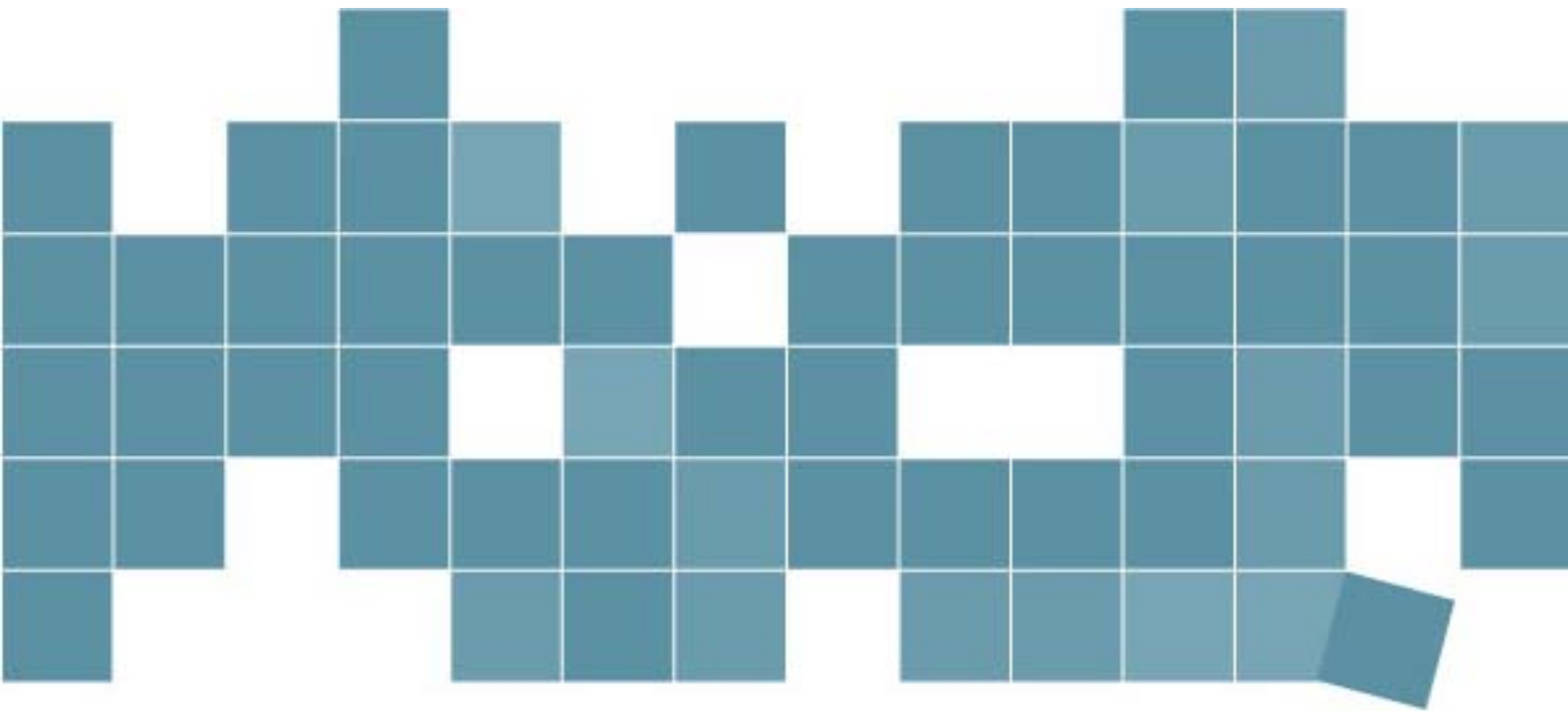


Flygskattens effekter



Flygskattens effekter

SIKA PM är SIKA:s publikationsserie för kortfattade redovisningar. Hittills under 2006 har följande rapporter i serien SIKA PM publicerats:

2006:1 Trafikens externa effekter 2005

2006:2 Flygskattens effekter

Statens institut för kommunikationsanalys, SIKA
Telefon: 08-506 206 00, fax: 08-506 206 10
E-post: sika@sika-institute.se
Webbadress: www.sika-institute.se

Förord

SIKA har lämnat remissvar på Finansdepartementets promemoria om Skatt på flygresor. För att kunna bedöma effekterna av förslaget om en passagerarskatt har SIKA gjort en analys baserat på indata till och utdata från modellsystemet SAMPERS för beskrivning av personresandet i Sverige. Övrig empiri som utnyttjats är passagerarstatistik från Håkan Brobeck och Luftfartsverket samt statistik från resvaneundersökningen, SCB. Promemorian är författad av Henrik Edwards vid SIKA.

SIKA:s remissvar finns som bilaga i denna promemoria.

Stockholm i januari

Kjell Dahlström
Generaldirektör

Innehåll

1	SYFTE	5
2	RESEVOLYMER	6
3	EN ÖVERSLAGSKALKYL	8
4	METOD OCH RESULTAT I EN MER DETALJERAD ANALYS	10
4.1	Effekter på resevolymerna.....	11
4.2	Effekter på koldioxidutsläppen	14
5	REFERENSER	16
	BILAGA YTTRANDE ÖVER FINANSDEPARTEMENTETS PROMEMORIA SKATT PÅ FLYGRESOR	17

1 Syfte

Syftet är uppskatta resevolymeffekterna av förslaget till flygskatt. Vidare redovisas specifika CO₂-utsläpp per passagerarkm för olika transportslag som ett underlag för kvantifiering av effekterna på målvariabeln, flygets och transportsektorns totala CO₂-utsläpp.

2 Resevolymer

Det inrikes långväga resandet år 2001 enligt SAMPERS redovisas i Tabell 1, dels totalvolymen, dels exklusive stödområde A.

Tabell 1. Antal inrikes långväga resor år 2001 enligt SAMPERS [tusental].

Totalt antal resor	Bil	Buss	Flyg	Järnväg	Summa
Tjänste	10035	569	3054	4092	17751
Privat	45281	4951	2242	11805	64279
Totalt	55316	5521	5297	15897	82030
Totalt antal resor exklusive stödområde A	Bil	Buss	Flyg	Järnväg	Summa
Tjänste	9175	478	1810	3835	15297
Privat	37886	4118	1112	10153	53268
Totalt	47061	4595	2922	13988	68566

Förutsättningarna enligt nedan har använts som bas för resandet i tabellerna 2 - 4.

1. Flygplatsstatistiken 2001 och 2005.
2. SAMPERS-data enligt resematriserna år 2001 i Tabell 1.
3. SAMPERS-data som ger att det i varje inrikes flygresor i genomsnitt ingår 1.48 flygningar år 2001.
4. Andelen flygningar som berör Stödområde A har approximerats med de som återstår när flygresor till de två nordligaste NUTS-områdena är exkluderade.

Tabell 2.

Antal resor 2005 (1000-tal)

	Europatrafik			Övriga världen		
	Ankomster	Avresande	Summa	Ankomster	Avresande	Summa
Tjänste	1923	1926	3849	90	91	181
Privat	6090	6100	12190	806	821	1626
Totalt (alla)	8014	8026	16039	895	912	1807
Totalt (statliga)	6722	6733	13455	876	899	1775

Tabell 3.

Antal resor 2005 (1000-tal)

	Inrikes trafik exkl stödområde A. I genomsnitt 1.48 flygningar per resa.		Inrikes trafik totalt			Antal resor
	Antal resor	Antal flygningar	Ankomster	Avresande	Summa	
Tjänste	1636	2421	4112	4106	8218	2776
Privat	1005	1487	2699	2689	5388	1820
Totalt (alla)	2641	3908	7089	7080	14169	4787
Totalt (statliga)			6811	6795	13606	4597

Tabell 4.

Antal resor 2005 (1000-tal)

	Totalt Summa
Tjänste	5666
Privat	14821
Totalt (alla)	20487
Totalt (statliga)	19827

3 En överslagskalkyl

Med förutsättningar enligt Brobeck [2006b] och resevolymen enligt avsnitt 2 redovisas en överslagskalkyl i Tabell 5a och 5b vilken resulterar i en volymminskning på 4.4 % respektive 2.0 %. Väsentlig information har utelämnats i denna överslagsberäkning, främst:

- inga överflyttningseffekter är medtagna (uppgifter om korspriselasticiteterna från SAMPERS inkluderas inte här),
- ingen uppdelning m a p prisskillnader för tjänste- respektive privatresor är gjord, och
- ingen hänsyn tas till förutsättningarna avseende stödområde A.

Tabell 5a.

		Inrikes resor	Utrikes resor	Totalt
	Pris	1000	2000	
Elasticitet	Tjänste	-0.2	-0.1	
	Privat	-1	-0.7	
Skatt	Tjänste	192	100 ¹	
	Privat	96	53.5 ²	
Reseandelar	Tjänste	0.56	0.44	
	Privat	0.5	0.5	
Antal resor	Tjänste	3173	2493	5666
	Privat	7410	7410	14821
			Summa	20487
Reduktion	Tjänste	-110	-12	
	Privat	-649	-136	
			Summa	-906 -4.4%

Resefördelningen tjänste/privat enligt tabell 5a överensstämmer ej med statistiken i avsnitt 2. I tabell 5b redovisas motsvarande resultat med resefördelningen enligt tabellerna 1-3.

¹ Viktad skatt med hänsyn till andel utrikes resor inom Europa respektive övriga världen (192 resp 430 SEK) samt att skatten endast tas ut för utresa.

² Viktad skatt med hänsyn till andel utrikes resor inom Europa respektive övriga världen (96 resp 192 SEK) samt att skatten endast tas ut för utresa.

Tabell 5b.

		Inrikes resor	Utrikes resor	Totalt	
	Pris	1000	2000		
Elasticitet	Tjänste	-0.2	-0.1		
	Privat	-1.00	-0.7		
Skatt	Tjänste	192	100		
	Privat	96	53.5		
Reseandelar	Tjänste				
	Privat				
Antal resor	Tjänste	1636	4030	5666	
	Privat	1005	13816	14821	
			Summa	20487	
Reduktion	Tjänste	-56	-20		
	Privat	-88	-253		
			Summa	-417	-2.0%

4 Metod och resultat i en mer detaljerad analys

Givet data från SAMPERS med mera görs en elasticitetsberäkning för att skatta förändring i antalet flygresor inrikes, inom Europa respektive till resten av världen. Alla enkelresor inrikes antas belastas med skatten för varje resa. Mellanlandningar inkluderas ej som underlag för skatten. Resor till och från stödområde A är undantagna. Utrikesresor antas genomföras som tur och retur resor, medan skatten endast tas ut vid resa från Sverige. I elasticitetsberäkningarna har vi antagit att halva skatten belastar varje enkelresa.

Indata som använts redovisas i tabellerna nedan. Omräkningar kan enkelt genomföras med det Exceldokument som innehåller beräkningarna.

Tabell 6.

	Skatt i SEK per start i Sverige	
	Privatresa	Tjänsteresa
Inrikes	96	192
Utrikes till Europa	96	192
Utrikes till övriga världen	192	430

Inrikes biljettpriser är baserade på biljettpriser i SAMPERS-modellen som viktats med produkten av befolkningen i avrese- och destinationsorterna. Minimipriserna har använts för privatresor och 70 % av maximipriserna för Tjänste. Utrikes biljettpriser är avstämde för att överensstämja med Brobeck [2006b] som anger 2000 kr som genomsnittspris.

Tabell 7. Viktade biljettpriser inrikes från SAMPERS-modellen 2001. Priserna ligger på samma nivå som Brobeck [2006b] anger för inrikes priser: 1000 SEK.

Biljett pris nu [SEK]. Enkelresa	Privatresa	Tjänsteresa
Inrikes	700	1800
Utrikes till Europa	1300	3100
Utrikes till övriga världen	3900	9500

4.1 Effekter på resevolymerna

Egenpriselasticiteter och korspriselasticiteter kopplade till ändrade flygpriser redovisas i Tabell 8. Korspriselasticiteterna är baserade på totalantalet resor med bil, buss respektive tåg. Detta skapar problem i analysen när vi inför en flygskatt som endast påverkar drygt hälften av de inrikes flygresorna på grund av undantaget avseende stödområden.

Korspriselasticitetsdefinition SAMPERS:

$$\eta_{x,f} = \frac{R(x)}{P(f)} \quad (4.1)$$

där

$R(x)$ = relativ ändring av antal resor med färdmedel x i förhållande till antalet resor med x , där $x = \text{Bil, Buss eller Jvg}$

$P(f)$ = relativ ändring av priset på flygresor

För att behandla situationen med flygskatten och undantagen föreslår vi att korspriselasticiteten i ekvation (4.1) definieras om så att *antalsbasen* i täljaren istället bestäms av antalet flygresor enligt ekvation (4.2). Innebörden blir att korspriselasticiteten skall tolkas som att när priset på vissa av flygresorna stiger (resmängden \mathcal{F}) så är de som överväger att byta till andra färdmedel endast de som tillhör mängden \mathcal{F} . De som inte flög vid det lägre priset förväntas inte öka sitt flygresande när skatten införs. Däremot torde alla de som påverkas av flygskatten överväga andra färdmedel, d v s det antal som ingår i \mathcal{F} .

$$\eta_{x,f} = \frac{R'(x)}{P(f)} \quad (4.2)$$

där

$R'(x)$ = relativ ändring av antal resor med färdmedel x i förhållande till *antalet flygresor*, där $x = \text{Bil, Buss eller Jvg}$

Korspriselasticiteterna enligt ekvation (4.2) har bestämts genom att använda definitionen (4.1) på de fulla resematriserna enligt avsnitt 2. Givet dessa effekter så kalibreras korspriselasticiteterna i ekvation (4.2) så att de ger samma resultat. Betraktas ex vis resultatet i Tabell 8 för tjänsteresor med flyg med en egenpriselasticitet på -0.20, finner vi att dessa ersätts med bilresor som ökar med korspriselasticiteten 0.097 respektive tågresor som ökar med 0.050. En summering av elasticiteterna ger approximativt en totalrese-elasticitet på $-0.20 + 0.097 + 0.050 \approx -0.053$.

Uppgifter om priselasticiteter för utrikes resor saknas i SAMPERS. För Europaresor har vi antagit att korspriselasticiteterna är en tredjedel av vad de är för inrikes resor (substitutionsmöjligheterna är inte lika stora som för inrikes resor).

Tabell 8. Inrikes elasticiteter m a p höjt flygbiljettpris från SAMPERS resp med Luftfartsstyrelsens elasticiteter. Antal resor (tusental).

	Egenpriselasticitet flyg	Korspriselasticitet enligt ekv (4.1) Korspriselasticitetsbas = antal resor per trafikslag		
	Flyg	Bil	Buss	Tåg
Tjänste	-1.13	0.160	0	0.2
Privat	-0.39	0.010	0.02	0.01
	Egenpriselasticitet flyg enligt luftfartsstyrelsen	Korspriselasticitet enligt ekv (4.1) Korspriselasticitetsbas = antal resor per trafikslag. Omräknat givet luftfartsstyrelsens elasticiteter		
Tjänste	-0.2	0.025	0.000	0.031
Privat	-1.0	0.021	0.042	0.021
	Egenpriselasticitet flyg	Korspriselasticitet enligt ekv (4.2) Korspriselasticitetsbas = antal resor med flyg. Omräknat givet luftfartsstyrelsens elasticiteter		
Tjänste	-0.2	0.097	0.000	0.050
Privat	-1.0	0.493	0.110	0.131
Utrikes elasticiteter m a p höjt flygbiljettpris. Antal resor (tusental)				
	Egenpriselasticitet	Korspriselasticitet (33 % av inrikes för Europa, 0 för utrikes)		
Europa	Flyg	Bil	Buss	Tåg
Tjänste	-0.10	0.032	0.00	0.017
Privat	-0.70	0.164	0.04	0.043
Övriga världen	Flyg	Bil	Buss	Tåg
Tjänste	-0.1	0	0	0
Privat	-0.7	0	0	0

De totala effekterna av förslaget redovisas i Tabell 9. Det blir en minskning med knappt 500 tusen flygresor (-2.4 %) varav 2/3 avser utrikes resor och 1/3 inrikes resor. Majoriteten av minskningen avser privatresor.

Med korspriselasticiteter enligt tabell 8 flyttas knappt 80 % av alla inrikes flygresor över till bil, tåg och buss (i den ordningen storleksmässigt). Med korspriselasticiteter enligt ekvation (4.2) erhålls för inrikes flygresor:

- en minskning med 154 000 flygresor
- Flygresorna ersätts med 82 000 bilresor, 14 000 bussresor och 25 000 tågresor, totalt 121 000 resor.

Detaljerna i resultatet redovisas i tabell 9.

Tabell 9. Resultat. Förändringar av anta resor [tusental resor].
Korspriselasticiteterna appliceras på antalet berörda flygresor.

						SUMMA	Ändring i
					Inrikes	[tusent]	antal
	Europatrafik	Övriga världen			resor		resor
Ändring i antal flygresor	<i>Avg</i>	<i>Ank</i>	<i>Avg</i>	<i>Ank</i>	<i>Resor</i>	<i>Resor</i>	
Tjänste	-5.9	-5.9	-0.2	-0.2	-32.8		
Privat	-152.6	-152.9	-13.6	-13.8	-121.2		
Totalt	-158.5	-158.7	-13.8	-14.1	-154.0	-499.1	-2.4
Ändring i antal bilresor	<i>Avg</i>	<i>Ank</i>	<i>Avg</i>	<i>Ank</i>	<i>Resor</i>	<i>Resor</i>	
Tjänste	1.9	1.9	0.0	0.0	16.2	0.0	0.0
Privat	36.3	36.4	0.0	0.0	65.7	0.0	0.0
Totalt	38.2	38.3	0.0	0.0	81.9	158.4	0.8
Ändring i antal bussresor	<i>Avg</i>	<i>Ank</i>	<i>Avg</i>	<i>Ank</i>	<i>Resor</i>	<i>Resor</i>	
Tjänste	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Privat	8.1	8.1	0.0	0.0	14.3	0.0	0.0
Totalt	8.1	8.1	0.0	0.0	14.3	30.4	0.1
Ändring i antal tågresor	<i>Avg</i>	<i>Ank</i>	<i>Avg</i>	<i>Ank</i>	<i>Resor</i>	<i>Resor</i>	
Tjänste	1.0	1.0	0.0	0.0	8.3	0.0	0.0
Privat	9.6	9.6	0.0	0.0	17.0	0.0	0.0
Totalt	10.6	10.6	0.0	0.0	25.3	46.5	0.2
					Netto- ändring	-263.8	-1.3

En jämförelse med reduktionen av flygresorna från Tabell 5b med de i Tabell 9 ger resultat som ligger nära varandra, se Tabell 10. Den återstående skillnaden förklaras av den ytterligare uppdelningen av utrikes resor i kategorierna Europa/Övriga världen samt prisskillnaderna mellan klasserna.

Tabell 10. Reduktion av antal flygresor enligt Tabell 9 (tusental flygresor).

		Inrikes resor	Utrikes resor
Reduktion av antal flygresor	Tjänste	-33	-12
	Privat	-121	-333
	Summa		-499

4.2 Effekter på koldioxidutsläppen

Utan att försöka kvantifiera effekterna på koldioxidutsläppen redovisas i Tabell 11 de specifika utsläppen som ett underlag för en kvantitativ bedömning. Underlaget kommer delvis från Olsen [2006] som hämtat data från olika flygbolags hemsidor, dels från trafikverkens miljörapporter och EMV-modellen, Hammarström och Karlsson [1998].

Tabell 11. CO₂-emissioner per personkilometer.

CO ₂ -emissioner per passagerarkm	Inrikes flyg [kg/pkm]	Kort/medeldistans flyg 2000-3000 km [kg/pkm]
Flyg	0.156	0.116
Personbil, förare	0.158	0.158
Personbil, förare + 1 passagerare	0.079	0.079
Personbil, förare + i genomsnitt 0.5 passagerare	0.105	0.105
Buss, 50 % beläggning	0.043	0.043
Buss, 100 % beläggning	0.025	0.025
Järnväg	0.003	0.003

Slutsatsen blir att alla inrikes flygresor som ersätts med andra resor resulterar i sänkta CO₂-emissioner per passagerarkm när flygets utsläpp överstiger de som orsakas av de alternativa färdmedlen (se mittenkolumnen i tabell 11). Under förutsättning att ersättningsresorna inte är längre än flygresorna resulterar det i en reduktion av de totala CO₂-utsläppen. Undantaget från ovanstående är personbilsresor utan passagerare där utsläppsnivåerna är lika stora. Dessa resor utgör en liten andel av totala antalet resor.

Samma slutsats gäller längre flygresor (2000 – 3000 km) utom i fallet med personbilsresor utan passagerare. Genomsnittsbeläggningen i personbilar på 1.5 personer ger något lägre emissioner än flygresan. Dock torde bilresor av den här längden i allmänhet inte genomföras med mindre än att minst 2 personer färdas i bilen, och i det fallet ger personbilen lägre emissioner per passagerarkm.

Det faktum att det minskande reseunderlaget kortsiktigt minskar beläggningen på flyget utan att utsläppen minskar i samma utsträckning kan sägas motverka den här effekten (flygutsläppen kvarstår i praktiken medan andra ökar). Emellertid kan effekten också bli den motsatta, nämligen att man avstår från att utöka kapaciteten för att möta efterfrågeökningar vilket håller tillbaka CO₂-emissionerna. Långsiktigt anser vi därför att effekten av ändrade beläggningsgrader är av liten betydelse.

5 Referenser

Australien: *Transport Demand Elasticities*, databas med bl a flygelasticiteter.

Brobeck, Håkan (2006a): Uttag av passagerarvolymmer avseende flyg från icke-statliga flygplatser, 18jan2006.

Brobeck, Håkan (2006b): Möjlig effekt på efterfrågan på flygresor vid införandet av en flygskatt, PM, Luftfartsstyrelsen, 2006-01-18.

Finansdepartementet (2006): Promemoria Skatt på flygresor, Januari 2006.

Hammarström U och Karlsson B (1998): EMV – a PC program for calculating exhaust emissions from road traffic, VTI meddelande 849A, 1998.

Luftfartsverket (2006): Uttag av passagerarvolymmer avseende flyg från luftfartsverkets statistik via Internet, 2006-01-17.

Olsen Lennart (2006): Flygets klimateffekter – jämförelse med andra trafikslag, Promemoria – utkast, Finansdepartementet, 2006-01-15.

Oum, Gillen and Noble (1990): A Survey of Recent Estimates of Price Elasticities of Demand for Transport, Infrastructure and Urban Development Department, WPS 359, The World Bank.

Roming, Peter (2006): Uttag av resandevolymer för bil, buss, flyg och tåg ur SAMPERS-resultat avseende 2002, SIKA, 2006-01-18.

SCB (2006): RES 2001. Den nationella reseundersökningen, SIKA, 2002.

Small and Winston (1999): *The Demand for Transportation: Models and Applications*, in Essays in Transportation Economics and Policy, Brookings Institute, 1999.

SIKA (2005a): SAMPERS elasticiteter för flygtrafik avseende version 2.1.73, 2005-08-23.

SIKA (2005b): Kort validering av några av SAMPERS elasticiteter för flygtrafik, PM 2005-02-17.

Bilaga Yttrande över Finansdepartementets promemoria Skatt på flygresor

SIKA har anmodats yttra sig över rubricerad promemoria. SIKA har valt att kommentera promemorians argumentation angående dels behovet av flygskatten i avsnitt 7, dels flygskattens utformning i avsnitt 8.

Finansdepartementets promemoria redovisar inte några beräkningar av flygskattens effekter på reseolymer eller klimatgasutsläppen, vilket försvårar bedömningen av dess ändamålsenlighet. SIKA har därför genomfört vissa egna beräkningar. Förutsättningar för och resultat av dessa beräkningar redovisas kortfattat i det sista avsnittet och mera utförligt i den underlagsbilaga som bifogas.

Behovet av en flygskatt (avsnitt 7)

Syftet med flygskatten är enligt promemorian att internalisera kostnaderna för luftfartens klimatpåverkan, däribland koldioxidutsläppen. Som framgår av promemorian är då det mest önskvärda att välja ekonomiska styrmedel som både påverkar efterfrågan på flygresor, valet mellan olika transportsätt och teknikutveckling mot mer bränslesnåla flygplan. Som också framgår av promemorian kan sådana styrmedel vara antingen ett handelssystem för utsläppsrätter eller en skatt på flygbränsle. Den föreslagna passagerarskatten, som är ensidigt inriktad mot att minska efterfrågan på flygresor, bör därför komma i fråga endast om båda dessa styrmedel bedöms som omöjliga att införa.

Som framgår av promemorian är det redan idag möjligt enligt energiskatte-direktivet att införa en skatt på flygbränsle för inrikesflygningar och i flygningar mellan olika EU-länder med bilaterala avtal. SIKA bedömer att det finns goda möjligheter att utnyttja energiskatten för luftfart som en del i den svenska klimatpolitiken. En viss grad av ineffektivitet kan visserligen uppstå om andra länder inte beskattar flygbränslet på ett liknande sätt, men man bör inte avvisa en sådan näst-bästa lösning så länge som det ideala systemet inte är tillgängligt.

Ekonomitankning utgör ett problem vid beskattning av inrikestrafiken om närliggande länder fortsätter att bevilja skattefrihet för luftfart. Det kan dock vara möjligt att kringgå detta problem genom att schablonmässigt beräkna vilken bränsleåtgång, och vilka utsläpp, inrikestrafiken vid ett flygbolag ger upphov till, och beskatta med avseende på denna.

På motsvarande vis är det ett problem för den utrikes flygtrafiken om skattebefrielsen tas bort mellan Sverige och vissa andra länder, eftersom tankningen kan flyttas till länder som inte berörs av avtalen. SIKA bedömer dock att detta problem kan reduceras avsevärt om de bilaterala avtalen kan samordnas till ett bredare multilateralt samarbete mellan länder nära Sverige. På så sätt skulle

incitamentet till ekonomitankning liksom de konkurrens- snedvridande effekterna kunna begränsas.

Promemorian hänvisar till att en utredning ska tillsättas med uppgift att utreda förutsättningar, lämplighet och utformning av en skatt på flygbränsle i Sverige, inrikes och bilateralt med andra länder. SIKA menar att en sådan skatt skulle vara överlägsen den nu föreslagna flygskatten och att införande av den senare åtminstone borde invänta utredningens resultat.

SIKA menar samtidigt att ett inkluderande av flygsektorn, liksom för övrigt transportsektorn som helhet, i det handelssystem för utsläppsrätter som införts inom EU skulle vara att föredra framför en skatt på flygbränsle. FlexMex2-utredningens bedömning är att ett system omfattande transportsektorn kan vara på plats tidigast år 2013 och att Sverige inte bör utnyttja möjligheten till ”opt-in” av transportsektorn från och med 2008. Om denna bedömning är riktig, anser SIKA dock att Sverige bör använda sig av de möjligheter som direktivet ger med avseende på flygbränslebeskattning framför att införa en passagerarskatt.

Utformningen av flygskatten (avsnitt 8)

Givet att det bedöms angeläget att ”få ett system för beskattning av flygtrafiken i kraft utan fördröjning”, skulle en passagerarrelaterad flygskatt kunna vara motiverad. Invändningar kan dock riktas mot den föreslagna skattens utformning liksom mot de teoretiska argument som i promemorian anges för att motivera denna utformning.

I avsnitt 8.5 hävdas att skattenivån har anpassats till olika konsumentgruppers priskänslighet för att begränsa skattens snedvridande effekter. En skatt på flygresor med samma skattenivå per avresande passagerare bedöms kunna leda till en minskning i antalet Europaresor för privatresenärer, medan volymen interkontinentala tjänsteresor kan komma att bli opåverkad. Därför, hävdas det i promemorian, ”störs marknadens funktionssätt minst om skatten differentieras efter priskänsligheten”.

Men syftet med flygskatten är just att korrigera för snedvridningar i marknadens funktionssätt idag. Skattenivån bör då bestämmas av emissionskostnadens storlek och oberoende av olika konsumenters priskänslighet. Frågan om olika konsumenters priskänslighet blir intressant först om flygskatten tillsammans med luftfartens samlade trafikavgifter genererar mer inkomster till staten än luftfartens totala externa marginalkostnader. Det är en empirisk fråga att avgöra om så är fallet, men på grund av den betydande osäkerhet som alltjämt råder kring de externa kostnadernas storlek, har denna fråga ännu inte kunnat avgöras.

Här bör noteras att utgångspunkten för utformningen av den föreslagna flygskatten inte varit beräknad emissionskostnad, utan villkoret att skatten ska inbringa 1,44 miljarder kronor i bruttoskatteintäkter som en del i en grön skatteväxling. Det är en öppen fråga i vilken utsträckning som föreslagen skattenivå svarar mot en emissionskostnad och i vilken utsträckning som beskattningen har ett rent fiskalt syfte.

Givet att flygskatten, såsom hävdas i promemorian, är ett styrmedel för att begränsa flygets klimatpåverkan, eller koldioxidutsläpp, saknas alltså skäl att differentiera skatten med avseende på olika reseklasser.

Det ligger däremot en poäng i att resor till destinationer utanför Europa beskattas hårdare eftersom dessa typiskt är längre än resor inom Europa. Samtidigt är det olyckligt att utrikesresor tur och retur inom Europa kommer att få en lägre skatt än motsvarande inrikesresor (skatt tas ut för avresa från svensk flygplats). En korrigering för detta genom att skattenivån för utrikesresor inom Europa fördubblas är knappast möjlig att genomföra med hänsyn till att passagerarskatter också tas ut i vissa andra länder inom EU.

Flygresor till eller från flygplatser i stödområde A, liksom flygresor till vissa angivna flygplatser föreslås inte omfattas av skatteförslaget. SIKÄ vill framhålla att en sådan differentiering är oförenlig med skattens syfte och inte heller den lämpligaste formen för stöd för att nå regionala utvecklings- eller servicemål.

En flygskatt av föreslagen typ skulle kunna motiveras med att de mer önskvärda ekonomiska styrmedlen inte kan införas tillräckligt snabbt och att något bör göras omedelbart för att minska flygets klimatpåverkan. Men i så fall bör flygskatten tas bort när beskattning av flygbränslet, alternativt ett system med utsläppsrätter införs. Någon utfästelse att göra detta ges inte i promemorian. SIKÄ förutser svårigheter att ta bort flygskatten om och när ett system med utsläppsrätter införs, särskilt om utsläppsrätterna kommer att delas ut gratis, dvs. om inga nya intäkter tillfaller statskassan.

Effektberäkningar

Syftet med den föreslagna flygskatten är att minska flygets koldioxidutsläpp. Förhoppningen är att detta ska ske genom att konsumenterna väljer att avstå från vissa flygresor och väljer att resa med mer miljövänliga transportslag. Eftersom inga effektberäkningar redovisas i promemorian har SIKÄ valt att göra egna kalkyler för att kunna bedöma den föreslagna skattens ändamålsenlighet.

En överslagsmässig kalkyl baserad på flygplatsstatistik för 2001 och 2005, på uppgifter om det inrikes långväga resandet enligt Sampersmodellen och på att resor till/från stödområde A är exkluderade, visar att flygresandet minskar med 4,4 resp. 2,0 procent beroende på val av antaganden för fördelningen mellan tjänste- och privatresenärer.

I en mer detaljerad analys utnyttjas tillgänglig information angående överströmningseffekter (korspriselasticiteter), uppdelning m a p prisskillnader för tjänste- resp. privatresor. Resultatet är en minskning av flygresorna med 2,4 procent eller med ca 500 000, varav 2/3 avser utrikes och 1/3 inrikes resor. Merparten av minskningen avser privatresor. Med de lägre korspriselasticiteter som föreslagits av Luftfartsstyrelsen erhålls för inrikes flygresor en minskning med drygt 150 000. Flygresorna ersätts med ca 80 000 bilresor, 25 000 tågresor och 15 000 bussresor.

Som underlag för en kvantifiering av effekterna på koldioxidutsläppen redovisas också i bilagan till detta remissvar koldioxidemissioner per passagerarkilometer (pkm) för olika transportsätt. För flyget antas 0,156 kg utsläpp koldioxid per pkm inrikes och 0,116 för längre Europaflygningar (kort och medeldistans, 2000 till 3000 km). Korta Europaflygningar har bedömts vara jämförbara med längre inrikesflygresor. Slutsatsen är att inrikes flygresor som ersätts typiskt ger sänkta koldioxidutsläpp. Under förutsättning att ersättningsresorna inte är längre än flygresorna uppnås en minskning av de totala koldioxidutsläppen. Undantaget är personbilsresor utan passagerare där utsläppsnivåerna är lika stora.

Samma slutsats gäller för de längre flygresorna. Fallet med personbilsresor utan passagerare utgör undantaget. Men redan vid en genomsnittsbeläggning på 1,5 personer per bil uppnås lägre emissioner än för flygresealternativet. Ändrade beläggningsgrader på flyget bedöms få liten betydelse, åtminstone långsiktigt.

SIKA:s beräkningar tyder sammanfattningsvis på att flygskatten kommer att resultera i en minskning av antalet flygresor med åtminstone 2 procent och av antalet resor totalt med åtminstone 1 procent. Effekten på koldioxidutsläppen beräknas bli en minskning med mindre än 2,5 procent och minst 1 procent.

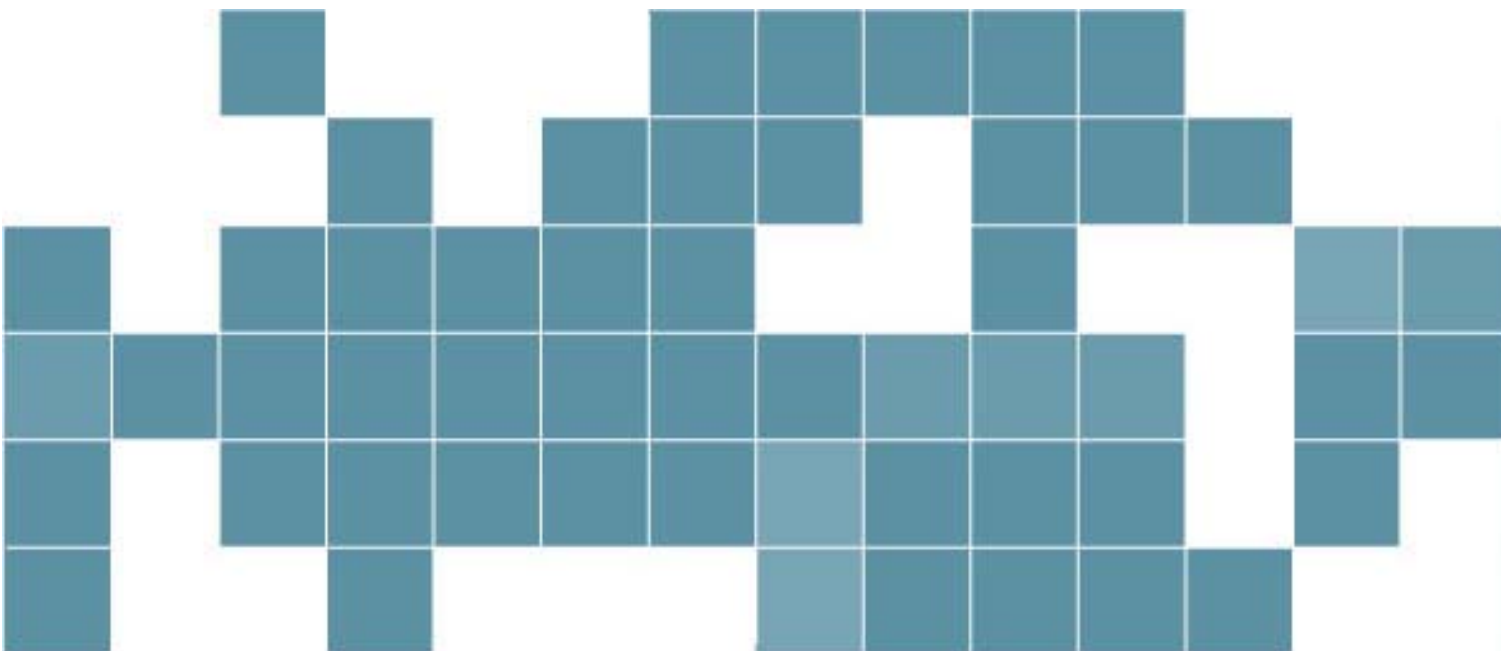
För en utförlig redogörelse för beräkningsantaganden och resultat, se bifogat PM ”Flygskattens effekter”.

Beslut i detta ärende har fattats av undertecknad efter föredragning av Per-Ove Hesselborn. Henrik Edwards ansvarar för effektberäkningarna enligt bilaga.

Kjell Dahlström
Generaldirektör

SIKA är en myndighet som arbetar inom transport- och kommunikationsområdet. Våra huvudsakliga uppgifter är att göra analyser, nulägesbeskrivningar och andra utredningar åt regeringen, att utveckla prognos- och planeringsmetoder och att ansvara för den officiella statistiken.

Utredningarna publiceras i serierna *SIKA Rapport* och *SIKA PM*. Statistiken publiceras i serien *SIKA Statistik*, i tidskriften *SIKA Kommunikationer* samt i årsboken *Transporter och kommunikationer*. Samtliga publikationer finns tillgängliga på SIKAs webbplats www.sika-institute.se.



Statens institut för kommunikationsanalys
Box 17213, 104 62 Stockholm
Besöksadress: Maria Skolgata 83
Telefon 08-506 206 00
Fax 08-506 206 10
e-post sika@sika-institute.se
Internet: www.sika-institute.se

