

Kopia till  
Näringsdepartementet

Finansdepartementet

## Remiss av betänkandet En svensk flygskatt (SOU 2016:83)

### Sammanfattning

Transportstyrelsen anser att det är angeläget att utveckla styrmedlen inom transportområdet med hänsyn till dess påverkan på klimatet där lösningar premieras som innebär en minskad klimatpåverkan. För att nå en hög effekt är det angeläget att åtgärder hänger ihop och styr mot de politiska målsättningarna. Ekonomiska styrmedel utgör ett effektivt sätt att påverka användningen av olika varor och tjänster och kan vara en viktig påverkansfaktor för utveckling av nya lösningar som kan leda till ökad hållbarhet. Mot bakgrund av såväl den utredning som har genomförts, inbegripet den analys som har skett av andra EU-länders modeller för uttag av en skatt på flygresor, är myndigheten dock tveksam till att den föreslagna skatten i tillräcklig utsträckning kommer att uppfylla syftet med själva införandet, dvs. att minska flygets klimatpåverkan. Transportstyrelsen anser härutöver att det behöver belysas tydligare hur de transportpolitiska målsättningarna påverkas av utredningens förslag, och då särskilt funktionsmålet om tillgänglighet.

Skulle regeringen göra bedömningen att en skatt på flygresor bör införas med den föreslagna inriktningen stödjer Transportstyrelsen det lagförslag som lämnas i betänkandet. Transportstyrelsen vill dock understryka att det är viktigt att se till att de styrmedel som införs på olika nivåer, såväl nationellt som inom EU och globalt, fungerar tillsammans och sammantaget ger de eftersträvade effekterna varför justeringar kan behöva ske över tid. Transportstyrelsen menar vidare att förslaget om att verka långsiktigt för en ändring av den s.k. Chicagokonventionen sannolikt inte är förhandlingsmässigt realistiskt och betonar att sådana insatser också riskerar att negativt påverka Icao:s globala marknadsbaserade styrmedel för det internationella flyget som nu håller på att införas. Över huvud taget saknas en analys om

förslagets förenlighet med EU-rättsliga och internationella åtaganden i övrigt.

Transportstyrelsen anser härutöver att verksamhet som inte finansieras av direkta avgifter ska finansieras av skattemedel. För att möjliggöra en sådan förändring krävs att anslagsposten för skattefinansierad verksamhet ökas med 120 miljoner kronor samtidigt som anslagsposten för avgiftsbelagd verksamhet minskas med motsvarande belopp. En konsekvens av en sådan förändring blir att myndighetsavgiften kan avskaffas.

Slutligen noterar Transportstyrelsen att samarbetet mellan Skatteverket och Transportstyrelsen är av stor vikt om en eventuell skatt på flygresor ska kunna implementeras i rimlig tid och med så liten administrativ påverkan som möjligt för flygföretagen.

Nedan utvecklas myndighetens synpunkter. Mer detaljerade synpunkter återfinns i bilagan till detta yttrande.

### **Transportstyrelsen synpunkter**

#### **Syftet med en skatt på flygresor och dess påverkan**

Transportstyrelsen bedömer sammantaget att ett införande av en skatt på flygresor i Sverige inte ensamt kan resultera i en minskning av flygets klimatpåverkan, flera åtgärder och styrmedel behövs. Här skulle bland annat stöd till utveckling av hållbara biobränslen för flyget kunna bli aktuellt. För att stimulera användningen av hållbara alternativa bränslen inom luftfarten bör även möjligheten att reducera skatten på flygresor för de flygbolag som använder hållbara bränslen utredas.

En viktig fråga avseende skatten på flygresor är dess inverkan på näringslivet och på direktlinjer till och från svenska flygplatser. Av regeringens flygstrategi framgår att direkta interkontinentala flygförbindelser är en viktig faktor för lokalisering av de stora bolagens huvudkontor i Europa. Regeringen har bland annat därför åtagit sig att stödja arbetet med att attrahera fler direkta flyglinjer till Sverige. Transportstyrelsen anser att det finns en risk för att införandet av en skatt på flygresor negativt kommer att inverka på denna målsättning.

Transportstyrelsen ställer sig vidare tveksam till om syftet med införandet av en skatt kommer att uppfyllas för de flygningar som redan idag omfattas av EU:s utsläppshandelssystem. I och med att flyget omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter har ett tak fastställts för hur mycket koldioxid flyget har rätt att släppa ut inom systemet. Om ett flygbolag minskar sina egna utsläpp inom systemet har ett annat flygbolag möjlighet att köpa dessa utsläppsrätter. Införandet av en svensk flygskatt för att minska utsläppen från de svenska flygresor som omfattas av EU ETS minskar

därmed inte de totala utsläppen från flyget inom EU/EEA. Transportstyrelsen anser att det vore mer effektivt ur klimatsynpunkt att Sverige drev på hårdare för att överskott av utsläppsrätter togs bort från marknaden och att taket för flygets utsläpp inom utsläppshandelssystemet successivt sänks.

### Förslaget att avskaffa myndighetsavgiften

Ett avskaffande av myndighetsavgiften skulle innebära en avgiftslättnad för de flygoperatörer som betalar avgiften. Konsekvensen skulle även bli att kostnader som finns budgeterat på anslagsposten för avgiftsfinansierad verksamhet på Transportstyrelsens förvaltningsanslag och beräknas uppgå till 120 mnkr, inte längre motsvaras av avgiftsintäkter. För att möjliggöra förändringen krävs för myndighetens del därför att anslagsposten för skattefinansierad verksamhet ökas med cirka 120 miljoner kronor samtidigt som anslagsposten för avgiftsbelagd verksamhet minskas med motsvarande belopp.

Om myndighetsavgiften inte tas bort behöver grunderna för avgiftsuttaget enligt utredningen regleras i lag. Givet att den då fortfarande räknas som en avgift bör Transportstyrelsens kostnader för verksamheten kunna belasta anslagsposten för avgiftsbelagd verksamhet och ingen förändring mellan anslagsposterna behöver göras. Om den däremot skulle räknas som en skatt kan inte Transportstyrelsens kostnader belasta anslagsposten för avgiftsbelagd verksamhet och det krävs för Transportstyrelsens del att anslagsförändringen enligt ovan genomförs.

### Förutsättningar för arbetet med ett globalt marknadsbaserat klimatstyrmedel för det internationella flyget

Hösten 2016 enades Icao:s medlemsländer om att inrätta ett globalt marknadsbaserat klimatstyrmedel för det internationella flyget, kallat CORSIA (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation). Sverige har tillsammans med 65<sup>1</sup> andra stater aviserat att vi avser att delta frivilligt i systemet från dess början. Dessa stater utgör tillsammans nära 87 procent av det internationella flygtransportarbetet. Sverige har därmed också accepterat resolutionen om etablerandet av CORSIA. Av resolutionens 19:e artikel och i preambeln framgår att staterna förbinder sig att de marknadsbaserade klimatstyrmedel för det internationella flyget, CORSIA eller annat, som beslutas av generalförsamlingen ska vara de enda som etableras i syfte att det vare sig ska uppstå en dubbelreglering eller ett stort antal olika nationella regelverk. Det finns därmed en risk att införandet av en skatt på flygresor i Sverige kan möta kraftigt motstånd från andra länder.

---

<sup>1</sup> Alla ECAC (European Civil Aviation Conference) stater har aviserat att de tänker delta i CORSIA från och med år 2021.

När kostnaden för CORSIA är känd är det viktigt att hänsyn tas till CORSIA och att skattenivån vid behov anpassas. Det är inte avgörande för systemets omfattning eller funktion att CORSIA är frivilligt att delta i under de inledande åren, då merparten av de internationella flygningarna ändå omfattas av systemet från dess början, baserat på vad som hittills är känt.

Det är viktigt att de åtgärder som vidtas på EU-nivå och internationellt beaktas i största möjliga mån vid utformandet av den föreslagna nationella regleringen. Det kan vara svårt att i detta skede analysera hur Icao:s globala styrmedel och förslaget om en skatt på flygresor kan komma att samspela. Transportstyrelsen menar dock att det borde framgå av betänkandet att utvecklingen av det globala styrmedlet måste bevakas noga i förhållande till den föreslagna regleringen. Om syftet med skatten på flygresor och det globala styrmedlet helt eller delvis är detsamma är det viktigt att instrumenten inte resulterar i en dubbelreglering för företagen.

#### Förslaget att verka för en ändring i Chicagokonventionen

I betänkandet föreslås att Sverige inom Icao långsiktigt ska verka för att Chicagokonventionen ändras för att minska flygets klimatpåverkan. Om utredningen avser överenskommelsen att inte beskatta flygbränsle kan följande konstateras. Transportstyrelsen bedömer att det förhandlingsmässigt är realistiskt att Sverige ska kunna genomdriva en sådan förändring av konventionen eftersom det knappt finns något land som kan tänkas stödja en sådan inriktning. Dessutom omfattas frågan av EU-kompetens varför en enighet inom unionen behöver uppnås innan ett eventuellt förslag kan tas upp till behandling inom Icao. Detta innebär att Sverige inte ensamt kan driva en ändring av konventionen gentemot Icao utan att en majoritet av EU:s medlemstater ställer sig bakom förslaget.

Därtill kan det konstateras att det normalt tar mycket lång tid för en konventionsändring att träda i kraft. Förslaget ska bland annat godkännas av två tredjedelar av de röstberättigade medlemsstaterna i Icaos generalförsamling som endast möts vart tredje år. Därefter ska förslaget ratificeras av minst två tredjedelar av dess medlemmar, i dagsläget 128 stater. Den senaste processen för en ändring av konventionen tog cirka 12 år innan ändringen kunde träda ikraft.

#### Förenligheten med internationell rätt

Utredningen har konstaterat att förslaget är förenligt med EU-rätten. Förslaget bedöms även vara förenligt med Chicagokonventionen, Sveriges bilaterala luftfartsavtal och Sveriges internationella åtaganden i övrigt. Transportstyrelsen saknar emellertid en EU-rättslig analys om förslagets förenlighet med unionsrätten och specifikt den fria rörligheten för tjänster och energiskattedirektivet, samt en analys om förslagets förenlighet med

Chicagokonventionen, bilaterala luftfartsavtal och internationella åtaganden i övrigt. Det är viktigt att Sverige kan motivera och rättfärdiga nationell lagstiftning som påverkar den internationella luftfarten samt öppet redogöra för dess förenlighet med EU-rättsliga och internationella åtaganden.

### Samarbetet mellan berörda myndigheter

Bestämmelserna i skatteförfarandelagen (2011:1244) föreslås att tillämpas på den föreslagna skatten på flygresor vilket bland annat innebär att Skatteverket blir beskattningsmyndighet och att skattskyldiga flygföretag ska vara registrerade hos Skatteverket och deklarerar en gång i månaden. Då luftfartens avgifter till stor del administreras av Transportstyrelsen är myndigheten av uppfattningen att samarbetet mellan dessa två myndigheter behöver stärkas betydligt på området i fråga, speciellt inför införandet av flygskatten och när systemen på Skatteverket byggs upp. Detta är särskilt viktigt i syfte att hålla den administrativa bördan hos flygföretagen så liten som möjligt. Behovet av samarbete omfattar inte enbart uppgiftslämnandet utan rör även kompetensutveckling, uppbyggandet av IT-stöd och liknande. I den mån de kostnader som uppstår i samband med arbetet överskrider Transportstyrelsens budgetram förutsätts att sådana medel tillförs budgeten.

---

Detta ärende har beslutats av generaldirektören Jonas Bjelfvenstam. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog sjö- och luftfartsdirektören Ingrid Cherfils, ekonomidirektören Mats Ringqvist, stabschefen Jacob Gramenius och strategen Katarina Wigler, den senare föredragande.

Jonas Bjelfvenstam  
Generaldirektör

## Bilaga med detaljerade synpunkter

### Förslaget till ikraftträdandebestämmelser

I kapitel 9.10 föreslås att lagen om skatt på flygresor ska träda i kraft den 1 januari 2018. Transportstyrelsen vill trycka på vikten av att ge flygföretagen minst ett år till anpassning och rekommenderar att ikraftträdandet skjuts fram till ett år efter att beslut fattats om en lag om skatt på flygresor.

### Skattens sannolika effekter och konsekvenser samt andra åtgärder

Transportstyrelsen rekommenderar att analysen i kapitel 6 av modeller för uttag av flygskatt i andra medlemstater kompletteras med mer djupgående analyser inom exempelvis områden som ändrade resebeteenden (förändringar i resandet), överflyttningar till andra trafikslag (förändringar i resandet med andra trafikslag), förändringar av flygpriser, förändring av flygmarknaden, sysselsättning och hur stor effekt flygskatten har haft för resande i de länder som utredningen omfattar.

Transportstyrelsen ser positivt på att frågan om kvotplikt för låginblandning av hållbart biobränsle i flygbränsle utreds vidare. Vidare anser vi att det initiativ som tagits i Norge, att ge flygbolag en rabatterad landningsavgift på norska flygplatser, för flyg som använder en viss procent inblandat hållbart biobränsle, är intressant att utreda även för Sverige. Liksom utredningen anser även Transportstyrelsen att förslaget om att staten bör upphandla möjligheten för myndighetspersonal att genomföra flygresor på ett klimatneutralt vis, genom exempelvis inköp av så kallade ”biobiljetter”, är intressant att utreda vidare.

Vad gäller utredningens resonemang om forskning, utveckling, demonstration och marknadsintroduktion i kapitel 8.7.7 delar Transportstyrelsen utredningens bedömning att detta är en globalt viktig fråga. Även Sveriges insatser på området kan dock vara betydelsefulla: redan idag genomförs intressanta projekt i Sverige, i olika skalor, t.ex. projekt gällande emissionsberäkningar för att göra dessa mer tillförlitliga och trovärdiga beräkningar.

I kapitel 11.3 om konsekvenser för resande och konsumenter skulle Transportstyrelsen ha önskat en beskrivning av hur flygskatten slår mot olika inkomstgrupper i samhället, det vill säga om minskat resande skiljer sig åt inom kategorin privatresor. Exempelvis har Sverige de senaste åren tagit emot många migranter. Det kan antas att behovet av resor mellan migranternas ursprungliga hemländer och Sverige kan komma att öka, samtidigt är detta en grupp som ofta har låg disponibel inkomst.

Jämförelsen i andra satsen under avsnitt 11.3 på sidan 184 är felaktig eftersom den sägs omfatta totalt antal avresande passagerare, såväl inrikes som

utrikes. Transportstyrelsens prognos till år 2022 visar på en ökning av antalet avresande inrikespassagerare med omkring 1 procent per år.

I kapitel 11.4 diskuteras effekten av flygskatten på miljön. Enligt betänkandet kan skatten, då hänsyn tas till ökade utsläpp från andra trafikslag genom överflyttningar från flyget, förväntas ge en utsläppsreduktion på 0,07–0,18 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Detta motsvarar en minskning på i storleksordningen 0,03 – 0,07 procent av det svenska flygets (dvs. inrikesflyget och utrikes avgångar från Sverige) klimatpåverkande utsläpp år 2015. De beräkningar som utredningen redovisar utgår dessutom från antagandet att utbudet av flygresor anpassas till en minskad efterfrågan på flygresor. På sidan 188 i utredningen framgår även att skatten troligtvis kommer att medföra en reduktion av antalet flygresor och en anpassning av flygplanen, vilket skulle innebära en minskad klimatpåverkan från flyget. Transportstyrelsen bedömer vidare att flygbolag och flygplanstillverkare inte kommer att ändra eller modifiera sina flygplan med anledning av ett eventuellt svenskt införande av en skatt på flygresor. Några sådana exempel har heller inte redovisats i kapitel 6 i betänkandet.

I kapitel 11.4 diskuteras även överflyttningseffekter till andra trafikslag. Störst överflyttning bedöms ske till bil, följt av tåg och buss. Transportstyrelsen kan konstatera att utredningen i sin konsekvensbedömning inte utreder vilka konsekvenserna av detta blir för trafiksäkerheten eller miljön. Eftersom flygresande är säkrare än främst bilresande kan det förmodas att trafiksäkerheten försämras i paritet med en eventuell överflyttning. Utredningen borde i detta sammanhang även föra en diskussion över incitament för att underlätta en överflyttning, i första hand till tåg eller buss än till bilen. Vidare borde konsekvenserna för buss- respektive tåg företag som trafikerar flygplatsen tydliggöras: om antalet flygresor minskar med mellan 300 000 och 600 000 innebär det att resorna till och från flygplatserna minskar med lika mycket.

En flygskatt vore mest effektiv om den kunde bidra till att skapa incitament till ett mer hållbart resande inom transportsystemet som helhet och skapar tydliga incitament för aktörerna att använda lösningar som minskar klimatpåverkan. I avsnitt 11.5 på sidan 194 framgår exempelvis att lågprisföretagens biljetter i procentuella termer kommer att få en större fördyring med en flygskatt än övriga flygföretag och att färre passagerare möjligen kommer att välja lågprisföretagen framför övriga aktörer. Det föreslagna utformandet av flygskatten innebär också att resor inom Europa blir skattemässigt billigare i jämförelse med resor inom Sverige eftersom både tur- och returrestan vid inrikes resor beskattas som en följd av EU:s inre marknad och statstödsregler, åtminstone till de länder som inte också har en skatt på flygresor. Konsekvensen blir t.ex. att en flygresor från Stockholm till Kanarieöarna får en lägre beskattning än en flygresor mellan Stockholm och

Göteborg. Samtidigt har VTI:s regeringsuppdrag SAMKOST visat att för inrikes resor med luftfart är buller och luftföroreningar redan internaliserade. Detta visar också att en skatt på flygresor proportionellt påverkar inrikes luftfart mer än utrikes.

Transportstyrelsen saknar en utförlig konsekvensanalys i kapitel 11. 5 av skattens effekter på företagens ekonomi.

I avsnitt 11.6 diskuteras turism och utlandsbesökare utifrån dagens perspektiv. Transportstyrelsen efterlyser en diskussion som även tar hänsyn till trender och prognoser för att på så sätt möjliggöra en icke-statisk analys.

Av avsnitt 11.7 framgår bland annat att ”Det visar sig att import och export av varor är mest känsligt vad gäller avståndet till en flygplats. Det är dock inget som direkt kommer att påverkas av en skatt på flygresor, eftersom transport av varor inte inkluderas.” Transportstyrelsen vill i sammanhanget framhålla att stor del av flygfrakten fraktas pax belly, det vill säga i passagerarflygplanens buk. År 2016 var andelen 55 procent som fraktades pax belly, motsvarande siffra för år 2010 var 23 procent. Om en skatt på flygresor leder till färre avgångar kommer detta indirekt påverka även flygfrakten. Detta kan i sin tur få negativa följder för såväl medborgare som näringsliv, varför detta bör utredas närmare.

I kapitel 11.10 saknar Transportstyrelsen en mer utförlig konsekvensbeskrivning av hur en skatt på flygresor påverkar tillgängligheten på regionala flygplatser, inte minst i glesbygd där rimliga alternativ till flyget saknas. Även i avsnittet som behandlar konsekvenser för Öresundsområdet saknas en djupare analys. Utredningen beaktar inte i tillräcklig utsträckning Sturups sårbarhet och konkurrenssituation med Kastrup. Idag finns det mycket goda tågförbindelser till Kastrup från stora delar av södra Sverige, medan motsvarande förbindelserna till Sturup saknas. Vid Kastrup planeras utbyggnader som ska möjliggöra 40 miljoner passagerare per år och det är rimligt att anta att en del av dessa kommer att utgå ifrån södra Sverige. Den föreslagna utformningen av skatten bör således påverka Sturup negativt när resor från flygplatsen blir dyrare relativt sett. Transportstyrelsen delar därför inte utredningens bedömning i frågan gällande Öresundsområdet.

Under avsnitt 11.12.2 efterlyser Transportstyrelsen en bedömning av vilka kostnader som beräknas följa av en mer omfattande upphandling av flyglinjer. På samma sätt bör kostnader för minskad sysselsättning värderas.

Transportstyrelsen delar utredningens bedömning vad gäller att mer energieffektivisering går att uppnå inom luftfarten. Icao redovisar i sin Miljörapport från 2016 bedömningar gällande energieffektivisering på i storleksordningen 1,39 procent per år mellan år 2005 och år 2050, orsakad av teknikförbättringar i flygplanen och förbättringar avseende flygproce-



durer och infrastruktur. Den koldioxidstandard för flygsektorn som nämns på sidan 128 har t.ex. bedömts ha potential att komma att spara i storleksordningen 650 miljoner ton koldioxid mellan 2020 och 2040. Den slutliga effekten av koldioxidstandarden är dock beroende av marknadens utveckling, bränslepriser med mera. Det formella beslutet gällande denna koldioxidstandard förväntas fattas av ICAO:s råd i månadsskiftet februari/mars 2017.

Transportstyrelsen delar också utredningens uppfattning att hållbara alternativa bränslen har stor potential att minska utsläppen från luftfarten. Detta är dock beroende av satsningar på produktion, anläggningar och infrastruktur, samt vilka miljökrav som kommer att ställas på hållbara alternativa bränslen och hur ekonomiska styrmedel som kan användas för att främja en sådan utveckling.