

YTTRANDE

2017-02-24 Ärendenr:
NV-08668-16

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över betänkandet En svensk flygskatt (SOU 2016:83)
(Fi2016/04305/S2)

Sammanfattning

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att införa en flygskatt den 1 januari 2018. Flyget står för en avsevärd del av svenskarnas klimatpåverkande utsläpp och utsläppen från flyget ökar. Även en så pass låg skatt som den som utredningen föreslår medför att flygets klimatkostnader internaliseras i högre grad än idag. Naturvårdsverket anser dock att skattesatserna bör vara högre än vad som föreslås i utredningen.

Parallellt med att skatten införs bör Sverige arbeta för att det internationella förbudet för skatt på flygbränsle hävs, samt för att utsläppstaket i EU ETS sänks (genom att annullera överskott eller genom att snabbare minska antalet utsläppsrätter i systemet). En viktig drivkraft för att vidta dessa internationella och storregionala åtgärder är medlemsländernas vilja att leva upp till Parisavtalet. Det kan dock ta tid att få till stånd önskvärda internationella styrmedel. Det är angeläget att den nationella flygskatten införs skyndsamt, vilket utredaren också föreslår.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Kap 2 Utredningens uppdrag och dess genomförande

Naturvårdsverket föreslog 2014 i regeringsuppdraget "Förslag till åtgärder för en mer hållbar konsumtion" (NV-00685-14) att en särskild utredare skulle tillsättas för att utreda lämpliga nivåer för en passagerarskatt och att moms på utrikes och inrikes flygresor samtidigt borde ses över. Naturvårdsverket konstaterar att en översyn av momsnivåer inte inkluderats i utredningsdirektivet och således berörs moms endast mycket kortfattat i utredningen (i avsnitt 8.4). I dag är utrikesresor momsbefriade och moms på inrikes resor är 6 %, dvs. den lägsta nivån. Även om syftet med moms i första hand är fiskalt, påverkar momssatser

pris och efterfrågan, dvs. resandet, vilket i sin tur kan påverka utsläppen. Naturvårdsverket ser därför gärna att moms nivåer utreds närmare.

Kap 3 Bakgrund

Hur stor klimatpåverkan flyget orsakar beror på vilka avgränsningar som görs vid beräkningarna. Om man tar hänsyn till flygets sammanlagda klimatpåverkande utsläpp (av såväl koldioxid som vattenånga, partiklar och kväveoxider) och anlägger ett konsumtionsperspektiv (det vill säga räknar in alla svenskars flygresor oavsett om de sker inom Sverige, mellan Sverige och andra länder eller mellan andra länder) står svenskarnas flygresande för cirka 11 miljoner ton koldioxidekvivalenter¹, vilket är i samma storleksordning som klimatpåverkan från den svenska personbilstrafiken. Utsläppen från flyget förväntas fortsätta öka kraftigt, på grund av ett snabbt ökande internationellt resande. Prognoser pekar mot att klimatpåverkan från flyget inom ett par decennier är högre än från svenskars alla andra verksamheter tillsammans.²

Effektiv styrning mot minskade klimatutsläpp från flyget saknas idag, bl.a. därför att det mest logiska och effektiva klimatstyrmedlet – en skatt på utsläppen (i praktiken bränslet) – förhindras av Chicagokonventionen från 1944. Naturvårdsverket anser att Sverige bör söka allianser med andra länder och arbeta för att det internationella förbudet för bränsleskatt hävs. En global skatt på flygbränsle vore ett för klimatet mycket värdefullt styrmedel, som också skulle reducera behovet av nationella styrmedel med lägre effektivitet.

Delar av flyget ingår sedan 2012 i EU:s system för handel med utsläppsrätter (European Emissions Trading Scheme, EU ETS)³, men det stora överskottet av utsläppsrätter förhindrar detta styrmedel från att fungera effektivt.

Kap 7 Utformningen av ett system för skatt på flygresor

Naturvårdsverket konstaterar att den föreslagna skatten är konstruerad så att den dämpar efterfrågan på flygresor, vilket i sin tur kan leda till utsläppsminskningar. Skatten ger dock inte några incitament till effektiviseringar eller investeringar i ny teknik, vilket givetvis hade varit önskvärt. Trots detta anser Naturvårdsverket att skatten bör införas.

Kap 8 Styrmedel och åtgärder

Naturvårdsverket är enigt med utredningen och Miljömålsberedningen om att Sverige bör vara pådrivande inom EU för att åtgärder vidtas för att minska utsläppen från flyg. Naturvårdsverket delar även utredningens uppfattning att handelssystemet med utsläppsrätter (EU ETS) inte är ett hinder för att införa en

¹ Kamb et al. (2016). Klimatpåverkan från svenska befolkningens internationella flygresor. Chalmers FRT-rapport nr 2016:02.

² Ibid.

³ EU:s arbete med att reducera utsläppen av klimatgaser hanteras i EU:s system för handel med utsläppsrätter, European Emissions Trading Scheme (EU ETS). Sedan år 2012 ingår delar av flygets utsläpp i handelssystemet. Flyg till och från länder utanför EES ingår dock inte i handelssystemet åren 2013–2016, och EU-kommissionen har föreslagit att undantaget ska gälla fram till 2020. Flyget har också en rad andra undantag. Vad som kommer att ske med EU ETS och flyget är väldigt osäkert. CORSIA träder i kraft 2021 men gäller inte inrikesflygningar. Det är därmed oklart om det alls kommer att finnas något styrmedel som omfattar inrikesflygningar efter 2020.

nationell flygskatt. Utredningen har föreslagit skattenivåer med beaktande av EU ETS, och det finns flera EU-länder som har nationella flygskatter. Naturvårdsverket bedömer att EU ETS i dag har en mycket begränsad styrande effekt för flyget, eftersom det finns ett överskott av utsläppsrätter i systemet och flyget dessutom har förhandlat sig till flera undantag från systemet. Handelssystemets konstruktion innebär att den totala mängden utsläppsrätter inom EU inte minskar till följd av att en viss sektor minskar sina utsläpp, eftersom den totala mängden utsläppsrätter är given och endast kan omfördelas. Naturvårdsverket vill därför framhålla vikten av att Sverige arbetar för att utsläppstaket i EU ETS sänks (genom att annullera överskott eller genom att snabbare minska antalet utsläppsrätter i systemet). Om systemet reformeras så att priset på utsläppsrätter inom EU ETS stiger kraftigt kan det innebära att den nationella flygskatten bör justeras.

Kap 9.6 Skattens storlek

Naturvårdsverket anser att skattenivåerna bör vara högre än de föreslagna. Vi ser flera skäl för detta.

Det första skälet är att flyget, liksom andra sektorer, bör bära sina egna klimatkostnader. Att förorenaren ska betala är en vedertagen grundprincip i miljöpolitiken. Det kalkylvärde för klimatpåverkan som utredningen använder i analyserna av skatten är samma belopp som koldioxidskatten, dvs. 1,14 kr/kg koldioxid. Detta belopp återspeglar, som utredningen också säger, inte de ”sanna klimatkostnaderna”, som inte heller går att beräkna eftersom vi inte vet klimatförändringarnas mer långsiktiga effekter. Naturvårdsverket menar dock att senare års climatekonomiska forskning⁴ visar att klimatkostnaderna rimligen måste ligga flera gånger högre än den svenska koldioxidskatten, om man även tar hänsyn till risker för framtida katastrofer. Att fullt ut försöka internalisera flygets externa kostnader för klimatpåverkan skulle därför resultera i mångdubbelt högre biljettpriser än idag. Detta anser Naturvårdsverket talar för att de föreslagna nivåerna på flygskatten bör vara högre.

Om regeringen ändå beslutar att nivån på en passagerarskatt ska ta sin utgångspunkt i en klimatkostnad baserad på koldioxidskattens storlek bör skattenivåerna utvecklas i enlighet med nivån på koldioxidskatten. Detta innebär att passagerarskatten bör följa såväl den inflationsjustering som regelmässigt tillämpas på koldioxidskatten, som eventuella övriga framtida justeringar av nivån på koldioxidskatten.

Det andra skälet till att skattenivåerna bör vara högre än vad utredningen föreslår är att utredaren valt den kortaste sträckan inom varje segment (Stockholm–Visby för alla resor inom Europa, Stockholm–S:t Petersburg för kortare resor utanför Europa) för att fastställa skattenivån. Motivet som anges är att man inte vill riskera att överinternalisera. Naturvårdsverket vill framhålla att även en underinternalisering av externa kostnader innebär en välfärdsförlust för samhället.

⁴ Se t.ex. Stern, Nicholas (2013). The Structure of Economic Modeling of the Potential Impacts of Climate Change: Grafting Gross Underestimations of Risk onto Already Narrow Science Models. *Journal of Economics Literature*. Vol 51, 2013, eller Ackerman, Frank (2009). Can we afford the Future? *The Economics of a Warming World*.

Ett tredje skäl rör signalvärdet av en svensk flygskatt. Signaleffekter kan i vissa fall påverka konsumentbeteendet i högre grad än prisförändringen som sådan. En svensk flygskatt kan dessutom inspirera andra länder att införa liknande klimatstyrmedel, och sannolikt ökar detta signalvärde om skatten är högre. Till detta kommer att en svensk flygskatt rent praktiskt ökar effekten av att införa en flygskatt i något grannland. När angränsande länder har en flygskatt så reduceras problemet med ”läckage”, dvs. att resenärer kan åka över nationsgränsen och köpa obeskattade biljetter. Naturvårdsverket vill instämma i utredningens bedömning att de mest väsentliga nyttorna av en svensk flygskatt mycket väl kan vara sådana här indirekta utsläppsminskningar. Sådana indirekta effekter, har man dock bortsett från i beräkningarna av klimatnyttan. Andra nyttor som utredningen berör endast kortfattat är att en flygskatt som reducerar antalet flygningar även bidrar till mindre buller och bättre luftkvalitet.

Naturvårdsverket anser att skatten på långa, interkontinentala resor bör differentieras i flera steg än vad utredaren föreslår, samt att nivåerna inom respektive kategori bör vara starkare kopplade till den samhällsekonomiska kostnaden för de utsläpp som uppstår. Inom EU är ingen differentiering möjlig pga. EU:s inre marknad. En större differentiering av skatten på långväga resor skulle ge tydligare incitament för resenärerna på avlägsna destinationer, öka styrmedlets trovärdighet och sannolikt bromsa utsläppen ytterligare. Att införa något fler skattenivåer ökar inte styrmedlets komplexitet nämnvärt.

Utredningen föreslår i kapitel 9 att skatten på långa, interkontinentala resor ska uppgå till 430 kronor per passagerare. Samtidigt visar utredningen i kapitel 8 att den uppskattade klimatvärderingen för sådana flygningar är mellan 5 och 15 gånger så hög⁵. Som skäl för den låga skattesatsen på dessa resor anger utredningen att en för hög skattesats riskerar leda till omfattande undvikande beteende. Naturvårdsverket delar denna farhåga men ser att utredningen i denna del tydligare borde visa hur man resonerat för att komma fram till just nivån 430 kronor. Utredningen menar även att en alltför hög skatt skulle ha betydande konsekvenser för tillgängligheten och därmed inte vara förenlig med det transportpolitiska funktionsmålet. Regeringen har 2016 förtydligat att det transportpolitiska funktionsmålet i huvudsak bör utvecklas *inom ramen för hänsynsmålet*⁶. Då passagerarskatten är konstruerad för att minska efterfrågan på flygresor är det också en smula anmärkningsvärt att utredningen hävdar att skatten inte får vara alltför hög eftersom det skulle få betydande konsekvenser på just efterfrågan.

För att ett styrmedel ska kunna vara verkningsfullt och relevant långsiktigt är det rimligt att det efter en tid utvärderas och vid behov justeras. Naturvårdsverket anser att tidpunkten för en sådan utvärdering bör fastställas i samband med att skatten implementeras.

Kap 10 Myndighetsavgiften inom luftfartsområdet

Naturvårdsverket delar inte utredningens slutsats att myndighetsavgiften bör avskaffas som en följd av att den föreslagna passagerarskatten införs. De två

⁵ Med utgångspunkt en värdering av utsläppen i enlighet med den svenska koldioxidskattenivån.

⁶ prop. 2016/17:1 och prop. 2016/17:21

styrmedlen har skilda syften och passagerarskatten ändrar inget i sak gällande myndighetsavgiften. Det är därmed rimligt att avgiften även fortsättningsvis belastar flygföretagen. Grunderna för avgiften bör däremot, precis som utredningen påpekar, regleras i lag.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Martin Eriksson, föredragande, enhetscheferna Gunilla Sallhed och Johanna Farelius, samt handläggarna Mats Björsell och Elin Forsberg.

Björn Risinger

Martin Eriksson

Kopia till:
m.registrator@regeringskansliet.se