

Analysavdelningen
Enheten för styrmedel och tillsyn
Emmi Jozsa
016-544 23 32
emmi.jozsa@energimyndigheten.se

Finansdepartementet
Regeringskansliet

Yttrande angående En svensk flygskatt (SOU 2016:83)

Sammanfattning

- Energimyndigheten avstyrker den föreslagna flygskatten.
- Energimyndigheten anser att förslaget brister i den helhetssyn som krävs för att främja omställningen till fossilfrihet
- Den föreslagna flygskatten styr inte mot minskad klimatpåverkan utan är en konsumtionsskatt med begränsad klimatpåverkan. Energimyndigheten anser att en skatt för passagerare inte är ett optimalt sätt att beskatta flygets klimatpåverkan.
- En kostnadseffektiv styrning krävs för att uppnå de energi- och klimatpolitiska målen. En höjning av den svenska koldioxidskatten är sannolikt en mer kostnadseffektiv åtgärd, men träffar inte flygsektorn.
- Energimyndigheten föreslår att möjligheten att införa en drivmedelsskatt för inrikesflyget bör utredas.
- Energimyndigheten förordar också att flyg som bedrivs med en andel förnybara drivmedel bör få nedsatt flygskatt om sådan införs, vilket ger ett stort signalvärde.

Energimyndighetens ställningstagande

Energimyndigheten avstyrker den föreslagna flygskatten i dess nuvarande utformning. Skälen till detta anges nedan.

Skattens utformning

För att nå regeringens mål om en fossilfri transportsektor och ett klimatneutralt Sverige behöver flyget hantera sin del av omställningen. Idag betalar flyget i mycket liten grad sina samhällsekonomiska klimatkostnader.

Det är viktigt att ha helhetssyn och systemperspektiv i omställningen för att säkerställa att de styrmedel som införs verkligen styr mot minskad klimatpåverkan. För att nå fossilfrihet behöver man införa styrmedel som

inkluderar åtgärder som minskar klimatpåverkan, styr mot effektivare flygplan, ökad andel förnybara drivmedel, mer klimatanpassade flygrutter (både vad gäller bränsleåtgång och höghöjdseffekter) och minskad efterfrågan på resor med transportslag som har hög påverkan på klimatet.

Drivmedelsbeskattning har i Sverige varit ett sätt att styra mot ökad klimatnytta. Drivmedelsbeskattning och andra skatter som korrelerar väl med bränsleförbrukning är förbjudna på utrikesflyg enligt energiskattedirektivet och internationella överenskommelser. En beskattning av drivmedel för inrikes flygresor är dock möjlig men ingick inte i utredningens uppdrag. Energimyndigheten anser att en drivmedelsbeskattning behöver utredas som ett möjligt sätt att minska klimatpåverkan från inrikes flyg.

Den föreslagna flygskatten per passagerare anser Energimyndigheten inte styr tydligt mot minskad klimatpåverkan utan snarare är en fiskal konsumtionsskatt. Den miljöeffekt som uppnås genom införandet av skatten är begränsad då skattenivån i liten utsträckning klarar av att internalisera framför allt det långväga flygets klimatpåverkan.

Den föreslagna skatten saknar också den helhetssyn som krävs för att främja omställning till fossilfrihet eftersom den är utformad på ett sätt som motverkar minskad klimatpåverkan:

- Skatten styr inte mot bränsleeffektivare flygplan

Bränsleeffektivitet är viktigt utifrån ett resurseffektivt utnyttjande av de förnybara drivmedel som finns att tillgå. Bränsleeffektivisering har haft hög prioritet under lång tid vid utveckling av nya flygplan eftersom bränslekostnader utgör en betydande andel av flygbolagens kostnader. En del av de tekniskt-ekonomiska potentialerna för bränsleeffektivisering redan realiserats men ytterligare effektivisering bör främjas.

- Skatten styr inte mot ökad användning av förnybara drivmedel.

Förnybara drivmedel för flyget är idag flera gånger dyrare än fossilt jetbränsle. En drivmedelsskatt skulle vara idealisk för att ge incitament för att byta till förnybara drivmedel, men en sådan skatt är bara möjlig att införa på nationell nivå. Energimyndigheten anser att om en skatt på flygresor införs bör den utformas för att främja användningen av förnybara drivmedel i flyget.

- Skatten styr inte mot smartare flygrutter.

Mer klimatanpassade flygrutter skulle kunna främjas genom ekonomiska styrmedel, om dessa kan hantera den motsättning som kan finnas mellan bränsleförbrukning och höghöjdseffekter vid val av flyghöjd.

Den miljöeffekt som uppnås genom införandet av skatten är tveksam då den föreslagna skattenivån i begränsad utsträckning klarar av att internalisera framför allt det långväga flygets klimatpåverkan. Sverige kommer att behöva genomföra

flera åtgärder för att minska flygets klimatpåverkan. Energimyndigheten arbetar tillsammans med andra myndigheter inom ramen för regeringens samordningsuppdrag för omställning till en fossilfri transportsektor och kommer där att återkomma med en långsiktig strategi som också omfattar flyget.

Kostnadseffektivitet

Regeringen liksom Energimyndigheten förordar en kostnadseffektiv styrning för att uppnå de energi- och klimatpolitiska målen. Om de beräknade skatteintäkterna jämförs med den beräknade klimatnyttan i utredningen skulle varje ton koldioxid kosta mellan 3500-8500 kr (beräknad utifrån utredningen), vilket är betydligt högre än den svenska koldioxidskatten. *Ef*

Den framräknade kostnaden har ett betydande inslag av transferering från konsumenter till staten (en fiskal komponent) och är därmed inte likställd med den samhällsekonomiska kostnaden för skatten, men indikerar ändå att en höjd koldioxidskatt skulle vara en mer kostnadseffektiv åtgärd. Koldioxidskatten träffar dock helt andra sektorer och bidrar inte till att även flyget i högre utsträckning ska bära sina samhällsekonomiska kostnader, vilket var utgångspunkten för utredningen. Den höga kostnaden för att uppnå de minskade klimatutsläppen anses därför inte vara kostnadseffektiv.

Biodrivmedel

Utredningen beskriver kort möjligheten till undantag från skatteplikt för flygningar som utförs med en viss inblandning av förnybara drivmedel och kommer fram till att ytterligare utredning krävs för att säkerställa att ett sådant undantag inte strider mot EU:s statsstödsregler.

Energimyndigheten anser att det är olyckligt att utredaren inte utrett den frågan inom befintligt uppdrag och utformat förslaget till flygskatt så att avdrag förenliga med statsstödsregleringen för förnybara drivmedel inkluderats från början. De flygbolag som blandar in förnybara drivmedel bör få nedsatt skatt, lämpligtvis i förhållande till den minskning av flygningens totala klimatpåverkan som inblandningen bidrar till. På så sätt skulle skatten inte bara styra mot minskat flygande utan också mot ökad användning av förnybara drivmedel.

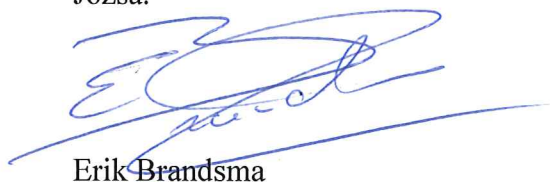
Specifika synpunkter

Energimyndigheten förordar att om en skatt på flygresor införs måste den utformas med helhetssyn och faktiskt styra mot att minska utsläpp från flyget. Utformningen av en flygskatt bör åtminstone beakta följande:

- Man bör utreda möjligheten att införa fler avståndsklasser för att differentiera tydligare flygets verkliga klimateffekter. I det nationella perspektivet bör också tillgänglighet och andra regionala aspekter beaktas.
- Man bör utreda möjligheten att införa skatt även vid ankomst vid utrikesresor, med undantag för de länder som redan har infört en flygskatt, för att ytterligare differentiera mellan inrikes och inomeuropeiskt flyg.

- Man bör införa en lägre skatt för turbopropflygplan eftersom de inte kommer upp på hög höjd och orsakar således inte samma klimatpåverkan.
- Man bör ha nedsatt skatt för flygningar som genomförs med inblandning av förnybara drivmedel.
- Utformningen av ett styrmedel exempelvis skatt på drivmedel för inrikesflyg bör utredas.
- Om flygskatt införs bör det i framtiden också vara lämpligt att införa en mekanism för automatisk uppräkning av skattenivån för inflations- och inkomstutveckling.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Erik Brandsma. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit avdelningscheferna Anita Aspegren, Roger Eklund, Anneli Eriksson, Zofia Lublin, Caroline Asserup och stf. avdelningschef Peter Engdahl, chefsjuristen Johan Holgersson samt enhetschefen Gustav Ebenå. Föredragande har varit seniora rådgivaren Emmi Jozsa.



Erik Brandsma



Emmi Jozsa