

En svensk flygskatt

*Betänkande av
Utredningen om skatt på flygresor*

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:83

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.

Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm

Ordertelefon: 08-598 191 90

E-post: kundservice@wolterskluwer.se

Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24531-6

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Regeringen beslutade den 5 november 2015 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag på hur en skatt på flygresor kan utformas. Uppdraget omfattade också att bedöma om den myndighetsavgift inom luftfartsområdet som Transportstyrelsen tar ut borde avskaffas i samband med införandet av en skatt på flygresor. Chefsjuristen Gabriella Loman förordnades samma dag som särskild utredare.

Som experter förordnades den 10 november 2015 rättslige experten Mats Alriksson, sektionschefen Charlotte Billgren, tillförordnade sektionschefen Anders Bäckstrand, departementssekreteraren Ina Müller Engelbrektsson, avdelningschefen Gunnar Eriksson, departementssekreteraren Marina Fransson, kanslirådet Marc Gren, filosofie doktorn Mikael Johannesson, kanslirådet Fredrik Odelram och ämnesrådet Lars Österberg.

Som sekreterare anställdes den 18 november 2015 kammarrättsassessorn Catarina Fäger och den 15 december 2015 teknologie doktorn Fredrik Kopsch.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om skatt på flygresor, överlämnar härmed betänkandet *En svensk flygskatt* (SOU 2016:83). Till betänkandet fogas ett särskilt yttrande.

Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i november 2016

Gabriella Loman

/Catarina Fäger
Fredrik Kopsch

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	19
1 Författningsförslag.....	25
1.1 Förslag till lag om skatt på flygresor	25
1.2 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)	30
2 Uppdraget och dess genomförande.....	33
2.1 Utredningens uppdrag.....	33
2.2 Utredningens arbete	33
3 Bakgrund.....	35
3.1 Inledning	35
3.2 Tidigare beskattning av flyget	35
3.3 Förändringar av klimatet	37
3.4 Flygets påverkan på klimatet.....	38
3.5 Internationellt klimatarbete	41
3.5.1 FN:s klimatkonvention.....	41
3.5.2 FN:s hållbarhetsmål och Parisavtalet	42
3.5.3 Icao:s och Iata:s målsättningar inom klimatområdet.....	43
3.6 EU:s klimatarbete	43
3.6.1 EU:s klimatmål till år 2020	44

3.6.2	EU:s klimatmål till år 2030	45
3.6.3	EU:s system för handel med utsläppsrätter	45
3.7	Sveriges klimatpolitik	48
3.7.1	Miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan	48
3.7.2	Långsiktiga klimatmål i Sverige	49
3.7.3	Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige	50
3.8	De svenska närings-, transport- och regionalpolitiska målen	51
3.8.1	Målet för näringspolitiken	51
3.8.2	Transportpolitikens mål	51
3.8.3	Målet för regional tillväxt	52
3.9	EU-rätt	53
3.9.1	Beskattning av flygbränsle	53
3.9.2	EUF-fördragets regler om statligt stöd	55
3.9.3	EU-kommissionen om begreppet statligt stöd	58
3.9.4	Förutsättningarna för kommissionens prövning av ett stöds förenlighet med EUF- fördraget	59
3.9.5	EU-kommissionens tidigare prövning av stöd i form av nedsatt flygskatt	60
3.9.6	Villkoren för sådant stöd som inte behöver föranmälans	62
4	Flygplatser och avgifter i Sverige	65
4.1	Inledning	65
4.2	Flygplatser i Sverige	65
4.2.1	Det transeuropeiska nätverket	67
4.2.2	Passagerarvolymerna	69
4.3	Transportstyrelsen	70
4.3.1	Principer för finansieringen av Transportstyrelsen	71
4.3.2	Transportstyrelsens avgifter	72
4.3.3	Undantag från finansieringsprinciperna	73
4.3.4	Särskilt om myndighetsavgiften	74

4.3.5	Transportstyrelsens uppdrag att följa upp tillämpningen av bemyndiganden för vissa offentligrättsliga avgifter.....	76
4.4	Flygplatsernas avgifter.....	77
4.4.1	Avgifter vid de regionala flygplatserna.....	77
4.4.2	Avgifter vid de statliga flygplatserna.....	78
5	Offentligt stöd till flyget	81
5.1	Inledning	81
5.2	Flygets betydelse i Sverige.....	81
5.3	De svenska flygplatsernas ekonomiska situation.....	82
5.4	Bidrag till icke statliga flygplatser	84
5.5	Upphandling av flygtrafik	85
5.6	EU:s regler och riktlinjer om statligt stöd till flygplatser och flygbolag	86
5.6.1	Kommissionen har godkänt stöd till flygplatserna Sundsvall-Timrå och Skellefteå för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.....	88
6	Flygskatter i EU	89
6.1	Inledning	89
6.2	Danmark.....	90
6.3	Frankrike	91
6.4	Irland.....	92
6.5	Nederländerna.....	93
6.6	Norge.....	93
6.7	Portugal	95
6.8	Storbritannien	95
6.9	Tyskland	99
6.10	Österrike	100

7	Utformningen av ett system för skatt på flygresor	103
7.1	Inledning	103
7.2	Krav som bör ställas på ett system för skatt på flygresor ..	104
7.2.1	Förutsättningar för acceptans	104
7.2.2	Huvudsyftet bör återspeglas i systemet.....	104
7.2.3	Systemet bör vara lätt att förstå och använda.....	105
7.2.4	Systemet bör vara effektivt och pålitligt.....	105
7.2.5	Systemet bör vara rättvist	105
7.2.6	Hanteringskostnaderna för systemet bör vara rimliga	105
7.3	Modeller för uttag av skatt på flygresor.....	106
7.3.1	Flygplanets vikt som skattebas	106
7.3.2	Flygbiljetten som skattebas.....	106
7.3.3	Passagerare som skattebas	107
7.3.4	Flygstol som skattebas.....	108
7.4	Utredningens val av modell för ett system med skatt på flygresor	110
8	Styrmedel och åtgärder	113
8.1	Inledning	113
8.2	Hur mycket bör flyget betala för sina utsläpp av växthusgaser?	115
8.2.1	Flyget ska bära sina egna klimatkostnader	115
8.2.2	Vad kostar flygets klimatutsläpp?	116
8.2.3	Storleken på flygskatt kan bestämmas genom klimatvärdering	117
8.3	Skatt på flygbränsle	122
8.4	Mervärdesskatt på flygresor.....	123
8.5	Ett globalt marknadsbaserat klimatstyrmedel för det internationella flyget	124
8.6	EU:s system för handel med utsläppsrätter.....	125
8.7	Andra styrmedel och åtgärder	126
8.7.1	Nya flygplan och bränsle	126

8.7.2	Kvotplikt för inrikesflyget	127
8.7.3	Skatt på flygbränsle genom bilaterala avtal	127
8.7.4	En koldioxidstandard för flygsektorn	128
8.7.5	Gröna flygningar	129
8.7.6	Fly Green Fund	129
8.7.7	Forskning, utveckling, demonstration och marknadsintroduktion	130
8.7.8	Klimatkompensation för myndighetspersonal	131
8.7.9	Klimatkompensering	132
8.8	EU:s luftfartsstrategi för Europa	132
8.9	Den svenska flygstrategin	133
8.9.1	Inför en flygstrategi – ett kunskapsunderlag	134
9	Lag om skatt på flygresor	137
9.1	Inledning	137
9.2	Allmänt om regelverkets utformning	138
9.3	Vilka flygresor ska lagen tillämpas på?	139
9.4	Skattepliktens omfattning	143
9.4.1	Flygplan som omfattas av skatteplikten	143
9.4.2	Ska helikoptrar omfattas av lagen?	144
9.4.3	Behövs det en definition av ”flygplan”?	145
9.4.4	Passagerare och avresa från flygplats i Sverige som förutsättningar för skatteplikt	146
9.5	Undantag från skatteplikt	147
9.5.1	Undantag för vissa personkategorier	147
9.5.2	Undantag från skatteplikt för flygningar som utförs med en viss inblandning av biobränsle	149
9.5.3	Statsstödsbedömning om regionalt avgränsat undantag från flygskatt	150
9.6	Skattens storlek	153
9.6.1	Flygskatten bör inte differentieras utifrån serviceklass	156
9.7	Skattskyldighet	157
9.7.1	Skattskyldighetens inträde	159

9.8	Förfarandet vid beskattning	160
9.8.1	Uppgiftslämnande mellan myndigheter	161
9.8.2	Beskattningsdatabasen	163
9.8.3	Skatterepresentant.....	164
9.9	Internationell rätt	165
9.10	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	167
10	Myndighetsavgiften inom luftfartsområdet	169
10.1	Inledning	169
10.2	Transportstyrelsens avgiftsfinansiering	169
10.2.1	Bakgrund till myndighetsavgiften.....	170
10.3	Skatt och avgift i statsrättslig mening	171
10.4	Bör myndighetsavgiften avskaffas?	172
10.5	Finansiella konsekvenser för Transportstyrelsen	174
11	Konsekvensbedömning	177
11.1	Inledning	177
11.2	Underlag för beräkningar.....	178
11.3	Konsekvenser för resande och konsumenter.....	182
11.4	Konsekvenser för miljön.....	188
11.5	Konsekvenser för flygföretagen	194
11.6	Konsekvenser för andra företag.....	196
11.7	Konsekvenser för olika sektorer.....	199
11.8	Konsekvenser för näringslivets konkurrenskraft	200
11.9	Konsekvenser för sysselsättningen.....	202
11.10	Konsekvenser för flygplatser	205
11.10.1	Konsekvenser för Öresundsområdet.....	208
11.10.2	Konsekvenser för flygplatser i glesbygd.....	209
11.11	Konsekvenser för regional utveckling.....	212

11.12 Offentligfinansiella konsekvenser	214
11.12.1 Konsekvenser för Skatteverket och domstolarna	216
11.12.2 Administrativa och andra kostnader för berörda myndigheter	217
11.13 Övriga konsekvenser	218
11.13.1 Konsekvenser för jämställdheten	218
12 Författningskommentar	219
12.1 Förslaget till lag om skatt på flygresor	219
12.2 Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)	229
Särskilt yttrande	231
Bilagor	
Bilaga 1 Kommittédirektiv 2015:106	241

Sammanfattning

Utredningen har haft i uppdrag att analysera och lämna förslag på hur en skatt på flygresor kan utformas. Syftet med skatten ska vara att flygets klimatpåverkan ska minska för att bidra till att nå miljö-kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*. I uppdraget har ingått att analysera uppbyggnaden och utformningen av modeller för uttag av flygskatt i andra medlemsstater inom EU som har flygskatt. Därtill har utredningen haft att analysera de medlemsstater som har haft men avskaffat flygskatt eller undersökt men valt att inte införa flygskatt. En grundläggande utgångspunkt för uppdraget har varit att skatten ska vara förenlig med unionsrätten. Enligt direktiven ska utredningen utarbeta nödvändiga författningsförslag. I uppdraget har inte ingått att bedöma lämpligheten i att införa en skatt på flygresor.

I utredningens uppdrag har även ingått att bedöma om den så kallade myndighetsavgiften inom luftfartsområdet som Transportstyrelsen tar ut, bör avskaffas. Det har också ingått i utredningens uppdrag att beskriva andra åtgärder som kan vara ändamålsenliga för att uppnå miljömålet *Begränsad klimatpåverkan*. Slutligen har det i uppdraget ingått att beskriva konsekvenserna i olika hänseenden av ett införande av en flygskatt.

Utredningen har tolkat uppdraget som att skatten ska vara en skatt på persontransporter. Med den utgångspunkten har utredningen valt att ta fram förslag på en punktskatt som baseras på passagerare, i likhet med de flygskatter som finns i bland annat Norge och Tyskland.

Skatt på flygresor

Den föreslagna skatten på flygresor har utformats som en skatt på kommersiella flygresor. Transport av passagerare i militärflyg, annan statsflyg, ambulansflyg, eftersöknings- och räddningsflyg, humanitärt flyg samt tull- och polisflyg ska inte omfattas av skatten.

Förslaget innebär att flygskatt ska betalas för passagerare som reser från en svensk flygplats i ett flygplan som är godkänt för fler än tio passagerare. Flygskatt ska inte betalas för barn under två år, passagerare som på grund av teknisk störning, väderförhållanden eller annan oförutsedd händelse inte har nått destinationsflygplatsen och som medföljer vid en förnyad avgång, flygande personal som är i tjänst under flygningen samt transit- och transferpassagerare.

Det flygföretag som utför flygningen ska vara skattskyldigt. Skyldighet att betala skatt ska inträda när flygplanet lyfter från en flygplats i Sverige. Skatten ska tas ut med olika skattenivåer beroende på om passageraren reser till en slutdestination i ett land som ligger

1. helt inom Europa,
2. helt eller delvis i en annan världsdel än Europa med ett avstånd om högst 6 000 kilometer från flygplatsen Stockholm/Arlanda,
3. i en annan världsdel än Europa med ett avstånd längre än 6 000 kilometer från flygplatsen Stockholm/Arlanda.

De föreslagna skattenivåerna baseras på klimatvärderingar för flygresor och föreslås uppgå till 80 kronor, 280 kronor och 430 kronor för de olika avståndsklasserna. Skattenivåerna ligger i paritet med liknande skatter i andra medlemsstater och har bestämts med beaktande av att flyget redan i dag betalar för utsläppsrätter inom EU:s system för handel med utsläppsrätter European Emissions Trading Scheme (EU ETS). Vid bestämmandet av skattenivåerna har hänsyn inte tagits till det nya globala styrmedlet avseende klimatpåverkan från internationellt flyg som FN-organet Internationella civila luftfartsorganisationen eller International Civil Aviation Organisation (Icao) fattade beslut om i oktober 2016. Detta på grund av att det systemet kommer att inledas med en frivillig fas först år 2021 och

bli obligatoriskt år 2027 samt att prisnivåerna för de utsläppskrediter som ska användas i systemet är okända. När systemet är i kraft och prissättningen av utsläppskrediterna är känd kan nivåerna för flygskatten behöva justeras. Det samma gäller om priserna avsevärt förändras inom EU ETS.

Förfarandebestämmelserna i skatteförfarandelagen (2011:1244) ska vara tillämpliga på flygskatten.

Myndighetsavgiften inom luftfartsområdet

Utredningen har bedömt att myndighetsavgiften bör avskaffas i samband med införandet av en skatt på flygresor. Om myndighetsavgiften ändå fortsättningsvis ska tas ut, måste grunderna för avgiftsuttaget, enligt utredningens mening, regleras i lag.

Konsekvenser av skatten på flygresor

De statsfinansiella nettointäkterna av den föreslagna skatten på flygresor beräknas uppgå till 1,75–1,78 miljarder kronor per år.

Skatten kan förväntas leda till en reduktion av efterfrågan på flygresor med 3,6–4,8 procent för inrikesflyget, 1,4–1,9 procent för flyg inom Europa och 1,5–2,1 procent för flyg utom Europa. Den totala minskningen av avresande resenärer från flygplatser i Sverige beräknas bli 450 000–600 000 per år, jämfört med om ingen skatt införs. Även om en skatt på flygresor införs kan emellertid det totala antalet avresande passagerare från flygplatser i Sverige förväntas öka. En skatt på flygresor bedöms minska ökningen av antalet avresande passagerare, men ökningen kommer ändå att fortsätta. Cirka 40 procent av resenärerna kan förväntas flytta över till andra trafikslag, främst biltrafik, i de fall avståndet möjliggör detta. Den största delen av reduktionen i efterfrågan på flygresor kan väntas ske där tillgången till alternativa färdssätt är god. Av det skälet är det sannolikt att skatten inte påverkar tillgängligheten till Sveriges glesbygd i någon större utsträckning under förutsättning att nuvarande utbud av flyglinjer finns kvar och upphandlas i nuvarande omfattning. Eftersom effekten för företag och boende i Sveriges glesbygd bedöms bli begränsad, om än inte helt obetydlig, föreslås inte något regionalt avgränsat undantag från flygskatt. De regionala konsekven-

ser som uppstår bör kunna hanteras genom upphandling av flyglinjer och statligt stöd till regionala flygplatser.

Skatten förväntas leda till begränsade men positiva effekter för klimatet genom minskade utsläpp av koldioxid och en minskning av övrig klimatpåverkan från flyget. När hänsyn tas till ökade utsläpp från andra trafikslag genom överflyttningar från flyget kan nettoeffekten förväntas uppgå till en reduktion om 0,08–0,2 miljoner ton koldioxidekvivalenter.

Skatten förväntas endast ha en mindre effekt på sysselsättningen. Det sannolika scenariot är att arbetstillfällen huvudsakligen flyttar mellan sektorer och att vissa arbetstillfällen försvinner medan andra tillkommer. Effekter på Sveriges konkurrenskraft, både i ett nationellt och internationellt perspektiv, bedöms också bli begränsade.

Man kan emellertid räkna med en viss överflyttning av passagerare till gränsnära flygplatser i grannländer, främst i Öresundsregionen. Denna effekt bedöms bli liten eftersom utbudet av flygresor skiljer sig åt mellan exempelvis flygplatsen Malmö/Sturup och Köpenhamns flygplats Kastrup. Konkurrenten och viss överflyttning av passagerare kan dock öka på vissa flyglinjer som är gemensamma för flygplatserna.

Skatten kommer att medföra vissa konsekvenser för flygföretagen. Den administrativa bördan och hanteringskostnaden för flygföretagen bedöms bli ringa. Om lagen träder i kraft först om drygt ett år kommer flygföretagen, som ofta säljer flygbiljetter med lång framförhållning, kunna anpassa sina system och biljettpriser till den nya skatten.

Finansiella konsekvenser för Transportstyrelsen vid ett avskaffande av myndighetsavgiften

Ett avskaffande av myndighetsavgiften i samband med införandet av skatten innebär att Transportstyrelsens avgiftsintäkter minskar med cirka 120 miljoner kronor per år. Det innebär en avgiftslättnad för de flygoperatörer som betalar avgiften men det innebär samtidigt att motsvarande belopp som finns budgeterat för avgiftsfinansierad verksamhet inte längre täcks av avgiftsintäkter.

Ikraftträdande

Lagen om skatt på flygresor föreslås träda i kraft den 1 januari 2018.