

Kommittédirektiv

Skatt på flygresor



Dir.
2015:106

Beslut vid regeringssammanträde den 5 november 2015.

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera och lämna förslag på hur en skatt på flygresor kan utformas. Syftet är att flygets klimatpåverkan ska minska, vilket kan bidra till att nå miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan. Genom en skatt på flygresor kan flyget i högre utsträckning bära sina egna klimatkostnader. Skatten bör uppmuntra konsumenter att välja mer miljövänliga alternativ, vilket i sin tur leder till minskade utsläpp och mindre klimatpåverkan. Skatten bör också uppmuntra flyget till effektivare transporter och minskad klimatpåverkan. Skattens utformning ska samverka med de närings-, transport- och regionalpolitiska målen om bl.a. jobb, tillgänglighet och konkurrenskraft i alla delar av landet.

Skatt på flygresor finns i vissa andra medlemsstater inom EU. Utredaren ska analysera uppbyggnaden och utformningen av modeller för uttag av flygskatt i andra medlemsstater. Utredaren ska också analysera de medlemsstater som har haft men avskaffat flygskatt eller undersökt men valt att inte införa flygskatt. Samtliga analyser ska göras utifrån ett samhällsekonomiskt, juridiskt, offentligfinansiellt, miljömässigt och administrativt perspektiv. En grundläggande utgångspunkt är att skatten ska vara förenlig med unionsrätten. Skattens utformning i förhållande till EU:s statsstödsregler ska särskilt analyseras. Utredaren ska utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2016.

Bakgrund

I budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1 vol. 1, avsnitt 6.33) anges att olika metoder ska undersökas för att få flyget att i högre utsträckning bära sina egna klimatkostnader. I propositionen anges att det bör utredas hur en skatt på flygresor ska kunna utformas, att samordning då bör ske med EU:s system för handel med utsläppsrätter och att en skatt på flygresor bör uppmuntra konsumenter att välja mer miljövänliga alternativ som i sin tur leder till minskade koldioxidutsläpp och mindre klimatpåverkan.

Tidigare lagstiftning på området

Luftfarten i Sverige har varit föremål för indirekt beskattning vid ett antal tillfällen. En särskild skatt på charterresor infördes 1978. Skatten togs ut enligt lagen (1978:144) om skatt på vissa resor. Från den 1 juni 1986 var skattesatsen 300 kr per passagerare som fyllt 12 år. Vid införandet angavs att den indirekta beskattning som ligger i priset för semestervistelser i Sverige är avsevärt högre än vad som är fallet i de flesta länder. En skatt på turistresor till utlandet kunde därför ses som ett sätt att något minska den konkurrensnackdel som den inhemska turistnäringen hade i fråga om svenskars val av semesterort (prop. 1977/78:98 s. 8). Skatten avskaffades emellertid 1993 då den ansågs vara diskriminerande gentemot flyget och i synnerhet charterflyget. Ur ett internationellt perspektiv ansågs skatten på ett otillbörligt sett gynna inhemsk turism. EU-rättsligt ansågs det inte heller möjligt att behålla skatten, åtminstone inte för resor inom unionen.

Under perioden 1 mars 1989–31 december 1996 fanns även en miljöskatt på inrikesflyg. Skatten togs ut enligt lagen (1988:1567) om miljöskatt på inrikes flygtrafik och baserades på uppgifter om bränsleförbrukning och utsläpp av kolväten och kväveoxider från den aktuella flygplanstypen under en genomsnittlig flygsträcka. EU-domstolen konstaterade emellertid i ett avgörande (mål C-346/97, Braathens Sverige och Riksskatteverket, REG 1999 I-3419) att miljöskatten var en skatt på bränsleförbrukning, vilket stred mot det då gällande

mineraloljeditivet (numera ersatt av rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet, förkortat energiskattedirektivet). EU-domstolen fastslog också att även om skatten inte togs ut på bränsleförbrukningen i sig fanns ett direkt och oskiljbart samband mellan bränsleförbrukningen och de förorenande ämnen som släpps ut vid denna förbrukning. Domen ledde till att Sverige tvingades betala tillbaka skatt som tagits ut efter EU-inträdet.

Under våren 2006 fattade riksdagen beslut om att införa lagen (2006:909) om skatt på flygresor. Skatten var schablonmässigt utformad och skulle tas ut med vissa belopp per passagerare. Lagen skulle träda i kraft den dag regeringen bestämde. Ikraftträdandebestämmelsen behövdes för att flygningar till och från vissa orter var undantagna från beskattning på ett sätt som kräver statsstödsgodkännande från EU-kommissionen innan lagen får sättas i kraft. Den dåvarande regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1 volym 1) att lagen skulle utgå och riksdagen beslutade i enlighet med detta.

Flyg inom EES omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter

Flyg med både ankomst och avgång inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter, EU ETS. Flyg med avgång inom EES men ankomst utanför EES eller omvänt undantas från EU ETS fram till och med 2016. Även vissa flygningar som sker helt inom EES är undantagna, till exempel räddningsflyg och militärflyg eller flyg som släpper ut mindre än en viss specificerad mängd koldioxid per år.

Verksamhetsutövarna av flygverksamhet som omfattas av EU ETS måste redovisa sina utsläpp av koldioxid samt överlämna utsläppsrätter motsvarande de utsläpp av koldioxid från fossila bränslen som verksamheten orsakat. Därmed omfattas dessa flyg redan av ett ekonomiskt styrmedel

som syftar till att minska utsläppen av koldioxid. Dock omfattar EU ETS inte flygets klimatpåverkan från annat än koldioxid. Bestämmelser om handelssystemet finns i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter och förordning (2004:1205) om handel med utsläppsrätter.

Energiskattedirektivet

Enligt energiskattedirektivet ska medlemsstaterna bevilja skattebefrielse för flygbränsle för annan luftfart än privat nöjesflyg, se närmare artikel 14.1.b. Medlemsstaterna har dock möjlighet att beskatta bränsle som används för inrikesflyg. Genom bilaterala avtal kan medlemsstaterna inom EU också komma överens om att beskatta bränsle som används för flyg inom unionen. Energiskattedirektivet tillåter emellertid inte beskattning av flygbränsle i flygplan som går till tredjeland.

De bränslen som förbrukas i flygplan är huvudsakligen flygfotogen och flygbensin. I Sverige gäller att båda dessa bränslen är mervärdesskattebefriade. Om flygplanet används för annat än privat ändamål, är bränslet också befriat från energi-koldioxid- och svavelskatt. Som nämnts ovan bör det beaktas att en skatt som direkt eller indirekt kopplas till förbrukning av bränsle kan strida mot EU-rätten, om skatten belastar internationella flygningar eller flygningar inom EU. Likaså torde en skatt baserad på prestanda beträffande energianvändning och emissioner bedömas som en skatt på flygbränsle.

EU:s statsstödsregler

Möjligheten att nationellt fritt utforma bestämmelser som innebär att flygresor beskattas begränsas av de regler om statligt stöd som finns i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. För att det ska vara fråga om statligt stöd ska fyra kriterier vara uppfyllda. Stödet ska

- ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel,
- snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen,
- gynna vissa företag eller viss produktion, och
- påverka handeln mellan medlemsstaterna.

En skatt på en viss verksamhet kan innebära att statligt stöd anses utgivet till konkurrerande verksamheter som inte omfattas av skatten. Dessutom kan undantag från skatten innebära statligt stöd. Huvudprincipen är att allt offentligt stöd till näringslivet är förbjudet och ska anmälas till EU-kommissionen för godkännande. Det finns dock ett antal undantag och ett stöd kan också efter prövning av EU-kommissionen bedömas vara förenligt med den inre marknaden. Godkännanden beviljas för en viss tid och förutsätter vanligen detaljerad rapportering till EU-kommissionen. En sådan process är dels tidskrävande, dels finns risk för att godkännande inte ges.

En skatt på flygresor för att minska flygets klimatpåverkan och bidra till att uppnå miljömål

En skatt på flygresor kan bidra till att minska flygets klimatpåverkan. Därmed kan en skatt på flygresor medverka till att uppfylla miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan. Miljöskatter och andra ekonomiska styrmedel är centrala för att uppfylla klimatmål och avgörande för att minska vår miljö- och klimatpåverkan.

En viktig utgångspunkt för ekonomiska styrmedel på miljöområdet är att de i möjligaste mån ska vara kostnads-effektiva, teknikneutrala, enkla att administrera och utformas så att förorenaren betalar för sin miljöpåverkan. Om principen om att förorenaren ska betala iakttas, kommer individer och företag att beakta miljöeffekter i högre grad i sitt val av transporter, vilket i sin tur innebär att transportsektorns miljöpåverkan minskar.

De flesta flygresor inom EES omfattas, som framgår ovan, redan av EU:s system för handel med utsläppsrätter, vilket innebär att klimatpåverkan från dessa flyg till viss del prissätts inom handelsystemet.

Uppdraget

Utredaren ska analysera och lämna förslag på hur en skatt på flygresor kan utformas. Syftet är att flygets klimatpåverkan ska

minska, vilket innebär att flyget kan bidra till att nå miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan. Genom en skatt på flygresor kan flyget i högre grad bära sina kostnader för samhällsekonomin, framför allt i form av klimatkostnader. Skatten bör uppmuntra konsumenter att välja mer miljövänliga alternativ, vilket i sin tur leder till mindre koldioxidutsläpp och mindre klimatpåverkan. Utredaren bör också undersöka om skatten kan utformas på ett sådant sätt att den även uppmuntrar flyget till effektivare transporter och minskad klimatpåverkan. Miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan innebär att halten av växthusgaser i atmosfären ska stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet är preciserat genom ett temperaturmål och ett koncentrationsmål och är utformat i enlighet med FN:s ramkonvention om klimatförändringar. Sverige har tillsammans med andra länder ett ansvar för att det globala målet kan uppnås. Enligt det svenska transportpolitiska hänsynsmålet ska transportsystemets utformning bl.a. bidra till att miljökvalitetsmålen uppnås.

Skattens utformning ska samverka med de mål som finns för närings-, transport- och regionalpolitik. Målen för näringspolitiken är att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag. De transportpolitiska målen är indelade i funktions- och hänsynsmål med det övergripande målet att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Funktionsmålet för tillgänglighet innebär bl.a. att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Hänsynsmålet säkerhet, miljö och hälsa innebär att transportssystemets utformning, funktion och användning anpassas till att ingen ska dödas, eller skadas allvarligt, bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och kvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa. Vidare är målen för den regionala tillväxtpolitiken att ge utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft.

En grundläggande utgångspunkt är att den föreslagna skatten ska vara förenlig med unionsrätten. Vid konstruktionen av skatten bör därför särskilt beaktas eventuella konfliktytor som kan uppstå i förhållande till energiskattedirektivet, särskilt när det gäller beskattning av flygbränsle. Enligt energiskattedirektivet är det enbart möjligt att beskatta flygbränsle för inrikesflygningar och för flygningar mellan olika EU-medlemsstater som slutit bilaterala avtal om detta. Skattens utformning i förhållande till EU:s statsstödsregler ska särskilt analyseras.

Utredaren ska även beakta eventuella begränsningar som följer av Chicagokonventionen från år 1944 och de till konventionen hörande annexen samt de bilaterala luftfartsavtal (Air Services Agreements) som Sverige har ingått med tredjeland. Av särskild vikt är förhållandet mellan en skatt på flygresor och den förhandling inom ICAO (International Civil Aviation Organisation) om ett globalt handelssystem som pågår. Utredaren ska därför ta del av delrapporter från denna förhandling och relevanta slutsatser i frågan från ICAO:s generalförsamling hösten 2016. Eventuella bestämmelser om skatt på flygresor ska inte heller stå i strid med Sveriges internationella åtaganden i övrigt. Utifrån de förutsättningar som ges av energiskattedirektivet och övrig unionsrätt ska utredaren lämna förslag på skattepliktens omfattning, vem som ska vara skattskyldig samt när skattskyldigheten ska inträda.

Vidare ska utredaren lämna förslag på skattenivåer. I detta arbete ska flygets roll för att bidra till att miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan beaktas. Tillgänglig kunskap och forskning kring flygets kostnader för samhället, särskilt klimatkostnader, ska beaktas för att principen om att förorenaren ska betala i högre utsträckning ska iakttas. Hänsyn ska tas till att de flesta flygresor inom EES redan omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter.

Vid utformningen av förslaget till flygskatt ska eventuella effekter på avledning av trafik till flygplatser i andra länder beaktas, liksom behovet av att väl fungerande och tillgängliga transporter i hela landet tillgodoses.

Transportstyrelsen tar ut en s.k. myndighetsavgift inom luftfartsområdet (1 kap. 4-6 §§ Transportstyrelsens föreskrifter om avgifter inom luftfartsområdet, TSFS 2015:46). Avgiften tas ut per avresande passagerare från svenska flygplatser. Utredaren ska bedöma om myndighetsavgiften bör avskaffas i samband med det eventuella införandet av en skatt på flygresor.

Förslaget ska utformas så att såväl företagens kostnader som kostnader för den statliga administrationen kan hållas så låga som möjligt. Skatt på flygresor finns i olika former i andra medlemsstater, bl.a. i Frankrike, Storbritannien, Tyskland och Österrike. Utredaren ska analysera uppbyggnaden och utformningen av modellerna för uttag av flygskatt i andra medlemsstater. Utredaren ska också analysera medlemsstater som haft någon form av flygskatt men avskaffat denna, liksom de som undersökt möjligheterna att införa flygskatt men valt att inte införa en sådan skatt. Utredaren ska bedöma vilken relevans erfarenheterna från andra medlemsstater har för svenska förhållanden.

Utredaren bör även ta del av eventuella andra pågående arbeten om ekonomiska eller andra former av styrmedel på området.

Införande av en skatt på flygresor förutsätter att ny lagstiftning tas fram. Utredaren ska därför ta fram nödvändiga författningsförslag.

En skatt på flygresor måste samverka med andra miljöåtgärder för att nå målet Begränsad klimatpåverkan. Utredaren ska därför beskriva andra åtgärder som kan vara ändamålsenliga för att uppnå målet som t.ex. metoder som stimulerar användning av biobränslen i flyg, energieffektivisering och teknikutveckling.

Konsekvensbeskrivningar

Samtliga förslag ska åtföljas av en konsekvensanalys enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. De samhällsekonomiska konsekvenserna ska belysas, däribland särskilt

- förslaget effekter på miljön, särskilt klimatpåverkan på svensk, EU och global nivå samt annan miljöpåverkan,
- effekter på transportpolitikens mål,
- effekter för företagen, särskilt administrativa kostnader och effekter för små och medelstora företag i hela landet,
- effekter för näringslivets konkurrenskraft, bl.a. lokalisering, innovation, turism och möjligheter till export och import,
- effekter för konsumenter,
- offentligfinansiella effekter,
- trafikmässiga effekter, däribland effekter på avledning av flygtrafik till andra länder och överflyttning till andra trafikslag,
- effekter för Sveriges icke statliga regionala flygplatser respektive statliga flygplatser och eventuella konsekvenser för gles- och landsbygd i termer av tillgänglighet och tillväxt,
- effekter för olika sektorer och hur hänsyn säkerställs gällande regionalpolitiska tillväxtperspektiv,
- administrativa och andra kostnader för berörda myndigheter, inklusive de finansiella konsekvenserna för Transportstyrelsen av ett eventuellt avskaffande av myndighetsavgiften,
- effekter för domstolarna.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete samråda med Luftfartsverket, Naturvårdsverket, Skatteverket, Trafikverket, Transportstyrelsen och andra berörda myndigheter. Utredaren bör dessutom föra en dialog med regionalt utvecklingsansvariga, relevanta intresseorganisationer och andra samhällsaktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2016.

(Finansdepartementet)