



Yttrande
17 februari 2017

Dnr 2016-00145

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

En svensk flygskatt (SOU 2016:83)

Fi2016/04305/S2

Utredningen har haft i uppdrag utreda hur en skatt på flygresor kan utformas. Enligt direktiven är syftet att ”flygets klimatpåverkan ska minska, vilket kan bidra till att nå miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan”. Vidare anges att utredningen ska lämna förslag på skattenivåer och därvidlag ta hänsyn till att de flesta flygresor inom det europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) redan omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU ETS). Utredningen föreslår en punktskatt på flygpasagerare som beror på flygresans längd. Skatten per i Sverige påstigande passagerare föreslås bli 80 kr för flygresor inom EES, 280 kr för flyg till annan världsdel inom 600 mils radie från Arlanda och 430 kr för flyg till annan världsdel och längre än 600 mil från Arlanda. Förslaget omfattar endast kommersiellt passagerarflyg.

KI:s kommentarer och synpunkter på utredningens betänkande berör främst (a) behovet av ytterligare styrning av flygets utsläpp av växthusgaser, (b) konsekvenser av att beskatta flygrörelser inom EES och (c) utredningens värdering av växthusgasutsläpp.

SAMMANFATTNING

- KI instämmer i bedömningen att det finns skäl till svensk unilateral styrning av flygets utsläpp av växthusgaser. Särskilt gäller detta flyg med start eller landning utanför EES-området, flyg vars koldioxidutsläpp inte täcks av EU ETS.
- KI instämmer även i bedömningen att en skatt på flygresor från Sverige till länder utanför EES-området kan minska de globala utsläppen av växthusgaser. I samband med att den internationella civila luftfartsorganisationens (ICAO:s) globala utsläppshandelssystem träder i kraft bör behovet av en sådan beskattning omprövas.
- KI ställer sig dock frågande till att den föreslagna beskattningen även ska omfatta flygresor inom EES. Koldioxidutsläppen från dessa täcks redan av EU ETS. En svensk flygskatt som förmår minska antalet ”svenska” flygrörelser inom EES leder därmed inte till lägre koldioxidutsläpp från EES-flyg. Vidare har utredningen inte klargjort vilken effekt en sådan beskattning kan väntas få på flygets samlade höghöjds effekter, vare sig inom EES eller globalt.
- KI noterar att utredningen inte tog upp möjligheten att göra det obligatoriskt för bolag som trafikerar Sverige att genom köp och annullering av utsläppsrät-

ter kompensera sin höghöjdpåverkan och i förekommande fall även sina koldioxidutsläpp utanför EU ETS. Detta torde vara ett mer träffsäkert sätt att minska flygets samlade klimatpåverkan än den föreslagna flygskatten.

- Enligt KI saknas grund för att använda den svenska koldioxidskattenivån som ett universellt gångbart värde på växthusgasutsläpp. Den svenska koldioxidbeskattningen syftar till att klara Sveriges nationella utsläppsmål. Eftersom detta utsläppsmål inte omfattar flygets utsläpp, kan inte dess skuggpris antas reflektera Sveriges värdering av flygets klimatpåverkan.

BEHOVET AV ATT STYRA FLYGETS UTSLÄPP AV VÄXTHUSGASER

Flygets klimatpåverkan består dels av utsläpp av koldioxid (en gas som har likartad effekt på klimatet oavsett var i geografin eller på vilken höjd den släpps ut) och utsläpp av vattenånga, kväveoxider, svaveldioxid och sot vilka på hög höjd medför en klimateggeffekt. Höghöjdsgeffekten är betydande och varierar bland annat beroende på var och på vilken höjd utsläppen. Utredningen anger att en flygrörelses totala klimatpåverkan motsvarar 1,3 – 1,9 ggr dess koldioxidutsläpp.

Flyg inom EES omfattas av EU ETS. Härmed måste dessa flygbolag lämna in utsläppsrätter motsvarande sina koldioxidutsläpp. Ett flygbolag som avstår en flygning inom EES behöver inte införskaffa och lämna över lika många utsläppsrätter till regleraren. Eftersom mängden utsläppsrätter är fixerad ökar härmed utsläppsutrymme för andra att dela på. Konsekvensen blir alltså att någon annan aktör kan köpa utsläppsrätter och öka sina utsläpp så att de samlade utsläppen förblir vid taknivån. Värdet av att ytterligare minska utsläppen avspeglas av priset på utsläppsrätter. Så länge systemets taknivå binder leder mindre svenskt flyg inom EES inte till lägre globala koldioxidutsläpp.

Eftersom EU ETS inte omfattar flygets höghöjdsgeffekt så finns ett kvarstående styrningsbehov. Behovet av styrning är än större för flyg till eller från EES-området, vilka ju inte täcks av EU ETS. Det ska emellertid noteras att ICAO har utvecklat ett utsläppshandelssystem för koldioxidutsläppen från internationella flygrörelser, som är tänkt att träda i kraft i mitten av 2020-talet.

UTREDNINGEN BEAKTAR INTE ATT FLYG INOM EES OMFATTAS AV EU ETS

Utredningen redogör för konsekvenserna av EU ETS men använder likväl koldioxidutsläppen från svenskt EES-flyg som bas för att beräkna vad den anser vara en lämplig nivå på passagerarskatten. Genom att bortse från att minskade utsläpp från en aktör inom EU ETS inte påverkar systemets totala utsläpp ignorerar utredningen helt de effektsamband som följer av EU:s klimatpolitik.

Som nämnts ovan så finns det skäl att komplettera EU ETS när det gäller flygets höghöjdsgeffekter. Utredningen har dock inte utrett vilken effekt en svensk flygskatt kan förväntas ha på den samlade höghöjdsgeffekten av flyg inom EES. KI kan därför inte uttala sig om vilken skattenivå denna skulle kunna motivera.

KI instämmer i utredningens resonemang om att en passagerarskatt på flyg från EES till omvärlden kan antas bidra till lägre globala växthusgasutsläpp, åtminstone fram till dess att ICAO:s utsläppshandelssystem träder i kraft. KI ställer sig dock frågande till den värdering på växthusgasutsläpp utredningen anlägger.

I utredningens uppdrag ingick att beskriva andra åtgärder som kan vara ändamålsenliga för att uppnå målet om Begränsad klimatpåverkan. Utredningen redogör härvidlag för vissa former av klimatkompensering. Dock tar utredningen inte upp möjligheten att göra det obligatoriskt för bolag som trafikerar Sverige att genom köp och annullering av utsläppsrätter kompensera sin höghöjdpåverkan och i förekommande fall koldioxidutsläpp utanför EU ETS. Om syftet är att minska flygets samlade klimatpåverkan så torde detta vara mer träffsäkert än den föreslagna beskattningen av flygpassagerare.

UTREDNINGENS VÄRDERING AV FLYGETS UTSLÄPP SAKNAR GRUND

Utredningen säger (sid 117) att ”det är lämpligt att utgå från den svenska koldioxidbeskattningen eftersom den används vid beskattning av andra trafikslag i Sverige.” Detta är en sanning med modifikation. Skatten belastar endast aktiviteter som omfattas av Sveriges nationella utsläppsmål. Här ingår inte flyg eller internationell sjöfart. Inte heller används skattesatsen för att värdera svensk tågtrafiks effekter på koldioxidutsläppen från elproduktionen.

Koldioxidskatten kan ses som skuggpriset för vårt nationella utsläppsmål. Men då detta mål inte omfattar flygets utsläpp av växthusgaser kan denna skattenivå inte användas för att värdera flygets utsläpp på det sätt som utredningen gör. Vad gäller EES-flygets koldioxidutsläpp vore det rimligt att utgå från priset på flygets utsläppsrätter. När det gäller höghöjds effekter och andra icke-takade utsläpp, vore det mer relevant att jämföra med hur Sverige agerar när det gäller att minska växthusgasutsläpp som inte täcks av något internationellt avtal, exempelvis när det gäller att öka kolinlagringen i skog och mark eller minska utsläppen från utrikes sjöfart.

KONSEKVENSANALYSEN

Utredningens konsekvensanalys baseras på skattningar från 2006 av flygefterfrågans priskänslighet. Utredningen diskuterar om olika strukturella förändringar kan ha påverkat priskänsligheten, men bedömer att så inte är fallet (sid 179). KI saknar här en diskussion kring vad ökningen i flygresandet de senaste 10 åren kan antas betyda för efterfrågans priskänslighet. Det är inte självklart att flygets efterfrågan är konstantelastisk.

I avsnittet konsekvenser för miljön för utredningen ett resonemang som tycks bortse från förhållandet att svensk vägtrafik omfattas av Sveriges nationella utsläppsmål. I motsats till vad utredningen anger kommer den ökning av bilåkandet som följer av en svensk flygskatt inte att leda till någon ökning av de globala utsläppen. Sveriges nationella mål och åtagande gentemot EU ska ju nås även om en flygskatt införs. Flygskattens främsta effekt härvidlag blir att aktiviteter flyttar från en sektor med låga marginalkostnader för utsläppsminskningar (EU ETS) till en sektor med höga marginalkostnader (den svenska icke-handlande sektorn). Härmed fördyras den svenska klimatpolitiken.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Urban Hansson Bruswitz . Föredragande har varit Björn Carlén.

Urban Hansson Bruswitz

Björn Carlén