

Finansdepartementet  
Skatte- och tullavdelningen

**Diarienummer**  
Utr 2016/106  
**Datum**  
2017-02-22

## Remissynpunkter på Betänkandet En svensk flygskatt (SOU 2016:83) (Fi2016/04305/S2)

### Sammanfattande synpunkter

*Utrikes luftfart* både inom och utom EU betalar långt mindre än de externa kostnader den orsakar. *Globala* styrmedel för att minska luftfartens klimatpåverkan vore definitivt att föredra, särskilt med en teknik- och innovationsfrämjande inriktning. Trafikanalys kan konstatera att även om det finns ett stort antal effektiva, och i även andra avseenden bra, åtgärder för att minska flygets klimatpåverkan och förmå flyget att i högre utsträckning bära sin egna klimatkostnader, så begränsar internationella regelverk på området vad som är möjligt att föreslå.

Ny kunskap, som presenterades efter att utredaren publicerat sitt betänkande, visar att de externa kostnaderna för *inrikes luftfart* i genomsnitt kan vara ungefär i samma storleksordning som de avgifter som betalas, men att det finns stora variationer både beroende på flygplan och rutter.

Eftersom det inte går att särbehandla inrikes luftfart jämfört med luftfart inom EU går det att argumentera för en svensk flygskatt för att internalisera de externa effekter som inte är internaliserade. En svensk flygskatt i närtid kan vara ett steg mot fler kommande globala åtgärder, även om flygskattens utformning och struktur i dagsläget inte kan vara den bästa och klimateffekterna bedöms vara blygsamma. Trafikanalys menar att Sverige bör agera drivande internationellt i dessa frågor och att en del i ett sådant agerande kan vara att införa en flygskatt.

Att skattens utformning också ska samverka med och inte motverka de närings-, transport-, regionalt tillväxtpolitiska- och landsbygdspolitiska målen om bland annat jobb, tillgänglighet och konkurrenskraft i alla delar av landet är en utmaning som ska tas på allvar.

Det är viktigt att en ny skatt upplevs som motiverad, rimlig och rättvis. Trafikanalys anser att det kan vara rimligt med någon form av flygskatt men att det i den fortsatta beredningen, som förefaller kräva ytterligare kunskapsunderlag, är viktigt att överväga om inte starka skäl talar för att försöka få igenom och utnyttja möjliga undantag och nedsättningar i Sveriges regionalstödsområde och för Gotland.

Trafikanalys föreslår också att en eventuell lag *tidsbegränsas* till att gälla under exempelvis fem år. Detta dels för att de negativa effekterna av skatten tycks vara svårbedömda, och möjligen underskattade, dels för att man kan ha förhoppningar om att man inom denna tidsperiod på en global nivå enats om gemensamma, mer effektiva och styrande

klimatåtgärder för flyget, innebärandes att en nationell lag antingen blivit överflödig eller behöver ändras till sitt innehåll.

En eventuell flygskatt måste kompletteras med statliga insatser för att främja ny teknik och nya bränslen.

### **Utredarens uppdrag**

Utredaren har haft i uppdrag att analysera och lämna förslag på hur en skatt på flygresor kan utformas. Av direktivet framgår tydligt att syftet är att ta fram ett effektivt *klimatpolitiskt styrmedel*, syftet är inte fiskalt. I skenet av det framstår förslaget framstår som ett trubbigt instrument, med svag positiv klimateffekt och oklara, men negativa, andra effekter. Utredaren har, rimligt nog, utgått från att det i uppdraget inte ingått att bedöma lämpligheten i att införa en skatt på flygresor. Dock ingick i uppdraget att belysa en rad olika konsekvenser och alternativ. Trafikanalys anser att det varit önskvärt att detta gjorts grundligare. Som det nu är kvarstår allt för många oklarheter och beredningsunderlaget framstår som bristfälligt.

### **Luftfartens externa effekter, nationellt och internationellt**

I det nya kunskapsunderlag VTI redovisat (Luftfartens marginalkostnader, en delrapport inom Samkost 2, VTI rapport 907, november 2016) anges att det finns indikationer på att de externa kostnaderna för *inrikes luftfart* är i en storleksordning som motsvarar de avgifter som tas ut. Samtidigt redovisas att marginalkostnaderna för slitage, trängsel, flygledning och olyckor inte beaktas, samt att de avgifter de använt i genomsnittsbereäkningarna kan vara något höga. Det finns alltså en stor osäkerhet kring i vilken mån de externa effekterna balanseras av internaliserande avgifter som tas ut för nationella flygningar. Härtill framgår det också av VTI:s utredning att de externa effekterna varierar kraftigt mellan olika flygningar beroende på flygplanstyp och flyglängd. Exempelvis så flyger inte propellerplan på den höjd som resulterar i skadliga höghöjdsutsläpp och ett flertal av de flygplanstyper som trafikerar Bromma har lägre externa klimateffekter. Den sammantagna bilden är att inrikesflyget kan vara internaliserat i större utsträckning än tidigare kunskapsunderlag visat.

Utrikes flygtrafik både inom och utom EU betalar däremot med säkerhet mindre än de externa kostnader den orsakar. Det beror delvis på långa flygsträckor på hög höjd som resulterar i skadliga höghöjdseffekter och för de utomeuropeiska resorna så är inte heller kostnaden för koldioxid internaliserad eftersom de inte inkluderas i EU:s handel med utsläppsrätter.

Det finns därför transportpolitiska motiv för en internaliserande skatt både för nationella och internationella flygresor i de fall de externa kostnaderna är större än de avgifter som betalas. En sådan skatt bör idealt sett spegla de externa effekter som faktiskt uppstår för att ge incitament till åtgärder för att reducera dessa. Eftersom de externa effekterna varierar med exempelvis flygsträcka, flygplan och motortyp samt vilket drivmedel som används, skulle en ideal skatt vara lägre eller kanske noll för korta flygresor, för flygplan med låg bränsleförbrukning och/eller för flygplan som flyger på stor andel biodrivmedel.

## Argument för en svensk flygskatt

Som utredaren beskriver finns det ett antal mer eller mindre effektiva styrmedel som skulle kunna minska flygets klimatpåverkan, men som av olika skäl inte kan eller anses kunna genomföras i nuläget. Det handlar bland annat om skatt på flygbränsle, incitament för inblandning av biodrivmedel, kvotplikt på biodrivmedel i flygbränsle, moms även på utrikes flygresor, skatt per flygstol, skatt per flygplan, mm. Härtill nämns i debatten exempelvis också klimatdeklaration, biobränsleavdrag och en skattenivå relaterad till flygplanens bränsleförbrukning. Det framgår tydligt att det är önskvärt med internationellt beslutade ekonomiska styrmedel och andra globala överenskommelser. Internationellt arbete är avgörande för att komma till rätta med flygets klimatpåverkan. Det är så flygets klimateffekter kan hanteras på bästa sätt, utan att enskilda länder relativt sett ska drabbas.

EU:s system för handel med utsläppsrätter har varit i bruk sedan 2005. Hösten 2016 låg priset per kg utsläpp på 4 öre, vilket anses bero på att ett stort överskott av utsläppsrätter byggts upp under de senaste åren till följd av en frikostig tilldelning av billiga utsläppsrätter, lågkonjunktur och en del vidtagna åtgärder i syfte att minska utsläppen. Det beslut ICAO fattade i höstas (CORSIA) angående att stabilisera det internationella flygets koldioxidutsläpp på 2020 års nivå inleds med en frivillig fas 2021 och blir obligatoriskt först 2027. Även om närmare 90 procent av den internationella flygtrafiken aviserat att delta i detta system, menar Trafikanalys att åtgärden inte kan anses tillräcklig för att minska flygets klimatpåverkan i den utsträckning som behövs för att nå uppsatta klimatmål. Flygets negativa s.k. höghöjdseffekter ingår inte i det tänkta klimatkompensationssystemet. Fler globala åtaganden och åtgärder behövs. Som nämnts tidigare är internationellt arbete avgörande för att komma till rätt med flygets klimatpåverkan.

I Europa finns flygskatt i dagsläget i Tyskland, Storbritannien, Frankrike, Österrike och Norge. Några länder har haft flygskatt, men avskaffat den (Danmark, Nederländerna, Irland) och andra har planerat att införa men sedan inte implementerat flygskatt (Portugal).

Till dess beslut kan fattas om globala verkningsfulla styrmedel behövs andra styrmedel, även om de inte är de mest effektiva. Trafikanalys menar att det ändå kan vara rimligt att i närtid införa en flygskatt enligt givna regelverk för att på sikt möjliggöra ett införande av effektiva styrmedel. Samtidigt är det viktigt att vidta kompenserande åtgärder och utnyttja möjligheter att anpassa beskattningen regionalt, där så är möjligt och där alternativa effektiva färdssätt för att skapa en användbar tillgänglighet saknas.

Förutom att något dämpa ökningstakten av flygresandet i, till och från Sverige på kort sikt, kan en svensk flygskatt sannolikt också påverka samt underlätta för andra länder att bibehålla motsvarande styrmedel eller följa i samma riktning på lite sikt. Det gäller framför allt näraliggande länder, som då inte bör drabbas av s.k. undvikandebeteende (dvs. att resenärer exempelvis flyger från en annan flygplats i ett grannland utan skatt). På längre sikt visar en

svensk flygskatt också handlingskraft och vilja för påverkan internationellt och globalt. Därför går det, trots små klimateffekter, att argumentera för en svensk flygskatt.

Eftersom det på olika plan kontinuerligt pågår arbete och det framöver kan och bör komma fler gemensamma riktlinjer och åtgärder inom EU och mer globalt, föreslår Trafikanalys att en eventuell lag begränsas till att gälla i exempelvis fem år. Effekterna av en flygskatt bör nogra följas och utvärderas och ambitionen framåt måste vara att införa mer effektiva och bättre styrmedel som gäller alla länder och därmed påverkar alla på likartat sätt.

Den föreslagna skatten per passagerare verkar rimligt avvägd kopplad till flygsträckornas längd och klimatkostnad i den mån aktuellt regelverk möjliggör det. De föreslagna skattenivåerna försöker också beakta att en för hög skatt kan påverka på ett inte önskvärt sätt. Exempelvis är föreslagen skattenivå för de interkontinentala resorna betydligt lägre än den klimatkostnad de orsakar. Att flygsträckorna inom EU samt de interkontinentala sträckorna är underprissatta relativt den klimatkostnad de orsakar motiverar utredningen med en vilja att motverka undvikandebeteenden, som resulterar i att skatten inte uppfyller sitt syfte att minska flygresandet och reducera de skadliga klimatgaserna. Vad gäller skattenivån för *inrikes resor* bör det dock noteras att det är troligt att en del flyglinjer med vissa flygplan kommer att bli överinternaliserade och andra underinternaliserade.

### **Särskilda åtgärder för bibehållen användbar tillgänglighet och för tillväxt i alla delar av landet**

För långa resor inom Sverige till och från viss glesbygd och framför allt i relationer där bra transportalternativ saknas har flyget en mycket stor betydelse för att upprätthålla tillgängligheten. Utredaren konstaterar att regionala undantag sannolikt är möjliga, men avfärdar sådana tämligen lättvindigt. Det hade varit önskvärt med mer analyser och undersökningar på detta område. Hur avvägningen mellan förlorad klimatnytta av ett eventuellt skatteundantag för viss glesbygd relateras till nyttan för samma glesbygd framgår inte explicit i utredningen. Tillgänglighetsnyttan av just flygförbindelser kan vara tillräckligt stor för att väga upp den potentiella klimatnyttan som går förlorad utan flygskatt. Det har beräknats att om man exempelvis skulle välja att undanta norra Norrland och Gotland från flygskatten, så skulle inte mer än 10 procent av klimatvinsten försvinna.

I vissa reserelationer, som i dagsläget står på egna ben men med begränsat resande, kan en flygskatt minska resandet så att flyglinjen, och i värsta fall flygplatsen, läggs ner. Detta skulle bli problematiskt i avsaknad av andra transportalternativ. Blir det färre avgångar behålls viss tillgänglighet och skadan som uppstår blir mindre men likväl kan det resultera i en negativ påverkan på regionen. Eftersom det är av stor vikt med bibehållen tillgänglighet bör regeringen därför överväga vissa regionala skatteundantag eller skattenedsättningar i regionalstödsområdet och på Gotland. Sådana åtgärder skulle också kunna minska risken för överinternalisering på vissa linjer.

Utredaren räknar med bibehållet eller ökat statligt stöd till flygplatser och upphandling av transportpolitiskt motiverad flygtrafik för att hantera sannolikt kommande negativa effekter av en flygskatt. Det förefaller tveksamt om detta kan bli tillräckligt för att motverka negativa

konsekvenser. Det är inte heller givet att sådana ökade subventioner skulle godkännas av Kommissionen, om det är staten som genom eget agerande tagit bort förutsättningarna för kommersiella aktörer. Ett alternativ/komplement kan möjligen vara ett statligt övertagande av vissa flygplatser. Ett annat alternativ kan vara att åtminstone undanta resor till och från de allra minsta flygplatserna, med passagerarvolymen under en viss nivå.

## Övrigt

Det är otillfredsställande att den föreslagna lagstiftningen inte på något sätt skapar incitament för ny teknik, nya bränslen och innovation. Trafikanalys kan, liksom utredaren, konstatera att också en skatt per flygstol är möjlig, särskilt om regionala undantag medges. Trafikanalys anser att det vore intressant att titta vidare på detta alternativ. Ett annat alternativ att undersöka kan vara en skatt endast på jetdriven luftfart. Det framgår inte tydligt om det är möjligt eller hur djupt utredaren utrett detta. Inom ramen för givna regelverk finns andra sätt att ge incitament för klimateffektivisering, t.ex. en rabatt på start och landningsavgifter vid flygningar som utförs med en viss inblandning av biodrivmedel (som beslutas av och betalas till flygplatsen). Här till är det möjligt att genom bilaterala avtal mellan två medlemsländer komma överens om att undanta flygbränsle från skattebefrielse, vilket också anges i utredningen. Trafikanalys anser att en eventuell flygskatt måste kompletteras med kraftfulla åtgärder för främjande av ny teknik och nya bränslen inom luftfarten. Likaså är det viktigt att staten agerar föredöme och hittar ett gemensamt system för att klimatkompensera statliga flygresor.

I detta ärende har Brita Saxton varit beslutande och Anders Ljungberg föredragande.

Brita Saxton  
Generaldirektör