

Datum
2024-06-17

Diarienummer
Utr 2024/28

Ert diarienummer
Fi2024/01009

Finansdepartementet
Fi.remissvar@regeringskansliet.se

Sänkt flygskatt

Trafikanalys har ombetts att yttra sig över ett förslag till sänkning av flygskatten. Förslaget innebär en halvering av de skattebelopp som skulle ha gällt för 2025.

Övergripande kommentarer

- Trafikanalys anser att förslaget att halvera flygskatten är väl avvägt utifrån det övergripande transportpolitiska målets formuleringar om att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning. Mer konkret innebär det att flyget ska betala för den klimatpåverkan som flyget genererar samtidigt som flygets villkor i Sverige inte kan avvika från våra grannländer i någon större omfattning.
- För flyg som ingår i EU:s handel med utsläppsrätter (ETS 1) är Trafikanalys bedömning att det är rimligt att halvera flygskatten eftersom handelssystemet innebär att flyget får betala för utsläppen av koldioxid och dess klimatpåverkan.
- Att helt ta bort flygskatten är inte rimligt utifrån flygets påverkan på klimatet genom höghöjdseffekten så länge det inte finns något annat styrmedel som hanterar dessa.
- Flyg som inte ingår i ETS 1 betalar inte för den klimatpåverkan som utsläppen av koldioxid orsakar, vilket skulle tala för att behålla flygskatten på nuvarande nivå på dessa flygningar. Om flygskatten behålls för flyg som inte ingår i ETS 1 finns det dock en risk att flygbolag beslutar att förlägga sina nordiska flyglinjer till flygplatser utanför Sverige. Resultatet skulle då bli försämrade tillgänglighet till och från Sverige, utan att flygets klimatpåverkan har minskat.

Synpunkter på förslaget i större detalj

Promemorians förslag ska ses mot bakgrund av att flyget väntas få ökade kostnader till följd av att klimatpolitiken skärps på framför allt EU-nivå. Dessutom har många flygbolag ekonomiska problem till följd av minskat resande under pandemin och förändrade resmönster efter pandemin. I promemorian framhålls att flygbolagens och flygplatsernas ekonomiska svårigheter medfört att tillgängligheten till olika delar av Sverige har försämrats. Dessutom framhålls att flyget redan ingår i EU:s handelssystem med

utsläppsrätter (ETS) som dessutom kommer att öka i kostnad bland annat genom en minskad mängd gratis utsläppsrätter till flyget och genom att en kvotplikt för inblandning av hållbart bränsle kommer att införas. Dessa åtgärder tas som intäkt för att flyget kommer att ta klimatansvar även om flygskatten sänks.

Argumentationen för att sänka flygskatten i promemorian utgår främst från att kostnaderna för flyget behöver sänkas för att stärka flygets konkurrenskraft. Trafikanalys närmar sig i stället frågan om sänkt flygskatt utifrån de transportpolitiska målen. Det övergripande målet anger att transportpolitikens mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. En samhällsekonomiskt effektiv transportförsörjning förutsätter att det som en transportköpare får betala för en resa eller en transport motsvarar alla de kostnader som transporten orsakar. Det gäller även de så kallade externa kostnader såsom buller, luftföroreningar och utsläpp av växthusgaser som uppkommer till följd av en transport. Flygskatten infördes ursprungligen för att internalisera flygets klimatpåverkan, dvs. säkerställa att flyget betalar kostnaderna för den klimatpåverkan som flyget genererar.

Flyget ingår i EU:s handel med utsläppsrätter (ETS 1)¹, vilket innebär att kostnaden för de utsläpp av koldioxid från den flygtrafik som ingår i handelssystemet kan anses vara internaliserad. Däremot ingår än så länge inte den så kallade höghöjdseffekten² i handelssystemet, vilken anses leda till en betydande klimatpåverkan från flyget. När det gäller höghöjdseffekten har EU beslutat att en ram för övervakning, rapportering och verifiering av höghöjdseffekten (icke koldioxidrelaterade effekter) ska inrättas och före 2028 kommer vissa begränsningsåtgärder att föreslås. Det råder därför osäkerhet om hur hög flygets internaliseringsgrad kommer att vara innan bestämmelserna om höghöjdseffekterna är kända.

Internaliseringsgraden av flygtrafik som inte ingår i ETS 1 är betydligt lägre. Visserligen omfattas flygningar från EES av unionens kvotplikt för inblandning av hållbart flygbränsle (ReFuel EU) vilket minskar de externa kostnaderna för dessa flygningar. Dessutom ingår flygningarna i det globala marknadsbaserade styrmedlet CORSIA som innebär att det internationella flygets koldioxidutsläpp ska stabiliseras på en viss utsläppsnivå, den så kallade baslinjen. ICAO har nyligen beslutat att baslinjen ska utgöras av 85 procent av 2019 års utsläpp under perioden 2024 till 2035. Inom CORSIA finns dock ingen utstakad väg mot nettonollutsläpp av koldioxid på motsvarande sätt som inom ETS 1. Inom CORSIA finns heller ingen uttalad plan för hur höghöjdseffekterna ska hanteras.

Även om det införts flera styrmedel för att minska koldioxidutsläppen kvarstår följande motiv för att i någon utsträckning behålla flygskatten:

¹ Luftfart inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EU, Norge, Liechtenstein och Island) och avgående flygningar till Schweiz och Storbritannien ingår i ETS 1.

² Höghöjdseffekten innebär att utsläpp på hög höjd har större klimateffekt än utsläpp som sker på marknivå. Flygets förhöjda klimatpåverkan beror främst på utsläpp av kväveoxider, partiklar och vattenånga högt upp i atmosfären.

- Höghöjdseffekten (motivets betydelse minskar om höghöjdseffekten inkluderas i utsläppshandeln eller hanteras genom andra styrmedel).
- Flyg som inte ingår i ETS 1.

Ovanstående motivbild skulle tala för att minska flygskatten på flyg inom ETS 1, men behålla den på övriga flyglinjer. Från Sverige skulle det i så fall främst gälla interkontinentala linjer till Nordamerika och Asien, men också ett fåtal europeiska och afrikanska destinationer.

När det gäller flygskatten finns det även anledning att bedöma risken att flygbolag beslutar att flytta flyglinjer till flygplatser utanför Sverige för att undvika skatten (s.k. läckage). Inte minst gäller det långlinjer där den nordiska marknaden enbart har passagerarunderlag för en linje. På sikt kan det hota Arlandas ställning som nav inom flygtrafiken.

Då flyget är internationellt är det önskvärt med internationellt beslutade ekonomiska styrmedel och andra globala överenskommelser. Internationellt arbete är avgörande för att komma till rätta med flygets klimatpåverkan. Det är så flygets klimateffekter kan hanteras på bästa sätt utan att riskera läckage.

Utifrån ovanstående analys med utgångspunkt i de transportpolitiska målen finner Trafikanalys att förslaget att halvera flygskatten är väl avvägt mellan klimathänsyn och det svenska flygets konkurrenskraft.

Generaldirektör Mattias Viklund har beslutat i detta ärende efter föredragning av Backa Fredrik Brandt. I beredningen av ärendet har också avdelningschef Anna Ullström deltagit.

Mattias Viklund

Generaldirektör