

YTTRANDE
2017-02-28

Dnr: Fi2016/04305/S2

Finansdepartementet
Jakobsgatan 24
103 33 Stockholm

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

Bakgrund

Den 30 november 2016 överlämnade Utredningen om skatt på flygresor sitt betänkande "En svensk flygskatt" till regeringen. Utredningens uppdrag har varit att föreslå hur en skatt på flygresor kan utformas med syfte att minska klimatpåverkan från flyget och bidra till att nå miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan.

Utredningen har föreslagit att skatt betalas för passagerare på kommersiella flygresor som reser från en flygplats i Sverige i flygplan som är godkänt för fler än tio passagerare. Skatten är ej relaterad till vare sig typ eller mängd av bränsle, utan sätts i tre nivåer, baserad på avståndet mellan flygresans slutdestination och Arlanda flygplats. Utredningen föreslår följande skattenivåer per resenär:

- Resor helt inom Europa: 80 kronor.
- Slutdestination i ett land som ligger helt eller delvis i en annan världsdel än Europa med ett avstånd om högst 6 000 kilometer från Arlanda flygplats: 280 kronor.
- Slutdestination i en annan världsdel än Europa med ett avstånd längre än 6 000 kilometer från Arlanda flygplats: 430 kronor.

Eftersom skatten betalas för varje avresa från en flygplats i Sverige innebär det att en resa tur och retur i Sverige betalar skatt på båda resorna, medan en ToR-resa till en slutdestination i utlandet bara betalar skatten en gång.

Flygets klimatpåverkan uppstår dels till följd av förbränning av fossilt flygbränsle och dels till följd av att utsläppen sker på hög höjd, vilket innebär att även biogena koldioxidutsläpp påverkar klimatet. Utöver detta påverkar flygresor klimatet då utsläppen av vattenånga, kväveoxider, svaveldioxid och sot på hög höjd också har klimatpåverkan. Utredningen lyfter fram att om inga åtgärder vidtas kan klimatpåverkan från flyget öka med 1,9–4,5 gånger från år 2005 till år 2050. Det totala flygresandet beräknas fortsätta öka även med den föreslagna flygskatten, men ökningen blir mindre än vad som vore fallet utan skatten.

Synpunkter från Hagainitiativet

1. Utsläpparen ska betala

Hagainitiativet välkomnar på ett generellt plan ambitionen att låta flygresenärer betala för den klimatpåverkan som flygresor har i dagsläget. Det är i linje med *polluters pay principle* och borgar för att marknaden styrs om mot mindre klimatpåverkande transportsätt. [Hagainitiativets senaste rapport](#) visade tydligt att det är tjänsteresor och transporter som är det stora hindret för att de femton Hagaföretagen ska ta sina klimatutsläpp ned mot noll. Företagen jobbar konstant med att minska dessa utsläpp och flera uppmanar sina anställda att välja bort flyg för mindre klimatpåverkande resesätt. Det är givetvis inte fördelaktigt om konkurrenter med lägre ambitioner på klimatområdet både kommer fram snabbare och betalar mindre genom att välja flyg där andra resesätt kan väljas. För Hagainitiativet är det fullständigt grundläggande att det ska kosta att påverka klimatet. Eftersom detta knappast är fallet för flygresor idag så behövs åtgärder för att styra om i hållbar riktning. Det är överlag positivt för företagets klimatarbete om ekonomiska styrmedel gör det enklare att välja klimatsmarta resesätt på kommersiella istället för enbart miljömässiga grunder.

Samtidigt som Hagainitiativet välkomnar ekonomiska styrmedel är det svenska järnvägsnätet underutvecklat och flera regioner är i praktiken helt beroende av flyg inom landet. För resor till andra delar av Europa finns det knappast några rimliga alternativ till flyget. Det borde därför vara högt prioriterat att alternativen till flyget blir mer konkurrenskraftiga i såväl Sverige som inom Europa. Hagainitiativet vill av denna anledning uppmana regeringen att satsa på tågnätets stabilitet, fler nattförbindelser med tåg och en förenkling av tågresor och biljettbokning i Europa. Sådana åtgärder skulle underlätta för såväl privat- som tjänsteresenärer att välja mer hållbara resesätt. Det skulle dessutom öka den styrande effekten av ekonomiska styrmedel mot flyget, eftersom det är först när alternativa resesätt finns tillgängliga som skatten styr mot andra val.

2. Beskatta det vi vill ha mindre av och ge stöd till det vi vill ha mer av

Det vi anför under punkt 1 är att det är positivt med skatter som ger resenärer incitament att välja resesätt med mindre klimatpåverkan. Det som saknas i utredningen är förslag som ger flygsektorn incitament att utveckla flygandet som resesätt. Eftersom skatten är densamma per resa, oavsett hur stora utsläpp av växthusgaser den specifika resan ger upphov till, ger skatten ingen styrning mot vare

sig nya bränslen eller mer energieffektiva flygplan. Det är ju inte flygresorna i sig som är problemet, utan utsläppen.

Med priser som på ett korrekt sätt reflekterar såväl utbud och efterfrågan som externa kostnader uppstår största möjliga samhällsekonomiska effektivitet. Skatter är enligt ekonomisk teori motiverade om de riktar sig mot sådant som ger upphov till samhällsekonomiska kostnader, exempelvis utsläpp av växthusgaser. I utredningens förslag är skatterna riktade mot flygresan – men det är i själva verket inte resan utan förbränningen av flygbränsle (fossilt och på hög höjd) som ger upphov till det problem som skatten är avsedd att åtgärda. En skatt på fossilt flygbränsle eller på utsläpp vore följaktligen mer effektiv, inte minst eftersom en sådan skulle ge direkta ekonomiska incitament till hållbara innovationer. Den som lyckas flyga mer bränslesnålt eller använda alternativa bränslen får ju med ett sådant system lägre skatt.

En skatt på flygbränsle är dessvärre otänkbar idag och inom överskådlig framtid, till följd av den s.k. Chicagokonventionen från 1944. Därför är det viktigt att driva på för andra typer av ekonomiska styrmedel som minskar flygets klimatpåverkan och gör alternativen mer attraktiva. Hagainitiativet ser också positivt på åtgärder för att ge incitament till innovationer och miljöarbete inom flygsektorn, exempelvis utveckling av såväl biobränsle i flyget som eldrivna flygplan. En sådan åtgärd, som nämns i utredningen och som genomförts i Norge, är att ge de flyg som använder inblandat biobränsle rabatt på landningsavgiften. Till exempel skulle den offentliga upphandlingen av flygtrafik kunna premiera inblandning av biobaserade bränslen och regeringen kan också styra branschen genom att sätta upp mål för hur andelen inblandat biobränsle ska öka, vilket är ytterligare ett initiativ som Norge tagit. Dessa åtgärder förutsätter inte en flygskatt och Hagainitiativet uppmanar regeringen att genomföra dem oavsett om flygskatten genomförs eller ej.

3. Anpassa skatten till en verklighet i förändring

Flygsektorn omfattas redan av EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU-ETS) och, med start 2021, ett frivilligt system beslutat av den internationella flygorganisationen ICAO. Hagainitiativet instämmer med utredningens konstaterande att skatten kan behöva ändras om priserna i EU-ETS och/eller ICAO:s system stiger väsentligt. Det är viktigt att påpeka att ICAO:s frivilliga system inte syftar till att minska utsläppen av växthusgaser utan att från och med år 2020 stoppa ökningen. EU-ETS syftar till en minskning av Europas totala utsläpp, men med det överskott av utsläppsrätter som finns i systemet är det oklart när systemet kommer börja påverka utsläppen i någon väsentlig mening.

Om de klimatpolitiska målen kan nås med färre styrmedel så är det att föredra. Därför är det viktigt att komma till rätta med överskottet i EU-ETS så att priset når en nivå där

det får en styrande effekt. För att styra flygbranschen mot mer utsläppsnåla resor och resenärerna mot mer hållbara val av resesätt tror Hagainitiativet att det vore fördelaktigt om ett separat handelssystem utvecklas för flyget. En utredning bör tillsättas för att undersöka om en sådan uppdelning av handelssystemet är möjlig och om den skulle kunna öka effektiviteten i klimatarbetet.

Hagainitiativet vill även påminna om Miljömålsberedningens rekommendation att Sverige bör agera inom ICAO för att ändra Chicagokonventionen. Det skulle möjliggöra en mer effektiv beskattning av flyget än det nu aktuella förslaget.

Ytterligare ett förslag är att införa en obligatorisk klimatdeklaration vid annonsering av flygresor, på samma sätt som gällt för bilannonser under lång tid. På så sätt kan resenärerna på ett enkelt sätt få bättre möjligheter att väga in klimataspekter vid val av resa.