

En svensk flygskatt

*Betänkande av
Utredningen om skatt på flygresor*

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:83

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24531-6

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Regeringen beslutade den 5 november 2015 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag på hur en skatt på flygresor kan utformas. Uppdraget omfattade också att bedöma om den myndighetsavgift inom luftfartsområdet som Transportstyrelsen tar ut borde avskaffas i samband med införandet av en skatt på flygresor. Chefsjuristen Gabriella Loman förordnades samma dag som särskild utredare.

Som experter förordnades den 10 november 2015 rättslige experten Mats Alriksson, sektionschefen Charlotte Billgren, tillförordnade sektionschefen Anders Bäckstrand, departementssekreteraren Ina Müller Engelbrektsson, avdelningschefen Gunnar Eriksson, departementssekreteraren Marina Fransson, kanslirådet Marc Gren, filosofie doktorn Mikael Johannesson, kanslirådet Fredrik Odelram och ämnesrådet Lars Österberg.

Som sekreterare anställdes den 18 november 2015 kammarrätts-assessorn Catarina Fäger och den 15 december 2015 teknologie doktorn Fredrik Kopsch.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om skatt på flygresor, överlämnar härmed betänkandet *En svensk flygskatt* (SOU 2016:83). Till betänkandet fogas ett särskilt yttrande.

Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i november 2016

Gabriella Loman

/Catarina Fäger
Fredrik Kopsch

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	19
1 Författningsförslag.....	25
1.1 Förslag till lag om skatt på flygresor	25
1.2 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)	30
2 Uppdraget och dess genomförande.....	33
2.1 Utredningens uppdrag.....	33
2.2 Utredningens arbete	33
3 Bakgrund.....	35
3.1 Inledning	35
3.2 Tidigare beskattning av flyget	35
3.3 Förändringar av klimatet	37
3.4 Flygets påverkan på klimatet.....	38
3.5 Internationellt klimatarbete	41
3.5.1 FN:s klimatkonvention.....	41
3.5.2 FN:s hållbarhetsmål och Parisavtalet	42
3.5.3 Icao:s och Iata:s målsättningar inom klimatområdet.....	43
3.6 EU:s klimatarbete	43
3.6.1 EU:s klimatmål till år 2020	44

3.6.2	EU:s klimatmål till år 2030.....	45
3.6.3	EU:s system för handel med utsläppsrätter	45
3.7	Sveriges klimatpolitik.....	48
3.7.1	Miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan.....	48
3.7.2	Långsiktiga klimatmål i Sverige.....	49
3.7.3	Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige.....	50
3.8	De svenska närings-, transport- och regionalpolitiska målen	51
3.8.1	Målet för näringspolitiken.....	51
3.8.2	Transportpolitikens mål	51
3.8.3	Målet för regional tillväxt	52
3.9	EU-rätt.....	53
3.9.1	Beskattning av flygbränsle.....	53
3.9.2	EUF-fördragets regler om statligt stöd.....	55
3.9.3	EU-kommissionen om begreppet statligt stöd.....	58
3.9.4	Förutsättningarna för kommissionens prövning av ett stöds förenlighet med EUF- fördraget	59
3.9.5	EU-kommissionens tidigare prövning av stöd i form av nedsatt flygskatt.....	60
3.9.6	Villkoren för sådant stöd som inte behöver föranmålas.....	62
4	Flygplatser och avgifter i Sverige	65
4.1	Inledning.....	65
4.2	Flygplatser i Sverige.....	65
4.2.1	Det transeuropeiska nätverket	67
4.2.2	Passagerarvolymerna.....	69
4.3	Transportstyrelsen.....	70
4.3.1	Principer för finansieringen av Transportstyrelsen	71
4.3.2	Transportstyrelsens avgifter.....	72
4.3.3	Undantag från finansieringsprinciperna	73
4.3.4	Särskilt om myndighetsavgiften.....	74

4.3.5	Transportstyrelsens uppdrag att följa upp tillämpningen av bemyndiganden för vissa offentligrättsliga avgifter.....	76
4.4	Flygplatsernas avgifter.....	77
4.4.1	Avgifter vid de regionala flygplatserna.....	77
4.4.2	Avgifter vid de statliga flygplatserna.....	78
5	Offentligt stöd till flyget	81
5.1	Inledning	81
5.2	Flygets betydelse i Sverige.....	81
5.3	De svenska flygplatsernas ekonomiska situation.....	82
5.4	Bidrag till icke statliga flygplatser	84
5.5	Upphandling av flygtrafik	85
5.6	EU:s regler och riktlinjer om statligt stöd till flygplatser och flygbolag	86
5.6.1	Kommissionen har godkänt stöd till flygplatserna Sundsvall-Timrå och Skellefteå för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.....	88
6	Flygskatter i EU	89
6.1	Inledning	89
6.2	Danmark.....	90
6.3	Frankrike	91
6.4	Irland.....	92
6.5	Nederländerna.....	93
6.6	Norge.....	93
6.7	Portugal	95
6.8	Storbritannien	95
6.9	Tyskland	99
6.10	Österrike	100

7	Utformningen av ett system för skatt på flygresor	103
7.1	Inledning	103
7.2	Krav som bör ställas på ett system för skatt på flygresor ..	104
7.2.1	Förutsättningar för acceptans	104
7.2.2	Huvudsyftet bör återspeglas i systemet.....	104
7.2.3	Systemet bör vara lätt att förstå och använda.....	105
7.2.4	Systemet bör vara effektivt och pålitligt.....	105
7.2.5	Systemet bör vara rättvist	105
7.2.6	Hanteringskostnaderna för systemet bör vara rimliga	105
7.3	Modeller för uttag av skatt på flygresor.....	106
7.3.1	Flygplanets vikt som skattebas	106
7.3.2	Flygbiljetten som skattebas.....	106
7.3.3	Passagerare som skattebas	107
7.3.4	Flygstol som skattebas.....	108
7.4	Utredningens val av modell för ett system med skatt på flygresor	110
8	Styrmedel och åtgärder	113
8.1	Inledning	113
8.2	Hur mycket bör flyget betala för sina utsläpp av växthusgaser?	115
8.2.1	Flyget ska bära sina egna klimatkostnader	115
8.2.2	Vad kostar flygets klimatutsläpp?	116
8.2.3	Storleken på flygskatt kan bestämmas genom klimatvärdering	117
8.3	Skatt på flygbränsle	122
8.4	Mervärdesskatt på flygresor.....	123
8.5	Ett globalt marknadsbaserat klimatstyrmedel för det internationella flyget	124
8.6	EU:s system för handel med utsläppsrätter.....	125
8.7	Andra styrmedel och åtgärder	126
8.7.1	Nya flygplan och bränsle	126

8.7.2	Kvotplikt för inrikesflyget	127
8.7.3	Skatt på flygbränsle genom bilaterala avtal	127
8.7.4	En koldioxidstandard för flygsektorn.....	128
8.7.5	Gröna flygningar	129
8.7.6	Fly Green Fund	129
8.7.7	Forskning, utveckling, demonstration och marknadsintroduktion	130
8.7.8	Klimatkompensation för myndighetspersonal	131
8.7.9	Klimatkompensering	132
8.8	EU:s luftfartsstrategi för Europa.....	132
8.9	Den svenska flygstrategin	133
8.9.1	Inför en flygstrategi – ett kunskapsunderlag.....	134
9	Lag om skatt på flygresor	137
9.1	Inledning	137
9.2	Allmänt om regelverkets utformning	138
9.3	Vilka flygresor ska lagen tillämpas på?	139
9.4	Skattepliktens omfattning	143
9.4.1	Flygplan som omfattas av skatteplikten.....	143
9.4.2	Ska helikoptrar omfattas av lagen?	144
9.4.3	Behövs det en definition av ”flygplan”?	145
9.4.4	Passagerare och avresa från flygplats i Sverige som förutsättningar för skatteplikt	146
9.5	Undantag från skatteplikt	147
9.5.1	Undantag för vissa personkategorier	147
9.5.2	Undantag från skatteplikt för flygningar som utförs med en viss inblandning av biobränsle.....	149
9.5.3	Statsstödsbedömning om regionalt avgränsat undantag från flygskatt	150
9.6	Skattens storlek.....	153
9.6.1	Flygskatten bör inte differentieras utifrån serviceklass	156
9.7	Skattskyldighet.....	157
9.7.1	Skattskyldighetens inträde	159

9.8	Förfarandet vid beskattning.....	160
9.8.1	Uppgiftslämnande mellan myndigheter	161
9.8.2	Beskattningsdatabasen	163
9.8.3	Skatterepresentant.....	164
9.9	Internationell rätt	165
9.10	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	167
10	Myndighetsavgiften inom luftfartsområdet	169
10.1	Inledning	169
10.2	Transportstyrelsens avgiftsfinansiering	169
10.2.1	Bakgrund till myndighetsavgiften.....	170
10.3	Skatt och avgift i statsrättslig mening	171
10.4	Bör myndighetsavgiften avskaffas?	172
10.5	Finansiella konsekvenser för Transportstyrelsen	174
11	Konsekvensbedömning	177
11.1	Inledning	177
11.2	Underlag för beräkningar.....	178
11.3	Konsekvenser för resande och konsumenter.....	182
11.4	Konsekvenser för miljön.....	188
11.5	Konsekvenser för flygföretagen	194
11.6	Konsekvenser för andra företag.....	196
11.7	Konsekvenser för olika sektorer.....	199
11.8	Konsekvenser för näringslivets konkurrenskraft	200
11.9	Konsekvenser för sysselsättningen.....	202
11.10	Konsekvenser för flygplatser	205
11.10.1	Konsekvenser för Öresundsområdet.....	208
11.10.2	Konsekvenser för flygplatser i glesbygd.....	209
11.11	Konsekvenser för regional utveckling.....	212

11.12	Offentligfinansiella konsekvenser	214
11.12.1	Konsekvenser för Skatteverket och domstolarna	216
11.12.2	Administrativa och andra kostnader för berörda myndigheter	217
11.13	Övriga konsekvenser	218
11.13.1	Konsekvenser för jämställdheten	218
12	Författningskommentar	219
12.1	Förslaget till lag om skatt på flygresor	219
12.2	Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)	229
	Särskilt yttrande	231
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2015:106	241

Sammanfattning

Utredningen har haft i uppdrag att analysera och lämna förslag på hur en skatt på flygresor kan utformas. Syftet med skatten ska vara att flygets klimatpåverkan ska minska för att bidra till att nå miljö-kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*. I uppdraget har ingått att analysera uppbyggnaden och utformningen av modeller för uttag av flygskatt i andra medlemsstater inom EU som har flygskatt. Därtill har utredningen haft att analysera de medlemsstater som har haft men avskaffat flygskatt eller undersökt men valt att inte införa flygskatt. En grundläggande utgångspunkt för uppdraget har varit att skatten ska vara förenlig med unionsrätten. Enligt direktiven ska utredningen utarbeta nödvändiga författningsförslag. I uppdraget har inte ingått att bedöma lämpligheten i att införa en skatt på flygresor.

I utredningens uppdrag har även ingått att bedöma om den så kallade myndighetsavgiften inom luftfartsområdet som Transportstyrelsen tar ut, bör avskaffas. Det har också ingått i utredningens uppdrag att beskriva andra åtgärder som kan vara ändamålsenliga för att uppnå miljömålet *Begränsad klimatpåverkan*. Slutligen har det i uppdraget ingått att beskriva konsekvenserna i olika hänseenden av ett införande av en flygskatt.

Utredningen har tolkat uppdraget som att skatten ska vara en skatt på persontransporter. Med den utgångspunkten har utredningen valt att ta fram förslag på en punktskatt som baseras på passagerare, i likhet med de flygskatter som finns i bland annat Norge och Tyskland.

Skatt på flygresor

Den föreslagna skatten på flygresor har utformats som en skatt på kommersiella flygresor. Transport av passagerare i militärflyg, annan statsflyg, ambulansflyg, eftersöknings- och räddningsflyg, humanitärt flyg samt tull- och polisflyg ska inte omfattas av skatten.

Förslaget innebär att flygskatt ska betalas för passagerare som reser från en svensk flygplats i ett flygplan som är godkänt för fler än tio passagerare. Flygskatt ska inte betalas för barn under två år, passagerare som på grund av teknisk störning, väderförhållanden eller annan oförutsedd händelse inte har nått destinationsflygplatsen och som medföljer vid en förnyad avgång, flygande personal som är i tjänst under flygningen samt transit- och transferpassagerare.

Det flygföretag som utför flygningen ska vara skattskyldigt. Skyldighet att betala skatt ska inträda när flygplanet lyfter från en flygplats i Sverige. Skatten ska tas ut med olika skattenivåer beroende på om passageraren reser till en slutdestination i ett land som ligger

1. helt inom Europa,
2. helt eller delvis i en annan världsdel än Europa med ett avstånd om högst 6 000 kilometer från flygplatsen Stockholm/Arlanda,
3. i en annan världsdel än Europa med ett avstånd längre än 6 000 kilometer från flygplatsen Stockholm/Arlanda.

De föreslagna skattenivåerna baseras på klimatvärderingar för flygresor och föreslås uppgå till 80 kronor, 280 kronor och 430 kronor för de olika avståndsklasserna. Skattenivåerna ligger i paritet med liknande skatter i andra medlemsstater och har bestämts med beaktande av att flyget redan i dag betalar för utsläppsrätter inom EU:s system för handel med utsläppsrätter European Emissions Trading Scheme (EU ETS). Vid bestämmandet av skattenivåerna har hänsyn inte tagits till det nya globala styrmedlet avseende klimatpåverkan från internationellt flyg som FN-organet Internationella civila luftfartsorganisationen eller International Civil Aviation Organisation (Icao) fattade beslut om i oktober 2016. Detta på grund av att det systemet kommer att inledas med en frivillig fas först år 2021 och

bli obligatoriskt år 2027 samt att prisnivåerna för de utsläppskrediter som ska användas i systemet är okända. När systemet är i kraft och prissättningen av utsläppskrediterna är känd kan nivåerna för flygskatten behöva justeras. Det samma gäller om priserna avsevärt förändras inom EU ETS.

Förfarandebestämmelserna i skatteförfarandelagen (2011:1244) ska vara tillämpliga på flygskatten.

Myndighetsavgiften inom luftfartsområdet

Utredningen har bedömt att myndighetsavgiften bör avskaffas i samband med införandet av en skatt på flygresor. Om myndighetsavgiften ändå fortsättningsvis ska tas ut, måste grunderna för avgiftsuttaget, enligt utredningens mening, regleras i lag.

Konsekvenser av skatten på flygresor

De statsfinansiella nettointäkterna av den föreslagna skatten på flygresor beräknas uppgå till 1,75–1,78 miljarder kronor per år.

Skatten kan förväntas leda till en reduktion av efterfrågan på flygresor med 3,6–4,8 procent för inrikesflyget, 1,4–1,9 procent för flyg inom Europa och 1,5–2,1 procent för flyg utom Europa. Den totala minskningen av avresande resenärer från flygplatser i Sverige beräknas bli 450 000–600 000 per år, jämfört med om ingen skatt införs. Även om en skatt på flygresor införs kan emellertid det totala antalet avresande passagerare från flygplatser i Sverige förväntas öka. En skatt på flygresor bedöms minska ökningen av antalet avresande passagerare, men ökningen kommer ändå att fortsätta. Cirka 40 procent av resenärerna kan förväntas flytta över till andra trafikslag, främst biltrafik, i de fall avståndet möjliggör detta. Den största delen av reduktionen i efterfrågan på flygresor kan väntas ske där tillgången till alternativa färd sätt är god. Av det skälet är det sannolikt att skatten inte påverkar tillgängligheten till Sveriges glesbygd i någon större utsträckning under förutsättning att nuvarande utbud av flyglinjer finns kvar och upphandlas i nuvarande omfattning. Eftersom effekten för företag och boende i Sveriges glesbygd bedöms bli begränsad, om än inte helt obetydlig, föreslås inte något regionalt avgränsat undantag från flygskatt. De regionala konsekven-

ser som uppstår bör kunna hanteras genom upphandling av flyglinjer och statligt stöd till regionala flygplatser.

Skatten förväntas leda till begränsade men positiva effekter för klimatet genom minskade utsläpp av koldioxid och en minskning av övrig klimatpåverkan från flyget. När hänsyn tas till ökade utsläpp från andra trafikslag genom överflyttningar från flyget kan nettoeffekten förväntas uppgå till en reduktion om 0,08–0,2 miljoner ton koldioxidekvivalenter.

Skatten förväntas endast ha en mindre effekt på sysselsättningen. Det sannolika scenariot är att arbetstillfällena huvudsakligen flyttar mellan sektorer och att vissa arbetstillfällena försvinner medan andra tillkommer. Effekter på Sveriges konkurrenskraft, både i ett nationellt och internationellt perspektiv, bedöms också bli begränsade.

Man kan emellertid räkna med en viss överflyttning av passagerare till gränsnära flygplatser i grannländer, främst i Öresundsregionen. Denna effekt bedöms bli liten eftersom utbudet av flygresor skiljer sig åt mellan exempelvis flygplatsen Malmö/Sturup och Köpenhamns flygplats Kastrup. Konkurrensen och viss överflyttning av passagerare kan dock öka på vissa flyglinjer som är gemensamma för flygplatserna.

Skatten kommer att medföra vissa konsekvenser för flygföretagen. Den administrativa bördan och hanteringskostnaden för flygföretagen bedöms bli ringa. Om lagen träder i kraft först om drygt ett år kommer flygföretagen, som ofta säljer flygbiljetter med lång framförhållning, kunna anpassa sina system och biljettpriser till den nya skatten.

Finansiella konsekvenser för Transportstyrelsen vid ett avskaffande av myndighetsavgiften

Ett avskaffande av myndighetsavgiften i samband med införandet av skatten innebär att Transportstyrelsens avgiftsintäkter minskar med cirka 120 miljoner kronor per år. Det innebär en avgiftslättnad för de flygoperatörer som betalar avgiften men det innebär samtidigt att motsvarande belopp som finns budgeterat för avgiftsfinansierad verksamhet inte längre täcks av avgiftsintäkter.

Ikraftträdande

Lagen om skatt på flygresor föreslås träda i kraft den 1 januari 2018.

Summary

The Inquiry was instructed to analyse and submit proposals on the possible design of a tax on air travel. The tax aims to reduce the climate impact of aviation to help achieve the environmental quality objective *Reduced climate impact*. The remit included analysing the structure and design of models for levying aviation taxes in other EU Member States that have an aviation tax. In addition, the Inquiry analysed the situation in Member States that have had but abolished an aviation tax or that investigated such a tax but chose not to introduce it. A fundamental starting point for the remit has been that the tax must be compatible with EU law. Under the terms of reference, the Inquiry is to draw up the necessary legislative proposals. The remit did not include assessing the suitability of introducing a tax on air travel.

The Inquiry was also instructed to assess whether the ‘public authority fee in the field of aviation’, levied by the Swedish Transport Agency, should be abolished. The remit also included describing other measures that could be effective in achieving the environmental quality objective *Reduced climate impact*. Finally, the remit included describing the consequences in various respects of introducing an aviation tax.

The Inquiry has interpreted the remit to mean that the tax is to be a tax on passenger transport. With this starting point, the Inquiry chose to draw up proposals on a specific tax based on passengers, similar to the aviation taxes found in Norway and Germany, for example.

Tax on air travel

The proposed tax on air travel has been designed as a tax on commercial flights. Accordingly, transport of passengers in military aircraft, state aircraft of other states, air ambulances, search and rescue aircraft, humanitarian aircraft, and customs and police aircraft will not be subject to the tax.

The proposal means that the aviation tax will be paid for passengers travelling from a Swedish airport in an aircraft approved for more than ten passengers. The aviation tax is not to be paid for children under the age of two; passengers who, as a result of technical disruption, weather conditions or any other unexpected event, have not reached their destination airport resulting in a new departure; flight staff who are in service during the flight; and transit and transfer passengers.

The airline that carries out the flight shall be liable to tax. The liability to pay the tax arises when the aircraft takes off from an airport in Sweden. Various levels of tax will be levied based on whether the passenger travels to a final destination in a country located

1. entirely in Europe;
2. entirely or partly on a continent other than Europe, at a maximum distance of 6 000 kilometres from Stockholm Arlanda Airport; or
3. on a continent other than Europe, at a distance greater than 6 000 kilometres from Stockholm Arlanda Airport.

The proposed tax levels are based on an assessment of the climate impact of air travel and it is proposed they amount to SEK 80, SEK 280 and SEK 430 for the different distance categories. The tax levels are on par with similar taxes in other Member States and were determined accounting for the fact that aviation already pays for emission rights through the EU Emissions Trading System (EU ETS). In determining the tax levels, no consideration was taken of the new global market-based measure scheme to limit the climate impact of international aviation that was adopted by the UN International Civil Aviation Organisation in October 2016. This is because the scheme will not be introduced with a voluntary

phase until 2021 to then become mandatory in 2027, and because the price levels of the scheme's offset credits are not known. When the scheme is in effect and the pricing of the offset credits are known, the levels of the aviation tax may need to be adjusted. The same applies if the prices in the EU ETS change considerably.

The procedural provisions in the Tax Procedures Act (2011:1244) shall be applicable to the aviation tax.

Public authority fee in the field of aviation

The Inquiry considers that the public authority fee should be abolished in connection with the introduction of a tax on air travel. If the public authority fee continues to be charged, however, the grounds for charging the fee, in the Inquiry's view, should be regulated by law.

Consequences of the tax on air travel

The net income for central government finances of the proposed tax on air travel is expected to amount to SEK 1.75–1.78 billion per year.

It is expected that the tax will lead to a reduction of 3.6–4.8 per cent in the demand for air travel for domestic flights, 1.4–1.9 per cent for flights within Europe, and 1.5–2.1 per cent for flights outside of Europe. The total reduction of passengers departing from airports in Sweden is estimated to be 450 000–600 000 per year, compared to the situation of no tax being introduced. Even if a tax on air travel is introduced, the total number of passengers departing from airports in Sweden can be expected to rise. A tax on air travel is expected to reduce the increase in the number departing passengers, but the increase will nonetheless continue. Approximately 40 per cent of passengers can be expected to shift to other modes of transport, primarily cars, in cases when the distance allows for it. The greatest reduction in demand for air travel can be expected to take place when access to alternative means of travel is good. For this reason, it is likely the tax will not impact accessibility to Sweden's sparsely populated areas to any great extent, provided that the current selection of flight routes continues and is procured in the

current volume. Since the impact on businesses and residents in Sweden's sparsely populated areas is deemed to be limited, if not marginal, no regionally-based exemption from the tax is proposed. The regional consequences that arise should be able to manage through procuring flight routes and state subsidies for regional airports.

The tax is expected to lead to limited but positive effects for the climate through reduced carbon dioxide emissions and a reduction of other aviation climate impacts. When increased emissions from other modes of transport are taken into account as a result of the modal shift from aviation, the net effect is expected to amount to a reduction of 0.08–0.2 million tonnes of carbon dioxide equivalents.

The tax is expected to have only a minor impact on employment. The likely scenario is that job opportunities will primarily move between sectors and that certain jobs will disappear while others will be created. The impact on Sweden's competitiveness, in both a national and international perspective, is also deemed to be limited.

However, a certain shift of passengers to airports close to the border in neighbouring countries, primarily the Öresund region, can be expected. This effect is expected to be minor since the flight selection differs between Malmö Airport (Sturup) and Copenhagen Airport, Kastrup. Competition and a certain shift of passengers may increase, however, on certain flight routes that the two airports have in common.

The tax will entail certain consequences for airlines. The administrative burden and handling costs for the airlines are expected to be minor. If the act does not come into force until just over one year from now, the airlines, which often sell air tickets well in advance of travel, will be able to adapt their systems and ticket prices to the new tax.

Financial consequences for the Swedish Transport Agency if the public authority fee is abolished

Abolishing the public authority fee in connection with introducing the tax will result in a fee revenue reduction of around SEK 120 million per year for the Swedish Transport Agency. Although this means a reduction in fees for airline operators paying the fee, it also

means that the equivalent amount that is budgeted for fee-funded operations will no longer be covered by fee revenues.

Entry into force

Under the proposal, the air travel tax act will enter into force on 1 January 2018.

1 Författningsförslag

Utredningen har följande förslag till lagtext.

1.1 Förslag till lag om skatt på flygresor

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Skatt ska betalas till staten enligt denna lag för kommersiella flygresor (flygskatt).

Definitioner

2 § I denna lag avses med

1. *kommersiella flygresor*: transport av passagerare i flygplan som inte sker för privat ändamål utom transport i militärflyg, annan stats statsflyg, ambulansflyg, eftersöknings- och räddningsflyg, humanitärt flyg samt tull- och polisflyg.

2. *flygföretag*: en fysisk eller juridisk person som innehar ett giltigt drifttillstånd eller motsvarande tillstånd som ger personen rätt att utföra kommersiella flygresor,

3. *flygplats*: ett mark- eller vattenområde, som helt eller delvis har inrättats så att flygplan ska kunna ankomma, avgå samt röra sig på marken eller vattnet,

4. *flygande personal*: varje person ombord på ett flygplan som

a) flyger flygplanet,

b) tar hand om teknisk övervakning, underhåll eller reparation,

- c) är ansvarig för säkerheten för passagerare i kabinen, eller
- d) ger service till passagerarna.

Skattepliktens omfattning

3 § Flygskatt ska betalas för passagerare som reser från en flygplats i Sverige i ett flygplan som är godkänt för fler än tio passagerare.

Undantag från skatteplikt

4 § Flygskatt ska inte betalas för

1. barn under två år,
2. passagerare som på grund av teknisk störning, väderförhållanden eller annan oförutsedd händelse inte har nått destinationsflygplatsen och som medföljer vid en förnyad avgång,
3. flygande personal som är i tjänst under flygningen,
4. passagerare som ankommit till en flygplats i Sverige och därifrån fortsätter flygresan med samma flygplan (transitpassagerare), eller
5. passagerare som ankommit till en flygplats i Sverige och därifrån fortsätter med annat flygplan (transferpassagerare) om den efterföljande flygningen påbörjas inom 24 timmar.

Skattskyldighet

5 § Skattskyldig är det flygföretag som utför flygningen.

Skattskyldighetens inträde

6 § Skyldighet att betala skatt inträder när flygplanet lyfter från en flygplats i Sverige.

Skattens storlek

7 § Skatt ska betalas med

1. 80 kronor per passagerare som reser till en slutdestination i ett land som anges i bilaga 1 till denna lag,

2. 280 kronor per passagerare som reser till en slutdestination i ett land som anges i bilaga 2 till denna lag,

3. 430 kronor per passagerare som reser till en annan slutdestination.

Förfarandet

8 § Bestämmelser om förfarandet vid uttag av skatten finns i skatteförfarandelagen (2011:1244).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

Bilaga 1

Albanien	Monaco
Andorra	Montenegro
Belgien	Nederländerna
Bosnien och Hercegovina	Norge
Bulgarien	Polen
Cypern	Portugal
Danmark	Rumänien
Estland	San Marino
Finland	Schweiz
Frankrike	Serbien
Grekland	Slovakien
Irland	Slovenien
Island	Spanien
Italien	Storbritannien
Kosovo	Sverige
Kroatien	Tjeckien
Lettland	Tyskland
Liechtenstein	Ukraina
Litauen	Ungern
Luxemburg	Vatikanstaten
Makedonien	Vitryssland
Malta	Österrike
Moldavien	

Bilaga 2

Afghanistan	Kirgizistan
Algeriet	Kuwait
Armenien	Libanon
Azerbajdzjan	Libyen
Bahrain	Mali
Burkina Faso	Mauretanien
Djibouti	Marocko
Egypten	Niger
Elfenbenskusten	Oman
Eritrea	Pakistan
Etiopien	Palestina
Förenade Arabemiraten	Qatar
Gambia	Ryssland
Georgien	Saudiarabien
Guinea	Senegal
Guinea-Bissau	Sudan
Irak	Syrien
Iran	Tadzjikistan
Israel	Tchad
Jemen	Turkiet
Jordanien	Turkmenistan
Kap Verde	Uzbekistan
Kazakstan	

1.2 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 15 § och 7 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

15 §

Med punktiskatt avses skatt enligt

1. lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam,
2. lagen (1972:820) om skatt på spel,
3. lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel,
4. 2 § första stycket 5 lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel,
5. lagen (1990:1427) om särskild premieskatt för grupplivförsäkring, m.m.,
6. lagen (1991:1482) om lotteriskatt,
7. lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m.,
8. lagen (1994:1563) om tobaksskatt,
9. lagen (1994:1564) om alkoholskatt,
10. lagen (1994:1776) om skatt på energi,
11. lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus,
12. lagen (1999:673) om skatt på avfall,
13. lagen (2000:466) om skatt på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer, *och*
14. lagen (2007:460) om skatt på trafikförsäkringspremie m.m.

13. lagen (2000:466) om skatt på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer,

14. lagen (2007:460) om skatt på trafikförsäkringspremie m.m.,
och

15. lagen (2017:000) om skatt på flygresor.

7 kap.**1 §¹**

Skatteverket ska registrera

1. den som är skyldig att göra skatteavdrag,
2. den som är skyldig att betala arbetsgivaravgifter,
3. den som är skattskyldig enligt mervärdesskattelagen (1994:200), med undantag för den som är skattskyldig bara på grund av förvärv av sådana varor som anges i 2 a kap. 3 § första stycket 1 och 2 samma lag,
4. den som utan att omfattas av 19 kap. 1 § mervärdesskattelagen har rätt till återbetalning av ingående mervärdesskatt enligt 10 kap. 9 och 11–13 §§ samma lag,
5. den som gör sådant unionsinternt förvärv som är undantaget från skatteplikt enligt 3 kap. 30 d § första stycket mervärdesskattelagen,
6. en utländsk beskattningsbar person som är etablerad i ett annat EU-land och har rätt till återbetalning enligt 10 kap. 1–3 §§ mervärdesskattelagen utan att omfattas av 19 kap. 1 § samma lag och inte heller ska registreras enligt 3, 4 eller 5,
7. en beskattningsbar person som är etablerad i Sverige och omsätter tjänster i ett annat EU-land som förvärvaren av tjänsten är skattskyldig för i det landet i enlighet med tillämpningen av artikel 196 i rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt,
8. den som är skyldig att jämka ingående mervärdesskatt enligt 8 a kap. eller 9 kap. 9–13 §§ mervärdesskattelagen,
9. den som är skattskyldig och redovisningsskyldig enligt lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam,
10. den som är skattskyldig enligt
 - a) lagen (1972:820) om skatt på spel,
 - b) lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel,
 - c) lagen (1990:1427) om särskild premieskatt för grupplivförsäkring, m.m.,
 - d) lagen (1991:1482) om lotteriskatt,
 - e) 10 eller 13 § eller 16 § första stycket eller 38 § 1 lagen (1994:1563) om tobaksskatt,
 - f) 9 eller 12 § eller 15 § första stycket lagen (1994:1564) om alkoholskatt,

¹ Senaste lydelse 2015:893.

g) 4 kap. 3 eller 6 § eller 9 § första stycket eller 12 § första stycket 1 eller 11 kap. 5 § första stycket 1 eller 2 lagen (1994:1776) om skatt på energi,

h) lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus,

i) lagen (1999:673) om skatt på avfall,

j) lagen (2000:466) om skatt på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer, *eller* j) lagen (2000:466) om skatt på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer,

k) lagen (2007:460) om skatt på trafikförsäkringspremie m.m., *eller* k) lagen (2007:460) om skatt på trafikförsäkringspremie m.m., *eller*

l) lagen (2017:000) om skatt på flygresor,

11. den som är skyldig att använda kassaregister enligt 39 kap. 4–6 §§.

12. den som enligt 39 kap. 11 b § är skyldig att tillhandahålla utrustning så att en elektronisk personalliggare kan föras på en byggarbetsplats.

Om den som ska registreras enligt första stycket har en företrädare enligt 5 kap., ska dock företrädaren registreras i stället.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Utredningens uppdrag

Enligt direktiven ska utredningen 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*. Utredningen ska också bedöma om den myndighetsavgift inom luftfartsområdet som Transportstyrelsen tar ut bör avskaffas i samband med ett införande av en skatt på flygresor.

I uppdraget ingår att analysera uppbyggnaden och utformningen av modeller för uttag av flygskatt i andra medlemsstater inom EU. Enligt direktiven ska utredningen också analysera de medlemsstater som har haft men avskaffat flygskatt eller undersökt men valt att inte införa flygskatt. En grundläggande utgångspunkt är enligt direktiven att skatten ska vara förenlig med unionsrätten. Skattens utformning i förhållande till EU:s statsstödsregler ska särskilt analyseras. Utredningen ska utarbeta nödvändiga författningsförslag. Som utredningen har tolkat direktiven ingår inte i uppdraget att utforma en skatt på transport med flyg av post och/eller gods. I uppdraget ingår inte heller att bedöma lämpligheten i att införa en skatt på flygresor.

Utredningens direktiv, som beslutades av regeringen den 5 november 2015, finns fogade till betänkandet som *bilaga 1*.

2.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete inleddes i november 2015. Arbetet har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med experterna. Sammanlagt har utredningen haft nio sammanträden.

Den samverkan som utredningen enligt direktiven ska ha med berörda myndigheter har skett huvudsakligen genom experterna. Därutöver har utredningen samrått med Luftfartsverket, Naturvårdsverket, Trafikverket och Transportstyrelsen.

Utredningen har också i mars och juni 2016 haft dialogmöten med företrädare för flygbranschen, regionalt utvecklingsansvariga, intresseorganisationer och andra samhällsaktörer. Vid mötena diskuterades i huvudsak utmaningar och konsekvenser av en flygskatt, främjande av teknik och biobränsle, tillgänglighet och konkurrenskraft samt sysselsättning. Den särskilda utredaren uppmanade samtliga aktörer att till utredningen ge in underlag om förväntade effekter av en svensk flygskatt. Detta skedde endast i begränsad utsträckning. I juni 2016 bjöds aktörer som utredningen mötte i mars 2016, åter in till dialogmöte. Vid dessa möten var huvudtemat utformningen av en flygskatt.

3 Bakgrund

3.1 Inledning

I utredningsdirektiven anges att 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 enligt direktiven centrala för att uppfylla klimatmål och avgörande för att minska vår miljö- och klimatpåverkan.

I detta kapitel redovisas inledningsvis tidigare beskattning av flyget. Därefter behandlas förändringar i klimatet och flygets påverkan på klimatet. I efterföljande avsnitt beskrivs klimatpolitiska förutsättningar på internationell nivå, inom unionen och på nationell nivå. Vidare redogörs för de svenska närings-, transport- och regionalpolitiska målen om bland annat jobb, tillgänglighet och konkurrenskraft i alla delar av landet. Avslutningsvis beskrivs EU:s regler om beskattning av flygbränsle och statligt stöd.

3.2 Tidigare beskattning av flyget

Flyget i Sverige har varit föremål för indirekt beskattning vid flera tillfällen. En särskild skatt på charterresor infördes år 1978. Skatten togs ut enligt lagen (1978:144) om skatt på vissa resor. Inledningsvis var skatten 100 kronor per passagerare som fyllt 12 år men den höjdes successivt och från den 1 juni 1986 var skatten 300 kronor per passagerare över 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 år 1993 då den ansågs vara diskriminerande gentemot flyget och i synnerhet charterflyget. I 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 den 1 mars 1989–den 31 december 1996 fanns det 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, kväveoxider och koldioxid från den aktuella flygplanstypen under en genomsnittlig flygsträcka. EU-domstolen konstaterade emellertid i ett avgörande (mål C-346/97, Braathens Sverige AB mot Riksskatteverket, REG 1999 I-3419) att miljöskatten var en skatt på bränsleförbrukning. Den stred därmed mot det då gällande mineraloljedirektivet (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 slog också fast att även om skatten inte togs ut på bränsleförbrukningen i sig fanns det 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 94 kronor per passagerare som reste till en destination inom Europa och med 188 kronor per passagerare som reste till en annan destination. 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 krävde statsstödsgodkännande från EU-kommissionen innan lagen fick sättas i kraft. Innan ett sådant godkännande hade erhållits föreslog den dåvarande regeringen i budgetpropositionen för år 2007¹ att lagen skulle utgå och riksdagen följde regeringens förslag.

¹ Prop. 2006/07:1 volym 1.

3.3 Förändringar av klimatet

Den globala uppvärmningen fortsätter och forskning visar att den till största delen kan knytas till människans aktiviteter. Enligt FN:s klimatpanel (Intergovernmental Panel on Climate Change, förkortad IPCC) är människans påverkan på klimatsystemet tydlig.² Den anses uppenbar utifrån stigande halter av växthusgaser i atmosfären, positiv strålningsdrivning, observerad uppvärmning samt via förståelsen av klimatsystemet. Atmosfären och världshavet har blivit varmare, mängden snö och is har minskat, havsnivåerna har stigit och halten av växthusgaser har ökat. Förutom ändringar i temperatur och snö/is påverkas också nederbördsförhållanden. Observationer visar att nederbörden har ökat över land på norra halvklotet under 1900-talet. Vidare har förändrade mönster för extrema väder- och klimathändelser observerats sedan omkring år 1950.

Uppvärmningen av klimatsystemet är otvetydig. Den globala medeltemperaturen har ökat med i genomsnitt 0,85 grader mellan åren 1880 och 2012. De senaste tre decennierna har varit varmare vid jordytan än samtliga tidigare årtionden sedan år 1850. På norra halvklotet är de senaste tre decennierna sannolikt den varmaste 30-årsperioden under de senaste 1 400 åren.

Koncentrationen av koldioxid, metan och dikväveoxid (lustgas) i atmosfären har ökat till nivåer som inte har förekommit under åtminstone de senaste 800 000 åren. Koldioxidhalten har ökat med 40 procent sedan förindustriell tid, främst genom utsläpp från fossila bränslen och i andra hand på grund av nettoutsläpp från förändrad markanvändning. Världshavet har tagit upp ungefär 30 procent av människans utsläpp av koldioxid med havsförsurning som följd.

De scenarier som i dag används för att bedöma framtida klimatförändringar visar på en fortsatt uppvärmning och förändringar i alla delar av klimatsystemet till följd av ökade växthusgashalter.³ Scenarierna visar att den globala medeltemperaturen ökar i inter-

² Avsnittet bygger i sin helhet på IPCC:s femte samlade utvärdering om klimatets förändringar (Assessment Report 5 – AR5). AR5 består av tre delrapporter och en syntesrapport som publicerats under åren 2013 och 2014.

³ Forskare världen över har utvecklat nya scenarier för klimatpåverkan, så kallade RCP-scenarier (Representative Concentration Pathways), för att ge information om klimatförändringarna vid olika halter av växthusgaser i atmosfären. Klimatscenarier för framtida klimat grundas bland annat på olika antaganden om hur stora utsläppen kan komma att bli i framtiden.

vallet 3,2–5,4 grader mot slutet av detta sekel om utsläppen fortsätter att stiga i samma takt som i dag. Klimatförändringarna går att begränsa men detta kräver omfattande minskningar av koldioxidutsläppen och andra växthusgaser.

3.4 Flygets påverkan på klimatet

Flygets andel av den totala antropogena klimatpåverkan på global nivå har uppskattats till cirka 4,9 procent år 2005. Osäkerheten är dock stor och påverkan bedöms med 90 procents sannolikhet ligga i intervallet 2–14 procent.⁴ I och med att flyget använder fossila bränslen innebär förbränningen att alla flygningar har en påverkan på klimatet genom utsläpp av koldioxid. Men flygets klimatpåverkan är mer omfattande än så. Utsläppen av vattenånga, kväveoxider, svaveldioxid och sot påverkar också klimatet. Kväveoxider bidrar till bildandet av ozon, vilket ökar klimatpåverkan. Kväveoxider minskar också mängden metan, vilket minskar klimatpåverkan. Utsläpp av partiklar i form av sot ökar klimatpåverkan medan utsläppen av svaveldioxid, som i sin tur bildar sulfatpartiklar, minskar klimatpåverkan. Dessutom kan partiklarna fungera som kondensationskärnor vid bildandet av moln. Denna klimatpåverkan är osäker. Utsläppen av vattenånga kan ge upphov till kondensationsstrimmor och bildandet av cirrusmoln vilket sammantaget bedöms öka klimatpåverkan.⁵

För att jämföra flygets totala klimatpåverkan med påverkan från enbart koldioxid kan olika mått användas. Genom att multiplicera koldioxidutsläppen med en faktor på 1,7⁶ eller 1,9⁷ kan klimat-effekten av de samlade utsläppen samt effekter av kondensstrimmor och påverkan på cirrusmoln uttryckas i form av koldioxid-ekvivalenter.

Dessa värden är dock aggregerade för flyget som helhet. Flygets klimatpåverkan varierar emellertid med var (geografiskt och höjd-

⁴ Lee, D. S., et al., Transport impacts on atmosphere and climate: Aviation, Atmospheric Environment 44, 4678–4734, 2010.

⁵ Lee, D. S., Aviation and Climate Change: The Science, in Gössling, S. & Upham, P. eds., Climate change and aviation, Issues, Challenges and solutions, s. 33, 2009.

⁶ Azar, C., & Johansson, D., Valuing the non-CO2 climate impacts of aviation, 2012.

⁷ Lee, D. S., Lee et al., Transport impacts on atmosphere and climate: Aviation, Atmospheric Environment 44, 4678–4734, 2010.

mässigt) och när (tid på året och dygnet) utsläppen sker och på vilken höjd flygningen sker.⁸ Svenskt inrikesflyg flyger sällan på höjder där kondensstrimmor och cirrusmoln skapas.⁹ Effekten från utsläpp av partiklar och kväveoxider finns dock även för inrikesflyg. En försiktighetsprincip bör därför tillämpas och inrikes jet-drivet inrikesflyg räknas upp med en faktor på 1,5.¹⁰

Flygandet har ökat mycket kraftigt och sedan år 1990 har de globala utsläppen av koldioxid från luftfart ökat från cirka 330 miljoner ton till 640 miljoner ton år 2005.¹¹ Om inga åtgärder vidtas kan klimatpåverkan från flyget enligt olika scenarier komma att öka med 1,9–4,5 gånger från år 2005 till år 2050.¹² Flygtrafik inom EU står för cirka 35 procent av de globala utsläppen från luftfarten.¹³

I Sverige har antalet inrikesresor med flyg per person och år minskat något sedan år 1990 medan antalet utrikes flygresor har ökat kraftigt under perioden 1980–2015, från 0,65 till 1,36 avresor från Sverige per invånare, vilket framgår av figur 3.1.

⁸ Trafikanalys, Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader 2015, Rapport 2015:4.

⁹ Trafikanalys, Inför en flygstrategi – ett kunskapsunderlag, Rapport 2016:4.

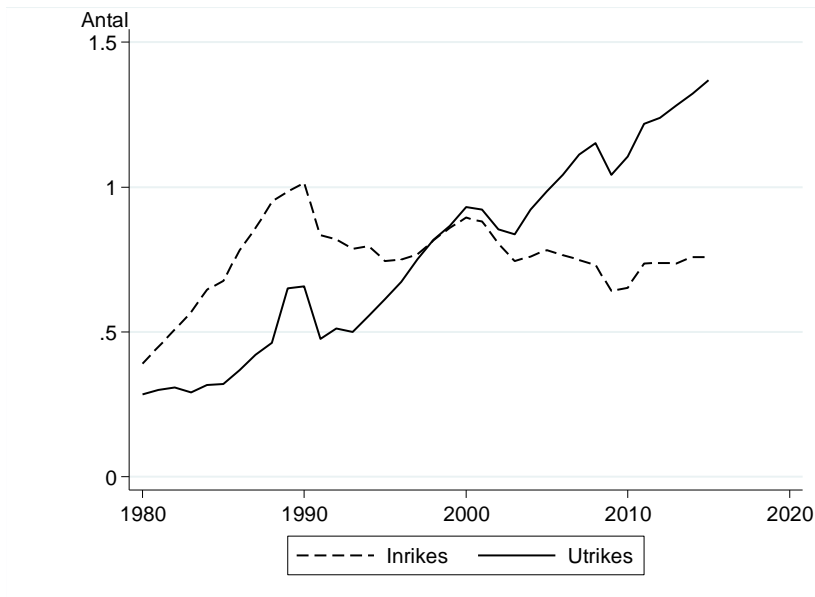
¹⁰ Karyd, A., Underlagsrapport Effektsamband för luftfart, Delrapport: tillämpning av ASEK-värden mm, 2014.

¹¹ Lee, D. S., et al., Transport impacts on atmosphere and climate: Aviation, Atmospheric Environment 44, 4678–4734, 2010.

¹² Lee, D. S., Aviation Greenhouse Gas Emissions, i Aviation's Contribution to Climate Change, ICAO Environmental Report, 2010.

¹³ IPCC 2014. Climate Change 2014, Mitigation of Climate Change, Working Group III, Fifth Assessment Report, s. 646.

Figur 3.1 Antal flygresor per invånare år 1980–2015 från flygplatser i Sverige



Källa: Bearbetad data om antal passagerare från Transportstyrelsen, befolkningsmängd från SCB och utredningens egna beräkningar.

Utsläppen från svenska invånares flygresande, där både inrikes och utrikes resor ingår, uppgick till cirka 11 miljoner ton koldioxidekvivalenter år 2014.¹⁴ Utsläppen av koldioxidekvivalenter från personbilar i Sverige uppgick år 2014 till 10,6 miljoner ton.¹⁵ Klimatpåverkan från svenska invånares resande med inrikesflyg och utrikesflyg motsvarar 1,2 ton koldioxidekvivalenter per person, varav drygt 90 procent härrör från utrikesflyg. Klimatpåverkan från svenska invånares internationella flygresande har ökat med 2 procent per år eller 61 procent från år 1990 till år 2014.¹⁶ Om utsläppen av växt-

¹⁴ Kamb, A. et al., Klimatpåverkan från svenska befolkningens internationella flygresor, metodutveckling och resultat för 1990–2014, FRT-rapport nr 2016:02, Chalmers tekniska högskola, 2016.

¹⁵ Uppgifterna är hämtade från Naturvårdsverkets webbsida www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Vaxthusgaser-utslapp-fran-inrikes-transporter/

¹⁶ Kamb, A. et al., 2016, Klimatpåverkan från svenska befolkningens internationella flygresor, metodutveckling och resultat för 1990–2014, FRT-rapport nr 2016:02, Chalmers tekniska högskola.

husgaser som ingår i den officiellt rapporterade svenska statistiken minskar med 85 procent till år 2045 i enlighet med Miljömålsberedningens förslag (se avsnitt 3.7.3), och klimatpåverkan från svenska invånarens internationella flygresande fortsätter att öka med 2 procent per år, riskerar klimatpåverkan från internationellt flygresande att överskrida de officiellt rapporterade utsläppen före år 2040.¹⁷

3.5 Internationellt klimatarbete

3.5.1 FN:s klimatkonvention

Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändringar (United Nations Framework Convention on Climate Change, förkortad UNFCCC), förkortad klimatkonventionen, antogs i samband med FN:s konferens om miljö- och utveckling i Rio de Janeiro år 1992. Regelverket trädde i kraft den 21 september 1994 och utgör basen för det internationella samarbetet inom klimatområdet. Konventionens långsiktiga mål är att stabilisera halterna av växthusgaser i atmosfären på en nivå som förhindrar farlig mänsklig påverkan på klimatsystemet. Klimatkonventionen är en ramkonvention och som sådan innehåller den inga bindande krav på minskade utsläpp. De så kallade Annex I-länderna (OECD-länderna samt länderna i det forna östblocket) uppmanas dock att stabilisera sina utsläpp av växthusgaser på 1990 års nivå och de måste rapportera sina utsläpp årligen.

Klimatkonventionen ligger till grund för Kyotoprotokollet, som är en internationell överenskommelse, som slöts i Kyoto, Japan, i december 1997 och som trädde i kraft i februari 2005. Till skillnad från klimatkonventionen är protokollet ett bindande dokument, som bland annat innehåller åtaganden för industriländerna om att minska utsläppen av växthusgaser med minst 5,2 procent från år 1990 till perioden 2008–2012.¹⁸ I december 2012 beslutade konventionens parter om en andra åtagandeperiod som sträcker sig till år 2020.

I de begränsnings- och minskningsmål som är fastlagda i Kyoto-protokollet ingår utsläpp från inrikesflyg, men inte utsläpp från

¹⁷ A.a. s. 14–15.

¹⁸ De länder som återfinns i Kyotoprotokollets Annex B.

utrikesflyg. I stället åläggs parterna i artikel 2.2 i protokollet att sträva efter att begränsa eller minska utsläpp av växthusgaser som inte omfattas av Montrealprotokollet¹⁹ från flygbränslen genom insatser i Internationella civila luftfartsorganisationen (International Civil Aviation Organization, förkortad Icao). Icao är det FN-organ som hanterar flygsektorn. Icao skapades år 1944 genom Chicagokonventionen (konvention angående internationell civil luftfart som undertecknades i Chicago den 7 december 1944).²⁰

3.5.2 FN:s hållbarhetsmål och Parisavtalet

I september 2015 antog FN 17 globala hållbarhetsmål. Världens länder har åtagit sig att från och med den 1 januari 2016 till år 2030 leda världen mot en hållbar och rättvis framtid. Mål 13 är att vidta omedelbara åtgärder för att bekämpa klimatförändringarna och dess konsekvenser.

Vid FN:s klimatmöte (COP21) i Paris i december 2015 enades deltagande stater om ett nytt globalt och rättsligt bindande klimatavtal – Parisavtalet – som ska träda i kraft år 2020. Det innebär att alla länder är överens om att den globala temperaturökningen ska hållas väl under 2 grader och att man ska sträva efter att begränsa den till 1,5 grader samt att länder successivt ska skärpa sina åtaganden. Under Parisavtalet lämnar varje land in en plan för hur mycket och på vilket sätt de ska minska sina utsläpp. Länderna har även kommit överens om att samlas var femte år för att se över hur långt de nationella planerna har genomförts och hur målsättningarna kan stärkas.

EU:s medlemsstater beslutade att godkänna Parisavtalet vid ett rådsmöte den 30 september 2016 och Sveriges riksdag beslutade att godkänna avtalet den 12 oktober 2016.

¹⁹ Montrealprotokollet (Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer) hör till Wienkonventionen som är en global konvention om åtgärder för att förhindra utsläpp av ämnen som bryter ner ozonskiktet. Protokollet är en överenskommelse om att vidta åtgärder för att minska produktionen och förbrukningen och därmed utsläpp av CFC och haloner, de två viktigaste grupperna av ozonförstörande ämnen. Montrealprotokollet trädde i kraft år 1989.

²⁰ Icao har för närvarande 191 medlemmar. Icao:s generalförsamling träffas vart tredje år. Varje medlem har en röst.

3.5.3 Icao:s och Iata:s²¹ målsättningar inom klimatområdet

År 2010 enades då samtliga 190 medlemsländer i Icao om en resolution för att hantera flygets klimatpåverkan. Resolutionen innehåller tre övergripande mål: förbättrad bränsleeffektivitet, koldioxidneutral tillväxt från år 2020 och en global standard för koldioxidutsläpp.

Flygbranschen har genom Iata enats om målet koldioxidneutral tillväxt från år 2020 och att halvera nettoutsläppen av koldioxid år 2050 jämfört med år 2005.

I oktober år 2016 beslutade Icao om att införa ett globalt styrmedel för koldioxidutsläpp för internationellt flyg. Beslutet innebär att det internationella flygets koldioxidutsläpp ska stabiliseras på 2020-års nivå. Eventuella ökade koldioxidutsläpp utöver detta ska kompenseras genom att flygföretagen måste köpa utsläppskrediter. Se vidare avsnitt 8.5.

3.6 EU:s klimatarbete

EU:s långsiktiga mål är att minska utsläppen av växthusgaser med 80–95 procent till år 2050. Under år 2014 beslutade EU om ett ramverk för klimat- och energipolitiken från år 2021 till år 2030, vilket innebär att utsläppen av växthusgaser år 2030 ska ha minskat med minst 40 procent jämfört med år 1990. Arbetet med att genomföra klimatarbete har påbörjats. Under år 2015 lade kommissionen fram ett förslag om en översyn av EU:s system för handel med utsläppsrätter European Emissions Trading Scheme (EU ETS) för perioden 2021–2030 och förhandlingar har inletts. I juli 2016 presenterade kommissionen ett förslag till förordning om ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna för utsläppsminskningar i de sektorer som inte omfattas av EU ETS för perioden 2021–2030.²² Förslaget utgör tillsammans med EU ETS och ett förslag

²¹ International Air Transport Association.

²² Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om bindande årliga minskningar av medlemsstaternas växthusgasutsläpp 2021–2030 för att skapa en motståndskraftig energionion och fullgöra åtagandena enligt Parisavtalet samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning nr 525/2013 om en mekanism för att övervaka och rapportera utsläpp av växthusgaser och för att rapportera annan information som är relevant för klimatförändringen (KOM (2016) 482 slutlig).

till förordning som inkluderar växthusgaser för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk, genomförandet av EU:s övergripande klimatmål till år 2030 och åtagande under Parisavtalet.

3.6.1 EU:s klimatmål till år 2020

För att bidra till de globala utsläppsminskningarna antog EU år 2008 ett klimat- och energipaket varigenom medlemsländerna enades om att sänka utsläppen med i genomsnitt 20 procent till år 2020.

Genom klimat- och energipaketet antog EU fyra mål som ska vara uppfyllda år 2020. Dessa brukar förkortas 20-20-20. EU ska

- minska växthusgasutsläppen med minst 20 procent, jämfört med 1990 års nivåer,
- sänka energiförbrukningen med 20 procent,
- höja andelen förnybar energi till 20 procent av all energikonsumtion, och
- höja andelen biobränsle för transporter till 10 procent.

Förnybar energi är energi som kommer från icke-fossila källor. Det är bland annat energi från vind, sol, vattenkraft och biobränsle.

Klimatdelen i paketet, det vill säga ambitionen att minska utsläppen av växthusgaser med 20 procent, innehåller ändrade regler för EU ETS, nya regler om minskade utsläpp för branscher som inte omfattas av utsläppshandeln och en ansvarsfördelning för utsläpp av växthusgaser. Fördelningen av utsläpp av växthusgaser mellan EU-länderna baseras på ländernas ekonomiska utvecklingsnivå. Det innebär att EU:s rikare länder ska minska sina utsläpp mer än EU:s fattigare länder, som till viss del kan öka sina utsläpp. Målen har omvandlats till nationell nivå så att varje medlemsstat kan följa sina framsteg.

Sverige har ett bindande mål enligt det så kallade ansvarsfördelningsbeslutet inom EU för den del av utsläppen som inte omfattas av EU ETS. Målet är att minska utsläppen med 17 procent till år 2020 jämfört med år 2005 med årliga utsläppsmål på vägen dit. I budgetpropositionen för år 2017 bedömer regeringen att EU samlat kommer att överträffa målet om att minska utsläppen med

20 procent till år 2020 jämfört med år 1990. Vidare framgår av samma proposition att Sverige med god marginal kommer att nå sitt åtagande om att minska utsläppen till år 2020 med 17 procent jämfört med år 2005 i verksamheter som inte ingår i EU ETS.²³

3.6.2 EU:s klimatmål till år 2030

EU har fortsatt att sätta långsiktiga mål för sitt klimatarbete. I januari 2014 lade kommissionen fram ett meddelande om ett klimat- och energipaket för perioden 2020–2030²⁴ och i oktober 2014 enades Europeiska rådet om EU:s klimat- och energipaket fram till år 2030.²⁵ Rådet antog också slutsatser och godkände fyra viktiga mål.

Ett av de mål klimat- och energipaketet innehåller är att EU till år 2030 ska minska växthusgasutsläppen med 40 procent jämfört med år 1990. Målet ska nås genom att utsläppen inom EU ETS minskas med 43 procent till år 2030 jämfört med år 2005 och genom att utsläppen utanför den handlande sektorn minskas med 30 procent under samma tidsperiod.

EU:s arbete med att reducera utsläppen av klimatgaser hanteras i EU ETS samt av respektive medlemsstat när det gäller utsläpp från de sektorer som ligger utanför i handelssystemet.

3.6.3 EU:s system för handel med utsläppsrätter

EU ETS är en viktig del i arbetet mot klimatförändringar. Den första och andra handelsperioden, åren 2005–2007 respektive åren 2008–2012, har avslutats och den tredje handelsperioden, åren 2013–2020, pågår. Den 15 juli 2015 presenterade kommissionen ett förslag till reformering av handelssystemet för kommande handelsperiod, åren 2021–2030.²⁶

²³ Prop. 2016/17:1 utgiftsområde 20 s. 35.

²⁴ EU-kommissionens meddelande: En klimat- och energipolitisk ram för perioden 2020–2030 (KOM(2014)15 slutlig).

²⁵ European Council (23 and 24 October 2014) – Conclusions, ST 169 2014 COR 5.

²⁶ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG för att främja kostnadseffektiva utsläppsminskningar och koldioxid snåla investeringar (KOM(2015) 337 final).

De grundläggande reglerna om EU ETS finns i det så kallade handelsdirektivet.²⁷ Flyget fördes in i systemet genom det så kallade flygutsläppsdirektivet.²⁸

Handelsdirektivet har ändrats flera gånger. Den senaste ändringen innebär en rad ändringar för flyget som gäller åren 2013–2020 i väntan på en internationell överenskommelse om ett globalt marknadsbaserat system för utsläpp från internationell luftfart, bland annat undantas flygningar utanför EES från EU ETS till och med år 2016.²⁹

Den 6 oktober 2016 fattade Icao:s generalförsamling beslut om hur ett globalt marknadsbaserat system för utsläpp från internationell luftfart ska vara utformat och hur det ska fungera. Avtalet börjar gälla år 2021. Det inleds med en frivillig fas och blir obligatoriskt år 2027, se vidare avsnitt 8.5.

Handelsdirektivet har i Sverige genomförts genom lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter och förordningen (2004:1205) om handel med utsläppsrätter. Därutöver finns det myndighetsföreskrifter på området och flera EU-förordningar som gäller som svensk lag.

Innebörden av handelssystemet

EU ETS omfattar utsläpp av koldioxid från specificerade industri-grenar, förbränningsanläggningar och flygoperatörer. Syftet med handelssystemet är att på ett kostnadseffektivt sätt minska utsläppen. Utsläpp av växthusgaser från flygverksamhet får inte ske, om inte en godkänd övervakningsplan finns.

Utsläppshandeln omfattar i grunden flygningar inom EES samt flygningar med avgång i EES-land och ankomst i länder utanför EES eller omvänt. Genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 421/2014 omfattas dock inte flygningar som går till och från länder utanför EES av EU ETS under åren 2013–2016.

²⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen (2003/87/EG).

²⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/101/EG av den 19 november 2008 om ändring av direktiv 2003/87/EG så att luftfartsverksamhet införs i systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen.

²⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 421/2014 av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen.

Enligt bilaga 1 till handelsdirektivet gäller även andra undantag för flyget. Bland annat undantas flygningar vars maximala certifierade startmassa understiger 5 700 kilogram, flygningar för militära ändamål som genomförs med militära luftfartyg samt flygningar i tull- eller polistjänst, skolflygningar och flygningar som genomförs av en verksamhetsutövare som ägnar sig åt kommersiella lufttransporter och som under tre fyramånadersperioder i följd genomför mindre än 243 flygningar per period eller vars utsläpp från flygningarna understiger 10 000 ton per år.

För att täcka utsläppen av växthusgaser tilldelas verksamhetsutövarna utsläppsrätter. Olika utsläppsrätter används beroende på om verksamhetsutövarna bedriver en stationär anläggning eller flygverksamhet.

I handelsdirektivet finns ett tak för hur mycket växthusgaser flygsektorn får släppa ut från och med januari 2013. Det sammanlagda antalet utsläppsrätter som ska tilldelas luftfartygsoperatörer motsvarar 95 procent av de historiska luftfartsutsläppen multiplicerat med det antal år som handelsperioden omfattar. Inom utsläppstaket tilldelas och köper verksamhetsutövare utsläppsrätter. Ett företag som släpper ut mindre koldioxid än vad det har utsläppsrätter för, kan sälja sitt överskott. För flygsektorn sker gratis tilldelning av utsläppsrätter utifrån tonkilometer,³⁰ det vill säga det antal ton som transporteras, multiplicerat med transportsträckan i kilometer. 85 procent av utsläppsrätterna tilldelas gratis, medan resterande 15 procent auktioneras ut. Verksamhetsutövarna ska årligen redovisa sina utsläpp av koldioxid samt överlämna utsläppsrätter motsvarande de utsläpp av koldioxid från fossila bränslen som verksamheten orsakat.

Till följd av en frikostig tilldelning av billiga utsläppsrätter, lågkonjunktur och en del vidtagna åtgärder i syfte att minska utsläppen har ett stort överskott av utsläppsrätter byggts upp under de senaste åren. Priset på utsläppsrätter har sjunkit från, som högst, 30 euro till cirka 4 euro per ton koldioxid hösten 2016. För att begränsa överskottet av utsläppsrätter beslutade EU under år 2015 att införa en reserv för att stabilisera marknaden från och med år 2019. Sverige har hittills haft ett överskott av utsläppsenheter varje

³⁰ Tonkilometer är ett mått på hur effektivt luftfartygsoperatören transporterar gods eller passagerare under en flygning.

år, och förväntas även ha det fram till år 2020. I budgetproposition för år 2016 föreslog regeringen att överskottet av utsläppsenheter för år 2013 skulle tas bort och det kan därmed inte användas på marknaden.³¹ Riksdagen följde regeringen. Regeringen har även tagit initiativ till en utsläppsbroms för att köpa in och annullera utsläppsrätter inom EU ETS.³²

3.7 Sveriges klimatpolitik

3.7.1 Miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan

Miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* är ett av de 16 nationella miljökvalitetsmål som Sveriges riksdag har beslutat om. Målet innebär att halten av växthusgaser i atmosfären ska stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Det är utformat i enlighet med FN:s klimatkonvention.³³ Målet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Sverige har tillsammans med andra länder ansvar för att det globala målet uppnås.³⁴

Riksdagen beslutade år 2009 om en precisering av miljökvalitetsmålet i ett temperaturmål och ett koncentrationsmål.³⁵ Temperaturmålet anger att Sverige ska verka internationellt för att den globala temperaturökningen begränsas till maximalt två grader jämfört med den förindustriella nivån. Koncentrationsmålet anger att den svenska klimatpolitiken ska verka för en långsiktig stabilisering av halterna av växthusgaser i atmosfären till högst 400 miljondelar (ppm) koldioxidekvivalenter. Koncentrationsmålet har en koppling till temperaturmålet genom att det anger mer än 66 procents sannolikhet för att nå tvågradersmålet.

Den nuvarande energi- och klimatpolitiken finns till stor del samlad i ett par propositioner med det gemensamma namnet ”En

³¹ Prop. 2016/17:1 utgiftsområde 20 s. 31 f.

³² Prop. 2016/17:1 utgiftsområde 20 s. 112.

³³ Se prop. 1997/98:145.

³⁴ Se prop. 2009/10:155.

³⁵ Bakgrunden redovisas i propositionen En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat (prop. 2008/09:162).

sammanhållen energi- och klimatpolitik” (prop. 2008/09:162–163), vilka antogs av riksdagen år 2009.

Ett etappmål har satts upp som innebär att utsläppen av växthusgaser ska minska med 40 procent till år 2020 jämfört med nivån år 1990. Målet gäller de sektorer som inte omfattas av EU ETS. För de verksamheter som omfattas av EU ETS bestäms ambitionen för minskningen av utsläppen gemensamt inom EU och inom ramen för EU ETS.

I budgetpropositionen för år 2017 gör regeringen bedömningen att ”utvecklingen mot miljö kvalitetsmålet är negativ och att ytterligare insatser behövs för att vända trenden så att miljö kvalitetsmålet kan nås. För att målet ska nås behövs tillräckligt stora utsläppsreduktioner globalt, vilket kräver internationellt samarbete. Sverige och andra rika länder har enligt klimatkonventionen ett särskilt ansvar för att ta ledningen i klimatarbetet så att det globala målet kan nås.”³⁶

3.7.2 Långsiktiga klimatmål i Sverige

I propositionen En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat (prop. 2008/09:162) presenterar regeringen visionen att Sverige år 2050 ska ha en hållbar och resurseffektiv energiförsörjning och inga nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären. Genom denna inriktning ska Sverige bidra till de globala utsläppsreduktioner som behövs på lång sikt.

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag tagit fram ett underlag till en färdplan för ett Sverige utan nettoutsläpp av växthusgaser 2050.³⁷ I rapporten analyseras hur Sverige ska kunna nå målvisionen att inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser 2050.

³⁶ Prop. 2016/17:1 utgiftsområde 20 s. 34.

³⁷ Naturvårdsverket, Underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050, Rapport 6537, december 2012.

3.7.3 Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige

År 2014 gav regeringen Miljömålsberedningen i uppdrag att föreslå ett klimatpolitiskt ramverk och en strategi för en samlad och långsiktig svensk klimatpolitik.³⁸ I parlamentarisk enighet har beredningen i betänkandet Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige (SOU 2016:21) föreslagit följande.

- Senast år 2045 ska Sverige inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Målet innebär en tidigareläggning och precisering av den tidigare visionen om nettonollutsläpp till år 2050.
- Senast år 2045 ska utsläppen från verksamheter på svenskt territorium, i enlighet med Sveriges internationella växthusgasrapportering, vara minst 85 procent lägre än utsläppen år 1990. För att nå målet får även avskiljning och lagring av koldioxid av fossilt ursprung där rimliga alternativ saknas räknas som en åtgärd (CCS).
- För att nå nettonollutsläpp får kompletterande åtgärder tillgodoräknas i enlighet med internationellt beslutade regler.
- Målet år 2045 förutsätter höjda ambitioner i EU ETS.

Miljömålsberedningen bedömer att det långsiktiga målet för utsläppsbegränsningar i Sverige till år 2045 bör gälla utsläpp från alla verksamheter i Sverige, både de som ingår i EU ETS och de som ligger utanför handelssystemet. Utsläpp från internationella transporter inom sjöfart och flyg kan däremot inte enligt Miljömålsberedningen i dagsläget inkluderas i målet utan måste hanteras separat.

Miljömålsberedningen konstaterar vidare i betänkandet En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige (SOU 2016:47), att flyget står för en växande andel av de globala utsläppen och att utsläppen förväntas öka kraftigt till år 2050 om inga åtgärder vidtas. Beredningen är därför enig om att ytterligare åtgärder behövs och bedömer att även flyget ska bära kostnaderna för sina utsläpp och klimatpåverkan, varför utsläpp från internationellt flyg skyndsamt bör omfattas av internationella överenskommelser. I betänkandet anges att Sverige

³⁸ Dir. 2014:165.

ska vara pådrivande inom Icao och EU för internationella lösningar men i väntan på globala överenskommelser bör EU kunna vidta fler åtgärder för att minska utsläppen från flyg.

Åtgärder och styrmedel som kan användas för att minska utsläppen från utrikes flyg kan enligt Miljömålsberedningen vara ekonomiska styrmedel för att prissätta flygets klimatpåverkan, en strategi för hållbara bränslen inom flygsektorn och investeringar i mer miljöanpassade alternativ till flygresor.³⁹

Regeringen planerar att i början av år 2017 presentera en proposition om ett klimatpolitiskt ramverk, som tar sin utgångspunkt i Miljömålsberedningens förslag.⁴⁰

3.8 De svenska närings-, transport- och regionalpolitiska målen

3.8.1 Målet för näringspolitiken

Målet för den svenska näringspolitiken är att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag. Det är ett tydligt sysselsättningsmål som styr näringspolitiken. Antalet personer som arbetar och antalet arbetade timmar i ekonomin ska öka så mycket att Sverige når lägst arbetslöshet i EU år 2020.⁴¹

3.8.2 Transportpolitikens mål

Det övergripande målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet (prop. 2008/09:93). Det övergripande målet har brutits ner i ett hänsynsmål och ett funktionsmål.

Hänsynsmålet innebär att transportsystemet och dess användning ska anpassas så att ingen dödas eller skadas allvarligt samt

³⁹ För en mer utförlig beskrivning av möjliga styrmedel och åtgärder inom flyget, se SOU 2016:47 s. 395–402.

⁴⁰ Prop. 2016/17:1 s. 85.

⁴¹ Uppgifterna är hämtade från regeringskansliets hemsida www.regeringen.se, den 26 september 2016.

bidra till att miljö kvalitetsmålen uppnås och till ökad hälsa. Enligt preciseringen av hänsynsmålet ska transportsektorn bidra till att miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* nås genom en stegvis ökad energieffektivitet i transportsystemet och ett brutet beroende av fossila bränslen. Syftet med denna precisering är att transportsystemet ska tillgodose en god tillgänglighet samt tillgodose behovet av resor och transporter på ett sätt som stimulerar till mer klimatsmarta, energieffektiva och säkra lösningar.

Första delen av preciseringen gäller samtliga trafikslag och tydliggör att transportsektorn bär ett ansvar för att tillsammans med andra sektorer bidra till uppfyllande av klimatmålet. Brutet beroende av fossila bränslen är ett långsiktigt, inte tidsatt mål. Den andra delen av målet om en fossiloberoende fordonsflotta avser vägtrafik och kan ses som en följd av den första delen.⁴²

Funktionsmålet innebär att transportsystemet ska ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska även vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov. De preciseringar som närmare definierar vad funktionsmålet innebär tar fasta på att transportpolitikens mål ska vara att skapa möjligheter och förutsättningar för att medborgare och näringsliv ska kunna göra hållbara transportval.

3.8.3 Målet för regional tillväxt

Målet för den regionala tillväxtpolitiken är utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft.

Regeringen har en strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft åren 2015–2020 som ska bidra till att uppnå målet för den regionala tillväxtpolitiken. I strategin beskrivs regeringens prioriteringar samt de verktyg och processer som behövs i det regionala tillväxtarbetet. Regeringens prioriteringar är innovation och företagande, attraktiva miljöer och tillgänglighet, kompetensförsörjning och internationellt samarbete.

Strategin beskriver även samhällsutmaningar på fyra områden – demografisk utveckling, globalisering, klimat, miljö och energi samt

⁴² Se utredningen om fossilfri fordonstrafiks betänkande *Fossilfrihet på väg* (SOU 2013:84).

social sammanhållning – som alla påverkar Sveriges regioner och det regionala tillväxtarbetet. De identifierade prioriteringarna ska bidra till att möta samhällsutmaningarna och ta tillvara dess möjligheter.⁴³

3.9 EU-rätt

Även om varje medlemsstat inom EU själv har att besluta om vilka nationella skatter som ska tas ut måste unionsrättsliga hänsyn tas vid utformningen av skatterna.

3.9.1 Beskattning av flygbränsle

Av Chicagokonventionen från 1944 följer att användningen av flygbränsle inte får beskattas inom den internationella flygtrafiken. Beskattning av flygbränsle för internationell luftfart förbjuds även i en mängd bilaterala luftfartsavtal och enligt den internationella luftfartsorganisationen Icao:s policy.

I EU:s energiskattedirektiv (2003/96/EG) ges ramarna för medlemsstaternas möjligheter att beskatta flygbränsle. Enligt artikel 14.1.b i direktivet ska medlemsstaterna skattebefria flygbränsle som används för annan luftfart än privat nöjesflyg. 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 tredje land.

I energiskattedirektivet definieras privat nöjesflyg som användning av ett flygplan av dess ägare eller av den fysiska eller juridiska person som har nyttjanderätt till flygplanet antingen via förhyrning eller på annat sätt, för andra än kommersiella ändamål och särskilt andra ändamål än transport av passagerare eller varor eller för tillhandahållande av tjänster mot ersättning eller för offentliga myndigheters räkning (artikel 14.1.b andra stycket).

Som framgår i avsnitt 3.2 fanns det i Sverige under perioden den 1 mars 1989–den 31 december 1996 en miljöskatt på inrikesflyg

⁴³ Uppgifterna är hämtade från regeringskansliets hemsida www.regeringen.se, den 26 september 2016.

som baserades på utsläpp av kolväten, kväveoxider och koldioxid. EU-domstolen konstaterade emellertid i mål C-346/97, Braathens Sverige AB mot Riksskatteverket (REG 1999 I-3419) att miljöskatten var en skatt på bränsleförbrukning, vilket stred mot det då gällande mineraloljedirektivet, numera ersatt av energiskattedirektivet. Domstolen ansåg att även om skatten inte togs ut på bränsleförbrukningen i sig fanns det ett direkt och oskiljaktigt samband mellan bränsleförbrukningen och de förorenade ämnen som släpps ut vid denna förbrukning.

Energiskattedirektivet har genomförts i svensk rätt genom lagen (1994:1776) om skatt på energi, förkortad LSE. De nu gällande reglerna om beskattning av flygbränsle innebär att bränsle som förbrukas i luftfartyg skattebefrias om luftfartyget inte används för privat ändamål.⁴⁴ Flygfotogen, som till övervägande del används inom kommersiell verksamhet, får köpas in skattefritt om det tankas direkt in i luftfartyget från den skattskyldige.⁴⁵ Alternativt kan förbrukaren vara godkänd som skattebefriad förbrukare och av den anledningen köpa in flygfotogen skattefritt.⁴⁶ Den skattskyldige har i båda fallen avdragsrätt för skatten, vilket även gäller om denne själv förbrukar flygfotogen för angivet ändamål. Skattefriheten för annat bränsle än flygfotogen, dock inte annan bensin än flygbensin, åstadkoms genom ett återbetalningssystem.⁴⁷

Den 1 juli 2015 begränsades de svenska reglerna på grund av att skattebefrielsen för flygbränsle hade kommit att få för stort tillämpningsområde i svensk rätt. Detta var en följd av EU-domstolens avgöranden i målen C-79/10 och C-250/10 där domstolen kommit fram till att endast bränsle som förbrukas vid transport av passagerare eller gods mot ersättning eller utförande av tjänster som sker direkt mot ersättning ska skattebefrias.⁴⁸ För att anpassa den svenska lagstiftningen till EU-rätten infördes en definition av vad som avses med användning av luftfartyg för privat ändamål i 1 kap. 11 § LSE.⁴⁹

⁴⁴ 6 a kap. första stycket 5 a och 9 kap. 3 § 4 LSE.

⁴⁵ 7 kap. 1 § 4 LSE.

⁴⁶ 8 kap. 1 § LSE.

⁴⁷ 9 kap. 3 § 4 LSE.

⁴⁸ C-79/10 Systeme Helmholtz GmbH mot Hauptzollamt Nürnberg och C-250/10 Haltergemeinschaft LBL GbR mot Hauptzollamt Düsseldorf.

⁴⁹ Prop. 2014/15:40, bet. 2014/15:SkU12, rskr. 2014/15:133.

Den nya bestämmelsen innebär att begreppet ”privat ändamål” har blivit vidare och därmed att skattebefrielsen för bränsle som förbrukas i luftfartyg är mer begränsad jämfört med tillämpningen före den 1 juli 2015. Med användning av luftfartyg för privat ändamål avses enligt 1 kap. 11 § LSE annan användning än

1. transport av passagerare eller varor mot ersättning eller tillhandahållande av andra tjänster mot ersättning
2. offentliga myndigheters användning eller användning för offentliga myndigheters räkning
3. frivilliga försvarsorganisationers användning
4. sjöräddning, brandövervakning och liknande verksamhet, eller övning och utbildning för sådan verksamhet, som utförs av ideella organisationer, eller
5. yrkesmässigt fiske.

I Sverige gäller även att de bränslen som förbrukas i flygplan är mervärdesskattebefriade.⁵⁰

3.9.2 EUF-fördragets regler om statligt stöd

Möjligheten att nationellt fritt utforma bestämmelser som innebär att flygresor beskattas begränsas av EU-rätten. Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, förkortat EUF-fördraget, innehåller konkurrensregler som syftar till att skydda den inre marknaden, så att konkurrensen på denna inte snedvrids. Reglerna ska förhindra att medlemsstaterna deltar i en kostsam bidragskapplöpning som i längden skulle vara ekonomiskt ohållbar för enskilda medlemsstater och påverka den gemensamma europeiska konkurrenskraften negativt. Bestämmelserna om statligt stöd finns i artiklarna 107–109 i EUF-fördraget. Ett stöd omfattas av statsstödsreglerna om det uppfyller följande fyra kriterier:

⁵⁰ Enligt 3 kap. 23 § 4 mervärdesskattelagen (1994:200) är omsättning av flygbensin och flygfotogeten undantagen från skatteplikt.

- (i) stödet gynnar ett visst företag eller en viss produktion,
- (ii) stödet finansieras direkt eller indirekt genom offentliga medel,
- (iii) stödet snedvrider eller hotar att snedvrída konkurrensen, och
- (iv) stödet påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Skattelättnader för en urskiljbar grupp företag har sedan länge ansetts som en sådan åtgärd som omfattas av statsstödsreglerna.⁵¹

Åtgärder som är att anse som statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget är som utgångspunkt otillåtna, men kommissionen kan godkänna sådana stöd efter en ingående granskning.⁵²

Förutsättningarna för kommissionen att godkänna ett statligt stöd finns framför allt i artikel 107.2 och 107.3.

I artikel 107.2 föreskrivs att visst stöd är förenligt med den inre marknaden. Här nämns exempelvis stöd av social karaktär som ges till enskilda konsumenter, under förutsättning att stödet ges utan diskriminering med avseende på varornas ursprung. Om kraven för undantag enligt denna punkt är uppfyllda ska kommissionen alltså meddela undantag.

Vidare räknas i artikel 107.3 upp ett antal stödåtgärder som kan vara förenliga med den inre marknaden. Som exempel kan nämnas stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

Bestämmelserna i artikel 107.3 ger kommissionen ett omfattande utrymme för skönmässig bedömning av om en stödåtgärd ska godkännas eller inte. För att underlätta för medlemsstaterna att utforma sina stödåtgärder så att de är förenliga med den inre marknaden har kommissionen utfärdat en rad meddelanden och riktlinjer för vad den fäster vikt vid i sin bedömning av anmälda stödåtgärder.

⁵¹ Se exempelvis Tribunalens dom T-512/11 rörande en irländsk skatt på flygresor.

⁵² Närmare bestämmelser om granskningsförfarandet finns i artikel 108.2 och i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget (numera artikel 108 i EUF-fördraget), ändrad genom rådets förordning (EU) nr 734/2013 av den 22 juli 2013 om ändring av förordning (EG) nr 659/1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget, (numera artikel 108 i EUF-fördraget).

Statsstödsreglerna vilar på ett system med förhandsgranskning. Enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget ska medlemsstaterna anmäla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder till kommissionen. Medlemsstaterna får inte införa detta slag av stödåtgärder förrän kommissionen granskat åtgärderna (genomförandeförbudet). Stöd som kommissionen betraktar som statligt stöd och som har lämnats utan att det har anmälts i förväg eller som har anmälts men genomförts innan det har godkänts, det vill säga står i strid med genomförandeförbudet, ska som regel betalas tillbaka.

För det fall medlemsstaten vägrar att följa kommissionens beslut kan kommissionen välja att väcka talan inför EU-domstolen. Medlemsstaten riskerar då att fällas för fördragsbrott med kännbara böter som följd. Genomförandeförbudet har av EU-domstolen ansetts ha så kallad direkt effekt, vilket innebär att det kan åberopas av enskilda inför nationella domstolar.⁵³

Sedan den 1 juli 2013 reglerar lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler återkrav av olagliga statsstöd. Den som har lämnat olagligt stöd, det vill säga stöd i strid med genomförandeförbudet i artikel 108.3 i EUF-fördraget, ska återkräva stödet och den som har tagit emot olagligt stöd ska betala tillbaka stödet, om inte återkrav eller återbetalning får underlåtas enligt unionsrätten (2–3 §§).

Under senare år har kommissionen försökt förenkla förfarandet kring statsstödsprövningen. Den 17 juni 2014 antog kommissionen den utvidgade allmänna gruppundantagsförordningen, förkortad GBER, varigenom vissa kategorier av stöd anses förenliga med EUF-fördraget under förutsättning att särskilda villkor uppfylls, se nedan. I dessa fall kan medlemsstaterna, på de villkor som anges i förordningen, införa åtgärder inom ramen för förordningen utan att behöva iaktta det normala förfarandet med föranmälan och kommissionens godkännande av åtgärderna. Det åligger dock medlemsstaterna att uppfylla förordningens övriga regler. Sedan år 2012 har det EU-rättsliga statsstödsregelverket setts över och varje enskild förordning, rambestämmelse, riktlinje och meddelande har kompletterats med krav på bland annat offentliggörande och publicering av information om stöd som överstiger en viss nivå. Bestäm-

⁵³ Se bland annat EU-domstolens dom den 11 december 1973 i mål 120/73 Lorentz. Se även prop. 2012/13:84 Olagligt statsstöd.

melserna i den allmänna gruppundantagsförordningen avseende detta trädde i kraft den 1 juli 2016. Information om stöd som beslutats efter detta datum ska finnas allmänt tillgängligt och sökbart på en nationell webbplats. För svenskt vidkommande tillhandahåller kommissionen en webbplats på vilken svenska stödgivande myndigheter ska ladda upp föreskriven information.⁵⁴

Statsstödsreglerna innehåller även krav på rapportering och registrering. Rapporteringskraven regleras närmare i kommissionens förordning (EG) nr 794/2004. Registreringsskyldigheten innebär att medlemsstaten ska föra detaljerade register med information som är nödvändig för att fastställa att samtliga villkor i de aktuella rättsakterna är uppfyllda. Dessa register ska bevaras i tio år från den dag då stödet för särskilda ändamål beviljades eller det sista stödet beviljades enligt stödordningen.

3.9.3 EU-kommissionen om begreppet statligt stöd

För att klargöra innebörden av begreppet statligt stöd i artikel 107.1 i EUF-fördraget meddelade EU-kommissionen den 19 september 2016 ett tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.⁵⁵ Syftet med tillkännagivandet är att bidra till en enklare, öppnare och enhetligare tillämpning av statsstödsbegreppet, som tillsammans med anmälningskravet och genomförandeförbudet i fördraget måste tillämpas både av kommissionen och av de nationella myndigheterna, inklusive de nationella domstolarna.

Kommissionen utvecklar de bedömningsgrunder och principer som har vuxit fram kring de kriterier för statsstöd som fördraget innehåller och som nämns i föregående avsnitt. Således behandlar kommissionen begreppen företag och ekonomisk verksamhet, huruvida en eventuell stödåtgärd baseras på statliga medel/resurser och kan tillskrivas staten, huruvida en sådan åtgärd utgör en fördel för dem som omfattas av den, huruvida detta sker på ett selektivt

⁵⁴ Se EU-kommissionens webbplats <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public/search/home>.

⁵⁵ Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT C 262, 19.07.16, s 1).

sätt och huruvida åtgärden påverkar handeln mellan medlemsstaterna och konkurrensen.

När det gäller stöd via skattesystemet konstaterar kommissionen (avsnitt 5.4) att det står medlemsstaterna fritt att välja den ekonomiska politik som de anser vara lämpligast och särskilt att fördela skattebördan efter eget gottfinnande mellan de olika produktionsfaktorerna. Medlemsstaterna måste emellertid utöva dessa befogenheter i överensstämmelse med unionslagstiftningen vilket innebär att statsstödsreglerna måste följas även på skatteområdet.

3.9.4 Förutsättningarna för kommissionens prövning av ett stöds förenlighet med EUF-fördraget

En förutsättning för att kommissionen ska kunna godkänna ett statligt stöd är att det bidrar till att uppnå något av fördragets målsättningar. Fördelarna med stödet måste även uppväga nackdelarna som följer av snedvridningen av konkurrensen. Denna bedömning kallas avvägningstestet. Avvägningstestet består av tre delar. Ett väldefinierat mål av gemensamt intresse ska identifieras (likvärdighetsmål eller effektivitetsmål). Stödet ska vara utformat så att det bidrar till att målet nås (stödet ska ha incitamentseffekt). Slutligen ska de positiva effekterna av stödet överväga de negativa effekterna (stödet ska vara proportionerligt och inte mer konkurrensnedvridande än nödvändigt).

Ett eventuellt stöd måste, för att kunna godkännas av kommissionen, skapa incitament för mottagaren att vidta andra åtgärder än vad mottagaren normalt gör inom ramen för sin verksamhet.

I sina meddelanden, riktlinjer och rambestämmelser beskriver kommissionen hur den avser att tillämpa artikel 107.3 i EUF-fördraget. Innehållet i kommissionens meddelanden, riktlinjer och rambestämmelser utesluter inte att även annat stöd kan godkännas direkt med EUF-fördraget som grund. I praktiken försöker kommissionen dock få medlemsstaterna att utforma sina stödordningar i så nära anslutning till dessa som möjligt för att garantera lika-behandlingen mellan medlemsstaterna. Om kommissionen avviker från ett meddelande, en riktlinje eller rambestämmelse i ett enskilt fall måste skälen för detta klart anges. Om dessa skäl inte är förenliga med grunderna i aktuellt dokument kan beslutet komma att upphävas vid en eventuell domstolsprövning.

3.9.5 EU-kommissionens tidigare prövning av stöd i form av nedsatt flygskatt

Exempel på hur EU-kommissionen har prövat frågan om stöd i form av nedsatt flygskatt finns i två kommissionsbeslut som medger undantag från en tysk flygskatt till vissa tyska öar.⁵⁶ Undantagen från denna flygskatt har gjorts dels med hänvisning till kommissionens riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag (flygriktlinjerna),⁵⁷ dels utifrån Kommissionens riktlinjer för miljöskydd och energi 2014–2020⁵⁸ (förkortade EEAG). Av flygriktlinjerna följer att när det gäller stöd av social karaktär till luftfartstjänster kommer sådant stöd enligt riktlinjerna att anses vara förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107.2 a) i fördraget, om följande kumulativa villkor är uppfyllda:

- a) Stödet måste i praktiken gagna slutkonsumenterna.
- b) Stödet måste ha social karaktär, det vill säga det får i princip bara täcka vissa kategorier av passagerare som reser på en flyglinje (till exempel passagerare med särskilda behov som barn, personer med funktionshinder, låginkomsttagare, studenter och äldre). Om den berörda flyglinjen förbinder avlägsna områden, såsom yttersta randområden, öar och glesbygder, kan emellertid stödet täcka hela befolkningen i detta område.
- c) Stödet måste beviljas utan diskriminering med avseende på tjänsternas ursprung, oavsett vilket flygbolag som driver flyglinjen.

I det första av de två kommissionsbesluten förutsattes, i den del som stödet kopplades till de slutkonsumenterna som var bosatta på öarna, att stödet i sin helhet fördes över till slutkonsumenterna. Detta säkerställdes genom att skattebeloppet tydligt skulle framgå av biljetterna och att flygoperatörerna skulle granska att enbart de socialt berättigade personerna fick del av det lägre biljettpriset. För

⁵⁶ EU-kommissionens beslut den 29 juni 2011, SA.32888 – Tyskland – Undantag från luftfartsskatt för flygningar av människor bosatta på öar och andra fall samt EU-kommissionens beslut den 19 december 2012, SA.32020 – Tyskland – Skattereduktion för flygningar till och från vissa Nordsjööar.

⁵⁷ EUT C 99, 4.4.2014, s. 3.

⁵⁸ Meddelande från Kommissionen – Riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2020 (EUT C 200, 28.6.2014, s. 1).

att vara stödberättigad förutsattes att passageraren antingen var bosatt på öarna, att resan avsåg myndighetsutövning eller att resan var medicinskt motiverad. Av kommissionens beslut att godkänna stödet framgår även att det alternativa transportsättet (färjeförbindelser) inte kunde garantera tillräckliga förbindelser med fastlandet. Ytterligare ett villkor var att flygrutterna som omfattades inte omfattades av ett uppdrag avseende trafikplikt enligt artikel 16 i förordningen (EG) 1008/2008. Slutligen ställde kommissionen krav på att stödet utöver inrikesflygningar även skulle omfatta resor från öarna till andra destinationer inom EES-området.

För att stöd ska kunna godkännas enligt EEAG krävs att medlemsstaterna kan visa på miljönyttan av stödet. Medlemsstaterna måste även förklara vari marknadsmisslyckandet består. På miljöområdet är marknadsmisslyckandet typiskt sett att samhällets kostnader för en försämrad miljö inte får tillräckligt genomslag i företagets kostnader vilket leder till att för få eller otillräckliga utsläppsreducerande åtgärder vidtas i ett samhällsekonomiskt perspektiv.

När det gäller miljöskatter anges att undantag för vissa företag från en miljöskatt i vissa fall indirekt kan bidra till miljömålet genom att det kan underlätta en allmänt högre nivå på miljöskatten. Kommissionen skriver att den vid en sådan statsstödsanmälan kommer att ta ställning till om skattelättnaderna är väl riktade och om det möjliggör en högre miljöskatt än vad som annars hade varit möjligt. Den medlemsstaten som ansöker om ett statsstöds godkännande måste visa vilken påverkan stödet får på miljön och hur stödmottagarna påverkas. Eftersom flygskatt inte är en harmoniserad skatt på EU-nivå krävs att stödmottagarna betalar minst 20 procent av den nationella miljöskatten eller att företagen åtar sig att bidra till miljöskydds målen på ett motsvarande sätt.

Kommissionen har i sitt andra beslut om det aktuella stödet godkänt stöd även i de fall passagerarna inte var bosatta på öarna. I detta beslut godkändes stöd i form av en skattereduktion ned till 20 procent av flygskatten. Skattereduktionen godkändes eftersom den ansågs nödvändig för att Tyskland skulle kunna införa en nationell flygskatt (miljöskatt).

Tyskland hade då presenterat underlag som visade skattens påverkan på passagerarantalet respektive att flygbolagen inte kunde föra över skattehöjningen till konsumentledet, vilket då ansågs leda till ett

otillräckligt utbud av flygförbindelser till öarna. Skattenedsättningen beskrevs som nödvändig för att få igenom lagen i parlamentet.

3.9.6 Villkoren för sådant stöd som inte behöver förämnas

*Den allmänna gruppundantagsförordningen – GBER*⁵⁹

GBER innebär som nämns ovan att stödåtgärder är undantagna från anmälningsskyldigheten i artikel 108.3 och därmed från genomförandeförbudet, även om åtgärden måste anmälas i efterhand. I GBER anges ett trettiotal olika typer av stöd som kan beviljas utan föregående anmälan till kommissionen under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda. GBER innehåller dels möjligheter till stöd för transport för personer bosatta på öar eller i områden som uppfyller förutsättningarna för att kunna få regionalstöd, dels möjligheter till undantag för miljöskatter.

Ett stöd som kan omfattas av GBER är enligt artikel 1 punkten 1 h) socialt stöd för transport för personer bosatta i avlägsna områden.

I ingressen (70) anges att stöd till luft- och sjötransport av människor är av social karaktär om det bidrar till att lösa problemet med kontinuerliga förbindelser för personer bosatta i avlägsna områden genom att minska vissa biljettkostnader för dem. Detta kan vara fallet i de yttersta randområdena, Malta, Cypern, Ceuta och Melilla, öar som ingår i en medlemsstats territorium samt i glest befolkade områden. Om ett avlägset område har förbindelser till EES genom flera transportrutter, inbegripet indirekta sådana, bör stöd vara möjligt för alla dessa rutter och för transport av samtliga transportföretag som bedriver trafik på dessa rutter. Stöd bör beviljas utan diskriminering med avseende på transportföretagets identitet eller typ av tjänst, som kan innefatta reguljära förbindelser, charterförbindelser och lågpristjänster.

Vidare föreskrivs i artikel 51 i GBER följande.

⁵⁹ Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget (EUT L 187/1, 26.06.14, s 1).

1. Stöd för luft- och sjötransport av personer ska anses vara förenligt med den inre marknaden i den mening som avses i artikel 107.2 a i fördraget och ska undantas från anmälningsskyldigheten i artikel 108.3 i fördraget, om villkoren i artikeln och i kapitel I är uppfyllda.
2. Hela stödet ska ges till förmån för slutkonsumenter som är permanent bosatta i avlägsna områden.
3. Stöd ska beviljas för persontransporter på en rutt som förbinder en flygplats eller hamn i ett avlägset område med en annan flygplats eller hamn inom EES.
4. Stödet ska beviljas utan diskriminering med avseende på transportföretagets identitet eller typ av tjänst och utan begränsningar i fråga om den exakta rutten till eller från det avlägsna området.
5. De stödberättigande kostnaderna ska utgöras av priset för en returbiljett från eller till det avlägsna området, inklusive samtliga skatter och avgifter som transportföretaget tar ut av konsumenten.
6. Stödnivån får inte överskrida 100 procent av de stödberättigande kostnaderna.

Slutligen innehåller artikel 2 punkten 132 i GBER en definition som gäller socialt stöd för transport för personer som är bosatta i avlägsna områden. Med permanent bosättningsort avses den plats där en person bor under minst 185 dagar varje kalenderår till följd av personlig eller yrkesmässig anknytning. Om en persons yrkesmässiga anknytning skiljer sig från den personliga anknytningen och om han eller hon bor i två eller fler medlemsstater, anses dennes permanenta bosättningsort vara platsen för den personliga anknytningen, förutsatt att han eller hon återvänder dit regelbundet. Om en person bor i en medlemsstat för att utföra en uppgift under en fastställd tidsperiod anses dennes bosättningsort ändå vara platsen för den personliga anknytningen, oavsett om han eller hon återvänder dit under tidsperioden för utförande av uppgiften. Studier vid ett universitet eller en skola i en annan medlemsstat innebär inte i sig att den permanenta bosättningsorten ändras.

Alternativt ska med permanent bosättningsort avses det som avses i medlemsstaternas nationella lagstiftning.

Stöd av mindre betydelse

Även stöd som ges med förordningen om stöd av mindre betydelse⁶⁰ som grund kan beviljas utan att ett förhandsgodkännande av kommissionen. Sådana stöd rör dock mycket begränsade belopp.

⁶⁰ Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse. Förordningen gäller endast för stöd under 200 000 euro per företag under en treårsperiod.

4 Flygplatser och avgifter i Sverige

4.1 Inledning

Transporter är av grundläggande betydelse för Sveriges ekonomi och samhälle. Sverige är till följd av landets storlek, perifera läge och påverkan från omvärlden ett land som är beroende av goda inrikes och internationella kommunikationer. För längre resor i landet och för internationella resor är flyget betydelsefullt.

Det är genom flygplatserna som flygets nyttor når markytan eftersom de utgör noderna i flygplatssystemet. I detta kapitel beskriver utredningen det svenska flygplatssystemet, det transeuropeiska nätverket och passagerarvolymerna vid flygplatser i Sverige. Därefter behandlas Transportstyrelsens uppgifter inom luftfartsområdet och myndighetens finansiering. Slutligen berörs flygplatsernas avgiftsuttag.

4.2 Flygplatser i Sverige

De första svenska trafikflygplatserna byggdes i slutet av 1920-talet i kommunal regi. Under andra världskriget tillkom ett antal militär-flygplatser som även civilflyget trafikerade. Uppbyggnaden av det nuvarande svenska flygplatssystemet var allra mest intensivt under 1960-talet. Den senast uppförda flygplatsen är Pajala som invigdes år 1999.

I dag är det svenska flygplatssystemet omfattande, med totalt 38 flygplatser med reguljär trafik i form av linjefart och chartertrafik, i ett nät som täcker stora delar av landet. Det finns också 8 trafik-flygplatser utan reguljär trafik.

Av de 38 flygplatserna med linjefart och chartertrafik ingår 10 i det nationella basutbudet av flygplatser, det vill säga det basutbud av flygplatser som regeringen har fastställt för att säkerställa ett

effektivt och långsiktigt hållbart flygtransportsystem som garanterar en god interregional och internationell tillgänglighet.¹ Flygplatserna i basutbudet är

- Göteborg/Landvetter
- Kiruna
- Luleå
- Malmö/Sturup
- Ronneby
- Stockholm/Arlanda
- Stockholm/Bromma
- Umeå
- Visby
- Åre-Östersund.

Det statliga bolaget Swedavia² äger flygplatserna i basutbudet, varav flygplatserna Luleå och Ronneby är så kallade flygstationer där Swedavia driver civil verksamhet på militära flygplatser. Merparten av de övriga flygplatserna med linjefart och chartertrafik ägs och drivs av enskilda kommuner eller kommuner tillsammans med regioner/landsting. Några flygplatser är helt eller delvis privatägda.³

Vid sidan av de flygplatser där det bedrivs linjefart och chartertrafik finns ett betydande antal flygplatser av varierande standard. Av dessa är 22 godkända för trafik med helikoptrar. Därutöver finns 3 godkända flygplatser som inte har någon radionavigeringsutrustning och som därför endast kan användas vid bra väder. Utöver de godkända flygplatserna finns det 250 mindre flygplatser som bland annat används av flygklubbar eller enskilda personer.⁴

¹ Regeringen fattade den 19 mars 2009 (N2009/2391/TR) beslut om ett nationellt basutbud av flygplatser i enlighet med förslaget i propositionen Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt (prop. 2008/09:35).

² Swedavia AB är helägt av staten.

³ Se vidare avsnitt 5.3.

⁴ Trafikanalys, Luftfart 2015, Statistik 2016:7.

4.2.1 Det transeuropeiska nätverket

År 2013 tog EU-kommissionen fram unionens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska nätverket – TEN-T.⁵ Satsningen på detta nätverk är ett viktigt mål för unionen och anges i Europas 2020-strategi samt i kommissionens vitbok Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem.⁶ I vitboken anges målet att minska växthusgasutsläppen inom transportsektorn med 60 procent till år 2050 jämfört med år 1990. När det gäller luftfart är målsättningen att till år 2050, nå en 40 procentig användning av hållbara bränslen med lågt kolinnehåll. När det kommer till infrastrukturen anges i vitboken målsättningen att upprätta ett välfungerande och EU-omfattande multimodalt TEN-T-stamnät till år 2030. Syftet med TEN-T är att skapa en smidig inre marknad och stärka den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen inom unionen.

Inom ramen för TEN-T ingår flygplatserna Stockholm/Arlanda, Göteborg/Landvetter och Malmö/Sturup i det europeiska stomnätet för flygplatser och ytterligare 23 svenska flygplatser ingår i det övergripande nätet (Ängelholm, Arvidsjaur, Gällivare, Hagfors, Hemavan, Jönköping, Kalmar, Kiruna, Luleå, Lycksele, Mora, Nyköping, Örebro, Åre-Östersund, Pajala, Ronneby, Skellefteå, Stockholm/Bromma, Sundsvall, Sveg, Umeå, Vilhelmina och Visby), vilket innebär att de ska leva upp till kraven i förordningen 1315/2013 till år 2030 respektive år 2050. Att vara utpekad flygplats i TEN-T innebär även att flygplatserna har möjlighet att söka EU-medel från fonden för ett sammanlänkat Europa.⁷

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1315/2013 av den 11 december 2013 om unionens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet och om upphävande av beslut nr 661/2010/EU.

⁶ KOM(2011) 144 slutlig.

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1316/2013 av den 11 december 2013 om inrättande av Fonden för ett sammanlänkat Europa, om ändring av förordning (EU) nr 913/2010 och om upphävande av förordningarna (EG) nr 680/2007 och (EG) nr 67/2010.

Figur 4.1 Flygplatser i Sverige med linjefart och/eller chartertrafik



4.2.2 Passagerarvolym

Sedan 1990-talets början finns en tydlig trend med starkare passagerarutveckling vid de flygplatser som ligger i anslutning till större och växande städer. De större passagerarvolymerna koncentreras i viss mån till storstäderna i södra halvan av landet och kuststäderna i norra halvan av landet. Enligt Trafikverkets bedömning kommer passagerarvolymerna att vara fortsatt stabila vid flera av de mindre regionala flygplatserna beroende på deras geografiska läge; Sverige är ett glesbefolkat land samtidigt som det är EU:s tredje största land till ytan och det land inom EU som har längst avstånd mellan landsändarna.⁸

Stockholm/Arlanda är den överlägset största flygplatsen i Sverige med drygt 23 miljoner passagerare år 2015, följt av Göteborg/Landvetter med drygt 6 miljoner passagerare. På tredje plats kommer Stockholm/Bromma med nästan 2,5 miljoner passagerare och därefter kommer Stockholm/Skavsta med drygt 1,8 miljoner passagerare.⁹ Flera flygplatser hanterar mycket små passagerarvolym. Av de 38 flygplatserna som har linjefart och chartertrafik hanterade 23 flygplatser passagerarvolym som understeg 200 000 år 2015. Storleken på flygplatsen är viktig eftersom den påverkar möjligheten att få lönsamhet i verksamheten.

Inrikesflyget nådde sin hittills högsta nivå år 1990 med 8,72 miljoner (avresande) passagerare. År 2015 var passagerarantalet 7,47 miljoner, det vill säga 86 procent av 1990 års nivå. År 2015 hade utrikesflyget 26,97 miljoner (avresande och ankommande) passagerare motsvarande 300 procent av 1990 års nivå.¹⁰

Bakom utrikesflygets utveckling finns flera förklaringar. Med undantag av några enstaka linjer är konkurrensen från land- och sjötransporter obetydlig. Folkmängden har ökat kraftigt, hushållens disponibla inkomster ökar kontinuerligt och utrikesflyg har hög inkomstelasticitet. Passagerarvolymen vad gäller utrikesresor stiger i takt med ökande BNP, medan detta samband har varit mycket svagt för inrikesflyget de senaste 25 åren. Ett antal andra faktorer har också betydligt större effekt på utrikesflyget, till exempel biljettpriser och bakom detta oljepriser, bilaterala avregleringar och fram-

⁸ Trafikverket, Promemoria till Inriktningsunderlag 2018–2029, Luftfart, 2015.

⁹ Transportstyrelsens passagerarstatistik för linjefart och ej regelbunden trafik för 2015.

¹⁰ Trafikverket, Resandeprognoz för flygtrafiken 2040 – Trafikverkets Basprognoser 2016-04-01.

komsten av effektivare flygplan.¹¹ Det totala antalet avresande och ankommande passagerare på samtliga flygplatser med linjefart och chartertrafik uppgick till nästan 34,5 miljoner passagerare år 2015.¹²

Framtidsutsikterna för det svenska inrikesflyget är något osäkra men indikerar ändå en svag ökning. Antalet passagerare (avresande x 2) uppskattas öka till drygt 16 miljoner år 2040. För utrikesflyget till och från Sverige pekar prognoserna på en fortsatt ökning, antalet passagerare (avresande och ankommande) beräknas uppgå till drygt 49 miljoner år 2040. Sammantaget innebär detta en passagerarökning på nationell nivå om 1,8 procent per år och totalt 56 procent under perioden 2015–2040.¹³

4.3 Transportstyrelsen

Inom luftfartsområdet är Transportstyrelsen en central myndighet. Transportstyrelsens huvuduppgift är att svara för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom transportområdet.¹⁴ För luftfarten innebär det att myndigheten utfärdar tillstånd för flygföretag, piloter, utbildningsorganisationer, underhållsorganisationer, flygtrafiktjänster, flygplatser med mera, utövar tillsyn över tillståndshavare och ansvarar för samt förvaltar luftfartygsregistret och inskrivningsregistret.

Transportstyrelsen arbetar även med regelgivning och regelutveckling inom luftfarten. I Transportstyrelsens föreskriftsserie (TSFS) finns föreskrifter som reglerar luftfarten i Sverige. Regelverket inom luftfarten är emellertid till stor del internationellt. Transportstyrelsen bistår regeringen med arbetet inom Internationella luftfartsorganisationen (Icao), Europeiska Civila Luftfartskonferensen (Ecac), Europeiska organisationen för luftfartssäkerhet (Eurocontrol) och EU.

Transportstyrelsen har ytterligare ett antal uppgifter. Exempel på sådana är myndighetsansvar för flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart, hantering av det gemensamma avgiftsutjämningsystemet

¹¹ a.a.

¹² Trafikanalys, Luftfart 2015, Statistik 2016:7.

¹³ Trafikverket, Resandeprognos för flygtrafiken 2040 – Trafikverkets Basprognoser 2016-04-01.

¹⁴ Förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage (GAS) samt tvister om flygplatsavgifter.

4.3.1 Principer för finansieringen av Transportstyrelsen

Sedan år 2011 gäller enhetliga principer för finansieringen av Transportstyrelsens verksamhet inom alla trafikslag.¹⁵ Principerna innebär att kostnaderna för tillståndsprövning och annan ärendehandläggning, tillsyn samt registerhållning i huvudsak bör täckas med avgifter, medan kostnaderna för regelgivning och andra verksamheter som inte är kopplade till någon motprestation från myndighetens sida inte ska finansieras med avgifter. De intäkter som Transportstyrelsen erhåller från dessa offentligrättsliga avgifter ska av myndigheten redovisas mot inkomsttitel.

För att åstadkomma denna ordning har Transportstyrelsen bemyndigats att meddela föreskrifter om avgifter genom bestämmelser i flera lagar och förordningar. Avgifterna är i grunden beräknade utifrån den tid som går åt för att handlägga respektive produkt eller tjänst. Huvudprincipen är därmed att varje enskild tillståndshavare ska betala den avgift som motsvarar de kostnader som ärendet genererar. Avgifterna ska i princip beräknas så att full kostnadstäckning uppnås.

För Transportstyrelsen gäller vidare att alla myndighetens kostnader för verksamheten ska finansieras via myndighetens förvaltningsanslag, som är uppdelat i anslagsposter för avgiftsbelagd respektive skattefinansierad verksamhet. Det innebär att, oavsett om en avgift tas ut för att täcka en viss verksamhets kostnader eller inte, så finansieras verksamheten från Transportstyrelsens förvaltningsanslag. År 2016 uppgår Transportstyrelsens förvaltningsanslag till drygt 2 miljarder kronor.¹⁶

¹⁵ Prop. 2010/11:30, bet. 2010/11:TU6, rskr. 2010/11:58 och rskr. 2010/11:59.

¹⁶ Prop. 2015/16:1 utgiftsområde 22.

4.3.2 Transportstyrelsens avgifter

Inom luftfartsområdet tar Transportstyrelsen ut avgifter för tillståndsprovning, tillsyn och registerhållning – i det följande kallade direkta avgifter.¹⁷ Vissa är fasta avgifter medan andra avgifter debiteras utifrån tidsåtgång. Vidare tas en myndighetsavgift ut för att finansiera sådan verksamhet som inom Transportstyrelsens övriga trafikslag – väg, järnväg och sjöfart – täcks av anslagsposten för skattefinansierad verksamhet, samt för att finansiera undantag från full kostnadstäckning, se vidare avsnitt 4.3.4.

Förutom detta finns vissa avgifter som Transportstyrelsen disponerar för att finansiera verksamhet inom myndigheten, det vill säga intäkter som myndigheten får behålla för att finansiera verksamhet direkt och inte med myndighetens förvaltningsanslag. Transportstyrelsen disponerar intäkter av transfereringskaraktär från två avgifter, GAS-avgiften och undervägsavgiften. Det gemensamma avgiftsutjämnningssystemet för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage (GAS) administreras av Transportstyrelsen och innebär att den avgift som flygoperatörerna betalar för säkerhetskontrollen är densamma per passagerare oavsett från vilken flygplats avresa sker. Under år 2015 inbringade GAS drygt 700 miljoner kronor, varav Transportstyrelsen disponerade 4 miljoner kronor för att täcka kostnaderna för förvaltning av systemet.

Undervägsavgiften tas ut för flygplan med en maximal vikt över 2 000 kilogram som flyger i luftrum där Sverige bedriver flygtrafiktjänst. Den baseras på luftfartygets vikt, sträckans längd samt en enhetsavgift. Undervägsavgiftens storlek bestäms av den mellanstatliga organisationen Eurocontrol¹⁸ och Transportstyrelsen kungör avgiften i en föreskrift.¹⁹ Transportstyrelsens andel av undervägsavgiften, cirka 27 miljoner kronor per år, finansierar myndighetens kostnader för tillsyn av flygtrafiktjänster i svenskt luftrum. Utöver Transportstyrelsens egna kostnader tillkommer den medlemsavgift

¹⁷ Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2015:46) om avgifter inom luftfartsområdet.

¹⁸ Genom Eurocontrolkonventionen, som trädde i kraft 1963, skapades en "Europeisk organisation för luftfartens säkerhet" (European Organisation for the Safety of Air Navigation, Eurocontrol). Sverige är medlem i Eurocontrol sedan 1995. Sammanlagt har 41 stater tillträtt Eurocontrolkonventionen.

¹⁹ Transportstyrelsens tillkännagivande (TSFS 2015:78) av Eurocontrols beslut om undervägsavgifter inom svenskt luftrum och beslut om drömsmålsränta.

som Sverige betalar för medlemskapet i Eurocontrol, cirka 120–140 miljoner kronor per år.

4.3.3 Undantag från finansieringsprinciperna

Som anges i avsnitt 4.3.1 är huvudprincipen att Transportstyrelsen ska bestämma avgifternas storlek så att full kostnadstäckning uppnås. Baserat på en analys av Transportstyrelsen²⁰ beslutade emellertid regeringen den 28 november 2013 om undantag från detta krav i bemyndigandena för avgifter för tillståndsprövning och annan ärendehandläggning, tillsyn samt registerhållning avseende vissa delområden som bedömdes inte kunna bära självkostnadsbaserade avgifter. Transportstyrelsen har därför sedan den 1 januari 2014 rätt att frånga full kostnadstäckning för vissa områden. Inom luftfartsområdet gäller detta kulturhistorisk verksamhet, drifttillstånd för kommersiella flygtransporter med helikopter och luftballong, bruksflygtillstånd, utbildningstillstånd samt underhålls- och luftvärdighetsorganisationer med tillstånd.

Transportstyrelsen har tillämpat rätten att göra avsteg från full kostnadstäckning på olika sätt för olika trafikslag och områden. Gemensamt för samtliga områden är att Transportstyrelsen inledningsvis har gjort en analys av vilka avgifter de olika verksamheterna kan bära utan att det leder till allvarliga konsekvenser. Därigenom har möjligheterna att frånga full kostnadstäckning i vissa fall lett till att avgifter sänkts, och i andra fall till att en avgiftsnivå som inte når full kostnadstäckning behållits.

Inom luftfartsområdet har möjligheterna att frånga full kostnadstäckning medfört att Transportstyrelsen inte har behövt göra annars nödvändiga höjningar av avgifter i syfte att uppnå full kostnadstäckning. Samtliga undantag från full kostnadstäckning inom luftfart har finansierats med myndighetsavgiften.

²⁰ Dnr N2013/1368/TE.

4.3.4 Särskilt om myndighetsavgiften

Som ovan nämns tar Transportstyrelsen ut en myndighetsavgift inom luftfartsområdet.²¹ Syftet med avgiften är att finansiera verksamhet inom luftfart som inte finansieras av direkta avgifter. Huvudsakligen har avgiften använts till att täcka kostnader för regelgivning, men också till att finansiera undantag från full kostnadstäckning för avgifter inom särskilt utpekade områden som till exempel utbildningsorganisationer, verkstäder och luftvärdighetsorganisationer. År 2015 uppgick finansieringen av dessa undantag från full kostnadstäckning till cirka 8 miljoner kronor. På samma sätt som för övriga intäkter redovisas myndighetsavgiften mot inkomstittel och de verksamhetskostnader som täcks av avgiften finansieras med anslagsposten för avgiftsfinansierad verksamhet på Transportstyrelsens förvaltningsanslag.

Myndighetsavgift tas från och med den 1 januari 2016 ut med 5 kronor per avresande passagerare av flygföretag som transporterar passagerare från en svensk flygplats med luftfartyg vars maximala startmassa är 10 000 kilogram eller mer. Undantagna från avgiften är passagerare i transfer, passagerare i transit, barn under 2 år, besättningsmedlemmar som i anslutning till tjänsteutövning utför tjänsteresa i det egna företagets flygplan, och passagerare vid förnyad start efter det att luftfartyget har återvänt till flygplatsen på grund av tekniska störningar eller väderhinder.

Både svenska och utländska företag debiteras avgiften. År 2014 stod de utländska företagen för cirka hälften av de sammanlagda intäkterna från dessa avgifter.

Som redogörs för i avsnitt 4.3.1 ska Transportstyrelsens verksamhet i form av tillsyn, ärendehandläggning och registerhållning sedan den 1 januari 2011 i huvudsak finansieras med avgifter. Från detta datum gäller också principen att regelgivning inte finansieras med avgifter. I budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1) sattes målet att Transportstyrelsens avgiftsfinansiering av regelgivning skulle vara helt utfasad från och med år 2014. Detta sköts

²¹ Myndighetsavgiften infördes för att delvis finansiera den dåvarande luftfartsmyndigheten, Luftfartsstyrelsen, som inrättades den 1 januari 2005. När den då nya avgiften skulle införas var det enligt regeringen naturligt att utgå från en passagerarbaserad avgift eftersom luftfarten i första hand transporterar passagerare (prop. 2004/05:1). Luftfartsstyrelsen avvecklades när Transportstyrelsen inrättades den 1 januari 2009.

emellertid upp eftersom en avveckling av myndighetsavgiften och höjning av de direkta avgifterna redan år 2014 skulle drabba flygbranschen. Det berodde på att de myndighetskostnader som skulle finansieras med avgifter inte bedömdes nå en långsiktig och lägre nivå förrän år 2015 då planerade effektiviseringsinsatser uppskattades få fullt genomslag. En senarelagd avveckling skulle enligt myndigheten möjliggöra en jämnare och mer stabil utveckling av avgiftsnivåerna.²²

För att ställa om till full kostnadstäckning genom avgifter har Transportstyrelsen emellertid höjt de direkta avgifterna och sänkt den del som finansieras av myndighetsavgiften. Avgiften har sänkts från 9,50 kronor per passagerare år 2011 till 5 kronor per passagerare år 2016. Eftersom både svenska och utländska företag betalar myndighetsavgiften, medan de direkta avgifterna endast betalas av svenska tillståndshavare, har en omfördelning av kostnaderna skett mellan svenska och utländska företag. Generellt sett har de totala avgifterna ökat för de svenska flygföretagen medan de utländska företagens avgifter till Sverige har minskat.²³

Riksdagen har riktat två tillkännagivanden till regeringen som rör Transportstyrelsens avgifter. Den 25 mars 2015 beslutade riksdagen ett tillkännagivande om att se över möjligheterna för flygbranschen att bära kostnaderna för tillsyn.²⁴ Den 15 december 2015 beslutade riksdagen ett tillkännagivande om att regeringen bör genomföra en generell översyn av Transportstyrelsens tillsynsavgifter med incitament till att nå ökad effektivitet.²⁵ Regeringen avser att hantera återstående frågor kring Transportstyrelsens avgifter i kommande regleringsbrev och genom ändringar i förordningar.²⁶

²² Se prop. 2012/13:1 utgiftsområde 22.

²³ Transportstyrelsen, Luftfartens avgifter, En översikt över de avgifter som flygföretag betalar till statliga aktörer, februari 2015, TSG 2015-2093.

²⁴ Bet. 2014/15:TU7, mom. 5, rskr. 2014/15:144.

²⁵ Prop. 2015/16:1, bet. 2015/16:TU1, mom.2, rskr. 2015/16:98.

²⁶ Prop. 2016/17:1 utgiftsområde 22 s. 78.

4.3.5 Transportstyrelsens uppdrag att följa upp tillämpningen av bemyndiganden för vissa offentligt rättsliga avgifter

Regeringen gav den 10 september 2015 Transportstyrelsen i uppdrag att följa upp tillämpningen och konsekvenserna av de bemyndiganden som sedan år 2011 gäller för myndighetens avgiftsuttag. I uppdraget ingick att redovisa hur avgiftsnivåerna har utvecklats, hur undantag från kravet på full kostnadstäckning för några delmarknader har utvecklats och hur subventioner av avgifterna har finansierats och redovisats. Uppdraget redovisades den 31 mars 2016.

Transportstyrelsen bedömer i redovisningen av uppdraget att de möjligheter till undantag från full kostnadstäckning som finns inom luftfartsområdet är nödvändiga att behålla eftersom ett avgiftsuttag med full kostnadstäckning riskerar att slå ut hela eller delar av branscher och hota tillgängligheten till näringsidkare.

Transportstyrelsen identifierar också ytterligare områden där ett avgiftsuttag med full kostnadstäckning riskerar att leda till att företag avslutar verksamheter, vilket i förlängningen leder till försämrade tillgänglighet och innebär kännbara konsekvenser för medborgare och näringsliv. Myndigheten föreslår därför i redovisningen av uppdraget att även följande områden undantas från kravet på full kostnadstäckning:

- tillsyn av flygläkare,
- tillsyn av kontrollanter, och
- tillsyn av delegerad verksamhet.

Förutom detta föreslår Transportstyrelsen att bemyndigandet att ta ut avgifter tas bort för vissa områden. Det är områden där ett avgiftsuttag strider mot internationell reglering eller praxis:

- tillståndsprövning trafikillstånd, och
- inspektion av utländska luftfartyg.

Transportstyrelsen bedömer att undantagen från full kostnadstäckning som föreslås, såväl befintliga som nya, totalt uppgår till cirka 27 miljoner kronor årligen under perioden 2017–2020.

Samtliga undantag från full kostnadstäckning har redovisats mot anslagsposten för avgiftsbelagd verksamhet och har finansierats av myndighetsavgiften. Transportstyrelsen föreslår till regeringen att

finansieringen för dessa verksamheter sker med anslagsposten för skattefinansierad verksamhet givet att myndighetens anslagsram för anslagsposten utökas med 27 miljoner kronor, med motsvarande minskning av anslagsposten för avgiftsbelagd verksamhet. I annat fall bedömer myndigheten att undantagen behöver finansieras med myndighetsavgiften och anslagsposten för avgiftsbelagd verksamhet.

4.4 Flygplatsernas avgifter

Alla flygplatser som bedriver reguljär trafik i form av linjefart och chartertrafik finansieras huvudsakligen genom avgifter, vilka betalas av flygföretagen och resenärerna. Varje flygplatsägare, statlig, kommunal eller privat, är i stort sett fri att fastställa sina egna avgifter. Sverige har dock gjort vissa internationella åtaganden som påverkar flygplatshållarnas möjligheter att helt fritt bestämma sina avgifter. Bland annat har Icao utformat rekommendationer om principer för prissättning gällande internationell luftfart. Dessa principer innebär framför allt att avgifterna inte får vara diskriminerande, samt att prissättningen ska vara baserad på flygplatsernas kostnader.

Även Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/12/EG av den 11 mars 2009 om flygplatsavgifter innehåller vissa övergripande principer för avgiftsättningen på flygplatser samt hur avgifterna ska fastställas. Avgifterna får inte diskriminera mellan flygplatsanvändarna (flygföretagen) och ska vara transparenta. Direktivet ska tillämpas på flygplatser med mer än 5 miljoner passagerare per år eller, om en sådan flygplats inte finns i en medlemsstat, på den största flygplatsen i medlemsstaten. För Sveriges del berörs följaktligen endast flygplatserna Stockholm/Arlanda och Göteborg/Landvetter.

Direktivet har genomförts i Sverige genom lagen (2011:866) om flygplatsavgifter som trädde i kraft den 1 augusti 2011.

4.4.1 Avgifter vid de regionala flygplatserna

För de icke statliga flygplatserna finns inga särskilda regler för avgifterna. I dagsläget finns inte heller någon sammanställning över hur avgifterna ser ut. Ingen av de regionala flygplatserna tillämpar dock differentiering kopplad till utsläpps- eller bullerprestanda. Den

avgift för säkerhetskontroll och myndighetsavgiften som nämnts ovan är dock generell och tas ut vid samtliga flygplatser.

4.4.2 Avgifter vid de statliga flygplatserna

Swedavia införde år 2014 en ny prismodell som grundar sig på en gemensam produktstruktur och strategier för hela bolagets nätverk av flygplatser. Ett stort antal tjänster erbjuds vid flygplatserna och för varje tjänst tas en kostnadsbaserad avgift ut. Avgifterna tas främst ut i anslutning till användandet av flygplatser och flygtrafikledning och utgörs av passageraravgift, startavgift, avgasavgift, bulleravgift, parkeringsavgift för flygplan och terminaltjänstavgift.

Genom avgas- och bulleravgiften premieras användandet av flygplan med mindre buller- och klimatpåverkan. Samtliga flygplan med en startvikt över 5 700 kilogram debiteras avgasavgiften. Den finansierar kostnader för system och mätprogram för avgasutsläpp samt åtgärder för att minska föroreningar. Avgiftens storlek varierar med motorernas utsläpp av kväveoxider och kolväten under den så kallade LTO-cykeln, det vill säga flygplanets rörelser i anslutning till flygplatsen under 3 000 fot (cirka 915 meter) inklusive så kallad taxning (när planet körs på marken). År 2016 är avgiften 50 kronor per kilogram kväveoxider.

Bulleravgiften baseras på flygplanens certifierade bullernivå utifrån Icao:s databas och varierar mellan flygplatser. Avgiften varierar med nivå på buller (högre buller, högre avgift) och omfattning av exponering för flygplatsens buller. Flygplan med en maximal vikt överstigande 9 000 kilogram debiteras bulleravgiften som används till bullermätningar och bullerisolerande åtgärder.

Terminaltjänstavgiften finansierar delar av flygtrafiklednings-tjänster, system för kommunikation, navigering och övervaknings-tjänster samt meteorologiska tjänster och verktyg. Avgiften debiteras vid samtliga flygplatser men är bara reglerad för Stockholm/Arlanda.²⁷ När det gäller flygplatsen Stockholm/Arlanda administreras avgiften av Transportstyrelsen i enlighet med Kommissionens genom-

²⁷ Sverige har valt att utnyttja möjligheten att enligt artikel 1.5 i EU-förordning 391/2013 undanta övriga svenska flygplatser från avgiftsregleringen gällande flygtrafiktjänster.

förandeförordning (EU) nr 391/2013 av den 3 maj 2013 om inrättande av ett gemensamt avgiftssystem för flygtrafiktjänster.

Förutom avgifterna som nämns ovan tas en avgift ut för assistansservice för resenärer med funktionshinder och nedsatt rörlighet och vid vissa flygplatser tas olika avgifter ut för marktjänstinfrastruktur.

De statliga flygplatsernas verksamheter och infrastruktur finansieras alltså till stor del med intäkter som kommer direkt eller indirekt från flygföretagen och resenärerna. Swedavia har emellertid de senaste åren kontinuerligt sänkt sina avgifter mot flygföretagen. Den 1 april 2015 sänktes avgifterna med 3,7 procent och från och med den 1 april 2016 skulle avgifterna sänkas med ytterligare 0,8 procent enligt Swedavias prisbeslut för flygplatsavgifter 2016. På grund av ett överklagande av Swedavias beslut kunde sänkningen inte genomföras i sin helhet från och med den 1 april 2016. Efter besked från Transportstyrelsen meddelade Swedavia i maj 2016 att prissänkningen för år 2016 kan fullföljas.²⁸

²⁸ Informationen om Swedavias avgifter är hämtad från Swedavias hemsida www.swedavia.se, den 4 oktober 2016.

5 Offentligt stöd till flyget

5.1 Inledning

Flyget spelar en viktig roll för Sverige och de stora avstånden i landet gör att ett fungerande inrikesflyg är viktigt. Sveriges avlägsna placering gör även att ett väl utbyggt flygnät till resten av världen är en förutsättning för såväl näringslivets tillväxt som privatpersoners möjlighet att resa. Dessutom är försvarsmaktens beredskap, sjuktransporter och insatser vid naturkatastrofer beroende av ett fungerande flyg och lättillgängliga flygplatser. En väl fungerande flygplatsinfrastruktur har också betydelse för besöksnäringen och möjligheterna att ta emot ökad turism från den övriga världen.

I detta kapitel behandlas inledningsvis flygets betydelse i Sverige. Sedan redogörs för de svenska flygplatsernas ekonomiska situation. Därefter beskrivs olika former av offentligt stöd till icke statliga flygplatser och upphandling av flygtrafik. Avslutningsvis beskrivs översiktligt EU:s regler och riktlinjer om statligt stöd till flygplatser och flygbolag.

5.2 Flygets betydelse i Sverige

I propositionen Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt (prop. 2008/09:35) framhåller regeringen att flyget har stor betydelse för att tillgodose behovet av långväga resande och för att uppnå målet för den regionala tillväxtpolitiken. Enligt regeringen är det statens uppgift att ta ansvar för att flyget ges goda förutsättningar för en långsiktigt hållbar utveckling. Detta ska ske med utgångspunkt i de transportpolitiska målen, en trafikslagsövergripande ansats och med beaktande av den utveckling som sker

i samhället i stort, inte minst inom miljöområdet, och inom transportsektorn.¹

I enlighet med ett förslag i den ovan nämnda propositionen Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt fattade regeringen våren 2009 beslut om ett nationellt basutbud av flygplatser.² Basutbudet utgör stommen i ett effektivt och långsiktigt hållbart flygtransportsystem och ska säkerställa en grundläggande interregional tillgänglighet i hela landet, liksom en god internationell tillgänglighet.

Vid sidan av det nationella basutbudet av flygplatser finns regionala flygplatser. De regionala flygplatserna utgör i många fall en viktig grund för näringslivetableringar, utvecklingen av den lokala arbetsmarknaden och konkurrenskraften genom att flygplatsen möjliggör effektiva och snabba transporter till och från den aktuella regionen. Merparten av de regionala flygplatserna har emellertid stora svårigheter att ekonomiskt klara driften och redovisar underskott.

5.3 De svenska flygplatsernas ekonomiska situation

I dag bedrivs linjefart och chartertrafik vid 38 flygplatser i Sverige. De flesta av flygplatserna är offentligt ägda av staten eller enskilda kommuner, i vissa fall av flera kommuner, och ibland av kommuner tillsammans med regioner/landsting. Undantagen utgörs av flygplatserna Ängelholm som är helägd av PEAB, Stockholm/Skavsta som ägs till 90,1 procent av ett amerikanskt företag och resterande del av Nyköpings kommun samt Hemavan-Tärnaby som ägs av kommunen till cirka 55 procent och i övrigt av privata ägare.

Huvuddelen av de kommunala flygplatserna drivs i form av kommunala aktieföretag, men exempelvis Pajala och Vilhelmina utgör en del av den kommunala förvaltningen. De tio statliga flygplatserna ägs och drivs av aktieföretaget Swedavia.³

De regionala flygplatserna är i de flesta fall små med en flygtrafik som i få fall är tillräcklig för att nå kommersiell lönsamhet. I

¹ Se prop. 2008/09:35 s. 201 f.

² N2009/2391/TR.

³ Swedavia AB bildades år 2010 genom att flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket överfördes till bolaget, se prop. 2009/10:16.

Trafikanalys rapport Inför en flygstrategi – ett kunskapsunderlag⁴ uppmärksammas att de allra flesta icke statliga flygplatserna med linjetrafik redovisar ett ekonomiskt underskott, vilket gör dem beroende av olika former av offentligt stöd. Ett skäl till detta är enligt Trafikanalys det så kallade nav-ekersystemet som innebär att det enbart finns några enstaka ortpar med en direktlinje, medan alla andra förbindelser kräver byte på någon av navflygplatserna Stockholm/Arlanda eller Stockholm/Bromma. I rapporten konstateras att behovet av täta förbindelser mellan ett stort antal orter som var för sig har ett begränsat resenärsunderlag ligger bakom uppkomsten av ett nav-ekersystem. Flygplatsernas möjlighet att ta ut avgifter varierar stort mellan navet och ekrarna. Det möjliga avgiftsuttaget är stort i naven dels för att många passagerare slussas dit, dels för att navet kan ta ut något högre avgifter än de flesta övriga flygplatser. De kommersiella intäkterna per passagerare ökar också med passagerarvolymen. I rapporten konstateras vidare att utrikestrafiken tenderar att dras till navet eftersom underlaget för transfertrafik är störst där. Det finns också stordriftsfördelar kopplade till flygplatsverksamhet. Enligt Trafikanalys utgör detta stora delar av förklaringen till att merparten av de icke statliga flygplatserna varje år redovisar driftsunderskott medan flygplatssystemet som helhet visar överskott. En grov tumregel är att det krävs omkring 400 000 passagerare för att nå ett nollresultat, men på flygplatser som domineras av lågkostnadsflyg krävs större passagerarvolym.⁵ Trafikanalys konstaterar i rapporten att det endast var elva flygplatser som uppnådde sådana volymer år 2014 och att de statliga flygplatserna inom ramen för Swedavia har möjlighet att korssubventionera varandra och uppvisar ett överskott. Trafikanalys konstaterar vidare att det är mycket ovanligt att de icke statliga flygplatserna redovisar överskott. Till undantagen hör flygplatserna Skavsta och Ängelholm som har redovisat ett litet överskott sedan år 2012, medan övriga i huvudsak uppvisar underskott.

⁴ Rapport 2016:4.

⁵ Trafikverket, Underlag avseende offentligt stöd till flygplatser och flygbolag, Trv 2014/78430, 2014.

5.4 Bidrag till icke statliga flygplatser

För att täcka delar av underskott i flygplatsens drift kan icke statliga flygplatser med flygtrafik som omfattas av allmän trafikplikt (se vidare nedan) ansöka om årligt statligt bidrag.⁶ Det är Trafikverket som beslutar om fördelningen av bidraget i enlighet med förordningen (2006:1577) om statsbidrag till icke statliga flygplatser⁷ och Trafikverkets föreskrifter (TRVFS 2013:2) om driftbidrag till icke statliga flygplatser.

Syftet med bidraget är att bidra till att säkerställa en interregional flygtrafikförsörjning i hela landet. Bidraget beräknas enligt en fördelningsmodell som bygger på ett antal kostnads- och intäktsfaktorer som tilldelas schablonvärden för att avspegla flygplatsernas verkliga kostnader och intäkter. Bidraget kan aldrig bli högre än det verkliga underskottet. Tanken är att modellen ska vara transparent och enkel i sin utformning och samtidigt ge incitament till effektivisering av flygplatsdriften. Ansökan om bidrag från flygplatsens huvudman ska ha kommit in till Trafikverket senast den 15 januari det aktuella bidragsåret.

Stöd som via Trafikverket betalas ut till icke statliga flygplatser är sammanfattningsvis

- bidrag (103 miljoner kronor per år, varav 63 miljoner kronor är öronmärkta till flygplatser med statligt upphandlad flygtrafik och övriga 40 miljoner kronor fördelas via länsplanerna),⁸
- investeringsbidrag till investeringar i flygplatsanläggning via länsplanerna där stödet varierar årligen beroende på prioriterad stödåtgärd, och
- beredskapsavtal för 24 timmars öppethållande på tio svenska flygplatser varav två är icke statliga regionala flygplatser (cirka 7 miljoner kronor per år).

⁶ 1 § förordningen (2006:1577) om statsbidrag till icke statliga flygplatser.

⁷ Som villkor för bidrag enligt förordningen gäller sedan den 1 april 2016 att flygplatsen omfattas av ett förordnande i enlighet med Europeiska unionens regler om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

⁸ Förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur.

År 2015 fick flygplatserna i Arvidsjaur, Gällivare, Hagfors, Hemavan-Tärnaby, Lycksele, Sveg, Torsby, Pajala och Vilhelmina driftbidrag enligt förordningen om driftbidrag till icke statliga flygplatser.⁹ Samma år hade flygplatserna i Borlänge, Halmstad, Karlstad, Jönköping, Kalmar, Kramfors-Sollefteå, Kristianstad, Mora, Skellefteå, Trollhättan-Vänersborg, Växjö och Örnsköldsvik rätt till stöd genom regionala länsplaner.

Vid sidan av de statliga bidragen från flygplatsens huvudman bidrar även kommuner och landsting genom ägartillskott och bidrag för att täcka flygplatsernas förluster. Utan dessa tillskott skulle fortsatt drift vid de kommunala flygplatserna utan allmän trafikplikt inte vara möjlig.¹⁰

5.5 Upphandling av flygtrafik

Trafikverket ansvarar sedan år 2011 för upphandling av transportpolitiskt motiverad flygtrafik där det saknas förutsättningar för kommersiell drift.¹¹ Det ankommer alltså på Trafikverket att utföra det som åligger Sverige enligt artiklarna 16 och 17 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen (omarbetning), det vill säga utreda behov av allmän trafikplikt, fatta beslut om allmän trafikplikt och om inte kommersiella krafter gör att trafiken kommer till stånd, upphandla flygtrafik.¹²

⁹ Rubriken till förordningen (2006:1577) om driftbidrag till icke statliga flygplatser ändrade lydelse till förordningen om statsbidrag för icke statliga flygplatser från och med den 1 april 2016.

¹⁰ Trafikanalys, Inför en flygstrategi – ett kunskapsunderlag, Rapport 2016:14.

¹¹ Förordningen (1994:1808) om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område och förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

¹² En medlemsstat får inom sitt territorium införa allmän trafikplikt för regelbunden trafik till ett ytterområde, ett utvecklingsområde eller på en flyglinje med låg trafikintensitet, det senare om flyglinjen anses väsentlig för den ekonomiska och sociala utvecklingen i den region som flygplatsen betjänar. Trafikplikten ska införas endast i den utsträckning som är nödvändig för att på flyglinjen säkerställa ett minimiutbud av regelbunden lufttrafik som uppfyller fastställda normer för kontinuitet, regelbundenhet, prissättning eller minimikapacitet. Även artikel 16.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 påverkar möjligheterna och omfattningen av den allmänna trafikplikt som kan införas.

För perioden 2015–2019 upphandlar Trafikverket flygtrafik på nedanstående sträckor

- Pajala – Luleå
- Hemavan – Vilhelmina – Arlanda.
- Lycksele – Arlanda
- Östersund – Umeå
- Torsby – Hagfors – Arlanda
- Sveg – Arlanda.¹³

Trafiken ska i princip motsvara två dubbelturer på vardagar och en dubbeltur på söndagar. Upphandlingen innebär att staten ersätter transportpolitiskt motiverad flygtrafik med närmare 95 miljoner kronor per år.

På flyglinjen Arvidsjaur–Stockholm har kommersiell anmälan lämnats in. Denna kommer därför att trafikeras enligt den allmänna trafikpliktens villkor men utan ensamrätt och utan ersättning från Trafikverket. Flyglinjen Gällivare–Stockholm har trafikerats kommersiellt men operatören har lämnat besked att flyglinjen kommer att avslutas av den. Trafikverket har därför gått ut med upphandling för den sträckan och sista dag för att lämna anbud är den 15 november 2016 (med trafikstart den 18 december 2016).¹⁴

5.6 EU:s regler och riktlinjer om statligt stöd till flygplatser och flygbolag

Som framgår av avsnitt 3.9.2 begränsas möjligheten att med offentliga medel stödja en viss verksamhet, exempelvis drift av en flygplats, av reglerna om statligt stöd som finns i artiklarna 107–109 i EUF-fördraget. Där fastställs att statligt stöd är förbjudet om det inte uppfyller vissa på förhand bestämda undantag.

¹³ För sträckan Torsby–Hagfors–Arlanda har trafiken upphandlats för två år med en option på ytterligare två år. För de övriga sträckorna har trafiken upphandlats till och med den 26 oktober 2019.

¹⁴ Uppgifterna om upphandlad flygtrafik är hämtade från Trafikverkets hemsida www.trafikverket.se, den 22 september 2016.

EU:s regler om statligt stöd ger emellertid möjlighet att bevilja stöd i form av ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse enligt artikel 106.2¹⁵ i fördraget och domen i Altmark-målet¹⁶. Är Altmark-kriterierna uppfyllda föreligger ingen förmån och det är därför inte fråga om statligt stöd eftersom samtliga kriterier i artikel 107.1 i EUF-fördraget inte är uppfyllda. Villkoren för att bevilja stöd anges i kommissionens riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag¹⁷ och reglerna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.¹⁸ Det kan nämnas att även utan förordnande av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse kan stöd ges till flygbolag enligt kommissionens förordning (EU) 1407/2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse, dock begränsat till högst 200 000 euro under tre år. På grund av beloppsbegränsningen är det sällan aktuellt att tillämpa förordningen i detta sammanhang eftersom flygplatserna ofta får bidrag både från kommunen och från Trafikverket.

Statligt stöd måste som utgångspunkt anmälas till kommissionen för godkännande innan det beviljas. Driftstöd till flygplatser kan även ges på de villkor som anges i kommissionens riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag¹⁹ och då krävs inget för-

¹⁵ Företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktär av fiskala monopol ska vara underkastade reglerna i fördragen, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Utvecklingen av handeln får inte påverkas i en omfattning som strider mot unionens intresse.

¹⁶ Mål C-280/00, Altmark Trans GmbH och Regierungspräsidium Magdeburg mot Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Altmark-domen), REG 2003, s. I-7747, punkterna 86–93.

¹⁷ Meddelande från Kommissionen, Riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag, 2014/C 99/03 (EUT C99, 4.4.2014, s. 3–34).

¹⁸ 1) Meddelande från kommissionen om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, del 2.1 (EUT C 8, 11.1.2012, s. 4), 2) Kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 av den 25 april 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (EUT L 114, 26.4.2012, s. 8), 3) Kommissionens beslut 2012/21/EU av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (EUT L 7, 11.1.2012, s. 3) och 4) Meddelande från kommissionen – Europeiska unionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster (2011) (EUT C 8, 11.1.2012, s. 15).

¹⁹ Avsnitt 5.1.2 i riktlinjerna för statligt stöd till flygplatser och flygbolag, 2014/C 99/03 (EUT C99, 4.4.2014, s. 3–34).

ordnande av tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Ett sådant stöd måste dock godkännas av kommissionen innan bidrag ges.

5.6.1 Kommissionen har godkänt stöd till flygplatserna Sundsvall-Timrå och Skellefteå för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Efter det att Sverige till EU-kommissionen anmält sin avsikt att ge flygplatserna Sundsvall-Timrå och Skellefteå i uppdrag att utföra en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse godkände kommissionen den 19 januari 2016 att flygplatserna Sundsvall-Timrå och Skellefteå får offentligt stöd.

Enligt kommissionens undersökning skulle en brist på godtagbara förbindelser mellan Västernorrland respektive Västerbotten och Stockholm och resten av Europa på ett betydande sätt försämra invånarnas levnadsstandard och minska verksamheten och affärsutsikterna i dessa regioner. Detta skulle allvarligt hämma den sociala och ekonomiska utvecklingen i områdena. Kommissionen fastställde också i överensstämmelse med riktlinjerna för statligt stöd till flygplatser och flygbolag att ersättningen inte får användas för att subventionera flygbolag som strävar efter att utveckla kommersiella flygtransporttjänster.

Detta är första gången som kommissionen har bedömt en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse i samband med förvaltningen av en flygplats genom att samtidigt tillämpa kriterierna i 2014 års riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag och 2012 års rambestämmelser om offentliga tjänster.²⁰ Noteras bör emellertid att det handlar om endast den variant av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som kräver anmälan och godkännande av kommissionen. För flygplatser som har färre än 200 000 passagerare krävs, om villkoren i kommissionens beslut 2012/21/EU är uppfyllda, ingen anmälan.

²⁰ Meddelande från kommissionen – Europeiska unionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster (2011) (EUT C 8, 11.1.2012, s. 15).

6 Flygskatter i EU

6.1 Inledning

Enligt direktiven ska utredningen analysera uppbyggnaden och utformningen av modeller för uttag av flygskatt i andra medlemsstater. I uppdraget ingår också att analysera medlemsstater som har haft men avskaffat flygskatt eller undersökt men valt att inte införa flygskatt.

I EU finns det flera länder som tar ut skatt för avresande flygpassagerare, exempelvis Tyskland och Storbritannien. Andra länder, till exempel Danmark och Nederländerna har haft men avskaffat flygskatt. I Portugal föreslogs år 2014 en flygskatt men regeringen valde att inte införa den.

Det finns även länder utanför EU som tar ut skatt för flygpassagerare, exempelvis Bosnien, Serbien och Sydafrika. Dessa kommer emellertid inte att beröras i det följande. Även Norge tar ut en flygskatt för avresande passagerare. Eftersom Norge är ett grannland till Sverige finns det enligt utredningens mening anledning att titta på uppbyggnaden och utformningen av den flygskatt som gäller där, även om Norge inte är en medlemsstat i EU.¹

I detta kapitel finns det inledningsvis anledning att påpeka att språkbruket vad gäller begreppen skatt och avgift skiljer sig åt mellan länderna. Det som betecknas skatt i ett land kan rubriceras som avgift i ett annat land, även om syfte, inriktning och utformning i stort sett överensstämmer.

I Sverige har man strävat efter att åstadkomma en strikt tillämpning av de båda begreppen skatt och avgift (se avsnitt 10.3). I exempelvis Norge är emellertid bruket av begreppen skatt och avgift inte

¹ Norge är medlemsland i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), som innefattar de 28 EU-länderna och 3 av de 4 Efta-länderna: Norge, Island, Liechtenstein och Schweiz (Schweiz är inte med i EES).

alls entydigt. Skatt består i Norge av direkta och indirekta skatter. Indirekta skatter är ”mervardiavgift og særavgifter”, vilka i Sverige motsvaras av mervärdesskatt och punktskatter. Begreppet avgift används i Norge också för så kallade sektorsavgifter. Dessa intäkter är öronmärkta för särskilda ändamål, som till exempel ”luftfartsavgiftene” som ska finansiera Avinors² verksamhet.

I det följande kommer huvudsakligen begreppen flygskatt eller skatt att användas om inte den nationella benämningen används.

6.2 Danmark

I Danmark infördes en skatt för vissa flygresor redan år 1991 – lov nr. 389 af 6. juni 1991 om afgift af visse flyrejser. Inledningsvis omfattades endast passagerare som reste utomlands med flyg från en dansk flygplats av lagen. Efter påpekande från EU-kommissionen i december 1996 om att lagen stod i strid med fördragsbestämmelserna om fri rörlighet för tjänster och fri rörlighet för personer ändrades den till att omfatta även inrikespassagerare. Från och med den 1 januari 1998 togs därför en skatt om 75 danska kronor ut för både inrikes- och utrikespassagerare. Vissa passagerare undantogs från skatten, exempelvis barn under 2 år, flygpersonal på tjänsteresa och transit- och transferpassagerare. Många danska passagerare valde att resa från flygplatser i Sverige till följd av skatten, och på grund av skattens negativa effekter på den danska ekonomin samt turistnäringen avskaffades den år 2007.³

Under sommaren 2011 föreslog den danska regeringen att en passagerarskatt om 75 danska kronor åter skulle införas. Planerna fullföljdes dock inte.⁴

² Norges största ägare av flygplatser.

³ Gordijn, H., Kolkman, J., Effects of the Air Passenger Tax, Behavioral responses of passengers, airlines and airports, KiM Netherlands Institute for Transport Policy Analysis, 2011.

⁴ Informationen är hämtad från webbsidan www.hallbartflyg.se/blogg/gladjande-nyheter-om-dansk-passageravgift/, den 20 april 2016.

6.3 Frankrike

Frankrike har sedan den 1 januari 1999 en flygskatt – Taxe de l'Aviation Civile, även kallad TAC – som tas ut för varje kommersiell flygning.⁵

Skatten baseras på antalet passagerare som flyger från Frankrike, de franska utomeuropeiska departementen samt Saint-Barthélemy och Saint-Martin. Skattskyldig är det kommersiella luftfartsföretag, oberoende av nationalitet och juridisk status, som transporterar passagerare på franskt territorium. Skattskyldigheten inträder när passageraren stiger ombord på flygplanet.

Skattens storlek bestäms utifrån passagerarens slutdestination. För passagerare som flyger till destinationer inom EES och Schweiz tas skatt ut med 4,44 euro och för passagerare som flyger till övriga destinationer tas 8 euro ut. I lagen undantas flera kategorier passagerare från skatteplikt, bland andra flygbesättning, barn under 2 år, direkttransitpassagerare och passagerare som fortsätter sin flygning efter en nödlandning på grund av tekniska problem, ogynnsamma väderförhållanden eller annan force majeure.

Från och med den 1 januari 2016 undantas även transferpassagerare från skatteplikt. Undantaget infördes för att förbättra konkurrensförhållandena för luftfarten.⁶ Avsikten är att det inte ska vara en högre beskattningsnivå vid flygning från Paris än om man flyger från Frankfurt eller London.

Förutom TAC har Frankrike sedan den 1 juli 2006 en så kallad solidaritetsskatt – taxe de solidarité sur les billets d'avion – som tas ut på alla kommersiella flygningar från flygplatser i Frankrike. Skatt tas ut för passagerare i trafikflygplan. Skattenivån beror på passagerarnas slutdestination och klassen av resor. Skattenivån för passagerare som reser inom EES och Schweiz är för närvarande 11,27 euro i klass "Première" eller "Affaires" och 1,13 euro i normalklass. För passagerare som reser till alla andra destinationer ligger skattenivån beroende på reseklass som ovan på 45,07 euro respektive 4,51 euro.

⁵ L'article 51 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 Décembre 1998) och l'article 302 bis K du Code Général des Impôts.

⁶ Informationen är hämtad från webbsidan www.air-journal.fr/2015-04-02-les-compagnies-exonerees-a-50-de-la-taxe-de-laviation-civile-pour-les-passagers-en-correspondance-5142076.html, den 20 april 2016.

När det gäller undantag från skatteplikt följer dessa samma regler som TAC, se ovan. Skattenivåerna för både solidaritetsskatten och TAC ändras årligen.

6.4 Irland

Irland hade till och med utgången av år 1999 en passagerarskatt på både flyg- och båtresor till enbart utländska destinationer, men den avskaffades efter påpekande från EU-kommissionen.

Den 30 mars 2009 införde Irland åter en flygskatt – Air travel tax – som togs ut för varje passagerare som reste från en flygplats i Irland (med undantag för flygplatser med färre än 10 000 passagerare per år och sedermera, från och med den 3 juni 2009, 50 000 passagerare per år).⁷ Skattskyldig var i första hand flygoperatören och skattskyldigheten trädde in när en passagerare reste från en irländsk flygplats i ett flygplan som hade kapacitet för mer än 20 passagerare och som inte användes för statliga eller militära ändamål.

Vid införandet av flygskatten låg skattenivån på 2 euro vid en flygning från en flygplats i Irland till en destination som låg högst 300 kilometer från Dublins flygplats. För flygningar till övriga destinationer togs en skatt om 10 euro ut. I praktiken innebar det att nästan alla gränsöverskridande flygningar omfattades av den högre skatten, medan samtliga inrikesflyg omfattades av den lägre skatten. Efter påpekande från EU-kommissionen om att differentieringen kunde utgöra hinder mot den fria rörligheten för tjänster⁸ ändrade Irland skatten till ett fast belopp om 3 euro per passagerare oavsett destination från den 1 mars 2011.

Skatten avskaffades från och med den 1 april 2014 på grund av att konsekvenserna för den irländska ekonomin ansågs vara för stora.

⁷ Section 55 of the Finance (No. 2) Act 2008 (No. 25 of 2008), as amended by section 18 of the Finance Act 2009 and section 48 of the Finance Act 2011.

⁸ Informationen är hämtad från webbsidan http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-734_en.htm, den 20 april 2016.

6.5 Nederländerna

I Nederländerna infördes en flygskatt den 1 juli 2008 som en del i ett grönare skattesystem. Skatten togs ut för passagerare som reste från nederländska flygplatser och delades upp i två avståndsintervall. För flygning till destinationer inom EU samt andra destinationer på ett avstånd om högst 2 500 kilometer från Nederländerna, var skattenivån 11,25 euro och för flygningar till alla andra destinationer var skattenivån 45 euro.

Flygskatten i kombination med den globala finanskrisen ledde till att antalet avresande passagerare från flygplatser i Nederländerna minskade kraftigt. Vissa utländska flygplatser, flygföretag och researrangörer drev också en målinriktad marknadsföring för att dra nytta av människors önskan att slippa undan flygskatten. Detta bidrog till att nederländska passagerare i ökad omfattning valde att resa från vissa flygplatser i Tyskland och Belgien. Flygplatserna Weeze/Niederrhein, Düsseldorf och Charleroi såg sina nederländska passagerarvolymerna öka medan passagerarvolymerna vid flygplatsen Schiphol sjönk med 1,4 miljoner passagerare, eftersom resenärerna valde att flyga från grannländerna. Det rapporterades även om att flygskatten orsakade stor ekonomisk skada i flyg- och turistbranschen.

Med anledning av de negativa effekterna i flyg- och turistbranschen sattes skatten på flygresor ned till 0 euro från och med den 1 juli 2009 för att helt avskaffas från och med den 1 januari 2010.⁹

6.6 Norge

I Norge infördes år 1978 en skatt på charterresor med flyg. Skatt togs ut med 100 norska kronor per passagerare. År 1994 bytte skatten namn till ”avgift på flyging av passasjerer till utlandet”, och skattesatsen sattes till 60 norska kronor per passagerare. I april 1995 utvidgades skatteplikten till att också gälla inrikesresor. I april 1998 ändrades skatten till en skatt baserad på antalet passagerarsäten i flygplanet, oavsett om sätena användes under den aktuella flygningen eller inte. I juni 1999 ändrades skatten åter till en skatt

⁹ Detta avsnitt bygger i huvudsak på studien *Effects of the Air Passenger Tax*, KiM Netherlands Institute for Transport Policy Analysis, 2011.

på passagerare. Skattesatsen var då 228 norska kronor för utrikesflygningar och 114 norska kronor för vissa inrikesflygningar. Skatten avskaffades från och med den 1 april 2002. Anledningen till avskaffandet var bland annat att skattebefrielsen för vissa inrikesresor inte var förenlig med EFTA-traktatet.

Den norska regeringen aviserade i oktober 2015 införandet av en ny skatt på flygresor. Stortinget antog förslaget den 14 december 2015. Tid för införandet av flygskatten planerades till den 1 april 2016 men "flypassasjeravgiften" infördes först den 1 juni 2016.¹⁰ Alla kommersiella flygningar med passagerare från norska flygplatser omfattas av flygskatten, med vissa i föreskriften angivna undantag. Med kommersiell flygning avses alla flygningar utom militär luftfart och flygning i räddnings-, nödhjälps- eller ambulanstjänst. Skatteplikten inträder när flygningen påbörjas och beräknas per passagerare som börjar en skattepliktig flygning.

För år 2016 är skattesatsen 80 norska kronor¹¹ per passagerare med undantag av flygbolagens anställda som är på tjänsteresa, barn under två år, transit- och transferpassagerare. För transit- och transferpassagerare ställs krav på att den påföljande flygningen ska påbörjas inom 24 timmar efter den föregående och stå i direkt förbindelse med denna. Det krävs även resedokumentation innehållande vissa i föreskrifterna angivna uppgifter. Skattskyldiga flygföretag ska vara registrerade hos beskattningsmyndigheten. Utländska flygföretag kan endast vara registrerade och rapportera samt betala flygskatt genom en representant i Norge.

Syftet med flygskatten är först och främst fiskalt. Skatten förväntas dra in över 1 miljard norska kronor per år till statskassan.

Som en konsekvens av den norska flygskatten har styrelsen för Moss flygplats Rygge, som är en bas för lågprisflyg och regionala linjer, meddelat att den kommersiella flygtrafiken kommer att läggas ned från och med den 1 november 2016.¹²

¹⁰ Bestämmelserna om "flypassasjeravgiften" finns i kapitel 3–22 i "Forskrift om særavgifter".

¹¹ På norska inrikesresor tillkommer en mervärdesskatt om 10 procent, se Stortingets "vedtak om merverdiavgift § 4". Utrikesresor från Norge beläggs inte med mervärdesskatt, se "merverdiavgiftsloven § 6–28".

¹² Informationen är hämtad från Rygge flygplats hemsida

www.rygge.no/artikkel/505/Moss-lufthavn-Rygge-legges-ned, den 5 oktober 2016.

6.7 Portugal

Sommaren 2014 föreslog den portugisiska regeringen som en del av en grön skattereform (Anteprojetto de Reforma da Fiscalidade Verde) att en flygskatt för passagerare om 3 euro skulle införas i syfte att luftfarten skulle kompensera samhället för dess förorenande inverkan. I september 2014 lade regeringen fram ett något ändrat förslag innebärande att skatt inte skulle tas ut för passagerare som reser till flygplatser inom EES utan endast för passagerare i inrikesflyg med 3 euro och för passagerare som reser till destinationer utanför EES med 15 euro. Förslaget förväntades godkännas av regeringen tillsammans med budgetlagen för år 2015.

Den portugisiska regeringen beslutade dock att inte inkludera flygskatten i den gröna skattereformen. Som motiv härför framfördes att en flygskatt var en åtgärd som skulle vara kontraproduktiv och äventyra tillväxten i den sektor som visade bäst resultat i den portugisiska ekonomin. Dessutom skulle den internationella luftfarten snart komma att omfattas av en global mekanism. Utöver detta sades att skatten slutligen uteslutits från den gröna reformen, trots att den kunde ha genererat intäkter om 33 miljoner euro, på grund av att intresset för portugisiska flygplatser skulle komma att minska. I ljuset av den kampanj som regeringen förde för att locka flygbolag till Portugal skulle en flygskatt ha varit kontraproduktiv.¹³

6.8 Storbritannien

Sedan den 1 november 1994 har Storbritannien en skatt – Air Passenger Duty, förkortad APD – som tas ut per flygpassagerare som reser från en flygplats i Storbritannien, det vill säga England, Wales, Skottland och Nordirland.¹⁴ Isle of Man och Kanalöarna är inte del av Storbritannien i detta hänseende.

Systemet för APD har ändrats flera gånger. Ursprungligen togs en skatt om 5 brittiska pund ut för resor inom ”European Economic Area” och 10 brittiska pund för övriga resor. Den 1 november

¹³ Avsnittet bygger på publikationen Anteprojetto de Reforma da Fiscalidade Verde av Comissão para a Reforma da Fiscalidade Verde och information från International Air Transport Association (Iata) per e-post den 6 oktober 2016.

¹⁴ Den primära lagen återfinns i Finance Act 1994.

2009 genomfördes en större reformering av systemet. Dels infördes fyra avståndsklasser, dels gjordes en åtskillnad mellan ”Standard rate” och ”Reduced rate”, där den senare gäller för ekonomiklass och den förra för övriga, dyrare klasser. Avståndintervallen var 0–2 000 miles, 2 001–4 000 miles, 4 001–6 000 miles och över 6 000 miles.

Efter parlamentsvalet år 2010 meddelade den då nya regeringen att man tänkte reformera skatten från att gälla per passagerare till att gälla per flygplan. Skatten skulle differentieras efter flygplanens vikt och avstånd. Man menade att detta skulle ge en bättre korrelation mellan skattenivå och utsläpp, genom att stimulera en högre beläggningsgrad. I sitt budgettal år 2011 sa emellertid finansminister George Osborne följande:

Let me be straight with the House: we had hoped that we could replace the per passenger tax with a per plane tax. We have tried every possible option, but have reluctantly had to accept that all are currently illegal under international law.

I den brittiska regeringens samrådsdokument talades relativt lite om de rättsliga hindren för att införa en skatt per flygplan. Det noterades helt enkelt att Storbritannien har undertecknat 1944 års Chicagokonvention och har luftfartsavtal med över 150 länder samt att många aktörer hade uttryckt oro över lagligheten och möjligheten att införa en skatt per plan enligt gällande internationella regler.¹⁵

Under åren har reseorganisationer och flygbolag i Storbritannien konsekvent framfört att APD bör avskaffas men utan framgång. I budgettalet för år 2014 meddelade emellertid finansminister George Osborne att APD skulle ändras till två avståndsklasser och storleken på skatten avsevärt ökas för affärsjetplan från den 1 april 2015. Systemet reformerades som utlovat.

Skattens storlek bestäms utifrån flygresans slutdestination. Från och med den 1 april 2016 gäller följande indelningar och belopp för APD.¹⁶

¹⁵ Seely, A., Air passenger duty: recent debates and reform, 2016.

¹⁶ Skattenivåerna för resor över 2 000 miles från London höjs från och med den 1 april 2017 i respektive klass till 75 pund, 150 pund och 450 pund.

Distans från London	Resande i ekonomiklass	Resande i annan klass	Resande i flygplan som väger minst 20 ton eller mer och är utrustat för färre passagerare än 19 personer
0 till 2 000 miles	13	26	78
över 2 000 miles	73	146	438

Samtliga belopp är angivna i brittiska pund.

Flera kategorier passagerare undantas från APD, exempelvis besättningsmedlemmar eller personer som utför reparation, underhåll eller säkerhetsarbete samt transit- och transferpassagerare. APD tas inte heller ut för passagerare som flyger från de skotska regionerna Highlands och Islands.¹⁷ Tidigare gällde även ett undantag för barn under 2 år som inte hade eget säte. Åldersgränsen för barn har emellertid höjts under senare år för att hjälpa familjer att sänka kostnaderna för barn som färdas i lägsta reseklassen.¹⁸ Från och med den 1 maj 2015 gällde undantag för barn under 12 år och från och med den 1 mars 2016 gäller undantag för barn under 16 år som reser i ekonomiklass.

Betalningsansvarig för APD är luftfartygsoperatören. En operatör, som sannolikt kommer att göra mer än tolv flygningar per år från brittiska flygplatser eller med ett årligt skatteansvar för mer än 5 000 brittiska pund, och som inte har någon verksamhet eller andra fasta etableringen i Storbritannien, måste utse en skatte-representant i Storbritannien.

När det gäller Nordirland har den nordirländska församlingen (NIA) fått befogenhet att bestämma storleken på APD på direkta långdistansflygningar som avgår från flygplatser i Nordirland. Med verkan från den 1 januari 2013 har NIA satt nivån till 0 brittiska pund.

Även Skotland har numera befogenhet att besluta om en skatt på flygpasagerare som ska ersätta APD och gälla från april 2018.

¹⁷ Se Kommissionens beslut av den 16 maj 2006, N 169/06 – Förenade kungariket – Stöd av social karaktär på lufttransportområdet i de skotska regionerna Highlands och Islands (EUT C 272, 9.11.2006, s. 10).

¹⁸ Informationen är hämtad från brittiska regeringens webbsida www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/385184/TIIN_22_8.pdf, den 20 april 2016.

Den skotska regeringen planerar för en minskning av flygskatten med 50 procent. Regeringen avser att utforma och strukturera en flygskatt som bättre stödjer målet att öka Skottlands internationella anslutning och generera hållbar tillväxt. Det kan enligt regeringen bidra till att skapa nya direktlinjer, upprätthålla befintliga linjer och öka turismen.¹⁹

Regionala flygplatser i England har uttryckt oro över den påverkan som decentraliseringen kan ha på deras konkurrenskraft, om den skotska regeringen beslutat att minska eller avskaffa APD.²⁰

Det finns studier på effekterna av den brittiska flygskatten. Seetaram med flera²¹ skattar inkomst-, pris- och skatteelasticiteter för tio destinationsländer med avresa från Storbritannien. Författarna finner att införandet av den brittiska flygskatten har påverkat efterfrågan på flygresor negativt till fem av de tio utvalda destinationerna som studeras. Ett problem som påpekas i studien är att det är svårt att särskilja skatteförändringen från prisförändringen, då skatten är en del av priset. För efterfrågan på långväga resor – Australien och Förenta staterna – finner studien ingen effekt av skatten. Författarnas slutsats är att den brittiska skatten endast haft en marginell effekt på efterfrågan på flygresor och därtill hörande utsläpp av koldioxid.

I en motsvarande studie av Mayor och Tol²² studeras förväntade effekter av en dubbling av nivåerna av den brittiska flygskatten. Dessutom studeras ett alternativ där skatten tas bort helt. I studien exkluderas flygresande inom Storbritannien liksom tjänsteresenärer. Resultaten av studien pekar på att en skatt baserad på avresande passagerare och avståndsband kan ha en negativ effekt på utsläppen av koldioxid från flyget. Anledningen till resultatet är att flygskatten förändrar relativpriserna mellan kort- och långväga resor, där priset för långväga resor påverkas mindre, i procentuella termer. Det innebär att långväga resor blir relativt mer attraktiva när en sådan skatt införs. Effekten i den skattade modellen är att

¹⁹ Informationen är hämtad från webbsidan www.gov.scot/Topics/Government/Finance/scottishapproach/airpassengerduty, den 5 oktober 2016.

²⁰ Seely, A., Air passenger duty: recent debates and reform, 2016.

²¹ Seetaram, N, Song, H och Page, J., Air passenger duty and outbound tourism demand from the United Kingdom, *Journal of Travel Research*, vol 53(4), 476–487, 2014.

²² Mayor, K och Tol, R. S. J., The impact of the UK aviation tax on carbon dioxide emissions and visitor numbers, *Transport Policy*, vol 14(6), 507–513, 2007.

efterfrågan på långväga resor ökar när skatten införs, medan efterfrågan för kortväga resor minskar, ett resultat som dock inte stöds av exempelvis Seetaram med flera. En tydlig svaghet med studien är att resultaten baseras på simuleringar, inte faktiska utfall.

6.9 Tyskland

Tyskland har sedan den 15 december 2010 en flygskatt som tas ut för passagerare som reser från tyska flygplatser i flygplan eller helikopter – Luftverkehrssteuergesetz. Införandet av skatten har motiverats med både fiskala skäl och miljöskäl.

Skattenivån är differentierad efter avståndet till de största kommersiella flygplatserna i destinationslandet från Tysklands största flygplats – Frankfurt am Main. Olika skattenivåer tillämpas beroende på flygresans slutdestination. Inrikesflyg och flyg till länder som framgår av bilaga 1 till lagen (EU- och EFTA-medlemsstaterna, EU-kandidatländerna och Turkiet, Ryssland, Marocko, Tunisien och Algeriet) beskattas med 7,38 euro per passagerare. Resor till länder som anges i bilaga 2 till lagen på ett avstånd upp till högst 6 000 kilometer från Frankfurt am Main (andra länder i Nord- och Centralafrika, Mellanöstern och länder i Centralasien) beskattas med 23,05 euro per passagerare. Passagerare som reser till länder med ett avstånd längre än 6 000 km från Frankfurt am Main beskattas med 41,49 euro.

I lagen görs flera undantag från skatteplikt, exempelvis för passagerare som medföljer vid förnyad avgång efter ett tekniskt stopp på tysk mark eller en nödlandning efter att ha lyft från en tysk flygplats, passagerare i militärflyg, barn under 2 år som inte har eget säte och flygpersonal. Tyskland har också fått godkännande av EU-kommissionen att reducera storleken på skatten med 20 procent på flygningar till vissa öar i Nordsjön.²³

Skattskyldiga är endast kommersiella operatörer och skattskyldigheten inträder när en passagerare avreser från en tysk flygplats. Luftfartygsoperatör som inte har sitt säte i Tyskland eller någon annan medlemsstat i EU måste utse en skatterepresentant i Tysk-

²³ EU-kommissionens beslut den 20 december 2012 (C (2012) 9451).

land. Operatör inom EU får, men måste inte, utse en skatte-representant i Tyskland.

Det finns en del studier avseende effekterna av den tyska flygskatten. Fichert²⁴ med flera estimerar i en studie att efterfrågan på flygresor har minskat med mellan 1,2 och 2,8 procent till följd av att skatten har införts. Tidigare studier, Thiessen med flera²⁵, har inte funnit någon sådan effekt. Fichert med flera argumenterar för att orsaken till att tidigare studier inte har funnit någon effekt är att efterfrågeförändringen måste ses från antalet avresande passagerare i Tyskland, inte det totala antalet passagerare som även inkluderar både transit- och transferpassagerare.

Thiessen med flera argumenterar i sin studie även för fler konsekvenser än för endast efterfrågan på flygresor, som inte tycks påverkas av en skatt. Författarna finner att efterfrågan på resor med lågprisflygbolag är mer priskänslig, vilket troligtvis innebär att de påverkas i större utsträckning av skatten. Utvecklingen i fråga om antalet passagerare på flygplatser som trafikeras av lågprisbolag talar även för det påståendet, då utvecklingen där har varit mindre stark än på andra flygplatser, och i vissa fall negativ. Författarna finner inga bevis för att gränsnära flygplatser har drabbats i större utsträckning än övriga flygplatser. Tillväxten är förvisso lägre vid dessa flygplatser, men så var fallet även innan skatten infördes. Skillnaden kan i stället förklaras av strukturella omvandlingar där fler resor sker från stora flygplatser. Vidare finner författarna att skatten på flygresor har en effekt på sysselsättningen i så mån att arbetstillfällen flyttar mellan sektorer, men inte att de försvinner.

6.10 Österrike

Österrike införde en flygskatt den 1 april 2011 – Flugabgabegesetz – efter den tyska modellen. Den österrikiska flygskatten gäller emellertid för både kommersiella och icke-kommersiella luftfartygsoperatörer. Flygskatt tas ut för passagerare som reser från de sex stora österrikiska flygplatserna Wien, Salzburg, Linz, Innsbruck,

²⁴ Fichert, F., Forsyth, P. och Niemeier, H-M., Auswirkungen der deutschen Luftverkehrsteuer auf das Passagieraufkommen – Eine Zwischenbilanz, 2014.

²⁵ Thiessen, F., Haucke, A. och Wosnitza, A., Auswirkungen der Luftverkehrsteuer auf die Entwicklung des Luftverkehrs in Deutschland, 2013.

Klagenfurt och Graz i flygplan med en tillåten vikt om minst 2 000 kilogram.

Storleken på skatten beror på det geografiska avståndet till destinationen från Österrike. Det finns tre avståndsklasser; kort-, medel- och långdistansflyg. För kortdistansflygningar – till Europa, Ryssland och de flesta nordafrikanska länder – tas en skatt om 7 euro per passagerare ut, för medeldistansflygningar – till destinationer i Mellanöstern, andra afrikanska länder, Indien och Förenade Arabemiraten – tas en skatt om 15 euro per passagerare ut och för långdistansflygningar – till Förenta staterna, Kanada, Brasilien, Kina med flera – tas en skatt om 35 euro per passagerare ut. Lagen innehåller ett antal undantag från skatteplikt, bland annat för barn under 2 år som inte har eget säte, besättningsmedlemmar, utbildningsflyg, transit- och transferpassagerare, avgångar i militärt, medicinskt eller humanitärt syfte och avgångar efter en oplanerad landning.

Det är flygoperatören som är skyldig att redovisa och betala skatten. Även ägaren av den inhemska flygplatsen är ansvarig för skatten. Om flygoperatören inte har någon verksamhet eller fast driftställe i Österrike måste denne utse en skatterepresentant. För operatörer inom EU är det valfritt att utse en skatterepresentant i Österrike.

Den österrikiska flygskattens effekter har inte studerats i någon större utsträckning. Shönpflug med flera²⁶ har studerat om en eventuell överflyttning av passagerare från österrikiska flygplatser till flygplatser i närbelägna länder har skett sedan skatten infördes. Författarna kommer i studien fram till att det inte har skett någon större flykt av passagerare, vilket förklaras med att Tyskland har en liknande skatt.

²⁶ Shönpflug, K, Paterson, I och Sellner, R., Evaluierung der Flugabgabe Update zur IHS Studie 2012, Institute for advanced studies, Vienna, 2014.

7 Utformningen av ett system för skatt på flygresor

7.1 Inledning

Utredningens uppdrag är att ta fram ett förslag till skatt på flygresor som syftar till att minska flygets klimatpåverkan. I Sverige har det vid ett par tillfällen förekommit att skatt tas ut i direkt anslutning till flygresor. En särskild skatt på charterresor¹ togs ut under åren 1978–1993 och under perioden mars 1989–december 1996 fanns det en miljöskatt på inrikesflyg.² Under våren 2006 fattade riksdagen beslut om att införa lagen (2006:909) om skatt på flygresor. Lagen skulle träda i kraft den dag regeringen bestämde. Av skäl som anges i avsnitt 3.2 föreslog emellertid regeringen att lagen skulle upphävas och riksdagen beslutade i enlighet med detta.³

Det är alltså länge sedan någon form av skatt på flygresor togs ut. Detta innebär att ett nytt system med skatt på flygresor ska utformas. Systemet bör enligt utredningens mening vara enkelt och okomplicerat, utan att de förväntade effekterna för den skall uteblir. En grundläggande utgångspunkt är att skatten ska vara förenlig med unionsrätten. I detta kapitel behandlas närmare de förutsättningar som bör vara uppfyllda för att en god acceptans av systemet ska uppnås.

¹ Lagen (1978:144) om skatt på vissa resor.

² Lagen (1988:1567) om miljöskatt på inrikesflyg.

³ Prop. 2006/07:1, bet. 2006/07:FiU1, rskr. 2006/07:9.

7.2 Krav som bör ställas på ett system för skatt på flygresor

7.2.1 Förutsättningar för acceptans

Om en skatt på flygresor införs kommer flygbranschen och de konsumenter som reser med flyg att påverkas på olika sätt. Även turismbranschen och andra aktörer i samhället kan komma att påverkas. Det är därför viktigt att skapa en tillräcklig acceptans för ett sådant skattesystem. Acceptansen är i hög grad kopplad till hur systemet är utformat och hur införandet förbereds. Vad intäkterna används till, hur hög skatten är, vad flygföretagen och konsumenterna känner till om syftet med skatteuttaget och effekterna av alternativa åtgärder är andra faktorer som påverkar acceptansen av ett system med skatt på flygresor. Det krävs att systemet är i bruk under en någorlunda lång tid för att systemets långsiktiga påverkan på flygtrafiken, resmönster, klimatet med mera, ska kunna utvärderas.

Nedan redogörs för de viktigaste kriterierna som ett system med skatt på flygresor bör uppfylla för att acceptansen av systemet ska bli så stor som möjlig. Vissa av de uppräknade kriterierna är emellertid delvis motstridiga. När ett system med skatt på flygresor skapas måste det därför göras avvägningar mellan kriterierna och alla dessa kan inte beaktas fullt ut.

7.2.2 Huvudsyftet bör återspeglas i systemet

Det är från acceptanssynpunkt viktigt att utformningen av systemet återspeglar huvudsyftet att minska flygets klimatpåverkan genom att uppmuntra konsumenter att välja mer miljövänliga alternativ och motivera flyget till effektivare transporter. Detta innebär exempelvis att skatt bör tas ut för flygresor som utförs i stor omfattning och därmed har störst påverkan på klimatet. Vidare bör storleken på skatten om möjligt differentieras efter flygresornas längd.

7.2.3 Systemet bör vara lätt att förstå och använda

Det bör ställas stora krav på att ett nytt system med skatt på flygresor är enkelt och okomplicerat. Systemet bör vara lätt att förstå och använda för flygföretagen och konsumenterna. Detta ställer krav på att informationen om systemet är tydlig och lättillgänglig.

7.2.4 Systemet bör vara effektivt och pålitligt

Det system som används vid uttag av skatt på flygresor bör, liksom andra system som används för skatteuttag, uppfylla högt ställda krav på säkerhet. Som exempel kan nämnas att höga krav bör ställas på att de som berörs av systemet inte utsätts för felaktiga debiteringar eller liknande. Vidare bör systemet i möjligaste mån förhindra att den enskilde resenären eller flygföretaget oriktigt kommer undan skattskyldighet.

7.2.5 Systemet bör vara rättvist

De differentieringar av skattebeloppen som systemet kan innehålla bör grundas på omständigheter som är direkt hänförliga till syftet med systemet, det vill säga att minska flygets klimatpåverkan. Systemet får inte innebära att några resenärer eller flygföretag drabbas av högre kostnader än vad som är motiverat av dessa skäl. Det får inte heller innebära att andra, av skäl som uppfattas som godtyckliga, får lägre kostnader eller helt eller delvis undantas från skattskyldigheten.

7.2.6 Hanteringskostnaderna för systemet bör vara rimliga

Ett system med skatt på flygresor får inte innebära alltför stora påfrestningar vare sig för flygföretagen eller för det allmänna. Eftersom syftet med att införa en skatt på flygresor är att med hjälp av ekonomiskt styrmedel påverka konsumenterna och flygföretagen att agera på ett visst sätt – att avstå från flygresan alternativt välja mer miljövänligt transportslag respektive genomföra effektivare transporter – måste systemet innehålla ett ekonomiskt incitament för konsumenter och flygföretag att agera på önskvärt sätt.

Vad gäller kostnaderna för det allmänna kan man utgå från att ett skattesystem inte skulle accepteras om kostnaderna för systemet är för höga i förhållande till intäkterna och därmed innebär ytterligare en pålaga för de enskilda medborgarna.

7.3 Modeller för uttag av skatt på flygresor

Utredningen har övervägt fyra modeller för utformningen av det system som ska styra hur skatten för flygresor beräknas och redovisas. Nedan behandlas de olika modellerna.

7.3.1 Flygplanets vikt som skattebas

Inledningsvis har utredningen diskuterat möjligheten att ta ut skatt med flygplanets vikt som skattebas. Fråga blir då om en skatt på flygplan. Ett exempel på en skatt som bygger på vikt är den svenska fordonsskatten på tunga fordon, traktorer, motorredskap och släpvagnar.⁴ Enligt direktiven ska emellertid utredningen utforma en skatt på flygresor. Utredningen har därför valt att inte utreda denna modell vidare. Den bedöms falla utanför utredningens uppdrag.

7.3.2 Flygbiljetten som skattebas

Denna modell bygger på att skatt tas ut direkt på biljetten för flygresan från Sverige. Inledningsvis uppkommer då frågan om vem som ska vara skyldig att redovisa och betala skatten – biljettköparen eller biljettförsäljaren – och när skattskyldigheten ska inträda.

I ett system med biljettköparen som direkt skattskyldig blir antalet skattskyldiga mycket stort och dessa bor inte endast i Sverige, utan även runt om i världen. Att införa ett deklarationsförfarande skulle föra med sig stora administrativa svårigheter. Det skulle inte heller vara pålitligt och effektivt utan lätt kunna missbrukas av den som vill undvika skatt. Dessutom skulle ett sådant förfarande medföra ett krav på kontrolluppgifter från biljettförsäljarna som i sig skulle vara svårt att kontrollera efterlevnaden av. Ett annat alternativ är

⁴ Vägtrafikskattelagen (2006:227).

att samla in boardingkort från resenärerna vid avresan från Sverige för debitering eller återbetalning av skatt i efterhand. Detta ställer dock krav på stora administrativa insatser och utveckling av nya system till höga kostnader. Mot den bakgrunden anser utredningen att det inte finns skäl att vidare utveckla modellen med biljettköparen som skattskyldig.

I ett system med biljettförsäljaren som skattskyldig torde skattskyldigheten inträda när betalning för flygresan tas emot. Även med denna utgångspunkt finns många svagheter i modellen. Mängden skattskyldiga skulle bli omfattande eftersom flygbiljetter säljs av många flygföretag och resebyråer, i Sverige och andra länder samt genom internet. Det skulle kräva en komplicerad och kostsam administrations- och kontrollapparat för det allmänna. Kraven på effektivitet och pålitlighet skulle därmed bli svåra att uppfylla.

Fördelen med ett system som bygger på att flygbiljetten används som skattebas är att det troligen skulle ha en god styrande effekt på flygresandet, eftersom fördyringen blir direkt synlig för konsumenten. Konsumenten kan då välja ett annat transportslag eller avstå från flygresan, vilket kan bidra till minskning av flygets klimatpåverkan. Däremot skulle systemet förmodligen inte utgöra något incitament för flygföretagen att vidta några miljöförbättrande åtgärder.

7.3.3 Passagerare som skattebas

I denna modell tas skatt ut för varje passagerare som reser från en flygplats i Sverige. Skattskyldig är det flygföretag som utför flygningen. Antalet skattskyldiga blir därmed begränsat. Skattskyldigheten inträder när planet lyfter från marken. Från skatteplikt kan undantag göras för exempelvis barn, flygpersonal och passagerare som transporteras i ambulansflyg eller militärflyg. För att få en så god överensstämmelse som möjligt mellan skattenivån och de utsläpp flyget orsakar kan den differentieras efter olika avståndsintervall.

Skatten är i denna modell en punktskatt. Flygföretaget ska vara registrerat hos Skatteverket och deklarerar skatten på flygresor. Det allmännas kostnader för administration kan hållas nere eftersom det redan finns system för administration av punktskatter hos Skatte-

verket som kan användas för att administrera ytterligare en punktskatt.

I kapitel 6 redovisar utredningen hur regleringen av flygskatt utformats i några andra länder. Gemensamt för dessa är att skatt tas ut per avresande passagerare.

En klar fördel med modellen att ta ut skatt per avresande passagerare är att den är enkel och beprövad. Det innebär att det redan bör finnas system för hantering av redovisning och betalning av sådan skatt hos flera flygföretag som utför flygningar från Sverige. Redan i dag samlar flygföretagen in och lagrar uppgifter om hur många passagerare som flyger med företaget, varför den ytterligare administrativa bördan blir begränsad till att överföra informationen i ett deklarationsförfarande till Skatteverket. Flygföretagets kostnad för hantering av skatten bör därför inte bli påfallande hög.

En skatt som grundas på avresande passagerare saknar direkt koppling till utsläppsmängder av växthusgaser. Den kan därför inte användas för att särskilja flygplan med olika bränsleförbrukning och utsläppsdata. Det betyder emellertid inte att en passagerarskatt behöver sakna miljöeffekt. Om skatten medför att konsumenter avstår från vissa flygresor eller väljer transportslag med mindre utsläpp av växthusgaser, kan den leda till mindre utsläpp och minska flygets klimatpåverkan.

Nackdelen med modellen är att den inte i någon större utsträckning uppmuntrar flyget till effektivare transporter, att utveckla flygplanen eller att vidta andra miljöanpassande åtgärder.

7.3.4 Flygstol som skattebas

Enligt denna skattemodell beskattas varje flygstol i flygplan som transporterar passagerare. Liksom i modellen med passagerare som skattebas är det flygföretaget som utför flygningen som är skattskyldigt. Antalet skattskyldiga blir därmed begränsat. Skattskyldigheten inträder när planet lyfter från marken. Det finns möjlighet att undanta vissa flygstolar från skatt, exempelvis sådana som är installerade i räddningsflyg eller militärflyg. Skatten tas ut med samma belopp per flygstol. För att inte komma i konflikt med det rådande förbudet att beskatta flygbränsle eller EU:s regler om statligt stöd (se avsnitt 3.9) kan inte skattens storlek differentieras

efter flygplanstyp, avstånd, vikt eller utsläpp. Hanteringskostnaderna för flygföretagen skulle inte bli alltför höga.

Skatten är en punktskatt. Flygföretaget ska vara registrerat hos Skatteverket och deklarerar skatten på flygresor. Som nämns i föregående avsnitt kan det allmännas kostnader för administration hållas nere eftersom det redan finns system för administration av punktskatter hos Skatteverket som kan användas för att administrera ytterligare en punktskatt.

Fördelarna med ett system enligt denna modell är att det skulle vara lätt att förstå och använda samt att skatten skulle få en något bättre korrelation med utsläpp än en skatt per passagerare och stimulera flygföretagen att förbättra beläggningsgraden, vilket i sin tur kan leda till att antalet flygningar hålls nere. En tillämpning av modellen med flygstolar som skattebas skulle kunna styra flygföretagen till att genomföra effektivare transporter genom att använda planen bättre genom färre, men mer fyllda, avgångar och därigenom minska flygets klimatpåverkan.

En skatt som baseras på flygstolar leder troligen till större utsläppsminskningar än en skatt som tas ut per passagerare, men det finns även nackdelar. För det första kan det ifrågasättas om skatten i denna modell är att se som en skatt på flygresor. Det ligger närmare till hands att betrakta den som en skatt på flygplan. Vidare skulle en skatt som baseras på varje flygstol jämförd med en skatt per passagerare kunna slå hårdare mot flyglinjer till glesast befolkade områden eftersom dessa ofta har låg beläggning. Avgångar kan glesas ut, framför allt på flyglinjer med litet reseunderlag och medföra konsekvenser inte bara för flygbranschen utan även för turistbranschen och andra aktörer i samhället som berörs av luftfarten. En skatt som baseras på flygstolar skulle även kunna föra med sig att flygföretag börjar använda i och urtagbara stolar för att undgå skatt.⁵

⁵ Leicester, A. och O’dea, C. *Aviations taxes*, i Chote, R. m.fl., *The IFS Green Budget January 2008*, The Institute for Fiscal Studies.

7.4 Utredningens val av modell för ett system med skatt på flygresor

När det gäller vilka krav som bör ställas på ett system för uttag av skatt på flygresor ska det framhållas att de i avsnitt 7.2 redovisade egenskaperna inte är uppställda i någon inbördes rangordning. Om kraven inte går att helt förena kan det bli nödvändigt att något önskemål får stå tillbaka för att något annat ska kunna tillgodoses. I en sådan situation måste man göra en prioritering.

Det viktigaste vid utformningen av ett system med skatt på flygresor är givetvis att det uppfyller de rättsliga kraven men också att det utformas på ett effektivt sätt med hänsyn till sitt primära mål – att minska flygets klimatpåverkan. Eftersom det är fråga om en miljöskatt ska den sättas så nära källan som möjligt. Flyget är av stor betydelse för många och det är därför viktigt att en skatt på flygresor upplevs som adekvat för dem som ska bära den. Systemet ska också vara administrativt hanterligt och inte medföra orimliga kostnader för vare sig den skattskyldige eller det allmänna. Frågan är då vilken av de beskrivna modellerna som bäst skulle tillgodose de krav som bör ställas på ett system för uttag av skatt på flygresor.

Vad först gäller modellen med flygplanets vikt som skattebas anser utredningen att en sådan skatt är att se som en skatt på flygplan (se avsnitt 7.3.1). Enligt direktiven ska utredningen utforma en skatt på flygresor. En skatt med flygplanets vikt som skattebas bedöms därför falla utanför utredningens uppdrag.

Vidare är utredningen av den uppfattningen att modellen med flygbiljetten som skattebas inte är lämplig att använda vid utformningen av ett system för att ta ut skatt på flygresor. Nackdelarna överväger klart. Exempelvis skulle systemet bli ohanterligt på grund av en omfattande mängd skattskyldiga runt om i världen och medföra orimliga administrativa kostnader för det allmänna. Den enda egentliga fördelen med ett system med flygbiljetten som skattebas är att det kan ha god styrande effekt på konsumenters resande med flyg eftersom fördringen blir direkt synlig för den enskilde resenären. Resenären kan då välja ett annat transportslag eller att avstå från flygresan, vilket kan bidra till minskning av flygets klimatpåverkan.

I valet mellan de två återstående modellerna anser utredningen att ett system som bygger på modellen med passagerare som skattebas

är att föredra. Detta med hänsyn till att systemet med skatt på flygresor ska vinna någorlunda acceptans och upplevas rättvist samt att hanteringskostnaderna för systemet ska vara rimliga. Systemet bedöms bli administrativt enkelt och kontrollvänligt.

Såväl modellen med passagerare som skattebas som modellen med flygstol som skattebas kan i och för sig sägas uppfylla kraven på lättförståelighet och användarvänlighet. En skatt som tas ut för passagerare har emellertid den fördelen att den är väl beprövad i andra medlemsstater, och även i Sverige när lagen om skatt på charterresor var i kraft.

Gemensamt för båda modellerna är att systemet väntas bli administrativt enkelt och överblickbart genom att flygföretaget som utför flygningen pekas ut som ansvarigt för skatten. Antalet skattskyldiga bedöms därför bli begränsat. Kan flygföretaget vidare använda redan befintligt redovisningssystem, med viss anpassning, för hantering av skatten, kan dessutom kostnaderna hållas nere. Genom att använda ett registreringsförfarande hos beskattningsmyndigheten bör inte heller det allmännas administrativa kostnader bli särskilt påfrestande.

Det som klart talar för en modell som bygger på passagerare som skattebas är att den är lätt för flygföretagen och resenärerna att förstå, rättvis eftersom skatt tas ut för alla som väljer att resa med flyg och pålitlig eftersom risken för feldebitering kan antas vara liten. En tillämpning av denna modell skulle bidra till uppfyllandet av syftet att minska flygets klimatpåverkan genom att styra resenären till att avstå från resan eller byta till ett mer miljövänligt transportslag. Det finns även möjlighet att differentiera skattenivån för resor inom och utom EU.

En klar nackdel med ett system som bygger på passagerare som skattebas är att det inte kan väntas ha mer än ringa styrande effekt på flygföretagen. En tillämpning av modellen med flygstolar som skattebas skulle däremot kunna styra flygföretagen till att genomföra effektivare transporter genom att använda planen bättre genom färre, men mer fyllda, avgångar och därigenom minska flygets klimatpåverkan. Detta skulle troligen leda till större utsläppsminskningar än vid en skatt som grundas på antal passagerare.

Ett par omständigheter som talar starkt mot en skatt baserad på flygstolar är dels att den kan uppfattas som en skatt på flygplan – och inte som en skatt på flygresor – dels att den kan upplevas som

orättvis eftersom skattens storlek skulle vara densamma för alla flygstolar, oavsett i vilket plan de är installerade och destinationen för flygningen. Det skulle vidare bli svårt att få acceptans för ett system som grundas på flygstolar, med hänsyn till de konsekvenser en skatt som bygger på den modellen kan väntas föra med sig i glesbygd med utglesade flyglinjer. Dessa utglesade flyglinjer skulle i sin tur påverka inte bara flygbranschen utan även turismbranschen och andra aktörer som berörs av luftfarten.

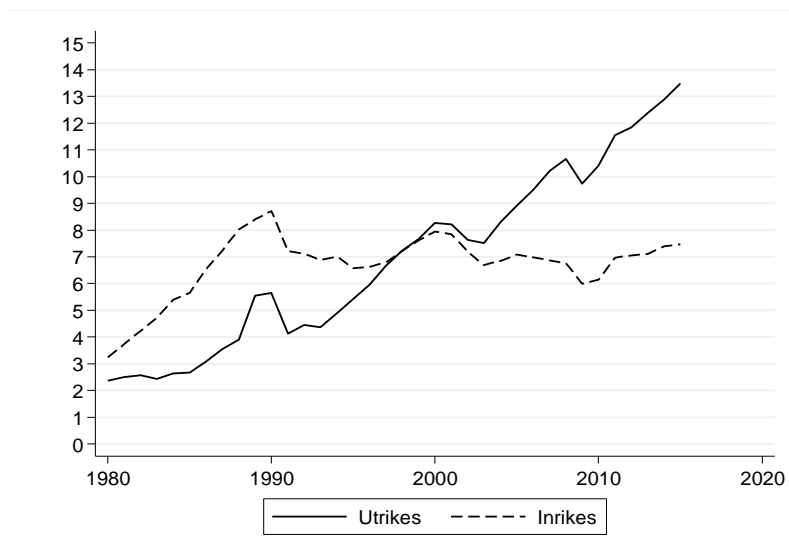
I kapitel 9 lämnar utredningen förslag på hur ett system för skatt på flygresor bör utformas utifrån den valda modellen.

8 Styrmedel och åtgärder

8.1 Inledning

Resandet med flyg har under de senaste 25 åren utvecklats olika vad gäller inrikes- och utrikesresor. I diagram 8.1 presenteras resandet för både inrikes- och utrikesflyget. Medan inrikesflyget har stagnerat och hållit sig på en jämn nivå sedan tidigt 1990-tal har antalet passagerare på utrikesflyget ökat från år till år med i genomsnitt 4,5 procent.

Diagram 8.1 Antalet avresande passagerare perioden 1980–2015



Källa: Trafikverket.

Vad gäller prisutvecklingen för inrikes och utrikes flygresor saknas pålitlig prisstatistik för inrikes resor för perioden 1980–2015. Enligt en rapport från Konkurrensverket¹ har emellertid biljettpriserna för inrikesflyget minskat med 10–20 procent under perioden 2001–2012. Tillgänglig prisstatistik hos SCB visar en liknande förändring av biljettpriserna för utrikesflyget. Vidare ökade de svenska hushållens disponibla inkomster med 43 procent under perioden 1991–2013. Om inga större förändringar sker i fråga om priset på flygresor och med fortsatt höjda reallöner är det mycket sannolikt att flygandet fortsätter att öka kraftigt.

Det ökande flygresandet är positivt i den bemärkelsen att det tyder på en förbättrad tillgänglighet. Det följer dock vissa negativa effekter med ökat flygresande. Flyget ger bland annat upphov till utsläpp av växthusgaser och buller. Dessa negativa effekter kan reduceras genom införandet av styrmedel. Man brukar tala om fyra olika typer av styrmedel: ekonomiska, administrativa (till exempel lagar), information samt forskning och utveckling. Genom att införa olika typer av styrmedel eller kombinationer av styrmedel kommer som en följd av dem olika åtgärder att vidtas.

Utredningen har i uppdrag att lämna förslag på hur en skatt på flygresor kan utformas, det vill säga ett styrmedel för att minska flygets klimatpåverkan. En skatt på flygresor måste samverka med andra styrmedel och åtgärder för att målet *Begränsad miljöpåverkan* ska nås. I uppdraget ingår därför att beskriva andra åtgärder som kan vara ändamålsenliga för att uppnå målet, till exempel metoder som stimulerar användning av biobränslen i flyg, energieffektivering och teknikutveckling.

I detta kapitel diskuteras inledningsvis hur mycket flyget bör betala för sina utsläpp av växthusgaser. Därefter beskrivs olika styrmedel och åtgärder som används och kan användas för att minska klimatpåverkan från flyget. Avslutningsvis beskrivs EU:s flygstrategi och regeringens arbete med den svenska flygstrategin.

¹ Nilsson, Jan-Eric, Regelförändringar i transportsektorn, Effekter av omregleringen inom inrikesflyg, taxi, kommersiell tågtrafik och bilprovning, Uppdragsforskningsrapport 2012:6.

8.2 Hur mycket bör flyget betala för sina utsläpp av växthusgaser?

För att bestämma hur en skatt på flygresor bör utformas behövs en förståelse för vad skatten förväntas medföra. Enligt direktiven kan flyget genom en skatt på flygresor i högre utsträckning bära sina egna klimatkostnader, det vill säga betala för sin klimatpåverkan. I detta avsnitt behandlas det skatten kan förväntas medföra och vilken klimatvärdering som kan göras i fråga om de utsläpp av växthusgaser som flyget ger upphov till. Med utgångspunkt i den bedömning som görs i fråga om klimatvärdering följer avslutningsvis ett resonemang om hur nivåerna för en skatt på flygresor kan bestämmas.

8.2.1 Flyget ska bära sina egna klimatkostnader

De negativa externaliteter i form av klimatpåverkan som flyget ger upphov till kan reduceras med hjälp av exempelvis en skatt som motsvarar den samhällsekonomiska kostnaden för de negativa externaliteterna. Man talar då om att man har internaliserat den externa kostnaden. När en externalitet ska internaliseras genom en skatt är det viktigt att veta vad kostnaden för externaliteten är. Annars riskerar man att bestämma en skattenivå som i ett samhällsekonomiskt perspektiv är för låg eller för hög. En skatt som är för låg förskjuter inte kostnaden i tillräckligt stor utsträckning för att företagen och konsumenterna ska styras till ett ändrat agerande på sätt som eftersträvas, medan en för hög skatt resulterar i en större förändring i agerandet än vad som bedöms samhällsekonomiskt effektivt. Externaliteten uppstår som en konsekvens av att den som orsakar till exempel klimatpåverkan inte betalar den fulla kostnaden klimatpåverkan orsakar samhället.

Ett sätt att få den aktuella aktören att betala de samhällsekonomiska kostnader denne orsakar är således att införa en skatt som motsvarar skillnaden i kostnad för aktören och samhället.

I detta sammanhang kan nämnas att Sverige är en aktiv del av *Carbon Pricing Leadership Coalition*, en frivillig koalition mellan nationer och aktörer från både privata och offentliga sektorer. Koalitionen arbetar med det långsiktiga målet att införa ett globalt

prissättningssystem för koldioxid. Arbetet sker genom att utbyta erfarenheter av prissättning av koldioxidutsläpp.

8.2.2 Vad kostar flygets klimatutsläpp?

För att på ett korrekt sätt kunna internalisera en extern kostnad måste trovärdiga och riktiga beräkningar av kostnaden finnas till hands. Vad gäller beräkningar av klimatkostnader för utsläpp av koldioxid finns det många olika ansatser och den beräknade kostnaden varierar kraftigt mellan dem.

Den svenska koldioxidbeskattningen är 1,12 kronor i 2016 års prisläge per kilogram koldioxid. Uppräknat till 2018 års prisläge, givet förväntningar om inflation, innebär det ett pris per kilogram koldioxid om 1,15 kronor. Det är dock viktigt att skilja på den svenska koldioxidskatten och den ”sanna” klimatkostnaden (som är okänd), vilka inte nödvändigtvis är lika med varandra. Det råder nämligen en stor osäkerhet om vilken klimatkostnad koldioxidutsläpp ger upphov till. Osäkerheten är delvis naturvetenskaplig eftersom det råder osäkerhet om vilken skada en viss mängd koldioxid faktiskt ger upphov till. En ytterligare faktor som påverkar beräkningarnas resultat är de antaganden som görs vid beräkning av klimatkostnaderna. Vissa studier använder höga diskonteringsräntor, vilket innebär att kostnader som ligger långt fram i tiden ses som låga i dag, medan andra använder lägre diskonteringsräntor. Sannolikheter för framtida mycket allvarliga effekter inkluderas i vissa rapporter, medan andra inte alls tar hänsyn till dem. Exempelvis har Stern med flera i sin rapport om klimatförändringar² räknat på kostnader mellan 60 och 240 öre per kilogram koldioxid, medan Ackerman och Stanton³ beräknar skadekostnaden till mellan 5 och 9 kronor per kilogram koldioxid.

I en rapport från VTI som behandlar kostnaden för koldioxid från svenska transporter föreslås en kostnad om 66 öre per kilo koldioxid.⁴

² Stern med flera, *Stern Review: The economics of climate change*, Vol. 30, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

³ Ackerman, F. och Stanton, E. *Climate Risks and Carbon Prices: Revising the Social Cost of Carbon*, *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, vol. 6, 2012.

⁴ Se VTI:s hemsida: www.vti.se/sv/publikationer/pdf/vardering-av-koldioxidutslapp-fran-svenska-transporter-en-kommentar.pdf

Den ”sanna” klimatkostnaden för utsläpp av koldioxid kan därför sägas vara okänd, vilket innebär att beräkningar av internalisering med nödvändighet bygger på förutsättningar och val av antaganden som kan diskuteras. Utredningens bedömning är att det är lämpligt att utgå från den svenska koldioxidbeskattningen, eftersom den används vid beskattning av andra trafikslag i Sverige.

8.2.3 Storleken på flygskatt kan bestämmas genom klimatvärdering

Syftet med att införa en skatt på flygresor är att flyget i större utsträckning ska bära sina egna klimatkostnader. Skattens storlek bör därför utgå från de klimatkostnader som flyget ger upphov till. Såsom beskrivs i föregående avsnitt råder det dock en stor osäkerhet om hur stora klimatkostnaderna är för till exempel utsläpp av koldioxid. Utredningens bedömning är att den svenska koldioxidbeskattningen om 1,12 kronor i 2016 års prisläge per kilogram koldioxid bör användas som utgångspunkt för en värdering av de klimatkostnader som flyget ger upphov till. Notera att beräkningarna således inte med nödvändighet kommer att motsvara de ”sanna” klimatkostnaderna för flyget. De ”sanna” klimatkostnaderna är, som påpekas ovan, okända.

Trafikanalys har i en promemoria sammanställt flygets marginalkostnader bland annat för emissioner.⁵ För koldioxidberäkningarna använder Trafikanalys 1,08 kronor per kilogram koldioxid i 2010 års prisläge, motsvarande den svenska koldioxidskatten.

Trafikanalys presenterar värderingar för emissioner för tre typresor, Arlanda–Landvetter, Arlanda–Madrid och Arlanda–Bangkok. Värderingen för emissioner för respektive resa beräknades till 196 kronor, 572 kronor och 3 250 kronor per resenär. Därtill presenteras avgifter och internaliseringsgrad av externa kostnader baserat på värderingen, det vill säga hur stor del av den värderade externa kostnaden som täcks av redan existerande avgifter. Genom antaganden om kabinfaktor⁶ tar Trafikanalys fram klimatvärderingar per passagerarkilometer för de tre typresorna. För inrikes resor – som representeras av Arlanda–Landvetter – är värderingen

⁵ Trafikanalys, Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader – bilagor 2016, PM 2016:2.

⁶ Kabinfaktorn beskriver antalet passagerare i förhållande till antalet flygstolar.

av klimatkostnaden 49 öre per passagerarkilometer. Av dessa bedömer Trafikanalys att mellan 39 och 43 öre inte täcks av nuvarande avgifter. För långväga flygresor utanför EU/EES värderar Trafikanalys klimateffekten till 39 öre per passagerkilometer. Det är dock inte helt oproblematiskt att överföra klimatvärderingen från dessa exempelsträckor till att gälla för andra sträckor. Klimatvärderingen för en given sträcka varierar exempelvis med flygplanstyp och antaganden om kabinfaktor. Det finns därför inget självklart sätt att räkna fram en klimatvärdering.

Johannes Österström skriver i en VTI-rapport om Luftfartens klimatkostnader.⁷ I underlaget finns beräkningar som beskriver klimatvärderingar för en rad sträckor beroende på vilka flygplanstyper som används. Den samlade värderingen av flygets miljöeffekt (innefattande både klimateffekter och hälsoeffekter) inkluderar utsläpp av koldioxid, vattenånga, kolväten, kväveoxider, svaveldioxid och partiklar samt den särskilda effekt vissa av dem har på hög höjd. I rapporten presenteras värderingar av klimatkostnaderna per kilometer. De skiljer sig något från Trafikanalys beräkningar. För att räkna om värderingen till en värdering per passagerarkilometer behövs ett antagande om kabinfaktor. De beräkningar som utredningen kommer att använda sig av rör genomsnittliga värderingar för olika destinationer med olika flygplanstyper. En genomsnittlig inrikes resa med flyg ger enligt Österström i rapporten Luftfartens marginalkostnader upphov till en kostnad på 17,30 kronor per kilometer. Österströms beräkningar utgår från ett kalkylvärde för koldioxid om 1,14 kronor per kilogram. Då är koldioxid och övrig klimatpåverkan medräknad. Värderingen varierar kraftigt mellan sträckor beroende av flygplanstyper, såsom jet- eller turbopropellerflygplan.

I tabell 8.1 sammanställs klimatvärderingar för utvalda inrikesflyglinjer. Den kortaste regelbundet trafikerade flygsträckan i Sverige är Stockholm/Bromma–Visby (190 kilometer) medan den längsta flygsträckan är Göteborg/Landvetter–Luleå (1 019 kilometer). Utöver dessa flygsträckor presenteras i tabellen två vanligt trafikerade linjer, Stockholm/Arlanda–Göteborg/Landvetter (395 kilometer) och Stockholm/Arlanda–Malmö/Sturup (533 kilometer). Eftersom

⁷ Österström, Luftfartens klimatkostnader – En delrapport inom Samkost 2, VTI rapport 907, 2016.

avstånden som beräknas är de kortaste avstånden mellan flygplatser läggs en felmarginal till, då flygplan oftast inte flyger den rakaste vägen. Icao:s rekommendation är att göra ett påslag på avståndet enligt följande. För flygsträckor kortare än 550 kilometer rekommenderas ett påslag om 50 kilometer, för sträckor längre än 550 kilometer men kortare än 5 500 kilometer rekommenderas ett påslag om 100 kilometer och för sträckor längre än 5 500 kilometer rekommenderas ett påslag om 125 kilometer.⁸

I tabell 8.1 presenteras avstånden med påslag enligt rekommendationen från Icao tillsammans med klimatvärderingen baserat på Trafikanalys och Österströms beräkningar, vilka redogörs för tidigare i detta avsnitt. Alla värderingar har räknats upp till 2018 års förväntade prisläge, motsvarande en koldioxidskatt om 1,15 kronor per kilogram koldioxid. Kostnaden per passagerare har beräknats utifrån antalet passagerare på den flygplanstyp som oftast trafikerar Stockholm/Bromma–Visby, ATR-75, som tar 62–74 passagerare. Utredningen använder i sina beräkningar antalet 74 passagerare och kabinfaktorn antas vara 60 procent, vilket är samma antagande som Trafikanalys gör.

Tabell 8.1 Avstånd och olika klimatvärderingar per passagerare för flygsträckor inom Sverige

Flygsträcka	Avstånd, inklusive påslag Icao (km)	Klimatvärdering, baserad på Trafikanalys (kr/passagerare)	Klimatvärdering, baserad på Österström genomsnitt (kr/passagerare)
Bromma–Visby	240	105	94
Arlanda–Malmö	633	276	249
Arlanda–Landvetter	445	194	175
Landvetter–Luleå	1 119	489	440

Klimatvärderingen baseras på svensk koldioxidbeskattning, 2018.

Källa: Trafikanalys (2016), Österström (2016) Greatcirclemapper.net, samt utredningens egna beräkningar.

⁸ Se Icao:s hemsida:

www.icao.int/environmental-protection/CarbonOffset/Documents/Methodology_ICAO_Carbon_Calculator_v9_2016.pdf

Syftet med tabell 8.1 är att ge en överblick över hur flygets klimatutsläpp kan värderas, vilket är viktigt för att bestämma skattens storlek. Den flygsträcka som resulterar i lägst klimatvärdering är Stockholm/Bromma–Visby. Värderingen baseras på en genomsnittlig flygplanstyp för inrikes resor. Sträckan Stockholm/Bromma–Visby flygs dock i stor utsträckning med turbopropellerflygplan av typen ATR-75. Turbopropellerflygplan har enligt Österström lägre klimatpåverkan än jetflygplan varför beräkningen här blir något missvisande för sträckan Stockholm/Bromma–Visby. En mer korrekt värdering som tar hänsyn till vilket flygplan som används på sträckan, ger en klimatvärdering om ungefär 60 kronor per passagerare.

Flygsträckan Stockholm/Bromma–Visby resulterar alltså i den lägsta klimatvärderingen. Denna värdering ska, som ovan beskrivs i avsnitt 8.2.3, på grund av den stora osäkerhet som råder för att beräkna klimatkostnader, inte ses som den ”sanna” klimatkostnaden för flygsträckan. Klimatvärderingen kan dock användas som utgångspunkt för att bestämma en transportpolitiskt rimlig nivå för skatten för inrikes resor. Eftersom det inte finns någon möjlighet att differentiera skattenivån inom EU/EES måste samma skattenivå gälla inom EU/EES som för inrikes resor. Avståndsdifferentiering är endast möjlig för flyg med slutdestination utanför EU/EES.

I tabell 8.2 presenteras klimatvärderingar för några utvalda flygsträckor mellan Stockholm/Arlanda och destinationer utanför EU/EES. Den värdering som Trafikanalys presenterar i sin rapport är 39 öre i 2010 års prisläge per passagerarkilometer. I tabellen är värderingen från Trafikanalys uppräknad till 2018 års prisläge. Motsvarande värdering från Österström i rapporten Luftfartens marginalkostnader är 36,2 öre i 2016 års prisläge. I tabellen nedan är värderingen uppräknad till 2018 års prisläge motsvarande en koldioxidskatt på 1,15 kronor per kilogram koldioxid. Värderingen från Österström beskriver genomsnittet för flygresor utanför EU/EES. De antagna värderingarna per passagerarkilometer gäller oavsett destination. För att räkna om värderingen från Österström till att gälla per passagerare görs ett antagande om att flygresorna genomförs med en Boeing 737–800 som tar 163 passagerare. Kabinfaktorn antas av utredningen vara 70 procent. Beräkningsansatserna syftar till att ge en bild av den genomsnittliga klimatvärderingen för olika sträckor. Klimatvärderingen speglar inte en klimatvärdering som utgår från

utsläpp av en viss flygplanstyp. Kabinfaktorer och flygplanstyper kan variera stort mellan destinationer.

Tabell 8.2 Avstånd och olika klimatvärderingar per passagerare för flygsträckor utom EU/EES

Från Stockholm/Arlanda till	Avstånd, inklusive påslag Icao (km)	Klimatvärdering, baserad på Trafikanalys (kr/passagerare)	Klimatvärdering, baserad på Österström (kr/passagerare)
St. Petersburg	794	330	250
New York	6 436	2 670	2 060
Bangkok	8 397	3 480	2 690
Sydney	15 713	6 520	5 030

Klimatvärderingen baseras på svensk koldioxidbeskattning, 2018.

Källa: Trafikanalys (2016), Österström (2016), Greatcirclemapper.net, samt utredningens egna beräkningar.

Flygsträckan från Stockholm/Arlanda till St. Petersburg är den kortaste och resulterar således i den lägsta klimatvärderingen. Skillnaden i klimatvärderingarna för destinationer utanför EU/EES är stor. Klimatvärderingen för flyg från Stockholm/Arlanda till St. Petersburg bedöms av utredningen, baserat på Trafikanalys och Österströms rapporter, ligga i storleksordningen 250 kronor till 330 kronor. En flygresa till Sydney, som är en av de mest avlägsna destinationerna från ett svenskt perspektiv, genererar en klimatvärdering som är betydligt högre än klimatvärderingen för Stockholm/Arlanda till St. Petersburg, nämligen mellan 5 000 och 6 500 kronor per avresande passagerare.

Eftersom den faktiska klimatkostnaden inte är känd är det komplicerat att tala om internaliseringsgrad. Om målet är att internalisera delar av klimatkostnaden utifrån svenska kalkylvärden är de här beräkningarna av klimatvärderingar rimliga utgångspunkter. Beräkningarna kan på samma sätt som för inrikes resor ligga som grund för en transportpolitiskt motiverad storlek av skatten. Vid en nivå av skatten för resor utanför EU/EES i intervallet 250 kronor till 330 kronor kommer inte någon flygsträcka att beskattas högre än sträckans klimatvärdering.

Det stora spannet i klimatvärderingarna för flygsträckor utanför EU/EES kan motivera en differentiering av skatten utifrån avstånd.

Vilka länder som enligt utredningen bör omfattas av avstånds-baserade klasser och vilka nivåer av skatten som kan anses lämpliga beskrivs i avsnitt 9.6.

8.3 Skatt på flygbränsle

En global koldioxidskatt på flygbränsle skulle sannolikt, åtminstone om den inte är allt för låg, vara ett effektivt styrmedel mot energieffektivitet och användande av fossilfritt bränsle. I Chicagokonventionen från år 1944 har emellertid signatarstaterna enats om att inte beskatta bränsle som redan befinner sig ombord på ett annat lands flygplan som flyger till eller från avtalslutande stat eller genom dess luftrum. Överenskommelsen har befasts genom att skattebefrielsen skrivits in i en mängd bilaterala avtal som reglerar luftfarten mellan Icao:s medlemsstater, inklusive Sverige. Den vanligaste förpliktelsen är att staterna för internationell luftfart ömsesidigt förpliktar sig att inte belägga in- och utförsel av flygbränsle respektive tillförsel av flygbränsle (tankning) med skatter eller avgifter. Standardskrivningen i de bilaterala avtalen är sanktionerad i Icao:s policyriktlinjer till konventionsstaterna (Icao:s Policies on Taxation in the Field of International Air Transport, Doc 8632-C/968).

Som framgår av avsnitt 3.9.1 är det energiskattedirektivet 2003/96/EG⁹ som styr hur medlemsstaterna i EU kan beskatta flygbränsle. Direktivet har länge ansetts föråldrat och EU-kommissionen presenterade år 2011 ett förslag till revidering. Förslaget drogs dock tillbaka under år 2014 eftersom förhandlingarna mellan EU:s medlemsstater inte var framgångsrika.¹⁰

Enligt energiskattedirektivet får medlemsstaterna som huvudregel inte beskatta flygbränsle för annan luftfart än privat nöjesflyg (artikel 14.1). Medlemsstaterna får dock beskatta flygbränsle på inrikes flygningar samt mellan medlemsstater på grundval av bilaterala avtal (artikel 14.2). Direktivet tillåter emellertid inte beskattning av flygbränsle i flygplan som går till tredje land.

⁹ Direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet (EUT L 283, 31.10.2003, s. 51).

¹⁰ Trafikanalys, Inför en flygstrategi – ett kunskapsunderlag, Rapport 2016:4.

De bränslen som förbrukas i flygplan är främst flygfotogen och dessutom flygbensin.¹¹ 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. En skatt som direkt eller indirekt kopplas till förbrukningen av bränsle strider mot EU-rätten, om skatten belastar internationella flygningar eller flygningar inom EU,¹² och det inte finns något bilateralt avtal som anger annat. Likaså torde en skatt baserad på prestanda beträffande energianvändning och emissioner bedömas som en skatt på flygbränsle.

Som framgår ovan gäller alltså skattefrihet för flygbränsle över hela världen. Ett lågt pris på flygbränsle bidrar emellertid till det ökande internationella flygresandet, vilket är negativt ur klimatsynpunkt. Med en skatt på bränslet hade flygresan blivit mindre attraktiv. En skatt på flygbränsle skulle även styra mot en utveckling av bränslesnålare motorer och energieffektivare teknik i övrigt. Det finns mot denna bakgrund skäl för Sverige att, som Miljömålsberedningen har föreslagit i betänkandet En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige (SOU 2016:47), inom Icao driva att Chicagokonventionen bör ändras för att styra mot att minska flygets klimatpåverkan.

8.4 Mervärdesskatt på flygresor

En mervärdesbeskattning av gränsöverskridande flygresor skulle kunna leda till en minskad konsumtion av flygresor, vilket i sin tur skulle leda till minskade utsläpp och mindre klimatpåverkan.

Enligt mervärdesskattelagen (1994:200) beskattas inrikes persontransporter med flyg men inte persontransporter som till någon del genomförs i ett annat land.¹³ Det innebär att mervärdesskatt ska redovisas i Sverige om persontransporten genomförs i Sverige men inte om persontransporten till någon del genomförs i ett annat land.¹⁴ En mervärdesskatt om 6 procent läggs på biljettpriset för in-

¹¹ Även biobränsle används som drivmedel för flygplan.

¹² Mål C-346/97, Braathens Sverige AB mot Riksskatteverket, REG 1999 I-3419.

¹³ 5 kap. 9 § första stycket mervärdesskattelagen.

¹⁴ Bestämmelser om beskattningsland för persontransporter i mervärdesskattedirektivet finns i artikel 48. Det finns vissa skillnader mellan artikeln och 5 kap. 9 § ML. Till skillnad från mervärdesskattelagen beskattas gränsöverskridande transporter enligt mervärdesskatte-

rikes flygresor. Skattenivån är densamma som för andra inrikes persontransporter.

8.5 Ett globalt marknadsbaserat klimatstyrmedel för det internationella flyget

Icao har till uppgift att underlätta flygning mellan världens länder och bidra till ökad flygsäkerhet. Icao inrättades genom Chicago-konventionen, som undertecknades i Chicago i december 1944.

Diskussionerna om hur det internationella flygets klimatpåverkan ska regleras har pågått inom Icao sedan år 1998 och intensiva förhandlingar har pågått sedan Icao år 2013 beslutade att utveckla ett globalt marknadsbaserat styrmedel. Parisavtalet, som undertecknades i december 2015, innehåller skärpta globala klimatmål, men ställer inte några specifika krav på internationellt flyg. Avtalet ökade trycket på Icao att enas om att begränsa utsläppen.

Den 6 oktober 2016 fattade Icao beslut om att införa ett globalt styrmedel avseende klimatpåverkan från internationellt flyg. Beslutet inom Icao innebär att det internationella flygets koldioxidutsläpp ska stabiliseras på 2020-års nivå. Om flygets utsläpp fortsätter att öka efter år 2020 ska dessa utsläpp kompenseras genom att flygföretagen måste köpa utsläppskrediter som bidrar till att minska utsläppen inom andra sektorer. Med tanke på osäkerheten kring hur den globala marknaden för utsläppskrediter kommer att se ut efter år 2020 är det viktigt att det fortsatta arbetet inom både Icao och Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändringar (United Nations Framework Convention on Climate Change, förkortad UNFCCC), inbegriper krav på hur dubbelräkning av utsläppskrediter ska kunna undvikas.

Det nya systemet kommer att inledas med en frivillig fas först år 2021 och blir obligatoriskt från och med år 2027 för alla länder, förutom för de länder som tydligt undantas från deltagande. Prisnivåerna för utsläppskrediterna som ska ingå i systemet är i dagsläget okända. Redan i oktober 2016 har 66 stater aviserat att de

direktivet. EU har dock i anslutningsfördraget medgett att Sverige tills vidare får tillämpa skattebefrielser för bland annat tillhandahållande av persontransporter (artikel 380 i kombination med bilaga X del B 10 i mervärdesskattedirektivet, prop. 2009/10:15 s. 103).

kommer att delta i systemet från början, vilket är nära 87 procent av den internationella flygtrafiken.¹⁵ Grundprincipen i systemet är att samma förutsättningar ska gälla för alla flygföretag som flyger på samma flyglinjer, för att minska uppkomsten av negativ konkurrens.

8.6 EU:s system för handel med utsläppsrätter

Sedan år 2012 har flyget varit inkluderat i EU:s utsläppshandels-system – EU ETS.¹⁶ Den ursprungliga planen var att allt flyg med antingen start eller landning i EU:s medlemsländer skulle omfattas av handelssystemet. Förslaget mötte dock så stor kritik internationellt att kommissionen valde att undanta flyg som inte har både start och landning inom EES.

Eftersom internationellt flyg inte innefattas i de åtaganden som beslutades i samband med Kyotoprotokollet, infördes en handelsbarriär i och med flygets införande i EU ETS. Utsläppsrätter som är öronmärkta för flygsektorn får endast användas av flygsektorn. Flyget har dock möjlighet att köpa övriga icke öronmärkta utsläppsrätter.¹⁷ Det medför att priset för utsläppsrätter för flyget inte kan bli högre än priset för övriga utsläppsrätter inom handelssystemet.

Antalet tonkilometer¹⁸ för hela flygbranschen uppskattas, efter flygets inkludering i EU ETS, växa med 133 procent till år 2020 jämfört med år 2005. Uppskattningen om flyget inte ingår i EU ETS är 138 procents tillväxt i antalet tonkilometer. Dessa beräkningar utgår från ett pris om 30 euro per utsläppsrätt.¹⁹ Priserna har dock legat under 10 euro per utsläppsrätt. Priset hösten 2016 är knappt 4 euro per ton, vilket motsvarar knappt 4 öre per kilogram koldioxid.

Att delar av flyget ingår i EU ETS utesluter inte att den skatt som utredningen föreslår införs. Om priset för utsläppsrätter inom

¹⁵ Läget per den 18 oktober 2016.

¹⁶ European Emissions Trading Scheme.

¹⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen (2003/87/EG).

¹⁸ Tonkilometer beskriver ett fordon's vikt multiplicerat med sträcka.

¹⁹ Sköld, C., Utsläppshandeln får vingar, Vad händer när flyget införlivas i EU ETS? FORES Policy Paper 2013:1.

EU ETS avsevärt skulle stiga kraftigt kan det emellertid finnas anledningen att se över skattenivåerna.

Flyg med avgång inom EES men med ankomst utanför EES, eller omvänt, undantas från EU ETS till och med år 2016 i väntan på Icao:s beslut om ett nytt globalt klimatstyrmedel för det internationella flyget (se vidare avsnitt 3.6.3). Vad som herefter händer inom EU ETS är i dagsläget okänt. Sverige bör emellertid, som Miljöberedningen föreslår i betänkandet En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige (SOU 2016:47), vara pådrivande inom EU för att åtgärder vidtas för att minska utsläppen från flyg.

8.7 Andra styrmedel och åtgärder

Vid sidan av regleringar, införandet av skatter eller utsläppstak finns även andra möjligheter att nå reduktioner i utsläpp och klimatpåverkan. Det kan exempelvis vara förbättrad teknik avseende de flygplan som används, förnybara bränslen eller effektiviseringar av flygrutter.

Att ett handelssystem för utsläppsrätter finns på plats är inget som utesluter införandet av en skatt på flygresor. Kvantitetsregleringar – exempelvis handelssystem med utsläppsrätter – och prisregleringar – en skatt på flygresor – syftar båda till att nå samma mål, en reduktion av utsläppen.

8.7.1 Nya flygplan och bränsle

Reduktion av utsläpp från flyget kan ske genom att mer energieffektiva flygplan tas i bruk. Den generella trenden är att flygplan blir mer och mer energieffektiva, mätt som energianvändning per passagerarkilometer. IPCC nämner i en specialrapport om flyg att nya flygplansmodeller är allt mer energieffektiva. Två bidragande orsaker till det är mer energieffektiva motorer och mer effektivt utformade flygplan.²⁰

Det är även möjligt att åstadkomma reduktioner av utsläppen genom att övergå till användande av biobränsle. Biobränsle är

²⁰ IPCC, Aviation and the global atmosphere, 1999.

dyrare att framställa än fossila bränslen vilket leder till priser som är betydligt högre än dem för konventionellt bränsle. EU-initiativet, *flightpath*, syftar till att möjliggöra en snabbare övergång till bibränsle. EU-kommissionen arbetar för detta genom att dels söka finansierare för att säkerställa tillverkningen av biobränsle i Europa, dels verka för upprättande av avtal med branschen om att köpa och använda biobränsle.

8.7.2 Kvotplikt för inrikesflyget

För att stimulera ökad användning av biodrivmedel föreslog Utredningen om fossilfri fordonstrafik i betänkandet *Fossilfrihet på väg* (SOU 2013:84) att frågan om kvotplikt för flygbränslen som används för inrikestrafik ska utredas. Miljömålsberedningen har föreslagit det samma.²¹

Kvotplikt för inblandning av biobränsle skulle resultera i en minskad användning av fossila bränslen för flyget. I Norge har Stortinget beslutat att införa en 25-procentig rabatt på landningsavgiften på norska flygplatser för flyg som använder minst 25 procent förnybart bränsle. Från år 2018 vill man också införa en obligatorisk kvot för inblandning av biobränsle i flygbränsle.²² Norge har redan i dag en koldioxidskatt på inrikesflyg.

Andra miljöåtgärder som skulle kunna vara ändamålsenliga för att nå målet *Begränsad klimatpåverkan* kan således vara att, liksom i Norge, rabattera flygplatsavgifter för flyg som delvis använder förnybart bränsle och införa kvotplikt för flygbränsle som används för inrikesflyg.

8.7.3 Skatt på flygbränsle genom bilaterala avtal

En skatt som utgår från avresande passagerare som skattebas skapar ringa, om något, incitament till energieffektivisering, forskning och utveckling i form av till exempel nya typer av motorer, nya flygplanstyper och alternativa bränslen för att på andra sätt minska

²¹ En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige (SOU 2016:47).

²² Energimyndigheten, Marknaderna för biodrivmedel 2015, Tema: Förnybara flygbränslen, ER 2015:31.

flygets miljöpåverkan. En skatt på flygbränsle skulle emellertid kunna ge sådana önskvärda incitament eftersom den direkt kopplar till förbrukningen av bränsle och därmed också till utsläppen. Som anges i avsnitt 3.9.1 och 8.3 begränsas dock möjligheten att beskatta flygbränsle av Chicagokonventionen och EU:s energiskattedirektiv.

Energiskattedirektivet öppnar dock för möjligheten att medlemsstaterna ingår bilaterala luftfartsavtal med varandra och gör undantag från skattebefrielsen för flygbränsle för flygtransporter mellan medlemsstaterna. Att inte bevilja luftfarten mellan vissa länder skattebefrielse för bränsle kan förväntas höja transportkostnaden mellan de aktuella länderna. Effekten av en skatt skulle kunna bli en högre energieffektivitet för luftfarten. Detta alternativ skulle innebära att Sverige behöver förhandla om de ingångna bilaterala avtalen med respektive medlemsstat. Utgången av en sådan, mycket omfattande, förhandlingsrunda är dock oviss. Effekten av ändrade bilaterala överenskommelser ser sannolikt olika ut beroende på vilka och hur många länder som kan antas ingå i ett sådant system. För att undvika bränslebeskattning kan det också bli aktuellt med så kallad ekonomitankning.²³ Det betyder en samhällsekonomisk merkostnad och att avsedd styreffekt inte uppnås. Utsikterna att nå framgång med att genom bilaterala avtal mellan Sverige och andra medlemsstater få till stånd en beskattning av flygbränsle och därigenom skapa incitament till energieffektivisering, forskning och utveckling får mot bakgrund av det ovan angivna, anses som begränsade.

8.7.4 En koldioxidstandard för flygsektorn

I februari 2016 meddelade Icao att medlemsstaterna enats om en standard för certifiering av koldioxidutsläpp för flygfarkoster (Icao Assembly Resolution A38-18) för nya flygplan från och med år 2020. I praktiken innebär det att varje flygplanstyp får ett gränsvärde i form av bränsleförbrukning per kilometer (på marschhöjd) som flygplanstypen inte får överstiga.

²³ Begreppet ekonomitankning står för ett systematiskt tillvägagångssätt där flygföretagen undviker att tanka på orter med relativt sett höga bränsle- och bränslerelaterade kostnader. Det innebär alltså att tankning undviks på flygplatser med höga flygbränslepriser och i stället sker på andra flygplatser med lägre bränslepriser.

8.7.5 Gröna flygningar

Gröna flygningar innebär, till skillnad från förbättringar i flygplansflottan eller användandet av andra bränslen, att effektivisera flygningen. Effektiviseringar kan göras dels under inflygningen genom så kallad EcoDescend, dels under flygresans gång genom att planera rakare flygrutter, Green Connection.

När ett flygplan går in för landning på en flygplats behöver det passas in bland andra flygplan som ska landa. Det medför att flygplan riskerar att få vänta i luften i väntan på sin tur. EcoDescend, eller gröna inflygningar, effektiviserar förfarandet och medför att flygplanen kan glida in mot landning. Detta kan göras med väldigt lite motorpådrag till skillnad från när ett flygplan behöver cirkulera över en flygplats, då fullt motorpådrag behövs. Gröna inflygningar används till viss del på flygplatsen Stockholm/Arlanda, men det kan i dagslägen endast användas under lågtrafik. Det har visat sig att bränslebesparingen kan uppgå till 150 kilogram bränsle som motsvarar en reduktion på upp till 450 kilogram koldioxid per inflygning.

Green Connection syftar till att förkorta sträckan för hela flygningen. Detta görs med hjälp av satellitbaserad teknik, vilket innebär att man kan flyga storcirkelvägen. Hittills har tester endast genomförts på flygsträckan mellan Stockholm/Arlanda och Göteborg/Landvetter. Det finns dock begränsningar i att genomföra sådana flygningar internationellt på grund av till exempel olika flygledningssystem. En av huvudprioriteringarna i EU:s luftfartsstrategi är att underlätta mer direkta flygsträckor.

8.7.6 Fly Green Fund

Fly Green Fund är ett initiativ för att öka tillgången av biobränsle för flyget i Norden. Fly Green Fund är en icke-vinstdrivande ekonomisk förening som grundades av SkyNRG, Karlstad flygplats och NISA (Nordic Initiative Sustainable Aviation). Det finns även flera samarbetspartners, bland andra Swedavia, SAS och KLM.

Fly Green Fund söker lösa problemen med låg tillgång och höga priser på biobränsle för flyget genom att fungera som en plattform där enskilda resenärer kan köpa biobränsle för sin flygresä. Insamlade

medel går till att köpa biobränsle till flyg (75 procent) och till att stötta initiativ till tillverkning av biobränsle i Norden (25 procent).

8.7.7 Forskning, utveckling, demonstration och marknadsintroduktion

Forskning inklusive utveckling, demonstration och marknadsintroduktion kan vara ett lämpligt och verkningsfullt styrmedel vid situationer när det till exempel inte finns några bra alternativ tillgängliga med till exempel mindre klimatpåverkan, men där det finns förhoppningar om att det går att utveckla sådana alternativ. En annan lämplig situation är då det finns alternativ, men där dessa behöver stöd för att slå igenom på marknaden. Det finns en potential för att minska flygets klimatpåverkan genom att till exempel utveckla energieffektivare motorer, flygplan med mindre luftmotstånd och produktionen av biodrivmedel för flyg. En koldioxidskatt skulle utgöra ett incitament för en sådan utveckling och forskning skulle kunna bidra till att snabba på utvecklingen ytterligare. I avsaknad av ett styrmedel med ett sådant incitament som en koldioxidskatt har, kan forskning inklusive utveckling, demonstration och marknadsintroduktion vara särskilt betydelsefullt.

Forskning och utveckling avseende flyget är en globalt viktig fråga, men Sveriges insatser på området är inte betydelselösa. Regeringen kan via forskningsfinansiärer som utgör myndigheter under regeringen stödja forskning som kan bidra till minskad klimatpåverkan från flyget. Det kan ske både på nationell nivå och EU-nivå och det kan ske genom den så kallade Tripple Helix-modellen, vilken innebär ett samarbete mellan staten, akademien och näringslivet. Ett exempel inom transportområdet är FFI-Fordonsteknisk forskning och innovation. Det är ett samarbete mellan staten och fordonsindustrin om att gemensamt finansiera forsknings-, innovations- och utvecklingsaktiviteter inom vägtransportområdet med fokus på områdena klimat och miljö samt säkerhet.²⁴ I Trafikverkets regleringsbrev från regeringen uppges att myndigheten ska

²⁴ Satsningen innebär forskning och utvecklingsverksamhet för cirka 1 miljard kronor per år varav näringslivet står för hälften av kostnaden, se hemsidan www.vinnova.se/sv/ffi/.

avsätta minst 50 miljoner kronor årligen för planeringsperioden 2014–2025 till forskning och innovation inom luftfartsområdet.²⁵

Forskningen kan också inriktas mot till exempel beteendeförändringar och hur vi kan ändra vår konsumtion av till exempel flygresor så att klimatpåverkan minskar.²⁶ En annan forskningsinriktning som kan vara fruktsam är att studera och utveckla vilka styrmedel som är effektiva för att minska flygets klimatpåverkan och hur man kan undanröja de hinder som gör dem svåra att införa på internationell nivå. Sammantaget handlar det om att ta fram kunskap som kan bidra till att skapa förutsättningar för såväl teknik- och systemskiften som beteendeförändringar.

8.7.8 Klimatkompensation för myndighetspersonal

I förordningen (2009:1) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor ställs krav på att de personbilar som en myndighet köper in eller ingår leasingavtal om ska vara miljöbilar. Staten tar en påtaglig merkostnad för denna miljöanpassning. En parallell förordning skulle även kunna vara tänkbar för flygresor som genomförs av myndighetspersonal.

Ett initiativ avseende myndigheters flygresande och klimatanpassning har tagits av Miljömålsrådet som den 1 mars år 2016 aviserade att man – tillsammans med ett antal myndigheter – ska undersöka om myndigheter kan delta i finansieringen av Fly Green Fund.

Ett alternativ till direkt finansiering av Fly Green Fund skulle kunna vara att erbjuda myndigheter möjligheten att genomföra sina flygresor med så kallad biobiljett i de fall de finns tillgängliga, eller att på annat sätt klimatkompensera för den utförda flygresan.

För att ett sådant system ska fungera effektivt är det troligen nödvändigt att staten upphandlar möjligheten för myndighetspersonal att genomföra sina flygresor på ett klimatneutralt vis.

²⁵ Se webbsidan

www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Forskning-och-innovation/Trafikverkets-Strategi-och-planer-for-Forskning-och-innovation/Portfolj-9-FOI-inom-luftfartsområdet/

²⁶ Regeringen gav Naturvårdsverket i uppdrag att kartlägga åtgärder för att minska miljöpåverkan från konsumtion. Förslag till åtgärder för en mer hållbar konsumtion – redovisning av ett regeringsuppdrag, se webbsidan www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Regeringsuppdrag/Redovisade-2014/Hallbar-konsumtion1/

8.7.9 Klimatkompensering

När man klimatkompenserar för en flygresa betalar man en extra avgift som går till projekt (främst i utvecklingsländer) som ska minska utsläppen av koldioxid motsvarande de utsläpp som flygresan orsakat. Projekten behöver inte vara kopplade till transportsektorn utan kan exempelvis utgöras av plantering av träd eller produktion av energi från solpaneler och vindkraftverk.

Vissa resebolag erbjuder i dag tjänster för klimatkompensering, det vill säga kompensering för de utsläpp av koldioxid som en resa orsakar. Resenären kan sedan välja att betala en extra summa för att klimatkompensera för dessa utsläpp. Om man själv väljer att klimatkompensera för sin flygresa finns det fristående emissionsberäkningsmodeller, kompenationssystem och organisationer att använda sig av. Då kan man, med hjälp av kalkylatorer, beräkna utsläppen från resan och sedan betala en avgift motsvarande de utsläpp av koldioxid som resan beräknas orsaka.

8.8 EU:s luftfartsstrategi för Europa

EU-kommissionen har tagit fram en övergripande luftfartsstrategi för Europa vars syfte är att stärka konkurrenskraften och hållbarheten inom luftfartssektorn. Luftfartsstrategin har tre huvudprioriteringar:

1. Att utnyttja tillväxtmarknader genom bättre tjänster, marknadstillträde och investeringsmöjligheter i tredjeländer, och samtidigt garantera lika villkor.
2. Att hantera begränsningar av tillväxten i luften och på marken genom minskade kapacitetsbegränsningar och bättre effektivitet och förbindelser.
3. Att upprätthålla stränga säkerhets- och skyddsnormer i EU genom att övergå till ett risk- och prestationsbaserat förhållningssätt.

EU:s arbete rörande den första huvudprioriteringen fokuserar på att underlätta för aktörer inom den europeiska marknaden att ta sig in på den växande marknaden i tredjeländer. Detta görs genom att

upprätta bilaterala luftfartsavtal med tredjeländer. Avtal har slutits med exempelvis Marocko, Kanada och USA samt länder på västra Balkan. Erfarenheten har visat att sådana avtal ökar antalet resenärer i stor utsträckning.

Kopplat till huvudprioriteringarna behövs åtgärder på EU-nivå som bidrar till att stärka den sociala agendan och skapa högkvalitativa arbeten inom luftfartssektorn, övergå till en ny era av innovation och digital teknik, skydda passagerares rättigheter samt bidra till en motståndskraftig energiunion och en framåtblickande klimatpolitik.

Det finns även problem inom EU som hindrar tillväxt inom luftfarten. I dagsläget använder EU:s medlemsstater sig av olika system för flygtrafiktjänster. Detta leder till ökade risker för förseningar samt till att flygsträckor blir längre då operatörer kan välja sträckor som blir mindre administrativt krångliga i stället för att välja den kortaste sträckan. Arbetet med den andra huvudprioriteringen fokuserar på att komma till rätta med den här problematiken genom ett harmoniserat system för alla medlemsländer.

Vad gäller säkerhetsarbetet föreslår kommissionen att grundförordningen om gemensamma bestämmelser för säkerheten inom den civila luftfarten²⁷ revideras. Behandlingen i rådet av kommissionens förslag till ny flygsäkerhetsförordning har påbörjats.

8.9 Den svenska flygstrategin

Riksdagen har tillkännagivit för regeringen att den ska ta fram en strategi för luftfarten.²⁸ Det är en vision för flygets roll i transportsystemet både på kort och på lång sikt. Utgångspunkten för arbetet har varit de transportpolitiska målen och regeringens mål om EU:s lägsta arbetslöshet år 2020. Flygstrategin ska bidra till att tydliggöra flygets roll som en del i transportsystemet och till att göra Sverige till ett mer hållbart samhälle – både socialt, miljömässigt och ekono-

²⁷ Europarlamentets och rådets förordning (EG) nr 216/2008 av den 20 februari 2008 om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av en europeisk byrå för luftfartssäkerhet, och om upphävande av rådets direktiv 91/670/EEG, förordning (EG) nr 1592/2002 och direktiv 2004/36/EG.

²⁸ Bet. 2014/15:TU7, rskr. 2014/15:144.

miskt. Avsikten är att beslut ska fattas om flygstrategin under hösten 2016.²⁹

Regeringen har valt ett arbetssätt där olika aktörer bjuds in att medverka med olika synpunkter och erfarenheter. Som en del i detta bjöd infrastrukturministern i oktober 2015 in bransch- och myndighetsföreträdare till ett dialogmöte. Vid mötet diskuterades utmaningar och möjligheter kopplade till sociala villkor, en utveckling av Stockholm/Arlanda som nav, miljö, energi och klimat, forskning, utveckling och innovationer, främjande av svensk teknik och svenska lösningar, regelverk och flygsäkerhet, tillgänglighet samt konkurrenskraft och sysselsättning. Infrastrukturministern bjöd därefter i februari 2016 åter in företrädare från olika delar av flygbranschen samt myndigheter till ett andra möte i arbetet med att ta fram en svensk flygstrategi. Vid mötet beskrev ministern bland annat hur regeringen arbetar med flygrelaterade frågor och vilka beslut regeringen har fattat sedan det första mötet om flygstrategin i oktober 2015. Infrastrukturministern underströk både flygets betydelse för tillgänglighet och att flyget har en klimatpåverkan som måste hanteras för att flyget ska vara långsiktigt hållbart.

8.9.1 Inför en flygstrategi – ett kunskapsunderlag³⁰

Regeringen uppdrog den 5 november 2015 åt Trafikanalys att till en flygstrategi ta fram ett kunskapsunderlag med fakta och nulägesbeskrivningar samt information och statistisk om flygets roll och funktion i transportsystemet. Syftet med rapporten är att belysa flygets betydelse för tillgänglighet i hela landet och internationellt, sysselsättning samt miljö- och klimatpåverkan. Uppdraget genomfördes i samråd med Transportstyrelsen, Luftfartsverket, Trafikverket, Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Swedavia och Svenskt Flyg och redovisades till Näringsdepartementet i mars 2016.

I rapporten ifrågasätts om den kraftiga tillväxten av flygtrafiken är förenlig med Sveriges klimatpolitik. Flygtrafiken svarar för cirka två procent av de globala utsläppen av koldioxid, men även till exempel utsläpp av kväveoxider och vattenånga på hög höjd bidrar

²⁹ Prop. 2016/17:1 utgiftsområde 22 s. 31 f.

³⁰ Rapport 2016:4 av Trafikanalys.

till klimatpåverkan. Dessa höghöjdseffekter leder enligt rapporten till minst dubbelt så stor påverkan som effekten från enbart koldioxidutsläpp, vilket betyder att flygsektorn står för tre till fem procent av den globala uppvärmningen. I rapporten konstateras att det pågår arbete för att minska flygets klimatpåverkan på många fronter och att till de viktigaste delarna i detta hör styrmedel, teknisk utveckling, alternativa bränslen samt optimerad drift och utvecklad infrastruktur. Rapporten pekar även på handelssystemet med utsläppsrätter som finns inom EU och att Icao inom kort förväntas anta ett globalt marknadsbaserat styrmedel för internationellt flyg. Bland alternativa bränslen anses andra generationens biobränslen ha störst potential, men prisskillnaden mellan biobränslen och konventionella bränslen försvårar biobränslets genomslag.

I rapporten konstateras vidare att det är tveksamt om de olika åtgärderna är tillräckliga för att nå klimatmålen, och man pekar på EU:s flygsäkerhetsmyndighet Easas, European Environment Agencys och Eurocontrols slutsats att framtida teknikutveckling inte kan väga upp utsläppen från framtida trafikökningar. Biobränslen kan bidra till att minska utsläppen av koldioxid men minskar inte höghöjdseffekterna, och i rapporten framförs att det därför kan krävas åtgärder som dämpar efterfrågan på flygresor. Buller är det mest påtagliga miljöproblemet i flygplatsens omgivning, och i rapporten konstateras att det finns tydliga målkonflikter mellan buller, klimat och säkerhet som måste hanteras. Utformningen av flygvägssystemet har stor betydelse för bullrets spridning och störningarnas utbredning i flygplatsens närhet. När det gäller teknisk utveckling pekar rapporten på att framstegen främst görs inom lättviktsområdet, luftmotstånd och effektivisering av motorer. Europeisk flygforskning räknar med att till år 2020 kunna utveckla flygplan med 50 procents lägre bränsleförbrukning, 80 procents lägre utsläpp av kväveoxider och halverat buller i jämförelse med flygplan som produceras i dag.

9 Lag om skatt på flygresor

9.1 Inledning

Utredningen ska enligt direktiven ta fram ett förslag till en skatt på flygresor som syftar till att minska flygets klimatpåverkan. Skatten bör uppmuntra konsumenter att välja mer miljövänliga alternativ och, om möjligt, även uppmuntra flyget till effektivare transporter och minskad klimatpåverkan. I direktiven anges att en viktig utgångspunkt för ekonomiska styrmedel på miljöområdet är att de i möjligaste mån ska vara kostnadseffektiva, teknikneutrala, enkla att administrera och utformas så att förorenaren betalar för sin miljöpåverkan.¹ Vidare anges att skattens utformning ska samverka med de mål som finns för närings-, transport- och regionalpolitiken. Skatten ska även utformas så att den är förenlig med EU-rätten. Utifrån de förutsättningar som ges av unionsrätten ska utredaren lämna förslag på skattepliktens omfattning, vem som ska vara skattskyldig samt när skattskyldigheten ska inträda. Förslag på skattenivåer ska också lämnas. Som utredningen har tolkat direktiven ingår inte utformning av en skatt på transport av post och gods med flyg i uppdraget.

I avsnitt 7.4 har utredningen kommit fram till att det är mest lämpligt att utforma en skatt på flygresor utifrån modellen med passagerare som skattebas. Denna modell bygger på principen att flygskatt ska betalas för passagerare som reser i flygplan med ett kommersiellt flygföretag. Skattskyldigheten ska ligga på det flygföretag som utför flygningen, det vill säga det företag som i detta sammanhang får pekats ut som förorenaren.

¹ Principen att förorenaren ska betala innebär att den som orsakar skador i miljön ska betala de samhällsekonomiska kostnader som uppstår.

I detta kapitel presenterar utredningen sina överväganden och förslag till en lag om skatt på flygresor.

9.2 Allmänt om regelverkets utformning

Utredningens förslag: Skatt på flygresor (flygskatt) ska betalas till staten.

Bakgrund: I det svenska skattesystemet finns det direkta skatter och indirekta skatter. Bland de direkta skatterna är inkomstskatterna helt dominerande, men av central betydelse är även kapitalskatterna. Bland de indirekta skatterna är mervärdesskatten den dominerande skatteformen. Den är till sin natur en allmän konsumtionsskatt och betalas på i princip all omsättning av varor och tjänster. Punkt-skatterna brukar också hänföras till kategorin indirekta skatter även om exempel finns på punktskatt som har karaktär av direkt skatt.

Punktskatt brukar tas ut på särskilt utvalda varor eller tjänster. Syftet med en punktskatt kan i vissa fall vara av fiskal karaktär, det vill säga att stärka statens finanser. I andra fall kan det vara att begränsa eller styra konsumtionen av de aktuella varorna eller tjänsterna. För några av de punktskatter som finns i dag är syftet en kombination av att förstärka statens finanser och att styra konsumtionen av varorna eller tjänsterna. Oavsett syftet med beskattningen leder punktbeskattningen vanligtvis till att den skattepliktiga varan eller tjänsten fördyras i konsumentledet genom att den skattskyldige övervältrar kostnaden för skatteuttaget på den slutliga konsumenten.

I Sverige regleras punktskatter i separata punktskattelagar för olika varugrupper och tjänster. Exempelvis regleras skatt på bekämpningsmedel i lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel, skatt på tobaksvaror i lagen (1994:1563) om tobaksskatt, skatt på el, bränslen och andra energiprodukter i lagen (1994:1776) om skatt på energi, och så vidare. Det finns flera likheter mellan de olika lagarna, men det finns också betydande skillnader dem emellan. Var och en av lagarna har utformats utifrån de särskilda förhållanden som gäller för respektive bransch och varugrupp samt utifrån de syften lagstiftaren har med respektive punktskatt.

Gemensamt för de olika punktskatterna är att beskattningen sker som en ”ett-leds-beskattning”, där skatteuttaget sker en gång hos en aktör som utpekas som skattskyldig. Ett tydligt mönster för svenska punktskatter är att skattskyldigheten placeras så tidigt som möjligt i handels- eller tjänstekedjan för att begränsa antalet skattskyldiga. Detta underlättar administrationen och kontrollen av punktskatterna. Skattskyldig är vanligtvis den som utför tjänsterna eller som tillverkar, importerar eller försäljer de punktskattepliktiga varorna på visst sätt.

Skälen för utredningens förslag: Av direktiven följer att den särskilda utredaren ska föreslå hur en skatt på flygresor kan utformas. Utredningen bedömer att det inte kan bli fråga om något annat än en statlig skatt, närmare bestämt en punktskatt. Det är en sådan skatt som kan ge önskad styrning, det vill säga påverka konsumenter att välja mer miljövänliga transportslag. På samma sätt som föreskrivs beträffande bland andra trängselskatt, avfallsskatt och lotteriskatt bör det i lagen om skatt på flygresor föreskrivas att skatten ska betalas till staten.

9.3 Vilka flygresor ska lagen tillämpas på?

Utredningens förslag: Skatt på flygresor (flygskatt) ska betalas för kommersiella flygresor. Begreppet kommersiella flygresor definieras i lagen. Flygresor som utförs i militärflyg, annan statsstatsflyg, ambulansflyg, eftersöknings- och räddningsflyg, humanitärt flyg samt tull- och polisflyg faller utanför lagens tillämpningsområde.

Flyg för privat ändamål omfattas inte av lagen om skatt på flygresor. Inte heller omfattas bruksflyg (aerial works), fraktflyg och skolflyg av lagens tillämpningsområde eftersom den endast reglerar skatt på flygresor.

Skälen för utredningens förslag: Skatt på flygresor (flygskatt) ska tas ut för kommersiella flygresor, det vill säga transport av personer i linjefart, charter, taxiflyg och annat flyg som utförs mot betalning.

Härvid finns det anledning att närmare titta på vilken gräns som i lagen om skatt på flygresor bör dras gentemot icke kommersiellt

flyg, det vill säga flyg för privat ändamål. Som viss vägledning för denna gränsdragning bör den åtskillnad som görs mellan användning av luftfartyg i fråga om passagerartransporter för annat än privat ändamål respektive för privat ändamål i lagen (1994:1776) om skatt på energi, förkortad LSE, kunna fungera.² Enligt 1 kap. 11 § LSE utgör användning av luftfartyg för transport av passagerare mot ersättning användning för annat än privat ändamål. Ersättningen bör enligt förarbetena till lagen vara av en viss storlek för att ändamålet ska vara kommersiellt (prop. 2014/15:40 s. 11). Kundrabatter och lockpriser som förekommer inom det reguljära linjeflyget kan dock aldrig innebära att dessa flygningar anses utförda för privat ändamål. Persontransport av flygföretag i linjetrafik, taxiflyg och annan persontransport mot ersättning, till exempel transport som företag utför inom den egna verksamheten mot ersättning, är enligt förarbetena till LSE att anse som luftfart utförd för annat än privat ändamål.³ Transport som företag utför inom den egna verksamheten utan ersättning, är däremot att anses som utförd för privat ändamål.⁴

Ett annat exempel på användning av luftfartyg för annat än privat ändamål enligt 1 kap. 11 § LSE är offentliga myndigheters användning eller användning för offentliga myndigheters räkning. Detta gäller även om ingen ersättning utgår eller om den ersättning som utgår endast är avsedd att täcka kostnaderna för flygningen. Till sådana flygningar hör till exempel militärt flyg, räddningstjänst, skogsbrandsbevakning, trafikövervakning och inspektion av kraftledningar (prop. 2014/15:40 s. 12).

Med ledning av vad som ovan anges bör nedan angivna flygresor anses som kommersiella enligt lagen om skatt på flygresor.

Enligt utredningen är det självklart att transporter av personer i linjefart, chartertrafik, taxiflyg och annan persontransport i flyg mot ersättning bör anses som kommersiella och omfattas av lagen. Här bör dock understrykas att flygresor enligt lagen om skatt på

² I LSE regleras om skattebefrielse för flygbränsle, se avsnitt 3.9.1.

³ I prop. 2014/15:40 s. 10 anges att bränsle som förbrukas vid bland annat persontransporter av luftfartsbolag i internationell linjetrafik, taxiflyg och annan persontransport mot ersättning även fortsättningsvis bör omfattas av skattebefrielsen för flygbränsle. Detta innebär att sådana flygningar anses utförda för kommersiellt ändamål.

⁴ Av de i avsnitt 3.9.1 angivna avgörandena från EU-domstolen följer att användning av luftfartyg i den egna verksamheten som inte sker mot ersättning är att anse som utförd för privat ändamål.

flygresor bör anses som kommersiella även om de utförs utan direkt ersättning. Det kan exempelvis vara fråga om en resa som utförs mot bonuspoäng eller ingår i ett kontrakt mellan flygpersonal och flygföretag.

Vidare bör även persontransporter i militärflyg, ambulansflyg, eftersöknings- och räddningsflyg, humanitärt flyg samt tull- och polisflyg anses som kommersiella. Dessa bör emellertid inte vara föremål för flygskatt.

Inte heller utländskt statsflyg bör falla inom lagens tillämpningsområde, även om det kan betraktas som kommersiellt. En sedan länge etablerad folkrättslig regel är att en främmande stat får immunitet i civilrättsligt hänseende, det vill säga att en stat inte kan instämmas till ett annat lands domstolar eller göras föremål för ingripande från annat lands myndigheter. På skatteområdet har den folkrättsliga regeln fått till följd att en främmande stat inte beskattas i annan stat såvida inte den främmande staten bedriver näringsverksamhet från fast driftställe i den andra staten eller där innehar näringsfastighet eller liknade egendom. Svenskt statsflyg bör emellertid omfattas av flygskatten.

Sammantaget anser alltså utredningen att all transport av passagerare i linjefart, chartertrafik, taxifyg och annat flyg som utförs mot ersättning ska omfattas av lagen samt att flygresor med militärflyg, ambulansflyg, eftersöknings- och räddningsflyg, humanitärt flyg, tull- och polisflyg samt annan stats statsflyg ska falla utanför lagens tillämpningsområde.

Frågan är nu på vilket sätt skattefriheten för de uppräknade flygen ska åstadkommas. Ett sätt är att i lagen föra in undantag från skatteplikt för de aktuella flygen. Ett annat sätt är att föra in en legaldefinition av begreppet kommersiella flygresor som leder till att de aktuella flygen utesluts från lagens tillämpningsområde.

Utredningen förespråkar den andra lösningen eftersom ett stort antal undantag i en lag ofta medför att lagen blir svår att överblicka. För att uppnå syftet med en definition av begreppet kommersiella flygresor föreslår utredningen följande lydelse:

Med kommersiella flygresor avses transport av passagerare i flygplan som inte sker för privat ändamål utom transport i militärflyg, annan stats statsflyg, ambulansflyg, eftersöknings- och räddningsflyg, humanitärt flyg samt tull- och polisflyg.

I författningskommentaren, kapitel 12, utvecklas närmare vad som avses med respektive flyg som undantas i definitionen av kommersiella flygresor. Varför persontransporter i helikopter inte omfattas av lagen diskuteras i avsnitt 9.4.2.

Förslaget i denna del innebär att flygskatt inte ska tas ut på flygresor som utförs för privat ändamål. Avgränsningen mellan kommersiella flygresor och resor för privat ändamål är framför allt föranledd av att det inte finns några reella möjligheter att i skattehänseende kontrollera privatflyget. Som privatflyg räknas all annan civil flygverksamhet än flygtrafik mot betalning. Grundläggande för privatflyget är alltså att piloten eller organisationen inte får ta betalt för passagerare. Det finns en mängd mindre flygoperatörer i Sverige som tillhör privatflyget men det finns inget system som registrerar vem som utför privatflygningar och hur många som åker med. Dessutom utförs ofta privatflygningar i okontrollerat lufttrum, vilket innebär att flygtrafiken inte övervakas och leds av en flygtrafikledning och därmed finns det inget krav på färdplan för flygningar dagtid enligt de trafikregler som gäller för flygningar i okontrollerat luftrum. Om flygningen sker utanför kontrollerat luftrum och utan färdplan blir den oftast inte heller känd och debiterbar för undervägsavgift.⁵ Vidare dras i luftfartslagen (2010:500) en gräns mellan tillståndskrävande och tillståndsfri luftfart. Denna gränsdragning sker med utgångspunkt i om luftfarten sker mot betalning eller inte. Generellt kan sägas att luftfart som inte sker mot betalning, det vill säga privatflygning, är tillståndsfri.⁶

Åtskilliga flygningar med privatflyg kommer således sannolikt aldrig in i något system för flygtrafiken. Att hantera många små privata flygoperatörer vid sidan av de etablerade flygföretagen i ett system för flygskatt skulle därför troligen medföra omfattande administrativa och kontrollmässiga svårigheter för beskattningsmyndigheten.

⁵ Den svenska undervägsavgiften (en route) tas ut för flygplan över 2 000 kg som flyger i luftrum där Sverige bedriver flygtrafiktjänst. Undervägsavgiften och dröjsmålsräntan beslutas årligen av medlemsstaterna inom Eurocontrol och Transportstyrelsen kungör avgiften i en föreskrift. Undervägsavgiften inom svenskt luftrum framgår av Transportstyrelsens tillkännagivande (TSFS 2015:78) av Eurocontrols beslut om undervägsavgifter inom svenskt luftrum och beslut om dröjsmålsränta.

⁶ Dock krävs det flygcertifikat för att få flyga privat, per den 2 juni 2016 fanns det 2 721 gällande privatflygarcertifikat för flygplan i Sverige. Uppgifterna är hämtade från Transportstyrelsens webbsida www.transportstyrelsen.se/sv/luftfart/Statistik/Statistik-over-certifikat/, den 5 oktober 2016.

Som ovan framgår gäller den föreslagna lagen enbart för transport av passagerare. Bruksflyg (aerial work), som mot betalning utför arbete med hjälp av luftfartyg – till exempel bogsering av segelflygplan, inspektioner, jordbruks- och skogsbruksflyg, flygfotografering och reklamflyg – faller alltså utanför lagens tillämpningsområde. Detsamma gäller fraktflyg.

Inte heller skolflyg omfattas av lagen tillämpningsområde. En flygskola utför inte kommersiella flygresor. För att få transportera betalande passagerare krävs att operatören har ett drifttillstånd och en operativ licens, se avsnitt 9.7 och författningskommentaren till 2 § 2. Det har inte en flygskola, varför betalande passagerare inte får transporteras i skolflyg.⁷

9.4 Skattepliktens omfattning

9.4.1 Flygplan som omfattas av skatteplikten

Utredningens förslag: Skatteplikt ska gälla för flygplan som är godkänt för transport av fler än tio passagerare.

Förslaget innebär att huvudsakligen flygplan i linjefart och chartertrafik omfattas av skatteplikt.

Skälen för utredningens förslag: För att tillämpning och kontroll av systemet ska fungera måste det vara praktiskt möjligt att kunna fastställa att ett visst flygplan omfattas av skatteplikt.

Som anges i avsnitt 9.3 finns det inte något system som registrerar persontransporter i privatflyg. Detsamma gäller för taxifyg och annat flyg mot betalning. Sådana flyg behöver inte heller nödvändigtvis använda sig av flygplatser som är öppna och bemannade. Det kan således i efterhand vara svårt att kontrollera om transport i dessa flyg har utförts så att skatt ska betalas. Taxifyg och annat flyg mot betalning ger dock, liksom övrigt flyg, upphov till utsläpp av växthusgaser. Övervägande skäl talar emellertid för att lagen bör avgränsas på så sätt att mindre flygplan, som ofta används för taxifyg och annat flyg mot betalning, inte ska omfattas av skatteplikt.

⁷ För att få bedriva flygutbildning i Sverige krävs enligt 7 kap. 9 § luftfartslagen (2010:500) ett utbildningstillstånd som är utfärdat i Sverige.

Med mindre flygplan avses i detta sammanhang ett flygplan som är godkänt för transport av högst tio passagerare eller med en högsta startvikt som inte överskrider 5 700 kilogram.⁸ För det ändamål som nu är aktuellt är det dock tillräckligt att i lagen om skatt på flygresor enbart relatera till antalet passagerare. Utredningen föreslår således att skatteplikt ska gälla för flygplan som är godkänt för transport av fler än tio passagerare. Det innebär att huvudsakligen flygplan i linjefart och chartertrafik kommer att omfattas av skatteplikt.

Här kan noteras att flygplan med en startvikt under 5 700 kg också är undantagna från reglerna om utsläppshandel. Motsvarande gräns återfinns även i Storbritanniens regelverk om flygskatt.

9.4.2 Ska helikoptrar omfattas av lagen?

Utredningens bedömning: Helikoptrar bör inte omfattas av lagen om skatt på flygresor.

Skälen för utredningens bedömning: Eftersom helikoptrar ger upphov till utsläpp av växthusgaser har utredningen övervägt om även kommersiella persontransporter med helikoptrar ska omfattas av flygskatt. Det finns emellertid få helikoptrar som är godkända för mer än tio passagerare. Dessutom skulle det bli svårt att kontrollera efterlevnaden av skattereglerna eftersom en stor del av helikoptertrafiken i Sverige bedrivs enligt visuelflygregler.⁹ Om flygningen inte sker till en instrumentflygplats lämnas ofta ingen färdplan och därmed finns inget underlag att hämta från färdplansdata. Helikoptrar är inte heller skyldiga att betala undervägsavgift.¹⁰ Följaktligen finns inte heller i det faktureringssystemet något underlag att hämta som kontrollunderlag vid beskattning.

⁸ Enligt Transportstyrelsens definition avses med taxifygning i trafikalt hänseende icke regelbunden luftfart med ett mindre luftfartyg, det vill säga ett luftfartyg som är typgodkänt för befordran av högst 10 passagerare eller av frakt med luftfartyg vars högsta tillåtna startvikt inte överskrider 5 700 kg.

⁹ Svenskt luftrum är indelat i luftrumsklasser (kontrollerad och okontrollerad luft) som ligger till grund för vilken trafik som får förekomma och vilka regler som gäller för trafiken. I okontrollerat luftrum gäller visuelflygregler, Visual Flight Rules (VFR), se Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2014:71) om trafikregler för luftfart.

¹⁰ Om undervägsavgift, se not 5 i avsnitt 9.3.

Med hänsyn till det angivna är det utredningens bedömning att helikoptrar som utför kommersiella persontransporter inte bör omfattas av flygskatt.

9.4.3 Behövs det en definition av "flygplan"?

Utredningens bedömning: Begreppet flygplan bör inte definieras i lagen om skatt på flygresor.

Skälen för utredningens bedömning: Begreppet flygplan är i detta sammanhang ett mycket centralt begrepp. Utredningen har därför övervägt om begreppet bör få en definition i lagen. Nedan ges ett par exempel på hur begreppet definieras i andra sammanhang.

I Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 923/2012 av den 26 september 2012 om gemensamma luftfarts- och driftsbestämmelser för tjänster och förfaranden inom flygtrafiken och om ändring av genomförandeförordning (EG) nr 1035/2011 och förordningarna (EG) nr 1265/2007, (EG) nr 1794/2006, (EG) nr 730/2006, (EG) nr 1033/2006 och (EU) nr 255/2010 definieras flygplan som ett "motordrivet luftfartyg som är tyngre än luften och som erhåller sin lyftkraft under flygning främst genom aerodynamiska reaktioner på ytor som förblir fasta under givna flygtillstånd".

Luftfartsinspektionen definierade i sin definitionssamling flygplan enligt följande: "(Aeroplane) Luftfartyg tyngre än luften, som framdrivs av en kraftkälla och som erhåller sin lyftkraft under flygning huvudsakligen genom luftens reaktion mot ytor, vilka förblir fasta under givna flygtillstånd."

Luftfartslagen (2010:500) innehåller inte någon definition av vare sig flygplan eller luftfartyg.

Det finns enligt utredningens mening inte någon anledning att i lagen föra in en definition av begreppet flygplan som i sig kan vara ganska svårförstådd. Utredningens uppfattning är att det inte heller råder några tvivel om vad som avses med flygplan. Någon definition av begreppet flygplan behöver därför inte tas in i lagen om skatt på flygresor.

9.4.4 Passagerare och avresa från flygplats i Sverige som förutsättningar för skatteplikt

Utredningens förslag: Flygskatt ska tas ut för passagerare som reser i flygplan från en flygplats i Sverige. Begreppet ”flygplats” definieras i lagen.

Skälen för utredningens förslag: En grundläggande förutsättning för att skatteplikt ska uppkomma är att det är passagerare som transporteras i flygplanen. Detta ligger i linje med vad som gäller i fråga om flygskatt i andra länder, exempelvis Norge och Storbritannien. En skatt som baseras på passagerare saknar direkt koppling till utsläppsmängder av växthusgaser. Den kan därför inte användas för att särskilja flygplan med olika bränsleförbrukning och utsläppsdata. Det betyder dock inte att en sådan skatt behöver sakna miljöeffekt. Om skatten medför att konsumenter avstår från vissa flygresor eller väljer effektivare flygplan eller transportslag som genererar mindre utsläpp av växthusgaser kan skatten leda till mindre utsläpp och klimatpåverkan.

En annan förutsättning för att skatteplikt ska uppkomma är att avresan sker från en flygplats belägen på svenskt territorium. Eftersom flygplats är ett i sammanhanget centralt och viktigt begrepp bör en definition av begreppet flygplats tas in i lagen. Begreppet flygplats bör ges samma innebörd som i luftfartslagen (2010:500). Definitionen där motsvarar Icao:s definition av flygplats.

Utredningen har även diskuterat om flygskatt ska tas ut för passagerare som ankommer till Sverige med flyg och kommit fram till att detta inte är lämpligt. En sådan ordning skulle bland annat kunna medföra att ett flygföretag får betala dubbla flygskatter för en och samma flygresa, om en passagerare reser från ett land som också tar ut flygskatt.

9.5 Undantag från skatteplikt

9.5.1 Undantag för vissa personkategorier

Utredningens förslag: Flygskatt ska inte betalas för barn under två år, passagerare som på grund av teknisk störning, väderförhållanden eller annan oförutsedd händelse inte har nått destinationsflygplatsen och som medföljer vid en förnyad avgång, flygande personal som är i tjänst under flygningen och inte heller för transit- och transferpassagerare.

Skälen för utredningens förslag: Samtliga flygningar med flygplan ger upphov till den klimatpåverkan som man genom systemet med en skatt på flygresor vill påverka. Det bör därför finnas så få undantag från skatteplikten som möjligt.

Barn under två år reser oftast i en vuxens knä. Dessa barn tar inte upp något eget säte, varför någon flygskatt inte bör tas ut för dem. För att undvika gränsdragningsproblem bör dock samtliga barn under två år undantas från skatteplikt, oavsett om barnet har ett eget säte eller inte. Barnet ska dock inte ha fyllt två år när flygresan påbörjas för att undantaget ska gälla.

Om passagerare medföljer vid en förnyad start, på grund av exempelvis teknisk störning, väderförhållande som dimma eller storm, eller annan oförutsedd händelse, bör inte någon skatt tas ut. Skatt i dessa fall ska alltså tas ut endast för en avgång till slutdestinationen. Motsvarande undantag finns avseende myndighetsavgiften inom luftfartsområdet¹¹ och gemensam avgift för säkerhetskontroll (GAS).¹²

Skatt bör inte heller tas ut för flygande personal som är i tjänst under en flygning. Begreppet flygande personal har valts framför begreppet flygbesättning eftersom det förstnämnda begreppet

¹¹ Se avsnitt 4.3.4.

¹² På EU-nivå regleras säkerhetskontroll av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 300/2008 av den 11 mars 2008 om gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten och om upphävande av förordning (EG) nr 2320/2002. Lagen om luftfartsskydd innehåller kompletterande bestämmelser till EU-förordningen på området. Systemet för utjämning av avgifter för säkerhetskontroll (GAS) regleras i lagen (2004:1100) om luftfartsskydd och förordningen (2004:1101) om luftfartsskydd. Vidare regleras systemet av Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2012:113) om avgift för säkerhetskontroll av passagerare och bagage och Luftfartsstyrelsens föreskrifter (LFS 2007:70) om trafikflygplatsers rapportering av uppgifter om flygtrafik.

används inom EU-rätten för den civila luftfarten. För att klargöra vilka personer som ska omfattas av undantaget bör begreppet flygande personal definieras i lagen. Skatt bör inte tas ut för någon person som arbetar för flygföretaget. Med denna utgångspunkt föreslår utredningen att definitionen ges följande lydelse.

Flygande personal är de personer ombord på ett flygplan som

- a) flyger flygplanet,
- b) tar hand om teknisk övervakning, underhåll eller reparation,
- c) är ansvariga för säkerheten för passagerare i kabinen, eller
- d) ger service till passagerarna.

Definitionen behandlas närmare i författningskommentaren.

Utredningen har övervägt om undantaget även ska innefatta personal som är på väg till eller från utplaceringsort, men inte funnit skäl för en sådan utvidgning.

Vidare bör flygskatt inte tas ut för passagerare som ankommit till en flygplats i Sverige och därifrån fortsätter flygresan med samma flygplan (transitpassagerare). Detta gäller oavsett om linjenumret är detsamma eller annat. I författningskommentaren ges olika exempel som illustrerar tillämpningen av detta undantag.

Även passagerare som ankommit till en flygplats i Sverige och som därifrån fortsätter med annat flygplan (transferpassagerare) bör, om den efterföljande flygningen påbörjas inom 24 timmar, undantas från skatteplikt. Detta undantag är särskilt motiverat för passagerare som reser till och från norrländska flygplatser eftersom de i många fall måste byta flyg i Stockholm. Undantaget är även motiverat utifrån att skattesystemet inte ska bli en konkurrensnackdel för svenska nav. Tidsgränsen om 24 timmar överensstämmer med den tidsgräns som gäller för transferpassagerare i avgiftssammanhang, exempelvis myndighetsavgiften inom luftfartsområdet och GAS.

Förutom kravet på att den anslutande resan ska påbörjas inom 24 timmar från ankomsten till en flygplats i Sverige, måste det finnas en sammanhängande resedokumentation som visar avgångsflygplats och slutdestination samt datum och klockslag för avgång respektive ankomst. Av dokumentationen måste även tid och plats för anslutande flyg framgå för att en passagerare ska kvalificeras för transferundantaget. Se vidare författningskommentaren.

Undantaget för transferpassagerare har sin motsvarighet i regelverken om flygskatt i Frankrike, Norge, Storbritannien, Tyskland och Österrike. För att flygföretag som flyger på Sverige inte ska lägga om flyglinjer till flygtrafiksnar i andra länder i allt för stor utsträckning är det enligt utredningens mening av vikt att ha ett undantag för transferpassagerare även i den svenska lagen om skatt på flygresor.

Utredningen har vidare övervägt om skattebefrielse ska råda för utländska beskickningar, diplomater, utländska konsulatmedlemmar med flera. Av 2 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall, förkortad IPL, framgår att en främmande stats beskickning och beskickningsmedlemmar, deras familjer och betjäning samt diplomatiska kurirer har immunitet och privilegier enligt 1961 års Wienkonvention. Det framgår vidare av 3 § IPL att även främmande staters konsulat och konsulatmedlemmar, deras familjer och betjäning samt konsulära kurirer (med vissa undantag) har immunitet och privilegier enligt 1963 års Wienkonvention. Enligt 1961 och 1963 års Wienkonventioner är nämnda kategorier skattebefriade från alla statliga skatter och pålagor med vissa undantag. Ett sådant undantag är indirekta skatter som är inräknade i varornas eller tjänsternas pris.

Enligt lagen om skatt på flygresor är det flygföretag som utför flygningen skattskyldigt för skatten på flygresor. Av avsnitt 11.2 framgår att flygföretagen sannolikt kommer att föra över skattekostnaden direkt på passagerarna. Skatten kommer i så fall att vara en sådan indirekt skatt som är inräknad i flygresan. Även om skatten är specificerad eller debiteras särskilt är det inte diplomaten eller konsulatmedlemmen eller annan person som omfattas av IPL, som är skattskyldig. Mot den bakgrunden föreslår utredningen inte något undantag från skatteplikt för personer som omfattas av IPL.

9.5.2 Undantag från skatteplikt för flygningar som utförs med en viss inblandning av biobränsle

Utredningens bedömning: Det bör för närvarande inte införas något undantag från skatteplikt för flygningar som utförs med en viss inblandning av biobränsle.

Skälen för utredningens bedömning: Genom en flygskatt kommer flyget i högre utsträckning att bära sina egna klimatkostnader. Från miljösynpunkt skulle det vara önskvärt att utforma skatten så att den skapar incitament för både resenärer och flygföretag att välja flyg med mindre klimatpåverkan genom till exempel inblandning av biobränsle, lättare flygplan och bättre motorer. Det är dock inte självklart hur incitament kan skapas för resenärerna eftersom det är flygföretagen som är skattskyldiga och kan förväntas att, helt eller delvis, övervältra skatten på resenärerna. Att skapa incitament för flygföretagen skulle till exempel kunna göras genom att företag undantas från skatteplikt vid flygningar som utförs med en viss inblandning av biobränsle. Det skulle då behöva säkerställas att ett sådant undantag inte strider mot EU:s statsstödsregler. Att utreda om det är möjligt att göra undantag för flygningar som utförs med viss inblandning av biobränsle kan vara ett sätt att utveckla skatten i framtiden.

9.5.3 Statsstödsbedömning om regionalt avgränsat undantag från flygskatt

Utredningens bedömning: Något regionalt avgränsat undantag från flygskatt bör inte införas.

Skälen för utredningens bedömning: Sveriges geografiska struktur gör att vissa delar av landet är mer beroende av flyg än andra. Det skulle därför kunna vara önskvärt att göra undantag från skatteplikt för passagerare som reser till och från flygplatser i områden i Sverige där flyget spelar en betydande roll för att uppnå det transportpolitiska målet om tillgänglighet. Det står emellertid klart av såväl Europeiska kommissionens statsstödsbeslut som rättspraxis från EU-domstolen och tribunalen att en regionalt, differentierad flygskatt skulle utgöra statligt stöd i EU-rättslig mening.

När det gäller ett regionalt undantag från flygskatt skulle stöd kunna lämnas genom skatteundantag för hela eller för del av biljettpriset för boende i regionalstödsområden enligt villkoren i den

allmänna gruppundantagsförordningen,¹³ förkortad GBER, eller enligt kommissionens riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag¹⁴ efter godkännande från kommissionen. Hela flygskatten skulle därmed kunna kompenseras för de resenärer som är bosatta i sådana områden. De områden där sådant stöd är möjligt har definierats för perioden 2014–2020 i ett särskilt beslut från kommissionen.¹⁵ Området omfattar stora delar av norra Sverige, dock inte de större tätorterna, och är utan landförbindelser (Gotland). Statligt stöd skulle inte heller kunna lämnas till sådan flygtrafik som redan upphandlats (upphandlade flyglinjer finns exempelvis i Hagfors, Pajala, Hemavan, Vilhelmina, Lycksele, Östersund och Sveg).

En förutsättning för stödet skulle vara att flygföretagen kontrollerade resenärernas folkbokföring vid köp av en resa för att avgöra om skatten skulle påföras priset eller inte. Ett sådant stöd skulle kunna utformas enligt GBER och behöver då inte anmälas till kommissionen för godkännande innan stödet genomförs.

Eftersom den så kallade regionalstödskartan som används för att avgöra vilka områden som är glesbefolkade enligt GBER inte är avsedd att tillämpas beroende på enskilda individers bosättningsort kommer gränsdragningsproblem att uppstå och skatten kan komma att uppfattas som godtycklig.

Ett godkännande enligt flygriktlinjerna skulle förutsätta att regeringen kan presentera ett underlag för kommissionen som visar på följande förhållanden.

1. Att flyglinjen inte garanteras via annat stöd eller upphandling.
2. Att stödet förs vidare till konsumenterna.
3. Att konsumenterna bor i glesbefolkade områden (i Sverige regionalstödsområden enligt ett visst befintligt statsstödsbeslut, se ovan).
4. Att stödet utbetalas oavsett vilket flygföretag som trafikerar linjen.

¹³ Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget (EUT L 187/1, 26.06.14, s. 1).

¹⁴ EUT C 99, 4.4.2014, s. 3.

¹⁵ Beslutet om Sverige Regional stödkarta 2014–2020 finns att tillgå under ärendenummer SA.37985 i registret för statligt stöd på EU-kommissionens webbsida http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?fuseaction=dsp_result.

Eftersom samma resultat kan uppnås med återopande av bestämmelserna i GBER utan någon prövning av kommissionen förefaller en anmälan med hänvisning till flygriktlinjerna inte vara aktuell i sammanhanget. Om passagerarnas hemvist inte kontrolleras av operatörerna på flyglinjen, eller om stöd ska ges även för transport av passagerare som inte har sin hemvist i aktuella regionalstödsområden, är det enda utrymmet för att ge stöd i form av en skattnedsättning det som beskrivs i kommissionens riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2010, förkortade EEAG.¹⁶ Enligt EEAG får stöd ges i form av en skattnedsättning som inte överstiger 80 procent av flygskatten. Någon möjlighet att helt undanta resor från skatten finns då inte.

Mer konkret måste regeringen kunna presentera ett underlag för kommissionen som visar på följande förhållanden beträffande respektive flyglinje som ska undantas.

1. Att skatten i sig bidrar till miljömålen, utgör en miljöskatt.
2. Att undantaget är nödvändigt för att miljöskatten ska kunna införas, vilket betyder att följande villkor skulle behöva beläggas:
 - a) Andra åtgärder får inte vara på plats som redan säkerställer tillgängligheten.
 - b) Alla konkurrenter på den sträcka som undantas ska behandlas lika, möjligtvis även andra transportslag.
 - c) Att skatten leder till en väsentlig ökning av produktionskostnaderna.
 - d) Att kostnaderna för skatten inte kan överföras till konsumenterna på respektive flyglinje.
 - e) Att stödmottagarna antingen måste betala minst 20 procent av skatten eller åta sig att genomföra åtgärder som får motsvarande effekt på miljömålen.

En sådan statsstödsanmälan är en process som riskerar att ta lång tid och det är osäkert om kommissionen skulle godkänna ett sådant undantag för glesbefolkade delar av Sverige och Gotland med hän-

¹⁶ Meddelande från Kommissionen – Riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2010 (EUT C 200, 28.6.2014, s. 1).

syn till de betydande skillnader som finns i förhållande till godkännandet av det tyska undantaget som redogörs för i avsnitt 3.9.5.

Oavsett om ett möjligt regionalt undantag från flygskatt grundas på GBER eller på ett förhandsgodkännande enligt EEAG tillkommer de krav på transparens och offentliggörande som nämns i avsnitt 3.9.2. Det finns exempel på hur dessa tillkommande krav kan hanteras inom ramen för svensk skattelagstiftning. Om statligt stöd skulle lämnas genom avsteg från normen för den nu aktuella flygskatten kan en administrativ ordning som motsvarar den som skapats genom regeringens proposition Vissa statsstödskrav på bränsleskatteområdet (prop. 2015/16:159), användas. Den innebär i huvudsak att den som ska få del av nedsatt skatt måste ansöka hos Skatteverket och intyga att den skattskyldige har rätt till statligt stöd i enlighet med den stödordning som föreslås. Exempelvis genom intyg visa att miljöåtgärder har vidtagits eller att folkbokföringen för resenärerna som får del av den lägre skattesatsen har kontrollerats.

Företag i svårigheter och företag som inte har betalat tillbaka otillåtet statligt stöd kan inte få del av undantaget från eller nedsättningen av skattesatsen. Därutöver måste kraven på rapportering och offentliggörande beaktas i den lagstiftning som föreslås.

Med hänsyn till de administrativa kraven och de gränsdragningsproblem som skulle uppstå avseende ett eventuellt stöd till boende i regionalstödsområden och på Gotland samt i avsaknad av ett underlag som visar att en nedsatt flygskatt till dessa områden skulle leva upp till statsstödsreglernas krav är det utredningens bedömning att något regionalt avgränsat undantag inte bör införas.

9.6 Skattens storlek

Utredningens förslag: Olika skattenivåer ska tillämpas beroende på flygresans slutdestination. Flygskatt ska tas ut med 80 kronor per passagerare som reser till en slutdestination i ett land som anges i bilaga 1, med 280 kronor per passagerare som reser till en slutdestination i ett land som anges i bilaga 2 och med 430 kronor per passagerare som reser till en slutdestination i övriga länder.

Skälen för utredningens förslag: Syftet med att införa en skatt på flygresor är att flygets klimatpåverkan ska minska. Genom en skatt kan flyget i högre utsträckning bära sina klimatkostnader. Skatten ska dessutom motivera resenärer att välja andra, mer miljövänliga, alternativ. Storleken på skatten bör därför i så hög grad som möjligt spegla en rimlig klimatvärdering för flygresor. Det är samtidigt viktigt att skatten inte sätts till en sådan nivå att den ger upphov till ett inte acceptabelt undvikande beteende. Den risken finns så länge det finns länder som inte har flygskatt. Sådant undvikande beteende kan antingen ske genom att avresan sker från en utländsk flygplats nära Sverige i ett land som inte har flygskatt eller genom att resenärer väljer att köpa en flygbiljett till en utländsk flygplats i ett land som inte har flygskatt och därifrån köper en separat biljett till en destination utanför landet. I det senare fallet undviker resenärerna att betala den högre skatten för längre flygresor. Dylika anpassningar innebär som regel en merkostnad för resenären i form av längre restid, besvärligare bagagehantering och är olämpliga i ett transportpolitiskt perspektiv. Det kan också innebära att resenärer väljer längre resvägar och fler delresor med ökad klimatpåverkan som följd, vilket i så fall motverkar skattens syfte. Hur priskänslig marknaden är och hur benägna resenärer är till den här typen av anpassningar är svårt att veta. Det råder emellertid inte något tvivel om att full internalisering av klimatkostnader för längre resor skulle kunna medföra en betydande anpassning av detta slag.

För att begränsa risken för undvikande beteende och för att skatten inte ska få stora regionala konsekvenser, finns det enligt utredningens mening skäl för att föreslå en skatt utan sekundära negativa effekter.

För att skatten också ska vinna acceptans är det viktigt att skatten upplevs som rättvis och att den är enkel att förstå. För att skatten även ska få en styrande effekt, det vill säga att konsumenter uppmuntras att välja mer miljövänliga alternativ, bör skattenivån bestämmas utifrån flygresans totala längd, det vill säga slutdestination (se vidare i författningskommentaren till 7 § om slutdestination). Denna princip återfinns i både Storbritanniens och Tysklands regelverk om flygskatt. En begränsning vid bestämmande av skattens storlek är att skatt inte får tas ut med olika belopp inom EU/EES. En differentiering är således endast möjlig för flyg med slutdestination

utanför EU/EES. En differentiering av skatten för olika avstånd är emellertid motiverad med tanke på att syftet med skatten är att flyget ska bära en större del av sina klimatkostnader. Differentiering kan med fördel göras utifrån avstånd (inom avståndsklass) och i praktiken kan flera sådana bestämmas. Utredningen har kommit fram till att det är lämpligt att föreslå tre avståndsklasser.

Utifrån angivna förutsättningar kan skattenivån för inrikes resor med flyg bestämmas till 80 kronor per avresande passagerare. En sådan nivå speglar ungefär den klimatvärdering per passagerare för en flygning mellan Stockholm/Bromma och Visby (den i Sverige kortaste flygsträckan som trafikeras av reguljärflyg) som i dag inte täcks av befintliga avgifter utifrån en värdering baserad på svensk koldioxidskatt (se avsnitt 8.2.3).

För en passagerare som reser till en slutdestination utom EU/EES kan med samma resonemang skattenivån bestämmas till 280 kronor per avresande passagerare. Den nivån motsvarar en klimatvärdering per avresande passagerare som i dag inte täcks av befintliga avgifter mellan flygplatsen Stockholm/Arlanda och St. Petersburg (den kortaste flygsträckan utanför EU/EES).

För flygresor med slutdestination i länder utanför EU/EES finns en större variation i klimatvärderingen jämfört med flygresor inom samarbetsområdet. En tredje skattenivå bör därför gälla för långa, interkontinentala, flygresor. Att bestämma skatten utifrån den faktiska klimatvärderingen som uppstår under längre flygresor (se tabell 8.2 i avsnitt 8.2.3) skulle dock med hög sannolikhet medföra ett omfattande undvikande beteende enligt ovan. En skattenivå som motsvarar den faktiska klimatvärderingen skulle dessutom kunna medföra betydande konsekvenser för tillgängligheten och flygbranschen som inte skulle vara förenliga med det transportpolitiska målet respektive EU:s flygstrategi. För att skatten ändå ska ha någon styrande effekt och samtidigt hamna på en rimlig skattenivå bör en skatt om 430 kronor tas ut för resor till slutdestinationer inom den tredje avståndsklassen. Denna skattenivå är jämförbar med Tysklands och Österrikes nivå för flygskatt för långa, interkontinentala resor och bidrar till att internalisera de klimatkostnader som interkontinentalt flyg orsakar.

Utredningen föreslår således att tre skattenivåer används. Den skattenivå som ska gälla för medlemsstater i EU/EES bör gälla även för andra länder som helt ligger i Europa, det vill säga länder som

inte ingår i EU/EES. Skatt bör alltså tas ut med 80 kronor för passagerare som flyger till ett land som helt ligger i Europa. För passagerare som reser till ett land som helt eller delvis ligger i en annan världsdel än Europa och med ett avstånd om högst 6 000 kilometer från flygplatsen Stockholm/Arlanda, bör en skatt om 280 kronor tas ut. För passagerare som reser till något annat land, det vill säga ett land som ligger i en annan världsdel än Europa och med ett avstånd längre än 6 000 kilometer från flygplatsen Stockholm/Arlanda, bör 430 kronor tas ut.

Skattenivåerna har bestämts med beaktande av att flyget redan i dag betalar för utsläppsrätter inom EU:s system för handel med utsläppsrätter European Emissions Trading Scheme (EU ETS). Hänsyn har emellertid inte tagits till det nya globala styrmedlet för klimatutsläpp från internationellt flyg som Icao fattade beslut om i oktober 2016 (se avsnitt 8.5). Anledningen är att det nya systemet kommer att inledas med en frivillig fas först år 2021 och bli obligatoriskt år 2027 samt att prisnivåerna för de utsläppskrediter som ska handlas inom systemet, är okända. Dessutom föreslår utredningen att den svenska flygskatten ska träda i kraft redan den 1 januari 2018 (se avsnitt 9.10), det vill säga flera år innan det globala systemet inleder sin frivilliga fas.

Vilka länder som ska hamna inom skattenivå 1 (länder som helt ligger i Europa) och skattenivå 2 (länder som ligger helt eller delvis i en annan världsdel än Europa med ett avstånd om högst 6 000 kilometer från flygplatsen Stockholm/Arlanda) bör anges i bilagor till lagen.

Genom att följa upp utfallet av skatten kan regeringen utvärdera skattenivåerna och dess effekter och därefter kan nivåerna, om det behövs, justeras, exempelvis om priserna avsevärt ändras i EU ETS.

9.6.1 Flygskatten bör inte differentieras utifrån serviceklass

Utredningens bedömning: Flygskatten bör inte differentieras utifrån vilken serviceklass passageraren reser i.

Skälen för utredningens bedömning: Utredningen har övervägt om det finns skäl att liksom i Storbritannien differentiera skatten utifrån vilken serviceklass en passagerare reser i, eftersom en resa i

exempelvis ”business class” ofta innebär ett större utrymme i planet. Det medför i sin tur att en större del av flygets utsläpp kan hänföras till en sådan resa jämfört med en resa i ekonomiklass.

Serviceklasser varierar emellertid mellan olika flygföretag. En differentiering mellan olika serviceklasser skulle således bli komplicerad att tillämpa. Det finns alltid en risk för att det uppkommer svårigheter att avgöra om en enskild flygning har en eller flera klasser. Det finns inte heller en enhetlig definition av serviceklasser och eftersom serviceklasserna varierar mellan flygföretagen torde det vara svårt att ta fram en enhetlig definition. En serviceklassindelning medför dessutom en ökad administration för flygföretagen och en svårhanterlig administrations- och kontrollapparat för beskattningsmyndigheten.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det inte är möjligt att differentiera skatten utifrån serviceklasser.

9.7 Skattskyldighet

Utredningens förslag: Skattskyldig ska vara det flygföretag som utför flygningen. Begreppet kommersiella flygresor definieras i lagen.

Skälen för utredningens förslag: För de flesta svenska punkt-skatter gäller att skattskyldigheten placeras så tidigt som möjligt bland de aktörer som utför skattepliktiga tjänster. Därmed begränsas antalet skattskyldiga, vilket underlättar administration och kontroll av skatten. Att antalet skattskyldiga begränsas är önskvärt även vad gäller skatt på flygresor. Som utgångspunkt bör skattskyldigheten placeras hos den som först utför de skattepliktiga tjänsterna i Sverige, nämligen olika flygföretag.

Utredningen har diskuterat frågan om vilket flygföretag som blir ansvarigt för redovisning och betalning av flygskatten med olika aktörer i flygbranschen samt Transportstyrelsen. Samstämmighet råder om att det flygföretag under vars Icao-kod flygningen utförs också bör vara det flygföretag som ska vara skattskyldig för flygskatten. Det innebär att ett flygföretag bör få ta ansvaret för flygskatt för alla sina egna operationer som sker från Sveriges flygplatser i eget flygplan eller genom inhyrd kapacitet.

Utredningen har studerat hur avgiftsuttaget fungerar i Transportstyrelsens regi för myndighetsavgiften och gemensam avgift för säkerhetskontroll (GAS) och har funnit att det går att dra lärdom av principerna för Transportstyrelsens avgiftssystem för att bestämma vilket flygföretag som ska ansvara för flygskatten.¹⁷ Dessa principer svarar också i stort mot flygföretagens önskemål.

Principerna innebär att en viss flygning ska ha endast ett enda ansvarigt företag (eller person). Som utgångspunkt har man en Icao-kod för flygföretag (Icao designator) i färdplanen.¹⁸ Ett flygföretags Icao-kod kan härledas till flygföretagets tillståndsdokument, Air Operator Certificate (AOC),¹⁹ och därigenom kan också en juridiskt ansvarig person bindas till verksamheten. För det fall någon Icao-kod inte används i färdplanen används i stället flygplanets registreringsbeteckning. Genom att tillämpa samma principer som Transportstyrelsen blir skattesystemet igenkänningsbart för flygföretagen och beskattningsmyndigheten kan i kontrollhänseende använda sig av uppgifter som rapporteras in till Transportstyrelsen som underlag för avgiftsdebitering.

Genom att tillämpa ovanstående principer kan man i systemet få flexibilitet men samtidigt klara gränser mellan de olika flygföretagens aktiviteter. När det gäller inhyrning av andra flygföretag innebär principerna att det inhyrande bolaget tar ansvaret för flygskatten. I en så kallad wet lease-situation²⁰ blir alltså det inhyrande företaget skattskyldig eftersom flygningen utförs under dess Icao-kod. Vid

¹⁷ Transportstyrelsens avgifter inom luftfartsområdet beskrivs i avsnitt 4.3.2.

¹⁸ Bestämmelser om färdplaner finns i Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 923/2012 av den 26 september 2012 om gemensamma luftfarts- och driftsbestämmelser för tjänster och förfarande inom flygtrafiken och om ändring av genomförandeförordning (EU) nr 1035/2011 och förordningarna (EG) nr 1256/2007, (EG) nr 1794/2006, (EG) nr 730/2006, (EG) nr 1033/2006 och (EU) nr 255/2010, förkortad SERA, som ändrats genom förordning (EU) nr 2015/340 av den 20 februari 2015 och genomförandeförordning (EU) nr 2016/1185. I Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2014:71 och TSFS 2014:94) om trafikregler för luftfart finns bestämmelser om trafikregler som kompletterar kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 923/2012.

¹⁹ Den som vill utföra kommersiella flygtransporter av passagerare måste ha drifttillstånd enligt 7 kap. 1 § luftfartslagen (2010:500). Detta krav gäller även för utländska rättssubjekt vid luftfart inom svenskt område och för svenska rättssubjekt vid luftfart utanför Sverige.

²⁰ Wet lease innebär att ett flygföretag hyr in eller ut ett luftfartyg med besättning. Till skillnad från dry lease opereras luftfartyget inom ramen för det uthyrande flygföretagets drifttillstånd (AOC) och står flygsäkerhetsmässigt under tillsyn av detta flygföretags flygsäkerhetsmyndighet. Wet lease i flera led godtas inte utan särskilt tillstånd. Informationen är hämtad från Transportstyrelsens hemsida www.transportstyrelsen.se, den 7 september 2016.

kommersiellt samarbete genom code sharing²¹ marknadsförs en specifik flygning av två eller flera flygföretag, men flygningens färdplan innehåller alltid en enda Icao-kod. Det betyder att principerna också kan tillämpas på code sharing samarbete, genom identifikation med hjälp av Icao-koden.

Med beaktande av ovanstående bör alltså skattskyldigheten knytas till Icao-koden för det flygföretag (Icao designator) som anges i färdplanen eller när ingen färdplan har lämnats in, till flygplanets registrering, det vill säga flygplanets ägare vid tidpunkten för flygningen.

Eftersom den föreslagna lagen endast omfattar kommersiella flygresor bör det även av lagen framgå att endast en fysisk eller juridisk person som innehar ett giltigt drifttillstånd eller motsvarande tillstånd som ger personen rätt att utföra kommersiella flygresor, omfattas av lagen. En definition av begreppet flygföretag med det innehållet bör följaktligen föras in i lagen.

9.7.1 Skattskyldighetens inträde

Utredningens förslag: Skattskyldigheten inträder när ett flygplan med beskattningsgrundande passagerare lyfter från en flygplats i Sverige.

Skälen för utredningens förslag: Skattskyldighetens inträde har alltid – direkt eller indirekt – betydelse för när skatten ska redovisas. Skattskyldighetens inträde styr också vilken skattenivå som är tillämplig och är därmed avgörande för vilket belopp som den skattskyldige ska betala. Bestämmelser om skattskyldighetens inträde finns i de olika punktskatteförfattningarna och kriterierna för skattskyldighet varierar mellan olika punktskatter. De händelser som grundar skattskyldighet är av varierande slag och beror till stor del på den skattepliktiga varans eller tjänstens natur.

När det gäller skatt på flygresor finns det olika tidpunkter vid vilka skattskyldigheten kan tänkas inträda, exempelvis när en passa-

²¹ Code sharing eller gemensam linjebeteckning är en form av samarbete mellan flygföretag. Det innebär att ett flygföretag sätter sin egen bolagskod på en flygning som genomförs av ett annat flygföretag (the operating carrier).

gerare checkar in eller går ombord på flygplanet eller när ett flygplan lyfter från en flygplats i Sverige. Det är emellertid först när flygplanet lyfter från flygplatsen i Sverige som det går att fastställa hur många beskattningsgrundande passagerare som reser med planet. Utredningen föreslår därför att skattskyldigheten ska inträda när ett flygplan med beskattningsgrundande passagerare lyfter från en flygplats i Sverige.

9.8 Förfarandet vid beskattning

Utredningens förslag: Bestämmelserna i skatteförfarandelagen (2011:1244) ska vara tillämpliga på skatten på flygresor, vilket bland annat innebär att Skatteverket blir beskattningsmyndighet. Det innebär också att skattskyldigt flygföretag ska vara registrerat hos Skatteverket och deklarerat en gång per månad.

Skälen för utredningens förslag: I skatteförfarandelagen finns bestämmelser om förfarandet vid beskattning. Skatteförfarandelagen tillämpas för alla skatter utom de som uttryckligen undantas. Av de i dag förekommande punktskatterna är det endast trängsel-skatt enligt lagen (2004:629) om trängselskatt och skatt enligt vägtrafikskattelagen (2006:227) som undantas från skatteförfarandelagen.

Utredningen föreslår att bestämmelserna i skatteförfarandelagen ska tillämpas även för skatten på flygresor. Av detta följer att reglerna i skatteförfarandelagen om bland annat registrering av skattskyldiga, punktskattedeklaration, tidpunkter för redovisning och betalning av skatt, ränta, förseningsavgift, beslut om punktskatt, omprövning, överklagande, skattekontroll och rätt till ersättning blir tillämpliga. Det innebär även att Skatteverket blir beskattningsmyndighet.

Det bör emellertid noteras att luftfartens avgifter i dag till stor del administreras av Transportstyrelsen. För att undvika parallella system för uppbörd av avgift och skatt skulle Transportstyrelsen kunna vara uppbördsmyndighet för flygskatten. För detta ändamål skulle delar av Transportstyrelsens system för fakturering av myndighetsavgiften kunna användas.

Utredningen anser emellertid, även med beaktande av det som kommit fram om Transportstyrelsens förutsättningar att vara upp-
bördsmyndighet för flygskatten, att det är mest lämpligt att knyta
an beskattningsförfarandet direkt till vad som gäller för andra
punktskatter. Beskattning bör i största möjliga utsträckning utövas
av Skatteverket. Inom Skatteverket finns nödvändig kompetens för
att sköta beskattningsfrågor och de nödvändiga administrativa
systemen. Att administrera ytterligare en punktskatt inom Skatte-
verket måste därför anses dra mindre resurser än att anpassa Trans-
portstyrelsens befintliga system som används för administration av
myndighetsavgiften. Därför bör Skatteverket ensamt administrera
skatten.

Skattskyldigt flygföretag ska vara registrerat hos Skatteverket.
Det förenklar både för Skatteverket och för de skattskyldiga som
då ska deklarerar en gång per månad.²²

Utredningen har övervägt om skattskyldigt flygföretag som
flyger i mindre omfattning från Sverige i stället för att vara registre-
rat hos Skatteverket ska redovisa skatten i en särskild skattedekla-
ration för varje skattepliktig händelse samt lämna in deklaration
senast fem dagar efter den skattepliktiga händelsen.²³ Det finns
både för- och nackdelar med en sådan lösning för både Skatteverket
och flygföretagen, men eftersom fördelarna inte överväger nack-
delarna föreslår utredningen inte en sådan ordning.

9.8.1 Uppgiftslämnande mellan myndigheter

Utredningens bedömning: Någon ändring i skatteförfarandela-
gen är inte nödvändig för att Skatteverket ska få tillgång till
uppgifter från Transportstyrelsen eller annan myndighet för
kontroll av eller beslut om flygskatt.

Skälen för utredningens bedömning: För att Skatteverket ska
kunna fullgöra sina uppgifter avseende flygskatt kan verket behöva
få tillgång till uppgifter som finns hos Transportstyrelsen. Myndig-
heter ska samarbeta och lämna information till varandra. Utbytet

²² 26 kap. 6 och 10 §§ skatteförfarandelagen.

²³ 26 kap. 8 och 35 §§ skatteförfarandelagen.

av uppgifter kan däremot inte ske helt fritt. För att en sekretessbelagd uppgift ska kunna lämnas till en annan myndighet eller självständig verksamhetsgren inom den egna myndigheten krävs att en sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig. Myndigheter kan lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet är föreskrivet i lag eller förordning (10 kap. 28 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]).

Enligt 42 a kap. skatteförfarandelagen ska uppgifter som en myndighet förfogar över och som behövs för kontroll eller beslut enligt lagen på Skatteverkets begäran lämnas till verket. Undantag gäller i fråga om uppgifter som omfattas av sekretess till följd av 15 kap. 1 eller 2 § eller 16 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, det vill säga av utrikes-, försvars- eller statsfinanssekretess, eller enligt en bestämmelse till vilken det hänvisas i dessa paragrafer. För övriga uppgifter som omfattas av sekretess gäller att, i de fall då ett utlämnande skulle medföra synnerligt men för något enskilt eller allmänt intresse, är en myndighet uppgiftsskyldig bara om regeringen på ansökan av Skatteverket beslutar att uppgiften ska lämnas ut.²⁴

42 a kap. 1 § skatteförfarandelagen infördes år 2015. Bestämelsen innebär en sådan uppgiftsskyldighet som enligt 10 kap. 28 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen bryter sekretess för de uppgifter som begärs ut. Den medför en i princip obegränsad skyldighet för myndigheter att på Skatteverkets begäran lämna ut uppgifter som behövs för kontroll eller beslut enligt skatteförfarandelagen. Uppgifter som ska användas för beslut eller kontroll enligt skatteförfarandelagen bör typiskt sett inte vara särskilt känsliga från integritetssynpunkt. Uppgifterna kommer också att omfattas av den absoluta sekretessen hos Skatteverket.²⁵

Mot bakgrund av ovanstående anser utredningen att någon ändring i skatteförfarandelagen inte är nödvändig för att Skatteverket ska få tillgång till uppgifter från Transportstyrelsen eller någon annan myndighet för kontroll av eller beslut om flygskatt.

²⁴ Paragrafen motsvarar 19 kap. 6 § skatteförfarandeförordningen (2011:1261), vilken i sin tur motsvarade numera upphävda 3 kap. 16 § taxeringslagen (1990:324) och 14 kap. 8 § skattebetalningslagen (1997:483).

²⁵ Prop. 2015/16:28 s. 67.

9.8.2 Beskattningsdatabasen

Utredningens bedömning: Någon ändring är inte nödvändig i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet eller i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet för att möjliggöra behandling i beskattningsdatabasen av uppgifter som behövs inom Skatteverket för handläggning av flygskatten.

Skälen för utredningens bedömning: Behandling av uppgifter inom beskattningsverksamheten regleras i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, förkortad SdbL. I beskattningsverksamheten ska det enligt 2 kap. 1 § SdbL finnas en samling uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för vissa i lagen särskilt angivna ändamål (beskattningsdatabas). I 1 kap. 4 § SdbL anges ändamålen för behandlingen av uppgifter i beskattningsverksamheten. Enligt 1 kap. 4 § 1 SdbL får uppgifter behandlas för tillhandahållande av information som behövs hos Skatteverket för fastställande av underlag för samt bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av skatter och avgifter. Med skatt avses samtliga de skatter som det åligger Skatteverket att handlägga. I 2 kap. 3 § SdbL anges vilka uppgifter som får behandlas i databasen för de ändamål som anges i 1 kap. 4 §. Enligt 2 kap. 3 § första stycket 4 SdbL får uppgifter om underlag för fastställande av skatter och avgifter behandlas i databasen.

Regeringen har i 2 § första stycket 1 förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet föreskrivit att det i beskattningsdatabasen får behandlas uppgifter som behövs vid Skatteverkets handläggning av ärenden som sker med stöd av bland andra skatteförfarandelagen.

I den proposition som låg till grund för SdbL anförs att ändamålet med en beskattningsdatabas ska vara att ge information som behövs inom skatteförvaltningen för fastställande av underlag för skatter och avgifter samt redovisning, bestämmande, betalning och återbetalning av skatter eller avgifter (prop. 2000/01:33 s. 123). Syftet med ändamålsbestämmelsen är således enligt propositionen att all

beskattningsverksamhet som bedrivs av Skatteverket ska utgöra ett primärt ändamål.

Det är således förenligt med det ändamål som har angivits i 1 kap. 4 § 1 SdbL att behandla uppgifter av det slag som är en följd av utredningens förslag. Att registrera och på andra sätt behandla uppgifter som är en följd av förslaget är också förenligt med bestämmelserna i 2 kap. 3 § SdbL om vilka uppgifter som får behandlas i databasen.

Någon ändring är inte nödvändig i SdbL eller i förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet för att möjliggöra behandling i beskattningsdatabasen av uppgifter som behövs inom Skatteverket för handläggning av flygskatten.

9.8.3 Skatterepresentant

Utredningens bedömning: Det bör inte införas någon skyldighet för en skattskyldig fysisk person, som inte är bosatt i Sverige, eller en skattskyldig juridisk person, som inte har fast driftställe i Sverige, att företrädas av en av Skatteverket godkänd representant.

Skälen för utredningens bedömning: Enligt lagförslaget kommer både svenska och utländska flygföretag att bli skattskyldiga för flygskatt. Frågan är om det bör införas ett krav på skatterepresentant i lagen för en skattskyldig fysisk eller juridisk person som inte är bosatt eller har fast driftställe i Sverige.

Att införa ett krav på skatterepresentant för flygföretag med säte inom EU är inte förenligt med EU-rätten (se till exempel EU-domstolens dom den 11 december 2014 i mål nr C-678/11 Europeiska kommissionen mot Konungariket Spanien). I praktiken kommer alltså ett krav på skatterepresentant att träffa enbart flygföretag med säte i ett land utanför EU. Det är enligt utredningens mening mindre lämpligt att föra in ett krav som tvingar en del utländska skattskyldiga att ha en representant i Sverige. Förutom att ett sådant krav skulle kunna uppfattas som orättvist skulle det även kräva mer administration och bli onödigt kostsamt för skattskyldiga med säte utanför EU. Ett krav på att utländska skattskyldiga ska företrädas av en skatterepresentant bör därför inte

föreskrivas i lagen om skatt på flygresor. Ett sådant krav kan i stället föras in om det när lagen är i kraft visar sig att flygföretag har svårigheter att följa föreskrivna regler om redovisning och betalning av flygskatt.

9.9 Internationell rätt

Utredningens bedömning: Skatten på flygresor är förenlig med EU-rätten, inklusive reglerna om statligt stöd och energiskatte-direktivet. Den är också förenlig med Chicagokonventionen, de bilaterala luftfartsavtalen och Sveriges internationella åtaganden i övrigt.

Skälen för utredningens bedömning: Även om varje medlemsstat inom EU själv har att besluta om vilka nationella skatter som ska tas ut måste unionsrättsliga hänsyn tas vid utformningen av skatterna. En begränsning är att det administrativa sättet att ta ut punktskatt inte får skapa hinder för den fria rörligheten för tjänster. Påförandet av en sådan skatt får inte heller leda till gränsformaliteter i handeln mellan medlemsstater.

Bestämmelserna i lagen om skatt på flygresor särbehandlar inte negativt tjänster som tillhandahålls från en annan medlemsstat. Flygskatten utlöses när ett flygplan, svenskt som utländskt, lyfter från en flygplats i Sverige, oavsett om det är en inrikes eller utrikes flygning. Skattebefrielserna som följer av lagen är generella och skattenivån är densamma inom hela EU och EES. De föreslagna bestämmelserna leder alltså inte, direkt eller indirekt, till en mindre förmånlig skattebehandling av en tjänst på grund av att den tillhandahålls av ett flygföretag från ett annat medlemsland. Därmed är det utredningens bedömning att den föreslagna skatten inte utgör något hinder för den fria rörligheten av tjänster. Inte heller leder skattereglerna till gränsformaliteter i handeln mellan medlemsstater.

Möjligheten att fritt utforma beskattningen på flygresor nationellt begränsas vidare av de regler om statligt stöd som finns i EUF-fördraget. Som anges i avsnitt 3.9.2 har lättnader från skatter för en urskiljbar grupp företag sedan länge ansetts som stöd som omfattas av statsstödsreglerna. För att förbudet mot statsstöd ska aktualiseras krävs emellertid inte bara att en viss åtgärd konstituerar ett

statligt stöd, åtgärden måste dessutom vara selektiv på så sätt att den gynnar vissa företag framför andra företag – vilket är ett uttryck för det selektivitetsrekvisit som följer av artikel 107.1.

För att avgöra om en åtgärd är selektiv måste man först fastställa huruvida åtgärden utgör ett undantag från det normala skattesystemet, i detta fall systemet för skatt på flygresor. Bedömningen av om en åtgärd är selektiv ska göras med utgångspunkt i företag som befinner sig i motsvarande legala och faktiska situation.²⁶ Jämförelsen ska göras med företag i den egna medlemsstaten.²⁷

I lagen om skatt på flygresor föreslås ett antal undantag från skatteplikt. Dessa skattelättnader riktar sig inte till och påverkar inte heller vissa företag. Inte heller är något undantag utformat på ett sådant sätt att det är avgränsat till ett geografiskt område. Skattelättnaderna leder således inte till att något flygföretag gynnas i förhållande till andra företag. I stället är skattelättnaderna utformade som generella åtgärder som gynnar alla flygföretag inom skattesystemet. Selektivitetsrekvisitet är därmed inte uppfyllt, varför åtgärderna faller utanför statsstödsreglernas tillämpningsområde.

Den föreslagna skatten kan enligt utredningens mening inte heller ses som en otillåten bränsleskatt eftersom den inte skiljer mellan flygplan med olika bränsleförbrukning eller utsläppsdata under en flygning eller på annat sätt direkt eller indirekt kopplas till förbrukningen av bränsle. Därmed kommer skatten inte i konflikt med energiskattedirektivet 2003/96/EG.

Sammantaget är således skatten utformad så att den är förenlig med EU-rätten.

Den föreslagna skatten på flygresor kan inte heller anses stå i strid med Chicagokonventionen eller de bilaterala luftfartsavtalen. Den omständigheten att det sedan många år tillbaka finns motsvarande skatter på flygresor i flera andra länder ger även stöd för denna bedömning. Den svenska flygskatten avviker inte nämnvärt från dessa. Inte heller står de föreslagna skattereglerna i strid med Sveriges internationella åtaganden i övrigt.

Det bör dock noteras att Sverige har accepterat vad som står i Icao:s policydokument, Doc. 8632,²⁸ det vill säga att medlems-

²⁶ Se till exempel mål C-88/03, Portugal mot kommissionen, p. 56.

²⁷ Indén, T, EU:s statsstödsrätt, en introduktion, s. 45, 2011.

²⁸ Icao's Policies on Taxation in the Field of International Air Transport.

staterna åtar sig att reducera skatter så långt det är möjligt och planera att ta bort eventuella existerande skatter på internationellt flygresande. Detta medför att Sverige som medlemsland måste underrätta Icao om införandet av skatten på flygresor.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att den föreslagna skatten på flygresor är förenlig med EU-rätten, inklusive reglerna om statligt stöd liksom energiskattedirektivet. Den är också förenlig med Chicagokonventionen, de bilaterala luftfartsavtalen och Sveriges internationella åtaganden i övrigt.

9.10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Den föreslagna lagen ska träda i kraft den 1 januari 2018. Några övergångsbestämmelser behövs inte.

Skälen för utredningens förslag: En utgångspunkt bör vara att den nya lagen om skatt på flygresor ska träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande och beredningsarbete inom Regeringskansliet, för riksdagsbehandlingen och för anpassning av Skatteverkets system för administrationen av flygskatten, bedömer utredningen att det kan bli aktuellt med ett ikraftträdande tidigast den 1 januari 2018. Även de skattskyldiga behöver en viss tid för att anpassa sina rutiner. Flygföretagen har framfört att en lag om skatt på flygresor bör börja gälla tidigast sex månader efter det att riksdagen har fattat beslut om att införa en lag för att företagen ska ha möjlighet att ta ut den nya flygskatten av sina resenärer. Eftersom det är fråga om att införa en helt ny lag, som inte ersätter någon tidigare reglering på samma område samt att det, liksom vid andra beslut om att införa ny lagstiftning, kommer att finnas viss tid för de skattskyldiga att förbereda sig inför den nya skatten, anser utredningen att det inte finns något behov av övergångsbestämmelser.

10 Myndighetsavgiften inom luftfartsområdet

10.1 Inledning

Enligt direktiven ska utredningen bedöma om den så kallade myndighetsavgiften inom luftfartsområdet som Transportstyrelsen tar ut¹ bör avskaffas i samband med ett införande av en skatt på flygresor. I detta kapitel beskrivs Transportstyrelsens avgiftsfinansiering. Utredningen redovisar dessutom de rättsliga skillnaderna mellan skatt och avgift, liksom konsekvenserna av att en pålaga anses som antingen en skatt eller en avgift. Slutligen redovisar utredningen sin bedömning och vilka konsekvenserna blir i det fall myndighetsavgiften ska tas bort.

10.2 Transportstyrelsens avgiftsfinansiering²

Som framgår i avsnitt 4.3.1 gäller sedan år 2011 enhetliga principer för finansieringen av Transportstyrelsens verksamhet inom alla trafikslag. Principerna innebär att kostnaderna för tillsyn, ärendehandläggning och registerhållning i huvudsak ska täckas med avgifter samt att regelgivning inte ska finansieras med avgifter. De intäkter som Transportstyrelsen erhåller från dessa offentligrättsliga avgifter ska av myndigheten redovisas mot inkomsttitel. För Transportstyrelsen gäller vidare att alla myndighetens kostnader ska finansieras via myndighetens förvaltningsanslag, som är uppdelat i anslagsposter för

¹ 1 kap. 4–6 §§ Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2015:46) om avgifter inom luftfartsområdet.

² Transportstyrelsen tar ut avgifter för verksamheten inom luftfartsområdet samt meddelar föreskrifter om grunderna för avgifterna med stöd av 20 § förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

avgifts- respektive skattefinansierad verksamhet. Det innebär att oavsett om en avgift tas ut för att täcka en viss verksamhets kostnader eller inte, så finansieras verksamheten från Transportstyrelsens förvaltningsanslag.

Avgifterna inom luftfarten består för Transportstyrelsens del av avgifter för myndighetens verksamhet inom tillståndsprövning, tillsyn och registerhållning – i det följande kallade direkta avgifter – samt en så kallad myndighetsavgift som tas ut av flygföretag för varje passagerare som reser från en svensk flygplats.³ Myndighetsavgiften, som tas ut med 5 kronor per avresande passagerare, finansierar sådan verksamhet som inom Transportstyrelsens övriga trafikslag – väg, järnväg och sjöfart – täcks av anslagsposten för skattefinansierad verksamhet på Transportstyrelsens förvaltningsanslag. Myndighetsavgiften används också för att finansiera undantag från full kostnadstäckning för avgifter inom vissa särskilt utpekade områden som till exempel utbildningsorganisationer, verkstäder och luftvärdighetsorganisationer.⁴

10.2.1 Bakgrund till myndighetsavgiften

Myndighetsavgiften infördes år 2005 som ett led i bildandet av Transportstyrelsens föregångare Luftfartsstyrelsen.⁵ Luftfartsstyrelsen bildades genom att inspektionsverksamheten/myndighetsutövningen bröts ut ur affärsverket Luftfartsverket. Den tidigare korssubventioneringen mellan affärsverksamheten och myndighetsutövningen kunde då inte fortsätta och en alternativ finansieringskälla behövdes. Sedan finansieringsreformen år 2011 redovisas myndighetsavgiften mot inkomsttitel och de verksamhetskostnader som täcks av avgiften finansieras med anslagsposten för avgiftsfinansierad verksamhet på Transportstyrelsens förvaltningsanslag.

Enligt uppgift från Transportstyrelsen finansierade myndighetsavgiften år 2015 följande områden inom luftfarten

³ I 1 kap. 5 § TSFS 2015:46 föreskrivs vissa undantag från myndighetsavgiften.

⁴ Transportstyrelsen, Uppdrag att följa upp tillämpningen av bemyndiganden för vissa offentligrättsliga avgifter, 2016-03-31.

⁵ Prop. 2004/05:1.

- regelgivning och myndighetsavgifter (94,2 miljoner kronor)
- inspektion av utländska luftfartyg (3,3 miljoner kronor)
- flygoperativ verksamhet (1,5 miljoner kronor)
- verkstäder och luftvärdighetsorganisationer (4,5 miljoner kronor)
- utbildningsorganisationer (2,3 miljoner kronor).

Som beskrivs i avsnitt 4.3.5 bedömer Transportstyrelsen att kostnaderna för dessa områden kommer att öka de närmaste åren.

10.3 Skatt och avgift i statsrättslig mening

Regeringsformen innehåller ingen definition av begreppen skatt och avgift. Enligt förarbetena till regeringsformen kan en skatt karakteriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation, medan en avgift vanligen anses utgöra en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna (prop. 1973:90 s. 213). Även i vissa andra fall anses en penningpåлага ha karaktär av avgift. Detta gäller till exempel om den tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga. De avgifter som tidigare fanns som ett led i prisregleringen inom jordbrukets och fiskets områden ansågs utgöra avgifter och inte skatter i statsrättslig bemärkelse (prop. 1973:90 s. 219). Som ett annat exempel har nämnts föroreningsavgifter, som tas ut av företag och som med avdrag endast för administrativa kostnader återförs till företagssektorn men med en annan fördelning än den enligt vilka de togs ut.

Gränsdragningen mellan skatt och avgift belyses också i flera andra lagstiftningsärenden. Som exempel kan nämnas avgift till ansvariga myndigheter enligt den numera upphävda lagen (1994:900) om genetiskt modifierade organismer (prop. 1993/94:198 s. 162 f.), avgift enligt livsmedelslagstiftningen (prop. 1997/98:48 s. 43 f.) och avgift vid allmän kameraövervakning (prop. 1997/98:64 s. 102 f.). Sammanfattningsvis har i de sammanhangen följande bedömning gjorts. En påлага kan godtas som avgift i den mån den utgör vederlag för åtgärder i myndighetsutövning som riktar sig direkt mot den avgiftsskyldige. En påлага som utkrävs av alla som utför en viss

verksamhet, oavsett om och i vilken mån de varit föremål för någon direkt åtgärd från berörd myndighets sida, utgör däremot en skatt.

Gränsdragningen mellan skatt och avgift belyses också i propositionen Avgifter i Transportstyrelsens verksamhet (prop. 2010/11:30). Enligt regeringen kunde uppdelningen i direkta avgifter och myndighetsavgifter möjligen ses som ett uttryck för att det endast är de förstnämnda som uppfyller allmänna kriterier för att svara mot en väldefinierad prestation som riktar sig entydigt mot en individ eller ett företag. Luftfartens myndighetsavgift kunde enligt regeringen karakteriseras som en post för finansiering av den verksamhet som anses olämplig att knyta till debiteringen av en bestämd prestation. Den legala grunden för debiteringen av den allmänfinansierade avgiften ansågs bristfällig. Sammantaget gjorde regeringen bedömningen att Transportstyrelsens verksamhet avseende ärendehandläggning, tillsyn och registerhållning i huvudsak bör finansieras med avgifter samt att Transportstyrelsens övriga verksamhet i form av bland annat regelgivning inte bör finansieras med avgifter.

10.4 Bör myndighetsavgiften avskaffas?

Utredningens bedömning: Om myndighetsavgiften fortsättningsvis ska tas ut måste grunderna för avgiftsuttaget regleras i lag. Mot bakgrund av utredningens förslag om en ny lag om skatt på flygresor är det dock inte rimligt att belasta flygföretagen med även en sådan pålaga. De verksamheter som i dag finansieras genom myndighetsavgiften bör därför finansieras på annat sätt och myndighetsavgiften bör avskaffas.

Bakgrund: Enligt 1 kap. 4 § andra stycket regeringsformen stiftar riksdagen lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. Av 8 kap. 1 § regeringsformen följer att föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Föreskrifter kan också, efter bemyndigande av riksdag eller regering, meddelas av andra myndigheter än regeringen och av kommuner. Ett bemyndigande att meddela föreskrifter ska alltid ges i lag eller förordning.

I 8 kap. 2 § regeringsformen stadgas vilka föreskrifter som ska meddelas genom lag, det så kallade primära lagområdet. Detta omfattar de ämnen i vilka det ankommer på riksdagen att meddela föreskrifter. Dit hör bland annat föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna. Som förutsättning gäller dock att föreskrifterna avser skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, det vill säga att det är fråga om betungande föreskrifter. Utanför kravet på lagform faller berättigande föreskrifter, till exempel föreskrifter om rätt till bidrag och andra förmåner för enskilda, likaså neutrala föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna. Föreskrifter om statsbidrag och sociala understöd av olika slag faller exempelvis utanför det primära lagområdet.

Sammanfattningsvis gäller alltså att riksdagen har exklusiv normgivningskompetens på skatteområdet och att föreskrifter om skatt meddelas genom lag.

Skälen för utredningens bedömning: Gränsen mellan skatt och avgift är flytande.⁶ Att den enskilde får en särskild motprestation för den penningprestation som denne betalar till det allmänna anses dock vara det primära kännetecknet på en avgift i förhållande till skatt. I vissa fall får emellertid en penningpålaga anses ha karaktär av avgift även om ingen specificerad motprestation erhålls för den betalade penningprestationen. Ett sådant fall föreligger när penningprestationen tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen ifråga enligt särskilda regler (prop. 1973:90 s. 213 och 219). Det finns således ett visst utrymme även för avgifter där den enskilde inte får en direkt motprestation. En grundläggande förutsättning för att det ska vara fråga om en avgift i sådana fall är att avgiftskollektivet är klart avgränsat.

Av intresse i sammanhanget är att frågan om myndighetsavgiftens karaktär av avgift eller skatt var uppe till diskussion i förarbetena gällande finansieringen av Transportstyrelsen. Av propositionen Avgifter i Transportstyrelsens verksamhet framgår att i den mån Transportstyrelsens avgift inte är kopplad till någon motprestation från myndighetens sida, är någon avgiftsskyldighet inte möjlig (prop. 2010/11:30 s. 51). Regeringen anförde även att det

⁶ Prop. 1973:90 s. 213.

inte heller finns någon urskiljbar grupp avnämare, utan snarast att medborgare i gemen skulle träffas av avgiftsuttaget.

Som beskrivs i avsnitt 4.3.4 och 10.2 tas myndighetsavgiften ut i syfte att täcka de kostnader som Transportstyrelsen har och som inte finansieras av direkta avgifter. Eftersom myndighetsavgiften således tas ut som en allmän avgift utan direkt anknytning till någon prestation från Transportstyrelsens sida, kan det inte anses att "ett specificerat vederlag utgår för den erlagda penning prestationen" (jfr prop. 1973:90 s. 219). Myndighetsavgiften uppfyller alltså inte detta avgiftskriterium. Inte heller motsvaras myndighetsavgiften av någon direkt motprestation till luftfartskollektivet som sådant.

Om avsikten är att myndighetsavgiften ska fortsätta att tas ut måste, enligt utredningens mening, grunderna för avgiftsuttaget regleras i lag. Med hänsyn till utredningens förslag om en ny lag om skatt på flygresor kan det emellertid inte anses rimligt att belasta flygföretagen med även en sådan påлага. Utredningen bedömer därför att de verksamheter som i dag finansieras av myndighetsavgiften bör finansieras på annat sätt än genom en skatt. Myndighetsavgiften bör därför avskaffas.

10.5 Finansiella konsekvenser för Transportstyrelsen

År 2015 hade Transportstyrelsen en total budget på 2 617 miljoner kronor. 91 procent av budgeten finansieras genom myndighetens förvaltningsanslag. Givet den uppdelning som finns av förvaltningsanslaget på anslagsposter för avgifts- respektive skattefinansierad verksamhet kommer 59 procent att täckas av anslagsposten för avgiftsfinansierad verksamhet och 32 procent kommer att skattefinansieras av staten. Resterande 9 procent finansieras av avgifter som Transportstyrelsen själv disponerar över.

Ett avskaffande av myndighetsavgiften i samband med införandet av en skatt på flygresor innebär att de avgiftsintäkter som Transportstyrelsen redovisar mot inkomsttitel minskar med cirka 120 miljoner kronor per år, vilket innebär en avgiftslättnad för de svenska och utländska flygoperatörer som betalar avgiften. En konsekvens är att motsvarande belopp, som finns budgeterat på anslagsposten för avgiftsfinansierad verksamhet på Transportstyrelsens förvaltningsanslag, inte längre motsvaras av avgiftsintäkter. De verksamhets-

kostnader som med dagens ordning täcks av myndighetsavgiften bör då finansieras med anslagsmedel som inte motsvaras av någon intäkt på statsbudgeten. Anslagsposten för skattefinansierad verksamhet bör ökas med cirka 120 miljoner kronor samtidigt som anslagsposten för avgiftsfinansierad verksamhet minskas med motsvarande belopp. Detta är neutralt för de takbegränsade utgifterna i statens budget, men inverkar negativt på det offentliga finansiella sparandet. Beaktas även införandet av flygskatten, som beräknas inbringa mångdubbelt mer än 120 miljoner kronor, blir dock effekten på det offentliga finansiella sparandet sammantaget klart positivt.

En justering enligt ovanstående av Transportstyrelsens finansiering skulle inte medföra några negativa konsekvenser för myndigheten. Om däremot myndighetsavgiften tas bort utan att justeringar genomförs skulle det medföra negativa finansiella konsekvenser för Transportstyrelsen. De negativa finansiella konsekvenserna skulle enligt Transportstyrelsen vara att kostnaderna mot anslagsposten för skattefinansierad verksamhet måste minska med cirka en femtedel för hela myndigheten och som en följd därav skulle genomgripande omprioriteringar behöva göras över alla trafikslag. Enligt Transportstyrelsen skulle myndigheten också tvingas att prioritera både mellan och inom trafikslag även i fråga om myndighetens grundläggande uppdrag, såsom regelarbete och stabsarbete under regeringen.

11 Konsekvensbedömning

11.1 Inledning

Syftet med att införa en skatt på flygresor är att minska flygets klimatpåverkan genom att låta flyget bära en större del av sina egna klimatkostnader. En förhoppning är också att detta ska kunna fungera som exempel för andra länder och även indirekt bidra till en mer korrekt prissättning av luftfarten. När kostnaderna för klimat och miljö – åtminstone till viss del – internaliseras genom beskattning kan det bidra till att resenärer väljer andra trafikslag för sina resor, trafikslag där klimatkostnaderna är lägre. En skatt kan också ge incitament till företag att vidta energieffektiviserande åtgärder för att reducera skattekostnaden. Detta är dock starkt beroende av hur skatten utformas. Som exempel kan nämnas att en koldioxidskatt på flygbränsle skulle ge ett incitament att byta till alternativa bränslen med lägre klimatpåverkan. Möjligheterna att beskatta flygbränsle begränsas dock av både Chicagokonventionen och EU:s energiskattedirektiv (2003/96/EG), vilket har beskrivits i avsnitt 3.9.1. En skatt som tas ut per avresande passagerare är betydligt trubbigare som instrument för att ge incitament för energieffektiviserande åtgärder, eftersom skatten är oberoende av allt annat än passagerarantal. Konsekvenser av införandet av en flygskatt grundar sig i de förändringar i tillgänglighet och åtkomst som skatten kan tänkas medföra. Dessa förändringar kan uppskattas genom förväntade förändringar i antalet avresande passagerare, men det ger inte en komplett bild. Det krävs dessutom att antalet avgångar anpassas efter förändringen i antalet resenärer. I de fall flygföretagen kan operera med en lägre kabinfaktor behöver ingen sådan justering förekomma. En justering behöver inte heller göras på de av staten upphandlade flyglinjerna, som beskrivits i avsnitt 5.5. Det är möjligt att en justering efter passagerarunderlag kan innebära att

mindre flygplan tas i bruk. Det behöver då knappast innebära att de större flygplanen blir stående på marken, utan det är troligt att de tas i bruk på andra flyglinjer som har ett större antal passagerare i stället.

I det här kapitlet kommer konsekvenser av införandet av en skatt på flygresor att behandlas. Det innebär att konsekvenserna av införandet av en skatt jämförs med ett "business-as-usual" scenario. Oavsett om en skatt på flygresor införs eller inte är det troligt att efterfrågan, särskilt på utrikes flygresor, kommer att öka. Samtidigt pågår ett arbete inom flygbranschen för energieffektivisering genom exempelvis nyare flygplansmodeller med lägre bränsleförbrukning per passagerarkilometer. En skatt på flygresor som utgår från antalet passagerare har troligtvis ingen effekt för arbetet med energieffektivisering, men efterfrågan på flygresor förväntas minska något, vilket framgår nedan.

11.2 Underlag för beräkningar

Grundläggande för en förståelse av vilka konsekvenser en eventuell flygskatt kan ha på olika delar av samhället är hur efterfrågan på resor förändras i samband med införandet av skatten. För att bedöma den ändrade efterfrågan kan efterfrågeelasticiteter användas. En efterfrågeelasticitet beskriver hur mycket efterfrågan på en vara förändras (i procent) vid en given förändring i priset på varan (i procent). Utredningen har, med hjälp av resandevolymer och prisindex, sökt skatta en elasticitet med hjälp av regressionsanalys. Den aggregerade elasticitet som utredningen skattat är -0,5, vilket innebär att en prisförändring på 1 procent resulterar i en minskad efterfrågad kvantitet om 0,5 procent. Ett problem med skattningen är att ingen uppdelning kan göras med avseende på resenärskategori. De prisserier som finns tillgängliga är heller inte pålitliga. SIKA presenterade år 2006 en rapport¹ som beräknade en flygskatts effekter och här återfinns efterfrågeelasticiteter uppdelade på resenärskategori. Dessa presenteras i tabell 11.1. De här elasticiteterna ansågs gälla år 2006 och det finns inget som pekar på att de borde ha förändras i särskilt stor utsträckning sedan dess. Utredningen bedömer

¹ "Flygskattens effekter" SIKA PM 2006:2.

att det inte förekommit några större strukturella förändringar gällande tillgång till alternativ till flyget, vilket skulle ha påverkat priselasticiteten för flyget. Det som skulle kunna ha en påverkan är främst utvecklingen inom IT som underlättat möjligheten för resfria möten i form av till exempel telefon-, video- och webbmöten. Denna förändring kan ha haft en inverkan på priselasticiteterna för tjänsteresor. System – som förvisso förbättrats och blivit vanligare – för exempelvis virtuella möten fanns dock redan år 2006, varför inga drastiska förändringar i priselasticiteterna bedöms ha skett. Det kan dock innebära en liten underskattning av resenärsförändringar för tjänsteresenärer. WSP har i en rapport räknat på effekter av införandet av en skatt på flygresor. Där används elasticiteter baserade på internationella studier som sammanställts av Intervistas, år 2007.² Utredningens bedömning är att de elasticiteter givna av SIKA är mer tillämpbara på Sverige än den internationella sammanställning som används av WSP.

Tabell 11.1 Efterfrågeelasticiteter för tjänsteresor och privatresor, inrikes och utrikes

	Inrikes	Utrikes
Tjänsteresor	-0.2	-0.1
Privatresor	-1.0	-0.7

Källa: SIKA 2006.

Tjänsteresenärer är alltså mindre priskänsliga än privatresenärer, bland annat på grund av skillnader i betalningsförmåga och på grund av att utrikesmarknaden är mindre priskänslig än inrikesmarknaden, bland annat beroende på skillnader i tillgång till alternativa färdmedel.

Uppdelningen mellan inrikes och utrikes elasticiteter är naturligtvis grov. Dessa ska ses som genomsnittliga elasticiteter för respektive geografisk indelning. Inom Sverige är det sannolikt så att priselasticiteterna varierar. Orter där det saknas tillgång till alternativa färdmedel påverkas troligtvis betydligt mindre av föränd-

² Se Svenskt Flygs hemsida: www.svensktflyg.se/wp-content/uploads/2015/11/flygskatt-ensamhallsekonomisk-analys.pdf

ringar i priset för flygresor, än orter där tillgång till alternativa färdmedel är god.

Utöver hur efterfrågan på flygresor förändras givet en prisförändring är det viktigt att veta hur priserna förändras. Att införa en skatt innebär inte med nödvändighet att priset förändras och stiger lika mycket som skatten. Samtidigt är det svårt att i förväg veta hur bördan av skatten kommer att fördelas mellan producent och konsument. För att komma runt denna problematik görs i detta fall en förenkling. Utredningen kommer att räkna på två olika scenarier, ett där skatten helt bärs av konsumenterna och ett där 75 procent av skatten bärs av konsumenterna och återstoden av producenterna. I dialogmöten med branschaktörer har det framkommit att nära 100 procents övervältring till konsument är ett sannolikt scenario. Det stöds dessutom av forskning från Borenstein.³ Den faktiska övervältringen av skatten i biljettpriiser ligger därför med stor sannolikhet inom det givna spannet. Det här summeras i tabell 11.2.

Skattenivån föreslås uppgå till 80 kronor per avresande passagerare för inrikesflyget samt flyg till de länder som inkluderas i bilaga 1. För resenärer med slutdestination i ett land som återfinns i bilaga 2 föreslås skattenivån 280 kronor per avresande passagerare gälla och för övriga länder föreslås 430 kronor per avresande passagerare. Eftersom skatten endast tas ut per avresande passagerare är den genomsnittliga skatten per tur och retur resa lägre än skattenivån. För inrikesflyget tillkommer dessutom mervärdesskatt om 6 procent vilket resulterar i att den totala skattebördan vid 100 procent övervältring blir $80 \times 1.06 = 84,8$ kronor. Den genomsnittliga skatten per passagerare i inrikestrafik blir högre eftersom en tur och returresa inrikes innefattar två avgångar från flygplatser i Sverige. Det innebär att skatten tas ut två gånger. Detta till skillnad från resor med en slutdestination i ett annat land än Sverige samt länder inom EU, där den genomsnittliga skatten är hälften av skattenivån, eftersom den endast betalas en gång per tur och returresa. Den genomsnittliga skatten per flygning blir då $80/2 = 40$ kronor.

³ Severin Borenstein, Why can't US airlines make money?

Tabell 11.2 Genomsnittlig skatteböroda, inklusive mervärdesskatt, per resenär och flygning för resa tur och retur, tre scenarier (kronor)

	Inrikes	Länder i bilaga 1	Länder i bilaga 2	Övriga länder
Skattenivå	80	80	280	430
Inklusive mervärdesskatt	84,8	80	280	430
Genomsnitt per flygning i tur och retur resa				
100 % övervältras i pris	84,8	40	140	215
75 % övervältras i pris	63,6	30	105	161,25

Källa: Utredningens egna beräkningar.

Eftersom elasticiteten uttrycks i procentuella förändringar i efterfrågad kvantitet vid en given procentuell förändring i pris, behövs det ursprungliga priser för att kunna göra beräkningar. Swedavia uppger att de normalt räknar med priser på 1 000 kronor per enkelresa inrikes och inom Europa, och med priser på 4 000–5 000 kronor för interkontinentala resor. Priserna tycks stämma väl överens med de uppgifter som, vid en sökning, framgår av flygföretagens hemsidor. I tabell 11.3 presenteras den procentuella prispförändringen av flygbiljetter, uppdelat på resmål och beroende på hur stor del av skatten som övervältras i biljettpiset.

Tabell 11.3 Procentuella prispförändringar beräknat på standardpriser

Andel av skatten som övervältras på konsumenterna	Inrikes	Europa	Utom Europa
100 %	8,5 %	4,0 %	4,4 %
75 %	6,4 %	3,0 %	3,3 %

Källa: Utredningens egna beräkningar.

Det är även viktigt att veta hur uppdelningen ser ut mellan privat- respektive tjänsteresenärer, eftersom priskänsligheten skiljer sig åt mellan dessa typer av resor. Swedavia genomför sedan år 2013 en resvaneundersökning som presenteras kvartalsvis, där man frågar resenärer i vilket syfte de reser. Uppdelningen görs på privat- respektive tjänsteresenärer, samt inrikes och utrikes resor. Den genomsnittliga uppdelningen mellan resenärskategorierna presenteras i tabell 11.4.

Tabell 11.4 Uppdelning mellan tjänste- och privatresenärer, inrikes och utrikes

Resenärskategorier	Inrikes	Utrikes
Tjänsteresor	46,5%	31,1%
Privatresor	53,5%	68,9%

Källa: Swedavias Resvaneundersökning, kvartal 1 år 2016.

Privatresenärer dominerar utrikesmarknaden, medan inrikesmarknaden har en mer jämn fördelning mellan resenärskategorierna.

11.3 Konsekvenser för resande och konsumenter

Vid ett införande av en flygskatt kommer konsumenter att påverkas i den utsträckning flygbiljetter blir dyrare. Det kan antas resultera i att färre konsumenter väljer flyget som färdmedel och i stället antingen väljer alternativa färdmedel eller att inte resa alls.

Dessutom är det möjligt att de högre biljettpriserna som företag också kommer att möta, resulterar i högre konsumentpriser för andra varor och tjänster. De här effekterna bedöms dock sannolikt vara små.

De trafikmässiga effekter som införandet av en flygskatt kan ge upphov till, kan delas upp i dels förändringar i resande med flyg (som minskar), dels förändringar i resande med övriga trafikslag (som ökar). Dessa effekter kan beräknas med hjälp av korspriselasticiteter. I SIKAs rapport från år 2006 beräknades korspriselasticiteter för trafikslagen bil, tåg och buss. Normalt beskriver en korspriselasticitet hur mycket efterfrågan för en vara eller tjänst – exempelvis en tågresor – påverkas av en prisförändring för en annan vara eller tjänst – exempelvis en flygresor. De korspriselasticiteter som SIKA har tagit fram tar även hänsyn till att endast de som väljer att inte flyga vid en prisförändring kan byta till andra trafikslag. De resenärer som redan innan en flygskatt har införts, inte skulle ha flugit, kan alltså inte med en högre skatt välja att ta tåget. I tabell 11.5 presenteras korspriselasticiteter från SIKA.

Tabell 11.5 Korspriselasticiteter för olika trafikslag: Inrikes, inom Europa och utom Europa

	Bil	Buss	Tåg
Inrikes resor			
Tjänsteresor	0,097	0	0,05
Privatresor	0,493	0,11	0,131
Resor inom Europa			
Tjänsteresor	0,0323	0	0,0166
Privatresor	0,1643	0,0366	0,0436
Resor utom Europa			
Tjänsteresor	0	0	0
Privatresor	0	0	0

Källa: SIKA.

Privatresenärer är generellt sett mer benägna att byta till andra trafikslag än vad tjänsteresenärer är, och bil är det trafikslag som flest privatresenärer byter till. Korspriselasticiteterna för resor inom Europa antas vara en tredjedel av elasticiteterna för inrikesresorna, eftersom det inte finns lika klara alternativ för dessa resor. För långväga resor utom Europa saknas i princip alternativ, varför korspriselasticiteterna för samtliga dessa trafikslag är noll. Även inom Sverige finns det exempel på orter där det i stort sett saknas alternativ till flyget. På sådana orter är det sannolikt att korspriselasticiteterna är betydligt lägre. De elasticiteter som presenteras ovan ska ses som genomsnittliga för Sverige.

Med utgångspunkt i de elasticiteter och priser som presenterades i kapitlets inledning kan effekterna på efterfrågan av privatresor beräknas. Notera att beräkningarna utgår från antalet avresande passagerare år 2015, där barn under 2 år (cirka 1 procent) och transfer passagerare (cirka 8 procent) inte är medräknade eftersom de undantas från skatten.

I tabell 11.6 presenteras den totala beräknade förändringen av antal resenärer vid införandet av en skatt på flygresor, uppdelat på privatresor och tjänstresor.

Tabell 11.6 Totala resenärsförändringar inom flyget (tusental), privat-och tjänsteresor: Inrikes, inom Europa och utom Europa vid olika grader av skattens övervältring på priser

Resenärsförändringar	Inrikes	Europa	Utom Europa	Totalt
<i>Privatresor</i>				
100 %	-306 (-4,1 %)	-205 (-1,7 %)	-33 (-1,9 %)	-545
75 %	-230 (-3,1 %)	-154 (-1,3 %)	-25 (-1,5 %)	-409
<i>Tjänsteresor</i>				
100 %	-53 (-0,7 %)	-13 (-0,1 %)	-2 (-0,1 %)	-68
75 %	-40 (-0,5 %)	-10 (-0,1 %)	-1,6 (-0,1 %)	-51
<i>Totalt</i>				
100 %	-360 (-4,8 %)	-219 (-1,9 %)	-35 (-2,1 %)	-614
75 %	-270 (-3,6 %)	-164 (-1,4 %)	-26 (-1,5 %)	-460

Källa: Utredningens egna beräkningar. Procentuella förändringar inom parantes.

Det totala antalet resenärer beräknas minska med i storleksordningen 450 000 till 600 000 resenärer per år, beroende på hur stor del av skatten som övervältras på biljettpriset, jämfört med om flygskatt inte införs. Förändringarna är baserade på statistik för år 2015. Det motsvarar mellan 2 och 3 procent av det totala antalet avresande passagerare från flygplatser i Sverige år 2015. Procentuellt sett förändras inrikesflyget mest där det totala antalet passagerare kan förväntas minska med mellan 3,6 och 4,8 procent. Det kan jämföras med Transportstyrelsens prognos till år 2022 som i genomsnitt räknar med en ökning av antalet avresande passagerare med 3,6 procent per år. Införandet av en skatt på flygresor bedöms således minska ökningen av antalet avresande passagerare, men ökningen kommer ändå att fortsätta. Det totala antalet avresande passagerare från flygplatser i Sverige kan alltså förväntas öka även om en skatt på flygresor införs enligt utredningens förslag. I en studie av den tyska flygskattens effekter finner Fichert med flera⁴ en efterfrågeförändring på mellan 1,2 procent och 2,8 procent av det totala antalet avresande passagerare från Tyskland, vilket är en liknande effekt som beräkningarna här resulterar i.

⁴ Fichert, F., Forsyth, P. och Niemeier, H-M. (2014). Auswirkungen der deutschen Luftverkehrssteuer auf das Passagieraufkommen – Eine Zwischenbilanz.

Av de resenärer som inte längre kommer att resa med flyg kommer vissa resenärer i stället att välja andra färdmedel. I tabell 11.7 presenteras hur många resenärer som flyttar över till andra trafikslag, givet de elasticiteter som presenteras i tabell 11.5, och tidigare beskrivna förändringar i avresande passagerare med flyg. Både minskningen av antalet passagerare som reser med flyg och medföljande överflyttning till andra trafikslag varierar sannolikt inom Sverige. Från och till orter som har god tillgång till alternativa trafikslag kan en större minskning och överflyttning förväntas, medan den sannolikt blir betydligt mindre till och från orter med få eller inga alternativ till flyget. De beräkningar som presenteras här avser de totala förändringarna på nationell nivå och tar inte hänsyn till regionala skillnader. På grund av brister i det statistiska underlaget har utredningen inte kunnat göra en mer regionalt förfinad analys av passagerarförändringar eller överflyttningar till andra trafikslag.

Tabell 11.7 Överflyttning till andra trafikslag från flyg, antal passagerare (i tusental)

	Olika nivåer av övervältring på pris	
	100 %	75 %
Resenärsförändringar		
Inrikes resor		
<i>Privatresor</i>		
Bil	151	113
Tåg	40	30
Buss	34	25
Total	225	169
<i>Tjänsteresor</i>		
Bil	5	4
Tåg	3	2
Buss	0	0
Total	8	6
Resor inom Europa		
<i>Privatresor</i>		
Bil	34	25
Tåg	9	7
Buss	7	5
Total	50	37

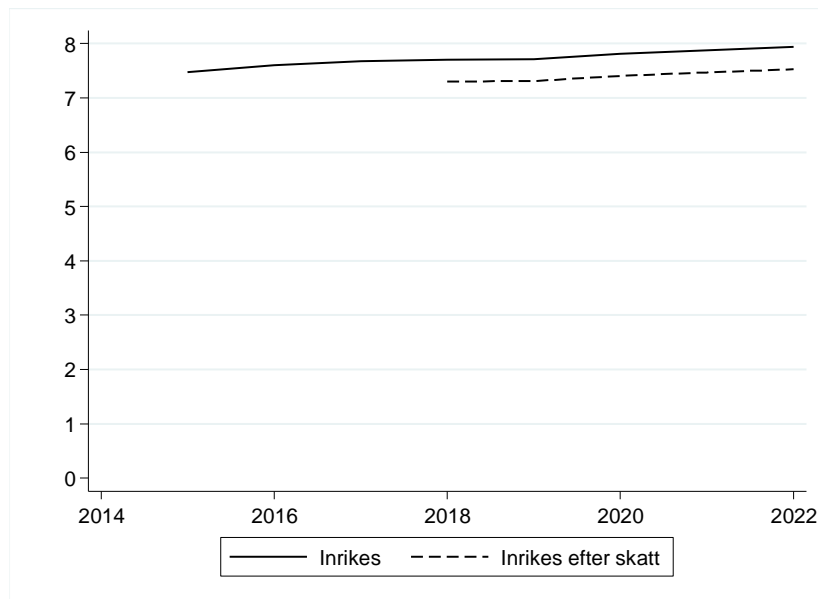
<i>Tjänsteresor</i>		
Bil	0,4	0,3
Tåg	0,2	0,2
Buss	0	0
Total	0,6	0,5
Total överflyttning	283,6	212,5

Källa: Utredningens egna beräkningar.

Störst överflyttning sker till bil, följt av tåg och buss. För långväga resor utom Europa sker enligt dessa beräkningar ingen överflyttning alls. Det är rimligt, då flyg ofta är det enda alternativet för långväga resor. Det är möjligt att viss överflyttning kan ske från långväga resor till medellånga resor när hushåll väljer andra resmål på grund av skatten. En sådan överflyttning ingår dock inte i beräkningarna här. Totalt beräknas ungefär 210 000–280 000 resor flyttas över till andra trafikslag, eller dryga 40 procent av den totala minskningen i flygresor.

Värt att notera är att de förändringar som tas upp här utgår från passagerarunderlaget för år 2015. Diagrammen 11.1 och 11.2 visar hur antalet avresande passagerare bedöms komma att förändras om utredningens förslag till skatt på flygresor införs. Där presenteras Transportstyrelsens prognoser för avresande passagerare i inrikes- och utrikestrafiken. Som framgår av båda diagrammen leder införandet av en skatt till en förskjutning av antalet avresande passagerare, men inte till en förändring i ökningstakten. För inrikesflyget leder införandet av en skatt till ett ihållande lägre antal avresande passagerare under prognostiden, eftersom inrikesflyget endast förväntas stiga med knappt 1 procent per år under prognostiden.

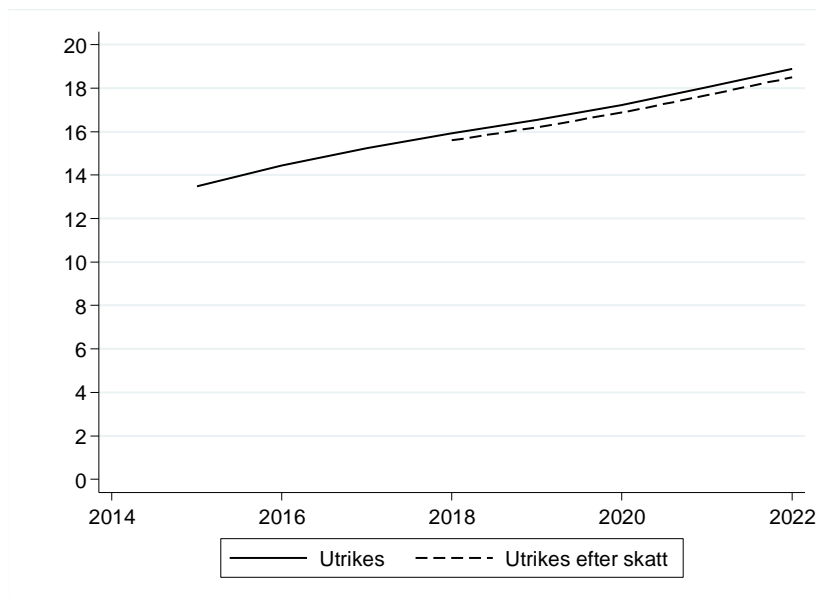
Diagram 11.1 Prognos för antalet avresande passagerare med inrikesflyg, med och utan flygskatt (i miljoner passagerare)



Källa: Transportstyrelsen.

Antalet avresande passagerare med utrikesflyg (detta inkluderar alla utrikes resor) förväntas öka med ungefär 4 till 5 procent per år under prognostiden. Det innebär att även om en skatt på flygresor införs kommer antalet avresande passagerare, redan samma år som skatten införs, att vara högre än året innan.

Diagram 11.2 Prognos för antalet avresande passagerare med utrikesflyg, med och utan flygskatt (i miljoner passagerare)



Källa: Transportstyrelsen.

11.4 Konsekvenser för miljön

De beräkningar som presenteras här utgår från att utbudet av flygresor anpassas till den minskade efterfrågan som presenterats tidigare. Det är dock möjligt att så inte kommer vara fallet i ett initialt skede. Skatten kommer dock troligtvis att medföra en reduktion av antalet flygresor och en anpassning av flygplanen, vilket innebär en minskad klimatpåverkan från flyget. Det är även viktigt att beräkna nettoeffekten efter att överflyttning till andra trafikslag har skett.

Det ska tilläggas att även utan en skatt på flygresor kan utsläppen per personkilometer tänkas sjunka genom att flyget blir mer energieffektivt. Prognoserna talar dock för att energieffektiviseringar inte går lika snabbt som tillväxten i antalet passagerare, vilket resulterar i ökade utsläpp från flyget.

Hur stora effekterna av en skatt på flygresor kan tänkas bli avseende flygets klimatpåverkan är svårt att uppskatta eftersom det är svårt att med precision i förväg säga vilka resor som kommer att utebli. För beräkningarna som följer här används 25:e, 50:e samt

75:e percentilerna av flygdistanser i tre kategorier – inrikes resor, resor inom Europa samt resor utanför Europa – för att representera tre scenarier, *lågt*, *medel* och *högt*. Dessa sträckor används för att beräkna minskningen av utsläppen av koldioxid. Det här angreppssättet resulterar i ett intervall inom vilket den faktiska koldioxidreduktionen bör ligga. I tabell 11.8 presenteras de minskade koldioxidutsläppen som kan förväntas vid införandet av en skatt på flygresor. Inom parentes presenteras minskningen av koldioxid med övrig klimatpåverkan inräknad. Med utgångspunkt i uppdelningen mellan värdering av koldioxid och höghöjdseffekter som presenteras av Österström⁵ uppskattas den samlade effekten av koldioxid och höghöjdseffekt för inrikes resor till en faktor 1,3 av endast koldioxid. Motsvarande uppskattning för resor inom Europa är 1,6 och för resor utom Europa 1,9. Att den samlade effekten av koldioxid och höghöjdseffekt skiljer sig åt mellan de tre destinationskategorierna beror på att flygplanet under en längre del av flygningen befinner sig på hög höjd vid långa flygningar, jämfört med kortare.

Tabell 11.8 Minskade koldioxidutsläpp (inklusive övrig klimatpåverkan inom parentes) från flyget, givet antagna avstånd och olika grader av övervältring på priset (tusentals ton CO₂)

	Antaganden om avstånd		
	Lågt	Medel	Högt
<i>Inrikes resor</i>			
100 % övervältring	-19 (-25)	-23 (-30)	-29 (-38)
75 % övervältring	-14 (-18)	-17 (-22)	-21 (-27)
<i>Resor inom Europa</i>			
100 % övervältring	-22 (-35)	-38 (-61)	-56 (-90)
75 % övervältring	-16 (-26)	-28 (-45)	-42 (-67)
<i>Resor utom Europa</i>			
100 % övervältring	-23 (-44)	-33 (-63)	-39 (-74)
75 % övervältring	-17 (-32)	-25 (-47)	-30 (-57)
Totalt	-47 (-76)	-70 (-114)	-124 (-201)

⁵ Österström (2016), Luftfartens klimatkostnader – En delrapport inom Samkost 2. VTI rapport 907.

Den lägsta effekten uppnås om endast 75 procent av skatten övervältras på biljettpriiset och om den lägre distansen används för att uppskatta genomsnittliga resor. I ett sådant scenario kommer skatten att resultera i en minskning av flygets koldioxidutsläpp med 0,05 miljoner ton, per år. Om i stället hela skatten skulle läggas till biljettpriiset, och den genomsnittliga distansen av flygresor ligger i det övre intervallet, kommer skatten att resultera i minskade koldioxidutsläpp med cirka 0,12 miljoner ton per år.

De här utsläppsminskningarna kan jämföras med Sveriges totala utsläpp av koldioxid som år 2014 uppskattades vara 53 miljoner ton.⁶ Enligt Naturvårdsverket var utsläppen av koldioxid från Sveriges inrikesflyg cirka 0,54 miljoner ton koldioxid år 2014.⁷ Kamb med flera⁸ har beräknat klimatpåverkan uttryckt i koldioxidekvivalenter från boende i Sveriges flygresor, det vill säga flygresor som utförs någonstans i världen av personer boende i Sverige, till motsvarande 11 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år. I de beräkningarna ingår alla flygresor oavsett om de sker i Sverige eller utomlands. Även höghöjdseffekter är inräknade. Koldioxidutsläppen från boende i Sveriges flygresor uppgår enligt Kamb med flera till cirka 5,8 miljoner ton per år. Den föreslagna skatten på flygresor beräknas minska koldioxidutsläppen motsvarande 6–23 procent av utsläppen från inrikesflyg eller 0,5–2 procent av koldioxidutsläppen från alla flygresor av boende i Sverige. Den totala förväntade reduktionen av koldioxidutsläpp kan jämföras med alternativet att inte införa en skatt. Eftersom flyget, särskilt utrikesflyget, har en tillväxt i antal passagerare som är snabbare än olika åtgärder som till exempel den pågående energieffektiviseringen betyder det att flygets totala utsläpp kommer att öka från dagens nivå, oavsett om en skatt på flygresor införs eller inte.

Koldioxid har samma skadeverkan oavsett vid vilken höjd den släpps ut. Det finns dock dessutom höghöjdseffekter som behöver tas i beaktande. Därför multipliceras ofta utsläppen av koldioxid med en faktor för att kunna bedöma den totala klimatpåverkan från

⁶ Se SCB:s hemsida:

www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Miljo/Utslapp/Utslapp-av-vaxthusgaser/#c_

⁷ Se Naturvårdsverkets hemsida:

www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Vaxthusgaser-utslapp-fran-inrikes-transporter/

⁸ Anneli Kamb, Jörgen Larsson, Jonas Nässén och Jonas Åkerman, (2016). Klimatpåverkan från svenska befolkningens internationella flygresor – Metodutveckling och resultat för 1990-2014.

flyget, uttryckt i koldioxidekvivalenter. Enligt Lee med flera bör en multiplikator om 1,9 användas för att få en bild av den totala klimatpåverkan från flygets utsläpp.⁹ Som beskrivits ovan befinner sig flygplan på hög höjd under olika långa delar av flygningen beroende på hur lång flygningen är. Därför används här, baserat på beräkningar av Österström, tre skilda multiplikatorer, 1,3 för inrikes flygresor, 1,6 för utrikes flygresor inom Europa och 1,9 för utrikes flygresor utom Europa. När även höghöjdseffekter inkluderas bedöms den samlade minskningen vara mellan 0,08 och 0,2 miljoner ton koldioxid-ekvivalenter per år.

I tabell 11.8 presenteras endast bruttoreduktionen av koldioxidutsläpp. Eftersom en del resenärer kommer att välja andra trafikslag i stället för flyget måste de ökade koldioxidutsläppen för dessa andra trafikslag beräknas. Här antas att en flygresor som ersätts med ett annat trafikslag är lika lång, det vill säga, man väljer inte ett annat resmål. Det är dock sannolikt så att även valet av resmål kan komma att förändras vid införandet av en skatt på flygresor, då till resmål med kortare flygsträckor.

Tabell 11.9 Ökade koldioxidutsläpp från övriga trafikslag (tusentals ton koldioxid)

	Antaganden om avstånd		
	Lågt	Medel	Högt
<i>Inrikes resor</i>			
100 % övervältring	6	8	9
75 % övervältring	5	6	7
<i>Resor inom Europa</i>			
100 % övervältring	3	6	9
75 % övervältring	2	4	7
Totalt ton CO₂	7	10	18

Källa: Utredningens egna beräkningar.

Beräkningarna i tabell 11.9 utgår från de tidigare redovisade beräkningarna om överflyttning till andra trafikslag.

Nettoeffekten för utsläppen av koldioxid beräknas genom att summera utsläppsminskningen i tabell 11.8 och utsläppsökning, som

⁹ Lee DS, Pitari G, Grewe V, et al. (2010) Transport impacts on atmosphere and climate: Aviation. *Atmospheric Environment* 44: 4678-4734.

följer av att resenärer väljer andra trafikslag från tabell 11.9. Utifrån de här beräkningarna är det rimligt att vänta sig att införandet av en skatt på flygresor kan resultera i en reduktion av de totala koldioxidutsläppen (netto) någonstans i intervallet 0,04 miljoner ton till 0,11 miljoner ton koldioxid per år jämfört med alternativet att inte införa en skatt på flygresor. När hänsyn tas till flygets höghöjdseffekter blir nettoeffekten i stället en minskning med 0,07 till 0,18 miljoner ton koldioxidekvivalenter, när även ökningen i utsläpp till följd av överflyttning till andra trafikslag tas med i beräkningen.

Utöver reduktionen av flygets inverkan på klimatet har ett mindre flygande andra positiva miljökonsekvenser. Flyg ger upphov till buller i områden nära flygplatser vid start och landning. Om det leder till att färre flygplan startar och landar innebär det att bullerstörningen reduceras. Eftersom utredningen inte kan beräkna hur stor minskningen kan bli vad gäller antalet flygplan är det svårt att göra någon beräkning av hur mycket bullerstörningen från flyg reduceras. Eftersom en del av resenärerna flyttar över till andra trafikslag kan en ökning som motverkar minskningen från reduktionen av bullerstörning från flyget förväntas. Utöver en förväntad reduktion av bullerstörningar från flyget finns även andra positiva miljöeffekter. Enligt Naturvårdsverket gav inrikesflyget upphov till utsläpp av 1 333 ton kväveoxid år 2014, medan utrikesflyget gav upphov till 8 070 ton kväveoxid samma år.¹⁰ Här kan en minskning förväntas. Även en minskning av svaveloxidutsläpp kan förväntas.

Eftersom flyg inom EU/EES omfattas av handeln med utsläppsrätter (EU ETS) innebär en reduktion av utsläppen att utsläppsrätter kommer att frigöras till handelssystemet. Totalt kan utsläppsrätter motsvarande mellan 0,03 och 0,09 miljoner ton koldioxid frigöras inom handelssystemet och komma att användas för flygresor i, och mellan, andra länder. Det rör sig dock om ett så litet antal av det totala antalet utsläppsrätter att det sannolikt inte har någon märkbar effekt på EU ETS och priserna på utsläppsrätter.¹¹ Det har därför sannolikt inte någon märkbar effekt på EU ETS och priserna på utsläppsrätter. Miljöeffekten av de frigjorda utsläppsrätterna beror

¹⁰ Se Naturvårdsverkets hemsida:

www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Kvaveoxider-till-luft-internationellt

¹¹ Det totala taket sattes 2013 till cirka 2 miljarder utsläppsrätter per år och minskar linjärt med 1,74 procent årligen.

på var de kommer att användas. Om utsläppsrätter öronmärkta för flyget frigörs och flyttas över till annat flyg inom handelssystemet blir den totala effekten liten. Om det i stället innebär att färre utsläppsrätter köps från stationära källor och sådana utsläppsrätter används av stationära källor, reduceras dessutom övrig miljöpåverkan som är specifik för flyget. Här föreligger, åtminstone teoretiskt, en möjlighet att den föreslagna skatten faktiskt resulterar i högre utsläpp av koldioxid och en större klimatpåverkan än om en skatt inte skulle införas. Förutsättningarna för att det skulle ske är att allt flyg med avresa från Sverige inkluderas i EU ETS, och att varje utsläppsrätt som frigörs genom minskat flygande från Sverige ersätts av ökad efterfrågan för utsläppsrätter från resande från övriga länder, utan att nettohandeln från de stationära källorna förändras. Det skulle innebära att varje sparat ton koldioxid från minskat flygande i Sverige helt motverkas av ökade utsläpp från övrigt flyg. Samtidigt skulle de utsläpp som följer av att svenska resenärer flyttar till andra trafikslag resultera i totalt sett ökade utsläpp. Att alla förutsättningar för detta ska vara uppfyllda bedöms dock som högst osannolikt. För flygresorna utanför EU/EES kan givetvis inte en sådan effekt uppkomma.

I de transportpolitiska målen ingår det så kallade Hänsynsmålet som handlar om säkerhet, hälsa och miljö. Hänsynsmålet innebär bland annat att transportsektorn ska bidra till att miljömålet *Begränsad klimatpåverkan* ska nås genom en stegvis ökad energieffektivitet i transportsystemet och ett brutet beroende av fossila bränslen. En skatt på flygresor skulle reducera det svenska flygets klimatpåverkan genom lägre utsläpp, som beskrivits tidigare, eftersom resandet med flyg väntas minska i och med införandet av en skatt. Det innebär dock inte att skatten ger incitament till ökad energieffektivitet eller till minskad användning av fossila bränslen genom till exempel en övergång till biobränsle eftersom skatten är helt frikopplad från bränsleförbrukningen och typen av bränsle.

Det är betydligt lättare att införa en flygskatt om andra länder redan har gjort det. När flera länder har infört en flygskatt som de dessutom hellre skulle önska var mer styrande på det sätt som en koldioxidskatt eller bränsleskatt skulle vara, ökar trycket på att införa ett effektivt styrmedel på internationell nivå. Genom att införa en flygskatt bidrar Sverige till att öka möjligheterna att på sikt införa ett internationellt mer effektivt styrmedel. Betydelsen av

denna styrande effekt är givetvis mycket svår att bedöma men den kan vara betydligt större än den direkta effekt som redovisas ovan.

11.5 Konsekvenser för flygföretagen

En skatt på flygresor där skattebasen är avresande passagerare leder till en ökad kostnad per passagerare för flygföretagen. Den här kostnaden behöver täckas på något sätt. Utredningen bedömer att den sannolikt kommer att läggas till biljettpriset i stor utsträckning. Ju mer av skatten som läggs till biljettpriset, desto färre resenärer kan flygföretaget räkna med. Om inte hela skatten läggs till biljettpriset måste differensen tas från något annat. I slutändan kan vinsten för flygföretagen påverkas. Det bör förtydligas att flygföretagen inte måste, och sannolikt inte kommer, lägga lika mycket av skatten till varje biljett. Möjligheten finns att flygföretagen låter prisokänsliga segment av resenärer bära en större del av kostnaden för skatten.

Effekterna kommer att se olika ut för olika flygföretag. En tydlig distinktion kan göras mellan lågprisföretagen och de övriga flygföretagen. Givet att lågprisföretagens biljetter i dagsläget är billigare än de övriga flygföretagens, kommer en skatt att, i procentuella termer, höja priset mer för lågprisföretagen. Det kan tänkas att färre passagerare då kommer att välja lågprisföretagen framför övriga aktörer.

Det är också troligt att effekten av införandet av en skatt på flygresor, genom minskat passagerarunderlag, kan påverka företag av olika storlek olika. I tabell 11.10 återfinns en sammanställning av alla flygföretag som finns i SCB:s företagsregister (SNI-kod 51.101, flygföretag, reguljär passagerartrafik). Hälften av de registrerade flygföretagen har 1 till 4 anställda. Under år 2016 har Sverigeflyg och Malmö Aviation slagits samman och bildat BRA (Braathens Regional Airlines). Sverigeflyg drev innan dess Blekingeflyg, Gotlandsflyg, Kalmarflyg, Kullaflyg, Sundsvallsflyg och Flysmaland. Större flygföretag, som verkar globalt, har förstås större möjligheter att flytta verksamhet (ledigställda flygplan) till linjer i andra länder än vad små nationella flygföretag har.

Tabell 11.10 Antal flygföretag efter storlek, SNI-kod 51.101, flygföretag, reguljär passagerartrafik

Flygföretag	Antal
1–4 anställda	23
5–9 anställda	5
10–19 anställda	6
20–49 anställda	6
50–99 anställda	2
100–199 anställda	1
200–499 anställda	3
500+ anställda	1

Källa: SCB.

Vad gäller administrativa kostnader som kan tänkas uppkomma vid insamling, lagring eller överförande av information om passagerarunderlag är det troligt att dessa blir försumbara för flygföretagen. De flygföretag som kommer att omfattas av skatten betalar redan i dag både myndighetsavgift och säkerhetsavgift som båda tas ut per passagerare. Det finns således redan system på plats hos företagen för att samla in och lagra sådan information. Den ytterligare administrativa kostnad som kan tänkas uppstå i samband med införandet av en skatt på flygresor beror på att flygföretagen efter ett införande måste rapportera in informationen om passagerarunderlag till Skatteverket. I dialog med branschen har det framkommit att detta är en marginell arbetsbelastning.

En potentiellt stor konsekvens för flygföretagen gäller införandefasen av en skatt på flygresor. För att flygföretagen ska kunna ta ut skatten vid försäljning av biljetter behövs en lång framförhållning då biljetter ofta säljs sex till åtta månader innan resan sker. Om flygföretagen inte har möjlighet att ta ut skatten från passagerarna i tillräckligt god tid innan skattens införande, kan därför stora underskott uppstå. Det förutsätter att skatten övervältras på biljettpriser, vilket är troligt.

Utredningen har försökt sätta skattenivåernas storlek och den totalt beräknande statsfinansiella intäkten i relation till flygföretagens omsättning, dessvärre saknas information om flygföretagens omsättning i Sverige.

11.6 Konsekvenser för andra företag

Utöver flygföretagen är turistnäringen den bransch som tydligast berörs av införandet av en skatt på flygresor. Turistnäringen är starkt beroende av att det finns kommunikationer. I tabell 11.11 finns en sammanställning över antalet företag, efter storlek, inom de delar av turistnäringen som kan tänkas påverkas av införandet av en skatt på flygresor. Uppgifterna är hämtade från SCB:s företagsdatabas och inkluderar SNI-koderna 55.101 (hotell med restaurang), 55.103 (hotell utan restaurang, redovisas tillsammans), 55.201 (vandrarhem m.m.), 55.202 (stugbyar m.m.), 79.110 (resebyråer) och 79.120 (researrangörer). Det finns inga skäl att förvänta sig att införandet av en skatt på flygresor skulle medföra en ytterligare administrativ börda för något företag i denna bransch.

Företag som ingår i de tre första kolumnerna – hotell, vandrarhem och stugbyar – påverkas i den mån inrikes turism kommer att påverkas. Främst bör dock hotell påverkas då både vandrarhem och stugbyar troligtvis i relativt stor utsträckning besöks av turister som valt annat trafikslag för sin transport. Det är exempelvis troligt att flygresenärer i större utsträckning bor på hotell än i stugbyar. Hur det förhåller sig med det har utredningen dock ingen specifik information om. Under avsnitten 11.3 och 11.4 återfinns förändringar i antalet privatresenärer i inrikestrafiken. Antalet privatresenärer med inrikesflyg kan förväntas minska med mellan 230 000 och 300 000 avresande passagerare per år, mellan 160 000 och 220 000 av dessa kan förväntas flytta över till andra trafikslag (bil, tåg och buss). Samtidigt förväntas en minskning i antalet privatresenärer i utrikestrafiken med mellan 180 000 och 230 000 avresande passagerare per år. Analysen rörande passagerarförändringar tar inte hänsyn till att resenärer kan flytta från utrikesflyg till inrikesflyg. Det är dock troligt att en del av de resenärer som på grund av en skatt på flygresor väljer bort en utrikessemester, i stället genomför en inrikes semester. Effekten för inrikesturismen är därför osäker. Den kan å ena sidan förväntas minska eftersom inte alla privatresenärer som väljer bort inrikesflyget flyttar över till andra trafikslag för att utföra sina resor. Å andra sidan kan den förväntas öka genom att resenärer i större utsträckning kan förväntas välja ett inrikes resmål när de väljer bort en utrikessemester.

Tabell 11.11 Antal företag inom turistnäring, efter storlek

	Hotell	Vandrarhem	Stugbyar	Resebyråer	Researrangörer
1–4 anställda	589	197	216	264	273
5–9 anställda	268	32	34	63	69
10–19 anställda	275	21	10	32	36
20–49 anställda	259	6	4	12	14
50–99 anställda	76	0	2	4	6
100–199 anställda	35	0	0	6	2
200–499 anställda	8	0	0	4	2
500+ anställda	3	0	0	0	0

Källa: SCB.

Tjänsteresor med inrikesflyget förväntas minska med mellan 40 000 och 50 000 avresande passagerare per år. Mellan 6 000 och 8 000 av dessa resor kan förväntas genomföras med andra trafikslag (bil eller tåg). Det kan naturligtvis ha en negativ påverkan på hotellbeläggningen i den utsträckning dessa tjänsteresor skulle ha inneburit en övernattningsöversättning. Tillväxtverket har visat att 41 procent av utrikes flerdygnsbesökare kommer till Sverige med flyg.¹² Det innebär att flyget är en viktig faktor för inkommande turism, men inte helt dominerande. I sin rapport om svensk turism år 2015 visar Tillväxtverket att fyra av fem hotellnätter för utrikes flerdygnsbesökare sker i storstadsregionerna.¹³ Tillväxtverket visar också att en majoritet av utlandsbesökarna kommer från Europa – där Danmark och Finland är dominerande – men många kommer också från Asien samt Nord- och Sydamerika.

För resebyråer och researrangörer beror effekten av införandet av en skatt på flygresor på vilken typ av resor det är som erbjuds av företaget. För företag som specialiserar sig på inrikesresor är effekten som sagt svår att bedöma, eftersom förändringen i antalet resenärer i alla trafikslag inom inrikestrafiken mycket väl kan vara positiv om resenärer byter från utrikesflyg till inrikes resor. För

¹² Se Tillväxtverkets hemsida:

<http://publikationer.tillvaxtverket.se/ProductView.aspx?ID=1902>

¹³ Se Tillväxtverkets hemsida: www.tillvaxtverket.se/vara-tjanster/publikationer/publikationer-2016/2016-09-07-fakta-om-svensk-turism-2015.html

resebyråer och researrangörer som specialiserar sig på utrikesresor är effekten dock entydigt negativ. Antalet privatresenärer med utrikesflyget kan förväntas minska med 180 000 till 230 000 avresande passagerare per år. 26 procent av alla utrikesresor bokades genom resebyrå eller researrangör år 2013.¹⁴ Det innebär att antalet resor som bokas genom en resebyrå eller researrangör efter införandet av en skatt på flygresor kan förväntas minska med upp till 55 000 resor jämfört med att inte införa en skatt på flygresor. Eftersom utrikesflyget förväntas öka, oavsett om skatt införs eller inte bör det inte leda till att resebyråer drabbas i särskilt stor utsträckning eftersom den totala marknaden förväntas växa, om än mindre än vad den hade gjort om en skatt inte hade införts.

Utöver flygföretag och företag verksamma inom turistbranschen finns företag inom flygplansindustrin – SNI-kod 30.300 – som påverkas av en skatt på flygresor. Mycket av verksamheten som bedrivs av företag under den här kategorin kommer inte påverkas direkt av en skatt på flygresor, exempelvis tillverkning av helikoptrar. De kommer dock eventuellt att påverkas av avskaffandet av myndighetsavgiften som i dag delvis används för att subventionera avgifter. Det finns företag som arbetar med översyn av flygplansmotorer och tillverkning av stolar till luftfartyg som kan komma att påverkas om antalet flygplan som flyger till och från Sverige minskar. Under SNI-koden 30.300 finns 44 företag, en majoritet – 23 stycken – är små företag utan anställda.

Flera andra företag kommer sannolikt också att påverkas. Dessa ingår dock inte i några särskilda företagskategorier som enkelt kan identifieras i företagsdatabasen. Det rör sig här om företag som på grund av sin geografiska lokalisering är beroende av flyget, exempelvis företag verksamma inom skogsindustrin eller inom andra naturresursintensiva branscher. För sådana företag finns ingen möjlighet att omlokalisera till följd av en skatt och dessa är därför i hög grad beroende av att flyget även i fortsättningen erbjuder en god tillgänglighet.

Små och stora företag kan komma att påverkas olika av den föreslagna skatten. Skillnaden beror främst på skilda möjligheter att på grund av skattens eventuella konsekvenser för tillgängligheten omlokalisera verksamheten. Det är sannolikt att små företag i

¹⁴ Se Vagabonds hemsida: www.vagabond.se/artiklar/nyheter/20130528/sa-reser-svenskarna

större grad är beroende av att de anställda också flyttar med, medan större företag som är lokaliserade på många orter i större utsträckning kan omlokalisera och rekrytera ny arbetskraft i den mån den befintliga väljer att stanna kvar på ursprungsorten. Dessa skillnader finns även för företag med olika grad av ortspecifik kompetens. Till stor del kan denna skillnad kopplas till att mindre företag i större utsträckning ägs av ortens invånare än större företag.

11.7 Konsekvenser för olika sektorer

Ferguson och Forslid har i en rapport analyserat flygets inverkan på svenska företag.¹⁵ Tillgänglighet har olika vikt för olika företag och olika sektorer. Turistnäringen på en viss ort är, som redan nämnts, exempelvis beroende av att det finns goda möjligheter att ta sig till och från orten. Andra delar av tjänstesektorn är beroende av att kunna ta sig ut i världen för möten med kunder och leverantörer. Ferguson och Forslid använder sig av ett eget tillgänglighetsmått som utgör kvoten mellan antalet passagerare på en flygplats inom 200 kilometer och avståndet till flygplatsen för en kommun.

Olika sektorer är olika beroende av flyget för sin verksamhet. Ferguson och Forslid har bland annat studerat den effekt som avståndet till en flygplats har på olika ekonomiska variabler, vilka kan kopplas till företagande, till exempel import och export. 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. De finner däremot en aggregerad effekt för import och export av tjänster. För varje procentenhets ökning i avståndet till en flygplats, minskar dessa med i storleksordningen 0,3 procent. När tillgänglighet i stället mäts genom ovan beskrivet tillgänglighetsmått är effekten ungefär 0,1 procent ökning för både import och export av tjänster, vid 1 procent ökning av tillgänglighet. Utredningen har tidigare visat att antalet avresande passagerare kan minska med upp till 3 procent, vilket enligt detta samband skulle innebära en minskning i tjänsteimport motsvande ungefär 0,3 procent för företag som är lokaliserade nära flygplatser.

¹⁵ Flyget och företagen, SNS Förlag.

Vissa branscher kan identifieras som särskilt beroende av flyget. Ferguson och Forslids bedömer branscherna *Information och kommunikation (IT)* samt *Utbildning* som de mest känsliga för tillgängligheten till flyg. För varje procentenhets ökning i tillgänglighet ökar produktionen i dessa branscher med ungefär 0,5 procent. IT-branschen, som är relativt humankapitaltung, är dessutom flyktig, vilket innebär att verksamheten kan flyttas till annan ort om tillgängligheten blir för dålig. Det är nödvändigtvis inte negativt ur en nationell synpunkt, men troligtvis ur en regional eller lokal synpunkt.

Turism, eller det som faller under *Sport-, Fritids- och nöjesverksamhet* är något mindre känsligt. För varje procent förbättring i tillgänglighet ökar produktionen här med ungefär 0,3 procent. Det är förstas mycket som innefattas i den här kategorin, där turistverksamhet i exempelvis Norrlands inland är betydligt mer beroende av flyget än ett sportevenemang i Malmö.

11.8 Konsekvenser för näringslivets konkurrenskraft

Införandet av en skatt på flygresor resulterar dels i en prisförändring, dels i att tillgängligheten och åtkomsten till svenska orter kan komma att förändras. Prisförändringen som följer av införandet av en skatt på flygresor har troligtvis inte någon nämnvärd inverkan på konkurrenskraften hos svenska företag, vare sig nationellt eller internationellt. Förändringar – och då främst försämringar – i tillgänglighet och åtkomst som skatten kan resultera i har dock sannolikt en större effekt på svenska företags konkurrenskraft. Om införandet av en skatt leder till färre flygavgångar påverkas både tillgänglighet och åtkomst negativt. Försämringar i tillgänglighet och åtkomst mellan svenska flygplatser riskerar att snedvrider konkurrensen mellan företag som är lokaliserade på svenska orter.

Man bör här göra skillnad på verksamheter som kan flyttas till annan ort där tillgängligheten och åtkomligheten är bättre och verksamheter som inte kan flyttas. I båda fallen är det naturligtvis problematiskt för de orter som drabbas. De kan drabbas antingen genom att företagen kan komma att välja att omlokalisera eller genom att konkurrenskraften för företagen försämras. Ferguson och Forslids analys visar att det är de humankapitalintensiva branscherna

som är mest beroende av flyget för att exempelvis resa till kundmöten. Inom landet kan därför konkurrenskraften försämrats för företag inom dessa branscher som inte är lokaliserade i storstadsregionerna, där tillgängligheten är god. För svenska företags konkurrenskraft internationellt kan konkurrenskraften komma att påverkas om tillgängligheten med internationellt flyg försämrats. Sveriges internationella konkurrenskraft för företag beror dock på många faktorer, varav en skatt på flygresor har en förhållandevis liten påverkan. Dessutom förväntas antalet flygresor, särskilt utrikes, att öka oavsett om en skatt införs eller inte. Tillgängligheten bör därför inte bli sämre än den är i dag.

Turism är en annan bransch där konkurrensförhållanden inom landet kan förändras. Eftersom priset på flygresor kommer att påverkas av en skatt, kommer det även att bli dyrare att ta sig till de orter som med fördel nås med flyg. Samtidigt kan inrikesturismen öka till följd av att utrikesresorna minskar.

I tabell 11.11 anges antalet företag i researrangörsbranschen. En konkurrensnackdel kan uppkomma för företag som i huvudsak arrangerar resor som omfattas av den högsta föreslagna skattenivån på 430 kronor, jämfört med företag som arrangerar resor till länder som omfattas av de lägre skattenivåerna. Samma förhållande gäller mellan företag som i huvudsak arrangerar resor inom Sverige jämfört med företag som i huvudsak arrangerar resor inom Europa.

Turistbranschen påverkas oberoende av var de enskilda företagen är lokaliserade, eftersom efterfrågan på resor troligtvis kommer att minska till följd av införandet av en skatt på flygresor, jämfört med om ingen skatt på flygresor skulle införas. Denna effekt kan i viss mån uppvägas av att inrikes efterfrågan kan öka genom att färre resenärer flyger utrikes. Samtidigt är det sannolikt att inkommande turism från andra länder än Sverige minskar till följd av en skatt. För företag där lokaliseringssvalet är beroende av närhet till flyget kan omlokalisering bli ett alternativ. Här är det möjligt att mindre företag, som är starkare knutna till sin personal, har svårare att omlokalisera företaget än stora företag som relativt sett lättare kan ersätta den personal som väljer att inte flytta med vid en omlokalisering.

Import- och exportintensiva verksamheter är beroende av goda kommunikationer. Införandet av en skatt på flygresor bör inte påverka lokaliseringsbesluten för företag som i huvudsak importe-

rar eller exporterar varor eftersom skatten inte tas ut för frakt. Företag som huvudsakligen importerar eller exporterar tjänster har däremot ett stort behov av tillgänglighet till flyget. Dessa företag kommer därför att påverkas av införandet av en skatt på flygresor.

Många import- och exportintensiva företag är dock beroende av både transporter av varor och humankapital. Ett exempel på företagskluster som har särskild nytta av flyget är de företag som ingår i det som kallas för "Paper Province" i Värmland. Klustret består av företag verksamma inom skoglig bioekonomi. På grund av beroendet av närheten till naturresursen skog, är det inte möjligt för företagen att flytta sin verksamhet om tillgängligheten försämras. För många företag inom klustret är tillgången till flyg viktig. Det syns redan i dag då klustret har ett samarbete med flygplatsen i Karlstad, dels gällande sponsring av flygplatsen, dels genom att biomassa används till produktion av biojet som kan tankas på flygplatsen i Karlstad. Det här är inte ett unikt och isolerat exempel utan flera andra regionala flygplatser är naturligtvis viktiga för orterna som de skapar en tillgänglighet och åtkomst för.

Eventuella konsekvenser för Sveriges konkurrenskraft gentemot andra länder i Europa och internationellt är naturligtvis också av stort intresse. Lokalisering av företag på internationell nivå beror på en rad faktorer, där skatter ingår. Med tanke på skattens storlek, som för de flesta resor uppgår till 80 kronor per avresande passagerare, är det osannolikt att det medför någon utflyttning av företag eller att det i framtiden hindrar företag från att etablera sig på den svenska marknaden.

Det undantag som kan identifieras är just flygbranschen. Den svenska exportstrategin innebär bland annat ett arbete för att få fler internationella direktlinjer med flyg från svenska flygplatser. Ett sådant mål försvåras av införandet av en skatt på flygresor eftersom flygföretag då i stället kan välja att lägga sina direktlinjer från länder med geografisk närhet till Sverige, exempelvis Danmark.

11.9 Konsekvenser för sysselsättningen

Som redan beskrivits skapar flyget ekonomisk aktivitet genom att företag får tillgång till större marknader tack vare förbättrad tillgänglighet. Ekonomisk aktivitet innefattar arbetstillfällen och vid

en förändring i tillgängligheten kan en förändring även i sysselsättningen förväntas. Som beskrivits ovan beräknas flygskatten resultera i färre resenärer med flyg jämfört om skatten inte införs. En minskning av antalet avresande passagerare kan förväntas reducera efterfrågan på arbetskraft från företag i flygsektorn och därmed kan sysselsättningen förväntas minska i just den sektorn.

Jämfört med alternativet att inte införa en flygskatt kan en minskad sysselsättning förväntas även för företag som är belägna i närheten av flygplatser. Till exempel har Jan Brueckner¹⁶ visat på en elasticitet mellan passagerarkvantiteter och sysselsättning inom tjänstesektorn om 0,1, vilket innebär att en förändring av antalet passagerare med 10 procent resulterar i en procents förändring i sysselsättning. Elasticiteten gäller för storstadsområden, med tillgång till flygplats. Studien är genomförd i Förenta staterna. Svenska studier saknas, men effektsambandet kan ändå antas gälla generellt för Sverige vad gäller riktning, men kanske inte för storlek. Eftersom Brueckner i sin studie skattar sambandet mellan tillgång till flyg och storstäder är det möjligt att jämförelsen inte kan göras fullt ut för mindre städer i Sverige. Vidare är priskänsligheten sannolikt lägre för de orter som helt eller delvis saknar alternativa trafikslag och därmed skulle sysselsättningseffekten för dessa orter kunna vara begränsad. Cirka 2,6 miljoner sysselsatta i Sverige kan inkluderas i tjänstesektorn (eller 53 procent av det totala antalet sysselsatta i Sverige). Det saknas statistik för en bättre uppdelning geografiskt, varför det inte är möjligt att avgöra vilka arbetsställen som ligger nära flygplatser och heller inte hur många arbetstillfällen som direkt påverkas av en skatt på flygresor. Däremot har SCB statistik för antal sysselsatta i storstadsregioner. Drygt 40 procent av alla sysselsatta finns i storstadsregioner. Alla anställda i tjänstesektorn i storstadsregionerna kommer sannolikt inte att påverkas av att en skatt på flygresor införs.

Även om en flygskatt kan förväntas ha en negativ effekt på sysselsättningen i flygsektorn eller i områden, regioner och städer med flygplats finns det faktorer som talar för att sysselsättningseffekten i ekonomin i sin helhet av ett införande av en flygskatt kan bli begränsad. Dels förväntas flygskatten endast reducera det totala

¹⁶ Jan Brueckner (2003) Airline Traffic and Urban Economic Development, *Urban Studies*, Vol. 40, No. 8, 1455–146.

antalet resenärer med 2–3 procent (se avsnitt 11.3), dels finns det andra motverkande effekter. Två tredjedelar av flygresenärerna i inrikestrafiken (se avsnitt 11.3) förväntas fortfarande resa, men med andra trafikslag. Detta ökar sannolikt efterfrågan på arbetskraft och därmed sysselsättningen inom sektorer för dessa alternativa resesätt.

Det är även möjligt att en minskad efterfrågan på utrikesresor omsätts i en ökad inrikes efterfrågan och konsumtion. Denna ökade konsumtion i Sverige behöver inte gå till inrikes semestrar men det faktum att färre väljer att resa utrikes resulterar sannolikt i att de konsumerar mer i Sverige. Den förväntade konsumtionsökningen kan dock till viss del motverkas av en minskad utrikes efterfrågan på svenska tjänster och turism i Sverige. Enligt Eurostat spenderar svenska turister mer utomlands än vad utrikes turister spenderar i Sverige.¹⁷ Det tyder på att resultatet kan bli en nettoökning i inrikes efterfrågan. Det föreligger dock en möjlighet att nettoökningen blir tillräckligt stor för att motverka de negativa effekter på sysselsättningen som en skatt på flygresor kan ha, varvid den totala effekten på sysselsättningen skulle kunna bli positiv.

Vad gäller omfördelningen av konsumtion och arbetstillfällen mellan sektorer finner Brueckner ingen effekt på sysselsättningen i andra sektorer, såsom tillverknings- eller handelssektorn i de storstäder som studeras. Däremot finner Thiessen med flera¹⁸ i en studie av den tyska flygskattens effekter på sysselsättningen att arbetstillfällen snarare flyttar mellan sektorer än att de helt försvinner. Att arbetstillfällen flyttar mellan sektorer skulle även kunna innebära att arbetstillfällen flyttar mellan regioner. Sådana effekter kan normalt sett förväntas uppkomma på lite längre sikt, men studien av Thiessen med flera är gjord endast två år efter införandet av flygskatten i Tyskland. Resultatet från Thiessen med flera pekar således mot att en sådan omställning har gått relativt snabbt i Tyskland.

Sammanfattningsvis kan sägas att en flygskatt skulle kunna leda till negativa konsekvenser för företag och sysselsättningen inom flygbranschen samt för områden och städer med flygplats jämfört

¹⁷ Se Eurostats hemsida:

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Travel_receipts_and_expenditure_in_balance_of_payments_2010%E2%80%9314_YB16.png

¹⁸ Thiessen, F., Haucke, A. och Wosnitza, A. (2013). Auswirkungen der Luftverkehrssteuer auf die Entwicklung des Luftverkehrs in Deutschland.

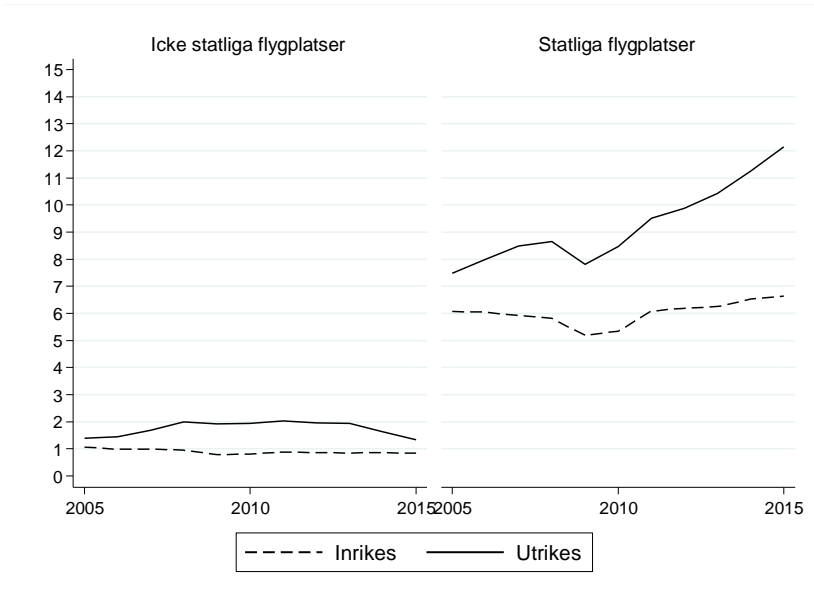
med om en flygskatt inte införs. Vad gäller sysselsättningen i ekonomin i sin helhet finns dock en rad motverkande faktorer och effekterna på sysselsättningen i ekonomin i sin helhet är därmed inte entydigt negativa.

Vid en jämförelse med dagens situation förväntas antalet avresande passagerare öka oavsett om en flygskatt införs eller inte (se diagrammen 11.1 och 11.2). Därför bedöms även sysselsättningen både inom turistnäringen och inom flygbranschen öka jämfört med i dag även med ett införande av en flygskatt.

11.10 Konsekvenser för flygplatser

Statliga och icke statliga flygplatser skiljer sig åt i fråga om antal avresande resenärer. De statliga flygplatserna har typiskt sett fler resenärer än de icke statliga. Antal avresande passagerare för statliga respektive icke statliga flygplatser presenteras i diagram 11.3 för perioden 2005–2015. Utöver att statliga och icke statliga flygplatser skiljer sig markant i antalet avresande passagerare ser trenderna i antalet avresande passagerare mycket olika ut. Antalet avresande passagerare i både inrikes- och utrikestrafiken har ökat på de statliga flygplatserna de senaste åren. För de icke statliga flygplatserna är trenden den motsatta.

Diagram 11.3 Antal avresande passagerare på statliga och icke statliga i inrikes- och utrikestrafik (i miljoner), perioden 2005–2015



Källa: Transportstyrelsen.

En annan väsentlig skillnad mellan statliga och icke statliga flygplatser är vilka regioner de har som upptagningsområde. De statliga flygplatserna innefattar i stor utsträckning flygplatser som har Sveriges storstadsområden som upptagningsområden. De statliga flygplatser som inte är lokaliserade i storstadsområden är lokaliserade i andra tätorter. Icke statliga flygplatser har å andra sidan upptagningsområden som till större del innefattar landsbygd och mindre tätbebyggda områden.

Om införandet av en skatt på flygresor innebär ett minskat antal flygningar kan detta få större konsekvenser för de icke statliga flygplatserna än de statliga. Det rör sig då om en skillnad i storlek på flygplatserna där flygplatser som i dagsläget har många avgångar per dag, och därmed kan klara en minskning i antalet avgångar, skulle stå sig bättre än små flygplatser som i dagsläget har få avgångar. Effekten för tillgängligheten är således troligen inte linjär med avseende på antalet avgångar. Tillgänglighetsförändringen är

med stor sannolikhet större för flygplatser med ett redan litet antal avgångar, än för flygplatser med ett stort antal avgångar.

Statliga och icke statliga flygplatser skiljer sig även i andra avseenden. Skavsta och Västerås är två exempel på icke statliga flygplatser som till största delen trafikeras av så kallade lågprisbolag. En skatt på flygresor kommer att ha större effekt på pris, i procentuella termer, på biljetter från lågprisbolagen. Efterfrågan på dessa resor kommer sannolikt att minska mer än för resor från andra flygföretag. Eftersom några icke statliga flygplatser domineras av just lågprisbolag kan dessa påverkas mer än andra flygplatser av att en skatt på flygresor införs.

Lågprisbolagen flyger inte sällan från mer perifert belägna flygplatser, en nackdel för resenären som ofta vägs upp av ett lägre biljettpris. Vid en relativprisförändring försämras konkurrensfördelen vilket skulle kunna leda till att flygföretagen vill byta till mer attraktiva flygplatser i andra länder som inte omfattas av skatten. I Norge slutade ett lågprisbolag att flyga från Rygge flygplats när en flygskatt på 80 norska kronor¹⁹ infördes. Det skäl som uppgavs var just flygskatten. Det är svårt att förutsäga hur flygföretagen kommer att bete sig i Sverige, men det är åtminstone möjligt att lågprisbolagen helt och hållet väljer bort den svenska marknaden och flyttar sin verksamhet till ett annat land med andra förutsättningar. Det kan i så fall lämna utrymme för andra operatörer att etablera sig eller växa.

En annan viktig aspekt med avseende på relativprisförändringar rör de flygplatser som är förlagda nära Sveriges gränser till andra länder, där det finns alternativ i form av utländska flygplatser. Vid införandet av en skatt på flygresor blir det relativt billigare att avresa från en flygplats som inte omfattas av skatten varför resenärer i större utsträckning än i dag kan förväntas välja att resa från sådana flygplatser. En viss om än liten sådan effekt kan förväntas för flygplatser i Skåne (Malmö och Ängelholm) som har nära till Köpenhamn. Det kan även tänkas ske en liknande överflyttning från flygplatser i Värmland som ligger nära Norge. Norge har dock infört en flygskatt för flygresor som innebär att incitamenten till

¹⁹ På norska inrikesresor tillkommer en mervärdesskatt om 10 procent, se "Stortingets vedtak om merverdiavgift § 4". Utrikesresor från Norge beläggs inte med mervärdesskatt, se "merverdiavgiftsloven § 6-28".

överflyttning blir mindre, särskilt på kortare resor där utredningens förslag till skattenivå ligger nära Norges flygskatt. För långväga resor kan dock överflyttning ske. Det finns studier av överflyttning till flygplatser i andra länder både från Österrike och från Tyskland, som beskrivits i kapitel 6. Ingen av dessa två studier har dock funnit någon märkbar effekt för gränsnära flygplatser.

11.10.1 Konsekvenser för Öresundsområdet

För flygresenärer i Skåne leder en skatt på flygresor i Sverige till ett ökat incitament att resa från Danmark, som inte har en skatt på flygresor. Hur stor en sådan effekt kan bli är svårt att förutsäga, men det faktum att skatten i de flesta fall motsvarar i genomsnitt 40 kronor per flygning i en tur och returresa ger en fingervisning om hur omfattande anpassningarna kan bli. För de längsta resorna (över 6 000 kilometer) är motsvarande belopp för en tur och returresa 215 kronor. Redan i dagsläget sker en betydande del av svenska resenärers utrikes resor från Danmark. Enligt Örestat skedde år 2010 1,6 miljoner resor av svenskar från Kastrups flygplats.²⁰ Det gjorde Kastrup till den näst vanligaste flygplatsen för svenska utrikesresenärer år 2010, efter Stockholm/Arlanda. Att svenska resenärers resande redan sker i så stor utsträckning från Danmark kan tyda på att Malmö/Sturup och Köpenhamns flygplats Kastrup inte är konkurrerande, utan kompletterande flygplatser.

Samtidigt finns en konkurrenssituation och då särskilt för vissa inrikeslinjer. En skatt på flygresor kommer därför sannolikt medföra att fler resenärer väljer att flyga från Kastrup i stället för Malmö/Sturup. Hur stor denna effekt kan bli har dock utredningen inte kunnat bedöma. Incitamenten till överflyttning kan tydliggöras genom en illustration av hur stor skatt som behöver betalas beroende på vilken flygplats som väljs. Givet att en resa sker tur och retur behöver en resenär som väljer att flyga från Malmö/Sturup till Stockholm/Arlanda betala 80 kronor per resväg, till vilket tillkommer mervärdesskatt om 6 procent. Den totala skattebördan för resenären, givet att hela skatten övervältras på denne, blir då cirka

²⁰ Se Örestats hemsida:
www.orestat.se/sites/all/files/ladda_hem_kapitlet_kopenhamns_flygplats.pdf

170 kronor (2 x 80 kronor x 6 procent mervärdesskatt). Motsvarande skattebörda för en resenär som väljer att flyga från Kastrup är 80 kronor i skatt för hemresan, som innebär en avresa från en flygplats i Sverige. Det skiljer således 90 kronor mellan de två alternativen. Utredningen bedömer det som osannolikt att denna extra kostnad kommer att ha någon större effekt på valet av avreseflygplats.

11.10.2 Konsekvenser för flygplatser i glesbygd

Funktionsmålet inom transportpolitiken, att transportsystemet ska ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet, kan eventuellt påverkas av skatten. Transportstyrelsen tar årligen fram en rapport som beskriver flygets tillgänglighet och åtkomlighet. Båda måtten utgår från tidtabeller. Tillgänglighet mäts som tiden man kan vistas på en destinationsort över dagen om man reser med flyg. Åtkomligheten för en ort beskriver hur länge man kan vistas på orten med resa från annan ort. Både tillgänglighet och åtkomlighet anses bättre ju längre vistelsen kan vara. Vid införandet av en skatt på flygresor kommer passagerarunderlaget att minska, vilket på sikt kan leda till ett minskat antal avgångar. I det fallet kommer både tillgängligheten och åtkomligheten att minska.

Införandet av en skatt på flygresor kan således innebära att funktionsmålet inom transportpolitiken påverkas negativt eftersom tillgängligheten i landet troligtvis försämras.

Dessa effekter kommer dock att motverkas genom att vissa flyglinjer har upphandlats. I avsnitt 5.5 beskrivs de flyglinjer som i dag (fram till år 2019 under nuvarande avtal) upphandlas av Trafikverket. Dessa är:

- Pajala – Luleå
- Hemavan – Vilhelmina – Stockholm/Arlanda
- Lycksele – Stockholm/Arlanda
- Östersund – Umeå
- Torsby – Hagfors – Stockholm/Arlanda
- Sveg – Stockholm/Arlanda

Även om antalet passagerare kan komma att minska på dessa flyglinjer kommer flyglinjerna att finnas kvar, åtminstone till dess att nuvarande trafikavtal upphör. Statligt driftbidrag utbetalades år 2015 till flygplatserna i Arvidsjaur, Gällivare, Hagfors, Hemavan–Tärnaby, Lycksele, Sveg, Torsby, Pajala och Vilhelmina.

Att flyglinjer kommer att upphandlas i framtiden finns det inga garantier för, de kan bli både fler och färre. Om trenden som visas i diagram 11.3 är ihållande, det vill säga att antalet avresande passagerare på de icke statliga flygplatserna fortsätter att minska, riskerar fler icke statliga flygplatser att bli olönsamma. Om det samtidigt finns en ambition att behålla mindre flygplatser runt om i Sverige kan offentligt stöd vara nödvändigt. Utredningen bedömer dock att införandet av en skatt på flygresor inte bör påverka vilka linjer som upphandlas eller vilka flygplatser som erhåller statligt bidrag i framtiden.

Resenärer som reser från eller till flygplatser i glesbygd kan sägas drabbas något mer av den föreslagna skatten, då dessa till skillnad från andra resenärer ofta inte har någon möjlighet att välja andra färdmedel och därför inte kan ändra sitt beteende till följd av skatten.

De flygplatser som antingen erhåller statligt bidrag eller har upphandlade flyglinjer har alla gemensamt att de har ett litet passagerarunderlag, även om passagerarunderlaget är frikopplat från möjligheterna att erhålla statligt bidrag. Dessutom ligger alla dessa berörda flygplatser i ett geografiskt läge som innebär att tillgängligheten till andra trafikslag är liten. Det är därför troligt att de elasticiteter som används för att beräkna passagerarförändringar ovan är för höga för de resenärer som trafikerar just dessa flygplatser. Det finns flygplatser som har ett lågt antal avresande passagerare men som i dagsläget inte har upphandlade flyglinjer. Ett exempel är flygplatsen i Mora. År 2015 flög strax över 2 000 resenärer från flygplatsen i Mora. Resenärer från Mora har tillgång till tåg, det finns alltså alternativ. Om den resenärsförändring som presenteras ovan gäller för flygplatsen i Mora innebär det att antalet resenärer beräknas minska med cirka 100 personer när skatten införs. Utslaget per avgång blir effekten försumbar. Att flyg skulle ställas in från flygplatsen i Mora är möjligt, baserat på det låga antalet avresande passagerare. Att flyget skulle ställas in på grund av den föreslagna skatten är dock osannolikt. Det pågår i dagsläget arbete för att upphandla flygtrafik

från flygplatsen i Mora till Stockholm/Arlanda. Samma resonemang gäller för flygplatsen i Borlänge som liknar flygplatsen i Mora, både vad gäller geografiskt läge och antalet avresande passagerare. Både flygplatsen i Mora och flygplatsen i Borlänge erhåller bidrag genom länsplanen.

Ett exempel på en ort som saknar alternativ till flyg är Kiruna. Från flygplatsen i Kiruna reste cirka 125 000 passagerare inrikes år 2015. Med tanke på Kirunas geografiska läge och avsaknaden av alternativa färdmedel för resenärerna är det inte sannolikt att de elasticiteter som använts ovan gäller för dessa resenärer. De resenärsförändringar som beräknats ovan skulle innebära en minskning i antalet avresande passagerare från flygplatsen i Kiruna med ungefär 5 000 personer per år i inrikestrafiken. Dagligen finns mellan två och tre avgångar från flygplatsen i Kiruna till Stockholm/Arlanda. Det innebär att, om elasticiteterna som används ovan gäller även för resenärer som reser från Kiruna, antalet passagerare per avgång kan beräknas minska med ungefär sex till sju personer. Om, vilket är troligt, elasticiteterna som anges ovan överskattar förändringen för Kiruna blir effekten mindre. Att trafik från och till flygplatsen i Kiruna i framtiden skulle behöva upphandlas är inte troligt med avseende på det passagerarunderlag som finns i dag. Att den skatt som här föreslås skulle ha någon inverkan på att trafik behöver upphandlas, eller behovet av driftstöd för flygplatsen i Kiruna är inte sannolikt.

Det finns ytterligare andra regionala flygplatser i glesbygden som har mindre volymer inrikestrafik. Flygplatserna i Jönköping och Örebro har båda relativt få avresande inrikes passagerare. Både Jönköping och Örebro har däremot ett större antal avresande utrikes passagerare. Det geografiska läget för både Jönköping och Örebro innebär att resenärer kan nå Sveriges tre storstadsregioner relativt snabbt och enkelt med tåg.

En flygplats med ett geografiskt läge som till viss del utesluter andra trafikslag som alternativ till flygresor och samtidigt har ett lågt antal avresande passagerare är flygplatsen i Kramfors. Kramfors, som ligger i Västernorrlands län, har däremot relativt nära till flygplatserna i Sundsvall och Örnsköldsvik. Det finns således alternativ till att flyga från Kramfors. Under år 2015 reste cirka 7 000 personer från flygplatsen i Kramfors med inrikestrafik. Givet de elasticiteter som använts för beräkningar ovan resulterar den föreslagna skatten

i en minskning med cirka 350 personer per år från flygplatsen i Kramfors. Givet att reduktioner fördelas jämnt över alla avgångar är det osannolikt att skatten leder till nedläggning av flyglinjer.

Flygplatsen i Gällivare erhåller statligt bidrag. Det finns däremot ingen upphandlad flyglinje. Antalet avresande passagerare från flygplatsen i Gällivare var år 2015 cirka 18 000 personer. Givet att de elasticiteter som använts i beräkningarna ovan gäller även för resenärer från flygplatsen i Gällivare beräknas den föreslagna skatten resultera i ett minskat antal passagerare med 720 personer per år. Det är sannolikt en stor överskattning med tanke på att det saknas alternativa trafikslag för att genomföra resor till och från Gällivare, på de sträckor som trafikeras med flyg. Det är osannolikt att det minskade passagerarunderlaget kommer att resultera i att det blir olönsamt att bedriva flygtrafik till och från flygplatsen i Gällivare.

Sammanfattningsvis kan sägas att effekterna av ett införande av en skatt på flygresor sannolikt är begränsade, men ändå inte helt obetydliga, för flygplatser i glesbygd. Det är särskilt tydligt för de flygplatser som i dag har upphandlad trafik. Vid införandet av en skatt på flygresor kommer kostnaden för upphandling att öka, givet att samma mängd flyglinjer och flygstolar upphandlas även i framtiden.

11.11 Konsekvenser för regional utveckling

Införandet av en skatt på flygresor innebär att funktionsmålet inom transportpolitiken kan påverkas negativt eftersom tillgängligheten i landet riskerar att försämrats. Detta har delvis beskrivits ovan men beskrivs här i ett regionalt/lokalt tillgänglighetsperspektiv. I och med att utrikesflyget förväntas öka oavsett om en skatt införs eller inte, ger skatten inga försämrings i tillgänglighet till utrikes destinationer, snarare blir effekten att den positiva tillgänglighetsförändringen går långsammare.

Om priset på flygbiljetter ökar bedöms det leda till färre flygresor. I vissa fall byts dessa resor ut mot alternativa trafikslag men det innebär sannolikt också ett minskat resande. Dessa konsekvenser ligger allmänt sett i linje med syftet med skatten. Konsekvenserna kan genomsnittligt och grovt sett kvantifieras på det sätt som framgått ovan, men det ger ingen fullständig bild av förändringen.

Den empiri och de metoder som använts ovan räcker inte för att säkert bedöma vilka effekter en flygskatt kan få på regional och lokal nivå. Till exempel kan beroendet av flyget för turistverksamheten i Norrlands inland vara mycket högre jämfört med sportevenemang i Stockholm. Vidare har det inte varit möjligt att kvantifiera sysselsättningseffekterna på lokal och regional nivå – små effekter på nationell nivå utesluter inte stora effekter på lokal eller regional nivå. Eftersom det saknas statistik för en bättre uppdelning av arbetsställen geografiskt, är det inte möjligt att avgöra vilka arbetsställen som ligger nära flygplatser och heller inte hur många arbetstillfällen som direkt kan påverkas. Inom landet kan därför konkurrenskraften försämrats för företag som inte är belägna i storstadsregionerna. Man bör även göra skillnad på verksamheter som kan flyttas till annan ort där tillgängligheten och åtkomligheten är bättre och på verksamheter som inte kan flyttas. I båda fallen är det naturligtvis problematiskt för de orter som drabbas. Som ovan beskrivits är det humankapitalintensiva branscher som är mest beroende av flyget för att exempelvis resa till kundmöten.

Storleken på de negativa effekterna på lokal nivå bedöms vara beroende av möjligheterna att behålla antalet avgångar per dag. Effekten för tillgängligheten är troligen inte linjär med avseende på antalet avgångar, där tillgänglighetsförändringen med stor sannolikhet är större för flygplatser med ett redan lågt antal avgångar, än för flygplatser med ett stort antal avgångar. Risken för kännbara negativa effekter på regional och lokal nivå återfinns troligen i första hand på mindre flygplatser i Norrlands inland och i annan glesbygd. När antalet passagerare minskar, finns det också en risk för att antalet avgångar minskar. Denna risk bedöms vara större för små flygplatser, vilket i förlängningen riskerar att minska både tillgängligheten och åtkomligheten, såvida inte upphandling av flyglinjer kommer att hantera detta.

På kort sikt kan noteras att även om antalet passagerare kan komma att minska på dessa flyglinjer, kommer flyglinjerna själva att finnas kvar som i dag, åtminstone fram till nuvarande trafikavtal upphör. Statligt driftbidrag utbetalades år 2015 till Arvidsjaur, Gällivare, Hagfors, Hemavan–Tärnaby, Lycksele, Sveg, Torsby, Pajala och Vilhelmina. Flygföretagen kan då förväntas fortsätta att flyga men med en lägre kabinfaktor, det vill säga med färre passagerare per avgång eller med mindre flygplan.

Som beskrivits ovan är flyget särskilt viktigt för vissa aktörer. Som exempel har redan i avsnitt 11.8 nämnts företagsklustret "Paper Province" i Värmland. De företag som ingår i klustret arbetar huvudsakligen med skoglig bioekonomi och lokaliseringsbeslutet av företagen får antas bero på närheten till den naturresurs – skogen – som är central för verksamheten. Vid en försämring av tillgängligheten är det sannolikt att det inte finns några möjligheter för dessa och andra liknande företag i mer glest befolkade områden i Sverige, att omlokalisera sin verksamhet.

Dessvärre saknas statistiskt underlag för att kunna göra en mer precis analys av vilka effekter den föreslagna skatten kan förväntas få för Sveriges regionala utveckling.

Flyget ger ett begränsat bidrag till regionförstoring och regionintegrering, det vill säga att en bättre matchning på arbetsmarknaden möjliggörs genom den tillgänglighet som flyget bidrar till. Detta är sannolikt viktigt inom områden där det krävs specialiserad expertkompetens som kräver rekrytering över stora geografiska områden. På grund av att det saknas statistiskt underlag har utredningen inte kunnat klargöra i vilken utsträckning den föreslagna skatten får konsekvenser för detta. Det är dock osannolikt att den ytterligare kostnad som skatten medför för att flyga in sådan kompetens skulle vara avgörande för beslutet att använda den expertkompetensen som efterfrågas.

11.12 Offentligfinansiella konsekvenser

Ett införande av en skatt på flygresor kommer att ha effekter på de offentliga finanserna på flera sätt. Staten får genom skatt in mer pengar till statskassan, men det finns även effekter rörande mervärdesskatt (6 procent på inrikesflyg) och underlaget för bolagskatt. De utökade skatteintäkterna kommer från att skatt tas ut för avresande passagerare. Beräkningarna utgår från statistik från år 2015, där barn under två år och transferpassagerare har räknats bort. Dessutom ingår inte de passagerare som enligt ovan beräknats avstå från att flyga.

Mervärdesskatteeffekten är tvådelad, dels ökar mervärdesskatteuttaget med motsvarande 6 procent av den del av skatten som läggs

till biljettpriset (för inrikes privatresenärer), dels minskar mervärdesskatteuttaget i och med att antalet sålda biljetter minskar.

Uttaget av bolagsskatt kommer också att förändras. Genom att skatten utgör en ytterligare kostnad som kommer att påverka företagens vinst påverkas basen för bolagsskatten (för tjänsteresor). Dessutom kommer, i de fall när inte hela skatten läggs till biljettpriset, flygföretagens vinst att påverkas. Effekterna av en skatt på flygresor på de offentliga finanserna sammanfattas i tabell 11.12.

Tabell 11.12 Offentligfinansiella effekter (miljoner kronor)

	Övervältring av skatten	
	100 %	75 %
Offentliga finanser		
Skatteintäkt (brutto)	1 875,7	1 890,4
Utökad mervärdesskatt	31,0	24,9
Bortfall mervärdesskatt	-18,4	-13,8
Bortfall bolagsskatt	-105,5	-79,3
Bortfall bolagsskatt flygföretag	0,0	-68,7
Skatteintäkt (netto)	1 782,8	1 753,5

Källa: Utredningens egna beräkningar.

De olika posterna i tabell 11.12 är beroende av hur mycket av skatten som vältras över på biljettpriset. Ju mindre som vältras över, desto mindre påverkas efterfrågan och därför blir skatteuttaget större. Det utökade uttaget av mervärdesskatt sjunker ju mindre av skatten som läggs till biljettpriset eftersom mervärdesslatten tas ut på det utökade biljettpriset. Bortfallet av mervärdesskatt minskar ju mindre del av skatten som läggs till biljettpriset eftersom efterfrågan på flygresor påverkas i mindre utsträckning.

Ungefär en fjärdedel av intäkterna – brutto och netto – härrör från inrikes resor. Förändringarna i mervärdesskatt härrör endast från inrikes resor, eftersom utrikes flygresor inte beläggs med mervärdesskatt. Om man endast tar hänsyn till inrikes resor blir bruttoeffekten mellan 512 (vid 100 procents övervältring av skatten) och 516 miljoner kronor (vid 75 procents övervältring av skatten), medan nettoeffekten hamnar mellan 456 (vid 75 procents övervältring) och 467 miljoner kronor (vid 100 procents övervältring).

Utöver det kan det tillkomma kostnader för Transportstyrelsen om myndighetsavgiften avskaffas. Avskaffandet av myndighetsavgiften skulle leda till ett bortfall med ungefär 120 miljoner kronor. Dessutom kan Trafikverket få ökade kostnader för den trafik som upphandlas i dag, om kompensationen till operatörerna behöver höjas för att svara upp mot den nya kostnadsnivån. En skatt på flygresor kommer även att innebära ökade kostnader för Skatteverket. Beräkningar av ökade kostnader för både Skatteverket och Trafikverket återfinns i avsnitt 11.12.2.

11.12.1 Konsekvenser för Skatteverket och domstolarna

Skatteverket föreslås bli beskattningsmyndighet för samtliga flygföretag som är skattskyldiga, vilka enligt Transportstyrelsen beräknas vara omkring 250 företag. Skatteverket behöver initialt utforma administrativa rutiner, utveckla IT-system och ta fram informationsmaterial till företagen etcetera. Skatteverket har beräknat att dessa initiala kostnader kommer att uppgå till 1,3 miljoner kronor. Vidare har Skatteverket beräknat att de löpande kostnaderna för handläggningen av inkommande deklARATIONER, kontroller, IT-förvaltning med mera kommer att uppgå till 1,2 miljoner kronor per år om lagen om skatt på flygresor införs. Skatteverkets initiala kostnader bedöms därför uppgå till totalt 1,3 miljoner kronor och de löpande kostnaderna till 1,2 miljoner kronor per år.

Vidare kommer förslaget att innebära ökade kostnader för domstolarna då beslut enligt lagen kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol genom överklagandebestämmelserna i skatteförfarandelagen. Det finns en tendens att de rättsliga processerna ökar i samband med att nya regler införs. Detta får konsekvenser för Förvaltningsrätten i Falun och Kammarrätten i Sundsvall i form av ökad arbetsbelastning och därmed merkostnader. Någon större mängd mål kan dock inte förväntas, varför dessa bör kunna hanteras inom respektive myndighets ordinarie verksamhet. Utredningen bedömer att de merkostnader som införandet av lagen om skatt på flygresor medför för domstolarna ryms inom ramen för respektive befintligt anslag.

11.12.2 Administrativa och andra kostnader för berörda myndigheter

Utöver Skatteverket finns även andra myndigheter som kan komma att beröras av att en skatt på flygresor införs. Trafikverket, som i dagsläget upphandlar vissa flyglinjer och allokerar driftbidrag till icke statliga flygplatser kan behöva ytterligare resurser för denna verksamhet. Vad gäller kostnaden för upphandling är det svårt att säga med säkerhet hur den kommer att förändras. Genom vissa antaganden kan dock ett intervall härledas. Upphandlingen av flygstolar sker i dagsläget till cirka 70 miljoner kronor per år.²¹ Antalet passagerare som reser på de upphandlade linjerna varierar från år till år men enligt Trafikverket rör det sig om ett genomsnitt på 150 000 passagerare per år, totalt för alla upphandlade flyglinjer. Det totala antalet upphandlade flygstolar var 219 000 per år för den nuvarande upphandlingsperioden. Givet att passagerarunderlaget på de upphandlade flyglinjerna inte skulle förändras om en flygskatt införs och att Trafikverket även i nästa period upphandlar lika många flygstolar, bör de totala ytterligare kostnaderna till följd av den föreslagna skatten för upphandlingen ligga mellan 12 miljoner och 17 miljoner kronor per år. Den lägre summan beräknas genom att multiplicera den föreslagna skatten för inrikesresor, 80 kronor, med antalet förväntade passagerare på de upphandlade flyglinjerna, 150 000. Den högre summan erhålls genom att multiplicera den föreslagna skatten för inrikes resor med antalet upphandlade flygstolar, 219 000. Det är därtill möjligt att företagen i sina anbud lägger till en riskpremie för att ta höjd för eventuellt minskande passagerarunderlag. Det är dessutom möjligt att kostnaderna till följd av en ökad osäkerhet i det framtida passagerarunderlaget på grund av den föreslagna skatten resulterar i att operatörerna på de upphandlade flyglinjerna tar höjd genom en ökad riskpremie, vilket kan medföra ytterligare kostnader. Utredningen har dock ingen möjlighet att på förhand bedöma storleken av dessa.

Luftfartsverket kan komma att påverkas av en skatt på flygresor. Luftfartsverket ansvarar bland annat för uttaget av undervägsavgift för flygtrafiktjänster (även kallad en route avgift). Undervägsavgiften

²¹ Se Trafikverkets hemsida: www.trafikverket.se/om-oss/pressrum/pressmeddelanden/lansvisa-pressmeddelande/varmland/2015/2015-01/trafikverkets-flygupphandling-ar-genomford2/

betalas av alla flygoperatörer som flyger i ett luftrum där Sverige bedriver flygtrafiktjänst. Om skatten leder till färre antal rörelser, eller till andra val av flygplan, kan detta avgiftsuttag påverkas negativt jämfört med om en skatt inte hade införts. Det ska dock noteras att en majoritet av operatörerna som betalar undervägsavgift vare sig landar eller lyfter från flygplatser i Sverige, utan passerar endast det svenska luftrummet. Dessa rörelser kommer inte att påverkas av den föreslagna skatten och det är därför inte sannolikt att konsekvensen för Luftfartsverket blir betydande.

För det fall myndighetsavgiften avskaffas påverkas även Transportstyrelsen. En utförlig beskrivning av konsekvenserna av myndighetsavgiftens avskaffande finns i kapitel 10.

11.13 Övriga konsekvenser

Utredningen har inte lämnat några förslag som har betydelse för den kommunala självstyrelsen. Utredningens förslag innebär inte heller några konsekvenser som har bäring på de integrationspolitiska målen. Förslagen bedöms vidare inte påverka brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet. Enligt utredningens bedömning medför förslagen i betänkandet inte heller några andra konsekvenser av det slag som anges i 15 § kommittéförordningen (1998:1474) samt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning och som inte kommenteras på andra ställen i detta kapitel.

Förslaget till en lag om skatt på flygresor är utformad för att inte stå i strid med EU:s regelverk om statligt stöd.

11.13.1 Konsekvenser för jämställdheten

Enligt Swedavias resvaneundersökning reser något färre kvinnor än män med flyg. År 2015 var fördelningen 53 procent män och 47 procent kvinnor som reste till och från Stockholm/Arlanda, 52 procent män och 48 procent kvinnor som reste till och från Göteborg/Landvetter och 51 procent män och 49 procent kvinnor till och från Malmö/Sturup.

Förslaget bedöms inte påverka jämställdheten mellan kvinnor och män i någon större utsträckning.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om skatt på flygresor

Lagens tillämpningsområde

1 §

I paragrafen anges att skatt ska betalas till staten. Lagen ska tillämpas på kommersiella flygresor, det vill säga kommersiella transporter av passagerare. Begreppet kommersiella flygresor definieras i 2 § 1. Genom definitionen avgränsas lagens tillämpningsområde, se vidare 2 § med kommentar.

Eftersom lagen endast gäller för transport av passagerare faller transport av post och gods samt luftfart som inte utför transporter, så kallat bruksflyg (aerial work), utanför tillämpningsområdet. Även skolflyg faller utanför lagens tillämpningsområde eftersom sådant flyg inte får transportera passagerare mot ersättning.

Definitioner

2 §

I paragrafen definieras vissa begrepp som förekommer i lagen. Dessa begrepp används i lagen utan hänvisning till definitionsparagrafen.

Några vanliga uttryck som används i lagen definieras inte, till exempel flygplan, flygning och passagerare. Då avses den allmänt vedertagna innebörden av begreppen.

Av *punkten 1* framgår att med kommersiella flygresor avses transport av passagerare i flygplan som inte sker för privat ändamål utom transport i militärflyg, annan statsflyg, ambulansflyg, eftersöknings- och räddningsflyg, humanitärt flyg samt tull- och polisflyg.

Vägledning för vilka flygresor som ska anses som kommersiella enligt lagen har hämtats från lagen (1994:1776) om skatt på energi och dess förarbeten. Gränsdragningen mellan kommersiellt flyg och icke kommersiellt flyg, det vill säga flyg för privat ändamål, behandlas närmare i avsnitt 9.3.

Transport av passagerare som inte sker för privat ändamål anses som kommersiell oavsett om den utförs mot eller utan ersättning. En resa som skulle ha utförts mot ersättning, men där passageraren i fråga ändå reser gratis anses alltså som kommersiell. Det kan exempelvis vara fråga om en resa som utförs mot bonuspoäng eller ingår i ett kontrakt mellan flygpersonal och flygföretag.

Genom definitionen utesluts transport av passagerare i militärflyg, annan stats statsflyg, ambulansflyg, eftersöknings- och räddningsflyg, humanitärt flyg, samt tull- och polisflyg från lagens tillämpningsområde. Nedan förklaras vad som menas med transport i de uppräknade flygen.

Med transport i *militärflyg* avses transport av passagerare i flygplan för militärt ändamål som är direkt knutet till militär verksamhet. Det förekommer att försvarsmakten chartrar civila och utländska militära flygplan för trupptransporter vid övningar och internationella insatser. Även sådana transporter innefattas i begreppet militärflyg. Däremot innefattas inte transport av passagerare för civila ändamål som utförs av militärt flygplan.

Med transport i *annan stats statsflyg* avses flyg som utförs uteslutande vid officiella uppdrag för transport av någon som i en annan stat än Sverige är regerande monark, hans eller hennes närmaste familj, statsöverhuvud, regeringschef eller statsråd. Med ett officiellt uppdrag avses ett uppdrag där den berörda personen agerar inom ramen för sin tjänsteutövning. Utländskt statsflyg blir alltså inte föremål för svensk flygskatt. Däremot omfattas svenskt statsflyg enligt statsflygsförordningen (1999:1354) av flygskatten.

Med transport i *ambulansflyg* avses flygningar som enbart syftar till att tillhandahålla akutsjukvård, genom att transportera medicinsk personal, sjuka eller skadade personer och andra direkt involverade personer, exempelvis anhörig till en skadad person.

Med transport i *eftersöknings- och räddningsflyg* avses transport i flygplan som erbjuder eftersöknings- och räddningstjänster i form av övervakning, kommunikation och samordning i samband med nödlägen och eftersöknings- och räddningsfunktioner, första hjälpen

eller av transport av sårade och sjuka. Exempelvis innefattas transporter av passagerare som sker i Kustbevakningens flyg i detta begrepp. Enligt förordningen (2007:853) med instruktion för Kustbevakningen har myndigheten till uppgift att bedriva sjöövervakning och utföra räddningstjänst till sjöss. I Kustbevakningens uppgift att bedriva sjöövervakning ingår att ansvara för eller bistå andra myndigheter med övervakning, brottsbekämpande verksamhet samt kontroll och tillsyn. Kustbevakningen ska också i enlighet med särskilda föreskrifter ansvara för miljöräddningstjänsten till sjöss samt ha beredskap för och på anmodan av räddningsledare delta i sjöräddningstjänst och annan räddningstjänst.

Även all typ av transport av passagerare med flyg som utförs med stöd av lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, till exempel fjällräddning, flygräddning, sjöräddning och efterforskning av försvunna personer, innefattas i begreppet eftersöknings- och räddningsflyg.

Med transport i *humanitärt flyg* avses transport i flygplan som enbart utförs för humanitärt ändamål. Det gäller transport av hjälppersonal under eller efter en nödsituation eller katastrof, och personer som evakueras från en plats där deras liv eller hälsa hotas av nödsituationen eller katastrofen.

Med transport i *tull- eller polisflyg* avses transport av passagerare som är direkt knuten till polis- och tullverksamhet. Transport i både civilt registrerade och militära flygplan innefattas i begreppet.

De ovan angivna förklaringarna av ambulansflyg, eftersöknings- och räddningsflyg, humanitärt flyg samt tull- och polisflyg har utformats med förebild i definitionerna av dessa begrepp i kommissionens beslut av den 8 juni 2009 om den närmare tolkningen av luftfartsverksamhet enligt bilaga I till Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG.

Av *punkten 2* framgår vad som avses med flygföretag. Endast en fysisk eller juridisk person som innehar ett giltigt drifttillstånd eller motsvarande tillstånd som ger personen rätt att utföra kommersiella flygresor, omfattas av lagen. Att det krävs tillstånd för sådan flygverksamhet följer av annan lagstiftning.

I svensk lagstiftning behandlas frågor om tillstånd till luftfartsverksamhet i 7 kap. luftfartslagen (2010:500). Av 7 kap. 1 § första stycket luftfartslagen framgår att huvudregeln är att det krävs ett drifttillstånd för att mot betalning få utföra lufttransporter åt allmän-

heten. Till följd av bestämmelserna i 1 kap. 1 § luftfartslagen gäller kravet på drifttillstånd för att mot betalning få utföra lufttransporter åt allmänheten även för utländska rättssubjekt vid luftfart inom svenskt område och för svenska rättssubjekt vid luftfart utanför Sverige.

I 7 kap. 1 § andra stycket luftfartslagen anges vilka drifttillstånd som får godtas i Sverige. Första punkten innehåller den grundläggande bestämmelsen att ett drifttillstånd ska vara utfärdat i Sverige. I andra punkten regleras vilka utländska drifttillstånd som får godtas beträffande utländska flygföretag som vill bedriva luftfart inom svenskt område. Som drifttillstånd får, i fråga om ett utländskt flygföretag som är hemmahörande i ett annat land som är medlem i Internationella civila luftfartsorganisationen (Icao) eller i ett land som Sverige träffat avtal med om rätt till luftfart inom svenskt område, godtas ett drifttillstånd eller en likvärdig handling som har utfärdats av det landet i enlighet med Icao:s normer. Chicagokonventionens bilaga 6 innehåller regler och rekommendationer av operativ karaktär. Ett flygföretag som förvärvsmässigt vill bedriva internationell luftfart (commercial air transport operations) ska ha ett drifttillstånd (AOC – air operator certificate) eller en likvärdig handling som har utfärdats av det land där flygföretaget är hemmahörande.

I *punkten 3* återfinns en definition av vad som i lagen avses med en flygplats. Definitionen motsvarar definitionen av flygplats i luftfartslagen, med den skillnaden att ordet luftfartyg har ändrats till flygplan i lagen om skatt på flygresor.

I *punkten 4* definieras begreppet flygande personal. Begreppet är av central betydelse för tillämpningen av undantaget för flygande personal som finns i 4 § 3. I kommentaren till den punkten utvecklas innebörden av begreppet. Begreppet flygande personal är hämtat från Kommissionens förordning (EU) nr 1178/2011 om tekniska krav och administrativa förfaranden avseende flygande personal inom den civila luftfarten i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 216/2008.¹

¹ EUT L 311, 25.11.2011, s. 1.

Skattepliktens omfattning

3 §

Paragrafen anger vilka flygplan som är skattepliktiga. I paragrafen dras en gräns gentemot mindre flygplan. Gränsdragningen innebär att lagen inte gäller för flygplan som är godkända för högst tio passagerare. Det betyder att lagen i huvudsak omfattar flygplan i linjefart och chartertrafik. Mindre flygplan och övriga luftfartyg, som helikopter, omfattas således inte av lagen.

En förutsättning för att ett flygplan ska vara skattepliktigt är att det transporterar passagerare. Skatt ska betalas för varje passagerare som finns ombord på flygplanet när skattskyldigheten inträder, om inte något undantag är tillämpligt. Det är tillräckligt att en passagerare transporteras för att skatteplikt ska uppkomma.

För att skatteplikt ska uppkomma måste avresan ske från en flygplats belägen inom svenskt territorium. En definition av begreppet flygplats finns i 2 § 3.

Undantag från skatteplikt

4 §

I paragrafen anges vilka passagerare som flygskatt inte behöver betalas för. Listan som anges i paragrafen är uttömmande. Undantagen bör ses som särskilda fall och ska tolkas restriktivt.

Av *punkten 1* följer att skatt inte ska betalas för barn under två år. Det har ingen betydelse om barnet reser i en vuxens knä eller har ett eget säte. Barnet ska inte ha fyllt två år när flygresan påbörjas för att undantaget ska gälla.

I *punkten 2* görs undantag från skatteplikt för passagerare som på grund teknisk störning, väderförhållanden eller annan oförutsedd händelse som till exempel strejk eller nödländning på grund av att en passagerare har blivit akut sjuk och behöver läkarvård, inte har nått destinationsflygplatsen och som medföljer vid en förnyad avgång. Skatt i sådana fall ska alltså tas ut för endast en avgång.

Enligt *punkten 3* ska skatt inte betalas för flygande personal som är i tjänst under en flygning. Med flygande personal avses enligt 2 § 4 varje person ombord på ett flygplan som

- a) flyger flygplanet,
- b) tar hand om teknisk övervakning, underhåll eller reparation,
- c) är ansvarig för säkerheten för passagerare i kabinen, eller
- d) ger service till passagerarna.

Flygande personal som inte är i tjänst vid skattskyldighetens inträde, exempelvis en semesterande pilot eller kabinpersonal som är på väg till sin utplaceringsort, omfattas inte av undantaget. Om det emellertid sker en förändring av bemanningen under flygningen och en sådan person träder i tjänst, då omfattas personen av undantagsregeln, även om denne endast tillfälligt eller då och då utför något av de arbeten som anges i 2 § 4 under flygningen.

Undantaget är endast tillämpligt när andra passagerare utöver personalen finns ombord på flygplanet.

Undantaget gäller för en person ombord på ett flygplan som ansvarar för säkerheten för passagerarna – ordningsvakt i luften eller sky marshal – även om denne inte är anställd av flygföretaget. Sky marshals är specialutbildade civilklädda poliser som vanligtvis är medlemmar av poliskåren men i vissa länder kan de också tillhöra underrättelsetjänsten, vars uppgift är att följa med passagerarflyg och garantera säkerheten för passagerare och besättning och själva flygplanet.

Undantaget är dock inte tillämpligt för poliser eller säkerhetseskorter som medföljer ut- eller avisade personer eller personer i förvar. Dessa personer innefattas inte i definitionen i 2 § 4 c) eftersom det huvudsakliga syftet för sådan säkerhetseskort oftast är att transportera personen till hemlandet och inte att garantera säkerheten för passagerarna i flygplanet.

Undantaget från skatteplikt gäller vidare för person som ger service till passagerarna, det vill säga kabinpersonal eller personal som på uppdrag av flygföretaget assisterar en passagerare, exempelvis ett litet barn eller en person med funktionshinder. Passagerare som ger service till personer ombord, till exempel tolk, personlig assistent, kontaktperson, ledsagare eller annan vårdande person (anhörig eller professionell), omfattas inte av undantaget.

Skatt ska enligt *punkten 4* inte betalas för transitpassagerare. En transitflygning är det fråga om när en passagerare i ett flygplan har kommit till en flygplats i Sverige och därifrån fortsätter med samma flygplan med samma eller ändrat linjenummer. Skatt för transit-

passagerare tas ut enbart vid den första avgången från en flygplats i Sverige, vilket kan belysas med följande exempel.

Ett flygplan avgår från Göteborg, mellanlandar i Stockholm och tolv passagerare ombord fortsätter flygresan med samma flygplan till Visby. Skatt för dessa ska, oavsett om linjenumret är detsamma eller annat, betalas endast för den första avgången, som således skedde från Göteborg.

I vissa fall blir det inte aktuellt att ta ut någon svensk flygskatt. Undantaget för transitpassagerare fungerar som en metod för att undvika dubbelbeskattning av flygresor. Följande exempel kan illustrera en sådan situation.

En passagerare startar sin flygresa i Norge (där norsk flygskatt tas ut), mellanlandar i Sverige och fortsätter flygresan med samma flygplan till Spanien. Flygskatt för denna passagerare aktualiseras inte i Sverige eftersom undantaget för transitpassagerare är tillämpligt.

För att undantaget ska vara tillämpligt måste det finnas resedokumentation av vilken det framgår att det är fråga om transitering.

I *punkten 5* anges att skatt inte ska betalas för passagerare som ankommit till en flygplats i Sverige och därifrån fortsätter med annat flygplan (transferpassagerare) om den efterföljande flygningen påbörjas inom 24 timmar från ankomsten till en svensk flygplats.

Undantaget är inte tillämpligt om det planerade avbrottet i resan till slutdestinationen varar längre än 24 timmar. Oförutsedda, oplanerade avbrott i resan och oplanerade förseningar av flygningar som medför att tidsgränsen överskrids ger dock inte upphov till skatteplikt. En resa inom Sverige som innebär att man inom ett dygn ankommer till samma stad som man avreste från, exempelvis Stockholm/Arlanda – Göteborg/Landvetter – Stockholm/Bromma, kan aldrig innebära att transferundantaget blir tillämpligt eftersom båda resorna har en utsedd slutdestination (se kommentaren till 7 §). För att undantaget ska vara tillämpligt ska alltså resan fortsätta till en annan slutdestination än orten för avresan.

Förutom kravet på att den anslutande resan ska påbörjas inom 24 timmar från ankomsten till en flygplats i Sverige, måste det finnas en sammanhängande resedokumentation som visar avgångs-flygplats och slutdestination samt datum och klockslag för avgång respektive ankomst. Även tid och plats för anslutande flyg måste

framgå av dokumentationen för att en passagerare ska kvalificera sig för undantaget i denna punkt.

Följande exempel får illustrera hur undantaget för transferpassagerare ska tillämpas.

Exempel 1: En passagerare startar sin flygresa utomlands (svensk flygskatt är inte aktuell), byter till ett anslutande flyg i Sverige och fortsätter sin resa. Detta flyg avgår inom 24 timmar från ankomsten till Sverige. Transferundantaget är tillämpligt, varför någon svensk flygskatt inte ska betalas av flygföretaget som utförde flygningen från Sverige.

Exempel 2: En passagerare har köpt en flygbiljett från Kiruna till Paris med flygbyte i Stockholm. Flygplanet i Stockholm avgår inte enligt tidtabellen, varför uppehållet i Stockholm blir längre än 24 timmar. Transferundantaget är ändå tillämpligt eftersom en sådan oplanerad försening av flyg inte ger upphov till skatteplikt. Skatt ska således betalas endast av flygföretaget som utförde flygningen från Kiruna.

Exempel 3: En passagerare avser att flyga från Hagfors till Bangkok i Thailand, med byte av flyg i Göteborg inom 24 timmar från ankomsten dit. I Göteborg ändrar sig passageraren och köper där en flygbiljett till Turkiet. Denna resa påbörjas inom 24 timmar från ankomsten till Göteborg. Transferundantaget är dock inte tillämpligt. Vid resans början i Hagfors framgick av resedokumentationen att slutdestination var Bangkok, med byte till direkt anslutande flyg i Göteborg. Skatt ska därför betalas utifrån flygresans slutdestination, det vill säga Bangkok, av flygföretaget som utförde flygningen från Hagfors. Resan till Turkiet är en ny resa som aktualiserar flygskatt för flygföretaget som utförde flygningen från Göteborg.

Skattskyldighet

5 §

I paragrafen anges att det flygföretag som utför flygningen är skattskyldigt. Det innebär att en flygning endast har en enda skattskyldig och i denna fråga ett ansvarigt flygföretag. Genom att tillämpa denna princip kan man i systemet få en tydlig gräns för vilket företag som ska vara skattskyldigt, även i fall när flygföretag

samarbetar med varandra. Att endast flygföretag som har tillstånd att utföra kommersiella flygtransporter av passagerare omfattas av lagen följer av definitionen av flygföretag i 2 § 2, se kommentaren till den punkten.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 9.7.

Skattskyldighetens inträde

6 §

I paragrafen regleras när skyldighet att betala skatt inträder, det vill säga den tidpunkt då skyldigheten att betala skatt uppkommer för de skattskyldiga. Att skattskyldighet inträder innebär att den skattskyldige ska redovisa och betala skatt för de flygresor för vilka skattskyldighet har inträtt. Detta innebär emellertid inte att skatten omedelbart ska redovisas och betalas. När redovisning och betalning ska ske följer av bestämmelserna i skatteförfarandelagen (2011:1244). Enligt 8 § gäller dessa förfaranderegler för skatt på flygresor.

Tidpunkten för skattskyldighetens inträde är av central betydelse för tillämpningen av en rad bestämmelser i lagen. Exempelvis är tidpunkten för skattskyldighetens inträde det tillfälle då omfattningen av ett flygplans skatteplikt ska bedömas. Vilket flygplan som används vid tidpunkten för skattskyldighetens inträde avgör om det överhuvudtaget är föremål för skatteplikt, se 3 §. Hur många passagerare som är ombord på flygplanet och deras slutdestination vid skattskyldighetens inträde utgör underlag för beräkning av flygskatten. Vidare är passagerarnas kategori och ålder vid tidpunkten för skattskyldighetens inträde avgörande för om något undantag från skatt enligt 4 § är tillämpligt.

Tidpunkten för skattskyldighetens inträde är vidare avgörande för vilken skattenivå som ska tillämpas i samband med skattehöjningar. Ett par exempel kan åskådliggöra detta.

Om riksdagen beslutar om höjd skatt från och med ett årsskifte ska den lägre skattenivån som gällde före årsskiftet tillämpas på de flygresor för vilka skattskyldighet inträtt före årsskiftet även om det av skatteförfarandelagens bestämmelser skulle följa att skatten ska redovisas och betalas först efter årsskiftet. För flygresor för

vilka skattskyldighet inträtt efter årsskiftet tillämpas den högre skattenivån oavsett om flygresorna har sålts innan årsskiftet.

Skattskyldigheten inträder när flygplanet lyfter från en flygplats i Sverige. Ett flygplan anses ha lyft när det inte längre har någon kontakt med marken. Flygplanet måste alltså ha kommit upp i luften för att skattskyldigheten ska inträda. Även om flygplanet, efter att ha släppt kontakten med marken en första gång, får kontakt med marken ytterligare några gånger innan det slutligen flyger iväg från flygplatsen, inträder skattskyldigheten endast en gång (se prop. 2005/06:190 s. 34).

Skattens storlek

7 §

I paragrafen regleras vilken skattenivå som är tillämplig. Olika skattenivåer ska tillämpas beroende på resans slutdestination. Den destination som anges i resedokumentationen som flygresans slutliga mål är slutdestinationen. Det innebär att en tur- och returflygning inom Sverige är föremål för flygskatt för både den utgående flygningen och returflygningen eftersom båda flygningarna har en utsedd slutdestination.

Det spelar ingen roll om en eller flera mellanlandningar företas för att slutdestinationen ska nås under förutsättning att resan fortgår med direkt anslutande flygförbindelser. Med direkt anslutande förbindelser avses uppehåll om högst 24 timmar. Samma tid gäller i fråga om transfer, se avsnitt 9.5.1 och kommentaren till 4 § 5.

Skatt ska tas ut med 80 kronor per passagerare som reser till en slutdestination i ett land som anges i bilaga 1 till lagen, och med 280 kronor per passagerare som reser till en slutdestination som anges i bilaga 2 till lagen. För en passagerare som reser till en slutdestination i något annat land som inte anges i bilaga 1 eller 2 ska skatt tas ut med 430 kronor.

Den avståndsklass som gäller för ett land gäller även för område som hör till det landet, även om området är geografiskt åtskilt från landet. Detta innebär att avståndsklassen som enligt bilaga 1 är tillämplig för exempelvis Spanien även gäller för andra områden som hör till Spanien, såsom Kanarieöarna, Ceuta och Melilla, och avståndsklassen som gäller för Portugal gäller även för Azorerna och

Madeira. Avståndsklassen som gäller för Nederländerna, Frankrike, Storbritannien och Danmark gäller även förutomeuropeiska länder och territorier som hör till, men är geografiskt åtskilda från, dessa länder och som annars skulle tilldelas en annan avståndsklass.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.6.

Förfarandet

8 §

I denna paragraf anges att bestämmelser i skatteförfarandelagen (2011:1244) gäller för förfarandet vid uttag av skatten. Skatteförfarandet behandlas närmare i avsnitt 9.8.

12.2 Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

3 kap.

15 §

Paragrafen innehåller en uppräkningslista av de skattelagar som avser punktskatt. Syftet med uppräkningslistan är att legaldefiniera vad som avses med punktskatt när begreppet används i andra bestämmelser i lagen.

Paragrafen ändras på så sätt att uppräkningslistan kompletteras med lagen (2017:000) om skatt på flygresor.

7 kap.

1 §

Paragrafen reglerar vem som ska registreras hos Skatteverket. I första stycket punkten 10 regleras vilka skattskyldiga enligt olika uppräknade punktskattelagar som ska registreras. Paragrafen ändras på så sätt att uppräkningslistan kompletteras med en ny punkt 10 l) som hänvisar till lagen (2017:000) om skatt på flygresor. Den nya punkten innebär att Skatteverket ska registrera det flygföretag som utför flygningen enligt lagen om skatt på flygresor.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experten Mikael Johannesson

Till dess att effektiva internationella styrmedel införs som kraftigt begränsar flygets klimatpåverkan är det mycket angeläget att en flygskatt införs i Sverige. Rimliga nivåer är enligt min bedömning 200 kr, 500 kr och 1 000 kr för de områden som utredningen föreslår 80 kr, 280 kr och 430 kr.

Globala och nationella klimatmål medför krav på mycket snabb utsläppsminskning

Enligt det klimatavtal som under FN:s klimatkonvention träffades i Paris 2015 ska den globala temperaturökningen hållas väl under 2 grader och man ska sträva efter att begränsa den till 1,5 grader.¹ EU:s medlemsländer beslutade vid ett rådsmöte den 30 september 2016 att godkänna Parisavtalet och Sveriges riksdag beslutade att godkänna avtalet den 12 oktober.

Sveriges riksdag och regering har beslutat om visionen om inga nettoutsläpp av växthusgaser 2050. Miljömålsberedningen föreslår i utredningen En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige (SOU 2016:21), att målet ska vara att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp 2045 och att de därefter ska vara negativa. För att nå detta mål och de två etappmålen på vägen dit måste omställningen mot låga utsläppsnivåer gå mycket snabbare än hittills.² Om den globala medeltemperaturen inte ska överskrida 1,5 grader och utsläppen per person ska vara lika stora för varje land i världen, samt om det

¹ Parisavtalet behandlar inte flyget specifikt men målet om att inte överskrida 1,5/2 grader gäller och utsläpp från alla källor måste anpassas till det.

² Miljömålsberedningen, SOU 2016:46 sid 23.

målet ska nås med en hög grad av sannolikhet, är inte de mål om utsläppsminskningar som Miljömålsberedningen föreslår tillräckliga. Omställningen måste gå ännu snabbare. Vi står således inför en gigantisk utmaning där utsläppen av växthusgaser behöver minska mycket snabbt inom alla sektorer och områden. Det gäller således även transportsektorn och flyget.³

Klimatpåverkan från flyget och svårigheter att vidta åtgärder⁴

Transportsektorn står för en tredjedel av Sveriges utsläpp av växthusgaser och cirka hälften av klimatpåverkan från den s.k. icke-handlade sektorn, dvs den del som inte ingår i EU:s handelssystem med utsläppsrätter.⁵ Flyget är den del av transportsektorn som förmodligen är svårast att snabbt minska klimatpåverkan från av flera skäl. Ett skäl är att livslängden på en flygplansmodell är mycket längre än för t.ex. en personbil, vilket gör att det tar längre tid innan teknikförbättringar slår igenom. Ett annat skäl är att flyget av naturliga skäl har mycket höga säkerhetskrav vilket gör att det tar tid att t.ex. godkänna nya drivmedel. Ett tredje skäl är att cirka hälften av klimatpåverkan från flyget inte beror på den koldioxid som bildas vid användning av det fossila flygbränslet. Den övriga klimatpåverkan beror främst på utsläpp av kväveoxider, kolväten, sot och vattenånga på hög höjd. Cirka hälften av klimatpåverkan skulle således kvarstå även om man går över helt till bio-bränsle. Ytterligare en svårighet som flyget har att hantera är den snabba ökningen av flygresor. I Sverige handlar det främst om att utrikes resor ökar snabbt. Det gör att klimatpåverkan från flyget också ökar snabbt trots åtgärder som är positiva från klimatsynpunkt i form av energieffektivare flygplan, gröna inflygningar, ökad fyllningsgrad etc. Dessa åtgärder kan inte på långa vägar uppväga den negativa klimatpåverkan på grund av det ökande flygandet.

³ Parisavtalets temperaturmål ställer krav på att det sker en omställning till (minst) nollutsläpp av koldioxid i alla samhällssektorer, inklusive transportsektorn” (Miljömålsberedningen, SOU 2016:47, sid 26).

⁴ Svårigheterna att införa ett effektivt styrmedel som t.ex. en koldioxidskatt har utredningen behandlat utförligt varför det inte nämns här.

⁵ Flyg inom det europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) är med i EU:s handelssystem. Priset på utsläppsrätter är dock nu så lågt (4 euro per ton) att det i princip inte har någon styrande effekt alls. Det motsvarar cirka 4 öre per kg koldioxid att jämföra med den svenska koldioxidskatten på 1 kr 15 öre per kg uppräknad med förväntad inflation till 2018.

Den totala klimatpåverkan från boende i Sveriges flygresor i Sverige och utomlands bedöms nu vara ungefär lika stor som den från alla personbilar i Sverige. Utsläppen från personbilar står för cirka 20 procent av Sveriges officiella utsläpp av växthusgaser som rapporteras till FN.⁶ Det motsvarar 11 miljoner ton koldioxid.⁷

Flera skäl att införa en flygskatt

Flygets klimatpåverkan behöver minska. Ett sätt att göra det är att införa en skatt så att flyget i högre utsträckning bär sina klimatkostnader vilket regeringen också framför i direktivet till utredningen. Ett skäl att införa en flygskatt är således att flyget inte betalar för den negativa påverkan på klimatet som flyget medför. Jag instämmer i att flyget inte betalar för sina klimatkostnader men anser att det dessutom finns två andra tunga skäl till att beskatta flyget mer än i dag:

- Ett annat skäl att beskatta flyget mer är att klimatpåverkan som framgår ovan behöver minska kraftigt och snabbt från flyget liksom från alla andra större källor om vi ska nå uppsatta mål. Det finns studier där det t.ex. hävdas att vägtransporterna bär sina samhällsekonomiska kostnader, dvs att transporternas externa kostnader är internaliserade. Alldeles oavsett om detta är rätt eller fel kan man som Miljömålsberedningen och Trafikverket⁸ konstatera att de styrmedel i form av koldioxidskatt mm som har beslutats om inte leder till en utsläppsminskning som är tillräckligt snabb för att ovan nämnda klimatmål ska kunna nås.⁹
- Ytterligare ett skäl att beskatta flyget mer är att man inte bör gynna ett specifikt transportslag framför andra, särskilt inte ett

⁶ Kamb, A. et al., 2016. Klimatpåverkan från svenska befolkningens internationella flygresor, metodutveckling och resultat för 1990–2014, FRT-rapport nr 2016:02, Chalmers tekniska högskola.

⁷ Uppgifter om att flygresor endast står för cirka en procent av Sveriges utsläpp av växthusgaser avser endast utsläpp i Sverige och inkluderar inte övrig klimatpåverkan från flyget.

⁸ Trafikverket 2016, Åtgärder för att minska transportsektorns utsläpp av växthusgaser- ett regeringsuppdrag Trafikverket Rapport 2016:111, se t.ex. fig. 3 sid. 20. Miljömålsberedningen 2016, En klimat- och luftvårdsstrategi, SOU 2016:47, se t.ex. sid.102–103.

⁹ ASEK som nu rekommenderar att man ska använda koldioxidskatten som kalkylvärde utgick tidigare i stället från vilket nivå som krävdes för att nå det tidigare etappmålet för transportsektorn: att utsläppen av koldioxid skulle vara oförändrade 2010 jämfört med utsläppen 1990. Det resulterade i ett kalkylvärde på 1 kr 50 öre.

transportslagslag som generellt är mer miljöstörande än andra transportslag. Flyget är inte bara befriat från koldioxidskatt, det finns heller ingen moms på utrikes flygresor.

Vad är en rimlig skattenivå?¹⁰

Om man utgår från att flyget ska beskattas för att det ska bära sina klimatkostnader bör skatten som för andra fossildrivna fordon ligga på åtminstone 1 kr 15 öre per kg koldioxid, som är nuvarande koldioxidskatt uppräknad med förväntad inflation till 2018, plus en skatt för den övriga klimatpåverkan flyget orsakar. För världens flyg i genomsnitt bör då som det står i utredningen klimatpåverkan av koldioxid från flyget multipliceras med en faktor på cirka 1,9.¹¹ Ett problem när man ska välja en rimlig skattenivå utifrån skadeståndskostnaden av utsläpp av koldioxid är att vi inte vet vilken den verkliga skadeståndskostnaden per kilo koldioxid är. Det värde som ofta används vid beräkningar i Sverige är 1 kr och 14 öre och baseras på den koldioxidskatt som riksdagen har beslutat om. Men den är inte satt utifrån bedömningen av vad den verkliga skadeståndskostnaden är utan är en politisk överenskommelse om en lämplig nivå.

I vetenskapliga studier varierar bedömningen av skadeståndskostnaden för koldioxid kraftigt och man kan hitta värden från cirka 10 öre till över 10 kr per kilo.¹² Denna variation beror bl.a. på val av diskonteringsränta, vilka skador som inkluderas och hur man hanterar osäkerheter om framtida allvarliga klimateffekter.¹³ Det råder genuina osäkerheter i flera led från utsläpp av en viss mängd av en växthusgas till effekter i miljön och på samhället. Det råder bl.a. osäkerheter beträffande hur en viss mängd utsläpp av en växthusgas påverkar halten växthusgaser över tid, hur halten växthusgaser påverkar strålningsbalansen, hur förändrad strålningsbalans påverkar temperatur och nedbördsmonster och hur förändrad temperatur

¹⁰ Mitt resonemang nedan handlar om en rimlig skattenivå om det hade varit möjligt att ha en skatt på fossilt flygbränsle. Eftersom en passagerarskatt fungerar mycket sämre som styrmedel skulle en passagerarskatt behöva vara mycket högre än motsvarande koldioxidskatt för att få samma klimatstyrande effekt.

¹¹ För kortare resor är den faktorn dock lägre pga. att flyget under en lägre tid av flygningen inte befinner sig på hög höjd där effekten av de andra utsläppen än koldioxid är större.

¹² För en beskrivning se t.ex. Trafikverket 2016, Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 6.0, Kapitel 12 kostnad för klimateffekter, 2016-04-01.

¹³ Ibid.

och ett förändrat nederbördsmonster påverkar samhället och miljön. Ytterligare komplicerande faktorer är att utsläppen av de växthusgaser som sker idag påverkar klimatet hundratals år i framtiden samt att trögheter i klimatsystemet gör att vi ännu inte sett den fulla effekten av de utsläpp som redan har skett.

Klimatet är ett s.k. kaotiskt system där vi måste räkna med att icke-lineära förlopp, tröskeleffekter och oväntade händelser och förlopp inträffar. De studier som ligger i det övre intervallet när det gäller skadekostnad använder i allmänhet en lägre diskonteringsränta i sina beräkningar och har i större utsträckning inkluderat risken för mycket allvarliga effekter i sina kalkyler. Jag menar att det finns starka skäl som talar för att användandet av nuvarande koldioxidskatt, som om den motsvarar skadekostnaden, innebär att skadekostnaden blir kraftigt underskattad. Utifrån detta resonemang om skadekostnad skulle en rimlig skattenivå utgå från det övre intervallet ovan, låt säga 5–10 kr per kg koldioxid multiplicerat med faktorn 1,9 för att också inkludera annan klimatpåverkan från flyget. Vi hamnar utifrån detta resonemang på en nivå på nära 10–20 kr. Det kan jämföras med cirka 2 kr som blir nivån om man multiplicerar nuvarande koldioxidskatt med faktorn 1,9.

Om man i stället för ett resonemang om vilken skattenivå som är rimlig utifrån att vi ska nå uppställda mål, så är det också uppenbart att nuvarande koldioxidskatt inte är tillräckligt hög. Det framgår både av Miljömålsberedningens utredning *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige* (2016:47) och av Trafikverkets redovisning av regeringsuppdraget *Åtgärder för att minska transportsektorns utsläpp av växthusgaser – ett regeringsuppdrag*. Enligt Trafikverkets prognos kommer vägtrafikens utsläpp endast att minska med några få miljoner ton koldioxid till 2050 med dagens beslutade styrmedel och åtgärder.¹⁴ Det räcker således inte med nuvarande koldioxidskatt och andra redan beslutade styrmedel. Om det är en skatt på flyg som ska minska klimatpåverkan från flyg så att vi når uppställda mål hamnar vi således även då på en skattenivå som är betydligt högre än nuvarande koldioxidskatt plus skatt för flygets övriga klimatpåverkan.

¹⁴ Trafikverket 2016, *Åtgärder för att minska transportsektorns utsläpp av växthusgaser – ett regeringsuppdrag* Trafikverket Rapport 2016:111, se t.ex. fig. 3 sid. 20.

Ett tredje perspektiv för att bedöma vilken skattenivå som är rimlig är att utgå ifrån att inget trafikslag ska gynnas i förhållande till andra trafikslag. Då blir slutsatsen att även flyget bör betala koldioxidskatt (plus skatt för övrig klimatpåverkan) och moms på utrikes resor. Slutsatsen blir även utifrån det perspektivet att en flygskatt bör vara högre än nuvarande koldioxidskatt plus skatt för övriga klimatpåverkan.¹⁵

Utredningens skattenivå är för låg och inte rationellt motiverad

Utredningens val av skattenivå för Sverige och EU/EES-området motiveras utifrån att flyget ska bära en större del av sina klimatkostnader och att skatten därför bör ”i så hög grad som möjligt spegla en rimlig klimatvärdering för flygresor” (avsnitt 9.6). Utredningen framför också att det är viktigt att den inte sätts till en sådan nivå att det uppmuntrar till undvikandebeteende genom att resenärer väljer att flyga från andra länder där skatten är lägre eller där ingen skatt tas ut. Vidare skriver utredningen att för att skatten också ska ”vinna acceptans är det viktigt att skatten upplevs som rättvis och enkel att förstå” (avsnitt 9.6). Jag instämmer i allt detta men min slutsats beträffande rimliga skattenivåer avviker från utredningens. Utredningen anser att det utifrån ovanstående utgångspunkter samt en klimatvärdering baserad på nuvarande koldioxidskatt och den kortaste flygsträckan, Bromma – Visby, är rimligt med en skatt på 80 kr per avresande passagerare.¹⁶

För det första finns det som anförts ovan starka skäl som talar för att koldioxidskatten bör vara betydligt högre om den ska motsvara skadekostnaden. För det andra finns det inget rationellt skäl att utgå från den kortaste flygsträckan i Sverige. Visserligen skulle man då kunna hävda att det innebär att man undviker att överinternalisera skadekostnaden (om man antar att koldioxidskatten motsvarar skadekostnaden). Ingen flygsträcka skulle belastas med en högre klimatskatt än skadekostnaden. Men det skulle innebära att alla andra flygsträckor inte betalar en skatt som motsvarar

¹⁵ Jag har här valt att inte ta med den energiskatt som finns för diesel och bensin och som således vägfordon betalar då man kan hävda att den skatten är rimlig för att internalisera kostnader för bl.a. drift och underhåll av väginfrastruktur.

¹⁶ Enligt tabell 8.1 ligger klimatvärderingen på cirka 100 kr.

skadekostnaden och varför skulle det var bättre att underinternalisera än överinternalisera? Båda alternativen är samhällsekonomiskt lika ineffektiva. En rimligare utgångspunkt skulle vara att utgå ifrån den genomsnittliga längden på flyglinjer i Sverige. Då skulle skattenivån i stället bli i storleksordningen 200 kr, dvs på den nivå som jag föreslår. Nästa skattenivå som utredningen föreslår, 280 kr per avresande passagerare, motiverar utredningen på motsvarande sätt men utgår då från den kortaste flygresan utanför EU/EES-området vilket är den mellan Arlanda och St. Petersburg. Den tredje skattenivån, 430 kr, motiveras utifrån att den ligger på samma nivå som andra länder som genomfört en passagerarskatt.¹⁷ Att välja en skattenivå som andra länder redan har infört innebär inte att Sverige är drivande och ett föregångsland i klimatomställningen vilket regeringen har uttalat att Sverige ska vara.

Förslag till rimligare skattenivåer

Utifrån ovan nämnda skäl att införa skatt på flyg: (i) vi ska internalisera skadekostnaden för klimatpåverkan, (ii) vi ska se till att vi når beslutade mål och (iii) trafikslagen ska konkurrera på lika villkor, så borde skatten var på betydligt högre nivåer än vad som föreslås av utredningen. Att införa så höga skattenivåer som kan motiveras enligt ovan skulle dock med hög sannolikhet innebära att många resenärer skulle undvika skatten genom att resa från flygplatser utanför Sverige samt att de vid längre resor skulle välja att köpa en resa till en flygplats i ett land utan flygskatt och därifrån ytterligare en resa till slutmålet. Det skulle innebära att skattens klimatnytta skulle reduceras avsevärt eller i värsta fall bli negativ. Det är därför inte rimligt att ha en väldigt mycket högre skatt i Sverige än man har i andra länder.

Det som begränsar vilken skatt som kan eller bör tas ut är således inte vad som är skäligt utifrån skadekostnad, vad som krävs för måluppfyllelse eller utifrån att trafikslagen ska ges samma villkor. I stället begränsas den skattenivå som är rimlig att ta ut av möjligheten att undvika skatten. Min utgångspunkt blir således att föreslå en skatt som är så hög som möjligt utan att detta und-

¹⁷ Den skatt som Storbritannien har är dock högre och ligger i nivå med den jag föreslår.

vikandebeteende blir allt för vanligt förekommande. Var den nivå ligger är som utredningen skriver svårt att förutsäga. Mitt förslag är att man väljer nivåerna 200 kr, 500 kr och 1 000 kr för de tre skilda nivåerna för vilka utredningen föreslår 80 kr, 280 kr och 430 kr.¹⁸ Oavsett vilka nivåer som införs bör effekterna av dem följas upp för att bl.a. se om det på grund av bl.a. undvikandebeteende är nödvändigt att sänka nivåerna, om de kan ligga kvar eller om de kan höjas.

Utifrån utredningens egna analyser kan man också hävda att det finns skäl att föreslå högre skattenivåer än dem utredningen föreslår. De föreslagna nivåernas effekter på sysselsättningen bedöms av utredningen som mycket små och det går inte att utesluta att de sammantaget till och med har en svag positiv effekt. Det beror på att skatten leder till att vi kommer att spendera mer av våra pengar i Sverige i stället för utomlands och att svenska turister spenderar mer pengar utomlands än utländska turister i Sverige. För det internationella flygresandet blir det endast ett hack i den snabba tillväxtkurvan. Samtidigt är minskningen av flygets klimatpåverkan av de föreslagna nivåerna långt ifrån tillräcklig.

Ytterligare en aspekt som bör beaktas i sammanhanget är att priset för såväl utrikes som inrikes flygresor har sjunkit de senaste 15 åren med cirka 10 procent. Det innebär att även om man lägger till den skattenivå på 80 kronor som utredningen föreslår för inrikes resor och för resor inom EU/EES-området så har priset för dessa resor sjunkit under de senaste 15 åren.

Vid bedömningen av vad som är en rimlig skattenivå skulle jag också kunnat beakta vad som kan bedömas som politiskt möjligt att genomföra. Vad som är politiskt möjligt kan snabbt ändras och jag har valt att inte beakta detta.

¹⁸ Som framgår av tabell 8.2 i utredningen skulle klimatkostnaden hamna på 2 000–2 500 kr för en resa till New York och kring 3 000 kr för en resa till Bangkok om man utgår från närvarande koldioxidskatt. Utgår man ifrån det övre intervallet av vad skadekostnaden för 1 kg koldioxid värderats till, 5–10 kr, blir skadekostnaden för en resa till Bangkok 15 000–30 000 kr.

Andra styrmedel

En passagerarskatt är på intet sätt ett idealt styrmedel för att minska klimatpåverkan från flyget. Tyvärr är Sverige förhindrad av EU-direktiv och av Chicago-konventionen att införa en koldioxid-skatt eller bränsleskatt. Sådana skatter skulle styra mot energi-effektivitet och användandet av andra fossilfria drivmedel. Det är rimligt att anta att de länder som infört en passagerarskatt, helt eller delvis av klimatskäl önskar att det var möjligt med en mer klimatstyrande skatt. Det innebär att för varje nytt land som inför styrmedel för minskad klimatpåverkan från flyget närmar vi oss möjligheten till ett effektivt styrmedel på EU-nivå och på global nivå. Här finns det möjligheter för regeringen att bilda allianser för att driva den frågan internationellt. I väntan på ett effektivt styrmedel¹⁹ på global nivå eller på EU-nivå bör ingen sten ligga orörd. I stället bör alla möjligheter som presenteras av utredningen undersökas vidare.

¹⁹ Det beslut som fattades av FN:s organisation för civilflyg av ICAO den 6:e oktober är positivt men varken tillräckligt kraftfullt eller börjar gälla tillräckligt snabbt.

Kommittédirektiv 2015:106

Skatt på flygresor

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 svenskers 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 inhemska 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 mineraloljedirektivet (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 fast-

slog 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 energikoldioxid- 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 kostnadseffektiva, 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 handelssystemet.

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 miljö kvalitetsmålet 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 transportsystemets 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 miljökvalitetsmålet 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

- förslagets 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)

Statens offentliga utredningar 2016

Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. U.
5. Låt fler forma framtiden!
Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes –
Slutredovisning från
den nationella samordnaren
för utsatta EU-medborgare. S.
7. Integritet och straffskydd. Ju.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m.
Del 1 + 2. Fi.
9. Plats för nyanlända i fler skolor. U.
10. EU på hemmaplan. Ku.
11. Olika vägar till föräldraskap. Ju.
12. Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
13. Palett för ett stärkt civilsamhälle. Ku.
14. En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. S.
15. Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. Fi.
16. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. M.
17. EU:s reviderade insolvensförordning m.m. Ju.
18. En ny strafftidslag. Ju.
19. Barnkonventionen blir svensk lag. S.
20. Föräldradedighet för statsråd? Fi.
21. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. M.
22. Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. M.
23. Beskattning av incitamentsprogram. Fi.
24. En ändamålsenlig kommunal redovisning. Fi.
25. Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. U.
26. På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. N.
27. Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. N.
28. Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. N.
29. Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. U.
30. Människorna, medierna & marknaden. Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. Ku.
31. Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. Fi.
32. En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. N.
33. Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. Fi.
34. Revisorns skadeståndsansvar. Ju.
35. Vägen in till det svenska skolväsendet. U.
36. Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. UD.
37. Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. Ju.
38. Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. U.

39. Polis i framtiden
– polisutbildningen som högskole-
utbildning. Ju.
40. Straffrättsliga åtgärder mot deltagande
i en väpnad konflikt till stöd för en
terroristorganisation. Ju.
41. Hur står det till med den personliga
integriteten?
– en kartläggning av Integritets-
kommittén. Ju.
42. Ett starkt straffrättsligt skydd mot
köp av sexuell tjänst och utnyttjande
av barn genom köp av sexuell hand-
ling, m.m. Ju.
43. Internationella säkerhetsrätter
i järnvägsfordon m.m.
– Järnvägsprotokollet. Ju.
44. Kraftsamling mot antiziganism. Ku.
45. En hållbar, transparent och
konkurrenskraftig fondmarknad. Fi.
46. Samordning, ansvar och
kommunikation – vägen till ökad
kvalitet i utbildningen för elever
med vissa funktionsnedsättningar. U.
47. En klimat- och luftvårdsstrategi
för Sverige. Del 1 + Del 2, bilaga med
underlagsrapporter. M.
48. Regional indelning – tre nya län. Fi.
49. En utökad beslutanderätt för
Konkurrensverket. N.
50. Genomförande av sjöfolksdirektivet. A.
51. Villkor för intjänande och bevarande
av tjänstepension. A.
52. Färre i häkte och minskad isolering. Ju.
53. Betaltjänster, förmedlingsavgifter och
grundläggande betalkonton. Fi.
54. Till sista utposten. En översyn av
postlagstiftningen i ett digitaliserat
samhälle. N.
55. Det handlar om jämlik hälsa.
Utgångspunkter för Kommissionens
vidare arbete. S.
56. Ny paketreselag. Fi.
57. Utredningen om Sveriges försvars- och
säkerhetspolitiska samarbeten. UD.
58. Ändrade mediegrundlagar.
Del 1 + Del 2. Ju.
59. På goda grunder
– en åtgärdsgaranti för läsning, skriv-
ning och matematik. U.
60. Ett starkare skydd för den sexuella
integriteten. Ju.
61. Fokus premiepension. Fi.
62. Ökad insyn i välfärden. S.
63. En robust personalförsörjning av det
militära försvaret. Fö.
64. Förutsättningar enligt
regeringsformen för fördjupat
försvarssamarbete. Fö.
65. Ett samlat ansvar för tillsyn över den
personliga integriteten. Ju.
66. Det stämmer!
– ökad transparens och mer lika
villkor. U.
67. En översyn av överskottsålet. Fi.
68. Stärkt konsumentskydd på marknaden
för högkostnadskrediter. Ju.
69. En inkluderande kulturskola på egen
grund. Ku.
70. Ett starkt straffrättsligt skydd mot
människohandel och annat
utnyttjande av utsatta personer. Ju.
71. Snabbare omval och förstärkt skydd
för valhemligheten. Ju.
72. Entreprenörskap i det tjugoförsta
århundradet. N.
73. Begränsningar i föräldrapenningen för
föräldrar som kommer till Sverige med
barn. S.
74. Ökad insyn i partiets finansiering
– ett utbyggt regelverk. Ju.
75. Översyn av skattereglerna för
delägare i fåmansföretag. Fi.
76. Skatt på finansiell verksamhet. Fi.
77. En gymnasieutbildning för alla
– åtgärder för att alla unga ska påbörja
och fullfölja en gymnasieutbildning.
Del 1 + Del 2. U.
78. Ordning och reda i välfärden. Fi.
79. En känneteckensrättslig reform. Ju.
80. En gränsöverskridande mediepolitik.
För upplysning, engagemang och
ansvar. Ku.
81. Ett modernare utskökningsförfarande. Ju.

82. En översyn av lagstiftningen
om företagsbot. Ju.

83. En svensk flygskatt. Fi.

Statens offentliga utredningar 2016

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Genomförande av sjöfolksdirektivet. [50]
- Villkor för intjänande och bevarande av tjänstepension. [51]

Finansdepartementet

- Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. [8]
 - Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. [15]
 - Föräldraledighet för statsråd? [20]
 - Beskattningsprogram av incitamentsprogram. [23]
 - En ändamålsenlig kommunal redovisning. [24]
 - Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. [31]
 - Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. [33]
 - En hållbar, transparent och konkurrenskraftig fondmarknad. [45]
 - Regional indelning – tre nya län. [48]
 - Betaltjänster, förmedlingsavgifter och grundläggande betalkonton. [53]
 - Ny paketreselag. [56]
 - Fokus premiepension. [61]
 - En översyn av överskottsålet. [67]
 - Översyn av skattereglerna för delägare i fåmansföretag. [75]
 - Skatt på finansiell verksamhet. [76]
 - Ordning och reda i välfärden. [78]
 - En svensk flygskatt. [83]
- ### Försvarsdepartementet
- En robust personalförsörjning av det militära försvaret. [63]

- Förutsättningar enligt regeringsformen för fördjupat försvarssamarbete. [64]

Justitiedepartementet

- Integritet och straffskydd. [7]
- Olika vägar till föräldraskap. [11]
- EU:s reviderade insolvensförordning m.m. [17]
- En ny strafftidslag. [18]
- Revisorns skadeståndsansvar. [34]
- Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. [37]
- Polis i framtiden – polisutbildningen som högskoleutbildning. [39]
- Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation. [40]
- Hur står det till med den personliga integriteten?
– en kartläggning av Integritetskommittén. [41]
- Ett starkt straffrättsligt skydd mot köp av sexuell tjänst och utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, m.m. [42]
- Internationella säkerhetsrätter i järnvägsfordon m.m. – Järnvägsprotokollet. [43]
- Färre i häkte och minskad isolering. [52]
- Ändrade mediegrundlagar. Del 1 + Del 2. [58]
- Ett starkare skydd för den sexuella integriteten. [60]
- Ett samlat ansvar för tillsyn över den personliga integriteten. [65]
- Stärkt konsumentskydd på marknaden för högkostnads krediter. [68]
- Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer. [70]
- Snabbare omval och förstärkt skydd för valhemligheten. [71]

Ökad insyn i partiets finansiering
– ett utbyggt regelverk. [74]

En känneteckensrättslig reform. [79]

Ett modernare utsokningsförfarande. [81]

En översyn av lagstiftningen
om företagsbot. [82]

Kulturdepartementet

Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]

EU på hemmaplan. [10]

Palett för ett stärkt civillsamhälle. [13]

Människorna, medierna & marknaden
Medieutredningens forskningsantologi
om en demokrati i förändring. [30]

Kraftsamling mot antiziganism. [44]

En inkluderande kulturskola på egen
grund. [69]

En gränsöverskridande mediepolitik.
För upplysning, engagemang och
ansvar. [80]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016.
Risker, osäkerheter
och framtidsutmaningar. [16]

Ett klimatpolitiskt ramverk för
Sverige. [21]

Möjlighet att begränsa eller förbjuda od-
ling av genetiskt modifierade
växter i Sverige. [22]

En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige.
Del 1 + Del 2, bilaga med underlags-
rapporter. [47]

Näringsdepartementet

Statens bredbandsinfrastruktur som
resurs. [1]

Höghastighetsjärnvägens finansiering och
kommersiella förutsättningar. [3]

På väg mot en ny politik för Sveriges
landsbygder – landsbygdernas utveck-
ling, möjligheter och utmaningar. [26]

Som ett brev på posten. Postbefordran och
pristak i ett digitaliserat samhälle. [27]

Vägen till självkörande fordon
– försöksverksamhet. [28]

En trygg dricksvattenförsörjning.
Del 1 + 2 och Sammanfattning. [32]

En utökad beslutanderätt för Konkurrens-
verket. [49]

Till sista utposten. En översyn av postlag-
stiftningen i ett digitaliserat samhälle.
[54]

Entreprenörskap i det tjugoförsta
århundradet. [72]

Socialdepartementet

Effektiv vård. [2]

Framtid sökes – Slutredovisning från den
nationella samordnaren för utsatta
EU-medborgare. [6]

En översyn av tobakslagen. Nya steg mot
ett minskat tobaksbruk. [14]

Barnkonventionen blir svensk lag. [19]

Det handlar om jämlik hälsa.
Utgångspunkter för Kommissionens
vidare arbete. [55]

Ökad insyn i välfärden. [62]

Begränsningar i föräldrapenningen för
föräldrar som kommer till Sverige
med barn. [73]

Utbildningsdepartementet

Politisk information i skolan – ett led i
demokratiuppdraget. [4]

Plats för nyanlända i fler skolor. [9]

Ökade möjligheter till modersmåls-
undervisning och studiehandledning
på modersmål. [12]

Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett
nytt nationellt system för kunskaps-
bedömning. Del 1 + 2. [25]

Trygghet och attraktivitet
– en forskarkarriär för framtiden. [29]

Vägen in till det svenska skolväsendet. [35]

Samling för skolan. Nationella målsätt-
ningar och utvecklingsområden för
kunskap och likvärdighet. [38]

Samordning, ansvar och
kommunikation – vägen till ökad
kvalitet i utbildningen för elever
med vissa funktionsnedsättningar. [46]

På goda grunder

– en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik. [59]

Det stämmer! – ökad transparens och mer lika villkor. [66]

En gymnasieutbildning för alla

– åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. [77]

Utrikesdepartementet

Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. [36]

Utredningen om Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten. [57]