



Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över SOU 2016:83 En svensk flygskatt

Riksrevisionen har beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet "En svensk flygskatt" (SOU 2016:83) av Utredningen om skatt på flygresor. Utredningen har haft i uppdrag att analysera och lämna förslag på hur en svensk skatt på flygresor kan utformas. Syftet med skatten ska vara att flygets klimatpåverkan ska minska.

Utredningen föreslår en flygskatt per passagerare som reser från en svensk flygplats. De föreslagna skattenivåerna är 80, 280 respektive 430 kronor beroende på om flygresan sker inom Europa samt om flygresan till slutdestination är kortare eller längre än 600 mil från Arlanda.

En stor del av flygtrafiken betalar inte fullt ut för sina klimatrelaterade utsläpp. Detta kan ses som ett avsteg från principen om att förorenaren ska betala, vilket är en central utgångspunkt för EU:s och Sveriges miljö- och klimatpolitik. Riksrevisionen instämmer med utredningen att detta kan vara ett skäl att införa nationella klimatpolitiska styrmedel för vissa delar av flygtrafiken från Sverige. Som Riksrevisionen tidigare påpekat (RiR 2013:19) bör grunden för en effektiv klimatpolitik vara att alla förorenande verksamheter betalar för den externa kostnad de förorsakar. Utsläppsskatt eller utsläppshandelssystem är ekonomiska styrmedel som rätt utformade kan åstadkomma detta.

För flygtrafik vars utsläpp inte täcks av utsläppshandelssystem kan en flygskatt resultera i en samhällsekonomiskt mer effektiv prissättning. Detta gäller dock inte nödvändigtvis för flygrelaterade utsläpp inom ett utsläppshandelssystem. Riksrevisionen har tidigare (RiR 2013:19) påpekat vikten av att beakta nationella åtgärders klimateffekt på EU-nivå när utsläpp inom EU:s utsläppshandel (EU ETS) berörs. Grundförutsättningen för att utsläppssystemet ska fungera effektivt är att andra klimatpolitiska styrmedel inte påförs asymmetriskt inom systemet. Detta bör enligt Riksrevisionen beaktas när nationella styrmedel övervägs. Avsteg från denna princip bör motiveras.

Utsläpp från flyg inom EU/EES täcks sedan ett antal år av EU ETS. Detta innebär bland annat att så länge priset på utsläppsrätter är positivt så kommer de totala utsläppen inom handelssystemet inte påverkas av utsläppsförändringar inom t.ex. svenskt flyg. Utredningen konstaterar mycket riktigt att utsläppsminskningarna från svenskt flyg inom EU kommer att resultera i ökade utsläpp från andra källor inom EU ETS. Samtidigt ökar även utsläppen från andra transporter i Sverige som ett resultat av prisinducerad substitution till andra transportslag. Resultatet kan bli obetydliga eller, som utredningen också noterar, till och med negativa utsläppsminskningar inom EU som helhet.

Riksrevisionen konstaterar att inhemska utsläppsökningar från andra transportslag till stor del kan hanteras med den svenska koldioxidskatten på drivmedel. Däremot är det svårt att med en svensk flygskatt motverka utsläppsförändringar inom EU ETS. Klimateffekten av en svensk skatt på flyg inom EU är därmed osäker. Riksrevisionen saknar en utförlig analys av och motivering till den föreslagna skatten på denna del av flygtrafiken.

Utredningens föreslagna värdering av utsläpp utgår från den svenska koldioxidskatten som betalas av förorenare som inte täcks av utsläppshandelssystemet. Riksrevisionen saknar en tydlig motivering till varför just denna värdering av koldioxidutsläpp från svenskt flyg är en bra utgångspunkt. Den svenska koldioxidskatten syftar till att Sverige ska nå utsläppsmålen för de utsläpp som inte täcks av EU ETS och har därmed ingen tydlig koppling till flygtrafiken inom EU. Inte heller är det tydligt hur värderingen tar hänsyn till skattens effekt på utsläpp inom EU ETS, dvs. till skattens klimatpåverkan på EU-nivå.

Riksrevisionen saknar en mer omfattande samhällsekonomisk analys som grund för de föreslagna skattenivåerna. Bland annat presenteras endast en översiktlig konsekvensbedömning baserad på uppskattade efterfrågeförändringar givet elasticiteter med mycket stor osäkerhet. Inkomstfördelningseffekter och regionala effekter analyseras endast summariskt. Riksrevisionens bedömning är att betänkandet i flera delar inte utgör ett fullgott underlag för att fatta beslut om en svensk klimatrelaterad skatt på flyg.

Robert Boije

Martin Hill