift for å begrense antall reisende. Toll og avgift har redegjort for reduserte tilbud for enkelte ruter som følge av FPA. Dette kan føre til en utilsiktet konsekvens vil være redusert fremkommelighet i distriktene, spesielt nord for Trondheim hvor alternative transporttilbud er færre og mer tidskrevende. I høringssvaret til Rygge kommune bemerkes en videre utilsiktet konsekvens som følger av konkurranseendringen (eget kapittel): Dersom lavprisfokuserte flyselskaper som for eksempel Norwegian og Ryanair må begrense eller kutte deler av rutene sine, vil trolig SAS ta over deler av markedet med tilsvarende ruter. Flyparken til SAS er eldre enn Norwegian og Ryanairs flypark. Den utilsiktede konsekvensen oppstår der SAS øker tilbudene sine, og miljøgevinsten kan potensielt bli negativ i lavprissegmentet. Eldre flytyper med høyere utslipp vil ta over for flytyper med lavere utslipp.

6.10.6 Medbringer FPA en form for dobbeltbeskatning?

Kvoter og avgifter setter pris på utslipp og i den sammenhengen påvirker produksjons- og forbruksmønstre til å endre seg over tid. Dette gjør dem til de viktigste virkemidlene i klimapolitikken. Norge har lang tradisjon med bruk av økonomiske instrumenter for å redusere klimagassutslipp. FNs klimapanel uttaler ”The combination of the comprehensive coverage of sectors and the considerable level of taxation in Norway is unique in the world” (UN, 2015). I Høringssvarene er det stor uenighet om det er for få avgifter, eller om det skattlegges for mye innen luftfartssektoren.

”Flybransjens avgiftsfritak og tilhørende høye utslipp tilsier at det trengs sterkere virkemidler for å motvirke de negative miljøeffektene fra flytrafikken. Det er derfor på høy tid at det innføres en flyavgift. Denne må innføres fra 1. april 2016, slik Stortinget har vedtatt.”

(Høringssvar Naturvernforbundet, 20.2.2016, s.1)

Innenriks luftfart er regulert under kvotesystemet i tillegg til å være underlagt det norske avgiftssystemet for karbonutslipp. Luftfart er sammen med petroleum, de sektorer med høyeste satser for karbonutslipp. Innføres FPA tilsier det at man i prinsippet betaler for CO2 utslippet 2 ganger.

”I Norge undergraver vi allerede dette kvotehandelssystemet med vår innenlandske CO2-avgift. Denne er nå 1,08 NOK per liter drivstoff. Vi har altså allerede en dobbelt miljøbeskatning i Norge. Provenyet av denne CO2-avgiften er på nærmere 500 MNOK årlig, som i dag ikke går til miljøtiltak.”

(Høringssvar SAS, 18.2.2016, s.1)

SAS mener det allerede er dobbelt beskatning om man hensyn tar EUs kvotesystem og den norske CO2 avgiften. FPA vil i deres øyne bli en tredjegangs-beskatning av CO2 utslippet.

6.10.7 Bryter avgiften med internasjonale avtaler/konvensjoner?

”En «fem-på-tolv-avgift» er ofte dårlig begrunnet, og med svakt fundament. NLF har påpekt av avgiften sannsynligvis er i strid med ICAO-avtaler, og NHO Luftfart påstår at den er i strid med EØS-avtalen.”

(Høringssvar AOPA Norway, 21.02.2016, s.2)

I midten av mars besluttet ESA¹⁸ på vegne av EFTA¹⁹ at de skulle gå gjennom FPA for å se om forslaget til fritak for transferpassasjerer kunne innebære statsstøtte. Dette vil være ulovlig etter EØS-avtalen²⁰. Finansdepartementet var uenig i at fritaket kunne regnes som statsstøtte men utsatte innføringen av avgiften til 1.juni da ESA skulle komme med en hurtig vurdering. I midten av mai 2016 kom ESA med en konklusjon der de mener FPA ikke innebærer statsstøtte (skattedirektoratet, 2016).

¹⁸ ESA er EFTAs overvåkningsorgan

¹⁹ EFTA, European Free Trade Association, er et frihandelsforbund bestående av Island, Liechtenstein, Norge og Sveits.

²⁰ EØS-avtalen er en samarbeidsavtale mellom EFTA og EU som trådte i kraft i 1994.

”Det er også stor mulig for at flypassasjeravgiften er i strid med våre internasjonale forpliktelser i henhold til Chicago konvensjonen og de prinsipper som er nedfelt i ICAO dokument 8632 om prinsipper for avgiftssetting.”

(Høringssvar LO, 22.02.2016, s.3)

Norge har vært en del av ICAO²¹ siden 1947. Dokumentet LO refererer til ble opprettet i desember 1993 og Norge har siden den gang hatt en flypassasjeravgift tidligere. Om avgiften skulle brutt denne avtalen hadde den fått reaksjoner ved tidligere implementering, samtidig er det også andre medlemsland som opererer med lignende avgifter.

6.10.8 Kvote- og avgiftssystemet fungerer ikke optimalt

Det europeiske kvotesystemet skal kontrollere utslipp og bidra til en reduksjon av klimagasser. Klimagassutslipp er et globalt problem som må fikses på tvers av landegrensene. Kvotesystemet skal gi insentiv til reduksjon i utslipp da lavere utslipp hos bedrifter vil føre til lavere andeler kjøp av utslippskvoter. I følge FNs klimapanel må de globale utslippene for å kunne nå 2-gradersmålet, reduseres med 40-70% frem mot 2050 i forhold til 2010 nivået - innen 2100 må nettoutslipp være negativ eller lik null.

”Flyselskapene får tildelt gratiskvoter tilsvarende 78prosent av historiske utslipp for trafikk internt i EU/EØS. Kvotesystemet har ikke lyktes i særlig grad å bremse veksten i flytrafikken.”

(Høringssvar Forum for utvikling og miljø, 15.02.2016, s.1)

EU ETS gir ut gratiskvoter som en preventivvirkning av karbonlekkasjer. Et problem med kvotesystemet når det gjelder global oppvarming, er at man ikke får den effekten som ønskes når systemet ikke inkluderer alle land. Norsk innenriksluftfart er underlagt det europeiske kvotesystemet sammen med andre sektorer. Omlag 50 % av klimagassutslippene fra Norge er underlagt det europeiske kvotesystemet. Fra figur 6.7 vises det ingen bemerkelsesverdig nedgang i utslipp fra innenlands luftfart, noe som peker mot at avgiftssystemet(kvoteg og avgifter) ikke har ønsket effekt.

”Grønn skattekommisjon (GS) uttaler at innføring av en ny passasjeravgift på innenlands luftfart ikke har noen effekt på de samlede klimagassutslipp i EØS-

²¹ ICAO, International Civil Aviation Organization, arbeider for å organisere sivil luftfart på en sikker og bærekraftig måte. De har i dag 191 medlemsland.

området. Tvert imot foreslår GS at den innlandske CO2-avgiften bør nedskaleres i takt med økende kvotepris.”

(Høringssvar AOPA Norway, 21.2.2016, s.1)

6.10.9 Kvoteene flyttes over landegrenser eller sektorer

FPA er ment å føre til lavere etterspørsel i luftfartssektoren. Dette kan som kjent føre til nedleggelse av flyruter og redusere behovet for kvoter i norsk luftfart. Da sektoren er regulert av kvotesystemet kan overflødige kvoter bli solgt til andre som er underlagt samme system til en lavere pris. En positiv utilsiktet konsekvens av dette er om kvoten går til en fabrikk fremfor et annet flyselskap, dette vil gi en positiv miljøgevinst om man ser på andre effekter enn CO2 utslipp. CO2 utslipp oppe i luften har samme effekt på miljøet som utslipp nærmere bakken, men fly har også andre utslipp som er mer skadelige i høyden (Rypdal, K., Berntsen, T. & Skeie, R., 2008). Forskningen viser at kondensstriper²², cirruskyer²³ og ozon antagelig har en kraftigere reflekterende effekt på langbølget stråling²⁴ på vei opp fra jorden, enn solstrålene på vei ned til jorden. Dette øker den globale oppvarmingen. Om kvotene blir kjøpt opp av andre flyselskaper i andre land, vil det ikke ha noen effekt på det globale utslippet. Dette påpeker Norwegian som en realitet.

”Redusert tilbud i Norge vil paradoksalt nok ha bedre rutetilbud utenfor Norge som konsekvens. Fly blir ikke parkert på bakken, de vil flyttes.”

(Høringssvar Norwegian, 19.2.2016, s.2)

6.11 Forslag til implementering

I høringssvarene er det kommet kritikk og ros til innføringen av avgiften. Flere har også kommet med det de anser som utbedringer og endringer for å gjøre avgiften mer effektiv eller redusere utslippet på en annen måte enn gjennom FPA.

6.11.1 Passasjeravgifter fra et europeisk perspektiv

Det norske flymarkedet er ikke det første flymarkedet som står ovenfor en slik avgift, flere land i Europa har hatt- og opererer fortsatt med lignende avgifter. Avgifts-rater og

²² Kondensstriper er skystriper dannet av fly

²³ Cirruskyer befinner seg i øverste del av troposfæren og forekommer av kondensstriper som er gått i oppløsning. Skyer så høyt oppe i atmosfæren består av iskrystaller.

²⁴ Langbølget stråling er varmeutstrålingen fra jordoverflaten.

implementeringen varierer fra land til land, og avgiftene er utredet med forskjellige formål. Det er viktig å poengtere at ikke alle avgiftene er spesifikt rettet mot miljø og utslippsreduisering, men de har effekter og karakteristikk som er verdt å sammenligne med den Norske avgiften. Flere av høringsinstansene referer til disse avgiftenes konsekvenser for deres respektive økonomier. Det er valgt å fokusere mest på Storbritannias Air Passenger Duty, samt avskaffelser i Irland og Nederland da høringsinstansene IATA, NHO, og NHO reiseliv refererer til disse.

IATA fokuseres i sitt hørings svar spesielt på passasjeravgifter i andre land. Hvor de henviser egne og andres studier gjort på avgiftenes effekter på deres respektive økonomier - henholdsvis Storbritannia, Irland, Tyskland. Der studiene peker på avgiftenes mangel av samfunnsmessig lønnsomhet. Austrian Airlines viser også til negative effekter ved passasjeravgifter i andre europeiske land i sitt hørings svar.

”Lignende avgifter i Tyskland, Østerrike og UK har vist seg å være ekstremt ineffektive og skadelig mot deres respektive økonomier. Norske myndigheter oppfordres til å se på Nederland og Irland som eksempler på territorier som opplevde signifikante fordeler som et resultat av å avskaffe sine avgifter.”
(Hørings svar IATA, 18.2.2016, s.2)

”Mindre insentiv til å fly fra Østerrike. Air Transport Levy har ført til at passasjerer bruker flyplasser i andre land. Studier har vist at en avskaffelse av avgiften vil øke konkurransen, konsumentfordeler, passasjervekst opp mot 1.1 million ekstra passasjerer og skape opp mot 3.300 jobber i Østerrike.”
(Hørings svar Austrian Airlines, 22.2.2016, s.2)

6.11.1.1 Storbritannias Air Passenger Duty (APD)

Air Passenger Duty ble introdusert i 1994 ved en rate på £5 og £10 per passasjer etter hvilken «flyklasse» man reise under, og var i likhet med FPA en veldig enkel avgift i form av rate. APD gjelder i likhet med FPA kun reiser fra landets flyplasser. Fra avgiftens introduisering er det gjort større endringer med tanke på satser og kompleksitet.

Sammenlignet med den opprinnelige differensieringen mellom to flyklasser - Differensierer avgiften nå mellom såkalt *seat pitch* (distanse mellom seterader i flyer), hvor flytyper med en seat pitch på over 102cm regnes som standard avgiftssats. Flytyper med en seat pitch på under 102cm betaler en redusert avgift. Dette er fordi en lavere seat pitch tilsier mindre forurensing

per passasjer. Avgiftssatsen varierer også etter vekt, i tillegg har avgiften fire forskjellige inndelinger avhengig av reisens distanse.

«Miles» fra Storbritannia (målt i 1000)	Redusert sats Seat pitch<102cm (5.7-20 tonn)	Standard sats Seat pitch>102cm (5.7-20 tonn)	Høyere sats Over 20 tonn
A (0-2)	13	26	52
B (2-4)	67	134	268
C (4-6)	83	166	332
D (6+)	94	188	376

Hentet fra EBAA (2015) Aviation taxes in Europe

Ratene over er i pund – Sammenlignet med FPA er avgiftssystemet mer kompleks, der avgiften kan bli så høy som 376£. Når det gjelder kategorien «høyere sats», er denne begrenset til flytyper over 20tonn og færre enn 19 seter – definert som luksustyper, hvor standardsats er multiplisert med to. Det er verdt å notere seg at laveste APD-sats på 13£ er nesten dobbelt så høy som den norske faste avgiften.

En analyse av PwC (2013) *The economic impact of Air Passenger Duty* undersøker hvilke effekter APD har på økonomien i Storbritannia, hvor analysen gjøres ved å se på effekter dersom avgiften avskaffes. IATA viser også til denne analysen i sitt høringssvar. Analysen utpeker følgende hovedfunn dersom avgiften avskaffes (tall i 2013 britiske pund):

1. En forventet positiv økning i GDP på 0,45 prosent det første året.
2. En økning i landets økonomi på 16 milliarder pund i løpet av 2013-2015.
3. Underliggende i økningen ovenfor vil resultatet av modellen predikere en økning i investeringer med rundt 6 prosent.
4. Avskaffelsen vil være fordelaktig for konsumenter, og for britisk turisme.
5. Avskaffelsen vil være fordelaktig for britisk næringsliv ved fallende priser på flyreiser.
6. Tapt skatteinntekt for den britiske regjering vil være 3-4 milliarder pund per år.- På bakgrunn av antagelser gjort i analysen vil det forekomme en økning i innbetalinger av andre skatter som utligner inntektstapet ved avskaffelsen av APD.

Når det gjelder utslipp fra britisk luftfart finner PwC effekten av avgiften å være utilstrekkelig sammenlignet med effekten på britisk økonomi. De poengterer også at det eksisterer bedre målrettede verktøy som samtidig er kostnadseffektive. IATA henviser i sitt hørings svar til en APD-studie gjort av Oxford Economics (2012): Rapporten påpeker at avskaffelse av APD ville på den tid føre til en økning i GDP på £4,2 milliarder. I tillegg ville avskaffelsen føre til 91000 nye jobber²⁵. Til tross for de negative effektene utredet av PwC opereres det fortsatt med APD i Storbritannias flysektor.

6.11.1.2 Tysklands Air Transport Tax

Tyskland implementerte sin passasjeravgift i januar 2011, i likhet med den norske avgiften er transferreisende fritatt. Avgiftssatsen differensieres ikke etter vekt og seat pitch slik som APD, men differensierer etter avstand. Avgiftssatsene er €7,50 for kortdistansereiser, €23,43 for mellomdistansereiser, og €42,18 for langdistansereiser²⁶. IATA i sitt hørings svar henviser også til studier gjort av den tyske avgiften:

”En studie av potensielle virkninger av Air Travel Tax indikerer at avgiften ville redusere antall passasjerer med 5 millioner, der 1,8 millioner ville krysse grensen og reise fra ikke-tyske flyplasser. Antall tapte jobber i Tyskland ble estimert ved bruk av en input-output modell, hvor resultatet var 13000. Studien estimerte også halvparten av bruttoinntekten for regjeringen på EUR 1 milliard ville tapes grunnet høy arbeidsledighet og offentlige trygdeutgifter.”

(Hørings svar vedlegg, IATA 18.2.2016, s.3)

IATA refererer i sitt hørings svar til egen analyse av den tyske avgiften. Her estimerer de at en avskaffelse av den tyske avgiften vil: gi en økning i GDP med 1,2 millioner EUR, skape 19800 nye jobber (IATA, 2014).

6.11.1.3 Avskaffede avgifter, Irland og Nederland

Nederland implementerte i juli 2008 en passasjeravgift. Denne avgiften var lignende den norske FPA i den forstand at avgiftssatsene var enkle og transferpassasjerer var fritatt, og kun differensiert etter innenlandske og utenlandske flygninger. De opprinnelige satsene var EUR 11,25 for avreise fra nederlandske flyplasser til europeiske destinasjoner, og EUR 45 fra

²⁵ Oxford Economics (2012), På vegne av World Travel and Tourism Council. Tilgjengelig:

<http://www.wttc.org/research/policy-research/taxes/air-passenger-duty>

²⁶ Satsene er hentet fra EBAA (2015) *Aviation Taxes In Europe: A Snapshot*

nederlandske flyplasser til interkontinentale destinasjoner. I forkant av implementeringen estimerte den Nederlandske regjeringen EUR 350 millioner i årlig proveny fra avgiften. I tillegg ble det forutsett en etterspørselsnedgang på 11-13 % ved regionale flyplasser, og 8-10 % nedgang ved Schiphol/Amsterdam flyplass.

KiM Netherlands Institute for Transport Policy Analysis (2011) utførte en studie av effektene av denne avgiften. Her finner de en faktisk nedgang på 400,000 passasjerer frem til november 2008, dette argumenterer IATA i sitt høringssvar til å være en signifikant forskjell fra anslagene gjort i forkant av implementeringen. I tillegg estimerer de faktisk proveny fra avgiften til EUR 267 million, dette er betydelig lavere enn forventet proveny på EUR 350 million. Studiet viser videre til en analyse gjort av SEO (2009) hvor det estimeres et tap på EUR 1.2 – 1.3 milliarder for det nederlandske flymarkedet (flyplasser, flyselskaper, tilknyttede turistnæringen)(KiM,2011).

Irland implementerte sin avgift i mars 2009. I likhet med den nederlandske avgiften var dette et to-sats system. For flygninger fra irske flyplasser til flyplasser med beliggenhet 300km eller lengre fra Dublin var satsen EUR 10. For flygninger som til flyplasser ved beliggenhet nærmere 300km fra Dublin var satsen EUR 2. hvor årlig proveny på EUR 130 millioner var forventet av den Irske regjeringen. SEO (2009) estimerte derimot årlig proveny til å være et sted mellom EUR 117-124 millioner, noe som er lavere enn forventet årlig proveny(Veldhuis & Zuidberg). Dette på bakgrunn av en forventet nedgang i etterspørsel mellom 0,5 millioner og 1,2 millioner passasjerer det første året. I likhet med den nederlandske avgiften ble det også estimert tap for det irske flymarkedet på EUR 210 – 465 millioner.

Fra et samfunnsmessig perspektiv viste begge disse avgiftene seg å være ulønnsomme. De forventede nyttevirkningene var mindre enn forventet, i tillegg oppsto også konsekvenser som ikke var tatt hensyn til i forkant av implementeringene – som igjen talte i favør avskaffelse av avgiftene. I 2011 ble den irske avgiften redusert til en enkel sats på EUR 3 for alle flygninger fra irske flyplasser, og videre avskaffet i mars 2014. Den nederlandske avgiften ble avskaffet i slutten av 2009.

6.11.1.4 Likheter og forskjeller med FPA

Fra Toll- og Avgiftsdirektoratets høringsnotat er det foreslått en fast avgiftsats i Norge er på 88NOK inklusive mva. - hvor avgiften i andre land er mer fleksibel med tanke på distanse, vekt, flystørrelse, seter.

Fra et miljøperspektiv tar sats-systemene i andre land i større grad høyde for at passasjerer skal betale for utslippene sine. Lengere distanser tilsier høyere forurensing, og dermed høyere avgiftssats. Det samme gjelder vekt – der tyngre fly forbrenner mer drivstoff, forurensere mere, og har dermed høyere avgiftssats. APD har ingen slik differensiering, hvor man betaler samme sats uansett distanse eller vekt. Dette er spesielt interessant der FPA presiseres å være en miljøavgift. Fra et markeds/konkurransperspektiv vil eksempelvis kortere innenlandsruter rammes hardest, selv om disse forurensere mindre enn lengere utlandsruter. Innenfor analysene av den Irske og Nederlandske avgiften fremheves det store tap for selskaper og flyplasser som opererer i de relative markedene.

Det er viktig å poengtere at funnene i studiene gjort av SEO, PwC, og IATA ikke tilsier de samme konsekvenser for den norske økonomien. Dette er spesielt grunnet at satsene og økonomiene ikke er identiske. Uansett fremkommer det i hørings svarene til blant annet NHO og IATA at fokus burde rettes mot virkninger av avgiftene i andre europeiske land. Slik kan man i større grad ta høyde for, og tilpasse avgiften potensielle utilsiktede konsekvenser. På den andre siden samtlige av studiene at avgiftene har hatt negativ virkning økonomisk vekst i sine respektive land. Ryanair viser til avgifts-effekter i andre land, og påpeker at FPA vil ha lignende effekter for norsk økonomi.

6.11.1.5 CGE-Modellering

Som nevnt tidligere kritiseres det i hørings svarene mangel på analyser av effektene i forkant av implementeringen, der noen nevner konsekvensutredelser og andre samfunnsøkonomiske analyser. På den andre siden gjenkjennes det fra henviste studier i dette kapittelet lignende fremgangsmåte til hvordan man studerer effektene av en slik avgift, hvor de fleste bygger på analyser av scenarioer gitt spesifikke antagelser.

PwC (2013) benytter en type CGE-modell (*Computer general equilibrium*). En CGE modell er en beskrivelse av en økonomi hvor man benytter et system av simultane ligninger (Wright, 2011). Idéen bak generell likevekt innebærer at alle markeder, sektorer og næringer er modellert sammen med korresponderende inter-sammenhenger (Wright, 2011,s. 2). Studiet av PwC er gjort ved to statiske scenarioer basert på markedsantagelser: Der scenario 1 viser en økonomi med avgiften implementert, og scenario 2 hvor avgiften er fjernet. Deretter undersøkes forskjellene mellom disse scenarioene, samt forskjellenes inter-sammenhenger. Denne typen analyser egner seg spesielt til effektanalyser av politiske tiltak – blant annet fordi det kan fokuseres på «hva hvis» simuleringer, men også på grunn av rekkevidden som

metoden kan måle effekter på. I USA er CGE-modeller et utbredt verktøy. En CGE-modellering med hensyn til den norske flypassasjeravgiften ville skaffet autoriteter informasjon rundt utilsiktede konsekvenser som kan oppstå. Merton (1936) fremhever mangel på informasjon som hovedårsaken til at utilsiktede konsekvenser oppstår.

6.11.2 Speilvende avgiften

”En annen avgiftsmulighet er å speilvende avgiftsprinsippet som ligger i passasjeravgiften.”

(Høringssvar Norwegian, 19.2.2016, s.7)

Norwegians forslag om å speilvende avgiften vil pålegge flyselskapene en ekstra avgift i det som allerede er et sterkt konkurranseutsatt marked. Selskapene vil straffes for å fly med halvtomme fly og dermed er det mulig å få opp beleggprosenten som vil redusere utslippet per passasjer. En utilsiktet konsekvens av dette kan være kanselleringer av planlagte avganger der andel reisende er for lav og blir plassert i et fly med senere avgang. Dette gir reduserte tilbud og øke reisetid for passasjerene og blir sett på som en negativ utilsiktet konsekvens. Naturvernforbundet er enig med Norwegian sitt forslag om på sikt å gå over til en seteavgift da dette vil bidra til reduksjon i antall avganger og bedre kapasitetsutnyttelse hos flyselskapene. En positiv utilsiktet konsekvens av utfallet vil være sparte utslippsgasser i miljøet.

6.11.3 Avgiften bør reguleres etter lengde, og fritak fjernes

”Dersom det allikevel er et mål å ramme luftfart spesielt foreslår vi at avgiften differensieres i fht avstand, jmf f.eks modell fra Tyskland.”

(Høringssvar Widerøe, 16.2.2016, s.5)

Slik avgiften er i dag er det ikke skille mellom avstander og alle ruter har samme sats. Dette gjør kortere strekninger mer utsatt og man får en skjevhet i pris på utslipp der de lengste turene forurenses mest er der det betales minst per kilometer. Det fremkommer også i høringssvarene at en konsekvens av økning i kortere ruter kan føre til økning i biltrafikken om dette vil bli rimeligere og tidsbesparende for de reisende. Utslippet fra trafikksektoren er ikke underlagt EUs kvotesystem og kan dermed ikke kontrolleres i samme grad.

Avgiftsfritaket for utenlandsreisende inn til Norge og transferpassasjerer vil Naturvernforbundet ha bort. En flytur Oslo-Bergen har mindre utslipp enn London-Oslo og

det foreslås et alternativ om å doble avgiften ut av landet. Det er også urimelig at en passasjer som kommer fra utlandet og skal bytte fly ved innenlandsreise for eksempel Oslo-Bergen, skal slippe avgift. En passasjer som kun skal reise Oslo-Bergen må betale avgift. Ordlyden i særavgiftsforskriftens § 3-22-25 1.ledd må endres slik at transittflyging menes påfølgende flyging med samme fly. 2.ledd følger: Den første flygingen i en transittreise er avgiftspliktig. Med mindre noe annet er bestemt, er påfølgende flyginger av transittpassasjerer fritatt fra avgift. Dette vil også få bort diskusjonen rundt en konkurransevridende avgift.

6.11.4 Øremerke avgiftsinntektene

”Alle CO2-avgifter som Norge bringer inn fra luftfarten – uansett om de bygger på kvoter, tradisjonelle eller fleksible avgifter – bør enten øremerkes til klimatiltak med dokumentert effekt eller brukes til å påskynde utviklingen av karbonnøytral luftfart gjennom forskning og utvikling.”

(Høringssvar Norgesluftsportsforbund, 03.2.2016, s.10)

Det er ønskelig at avgiftene øremerkes til forskning og klimatiltak hvor avgiften gjelder. Forskingen til en grønnere sektor i luftfarten er fremvoksende og økonomiske bidrag fra avgiftsinntekter kan hjelpe til forgang i resultater. I dag går inntektene fra CO2-avgiftene inn i statsbudsjettet og fordeles på statens utgifter. I høringssvarene er det etterspurt miljøvirkningen av avgiften, forslaget til NFL vil hjelpe den til å gi et positivt bidrag med større virkning enn hva som fremkommer i TADs utkast.

6.11.5 Midlertidige tiltak, inntil dagens systemer fungerer

Det etterlyses i høringssvarene bedre utvikling av kvotesystemet for flere sektorer og land fremfor å skatlegge sektorer i Norge ekstra. Som videre vil gjøre dem mindre konkurransedyktige. Som ICAO medlem ønskes det også bidrag og fremdrift til iverksetting av et effektivt GMBM²⁷-system. Det påpekes hvordan dette ikke fungerer optimalt og frem til det finnes et bedre alternativ kan Norge foreta egne tilleggstiltak for å redusere utslipp. Dette er et forslag fra NLF og er litt motsigende med tidligere argumenter, men de har satt opp fire punkter som må overholdes om egne tiltak skal iverksettes. Det forutsettes at avgiften:

1. Ikke rammer flygninger som allerede betaler høy avgift.

²⁷ Global Market-Based Measure, et system av ICAO for å løse luftfarts CO2-utslipp gjennom teknologiske, operasjonelle og markedsbaserte tiltak.

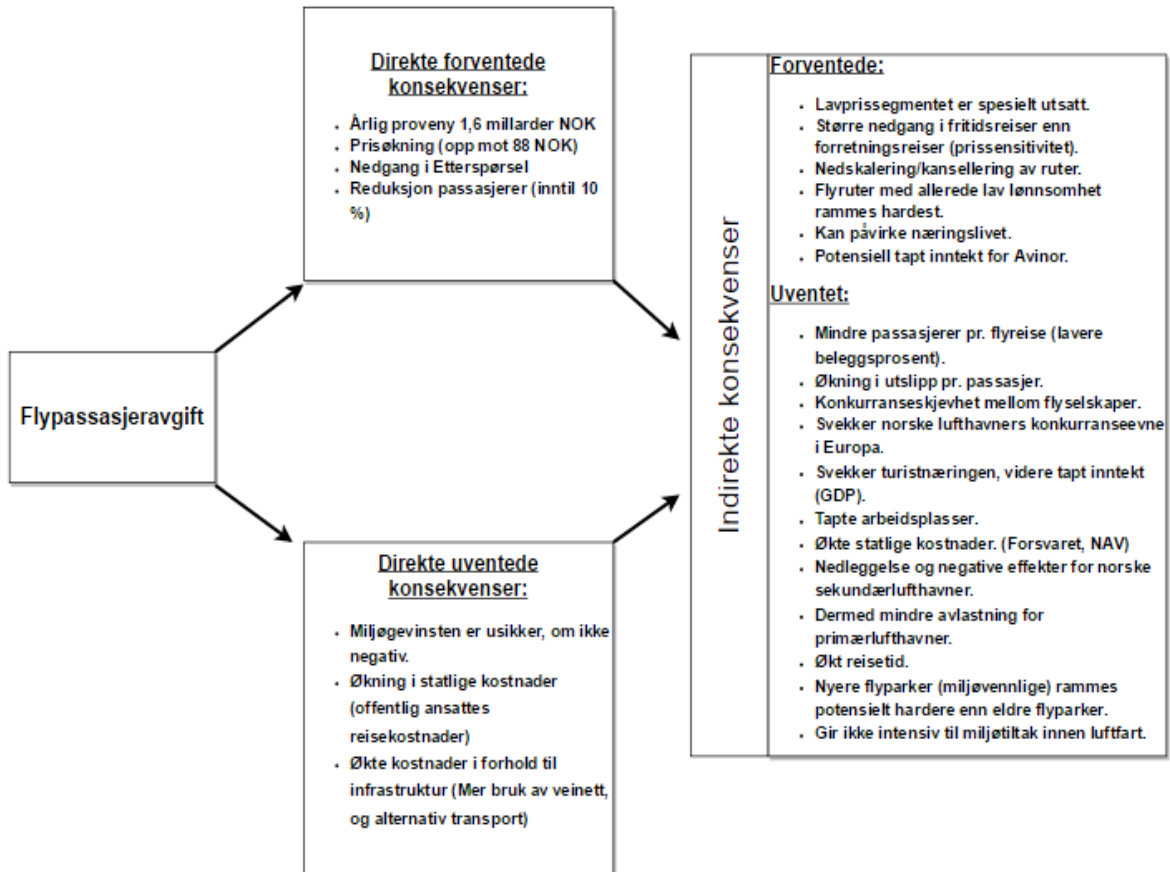
2. Ikke bryter Norges internasjonale forpliktelser gjennom ICAO-samarbeidet, bilaterale avtaler, EØS-avtalen mv.
3. Reflekterer faktisk utslippsnivå gjennom at drivstofftype, drivstofforbruk og flygingens lengde er beregningsparametere.
4. Er nøyere analysert.

Forslagene til endringer av FPA gir myndighetene mer informasjon og innfallsvinkler i beslutningsøyeblikket som kan redusere mulighetene for utilsiktede konsekvenser (Merton, 1936).

7. Diskusjon & Konklusjon

Analysen i kapittel 6 er drøftende og diskuterende - Derfor vil det ikke være et eget diskusjonskapittel, eller et stort fokus på diskusjon i dette kapittelet. Denne oppgaven har forsøkt å belyse potensielle utilsiktede konsekvenser grunnet flypassasjeravgiften ved hjelp av en diskurs- caseanalyse hybrid. Der analysen ser på konsekvenser for mange forskjellige grupper, mangler den kvantifisering av konsekvensene. – Noe som ville gitt påstandene «bein å stå på», en kvantifisering ville også utdypet omfanget av hver enkelt konsekvens. Slik avgiften er utformet i dag, medbringer den alvorlige konsekvenser for aktører som avhenger av flymarkedet, og markedet i seg selv. I tillegg ser ikke avgiften ut til å ha en positiv miljøgevinst, selv om avgiften frontes som en miljøavgift.

I figuren nedenfor illustreres funnene i form av stikkord, figuren skiller også mellom hvilke konsekvenser som er direkte og hvilke som er indirekte.. Diskusjonen som fremkommer i analysen er bred, og tar for seg mange områder. Illustreringen gjøres for å gi et overblikk over utilsiktede konsekvenser i forhold til forventede konsekvensene. Figuren er en videre utredning av figur 2.1 fra kapittel 2, som er «base» for problemstillingen i oppgaven.



Figur 7.1: Utilsiktede/uventede konsekvenser

7.1 Hovedfunn

FPA medbringer potensielt et mangfold av utilsiktede konsekvenser. De fleste utilsiktede konsekvensene har til felles å være videre ringvirkninger av allerede forventede konsekvenser. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv vises avgiften å være ugunstig.

41 av 133 høringsinstanser bemerker seg konkurransevridninger for flyselskaper grunnet avgiften. Dette har bakgrunn i at selskapene følger forskjellige forretningsmodeller, og fokuserer på forskjellige segmenter innen flymarkedet. Selskaper som ikke fokuserer på «interlining» rammes hardest og mister eventuelle konkurransefortrinn. I tillegg konstaterer 44 instanser at norske lufthavners konkurranseevne svekkes i forhold til andre europeiske lufthavner, hvor sekundærlufthavner er spesielt utsatt.

78 høringsinstanser er kritiske til miljøgevinsten ved avgiften. - Hvor noen hevder gevinsten er meget lav, og andre at den er negativ. Kritikken er merkverdig spesielt da avgiften fremmes å være en miljøavgift. Bakgrunnen til påstanden varierer i hørings svarene, der avgiften vil føre til:

- En nedgang i beleggsprosent.
- Økning i utslipp pr. passasjer.
- Lengre reiseruter til flyplasser grunnet nedleggelse av flyruter og lufthavner.
- Økt bruk av alternative transportmidler.
- Nyere flyparker(mer miljøvennlige) rammes hardere enn eldre flyparker.
- Utslippene reduseres ikke, forflyttes bare mellom sektorer og landegrenser.

30 av høringsinstansene belyser videre ringvirkninger for lufthavner, her går spesielt nedleggelsen av Moss lufthavn Rygge igjen – Effekter for Sandefjord lufthavn Torp, og Ålesund lufthavn Vigra benevnes også. Nedleggelsen av MLR får også videre samfunnsmessige konsekvenser i form av tapte arbeidsplasser, tapte skatteinntekter, økte kostnader for forsvaret ved lufthavnen, og NAV-kostnader.

28 instanser påpeker at en nedgang i etterspørsel på flyreiser vil føre til en nedgang i norsk turistnæring. Effekten vil forsterkes på grunn av for eksempel nedskalering i rutehyppighet, og nedleggelse av MLR.

7.2 Veien videre

Merton (1936) nevner blant annet *mangel på informasjon*, og *vurderingsfeil* som årsaker til utilsiktede konsekvenser. – Analysen peker mot at det bør gjøres grundigere undersøkelser i forkant av implementeringen, slik at avgiften kan utformes på en måte som skåner grupper som avgiften ikke er rettet mot. Det bør også rettes et blikk mot hvilke virkninger lignende avgifter har hatt i andre europeiske land – hvor kvantitative CGE-modelleringer går igjen i analyser av lignende avgifter. Dersom FPA følger lignende sats-system som Storbritannia og Tyskland, hvor de differensierer etter distanse og vekt – vil deler av konkurranseskjevheten fjernes, i tillegg vil miljøgevinsten øke. Bakgrunnen til avskaffede avgifter i for eksempel Irland og Nederland bør også undersøkes for paralleller til den norske avgiften.

Litteraturliste

- Airbus Group. (2014). *E-FAN: The New Way to Fly*. Hentet fra <https://www.airbusgroup.com/service/mediacenter/download/?uuid=48b1bd2c-a428-4c65-82e5-ed3e923bd142>
- Avinor. (u.d.). *Biodrivstoff*. Hentet fra <https://avinor.no/konsern/miljo-og-samfunn/biodrivstoff/>
- Avinor. (2014). *Rapport om samfunnsansvar*. Hentet fra https://avinor.no/globalassets/_konsern/om-oss/rapporter/avinors-samfunnsansvar-2014.pdf
- Avinor. (2014). *Årsrapport 2014*. Hentet fra https://avinor.no/globalassets/_konsern/om-oss/rapporter/arsrapport-2014.pdf
- Aydinonat, N. E. (2008). *The invisible hand in economics: How economists explain unintended social consequences*. Routledge.
- Bastiat, F. (1850). *That which is seen, and that which is not seen*. Dodo Press.
- Berg, H., Volden H.G., Grindvoll, I. L. (2014) *Ikke-prissatte virkninger i samfunnsøkonomisk analyse*. Concept rapport nr. 38.
- Breivik, T. (2016, 20.02). *Myter og fakta om flyavgift*. Dagbladet <http://www.dagbladet.no/2016/02/20/kultur/debatt/meninger/kronikk/flyseteavgift/43221768/>
- Bugge, S. & Johnsen, A. B. (2015). *Flyplassjef: Rygge legges ned neste år hvis flyseteavgiften innføres*. Hentet fra <http://www.vg.no/forbruker/luftfart/flyplassjef-rygge-legges-ned-neste-aar-hvis-flyseteavgiften-innfoeres/a/23579507/>
- Caplan, G. (2012). *Medical marijuana: a study of unintended consequences*. *McGeorge L. Rev.*, 43, 127.
- Davies, M., & Oreszczyn, T. (2012). *The unintended consequences of decarbonising the built environment: A UK case study*. *Energy and Buildings*, 46, 80-85.
- Den Norske Regjering. (2014). *Grønt skifte – klima- og miljøvennlig omstilling*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/klima/innsiktsartikler-klima/gront-skifte/id2076832/>
- DiNardo, J., & Lemieux, T. (2001). *Alcohol, marijuana, and American youth: the unintended consequences of government regulation*. *Journal of health economics*, 20(6), 991-1010.
- Direktoratet for økonomistyring DFØ. (2014). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. Hentet fra http://dfo.no/Documents/FOA/publikasjoner/veiledere/Veileder_i_samfunns%3%B8konomiske_analyser_1409.pdf
- Environmental Protection Agency. (2015). *Social Cost of Carbon*. Hentet fra <https://www3.epa.gov/climatechange/Downloads/EPAactivities/social-cost-carbon.pdf>
- Finansdepartementet. (2014). *Rundskriv R-109*.

- Finstad, A., Flugsrud, K. & Rypdal, K. (2002). *Utslipp til luft fra norsk luftfart*. Hentet fra https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/rapp_200208/rapp_200208.pdf
- Fisher, E. S., & Welch, H. G. (1999). *Avoiding the unintended consequences of growth in medical care: how might more be worse?*. *Jama*, 281(5), 446-453.
- Gillingham, K., Rapson, D., & Wagner, G. (2014). *The Rebound Effect and Energy Efficiency Policy*. Hentet fra <http://www.rff.org/files/sharepoint/WorkImages/Download/RFF-DP-14-39.pdf>
- Geoghegan, T. (2014). *Hot car deaths: The children left behind*. Hentet fra <http://www.bbc.com/news/magazine-28214266>
- Gordjin, H., Kolkman, J. (2011). *Effects of the air passenger tax. Behavioral responses of passengers, airlines and airports*. KiM Netherlands Institute for Transport Policy Analysis.
- Hickman, R., & Banister, D. (2007). *Looking over the horizon: transport and reduced CO 2 emissions in the UK by 2030*. *Transport Policy*, 14(5), 377-387.
- Holland, S. P., Hughes, J. E., Knittel, C. R., & Parker, N. C. (2013). *Unintended Consequences of Transportation Carbon Policies: Land-Use, Emissions, and Innovation* (No. w19636). National Bureau of Economic Research.
- Hovland, C. I., Janis, I. L., & Kelley, H. H. (1953). *Communication and persuasion; psychological studies of opinion change*.
- Hsu, J., Price, M., Huang, J., Brand, R., Fung, V., Hui, R., ... & Selby, J. V. (2006). *Unintended consequences of caps on Medicare drug benefits*. *New England Journal of Medicine*, 354(22), 2349-2359.
- IATA. (2014). *Impact of Air Travel Tax on German Economy*. Hentet fra <http://www.iata.org/publications/economic-briefings/germany-impact-att.pdf>
- Jeffreys, D. (2008). *Aspirin: the remarkable story of a wonder drug*. Bloomsbury Publishing USA.
- Jensen, S., Mohlin, K., Pittel, K., & Sterner, T. (2015). *An introduction to the Green Paradox: The unintended consequences of climate policies*. *Review of Environmental Economics and Policy*, 9(2), 246-265.
- Jevons, William Stanley. (1865) *The Coal Question*.
- Keynes, J. M. (1926). *The end of laissez-faire* (Vol. 16). London: Hogarth Press.
- KiM Netherlands Institute for Transport. (2011). *Effects of the Air Passenger Tax. Behavioral responses of passenger, airlines and airports*.
- Locke, J. (1691). *Some Considerations of the Consequences of the Lowering of Interest and the Raising the Value of Money*.
- Marshall, E., Weinberg, M., Wunder, S., & Kaphengst, T. (2011). *Environmental Dimensions of Bioenergy Development* Les dimensions environnementales du développement des bioénergies Ökologische Dimensionen in der Entwicklung im Bereich Bioenergie. *Eurochoices*, 10(3), 43-49.

- Mayor, K., & Tol, R. S. (2007). *The impact of the UK aviation tax on carbon dioxide emissions and visitor numbers*. *Transport Policy*, 14(6), 507-513.
- Merton, Robert. K. (1936). *The unanticipated consequences of purposive social action*. *American sociological review*, 1(6), 894-904.
- Miljødirektoratet. (2005). *Marginale miljøkostnader ved luftforurensning. Skadekostnader og tiltakskostnader*. Hentet fra <http://www.miljodirektoratet.no/old/klif/publikasjoner/luft/2100/ta2100.pdf>
- Miljødirektoratet. (2016). *Greenhouse Gas Emissions 1990-2014*, Annexes to NIR 2016. Hentet fra <http://www.miljodirektoratet.no/Documents/publikasjoner/M535/M535.pdf>
- Miljøstatus. (2015). *CO2-avgift*. Hentet fra <http://www.miljostatus.no/tema/klima/tiltak-klimagassutslipp/co2-avgift/>
- Miljøstatus. (2015). *Kvotesystemet*. Hentet fra <http://www.miljostatus.no/klimakvoter>
- Miljøstatus. (2016). *Klimagassutslipp fra transport*. Hentet fra <http://www.miljostatus.no/tema/klima/norske-klimagassutslipp/utslipp-av-klimagasser-fra-transport/>
- Meld.St. 26 (2012-2013). (2013). *Nasjonal transportplan 2014-2023*. Transport- og kommunikasjonskomiteen. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2012-2013/inns-201213-450/8/>
- NHO Luftfart (2015), *En nyttig og bærekraftig Norsk luftfart*. Hentet fra: <http://nholuftfart.no/getfile.php/Dokumenter/NHO%20Luftfart%20siste%20sjekk2.pdf>
- Norsk Helseinformatikk. (2015). *Schistosomiasis*. Hentet fra <http://nhi.no/pasienthandboka/sykdommer/infeksjoner/schistosomiasis-22587.html>
- Norton, Robert. K. (2008). *Unintended consequences*. *The Concise Encyclopedia of Economics*, 505-506.
- NOU 2015:15. (2015). *Sett pris på miljøet*. Oslo: Grønn skattekommisjon, Informasjonsforvaltning.
- Pollay, R. W. (2000). *The distorted mirror: Reflections on the unintended consequences of advertising*. *Advertising & Society Review*, 1(1). Hentet fra https://www.researchgate.net/profile/Richard_Pollay/publication/233894821_The_Distorted_Mirror_Reflections_on_the_Unintended_Consequences_of_Advertising/links/02bfe513e6a5e11f9a000000.pdf
- PWC. (2013). *The economic impact of air passenger duty*. Hentet mars 2016 fra: <http://corporate.easyjet.com/~media/Files/E/Easyjet-Plc-V2/pdf/content/APD-study-Abridged.pdf>
- Rypdal, K., Berntsen, T. & Skeie, R. B. (2008). *Prislappen på en flytur*. Hentet fra <http://www.cicero.uio.no/no/posts/klima/prislappen-pa-en-flytur>
- Rødseth, K.L. & Killi, M. (2014). *Verktøy for samfunnsøkonomisk analyse i transportetatene og Avinor – en gjennomgang*. Hentet fra <https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=39113>

- Sinn, H. W. (2012). *The green paradox: a supply-side approach to global warming*. MIT Press.
- Skattedirektoratet. (2016). *Rundskriv om innføring flypassasjeravgift*.
- Skatteetaten. (2016). *Høringsnotat – endring av særavgiftsforskriften – flypassasjeravgift*. Hentet fra <http://www.skatteetaten.no/globalassets/pdf/foringsuttalelser/foringsnotat-flypassasjeravgift.pdf>
- Smith, A. (1759). *The theory of moral sentiments*.
- Smith, A. (1776). *The Wealth of Nations*.
- Smulders, S., Tsur, Y., & Zemel, A. (2012). *Announcing climate policy: Can a green paradox arise without scarcity?*. *Journal of Environmental Economics and Management*, 64(3), 364-376.
- Sorrell, S. (2007). *The Rebound Effect: an assessment of the evidence for economy-wide energy savings from improved energy efficiency*. Hentet fra: <http://www.ukerc.ac.uk/asset/3B43125E-EEBD-4AB3-B06EA914C30F7B3E/>
- SSB. (2015). *Utslipp av klimagasser, 1990-2014, endelige tall*. Hentet fra <http://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/klimagassn/aar-endelige>
- Statens Vegvesen. (2014). *Håndbok – V712. Konsekvensanalyser*.
- Statens Vegvesen. (ud). *Ikke pris-satte konsekvenser*. Hentet fra http://www.vegvesen.no/_attachment/63429/binary/18777
- Statens Vegvesen. (2001). *Konsekvensutredning. Rv. 13. Ryfylkeforbindelsen*. Hentet fra http://www.vegvesen.no/_attachment/63615/binary/19577
- Sveiby, K. E., Gripenberg, P., Segercrantz, B., Eriksson, A., & Aminoff, A. (2009) *Unintended and undesirable consequences of innovation*. In XX ISPIM conference, The Future of Innovation. Vienna.
- Thagaard, T. (2009). 3. utgave *Systematikk og innlevelse En innføring i kvalitativ metode*. Fagbokforlaget vigmostad & Bjørke AS Bergen.
- Toll og avgiftsdirektoratet (2014). *Avgiftshistorie 2014*. Hentet fra <http://www.toll.no/PageFiles/5548/Avgiftshistorie2014.pdf>
- Transportøkonomisk institutt. (2014). *Verktøy for samfunnsøkonomisk analyse i transportetatene og Avinor – en gjennomgang*. Hentet fra <https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=39113>
- United Nations. (2011). *Framework Convention on Climate Change (FCCC/IDR.5/NOR)*. Hentet fra <http://unfccc.int/resource/docs/2011/idr/nor05.pdf>
- United States Government. (2013). *Technical Update of the Social Cost of Carbon for Regulatory Impact Analysis*. Hentet fra <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/inforeg/technical-update-social-cost-of-carbon-for-regulator-impact-analysis.pdf>
- Vann, M. G. (2003). *Of rats, rice, and race: The great hanoi rat massacre, an episode in French colonial history*. *French Colonial History*, 4(1), 191-203.

- Veldhuis, J. & Zuidberg, J. (2009). *The Implications of the Irish Air Travel Tax*. Hentet fra https://www.ryanair.com/doc/news/2009/irish_air_travel_tax.pdf
- Viner, J. (1927). *Adam Smith and laissez faire*. The Journal of Political Economy, 198-232.
- World Travel & Tourism Council. (2012). *Air passenger Duty Report*. Hentet fra <http://www.wttc.org/research/policy-research/taxes/air-passenger-duty>
- World Travel & Tourism Council. (2016). *Economic Impact 2016, Norway*. Hentet fra <http://www.wttc.org/-/media/files/reports/economic%20impact%20research/countries%202016/norway2016.pdf>
- Yin, R. K. (1994). *Case study research. Design and methods*. London: SAGE Publications.
- Østli, V. Larsen, H. Transportøkonomisk institutt (2015) *Prognosemodell for flyreiser mellom Norge og utlandet*. TØI rapport 1442/2015.