

Lagrådsremiss

Skatt på flygresor

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 8 juni 2017

Magdalena Andersson

Monica Falck
(Finansdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att det införs en punktskatt på flygresor. Genom en skatt på flygresor kan flyget i högre utsträckning bära sina egna klimatkostnader. Skatten har utformats som en skatt på kommersiella flygresor som ska betalas för passagerare som reser från en flygplats i Sverige i ett flygplan som är godkänt för fler än tio passagerare. Skatt ska inte betalas för barn under två år. Skatt ska inte heller betalas för passagerare som på grund av teknisk störning, väderförhållanden eller annan oförutsedd händelse inte har nått destinationsflygplatsen och som medföljer vid 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 nivåer beroende på om passageraren reser till en slutdestination i ett land som ligger helt inom Europa, helt eller delvis i en annan världsdel än Europa med ett avstånd om högst 6 000 kilometer från Arlanda flygplats eller i en annan världsdel än Europa med ett avstånd längre än 6 000 kilometer från Arlanda flygplats. I lagrådsremissen föreslås även en årlig omräkning av skattesatserna för kalenderåret 2019 och efterföljande kalenderår grundad på faktiska förändringar i konsumentprisindex. Förslaget föreslås träda i kraft den 1 april 2018.

I lagrådsremissen föreslås även vissa ändringar i skatteförfarandelagen (2011:1244) och lagen (2017:000) om ändring i lagen (2017:000) om ändring i lagen (2017:405) om ändring i lagen (2017:387) om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244).

Innehållsförteckning

1	Beslut	5
2	Lagtext	6
2.1	Förslag till lag om skatt på flygresor	6
2.2	Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)	12
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2017:000) om ändring i lagen (2017:000) om ändring i lagen (2017:405) om ändring i lagen (2017:387) om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)	14
3	Ärendet och dess beredning	16
4	Bakgrund	17
4.1	Tidigare svensk lagstiftning på området	17
4.2	Förändringar av klimatet	17
4.3	Flygets påverkan på klimatet	18
4.4	Internationellt klimatarbete	20
4.4.1	Klimatkonventionen	20
4.4.2	FN:s hållbarhetsmål och Parisavtalet	20
4.4.3	Icao:s och Iata:s målsättningar inom klimatområdet	21
4.5	EU:s klimatarbete	21
4.5.1	EU:s klimatmål till 2020	21
4.5.2	EU:s klimatmål till 2030	22
4.5.3	EU:s system för handel med utsläppsrätter	23
4.6	Sveriges klimatpolitik	24
4.6.1	Mål för miljöpolitiken	24
4.6.2	Miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan	25
4.6.3	Långsiktiga klimatmål i Sverige	26
4.6.4	Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige	26
4.7	De svenska närings-, transport- och regionalpolitiska målen	27
4.7.1	Målet för näringspolitiken	27
4.7.2	Transportpolitikens mål	27
4.7.3	Målet för regional tillväxt	28
4.8	En svensk flygstrategi	28
4.9	EU-rätt	30
4.9.1	Beskattning av flygbränsle	30
4.9.2	EUF-fördragets regler om statligt stöd	32
4.9.3	Europeiska kommissionen om begreppet statligt stöd	34
4.9.4	Förutsättningarna för kommissionens prövning av ett stöds förenlighet med EUF-fördraget	34

4.9.5	Kommissionens tidigare prövning av stöd i form av nedsatt flygskatt	35
4.9.6	Villkoren för sådant stöd som inte behöver förämnas	36
4.10	Mervärdesskatt på flygresor	38
4.11	Flygskatter i andra länder	38
5	Underlaget för utformningen av ett system för skatt på flygresor	40
5.1	Utredningens förslag om skatt på flygresor	41
5.2	Promemorians förslag	43
6	Skatt på flygresor	44
6.1	Behov av styrning och val av styrmedel	44
6.2	Lagens tillämpningsområde	56
6.3	Skattepliktens omfattning	61
6.4	Undantag från skatteplikt	64
6.5	Skattens storlek	74
6.6	Skattskyldighet	85
6.7	Förfarandet vid beskattning	88
6.8	Internationell rätt	92
6.9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	97
7	Indexering av skatten på flygresor	98
8	Konsekvensanalys	100
8.1	Offentligfinansiella effekter	100
8.2	Effekter för Skatteverket och domstolarna	102
8.3	Administrativa och andra kostnader för berörda myndigheter	103
8.4	Effekter för resande och konsumenter	103
8.5	Effekter för miljön	106
8.5.1	Effekter för klimatet	106
8.5.2	Övriga miljöeffekter	109
8.6	Effekter för företag	109
8.6.1	Näringslivets konkurrenskraft	109
8.6.2	Flygföretag	110
8.6.3	Andra företag	111
8.6.4	Olika sektorer	113
8.7	Effekter för sysselsättningen	113
8.8	Effekter för flygplatser	114
8.8.1	Effekter för Öresundsområdet	115
8.8.2	Effekter för flygplatser i glesbygd	116
8.9	Effekter för regional utveckling	116
8.10	Övriga effekter	118
8.10.1	Effekter för jämställdheten	118
9	Författningskommentar	118
9.1	Förslaget till lag om skatt på flygresor	118
9.2	Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)	126
Bilaga 1	Lagförslag i betänkandet En svensk flygskatt (SOU 2016:83)	127

Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna avseende betänkandet	133
Bilaga 3	Lagförslag i promemorian Vissa punktskattefrågor inför budgetpropositionen för 2018.....	135
Bilaga 4	Förteckning över remissinstanserna avseende promemorian	136

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om skatt på flygresor,
2. lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244),
3. lag om ändring i lagen (2017:000) om ändring i lagen (2017:000) om ändring i lagen (2017:405) om ändring i lagen (2017:387) om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om skatt på flygresor

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Skatt ska betalas till staten enligt denna lag för kommersiella flygresor (flygskatt).

Med kommersiella flygresor avses i denna lag transport av passagerare i flygplan som inte sker för privat ändamål, med undantag för transport i militärflygplan, annan statsflyg, ambulansflyg, eftersöknings- och räddningsflyg, humanitärt flyg samt tull- och polisflyg.

Uttryck i lagen

2 § I denna lag avses med

1. *flygföretag*: en fysisk eller juridisk person som innehar ett giltigt driftstillstånd eller motsvarande tillstånd som ger personen rätt att utföra kommersiella flygresor,

2. *flygplats*: ett mark- eller vattenområde som helt eller delvis har inrättats så att flygplan ska kunna ankomma, avgå samt röra sig på marken eller vattnet,

3. *flygande personal*: varje person ombord på ett flygplan som

- a) flyger flygplanet,
- b) tar hand om teknisk övervakning, underhåll eller reparation,
- c) är ansvarig för säkerheten för passagerare i kabinen, eller
- d) ger service till passagerarna.

Skattepliktens omfattning

3 § Flygskatt ska betalas för passagerare som reser från en flygplats i Sverige i ett flygplan som är godkänt för fler än tio passagerare.

Undantag från skatteplikt

4 § Flygskatt ska inte betalas för

1. barn under två år,

2. passagerare som på grund av teknisk störning, väderförhållanden eller annan oförutsedd händelse inte har nått destinationsflygplatsen och som medföljer vid en förnyad avgång,

3. flygande personal som är i tjänst under flygningen,

4. passagerare som ankommit till en flygplats i Sverige och därifrån fortsätter flygresan med samma flygplan (transitpassagerare), eller

5. passagerare som ankommit till en flygplats i Sverige och därifrån fortsätter med ett annat flygplan (transferpassagerare) om den efterföljande flygningen påbörjas inom 24 timmar.

Skattskyldighet

5 § Det flygföretag som utför flygningen är skattskyldigt.

Skattskyldighetens inträde

6 § Skyldighet att betala skatt inträder när flygplanet lyfter från en flygplats i Sverige.

Skattens storlek

7 § Skatten ska betalas med

- 80 kronor per passagerare som reser till en slutdestination i ett land som anges i bilaga 1 till denna lag,
- 280 kronor per passagerare som reser till en slutdestination i ett land som anges i bilaga 2 till denna lag, och
- 430 kronor per passagerare som reser till en annan slutdestination.

Skatteomräkning

8 § För kalenderåret 2019 och efterföljande kalenderår ska flygskatt tas ut med belopp som efter en årlig omräkning motsvarar de i 7 § angivna skattebeloppen multiplicerat med det jämförelsetal, uttryckt i procent, som anger förhållandet mellan det allmänna prisläget i juni månad året närmast före det år beräkningen avser och prisläget i juni 2017.

Flygskattebeloppen avrundas till hela kronor.

Regeringen fastställer före november månads utgång de omräknade skattebelopp som enligt denna paragraf ska tas ut för påföljande kalenderår.

Förfarandet

9 § Bestämmelser om förfarandet vid uttag av skatten finns i skatteförfarandelagen (2011:1244).

Denna lag träder i kraft den 1 april 2018.

Bilaga 1 till lag om skatt på flygresor

Land

Albanien
Andorra
Belgien
Bosnien och Hercegovina
Bulgarien
Cypern
Danmark
Estland
Finland
Frankrike
Grekland
Irland
Island
Italien
Kosovo
Kroatien
Lettland
Liechtenstein
Litauen
Luxemburg
Makedonien
Malta
Moldavien
Monaco
Montenegro
Nederländerna
Norge
Polen
Portugal
Rumänien
San Marino
Schweiz
Serbien
Slovakien
Slovenien
Spanien
Storbritannien
Sverige
Tjeckien
Turkiet
Tyskland
Ukraina

Ungern
Vatikanstaten
Vitryssland
Österrike

Bilaga 2 till lag om skatt på flygresor

Land

Afghanistan
Algeriet
Armenien
Azerbajdzjan
Bahrain
Burkina Faso
Djibouti
Egypten
Elfenbenskusten
Eritrea
Etiopien
Förenade Arabemiraten
Gambia
Georgien
Guinea
Guinea-Bissau
Irak
Iran
Israel
Jemen
Jordanien
Kanada
Kap Verde
Kazakstan
Kirgizistan
Kuwait
Libanon
Libyen
Mali
Mauretanien
Marocko
Niger
Oman
Pakistan
Palestina
Qatar
Ryssland
Saudiarabien
Senegal
Sudan
Syrien
Tadzjikistan

Tchad
Tunisien
Turkmenistan
USA
Uzbekistan

2.2 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 15 § och 7 kap. 1 §
skatteförfarandelagen (2011:1244) ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2017:403

Föreslagen lydelse

3 kap.

15 §

Med punktskatt avses skatt enligt

1. lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam,
 2. lagen (1972:820) om skatt på spel,
 3. lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel,
 4. 2 § första stycket 5 lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel,
 5. lagen (1990:1427) om särskild premieskatt för grupplivförsäkring, m.m.,
 6. lagen (1991:1482) om lotteriskatt,
 7. lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m.,
 8. lagen (1994:1563) om tobaksskatt,
 9. lagen (1994:1564) om alkoholskatt,
 10. lagen (1994:1776) om skatt på energi,
 11. lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus,
 12. lagen (1999:673) om skatt på avfall,
 13. lagen (2007:460) om skatt på trafikförsäkringspremie m.m., och
 14. lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik.
13. lagen (2007:460) om skatt på trafikförsäkringspremie m.m.,
14. lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik, och
15. lagen (2017:000) om skatt på flygresor.

*Lydelse enligt lagrådsremiss Vissa punktskattefrågor
budgetpropositionen för 2018*

Föreslagen lydelse

7 kap.

1 §

Skatteverket ska registrera

1. den som är skyldig att göra skatteavdrag,
2. den som är skyldig att betala arbetsgivaravgifter,
3. den som är skattskyldig enligt mervärdesskattelagen (1994:200), med undantag för den som är skattskyldig bara på grund av förvärv av sådana varor som anges i 2 a kap. 3 § första stycket 1 och 2 samma lag,
4. den som utan att omfattas av 19 kap. 1 § mervärdesskattelagen har rätt till återbetalning av ingående mervärdesskatt enligt 10 kap. 9, 11 och 11 b–13 §§ samma lag,
5. den som gör sådant unionsinternt förvärv som är undantaget från skatteplikt enligt 3 kap. 30 d § första stycket mervärdesskattelagen,

6. en utländsk beskattningsbar person som är etablerad i ett annat EU-land och har rätt till återbetalning enligt 10 kap. 1–3 §§ mervärdesskattelagen utan att omfattas av 19 kap. 1 § samma lag och inte heller ska registreras enligt 3, 4 eller 5,

7. en beskattningsbar person som är etablerad i Sverige och omsätter tjänster i ett annat EU-land som förvärvaren av tjänsten är skattskyldig för i det landet i enlighet med tillämpningen av artikel 196 i rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt,

8. den som är skyldig att jämka ingående mervärdesskatt enligt 8 a kap. eller 9 kap. 9–13 §§ mervärdesskattelagen,

9. den som är skattskyldig och redovisningsskyldig enligt lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam,

10. den som är skattskyldig enligt

a) lagen (1972:820) om skatt på spel,

b) lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel,

c) lagen (1990:1427) om särskild premieskatt för grupplivförsäkring, m.m.,

d) lagen (1991:1482) om lotteriskatt,

e) 10 eller 13 § eller 16 § första stycket eller 36 § 1 lagen (1994:1563) om tobaksskatt,

f) 9 eller 12 § eller 15 § första stycket lagen (1994:1564) om alkoholskatt,

g) 4 kap. 3 eller 6 § eller 9 § första stycket eller 12 § första stycket 1 eller 11 kap. 5 § första stycket 1, 2 eller 3 lagen (1994:1776) om skatt på energi,

h) lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus,

i) lagen (1999:673) om skatt på avfall,

j) lagen (2007:460) om skatt på trafikförsäkringspremie m.m., *eller* j) lagen (2007:460) om skatt på trafikförsäkringspremie m.m.,

k) 8 § första stycket 1 lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik, *eller* k) 8 § första stycket 1 lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik, *eller*

l) lagen (2017:000) om skatt på flygresor,

11. den som är skyldig att använda kassaregister enligt 39 kap. 4–6 §§, och

12. den som enligt 39 kap. 11 b § är skyldig att tillhandahålla utrustning så att en elektronisk personalliggare kan föras på en byggarbetsplats.

Om den som ska registreras enligt första stycket har en företrädare enligt 5 kap., ska dock företrädaren registreras i stället.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2018.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:000) om ändring i lagen (2017:000) om ändring i lagen (2017:405) om ändring i lagen (2017:387) om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244) i stället för lydelsen enligt lagen (2017:000) om ändring i lagen (2017:000) om ändring i lagen (2017:405) om ändring i lagen (2017:387) om ändring i skatteförfarandelagen ska ha följande lydelse.

*Lydelse enligt lagrådsremiss Vissa Föreslagen lydelse
punktskattefrågor inför
budgetpropositionen för 2018*

7 kap.

1 §

Skatteverket ska registrera

1. den som är skyldig att göra skatteavdrag,
2. den som är skyldig att betala arbetsgivaravgifter,
3. den som är skattskyldig enligt mervärdesskattelagen (1994:200), med undantag för den som är skattskyldig bara på grund av förvärv av sådana varor som anges i 2 a kap. 3 § första stycket 1 och 2 samma lag,
4. den som utan att omfattas av 19 kap. 1 § mervärdesskattelagen har rätt till återbetalning av ingående mervärdesskatt enligt 10 kap. 9, 11 och 11 b–13 §§ samma lag,
5. den som gör sådant unionsinternt förvärv som är undantaget från skatteplikt enligt 3 kap. 30 d § första stycket mervärdesskattelagen,
6. en utländsk beskattningsbar person som är etablerad i ett annat EU-land och har rätt till återbetalning enligt 10 kap. 1–3 §§ mervärdesskattelagen utan att omfattas av 19 kap. 1 § samma lag och inte heller ska registreras enligt 3, 4 eller 5,
7. en beskattningsbar person som är etablerad i Sverige och omsätter tjänster i ett annat EU-land som förvärvaren av tjänsten är skattskyldig för i det landet i enlighet med tillämpningen av artikel 196 i rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt,
8. den som är skyldig att jämka ingående mervärdesskatt enligt 8 a kap. eller 9 kap. 9–13 §§ mervärdesskattelagen,
9. den som är skattskyldig och redovisningskyldig enligt lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam,
10. den som är skattskyldig enligt
 - a) lagen (1972:820) om skatt på spel,
 - b) lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel,
 - c) lagen (1990:1427) om särskild premieskatt för grupplivförsäkring, m.m.,
 - d) lagen (1991:1482) om lotteriskatt,
 - e) 10 eller 13 § eller 16 § första stycket eller 36 § 1 lagen (1994:1563) om tobaksskatt,

f) 9 eller 12 § eller 15 § första stycket lagen (1994:1564) om alkoholskatt,

g) 4 kap. 3 eller 6 § eller 9 § första stycket eller 12 § första stycket 1 eller 11 kap. 5 § första stycket 1, 2 eller 3 lagen (1994:1776) om skatt på energi,

h) lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus,

i) lagen (1999:673) om skatt på avfall,

j) lagen (2007:460) om skatt på trafikförsäkringspremie m.m., *eller* j) lagen (2007:460) om skatt på trafikförsäkringspremie m.m.,

k) 8 § första stycket 1 lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik, *eller* k) 8 § första stycket 1 lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik, *eller*

l) lagen (2017:000) om skatt på flygresor,

11. den som är skyldig att använda kassaregister enligt 39 kap. 4–6 §§,

12. den som enligt 39 kap. 11 b § är skyldig att tillhandahålla utrustning så att en elektronisk personalliggare kan föras på en byggarbetsplats, och

13. den som betalar ut ersättning som är underlag för statlig ålderspensionsavgift enligt lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift.

Om den som ska registreras enligt första stycket har en företrädare enligt 5 kap., ska dock företrädaren registreras i stället.

3 Ärendet och dess beredning

I budgetpropositionen för 2015 angavs att olika metoder ska undersökas för att få flyget att i högre utsträckning bära sina egna klimatkostnader. I propositionen angavs även att det bör utredas hur en skatt på flygresor ska kunna utformas, att samordning då bör ske med EU:s system för handel med utsläppsrätter och att en skatt på flygresor bör uppmuntra konsumenter att välja mer miljövänliga alternativ som i sin tur leder till minskade koldioxidutsläpp och mindre klimatpåverkan.

Regeringen beslutade den 5 november 2015 att en särskild utredare skulle analysera och lämna förslag på hur en skatt på flygresor kan utformas.

Utredningen redovisade sitt uppdrag den 30 november 2016 i betänkandet *En svensk flygskatt* (SOU 2016:83). Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 1*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i lagstiftningsärendet (dnr Fi2016/04305/S2).

I en promemoria från Finansdepartementet, Vissa punktskattefrågor inför budgetpropositionen för 2018, föreslogs vissa justeringar av betänkandets förslag. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 3*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*. Remissyttrandena finns tillgängliga i lagstiftningsärendet (dnr Fi2017/01244/S2).

Till Finansdepartementet har inkommit skrivelser som gäller frågan om införandet av en skatt på flygresor. Transportstyrelsen redogör i en promemoria (Fi2014/4533/S2) för frågor relaterade till ett eventuellt införande av en flygskatt på passagerare. SAS AB (publ.) anger i en skrivelse (Fi2017/01764/S2) att dess förhoppning är att regeringen noga reflekterar en ytterligare gång över frågan och ser de ambitioner och det klimatarbete som görs inom flyget inklusive det konkreta mål som den svenska flygbranschen har enats om. Det mål som branschen har enats om är att säkerställa en halvering av de faktiska fossila koldioxidutsläppen från inrikesflyget till 2030 (mot 2005), vilket är 20 år tidigare än IATA:s globala målsättning. Det ska kunna uppnås genom att allt inrikesflyg senast 2030 ska ske med klimateffektiva flygplan samt att samma år ska uppemot hälften av allt bränsle på alla flygningar inom Sverige utgöras av fossilfritt biobränsle. Bolaget vill uppmana regeringen att i samråd med flygbranschen och andra intressenter finna moderna, alternativa och innovationsinriktade vägar att hantera flygets klimatutmaning. IATA uppmanar i en skrivelse (Fi2017/01904/S2) regeringen att ompröva sitt initiativ.

I denna lagrådsremiss behandlas utredningens betänkande samt promemorians förslag.

4 Bakgrund

4.1 Tidigare svensk lagstiftning på området

Flyget i Sverige har varit föremål för indirekt beskattning vid flera tillfällen. En särskild skatt på charterresor infördes 1978. Skatten togs ut enligt lagen (1978:144) om skatt på vissa resor. Från den 1 juni 1986 var skatten 300 kronor per passagerare över tolv år. Vid införandet angavs att den indirekta beskattning som ligger i priset för semestervistelser i Sverige är avsevärt högre än vad som är fallet i de flesta länder. En skatt på turistresor till utlandet kunde därför ses som ett sätt att något minska den konkurrensnackdel som den inhemska turistnäringen hade i fråga om svenskars val av semesterort. Skatten avskaffades emellertid 1993 eftersom den ansågs vara diskriminerande gentemot flyget och i synnerhet charterflyget. Ur ett internationellt perspektiv ansågs skatten på ett otillbörligt sätt gynna inhemska turism. EU-rättsligt ansågs det inte heller möjligt att behålla skatten, åtminstone inte för resor inom unionen.

Under perioden den 1 mars 1989–31 december 1996 fanns det även en miljöskatt på inrikesflyg. Skatten togs ut enligt lagen (1988:1567) om miljöskatt på inrikes flygtrafik och baserades på uppgifter om bränsleförbrukning och utsläpp av kolväten, kväveoxider och koldioxid från den aktuella flygplanstypen under en genomsnittlig flygsträcka. EU-domstolen konstaterade emellertid i avgörandet Braathens, C-346/97, EU:C:1999:291 att miljöskatten var en skatt på bränsleförbrukning. Den stred därmed mot det då gällande rådets direktiv 92/81/EEG av den 19 oktober 1992 om harmonisering av strukturerna för punktskatter på mineraloljor (numera ersatt av rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet). EU-domstolen fastslog också att även om skatten inte togs ut på bränsleförbrukningen i sig fanns det ett direkt och oskiljbart samband mellan bränsleförbrukningen och de förorenande ämnen som släpps ut vid denna förbrukning. Domen ledde till att Sverige tvingades betala tillbaka skatt som tagits ut efter EU-inträdet.

Under våren 2006 fattade riksdagen beslut om att införa lagen (2006:909) om skatt på flygresor. Skatten var schablonmässigt utformad och skulle tas ut med vissa belopp per passagerare. Lagen skulle träda i kraft den dag regeringen bestämde. Ikraftträdandebestämmelsen behövdes för att flygningar till och från vissa orter var undantagna från beskattning på ett sätt som krävde statsstöds godkännande från Europeiska kommissionen innan lagen fick sättas i kraft. Innan ett sådant godkännande hade erhållits föreslog den dåvarande regeringen i budgetpropositionen för 2007 att lagen skulle utgå och riksdagen följde regeringens förslag.

4.2 Förändringar av klimatet

Utredningen anger i sitt betänkande att den globala uppvärmningen fortsätter och att forskning visar att den till största delen kan knytas till

människans aktiviteter. Enligt FN:s klimatpanel är människans påverkan på klimatsystemet tydlig. Den anses uppenbar utifrån stigande halter av växthusgaser i atmosfären, positiv strålningsdrivning, observerad uppvärmning samt via förståelsen av klimatsystemet. Atmosfären och världshavet har blivit varmare, mängden snö och is har minskat, havsnivåerna har stigit och halten av växthusgaser har ökat. Förutom ändringar i temperatur och snö respektive is påverkas också nederbördsförhållanden. Observationer visar att nederbörden har ökat över land på norra halvklotet under 1900-talet. Vidare har förändrade mönster för extrema väder- och klimathändelser observerats sedan omkring 1950.

Uppvärmningen av klimatsystemet är otvetydig. Den globala medeltemperaturen har ökat med i genomsnitt 0,85 grader Celsius under perioden 1880–2012. De senaste tre decennierna har varit varmare vid jordytan än samtliga tidigare årtionden sedan 1850. På norra halvklotet är de senaste tre decennierna sannolikt den varmaste 30-årsperioden under de senaste 1 400 åren.

Koncentrationen av koldioxid, metan och dikväveoxid (lustgas) i atmosfären har ökat till nivåer som inte har förekommit under åtminstone de senaste 800 000 åren. Koldioxidhalten har ökat med 40 procent sedan förindustriell tid, främst genom utsläpp från fossila bränslen och i andra hand på grund av nettoutsläpp från förändrad markanvändning. Världshavet har tagit upp ungefär 30 procent av människans utsläpp av koldioxid med havsförsurning som följd.

De scenarier som i dag används för att bedöma framtida klimatförändringar visar på en fortsatt uppvärmning och förändringar i alla delar av klimatsystemet till följd av ökade växthusgashalter. Scenarierna visar att den globala medeltemperaturen ökar i intervallet 3,2–5,4 grader Celsius mot slutet av detta sekel om utsläppen fortsätter att stiga i samma takt som i dag. Klimatförändringarna går att begränsa men detta kräver omfattande minskningar av koldioxidutsläppen och andra växthusgaser.

4.3 Flygets påverkan på klimatet

Utredningen anger att flygets andel av den totala antropogena klimatpåverkan på global nivå har uppskattats till ca 4,9 procent 2005. Osäkerheten är dock stor och påverkan bedöms med 90 procents sannolikhet ligga i intervallet 2–14 procent. I och med att flyget använder fossila bränslen innebär förbränningen att alla flygningar har en påverkan på klimatet genom utsläpp av koldioxid. Men flygets klimatpåverkan är mer omfattande än så. Utsläppen av vattenånga, kväveoxider, svaveldioxid och sot påverkar också klimatet. Kväveoxider bidrar till bildandet av ozon, vilket ökar klimatpåverkan. Kväveoxider minskar också mängden metan, vilket minskar klimatpåverkan. Utsläpp av partiklar i form av sot ökar klimatpåverkan medan utsläppen av svaveldioxid, som i sin tur bildar sulfatpartiklar, minskar klimatpåverkan. Dessutom kan partiklarna fungera som kondensationskärnor vid bildandet av moln. Denna klimatpåverkan är osäker. Utsläppen av

vattenånga kan ge upphov till kondensationsstrimmor och bildandet av cirrusmoln, vilket sammantaget bedöms öka klimatpåverkan.

För att jämföra flygets totala klimatpåverkan med påverkan från enbart koldioxid kan olika mått användas. Genom att multiplicera koldioxidutsläppen med en faktor på 1,7 (Azar och Johansson, *Valuing the non-CO2 climate impacts of aviation*, 2012) eller 1,9 (Lee et al, *Transport impacts on atmosphere and climate: Aviation, Atmospheric Environment* 44, 4678–4734, 2010) kan klimateffekten av de samlade utsläppen samt effekter av kondensstrimmor och påverkan på cirrusmoln uttryckas i form av koldioxidekvivalenter.

Dessa värden är dock aggregerade för flyget som helhet. Flygets klimatpåverkan varierar emellertid med var (geografiskt och höjdmässigt) och när (tid på året och dygnet) utsläppen sker och på vilken höjd flygningen sker. Svenskt inrikesflyg flyger sällan på höjder där kondensstrimmor och cirrusmoln skapas, vilket därmed innebär en lägre klimatpåverkan. Effekten från utsläpp av partiklar och kväveoxider finns dock även för inrikesflyg. En försiktighetsprincip bör därför tillämpas och inrikes jetdrivet inrikesflyg räknas upp med en faktor på 1,5.

Flygandet har ökat mycket kraftigt och sedan 1990 har de globala utsläppen av koldioxid från luftfart ökat från ca 330 miljoner ton till 640 miljoner ton 2005 (Lee et al, *Transport impacts on atmosphere and climate: Aviation, Atmospheric Environment* 44, 4678–4734, 2010). Om inga åtgärder vidtas kan klimatpåverkan från flyget enligt olika scenarier komma att öka 1,9–4,5 gånger från 2005 till 2050 (Lee, *Aviation Greenhouse Gas Emissions, i Aviation's Contribution to Climate Change, Icao Environmental Report*, 2010). Flygtrafik inom EU står för ca 35 procent av de globala utsläppen från luftfarten (IPCC 2014, *Climate Change 2014, Mitigation of Climate Change, Working Group III, Fifth Assessment Report* s. 646).

Utredningen för fram att i Sverige har antalet inrikesresor med flyg per person och år minskat något sedan 1990 medan antalet utrikes flygresor har ökat kraftigt under perioden 1980–2015; från 0,65 till 1,36 avresor från Sverige per invånare.

Utsläppen från svenska invånares flygresande, där både inrikes- och utrikesresor ingår, uppgick till ca 11 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2014. Utsläppen av koldioxidekvivalenter från personbilar i Sverige uppgick 2014 till 10,6 miljoner ton. Klimatpåverkan från svenska invånares resande med inrikesflyg och utrikesflyg motsvarar 1,2 ton koldioxidekvivalenter per person, varav drygt 90 procent härrör från utrikesflyg. Klimatpåverkan från svenska invånares internationella flygresande har ökat med 2 procent per år eller 61 procent från 1990 till 2014. Om utsläppen av växthusgaser som ingår i den officiellt rapporterade svenska statistiken minskar med 85 procent till 2045 i enlighet med regeringens förslag (se avsnitt 4.6.4) och klimatpåverkan från svenska invånares internationella flygresande fortsätter att öka med 2 procent per år, riskerar klimatpåverkan från internationellt flygresande att överskrida de officiellt rapporterade utsläppen före 2040.

4.4 Internationellt klimatarbete

4.4.1 Klimatkonventionen

FN:s ramkonvention om klimatförändringar, kallad klimatkonventionen, antogs i samband med FN:s konferens om miljö- och utveckling i Rio de Janeiro 1992. Regelverket trädde i kraft den 21 september 1994 och utgör basen för det internationella samarbetet inom klimatområdet. Konventionens långsiktiga mål är att stabilisera halterna av växthusgaser i atmosfären på en nivå som förhindrar farlig mänsklig påverkan på klimatsystemet. Klimatkonventionen är en ramkonvention och som sådan innehåller den inga bindande krav på minskade utsläpp. De s.k. Annex I-länderna (OECD-länderna samt länderna i det forna östblocket) uppmanas dock att stabilisera sina utsläpp av växthusgaser på 1990 års nivå och de måste rapportera sina utsläpp årligen.

Klimatkonventionen ligger till grund för Kyotoprotokollet, som är en internationell överenskommelse som slöts i Kyoto, Japan, i december 1997 och som trädde i kraft i februari 2005. Till skillnad från klimatkonventionen är protokollet ett bindande dokument som bl.a. innehåller åtaganden för industriländerna om att minska utsläppen av växthusgaser med minst 5,2 procent från 1990 till perioden 2008–2012. I december 2012 beslutade konventionens parter om en andra åtagandeperiod som sträcker sig till 2020.

I de begränsnings- och minskningsmål som är fastlagda i Kyotoprotokollet ingår utsläpp från inrikesflyg men inte utsläpp från utrikesflyg. I stället åläggs parterna i artikel 2.2 i protokollet att sträva efter att begränsa eller minska utsläpp av växthusgaser som inte omfattas av Montrealprotokollet den 16 september 1987 om ämnen som bryter ned ozonskiktet, från flygbränslen genom insatser i Internationella civila luftfartsorganisationen, kallad Icao. Icao är det FN-organ som hanterar flygsektorn och skapades genom Chicagokonventionen som under-tecknades i Chicago den 7 december 1944.

4.4.2 FN:s hållbarhetsmål och Parisavtalet

I september 2015 antog FN 17 globala hållbarhetsmål. Världens länder har åtagit sig att fr.o.m. den 1 januari 2016 till 2030 leda världen mot en hållbar och rättvis framtid. Mål 13 är att vidta omedelbara åtgärder för att bekämpa klimatförändringarna och dess konsekvenser.

Vid FN:s klimatmöte i Paris i december 2015 enades deltagande stater om ett nytt globalt och rättsligt bindande klimatavtal – Parisavtalet – som ska träda i kraft 2020. Det innebär att alla länder är överens om att den globala temperaturökningen ska hållas väl under 2 grader Celsius och att man ska sträva efter att begränsa den till 1,5 grader Celsius samt att länder successivt ska skärpa sina åtaganden. Under Parisavtalet lämnar varje land in en plan för hur mycket och på vilket sätt de ska minska sina utsläpp. Länderna har även kommit överens om att samlas vart femte år för att se över hur långt de nationella planerna har genomförts och hur målsättningarna kan stärkas.

EU:s medlemsstater beslutade att godkänna Parisavtalet vid ett rådsmöte den 30 september 2016 och Sveriges riksdag beslutade att godkänna avtalet den 12 oktober 2016.

4.4.3 Icao:s och Iata:s målsättningar inom klimatområdet

År 2010 enades samtliga 190 medlemsländer i Icao om en resolution för att hantera flygets klimatpåverkan. Resolutionen innehåller tre övergripande mål: förbättrad bränsleeffektivitet, koldioxidneutral tillväxt från 2020 och en global standard för koldioxidutsläpp.

Flygbranschen har genom International Air Transport Association, kallad Iata, enats om målet koldioxidneutral tillväxt från 2020 och att halvera nettoutsläppen av koldioxid 2050 jämfört med 2005.

I oktober 2016 beslutade Icao om att införa ett globalt styrmedel för koldioxidutsläpp för internationellt flyg. Beslutet innebär att det internationella flygets koldioxidutsläpp ska stabiliseras på 2020 års nivå. Eventuella ökade koldioxidutsläpp utöver detta ska kompenseras genom att flygföretagen måste köpa utsläppskrediter. Det nya systemet kommer att inledas med en frivillig fas 2021 och blir obligatoriskt fr.o.m. 2027 för alla länder, förutom för de länder som tydligt undantas från deltagande. Sverige har tillsammans med 65 andra stater aviserat deltagande i den frivilliga fasan av systemet, vilket innebär att omkring 87 procent av den internationella flygtrafiken kommer att omfattas av CORSIA (Icao:s beslut att inrätta ett globalt marknadsbaserat klimatstyrmedel för den internationella luftfarten) från starten 2021. I och med de undantag som medgetts för stater med mycket liten internationell flygtrafik, samt för de minst utvecklade länderna, kommer endast i storleksordningen omkring sju stater att tillkomma när deltagande i systemet blir obligatoriskt 2027. Vilken typ av utsläppsenheter som ska kunna användas och prisnivåerna för dem är i dagsläget okänt.

4.5 EU:s klimatarbete

EU:s långsiktiga mål är att minska utsläppen av växthusgaser med 80–95 procent till 2050. En ny långsiktig strategi är planerad att presenteras under 2019. Den strategin kommer att behöva omfatta hur EU:s långsiktiga mål behöver anpassas för att vara i linje med Parisavtalets långsiktiga mål.

4.5.1 EU:s klimatmål till 2020

För att bidra till de globala utsläppsminskningarna antog EU 2008 ett klimat- och energipaket varigenom medlemsländerna enades om att sänka utsläppen med i genomsnitt 20 procent till 2020.

Genom klimat- och energipaketet antog EU fyra mål som ska vara uppfyllda 2020. Dessa brukar förkortas 20-20-20. EU ska

- minska växthusgasutsläppen med minst 20 procent, jämfört med 1990 års nivåer,
- sänka energiförbrukningen med 20 procent,
- höja andelen förnybar energi till 20 procent av all energikonsumtion, och
- höja andelen biobränsle för transporter till 10 procent.

Förnybar energi är energi som kommer från icke-fossila källor. Det är bl.a. energi från vind, sol, vattenkraft och biobränsle.

Klimatdelen i paketet, dvs. ambitionen att minska utsläppen av växthusgaser med 20 procent, innehåller ändrade regler för EU:s system för handel med utsläppsrätter European Emissions Trading Scheme, kallat EU ETS, nya regler om minskade utsläpp för branscher som inte omfattas av utsläppshandeln och en ansvarsfördelning för utsläpp av växthusgaser. Fördelningen av utsläpp av växthusgaser mellan EU-länderna baseras på ländernas ekonomiska utvecklingsnivå. Det innebär att EU:s rikare länder ska minska sina utsläpp mer än EU:s fattigare länder, vilka till viss del kan öka sina utsläpp. Målen har omvandlats till nationell nivå så att varje medlemsstat kan följa sina framsteg.

Sverige har ett bindande mål enligt det s.k. ansvarsfördelningsbeslutet inom EU för den del av utsläppen som inte omfattas av EU ETS. Målet är att minska utsläppen med 17 procent till 2020 jämfört med 2005 med årliga utsläppsmål på vägen dit. I budgetpropositionen för 2017 bedömde regeringen att EU samlat kommer att överträffa målet om att minska utsläppen med 20 procent till 2020 jämfört med 1990. Vidare framgår av samma proposition att Sverige med god marginal kommer att nå sitt åtagande om att minska utsläppen till 2020 med 17 procent jämfört med 2005 i verksamheter som inte ingår i EU ETS.

4.5.2 EU:s klimatmål till 2030

EU har fortsatt att sätta långsiktiga mål för sitt klimatarbete. I januari 2014 lade kommissionen fram ett meddelande om ett klimat- och energipaket för perioden 2020–2030 och i oktober 2014 enades Europeiska rådet om EU:s klimat- och energipaket fram till 2030. Rådet antog också slutsatser och godkände fyra viktiga mål.

Ett av de mål som klimat- och energipaketet innehåller är att EU till 2030 ska minska växthusgasutsläppen med 40 procent jämfört med 1990. Målet ska nås genom att utsläppen inom EU ETS minskas med 43 procent till 2030 jämfört med 2005 och genom att utsläppen utanför den handlande sektorn minskas med 30 procent under samma tidsperiod.

Arbetet med att genomföra klimatverket har påbörjats. Under 2015 lade kommissionen fram ett förslag om en översyn av EU ETS för perioden 2021–2030. I juli 2016 presenterade kommissionen ett förslag till förordning om ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna för utsläppsminskningar i de sektorer som inte omfattas av EU ETS för perioden 2021–2030. Förslaget utgör tillsammans med EU ETS och ett förslag till förordning som inkluderar växthusgaser för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk, genomförandet av EU:s övergripande klimatmål till 2030 och åtagande under Parisavtalet.

4.5.3 EU:s system för handel med utsläppsrätter

EU ETS är en viktig del i arbetet mot klimatförändringar. Den första och andra handelsperioden, 2005–2007 respektive 2008–2012, har avslutats och den tredje handelsperioden, 2013–2020, pågår. Den 15 juli 2015 presenterade kommissionen ett förslag till reformering av handelssystemet för kommande handelsperiod 2021–2030.

De grundläggande reglerna om EU ETS finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen (2003/87/EG) och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, kallat handelsdirektivet. Flyget fördes in i systemet genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/101/EG av den 19 november 2008 om ändring av direktiv 2003/87/EG så att luftfartsverksamhet införs i systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen.

Handelsdirektivet har ändrats flera gånger. Den senaste ändringen innebär en rad ändringar för flyget som gäller 2013–2020 i väntan på en internationell överenskommelse om ett globalt marknadsbaserat system för utsläpp från internationell luftfart, bl.a. undantogs flygningar utanför EES från EU ETS t.o.m. 2016. I februari 2017 lade kommissionen fram ett förslag om hur flyget fortsatt ska omfattas av EU ETS. Enligt förslaget ska flygningar inom EES fortsatt ingå i EU ETS och flygningar utanför EES fortsatt vara undantagna. Förslaget innebär att systemet ska kunna ändras när det finns tillräcklig klarhet om hur Icao:s regelverk för att genomföra det globala styrmedlet kommer att se ut.

Handelsdirektivet har i Sverige genomförts genom lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter och förordningen (2004:1205) om handel med utsläppsrätter. Därutöver finns det myndighetsföreskrifter på området och flera EU-förordningar som gäller som svensk lag.

Innebörden av handelssystemet

EU ETS omfattar utsläpp av koldioxid från specificerade industrigrenar, förbränningsanläggningar och flygoperatörer. Syftet med handelssystemet är att på ett kostnadseffektivt sätt minska utsläppen. Utsläpp av växthusgaser från flygverksamhet får inte ske om inte en godkänd övervakningsplan finns.

Utsläppshandeln omfattar i grunden flygningar inom EES samt flygningar med avgång i EES-land och ankomst i länder utanför EES eller omvänt. Genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 421/2014 av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen omfattas dock inte flygningar som går till och från länder utanför EES av EU ETS under 2013–2016. Enligt bilaga 1 till handelsdirektivet gäller även andra undantag för flyget. Bland annat undantas flygningar vars maximala certifierade startmassa understiger 5 700 kilogram, flygningar för militära ändamål som genomförs med militära luftfartyg samt flygningar i tull- eller polistjänst, skolflygningar och flygningar som genomförs av en verksamhetsutövare som ägnar sig åt kommersiella lufttransporter och som under tre fyramånadersperioder i

följd genomför mindre än 243 flygningar per period eller vars utsläpp från flygningarna understiger 10 000 ton per år.

För att täcka utsläppen av växthusgaser tilldelas verksamhetsutövarna utsläppsrätter. Olika utsläppsrätter används beroende på om verksamhetsutövarna bedriver en stationär anläggning eller flygverksamhet.

I handelsdirektivet finns ett tak för hur mycket växthusgaser flygsektorn får släppa ut fr.o.m. januari 2013. Det sammanlagda antalet utsläppsrätter som ska tilldelas luftfartygsoperatörer motsvarar 95 procent av de historiska luftfartsutsläppen multiplicerat med det antal år som handelsperioden omfattar. Inom utsläppstaket tilldelas och köper verksamhetsutövare utsläppsrätter. Ett företag som släpper ut mer växthusgaser än vad det har fått tilldelning för behöver köpa utsläppsrätter medan det kan sälja sitt överskott om det har mindre utsläpp. För flygsektorn sker gratis tilldelning av utsläppsrätter utifrån tonkilometer, dvs. det antal ton som transporteras, multiplicerat med transportsträckan i kilometer. 82 procent av utsläppsrätterna tilldelas gratis, 3 procent går till en reserv för nya deltagare medan resterande 15 procent auktioneras ut. Verksamhetsutövarna ska årligen redovisa sina utsläpp av koldioxid samt överlämna utsläppsrätter motsvarande de utsläpp av koldioxid från fossila bränslen som verksamheten orsakat.

Till följd av en frikostig tilldelning av utsläppsrätter, lågkonjunktur och en del vidtagna åtgärder i syfte att minska utsläppen har ett stort överskott av utsläppsrätter byggts upp under de senaste åren. Priset på utsläppsrätter har sjunkit från, som högst, 30 euro till ca 4 euro per ton koldioxid hösten 2016. För att begränsa överskottet av utsläppsrätter beslutade EU under 2015 att införa en reserv för att stabilisera marknaden fr.o.m. 2019.

4.6 Sveriges klimatpolitik

4.6.1 Mål för miljöpolitiken

Miljöpolitiken utgår ifrån de nationella miljö kvalitetsmål och det generationsmål för miljöarbetet som beslutats av riksdagen. Målen är styrande för allt miljöarbete som Sverige bedriver nationellt, inom EU och internationellt. Målen för politikområdet är strukturerade i ett målsystem som kallas miljö målssystemet. Målen omfattar följande (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377).

- Ett generationsmål som anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att nå miljö kvalitetsmålen. Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.
- Miljö kvalitetsmål som beskriver det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till.
- Etappmål som beskriver de samhällsomställningar som är viktiga steg för att nå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet.

4.6.2 Miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan

Miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan är ett av de 16 nationella miljökvalitetsmål som Sveriges riksdag har beslutat om. Målet innebär att halten av växthusgaser i atmosfären ska stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Det är utformat i enlighet med klimatkonventionen. Målet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Sverige har tillsammans med andra länder ansvar för att det globala målet uppnås.

Riksdagen beslutade 2009 om en precisering av miljökvalitetsmålet i ett temperaturmål och ett koncentrationsmål. Temperaturmålet anger att Sverige ska verka internationellt för att den globala temperaturökningen begränsas till maximalt två grader Celsius jämfört med den förindustriella nivån. Koncentrationsmålet anger att den svenska klimatpolitiken ska verka för en långsiktig stabilisering av halterna av växthusgaser i atmosfären till högst 400 miljondelar (ppm) koldioxidekvivalenter. Koncentrationsmålet har en koppling till temperaturmålet genom att det anger mer än 66 procents sannolikhet för att nå tvågradersmålet.

I prop. 2016/17:146 föreslår regeringen en ny precisering av miljökvalitetsmålet med följande lydelse. Den globala medeltemperaturökningen begränsas till långt under 2 grader Celsius över förindustriell nivå och ansträngningar görs för att hålla ökningen under 1,5 grader Celsius över förindustriell nivå. Sverige ska verka internationellt för att det globala arbetet inriktas mot detta mål. Förslaget till ny precisering av miljökvalitetsmålet innebär att det nya temperaturmålet ska ersätta det gamla temperaturmålet och koncentrationsmålet.

Den nuvarande energi- och klimatpolitiken finns till stor del samlad i ett par propositioner med det gemensamma namnet ”En sammanhållen energi- och klimatpolitik” (prop. 2008/09:162–163), vilka antogs av riksdagen 2009.

Ett etappmål har satts upp som innebär att utsläppen av växthusgaser ska minska med 40 procent till 2020 jämfört med nivån 1990. Målet gäller de sektorer som inte omfattas av EU ETS. För de verksamheter som omfattas av EU ETS bestäms ambitionen för minskningen av utsläppen gemensamt inom EU och inom ramen för EU ETS.

I budgetpropositionen för 2017 gjorde regeringen bedömningen att utvecklingen mot miljökvalitetsmålet är negativ och att ytterligare insatser behövs för att vända trenden så att miljökvalitetsmålet kan nås. För att målet ska nås behövs tillräckligt stora utsläppsreduktioner globalt, vilket kräver internationellt samarbete. Sverige och andra rika länder har enligt klimatkonventionen ett särskilt ansvar för att ta ledningen i klimatarbetet så att det globala målet kan nås.

4.6.3 Långsiktiga klimatmål i Sverige

I prop. 2008/09:162 En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat presenterade regeringen visionen att Sverige 2050 ska ha en hållbar och resurseffektiv energiförsörjning och inga nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären. Genom denna inriktning ska Sverige bidra till de globala utsläppsreduktioner som behövs på lång sikt.

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag tagit fram ett underlag till en färdplan för ett Sverige utan nettoutsläpp av växthusgaser 2050. I rapporten (Naturvårdsverket, Underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050, Rapport 6537, december 2012) analyseras hur Sverige ska kunna nå målvisionen att inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser 2050.

4.6.4 Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige

År 2014 gav regeringen Miljömålsberedningen i uppdrag att föreslå ett klimatpolitiskt ramverk och en strategi för en samlad och långsiktig svensk klimatpolitik. I parlamentarisk enighet föreslog beredningen i betänkandet Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige (SOU 2016:21) följande:

- Senast 2045 ska Sverige inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Målet innebär en tidigareläggning och precisering av den tidigare visionen om nettonollutsläpp till 2050.
- Senast 2045 ska utsläppen från verksamheter på svenskt territorium, i enlighet med Sveriges internationella växthusgasrapportering, vara minst 85 procent lägre än utsläppen 1990. För att nå målet får även avskiljning och lagring av koldioxid av fossilt ursprung där rimliga alternativ saknas räknas som en åtgärd.
- För att nå nettonollutsläpp får kompletterande åtgärder tillgodoräknas i enlighet med internationellt beslutade regler.
- Målet för 2045 förutsätter höjda ambitioner i EU ETS.

Miljömålsberedningen bedömde att det långsiktiga målet för utsläppsbegränsningar i Sverige till 2045 bör gälla utsläpp från alla verksamheter i Sverige; både de som ingår i EU ETS och de som ligger utanför handelssystemet. Utsläpp från internationella transporter inom sjöfart och flyg kan däremot inte enligt Miljömålsberedningen i dagsläget inkluderas i målet utan måste hanteras separat.

Miljömålsberedningen konstaterade vidare i betänkandet En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige (SOU 2016:47) att flyget står för en växande andel av de globala utsläppen och att utsläppen förväntas öka kraftigt till 2050 om inga åtgärder vidtas. Beredningen var därför enig om att ytterligare åtgärder behövs och bedömde att även flyget ska bära kostnaderna för sina utsläpp och klimatpåverkan, varför utsläpp från internationellt flyg skyndsamt bör omfattas av internationella överenskommelser. I betänkandet anges att Sverige ska vara pådrivande inom Icao och EU för internationella lösningar men i väntan på globala

överenskommelser bör EU kunna vidta fler åtgärder för att minska utsläppen från flyg.

Åtgärder och styrmedel som kan användas för att minska utsläppen från utrikesflyg kan enligt Miljömålsberedningen vara ekonomiska styrmedel för att prissätta flygets klimatpåverkan, en strategi för hållbara bränslen inom flygsektorn och investeringar i mer miljöanpassade alternativ till flygresor.

Regeringen angav att den planerade att i början av 2017 presentera en proposition om ett klimatpolitiskt ramverk som tar sin utgångspunkt i Miljömålsberedningens förslag. I prop. 2016/17:146 föreslår således regeringen att ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige inrättas. Förslaget innebär att det klimatpolitiska arbetet bör utgå från ett långsiktigt, tidssatt utsläppsmål som riksdagen fastställer. Målet ska vara att Sverige senast 2045 inte ska ha några nettoutsläpp (nå nettonollutsläpp) av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Utsläppen från verksamheter inom svenskt territorium ska vara minst 85 procent lägre än utsläppen 1990. För att nå nettonollutsläpp får kompletterande åtgärder tillgodoräknas. I propositionen föreslår regeringen att de utsläpp i Sverige som kommer att omfattas av EU:s ansvarsfördelningsförfordning, den s.k. ESR-sektorn, bör senast 2030 vara minst 63 procent lägre än utsläppen 1990. Högst 8 procentenheter av utsläppsminskningarna får ske genom kompletterande åtgärder. Senast 2040 bör utsläppen i Sverige i ESR-sektorn vara minst 75 procent lägre än utsläppen 1990. Högst 2 procentenheter av utsläppsminskningarna får ske genom kompletterande åtgärder. Växthusgasutsläppen från inrikes transporter (utom inrikes luftfart som ingår i EU ETS) ska minska med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010.

4.7 De svenska närings-, transport- och regionalpolitiska målen

4.7.1 Målet för näringspolitiken

Målet för den svenska näringspolitiken är att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag. Det är ett tydligt sysselsättningsmål som styr näringspolitiken. Antalet personer som arbetar och antalet arbetade timmar i ekonomin ska öka så mycket att Sverige når lägst arbetslöshet i EU 2020.

4.7.2 Transportpolitikens mål

Det övergripande målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet (prop. 2008/09:93). Det övergripande målet har brutits ner i ett hänsynsmål och ett funktionsmål.

Hänsynsmålet innebär att transportsystemet och dess användning ska anpassas så att ingen dödas eller skadas allvarligt samt bidra till att miljö kvalitetsmålen uppnås och till ökad hälsa. Enligt en av

preciseringarna av hänsynsmålet ska transportsektorn bidra till att miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan nås genom en stegvis ökad energieffektivitet i transportsystemet och ett brutet beroende av fossila bränslen. Syftet med denna precisering är att transportsystemet ska tillgodose en god tillgänglighet samt tillgodose behovet av resor och transporter på ett sätt som stimulerar till mer klimatsmarta, energieffektiva och säkra lösningar.

Första delen av preciseringen gäller samtliga trafikslag och tydliggör att transportsektorn bär ett ansvar för att tillsammans med andra sektorer bidra till uppfyllande av klimatmålet. Brutet beroende av fossila bränslen är ett långsiktigt, inte tidsatt mål. Den andra delen av målet om en fossiloberoende fordonsflotta avser vägtrafik och kan ses som en följd av den första delen.

Funktionsmålet innebär att transportsystemet ska ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska även vara jämförbart, dvs. likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov. De preciseringar som närmare definierar vad funktionsmålet innebär tar fasta på att transportpolitikens mål ska vara att skapa möjligheter och förutsättningar för att medborgare och näringsliv ska kunna göra hållbara transportval.

En annan av preciseringarna under hänsynsmålet anger att transportsektorn ska bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och övriga miljö kvalitetsmål nås samt till ökad hälsa. Prioritet ges till de miljöpolitiska mål där transportsystemets utveckling är av stor betydelse för möjligheterna att nå uppsatta mål.

4.7.3 Målet för regional tillväxt

Målet för den regionala tillväxtpolitiken är utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft.

Regeringen har en strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 som ska bidra till att uppnå målet för den regionala tillväxtpolitiken. I strategin beskrivs regeringens prioriteringar samt de verktyg och processer som behövs i det regionala tillväxtarbetet. Regeringens prioriteringar är innovation och företagande, attraktiva miljöer och tillgänglighet, kompetensförsörjning och internationellt samarbete.

Strategin beskriver även samhällsutmaningar på fyra områden – demografisk utveckling, globalisering, klimat, miljö och energi samt social sammanhållning – som alla påverkar Sveriges regioner och i sin tur hela Sverige och det regionala tillväxtarbetet. De identifierade prioriteringarna ska bidra till att möta samhällsutmaningarna och ta tillvara dess möjligheter.

4.8 En svensk flygstrategi

Regeringens flygstrategi (Faktablad, Näringsdepartementet N2017:2), som beslutades i januari 2017, är en vision för flygets roll i

transportsystemet både på kort och på lång sikt. Utgångspunkten är de transportpolitiska målen och regeringens mål om EU:s lägsta arbetslöshet 2020. Regeringens flygstrategi har tagits fram i dialog med myndigheter, flygbranschen och andra aktörer som berörs av flygstrategin. I strategin lyfter regeringen fram ett antal fokusområden och prioriteringar som kommer att vara vägledande för regeringens arbete med flyget de kommande åren.

Tillgänglighet inom Sverige och internationellt

Flyget spelar en stor roll i transportsystemet för de långväga inrikes och utrikes persontransporterna. Det statliga nationella basutbudet av flygplatser ska utgöra stommen i ett effektivt och långsiktigt hållbart flygtransportsystem och säkerställa en grundläggande interregional och internationell tillgänglighet. En översyn bör göras av de svenska flygplatserna med utgångspunkt i att tydliggöra statens ansvar och roll som stödgivare till icke-statliga flygplatser. Långsiktigt hållbara förutsättningar för statligt stöd till icke-statliga flygplatser ska eftersträvas samtidigt som ökade möjligheter till effektivisering och användande av ny teknik på sikt bör kunna minska behoven av offentliga stöd till flygplatser.

Stärk Arlanda som nav och storflygplats

Arlanda har en viktig roll som tillväxtmotor för den svenska ekonomin. Kapaciteten på Arlanda och anslutande infrastruktur kan på sikt behöva byggas ut. Ett Arlandaråd ska tillsättas i syfte att skapa bättre förutsättningar för att utveckla Arlanda flygplats ur ett helhetsperspektiv.

Flygets miljö- och klimatpåverkan ska minska

Sverige ska fortsätta att vara ledande i utvecklingen av effektiviseringen av luftrummet i samverkan med andra länder. Flyget ska, liksom övriga trafikslag, bidra till målet om Sverige som ett av världens första fossilfria välfärdsländer. Flyget ska bidra till att de nationella miljö kvalitetsmålen nås. Sverige ska vara pådrivande i EU och FN:s flygorganisation Icao för effektiva krav och styrmedel för att minska flygets miljö- och klimatpåverkan.

Hög flygsäkerhet med målbaserade regelverk

Sverige ska fortsatt vara pådrivande i EU och i det internationella samarbetet när det gäller flygsäkerhet. Sverige ska verka för målbaserade, teknikneutrala och riskbaserade regler, standardiserad tillämpning av regelverket i EU:s medlemsländer, regelförenkling och minskad administrativ börda. Det är viktigt med regelverk som stödjer den tekniska utvecklingen och de möjligheter som tekniken kan ge.

Schysta villkor och sund konkurrens

Problemen med s.k. regelshopping, som bl.a. kan leda till försämrade arbetsvillkor och osund konkurrens inom flygbranschen, måste stävjas. Samverkan mellan myndigheter i Sverige avseende sociala villkor inom

transportsektorn bör utvecklas. Bättre kunskap behövs om anställningsformers påverkan på flygsäkerheten.

En forskningsstark och innovativ flygindustrination

Sverige ska upprätthålla sin position som en stark flygindustrination. Flygstrategin och nyindustrialiseringsstrategin Smart industri ska gemensamt verka för en mer konkurrenskraftig, hållbar och innovativ flygindustri.

Ökad export av svenska varor och tjänster

Exportstrategin och flygstrategin ska ge förutsättningar för att gemensamt stärka handelsfrämjandet inom den svenska flygsektorn. En satsning genomförs på ett ökat svenskt internationellt engagemang på standardiseringsarbete. Regeringen avser fortsätta dialogen med branschen för att stärka det svenska exportfrämjandet inom flygindustrin och relaterade kringverksamheter.

4.9 EU-rätt

Även om varje medlemsstat inom EU själv har att besluta om vilka nationella skatter som ska tas ut måste unionsrättsliga hänsyn tas vid utformningen av skatterna.

4.9.1 Beskattning av flygbränsle

Av Chicagokonventionen följer att användningen av flygbränsle inte får beskattas inom den internationella flygtrafiken. Beskattning av flygbränsle för internationell luftfart förbjuds även i en mängd bilaterala luftfartsavtal och enligt Icao:s policy.

I rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturerad gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet, kallat energiskattedirektivet, ges ramarna för medlemsstaternas möjligheter att beskatta flygbränsle. Enligt artikel 14.1.b i energiskattedirektivet ska medlemsstaterna skattebefria flygbränsle som används för annan luftfart än privat nöjesflyg. Medlemsstaterna har dock möjlighet att beskatta bränsle som används för inrikesflyg. Genom bilaterala avtal kan medlemsstaterna inom EU också komma överens om att beskatta bränsle som används för flyg inom unionen. Energiskattedirektivet tillåter emellertid inte beskattning av flygbränsle i flygplan som går till tredje land.

I energiskattedirektivet definieras privat nöjesflyg som användning av ett flygplan av dess ägare eller av den fysiska eller juridiska person som har nyttjanderätt till flygplanet antingen via förhyrning eller på annat sätt, för andra än kommersiella ändamål och särskilt andra ändamål än transport av passagerare eller varor eller för tillhandahållande av tjänster mot ersättning eller för offentliga myndigheters räkning (artikel 14.1.b andra stycket energiskattedirektivet).

Som framgår i avsnitt 4.1 fanns det i Sverige under perioden den 1 mars 1989–den 31 december 1996 en miljöskatt på inrikesflyg som baserades på utsläpp av kolväten, kväveoxider och koldioxid. EU-domstolen konstaterade emellertid i avgörandet Braathens, C-346/97, EU:C:1999:291 att miljöskatten var en skatt på bränsleförbrukning, vilket stred mot det då gällande rådets direktiv 92/81/EEG av den 19 oktober 1992 om harmonisering av strukturerna för punktskatter på mineraloljor, numera ersatt av energiskattedirektivet. Domstolen ansåg att även om skatten inte togs ut på bränsleförbrukningen i sig fanns det ett direkt och oskiljaktigt samband mellan bränsleförbrukningen och de förorenade ämnen som släpps ut vid denna förbrukning.

Energiskattedirektivet har genomförts i svensk rätt genom lagen (1994:1776) om skatt på energi, förkortad LSE. De nu gällande reglerna om beskattning av flygbränsle innebär att bränsle som förbrukas i luftfartyg skattebefrias om luftfartyget inte används för privat ändamål (6 a kap. 1 § första stycket 5 a LSE). Flygfotogen, som till övervägande del används inom kommersiell verksamhet, får köpas in skattefritt om det tankas direkt in i luftfartyget från den skattskyldige (7 kap. 1 § 4 LSE). Alternativt kan förbrukaren vara godkänd som skattebefriad förbrukare och av den anledningen köpa in flygfotogen skattefritt (8 kap. 1 § LSE). Den skattskyldige har i båda fallen avdragsrätt för skatten, vilket även gäller om denne själv förbrukar flygfotogen för angivet ändamål. Skattefriheten för annat bränsle än flygfotogen, dock inte annan bensin än flygbensin, åstadkoms genom ett återbetalningssystem (9 kap. 3 § 4 LSE).

Den 1 juli 2015 begränsades de svenska reglerna på grund av att skattebefrielsen för flygbränsle hade kommit att få för stort tillämpningsområde. Detta var en följd av EU-domstolens avgöranden Systeme Helmholtz C-79/10, EU:C:2011:797 och Halter-gemeinschaft LBL C-250/10, EU:C:2011:862 där domstolen kommit fram till att endast bränsle som förbrukas vid transport av passagerare eller gods mot ersättning eller utförande av tjänster som sker direkt mot ersättning ska skattebefrias. För att anpassa den svenska lagstiftningen till EU-rätten infördes en definition av vad som avses med användning av luftfartyg för privat ändamål i 1 kap. 11 § LSE (se prop. 2014/15:40).

Den nya bestämmelsen innebär att begreppet privat ändamål har blivit vidare och därmed att skattebefrielsen för bränsle som förbrukas i luftfartyg är mer begränsad jämfört med tillämpningen före den 1 juli 2015. Med användning av luftfartyg för privat ändamål avses enligt 1 kap. 11 § LSE annan användning än

1. transport av passagerare eller varor mot ersättning eller tillhandahållande av andra tjänster mot ersättning,
2. offentliga myndigheters användning eller användning för offentliga myndigheters räkning,
3. frivilliga försvarsorganisationers användning,
4. sjöräddning, brandövervakning och liknande verksamhet, eller övning och utbildning för sådan verksamhet, som utförs av ideella organisationer, eller
5. yrkesmässigt fiske.

I Sverige gäller även att de bränslen som förbrukas i flygplan är mervärdesskattebefriade (se 3 kap. 23 § 4 mervärdesskattelagen [1994:200], förkortad ML).

4.9.2 EUF-fördragets regler om statligt stöd

Möjligheten att nationellt fritt utforma bestämmelser som innebär att flygresor beskattas begränsas av EU-rätten. Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, förkortat EUF-fördraget, innehåller konkurrensregler som syftar till att skydda den inre marknaden, så att konkurrensen på denna inte snedvrids. Reglerna ska förhindra att medlemsstaterna deltar i en kostsam bidragskapplöpning som i längden skulle vara ekonomiskt ohållbar för enskilda medlemsstater och påverka den gemensamma europeiska konkurrenskraften negativt. Bestämmelserna om statligt stöd finns i artiklarna 107–109 i EUF-fördraget. Ett stöd omfattas av statsstödsreglerna om det uppfyller följande fyra kriterier:

1. Stödet gynnar ett visst företag eller en viss produktion.
2. Stödet finansieras direkt eller indirekt genom offentliga medel.
3. Stödet snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen.
4. Stödet påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Skattelättnader för en urskiljbar grupp företag har sedan länge ansetts som en sådan åtgärd som omfattas av statsstödsreglerna.

Åtgärder som är att anse som statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget är som utgångspunkt otillåtna, men kommissionen kan godkänna sådana stöd efter en ingående granskning.

Förutsättningarna för kommissionen att godkänna ett statligt stöd finns framför allt i artikel 107.2 och 107.3.

I artikel 107.2 föreskrivs att visst stöd är förenligt med den inre marknaden. Här nämns exempelvis stöd av social karaktär som ges till enskilda konsumenter, under förutsättning att stödet ges utan diskriminering med avseende på varornas ursprung. Om kraven för undantag enligt denna punkt är uppfyllda ska kommissionen alltså meddela undantag.

Vidare räknas i artikel 107.3 upp ett antal stödåtgärder som kan vara förenliga med den inre marknaden. Som exempel kan nämnas stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

Bestämmelserna i artikel 107.3 ger kommissionen ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning av om en stödåtgärd ska godkännas eller inte. För att underlätta för medlemsstaterna att utforma sina stödåtgärder så att de är förenliga med den inre marknaden har kommissionen utfärdat en rad meddelanden och riktlinjer för vad den fäster vikt vid i sin bedömning av anmälda stödåtgärder.

Statsstödsreglerna vilar på ett system med förhandsgranskning. Enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget ska medlemsstaterna anmäla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder till kommissionen. Medlemsstaterna får inte införa detta slag av stödåtgärder förrän kommissionen granskat

åtgärderna (genomförandeförbudet). Stöd som kommissionen betraktar som statligt stöd och som har lämnats utan att det har anmälts i förväg eller som har anmälts men genomförts innan det har godkänts, dvs. står i strid med genomförandeförbudet, ska som regel betalas tillbaka.

För det fall medlemsstaten vägrar att följa kommissionens beslut kan kommissionen välja att väcka talan inför EU-domstolen. Medlemsstaten riskerar då att fällas för fördragsbrott med kännbara böter som följd. Genomförandeförbudet har av EU-domstolen ansetts ha s.k. direkt effekt, vilket innebär att det kan åberopas av enskilda inför nationella domstolar.

Sedan den 1 juli 2013 reglerar lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler återkrav av olagliga statsstöd. Den som har lämnat olagligt stöd, dvs. stöd i strid med genomförandeförbudet i artikel 108.3 i EUF-fördraget, ska återkräva stödet och den som har tagit emot olagligt stöd ska betala tillbaka stödet om inte återkrav eller återbetalning får underlåtas enligt unionsrätten (2–3 §§ lagen om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler).

Under senare år har kommissionen försökt förenkla förfarandet kring statsstödsprövningen. Den 17 juni 2014 antog kommissionen förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget, kallad den utvidgade allmänna gruppundantagsförordningen eller förkortad GBER, varigenom vissa kategorier av stöd anses förenliga med EUF-fördraget under förutsättning att särskilda villkor uppfylls. I dessa fall kan medlemsstaterna, på de villkor som anges i förordningen, införa åtgärder inom ramen för förordningen utan att behöva iaktta det normala förfarandet med föransökan och kommissionens godkännande av åtgärderna. Det åligger dock medlemsstaterna att uppfylla förordningens övriga regler. Sedan 2012 har det EU-rättsliga statsstödsregelverket setts över och varje enskild förordning, rambestämmelse, riktlinje och meddelande har kompletterats med krav på bl.a. offentliggörande och publicering av information om stöd som överstiger en viss nivå. Bestämmelserna avseende detta trädde i kraft den 1 juli 2016. Information om stöd som beslutats efter detta datum ska finnas allmänt tillgängligt och sökbart på en nationell webbplats. För svenskt vidkommande tillhandahåller kommissionen en webbplats på vilken svenska stödgivande myndigheter ska ladda upp föreskriven information.

Statsstödsreglerna innehåller även krav på rapportering och registrering. Rapporteringskraven regleras närmare i kommissionens förordning (EG) nr 794/2004 av den 21 april 2004 om genomförande av rådets förordning (EG) nr 659/1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget. Registreringsskyldigheten innebär att medlemsstaten ska föra detaljerade register med information som är nödvändig för att fastställa att samtliga villkor i de aktuella rättsakterna är uppfyllda. Dessa register ska bevaras i tio år från den dag då stödet för särskilda ändamål beviljades eller det sista stödet beviljades enligt stödordningen.

4.9.3 Europeiska kommissionen om begreppet statligt stöd

För att klargöra innebörden av begreppet statligt stöd i artikel 107.1 i EUF-fördraget meddelade kommissionen den 19 september 2016 ett tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikeln. Syftet med tillkännagivandet är att bidra till en enklare, öppnare och enhetligare tillämpning av statsstödsbegreppet som tillsammans med anmälningsskravet och genomförandeförbudet i fördraget måste tillämpas både av kommissionen och av de nationella myndigheterna, inklusive de nationella domstolarna.

Kommissionen utvecklar de bedömningsgrunder och principer som har vuxit fram kring de kriterier för statsstöd som fördraget innehåller och som nämns i föregående avsnitt. Således behandlar kommissionen begreppen företag och ekonomisk verksamhet, huruvida en eventuell stödåtgärd baseras på statliga medel eller resurser och kan tillskrivas staten, huruvida en sådan åtgärd utgör en fördel för dem som omfattas av den, huruvida detta sker på ett selektivt sätt och huruvida åtgärden påverkar handeln mellan medlemsstaterna och konkurrensen.

När det gäller stöd via skattesystemet konstaterar kommissionen att det står medlemsstaterna fritt att välja den ekonomiska politik som de anser vara lämpligast och särskilt att fördela skattebördan efter eget gottfinnande mellan de olika produktionsfaktorerna. Medlemsstaterna måste emellertid utöva dessa befogenheter i överensstämmelse med unionslagstiftningen, vilket innebär att statsstödsreglerna måste följas även på skatteområdet.

4.9.4 Förutsättningarna för kommissionens prövning av ett stöds förenlighet med EUF-fördraget

En förutsättning för att kommissionen ska kunna godkänna ett statligt stöd är att det bidrar till att uppnå något av fördragets målsättningar. Fördelarna med stödet måste även uppväga nackdelarna som följer av snedvridningen av konkurrensen. Denna bedömning kallas avvägningstestet. Avvägningstestet består av tre delar. Ett väldefinierat mål av gemensamt intresse ska identifieras (likvärdighetsmål eller effektivitetsmål). Stödet ska vara utformat så att det bidrar till att målet nås (stödet ska ha incitamentseffekt). Slutligen ska de positiva effekterna av stödet överväga de negativa effekterna (stödet ska vara proportionerligt och inte mer konkurrenssnedvridande än nödvändigt).

Ett eventuellt stöd måste, för att kunna godkännas av kommissionen, skapa incitament för mottagaren att vidta andra åtgärder än vad mottagaren normalt gör inom ramen för sin verksamhet.

I sina meddelanden, riktlinjer och rambestämmelser beskriver kommissionen hur den avser att tillämpa artikel 107.3 i EUF-fördraget. Innehållet i kommissionens meddelanden, riktlinjer och rambestämmelser utesluter inte att även annat stöd kan godkännas direkt med EUF-fördraget som grund. I praktiken försöker kommissionen dock få medlemsstaterna att utforma sina stödordningar i så nära anslutning till dessa som möjligt för att garantera likabehandlingen mellan

medlemsstaterna. Om kommissionen avviker från ett meddelande, en riktlinje eller rambestämmelse i ett enskilt fall måste skälen för detta klart anges. Om dessa skäl inte är förenliga med grunderna i aktuellt dokument kan beslutet komma att upphävas vid en eventuell domstolsprövning.

4.9.5 Kommissionens tidigare prövning av stöd i form av nedsatt flygskatt

Exempel på hur kommissionen har prövat frågan om stöd i form av nedsatt flygskatt finns i två kommissionsbeslut som medger undantag från en tysk flygskatt till vissa tyska öar (kommissionens beslut den 29 juni 2011, SA.32888 – Tyskland – Undantag från luftfartsskatt för flygningar av människor bosatta på öar och andra fall respektive kommissionens beslut den 19 december 2012, SA.32020 – Tyskland – Skattereduktion för flygningar till och från vissa Nordsjööar). Undantagen från denna flygskatt har gjorts dels med hänvisning till kommissionens riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag, kallade flygriktlinjerna, dels utifrån kommissionens riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi 2014–2010, förkortade EEAG. Av flygriktlinjerna följer att när det gäller stöd av social karaktär till luftfartstjänster kommer sådant stöd enligt riktlinjerna att anses vara förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107.2 a) i fördraget om samtliga följande villkor är uppfyllda:

1. Stödet måste i praktiken gagna slutkonsumenter.
2. Stödet måste ha social karaktär, dvs. det får i princip bara täcka vissa kategorier av passagerare som reser på en flyglinje (t.ex. passagerare med särskilda behov som barn, personer med funktionshinder, låginkomsttagare, studenter och äldre). Om den berörda flyglinjen förbinder avlägsna områden, såsom yttersta randområden, öar och glesbygder, kan emellertid stödet täcka hela befolkningen i detta område.
3. Stödet måste beviljas utan diskriminering med avseende på tjänsternas ursprung, oavsett vilket flygbolag som driver flyglinjen.

I det första av de två kommissionsbesluten förutsattes, i den del som stödet kopplades till de slutkonsumenter som var bosatta på öarna, att stödet i sin helhet fördes över till slutkonsumenterna. Detta säkerställdes genom att skattebeloppet tydligt skulle framgå av biljetterna och att flygoperatörerna skulle granska att enbart de socialt berättigade personerna fick del av det lägre biljettpriset. För att vara stödberättigad förutsattes att passageraren antingen var bosatt på öarna, att resan avsåg myndighetsutövning eller att resan var medicinskt motiverad. Av kommissionens beslut att godkänna stödet framgår även att det alternativa transportsättet (färjeförbindelser) inte kunde garantera tillräckliga förbindelser med fastlandet. Ytterligare ett villkor var att flygrutterna som omfattades inte omfattades av ett uppdrag avseende trafikplikt enligt artikel 16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen. Slutligen ställde

kommissionen krav på att stödet utöver inrikesflygningar även skulle omfatta resor från öarna till andra destinationer inom EES-området.

För att stöd ska kunna godkännas enligt EEAG krävs att medlemsstaterna kan visa på miljönyttan av stödet. Medlemsstaterna måste även förklara vari marknadsmisslyckandet består. På miljöområdet är marknadsmisslyckandet typiskt sett att samhällets kostnader för en försämrad miljö inte får tillräckligt genomslag i företagets kostnader, vilket leder till att för få eller otillräckliga utsläppsreducerande åtgärder vidtas i ett samhällsekonomiskt perspektiv.

När det gäller miljöskatter anges att undantag för vissa företag från en miljöskatt i vissa fall indirekt kan bidra till miljömålet genom att det kan underlätta en allmänt högre nivå på miljöskatten. Kommissionen anger att den vid en sådan statsstödsanmälan kommer att ta ställning till om skattelättnaderna är väl riktade och om det möjliggör en högre miljöskatt än vad som annars hade varit möjligt. Den medlemsstaten som ansöker om ett statsstöds godkännande måste visa vilken påverkan stödet får på miljön och hur stödmottagarna påverkas. Eftersom flygskatt inte är en harmoniserad skatt på EU-nivå krävs att stödmottagarna betalar minst 20 procent av den nationella miljöskatten eller att företagen åtar sig att bidra till miljöskydds målen på ett motsvarande sätt (artikel 178 i EEAG).

Kommissionen har i sitt andra beslut om det aktuella stödet godkänt stöd även i de fall passagerarna inte var bosatta på öarna. I detta beslut godkändes stöd i form av en skattereduktion ned till 20 procent av flygskatten. Skattereduktionen godkändes eftersom den ansågs nödvändig för att Tyskland skulle kunna införa en nationell flygskatt (miljöskatt).

Tyskland hade då presenterat underlag som visade skattens påverkan på passagerarantalet respektive att flygföretagen inte kunde föra över skattehöjningen till konsumentledet, vilket då ansågs leda till ett otillräckligt utbud av flygförbindelser till öarna. Skattenedsättningen beskrevs som nödvändig för att få igenom lagen i parlamentet.

4.9.6 Villkoren för sådant stöd som inte behöver förämnas

Den allmänna gruppundantagsförordningen, GBER

Den utvidgade allmänna gruppundantagsförordningen, GBER, innebär som nämns ovan att stödåtgärder är undantagna från anmälningsskyldigheten i artikel 108.3 och därmed från genomförandeförbudet, även om åtgärden måste anmälas i efterhand. I GBER anges ett trettiotal olika typer av stöd som kan beviljas utan föregående anmälan till kommissionen under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda. GBER innehåller dels möjligheter till stöd för transport för personer bosatta på öar eller i områden som uppfyller förutsättningarna för att kunna få regionalstöd, dels möjligheter till undantag för miljöskatter.

Ett stöd som kan omfattas av GBER är enligt artikel 1.1 h i förordningen socialt stöd för transport för personer bosatta i avlägsna områden.

I ingressen anges att stöd till luft- och sjötransport av människor är av social karaktär om det bidrar till att lösa problemet med kontinuerliga förbindelser för personer bosatta i avlägsna områden genom att minska vissa biljettkostnader för dem. Detta kan vara fallet i de yttersta randområdena, Malta, Cypern, Ceuta och Melilla, öar som ingår i en medlemsstats territorium samt i gleset befolkade områden. Om ett avlägset område har förbindelser till EES genom flera transportrutter, inbegripet indirekta sådana, bör stöd vara möjligt för alla dessa rutter och för transport av samtliga transportföretag som bedriver trafik på dessa rutter. Stöd bör beviljas utan diskriminering med avseende på transportföretagets identitet eller typ av tjänst som kan innefatta reguljära förbindelser, charterförbindelser och lågpristjänster.

Vidare föreskrivs i artikel 51 i GBER följande:

1. Stöd för luft- och sjötransport av personer ska anses vara förenligt med den inre marknaden i den mening som avses i artikel 107.2 a i fördraget och ska undantas från anmälningsskyldigheten i artikel 108.3 i fördraget, om villkoren i artikeln och i kapitel I är uppfyllda.
2. Hela stödet ska ges till förmån för slutkonsumenter som är permanent bosatta i avlägsna områden.
3. Stöd ska beviljas för persontransporter på en rutt som förbinder en flygplats eller hamn i ett avlägset område med en annan flygplats eller hamn inom EES.
4. Stödet ska beviljas utan diskriminering med avseende på transportföretagets identitet eller typ av tjänst och utan begränsningar i fråga om den exakta ruten till eller från det avlägsna området.
5. De stödberättigande kostnaderna ska utgöras av priset för en returbiljett från eller till det avlägsna området, inklusive samtliga skatter och avgifter som transportföretaget tar ut av konsumenten.
6. Stödnivån får inte överskrida 100 procent av de stödberättigande kostnaderna.

Slutligen innehåller artikel 2.132 i GBER en definition som gäller socialt stöd för transport för personer som är bosatta i avlägsna områden. Med permanent bosättningsort avses den plats där en person bor under minst 185 dagar varje kalenderår till följd av personlig eller yrkesmässig anknytning. Om en persons yrkesmässiga anknytning skiljer sig från den personliga anknytningen och om han eller hon bor i två eller fler medlemsstater, anses dennes permanenta bosättningsort vara platsen för den personliga anknytningen förutsatt att han eller hon återvänder dit regelbundet. Om en person bor i en medlemsstat för att utföra en uppgift under en fastställd tidsperiod anses dennes bosättningsort ändå vara platsen för den personliga anknytningen, oavsett om han eller hon återvänder dit under tidsperioden för utförande av uppgiften. Studier vid ett universitet eller en skola i en annan medlemsstat innebär inte i sig att den permanenta bosättningsorten ändras. Alternativt ska med permanent bosättningsort avses det som avses i medlemsstaternas nationella lagstiftning.

Stöd av mindre betydelse

Även stöd som ges med kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som grund kan beviljas utan ett förhandsgodkännande av kommissionen. Sådana stöd rör dock mycket begränsade belopp.

4.10 Mervärdesskatt på flygresor

Enligt mervärdesskattelagen beskattas inrikes persontransporter med flyg men inte persontransporter som till någon del genomförs i ett annat land (5 kap. 9 § första stycket ML). Det innebär att mervärdesskatt ska redovisas i Sverige om persontransporten genomförs i Sverige men inte om persontransporten till någon del genomförs i ett annat land. En mervärdesskatt om 6 procent läggs på biljettpriset för inrikes flygresor. Skattenivån är densamma som för andra inrikes persontransporter.

4.11 Flygskatter i andra länder

Följande länder har flygskatt.

Frankrike

Frankrike har sedan den 1 januari 1999 en flygskatt, Taxe de l'Aviation Civile, förkortat TAC, som tas ut för varje kommersiell flygning. Skatten baseras på antalet passagerare som flyger från Frankrike, de franska utomeuropeiska departementen samt Saint-Barthélemy och Saint-Martin. Skattskyldigt är det kommersiella luftfartsföretaget som transporterar passagerare på franskt territorium. Skattens storlek bestäms utifrån passagerarnas slutdestination. För passagerare som flyger till destinationer inom EES och Schweiz tas skatt ut med 4,44 euro och för passagerare som flyger till övriga destinationer tas 8 euro ut.

Förutom TAC har Frankrike sedan den 1 juli 2016 en s.k. solidaritetsskatt, taxe de solidarité sur les billets d'avion, som tas ut på alla kommersiella flygningar från flygplatser i Frankrike. Skatt tas ut för passagerare i trafikflygplan. Skattenivån beror på passagerarnas slutdestination och klassen av resor. Skattenivån för passagerare som reser inom EES och Schweiz är för närvarande 11,27 euro i klass Première eller Affaires och 1,13 euro i normalklass. För passagerare som reser till andra destinationer ligger skattenivån beroende på reseklass som ovan på 45,07 euro respektive 4,51 euro.

Norge

Norge hade tidigare en skatt på passagerare. Den avskaffades fr.o.m. den 1 april 2002. Anledningen till avskaffandet var bl.a. att skattebefrielsen för vissa inrikesresor inte var förenlig med Efta-traktatet. Den norska regeringen aviserade i oktober 2015 införandet av en ny skatt på flygresor. Flypassasjeravgiften infördes den 1 juni 2016. Alla

kommersiella flygningar med passagerare från norska flygplatser omfattas av flygskatten, med vissa i föreskriften angivna undantag. För 2016 är skattesatsen 80 norska kronor per passagerare. Syftet med flygskatten är först och främst fiskalt. Som en konsekvens av den norska flygskatten har styrelsen för Moss flygplats Rygge, som är en bas för lågprisflyg och regionala linjer, meddelat att den kommersiella flygtrafiken kommer att läggas ned fr.o.m. den 1 november 2016.

Storbritannien

Sedan den 1 november 1994 har Storbritannien en skatt, Air Passenger Duty, förkortat APD, som tas ut per flygpassagerare som reser från en flygplats i Storbritannien. Systemet för APD har ändrats flera gånger. Från och med den 1 april 2017 gäller följande indelningar och belopp för APD. För resor till en slutdestination som ligger 0–2 000 miles från London tas skatt ut med 13 brittiska pund för resande i ekonomiklass, 26 brittiska pund för resande i annan klass och 78 brittiska pund för resande i flygplan som väger minst 20 ton eller mer och är utrustat för färre passagerare än 19 personer. För resor med en slutdestination som ligger över 2 000 miles från London tas för motsvarande klasser ut 75, 150 respektive 450 brittiska pund.

Tyskland

Tyskland har sedan den 15 december 2010 en flygskatt som tas ut för passagerare som reser från tyska flygplatser i flygplan eller helikopter; Luftverkehrsteuergesetz. Införandet av skatten har motiverats med både fiskala skäl och miljöskäl. Skattenivån är differentierad efter avståndet till de största kommersiella flygplatserna i destinationslandet från Tysklands största flygplats Frankfurt am Main. Olika skattenivåer tillämpas beroende på flygresans slutdestination. Inrikesflyg och flyg till EU- och Efta-medlemsstaterna, EU-kandidatländerna, Turkiet, Ryssland, Marocko, Tunisien och Algeriet beskattas med 7,38 euro per passagerare. Resor till länder på ett avstånd upp till högst 6 000 kilometer från Frankfurt am Main (andra länder i Nord- och Centralafrika, Mellanöstern och länder i Centralasien) beskattas med 23,05 euro per passagerare. Passagerare som reser till länder med ett avstånd längre än 6 000 kilometer från Frankfurt am Main beskattas med 41,49 euro. Tyskland har fått godkännande av kommissionen att reducera storleken på skatten på flygningar till vissa öar i Nordsjön.

Österrike

Österrike införde en flygskatt den 1 april 2011, Flugabgabegesetz, efter den tyska modellen. Den österrikiska flygskatten gäller emellertid för både kommersiella och icke-kommersiella luftfartygsoperatörer. Flygskatt tas ut för passagerare som reser från de sex stora österrikiska flygplatserna Wien, Salzburg, Linz, Innsbruck, Klagenfurt och Graz i flygplan med en tillåten vikt om minst 2 000 kilogram. Storleken på skatten beror på det geografiska avståndet till destinationen från Österrike. Det finns tre avståndsklasser; kort-, medel- och långdistansflyg. För kortdistansflygningar (till Europa, Ryssland och de

flesta nordafrikanska länderna) tas en skatt ut med 7 euro per passagerare, för medeldistansflygningar (till destinationer i Mellanöstern, andra afrikanska länder, Indien och Förenade Arabemiraten) tas en skatt med 15 euro per passagerare ut och för långdistansflygningar (till Förenta staterna, Kanada, Brasilien, Kina m.fl.) tas en skatt med 35 euro per passagerare ut.

5 Underlaget för utformningen av ett system för skatt på flygresor

Utredningen har övervägt fyra modeller för utformningen av det system som ska styra hur skatten för flygresor beräknas och redovisas: Flygplanets vikt som skattebas, flygbiljetten som skattebas, passagerare som skattebas och flygstol som skattebas.

Utredningen anger att det viktigaste vid utformningen av ett system med skatt på flygresor är att det uppfyller de rättsliga kraven men också att det utformas på ett effektivt sätt med hänsyn till sitt primära mål; att minska flygets klimatpåverkan. Eftersom det är fråga om en miljöskatt ska den tas ut så nära källan som möjligt. Flyget är av stor betydelse för många och det är därför viktigt att en skatt på flygresor upplevs som adekvat för dem som ska bära den. Systemet ska också vara administrativt hanterligt och inte medföra orimliga kostnader för vare sig den skattskyldige eller det allmänna.

Vad först gäller modellen med flygplanets vikt som skattebas anser utredningen att en sådan skatt är att se som en skatt på flygplan. Enligt direktiven ska utredningen utforma en skatt på flygresor. En skatt med flygplanets vikt som skattebas bedöms därför falla utanför utredningens uppdrag.

Vidare är utredningen av den uppfattningen att modellen med flygbiljetten som skattebas inte är lämplig att använda vid utformningen av ett system för att ta ut skatt på flygresor. Nackdelarna överväger klart. Exempelvis skulle systemet bli ohanterligt på grund av en omfattande mängd skattskyldiga runt om i världen och medföra orimliga administrativa kostnader för det allmänna. Den enda egentliga fördelen med ett system med flygbiljetten som skattebas är att det kan ha god styrande effekt på konsumenters resande med flyg eftersom fördyringen blir direkt synlig för den enskilde resenären. Resenären kan då välja ett annat transportslag om så är möjligt och annat trafikslag finns eller att avstå från flygresan, vilket kan bidra till minskning av flygets klimatpåverkan.

I valet mellan de två återstående modellerna anser utredningen att ett system som bygger på modellen med passagerare som skattebas är att föredra. Detta med hänsyn till att systemet med skatt på flygresor ska vinna någorlunda acceptans och upplevas rättvist samt att hanteringskostnaderna för systemet ska vara rimliga. Systemet bedöms bli administrativt enkelt och kontrollvänligt.

Såväl modellen med passagerare som skattebas som modellen med flygstol som skattebas kan i och för sig sägas uppfylla kraven på lättförståelighet och användarvänlighet. En skatt som tas ut för passagerare har emellertid den fördelen att den är väl beprövad i andra medlemsstater och även i Sverige när lagen om skatt på charterresor var i kraft.

Gemensamt för båda modellerna är enligt utredningen att systemet väntas bli administrativt enkelt och överblickbart genom att flygföretaget som utför flygningen pekats ut som ansvarigt för skatten. Antalet skattskyldiga bedöms därför bli begränsat. Kan flygföretaget vidare använda redan befintligt redovisningssystem, med viss anpassning, för hantering av skatten kan dessutom kostnaderna hållas nere. Genom att använda ett registreringsförfarande hos beskattningsmyndigheten bör inte heller det allmännas administrativa kostnader bli särskilt påfrestande.

Det som enligt utredningen klart talar för en modell som bygger på passagerare som skattebas är att den är lätt för flygföretagen och resenärerna att förstå, rättvis eftersom skatt tas ut för alla som väljer att resa med flyg och pålitlig eftersom risken för feldebitering kan antas vara liten. En tillämpning av denna modell skulle bidra till uppfyllandet av syftet att minska flygets klimatpåverkan genom att styra resenären till att avstå från resan eller byta till ett mer miljövänligt transportslag. Det finns även möjlighet att differentiera skattenivån för resor inom och utom EU.

En klar nackdel med ett system som bygger på passagerare som skattebas är enligt utredningen att det inte kan väntas ha mer än ringa styrande effekt på flygföretagen. En tillämpning av modellen med flygstolar som skattebas skulle däremot kunna styra flygföretagen till att genomföra effektivare transporter genom att använda planen bättre genom färre, men mer fyllda, avgångar och därigenom minska flygets klimatpåverkan. Detta skulle troligen leda till större utsläppsminskningar än vid en skatt som grundas på antal passagerare.

Ett par omständigheter som enligt utredningen starkt talar mot en skatt baserad på flygstolar är dels att den kan uppfattas som en skatt på flygplan – och inte som en skatt på flygresor – dels att den kan upplevas som orättvis eftersom skattens storlek skulle vara densamma för alla flygstolar, oavsett i vilket plan de är installerade och destinationen för flygningen. Det skulle vidare bli svårt att få acceptans för ett system som grundas på flygstolar med hänsyn till de konsekvenser en skatt som bygger på den modellen kan väntas föra med sig i glesbygd med utglesade flyglinjer. Dessa utglesade flyglinjer skulle i sin tur påverka inte bara flygbranschen utan även turismbranschen och andra aktörer som berörs av luftfarten.

5.1 Utredningens förslag om skatt på flygresor

Den av utredningen föreslagna skatten på flygresor är utformad 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.

Utredningen föreslår vidare att 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 Arlanda flygplats, eller
3. i en annan världsdel än Europa med ett avstånd längre än 6 000 kilometer från Arlanda flygplats.

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, kallat EU ETS. Vid bestämmandet av skattenivåerna har hänsyn inte tagits till det nya globala styrmedlet avseende klimatpåverkan från internationellt flyg som Internationella civila luftfartsorganisationen, kallad Icao, fattade beslut om i oktober 2016. Detta på grund av att det systemet kommer att inledas med en frivillig fas först 2021 och bli obligatoriskt 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 enligt utredningen behöva justeras. Detsamma gäller om priserna avsevärt förändras inom EU ETS.

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

Utredningen bedömer 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.

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

Skatten kan enligt utredningen 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 färdsätt är god. Av det skälet är det enligt utredningen 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 konsekvenser som uppstår bör enligt utredningen kunna hanteras genom upphandling av flyglinjer och statligt stöd till regionala flygplatser.

Skatten förväntas enligt utredningen 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 enligt utredningen endast ha en mindre effekt på sysselsättningen. Det sannolika scenariot är att arbetstillfällena 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 enligt utredningen 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. Konkurrensen och viss överflyttning av passagerare kan dock öka på vissa flyglinjer som är gemensamma för flygplatserna.

Skatten kommer enligt utredningen att medföra vissa konsekvenser för flygföretagen. Den administrativa bördan och hanteringskostnaden för flygföretagen bedöms bli ringa. Om lagen träder i kraft först den 1 januari 2018 kommer flygföretagen, som ofta säljer flygbiljetter med lång framförhållning, kunna anpassa sina system och biljettpriser till den nya skatten.

Ett avskaffande av myndighetsavgiften i samband med införandet av skatten innebär att Transportstyrelsens avgiftsintäkter minskar med ca 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.

Utredningen föreslår att lagen om skatt på flygresor ska träda i kraft den 1 januari 2018.

5.2 Promemorians förslag

I promemorian Vissa punktskattefrågor inför budgetpropositionen för 2018 föreslås en årlig omräkning av skattesatserna i den föreslagna lagen

om skatt på flygresor enligt betänkandet En svensk flygskatt grundad på faktiska förändringar i konsumentprisindex för kalenderåret 2019 och efterföljande kalenderår. Ändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2018.

6 Skatt på flygresor

6.1 Behov av styrning och val av styrmedel

Regeringens förslag: En punktskatt på flygresor införs. Skatt på flygresor (flygskatt) ska betalas till staten.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag i den del det gäller att skatt på flygresor (flygskatt) ska betalas till staten.

Remissinstanserna

Följande remissinstanser avstår från att yttra sig: Riksdagens ombudsmän (JO), Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Linköpings universitet, LO och SACO.

Följande remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inte något att invända mot det. *Kammarrätten i Sundsvall, Förvaltningsrätten i Falun, Domstolsverket, Kustbevakningen, Försvarsmakten, Skatteverket, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Stockholms universitet, Göteborgs universitet, Chalmers, Naturvårdsverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Konkurrensverket, Vinnova, Sametinget, Kronobergs läns landsting, Uppsala läns landsting, Västernorrlands läns landsting, Västmanlands läns landsting, Östergötlands läns landsting, Kramfors kommun, Örebro kommun, Stockholms kommun, Linköpings kommun, Hagainitiativet, Naturskyddsföreningen, Resenärsforum, Världsnaturfonden WWF, tre privatpersoner, Arbetarepartiet Socialdemokraternas regiongrupp i Region Halland, Miljöpartiet de grönas regiongrupp i Region Halland och Vänsterpartiets regiongrupp i Region Halland, Jordens Vänner Umeå, Naturskyddsföreningen i Göteborg, Jordens Vänner Malmö-Lund, Branschföreningen Tågoperatörerna och Jordens Vänner Helsingborg.*

Skäl för tillstyrkande av förslaget

Av dem som tillstyrker förslaget eller inte har något att invända mot det påpekar bl.a. *Stockholms kommun, Hagainitiativet* och *Naturskyddsföreningen* att flyget i större utsträckning än i dag behöver betala för sina klimatkostnader. *Chalmers* och *Naturvårdsverket* framhåller att prognoserna pekar på att utsläppen från svenskarnas flygande riskerar att vara mycket stora inom ett par decennier och att de styrmedel som finns i dag är otillräckliga. Vidare pekar bl.a.

Länsstyrelsen i Uppsala län och *Världsnaturfonden WWF* på flygets del när det gäller att uppnå målen i Parisavtalet. Att ekonomiska styrmedel kan vara ett sätt att uppnå förändringar i beteende framhålls av t.ex. *Västmanlands läns landsting* och *Hagainitiativet*. *Kronobergs läns landsting* och *Naturskyddsföreningen* m.fl. pekar på att en flygskatt kan vara ett första steg mot att minska flygets klimatpåverkan.

Synpunkter i övrigt

De som tillstyrker förslaget eller inte har något att invända mot det för även fram vissa synpunkter i övrigt gällande behovet av styrning och val av styrmedel. Flera, t.ex. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* och *Chalmers*, pekar på att klimateffekten av utredningens förslag är relativt liten. Bland andra *Stockholms kommun* och *Hagainitiativet* för fram att skatten inte innebär någon styrning mot t.ex. nya bränslen eller mer energieffektiva flygplan. Synpunkten att det även bör införas andra styrmedel för att minska flygets klimatpåverkan, t.ex. styrmedel och åtgärder för övergång till en ökad andel biobränslen, teknikutveckling och energieffektivisering, förs fram av ett antal instanser t.ex. *Göteborgs universitet*, *Örebro kommun* och *Hagainitiativet*. *Världsnaturfonden WWF* för fram att det finns potential att åstadkomma produktion av biobaserade flygbränslen i Sverige men att det krävs större säkerhet på framtida efterfrågan för att aktörer ska ha tillräckliga incitament att investera. Bland andra *Chalmers universitet* och *Naturvårdsverket* framhåller att Sverige bör verka för starka internationella styrmedel för flyget. Flera, exempelvis *Länsstyrelsen i Skåne län* och *Chalmers*, framhåller risken för överflyttning till närliggande flygplatser i andra länder. *Länsstyrelsen i Skåne län* anser att länet bör kompenseras för en eventuell överflyttning av flygtrafik. *Uppsala läns landsting* för fram att besöksnäringen skulle kunna påverkas negativt. *Kustbevakningen* pekar på att det skulle medföra stora konsekvenser om den inte kan behålla Skavsta flygplats som bas för sin verksamhet. *Försvarsmakten* för fram att staten bör säkerställa de regionala flygplatsernas framtida existens och att Försvarsmaktens operativa effekt kommer att minska om den inte blir kompenserad för de ekonomiska effekterna gällande dess tjänsteresor. Ett flertal av de som tillstyrker eller inte har något att invända mot förslaget, t.ex. *Kramfors kommun* och *Naturskyddsföreningen*, anser att skatteintäkterna bör öronmärkas till exempelvis utbyggnad och underhåll av järnvägen.

Följande remissinstanser avstyrker förslaget. *Ekonomistyrningsverket*, *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Länsstyrelsen i Gotlands län*, *Länsstyrelsen i Jämtlands län*, *Länsstyrelsen i Jönköpings län*, *Länsstyrelsen i Norrbottens län*, *Länsstyrelsen i Södermanlands län*, *Länsstyrelsen i Västerbottens län*, *Länsstyrelsen i Västernorrlands län*, *Energimyndigheten*, *Tillväxtanalys*, *Swedavia AB*, *Hallands läns landsting*, *Jämtlands läns landsting*, *Jönköpings läns landsting*, *Region Blekinge*, *Region Dalarna*, *Regionförbundet i Kalmar län*, *Regionförbundet Sörmland*, *Region Värmland*, *Region Västerbotten*, *Kiruna kommun*, *Storumans kommun*, *Arvidsjaur kommun*, *Luleå kommun*, *Skellefteå kommun*, *Lycksele kommun*, *Vilhelmina kommun*,

Umeå kommun, Örnsköldsviks kommun, Östersunds kommun, Mora kommun, Sigtuna kommun, Nyköpings kommun, Trollhättans kommun, Gotlands kommun, Göteborgs kommun, Halmstad kommun, Kalmar kommun, Ronneby kommun, Ängelholms kommun, Aerospace Cluster Sweden, Connect Sweden, Föreningen Svenskt Flyg, Företagarna, Hjelmcö Oil AB, Iata, LRF, Norwegian Air Shuttle, Nova Airlines AB, Näringslivets Regelnämnd, SAS, Swedish Business Travel Association, Swedish Aerospace Industries, Småföretagarnas riksförbund, Svensk Handel, Svensk Kollektivtrafik, Svensk Pilotförening, Svensk Turism AB, Svenska Flygbranschen, Svenska Flygsporförbundet, Svenska regionala flygplatser, Svenskt Näringsliv, Sveriges Handelskammrar, TCO, Thomas Cook Northern Europe AB, Transportföretagen, Unionen, Visita, Seko, Svenska Transportarbetareförbundet, Etail Advice AB, AOPA Sweden, Kalmar Öland Airport, Hemavan Tärnaby Airport, Sydsvenska Industri- och Handelskammaren, Stockholms Handelskammare, Skattebetalarna, Norrköpings flygplats, Invest in Norrbotten, United Airlines, Amerikanska ambassaden i Stockholm, NHO Luftfart, Norrbottens Handelskammare och Luleå Näringsliv AB, Joakim Bosved, Skellefteå Airport, Swedish Lapland Visitors Board, Arctic Link AB, Jönköping Airport AB, Airlines For America, Täby Air Maintenance AB, Norden Machinery AB, SFSA Holding KB Ltd, Brussels Airlines, Kungliga Svenska Aeroklubben, Norrbottens Kommuner, Lufthansa Group Airlines, Turkish Airlines Inc, en privatperson, Sätra Segeltorp Företagsgrupp, Emirates Airline, Stockholm Skavsta Flygplats AB, Dansk Luftfart, Elproj teknik AB, Gota Media AB, Detur Sweden AB, Lycksele flygplats, Kalmar Kommunbolag AB, Fackförbundet ST, Ryanair, BRA, Svenska ICC, Airlines For Europe, Stolleprover AB, Snickerima AB, Attraktiva Oskarshamn AB, KIFAB i Kalmar AB, Envicon Miljökonsult, Kalmarsund Hotell AB, Kalmar Science Park AB, Region 8, Reglertekniska Ingenjörbyrå AB och Node Pole. Nedan följer de synpunkter som dessa för fram gällande behovet av styrning och val av styrmedel.

Klimateffekten, samordning med andra styrmedel m.m.

Flertalet av de som avstyrker förslaget, bl.a. *Energimyndigheten, Swedavia AB* och *Svenska Flygbranschen*, för fram att den föreslagna skatten kommer att få mycket begränsad eller helt utebliven effekt på klimatet. Bland andra *Svenskt Näringsliv* och *Skattebetalarna* för fram att en nationell flygskatt i Sverige inte får någon effekt på klimatutsläppen i EU för de flygningar som omfattas av utsläppshandeln. Att utsläppen riskerar att flytta från flyg till exempelvis bil tas upp av flera instanser, t.ex. *Tillväxtanalys, Sveriges regionala flygplatser* och *Svenska Flygbranschen*. Flera, bl.a. *Ekonomistyrningsverket* och *Länsstyrelsen i Stockholms län*, anser att en passagerarberoende skatt är ett svagt styrmedel för minskade utsläpp och inte ger flygbranschen något incitament att arbeta mot ökad energieffektivitet eller mot en utfasning av fossila bränslen. Ett stort antal av de som avstyrker förslaget, t.ex. *SAS, Svenska Flygbranschen* och *BRA*, för fram att skatten riskerar att avstanna utvecklingen mot ett hållbart flyg. Vidare att det i stället bör satsas på t.ex. effektiva och konkurrensneutrala styrmedel inom

Internationella civila luftfartsorganisationens, kallad Icao, och EU:s system för handel med utsläppsrätter European Emissions Trading Scheme, kallat EU ETS, med tydliga tak för utsläppen, en fortsatt satsning på ny klimatsmart teknik, biobränslen och rakare flygvägar. *Länsstyrelsen i Stockholms län* bedömer att en övergång till förnybara flygbränslen och annan teknikutveckling kommer att få större betydelse för flygtrafikens miljöpåverkan än införandet av en svensk flygskatt. I Sverige har inblandning av förnybart flygbränsle påbörjats men utvecklingen är långsam. Eftersom framställningen av biobränsle är tre till fem gånger mer kostsam än för fossilt bränsle leder det till ökade omkostnader i en starkt konkurrensutsatt bransch. Bland andra *Svensk Kollektivtrafik* och *TCO* påpekar vikten av att arbeta mot att revidera rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet, kallat energiskattedirektivet. *Svenskt Näringsliv* för fram att det är olyckligt att utredningens uppdrag varit att utreda hur en skatt ska utformas och inte om en skatt är lämplig.

Förslagets konsekvenser

Ett stort antal av de som avstyrker förslaget hänvisar till de negativa konsekvenser som förslaget skulle leda till i deras respektive region, bl.a. *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Länsstyrelsen i Gotlands län* och *Länsstyrelsen i Jämtlands län*. Flera, t.ex. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* och *Jämtlands läns landsting*, för fram att staten vid ett införande av en flygskatt bör kompensera genom t.ex. ökat statligt stöd till regionala flygplatser eller garantera att det eventuellt minskade resandet inte får ligga till grund för ett minskat flygutbud i kommande upphandlingar. Exempelvis *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* framhåller att länsplaneupprättaren kan ge bidrag till flygplatser via länstransportplanen men att detta bidrag inte är en rättighet utan måste prioriteras. *Kungliga Svenska Aeroklubben* för fram att de kommunalt drivna flygplatserna har stor betydelse för allmänflyget i Sverige. *Lycksele kommun* och *Lycksele flygplats* för fram att ett införande av flygskatt är i direkt motstridighet till allmän trafikplikt. *Fackförbundet ST* anser att det är orimligt att Sverige å ena sidan, frivilligt, åtar sig att sänka kostnaderna för flygtrafiktjänster för att stimulera flygresandet och å andra sidan inför en flygskatt för att minska antalet flygresor. Ett stort antal av de som avstyrker, bl.a. *Föreningen Svenskt Flyg* och *Svenska Flygbranschen*, för fram att den föreslagna skatten kan förväntas ha en negativ effekt på tillgängligheten, sysselsättningen och näringslivets konkurrenskraft. Vidare att skatten går emot det transportpolitiska funktionsmålet, det regionalpolitiska målet om utvecklingskraft i alla delar av landet, den svenska exportstrategin, den svenska flygstrategin och regeringens övergripande mål om att Sverige 2020 ska ha EU:s lägsta arbetslöshet. Flera, bl.a. *Regionförbundet Sörmland* och *Svensk Turism AB*, pekar på att ett införande av flygskatt står i motsatsförhållande till regeringens besöksnäringstrategi och långsiktiga satsning på ökad turism och att en flygskatt skulle innebära negativa effekter för besöksnäringen. Bland andra *Iata* för fram att skatten skulle inverka negativt på den svenska ekonomin. *Iata* beräknar att skatten kommer att leda till en beräknad

reduktion av efterfrågan på flygresande med ca 5,6 procent, vilket motsvarar en minskning med en miljon resor på en årlig basis. Vidare att skatten kommer att minska BNP med 5 miljarder kronor och antalet sysselsatta med ca 7 500. *Företagarna* och *SFSA Holding KB Ltd* anser att förslaget slår hårdast mot inrikesflyget eftersom det inte har möjlighet att flytta sina flyglinjer. *Regionförbundet Sörmland* och *Stockholm Skavsta Flygplats AB* för fram att utredningens förslag tydligt visar att privata infrastrukturresurser och dess trafikering kommer att påverkas mer än kommunala och statliga flygplatser. Vidare att lågprissegmentet är den del av flygbranschen som kommer att drabbas hårdast av en ny skatt. *SAS* ser att det finns en stor risk för nedläggning av mindre inrikeslinjer, som t.ex. Visby och Kalmar, liksom även vissa destinationer i Europa. Vidare för *SAS* fram att det inte är någon tvekan om att fokus på eventuella nysatsningar vad gäller interkontinentala linjer som en konsekvens av en skatt kommer att ligga på Köpenhamn. Bland andra *Lufthansa Group Airlines*, *Turkish Airlines Inc* och *Emirates Airline* för fram att skatten kommer att påverka deras verksamhet i Sverige. *BRA* för fram att bolaget har beslutat att avvakta med ytterligare investeringar i ny, klimatsmart teknik som en följd av förslaget. *Sveriges Handelskamrar*, *Seko* och *Svenska Transportarbetareförbundet* m.fl. pekar på de överflyttningseffekter som kan uppstå genom att passagerare kan välja att flyga från Danmark eller Norge i stället för från flygplatser i t.ex. Skåne och Värmland.

Skatteintäkternas användning

Flera av de remissinstanser som avstyrker förslaget framhåller att det, om skatten ändå införs, är viktigt vad intäkterna används till och att de borde öronmärkas för andra klimatinsatser. Exempel på sådana remissinstanser är *Jämtlands läns landsting*, *Trollhättans kommun* och *Svensk Pilotförening*.

Amerikansk inresekontroll

Flera av de remissinstanser som avstyrker förslaget pekar på att det skulle kunna göra investeringen i en amerikansk inresekontroll på Arlanda olönsam eller att avtalet om inresekontrollen undermineras, bl.a. *Swedavia AB*, *SAS* och *Amerikanska ambassaden i Stockholm*.

Konsekvensanalysen och de beräkningar som ligger till grund för förslaget

Ekonomistyrningsverket ser det som troligt att flygbolagen kommer att utgå från skillnader i priskänslighet och rikta övervältringen mot mer oelastiska kundsegment. Vidare har utredningen inte tagit i beaktande den undanträngningseffekt på övrig konsumtion som en högre kostnad för flygresor sannolikt innebär. *Länsstyrelsen i Gotlands län* och *Länsstyrelsen i Jämtlands län* saknar en bred analys av de regionala effekterna till följd av införandet av en skatt. *Swedavia AB* delar inte utredningens slutsats att flygets internaliseringsgrad av externa kostnader är låg. *Swedavia AB* delar inte heller utredningen siffror avseende klimatvärderingen per passagerare på utvalda typsträckor. *Regionförbundet Sörmland* menar att det behövs en noggrannare

konsekvensanalys om skattens fördelningseffekter och vad den innebär för olika regioner, hushållstyper och företagstyper innan en skatt kan införas. *Östersunds kommun* vill starkt ifrågasätta urvalet av statistik som ligger till grund för analysen eftersom flertalet av de besöksnäringens företag som återfinns i kommunen och regionen inte faller in under de SCBkoder som analysen baseras på. *Mora kommun* anför att utredningen i sitt exempel har utgått från siffror för 2015, vilket är olyckligt. Från mars till månadsskiftet oktober/november 2015 stod flygtrafiken stilla eftersom Trafikverket sade upp avtalet med bolaget som flög sträckan Mora–Arlanda. Utredningen har därmed grundat sitt antagande på resenärstatistik för ca fyra månader under 2015, vilket medför att analysen och slutsatsen blir skev. Enligt uppgift från Dalaflyget gällande Mora-Siljans flygplats flög 6 823 resenärer inrikes och 89 resenärer utrikes under 2014. För 2016 flög 3 903 avresande resenärer inrikes och totalt hade Mora-Siljans flygplats 7 426 årspassagerare. Med samma beräkningsgrund som i utredningen innebär det ungefär en dubbling av antalet minskade resenärer om man utgår från 2016 års siffror. Görs det en skattning av 2015 års statistik så innebär det i princip en tredubbling av antalet minskade resenärer i motsats till utredningens 100 stycken. Flera, bl.a. *Föreningen Svenskt Flyg* och *Hemavan Tärnaby Airport*, för fram att utredningens konsekvensbedömningar är oprecisa och sällan förankrade i vedertagna internationella beräkningsmodeller. Vidare att utredningen har inkluderat höghöjdseffekter i sina beräkningar genom att använda en uppräkningsfaktor på ett sätt som inte är vetenskapligt robust och som inte speglar höghöjdseffekterna korrekt. Att utredningen inte behandlar de olika typerna av klimatpåverkande utsläpp separat innebär att dess beräkningar är missvisande och att utredningen sannolikt överskattar förslagets effekt. *SAS* noterar att de utsläppsberäkningar som anförs baseras på flygplanstyper, utsläppsdata och beläggningsgrader som det inte känner igen från de data som det årligen reviderar och distribuerar till Naturvårdsverket. *Svensk Handel* för fram att det är en brist i konsekvensanalysen att effekterna på handelsföretagen inte beaktas. *Svenskt Näringsliv* anser att en noggrann analys måste göras av de sammanlagda samhällsekonomiska effekterna av alla aktuella skattehöjningar på transporter. *Jönköping Airport AB* för fram att ingenting i utredningen beskriver överflyttningen till bilar i form av olyckstal med skadade och dödade i biltrafiken.

Flera, bl.a. *Swedavia AB* och *Föreningen Svenskt Flyg*, hänvisar till en rapport av konsultföretaget WSP som anger att flygskatten väntas leda till en minskning av antalet passagerare med 700 000–1,2 miljoner, att 3 700–7 000 arbetstillfällen försvinner och en nettoförlust för Sveriges BNP på 4–6 miljarder kronor.

Lycksele kommun och *Lycksele flygplats* m.fl. hänvisar till uträkningar gjorda av riksdagens utredningstjänst som anger att antalet inrikesresenärer kommer att minska med 800 000–1,2 miljoner per år om flygskatten införs.

Följande remissinstanser har en inställning till förslaget som varken kan kategoriseras som ett tillstyrkande eller ett avstyrkande. *Riksrevisionen*, *Kommerskollegium*, *Tullverket*, *Konjunkturinstitutet*, *Statistiska*

centralbyrån, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Statskontoret, Konsumentverket, Lunds universitet, Uppsala universitet, KTH, Luleå tekniska universitet, Mittuniversitetet, Trafikverket, Luftfartsverket, Transportstyrelsen, Trafikanalys, Tillväxtverket, Jordbruksverket, Sveriges lantbruksuniversitet, Regelrådet, Norrbottens läns landsting, Örebro läns landsting, Gällivare kommun, Sundsvalls kommun, Härjedalens kommun, Jönköpings kommun, Växjö kommun, Kristianstads kommun, Malmö kommun, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Statens väg- och transportforskningsinstitut, Stockholm Business Region, Svensk flygledarförening, Sveriges Kommuner och Landsting, Visit Sweden AB, Tankesmedjan Fores, Riksidrottsförbundet, Tuniens ambassad i Stockholm, AVCON AB, Vänersborgs kommun och Svenska Bioenergiföreningen. Nedan följer de synpunkter som dessa för fram gällande behovet av styrning och val av styrmedel

Klimat effekt, samordning med andra styrmedel m.m.

Av de som inte tar ställning till om förslaget bör införas för flera, t.ex. *Statskontoret* och *Lunds universitet*, fram att en skatt på flygresor är ett ineffektivt styrmedel eftersom det endast ger incitament för vissa typer av åtgärder och eftersom det inte finns någon koppling mellan den skatt som ett flygbolag ska betala och de utsläpp det orsakar. Exempelvis *Konsumentverket* anser att det hade varit en fördel om en eventuell skatt var baserad på t.ex. den specifika flygningens miljöpåverkan, det enskilda flygbolagets samlade miljöpåverkan eller på klimatpåverkan från bränslet som används. Flera, bl.a. *Riksrevisionen*, *Kommerskollegium* och *Transportstyrelsen*, för fram att det är tveksamt om skatten kommer att ha någon effekt på flyg som omfattas av EU ETS. Flertalet, bl.a. *Trafikanalys* och *Sveriges Kommuner och Landsting*, anser att skatten bör kompletteras med t.ex. insatser för att främja ny teknik och nya bränslen. *Länsstyrelsen i Hallands län* påpekar att det är en brist i utredningen att flygskatten inte jämförs med andra tänkbara styrmedel som exempelvis kvotplikt för biodrivmedel i flygbränslet, slopade/sänkta flygplatsavgifter för flygplan som använder viss andel biodrivmedel eller använder sig av s.k. gröna inflygningar, obligatorisk klimatdeklaration etc. Det förs fram, bl.a. av *Kommerskollegium* och *Trafikanalys*, att internationella styrmedel kan vara effektivare och att föredra. Sverige bör vara drivande och verka för t.ex. reformering av EU ETS eller förändringar av energiskattedirektivet. *Riksrevisionens* bedömning är att betänkandet i flera delar inte utgör ett fullgott underlag för att fatta beslut om en svensk klimatrelaterad skatt på flyg. *Transportstyrelsen* rekommenderar att analysen av modeller för uttag av flygskatt i andra medlemstater kompletteras med mer djupgående analyser. *Statens väg- och transportforskningsinstitut* för fram att det är olyckligt att regeringen avgränsade uppdraget till en skatt på flygresor.

Förslagets konsekvenser

Flertalet av de som inte tar ställning till om förslaget bör införas, t.ex. *Länsstyrelsen i Värmlands län*, *Gällivare kommun* och *Kristianstads*

kommun, framhåller att förslaget riskerar att få negativa effekter för bl.a. tillgängligheten och negativa regionalpolitiska konsekvenser. *Jordbruksverket* understryker att det är viktigt att det görs en bedömning av en flygskatts effekter på uppfyllelsen av miljö kvalitetsmål och tillväxtmål för landets alla delar. Vad särskilt gäller de regionala transportplanerna för *Sundsvalls kommun* fram att det är varje enskild planupprättares ansvar att fördela mellan de olika transportslagen och att det inte finns något krav på att viss del ska avsättas till flygplatser. *Transportstyrelsen* anser att det finns en risk att införandet av en skatt på flygresor negativt kommer att inverka på målsättningen att attrahera fler flyglinjer till Sverige. Bland andra *Sveriges lantbruksuniversitet* och *Malmö kommun* framhåller risken att flygbolag förlägger startpunkten för långresor till grannländer och det ökade incitament skatten medför att resa från Kastrup i stället för Sturup. *Transportstyrelsen* för även fram att en skatt på flygresor proportionellt påverkar inrikes luftfart mer än utrikes. *Riksidrottsförbundet* för fram att idrotten har som mål att hålla avgifterna låga för att säkra upp att så många som möjligt kan delta i verksamheten. Varje år sker miljontals idrottsrelaterade resor till och från träningar och tävlingar. På många håll är transporter en förutsättning för att kunna delta i seriespel eftersom utbudet på lag är begränsat i den egna regionen. *Statistiska centralbyrån* föreslår att uppföljning av en framtida implementering av skatten inkluderas i förslaget. *Trafikanalys* föreslår att en eventuell lag tidsbegränsas till att gälla under exempelvis fem år.

Skatteintäkternas användning

Flera av de remissinstanser som inte tar ställning till om förslaget bör införas framhåller att det, om skatten ändå införs, är viktigt vad intäkterna används till och att de borde öronmärkas för andra klimatinsatser. Exempel på sådana remissinstanser är *Norrbottens läns landsting*, *Sundsvalls kommun* och *Stockholm Business Region*.

Konsekvensanalysen och de beräkningar som ligger till grund för förslaget

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. *Regelrådet* finner dock att redovisningen avseende behov av speciella informationsinsatser är bristfällig. *Konjunkturinstitutet* för fram att utredningen inte har klargjort vilken effekt skatten kan väntas få på flygets samlade höghöjdseffekter. *Konjunkturinstitutet* saknar även en diskussion kring vad ökningen i flygresandet de senaste tio åren kan antas betyda för efterfrågans priskänslighet. Flygskatten främsta effekt 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. *Trafikverket* för fram att utan en tydligare precisering av utsläppsrätternas användning finns en risk att skatten kommer att ha ännu mindre klimateffekter än vad som visats. Vidare att skattens påverkan på efterfrågan är osäker på grund av oklara priselasticitetsberäkningar. *Luftfartsverket* saknar en djupare riskanalys för flygföretagen och för hur den svenska flyginfrastrukturen fungerar. *Transportstyrelsen* hade önskat

en beskrivning av hur flygskatten slår mot olika inkomstgrupper i samhället. Jämförelsen i andra satsen under avsnitt 11.3 på s. 184 i betänkandet är felaktig eftersom den sägs omfatta totalt antal avresande passagerare, såväl inrikes som utrikes. Vidare borde konsekvenserna för buss- respektive tåg företag som trafikerar flygplatsen tydliggöras. Transportstyrelsen saknar en utförlig konsekvensanalys av skattens effekter på företagens ekonomi. Transportstyrelsen efterlyser en diskussion som även tar hänsyn till trender och prognoser för att på så sätt möjliggöra en icke-statistisk analys. Om en skatt på flygresor leder till färre avgångar kommer detta indirekt påverka även flygfrakten. Detta kan i sin tur få negativa följder för såväl medborgare som näringsliv, varför detta bör utredas närmare. Transportstyrelsen saknar en mer utförlig konsekvensbeskrivning av hur en skatt på flygresor påverkar tillgängligheten på regionala flygplatser. Även i avsnittet som behandlar konsekvenser för Öresundsområdet saknas en djupare analys. Transportstyrelsen efterlyser en bedömning av vilka kostnader som beräknas följa av en mer omfattande upphandling av flyglinjer. På samma sätt bör kostnader för minskad sysselsättning värderas. Bland andra *Tillväxtverket* och *Jordbruksverket* framhåller att det är viktigt att konsekvenserna för landets alla delar behandlas i tillräcklig utsträckning. *Statens väg- och transportforskningsinstitut* för fram att en så stor andel av de utsläppsreduktioner som skatten bl.a. syftar till påverkas av handelssystemet hade motiverat en noggrannare analys av hur denna påverkan ser ut under olika antaganden om handelssystemet. *Stockholm Business Region* anför att utredningen inte har gjort någon analys kring hur en minskad tillströmning av besökare påverkar förutsättningarna för nya jobb i besöksnärsbranschen. Utredningen har inte heller utrett hur en sämre flygtillgänglighet påverkar andra samhällsområden som t.ex. hamnverksamhet. Detsamma gäller även för konferenser och möten.

Skälen för regeringens förslag

Den globala uppvärmningen fortsätter och forskning visar att den till största delen kan knytas till människans aktiviteter. Enligt FN:s klimatpanel är människans påverkan på klimatsystemet tydlig. De scenarier som i dag används för att bedöma framtida klimatförändringar visar på en fortsatt uppvärmning och förändringar i alla delar av klimatsystemet till följd av ökade växthusgashalter.

Flygets andel av den totala antropogena klimatpåverkan på global nivå har uppskattats till ca 4,9 procent 2005. Osäkerheten är dock stor och påverkan bedöms med 90 procents sannolikhet ligga i intervallet 2–14 procent. Flygandet har ökat mycket kraftigt och sedan 1990 har de globala utsläppen av koldioxid från luftfart ökat från ca 330 miljoner ton till 640 miljoner ton 2005. Om inga åtgärder vidtas kan klimatpåverkan från flyget enligt olika scenarier komma att öka med 1,9–4,5 gånger från 2005 till 2050.

Enligt det avtal som slöts under FN:s klimatmöte i Paris 2015 ska den globala temperaturökningen hållas väl under 2 grader och man ska sträva efter att begränsa den till 1,5 grader samt succesivt skärpa sina åtaganden.

Miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan, vilket är utformat i enlighet med FN:s ramkonvention om klimatförändringar, kallad klimatkonventionen, innebär att halten av växthusgaser i atmosfären ska stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Sverige och andra rika länder har enligt klimatkonventionen ett särskilt ansvar för att ta ledningen i klimatarbetet så att det globala målet kan nås.

Regeringen tillsatte utredningen om skatt på flygresor för att se över hur en sådan skatt kan utformas så att flygets klimatpåverkan kan minska i linje med Sveriges miljömål. Genom en skatt på flygresor kan flyget i högre utsträckning bära sina egna klimatkostnader. Utredningen föreslår en svensk punktskatt som baseras på passagerare i likhet med de flygskatter som finns i bl.a. Norge och Tyskland.

Klimat effekter, samordning med andra styrmedel m.m.

Ett stort antal remissinstanser anser att den effekt som förslaget om en skatt på flygresor beräknas innebära för klimatet är alltför begränsad och att en flygskatt därför inte bör införas. Flera är tveksamma till den effekt en svensk flygskatt kan förväntas ha på flyg som omfattas av EU ETS eftersom effekten endast blir att motsvarande utsläppsutrymme görs tillgängligt för andra aktörer. Det förs även fram att förslaget kan ha en motverkande effekt i den mening att utsläpp flyttar från flyg till exempelvis bil. Ett stort antal remissinstanser anser att regeringen i stället bör satsa på andra typer av styrmedel eller framhåller att skatten inte ger något incitament att arbeta mot ökad energieffektivitet eller en utfasning av fossila bränslen.

Regeringen anser, trots vad som anförts av flera remissinstanser, att en skatt på flygresor är ett första steg i rätt riktning för att minska flygets klimatpåverkan. Att en sådan skatt införs har också ett signalvärde och kan innebära att fler länder följer efter. Hur stora effekterna av en skatt på flygresor kan tänkas bli avseende flygets klimatpåverkan är svårt att uppskatta eftersom det är svårt att med precision i förväg säga vilka resor som kommer att utebli. Som vissa remissinstanser har fört fram finns det en risk för att utsläpp flyttar från flyg till bil. Det gäller framför allt för kortare flygsträckor.

Att skatten inte beräknas ha en större effekt än vad som redovisats i utredningen beror bl.a. på att skattenivåerna föreslås ligga på sådana nivåer att de, enligt utredningen, medför en begränsad risk för undvikande beteenden. Sådant undvikande beteende kan antingen ske genom att avresan sker från en utländsk flygplats nära Sverige i ett land som inte har flygskatt eller genom att resenärer väljer att köpa en flygbiljett till en utländsk flygplats i ett land som inte har flygskatt och därifrån köper en separat biljett till en destination utanför landet. I det senare fallet undviker resenärerna att betala den högre skatten för längre flygresor. Dylika anpassningar innebär som regel en merkostnad för resenären i form av längre restid, besvärligare bagagehantering och är olämpliga i ett transportpolitiskt perspektiv. Det kan också innebära att resenärer väljer längre resvägar och fler delresor med ökad klimatpåverkan som följd, vilket i så fall motverkar skattens syfte. För att begränsa risken för undvikande beteende och för att skatten inte ska få

stora regionala konsekvenser, finns det enligt utredningens mening skäl för att föreslå en skatt utan sekundära negativa effekter. Regeringen instämmer i dessa utgångspunkter. En skatt på flygbränsle skulle kunna ha en större effekt än den nu föreslagna skatten på flygresor men en sådan skatt är, på grund av internationell rätt, inte möjlig att införa. När det gäller EU ETS måste verksamhetsutövare och flygoperatörer köpa utsläppsrätter om deras utsläpp är större än deras tilldelning. Med de åtgärder som har förhandlats fram i översynen av handelsdirektivet väntas priserna på utsläppsrätter öka.

Vad gäller frågan om det i stället borde satsas på andra styrmedel anser regeringen att den ena lösningen inte utesluter den andra. Det är nödvändigt att arbeta på bred front för att bl.a. klimatmålen i Parisavtalet ska uppnås. Regeringen ska fortsätta att arbeta för en skärpning av EU ETS och prioriteten är att minska det totala utsläppsutrymmet inom EU ETS. Det globala klimatstyrmedel som Icao beslutade om i oktober 2016 välkomnas av regeringen och är något att bygga vidare på. Även andra förslag som förs fram av remissinstanserna är intressanta att analysera närmare. Regeringen anser emellertid inte att något av det som förs fram är hinder mot att även införa en skatt på flygresor.

Vad gäller frågan om skatten borde styra mot t.ex. ökad användning av biobränsle anför utredningen att ett undantag eller liknande kan vara en möjlighet att utveckla skatten i framtiden. Regeringen anser att en sådan inriktning är intressant. Som anges i avsnitt 6.4 är det dock inte självklart hur en sådan utformning skulle se ut och det behöver även säkerställas att en sådan reglering inte strider mot EU:s regler gällande statligt stöd. Det är dock en fråga som regeringen avser att analysera närmare med ambitionen att återkomma till.

Regeringen föreslår därför att det införs en skatt på flygresor samt att det i lagen föreskrivs att skatten ska betalas till staten.

Förslagets konsekvenser

Flertalet remissinstanser pekar på de negativa konsekvenser som de bedömer att förslaget kommer att innebära för just dem. Bland dessa återfinns såväl kommuner, landsting och länsstyrelser som mindre och större företag. De negativa effekter som pekas på gäller bl.a. tillgängligheten, sysselsättningen och näringslivets konkurrenskraft. Särskilt besöksnäringen pekas ut som ett område där remissinstanserna förväntar sig negativa effekter. Vidare framhålls att skatten går emot det transportpolitiska funktionsmålet, det regionalpolitiska målet om utvecklingskraft i alla delar av landet, den svenska exportstrategin, den svenska flygstrategin och regeringens övergripande mål om att Sverige år 2020 ska ha EU:s lägsta arbetslöshet. Även risken att införandet av en skatt på flygresor negativt kommer att inverka på målsättningen att attrahera fler flyglinjer till Sverige framhålls.

Utredningen bedömer att skatten endast kommer att ha en mindre effekt på sysselsättningen. Även effekterna på Sveriges konkurrenskraft bedöms bli begränsade. Vidare väntas den största delen av reduktionen i efterfrågan på flygresor ske där tillgången till alternativa färd sätt är god. Av det skälet bedömer utredningen att det är det sannolikt att skatten inte påverkar tillgängligheten till Sveriges glesbygd i någon större

utsträckning under förutsättning att nuvarande utbud av flyglinjer finns kvar. Vissa remissinstanser för fram att staten bör kompensera genom t.ex. ökat statligt stöd till regionala flygplatser eller genom att garantera att ett eventuellt minskat resande inte får ligga till grund för ett minskat flygutbud i kommande upphandlingar. Regeringen kommer noga att följa frågan hur t.ex. de regionala flygplatserna påverkas vid ett införande av en flygskatt och får vid behov återkomma med förslag på åtgärder. Regeringen ser behov av väl fungerande kommunikationer i hela landet, framför allt där alternativa färdsätt saknas. Att kompensera myndigheter för att deras tjänsteresor blir dyrare är dock inte aktuellt.

Flera remissinstanser pekar på risken för överflyttning till närliggande flygplatser i andra länder och vissa anser att den respektive regionen bör kompenseras för en eventuell överflyttning av flygtrafik. Utredningen bedömer att man kan räkna med 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 Malmö/Sturup och Köpenhamn/Kastrup. Konkurrensen och viss överflyttning av passagerare kan dock öka på vissa flyglinjer som är gemensamma för flygplatserna.

Vad särskilt gäller flygföretagen förs fram att de riskerar att behöva lägga ned vissa flyglinjer, att de avvaktar med att göra nyinvesteringar i mer klimatsmart teknik och att deras verksamhet kommer att påverkas negativt i allmänhet. Det förs fram att förslaget slår hårdast mot inrikesflyget eftersom det inte har möjlighet att flytta sina flyglinjer och mot lågprissegmentet samt att privata infrastrukturresurser och dess trafikering kommer att påverkas mer än kommunala och statliga flygplatser. Utredningen bedömer att skatten i stor utsträckning sannolikt kommer att läggas till biljettpriset. Effekterna bedöms dock komma att se olika ut för olika flygföretag. Givet att lågprisföretagens biljetter är billigare än de övriga flygföretagens kommer en skatt att, i procentuella termer, höja priset mer för lågprisföretagen. Det kan tänkas att färre passagerare då kommer att välja lågprisföretagen framför övriga aktörer. Regeringen instämmer i dessa bedömningar. Att detta skulle leda till att Skavsta flygplats behöver läggas ned, vilket förs fram som en risk av vissa remissinstanser, bedömer regeringen inte som sannolikt.

Vissa remissinstanser för fram att en uppföljning av en framtida implementering av skatten bör inkluderas i förslaget alternativt att en eventuell lag tidsbegränsas. Detta för att effekterna av en skatt på flygresor tycks svårbedömda och för att det inom en viss tidsperiod kan ha tillkommit globala styrmedel som gör att en nationell lag blir överflödigt eller behöver ändras till sitt innehåll. Regeringen kommer att följa utvecklingen och återkommer om det finns behov av en översyn.

Skatteintäkternas användning

Flera remissinstanser har synpunkter på vad skatteintäkterna ska användas till och föreslår att de borde öronmärkas till att användas till t.ex. upprustning av järnvägsnätet eller ytterligare miljö- och klimatsatsningar. I detta sammanhang bör framhållas att en statlig skatt inte öronmärks. Regeringen kopplar därför inte intäkterna till någon viss satsning.

Amerikansk inresekontroll

Flera remissinstanser för fram att ett införande av en skatt på flygresor skulle göra investeringen i en amerikansk inresekontroll på Arlanda olönsam eller att avtalet om inresekontrollen undermineras. Enligt utredningen kan det totala antalet avresande passagerare från flygplatser i Sverige förväntas öka även om en skatt på flygresor införs. Detta gäller särskilt för utrikesresorna. Ett införande av en skatt på flygresor kan komma att få konsekvenser i fråga om investeringen i en amerikansk inresekontroll på Arlanda. Regeringen kommer att följa utvecklingen och får vid behov återkomma med förslag på åtgärder.

Konsekvensanalysen och de beräkningar som ligger till grund för förslaget

De synpunkter som förs fram av *Ekonomistyrningsverket, Konjunkturinstitutet, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Stockholms universitet, Trafikverket, Luftfartsverket, Transportstyrelsen, Tillväxtverket, Jordbruksverket, Swedavia AB, Regelrådet, Regionförbundet Sörmland, Lycksele kommun, Östersunds kommun, Mora kommun, Föreningen Svenskt Flyg, SAS, Statens väg- och transportforskningsinstitut, Stockholm Business Region, Svensk Handel, Svenskt Näringsliv, Hemavan Tärnaby Airport, Jönköping Airport AB* och *Lycksele flygplats* och som specifikt avser förslagets konsekvensanalys eller beräkningsgrunder behandlas i avsnitt 8.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att en svensk punktskatt på flygresor baserad på passagerare införs. Vad som förs fram av remissinstanserna gällande behovet av styrning och val av styrmedel föranleder inte regeringen att avstå från sitt förslag eller att föreslå något annat styrmedel. Det ska i lagen om skatt på flygresor föreskrivas att skatten ska betalas till staten.

Lagförslag

Förslaget föranleder införandet av en ny lag om skatt på flygresor.

6.2 Lagens tillämpningsområde

Regeringens förslag: Skatt på flygresor ska betalas för kommersiella flygresor. Flygresor som utförs i militärflyg, annan statsflyg, ambulansflyg, eftersökning- och räddningsflyg, humanitärt flyg samt tull- och polisflyg faller utanför lagens tillämpningsområde.

Flyg för privat ändamål omfattas inte av lagen om skatt på flygresor. Inte heller omfattas bruksflyg (aerial works), fraktflyg och skolflyg av lagens tillämpningsområde.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Försvarsmakten* för fram att svenska nationella insatser bör ingå i begreppet militärflyg och därmed undantas från

flygskatt. Det svenska statsflyget bör omfattas av undantag. I andra hand bör beställaren ersätta Försvarsmakten för de merkostnader som en flygskatt innebär alternativt en anslagsökning. *Tullverket* för fram att vad som menas med tullflyg och övriga typer av transporter som räknas upp i definitionen inte framgår av förslaget till lag om flygskatt. Information om detta finns i stället i författningskommentaren. Det bör enligt verkets uppfattning tydligare framgå av definitionerna i författningsförslaget vad som avses med de olika typerna av transporter. *Tullverket* anser även att definitionen och den närmare avgränsningen av vad som är ett tullflyg behöver ses över. Det kan annars riskera att framstå som att alla resor som t.ex. en anställd vid *Tullverket*, som är involverad i tullverksamhet, gör kommer att vara undantagna från skatt. *Göteborgs universitet* vill understryka att allt flyg i princip borde beskattas. *Naturskyddsföreningen i Göteborg* anser att även gods bör omfattas av skatten.

Skälen för regeringens förslag: En flygskatt bör uppmuntra konsumenter att välja mer miljövänliga alternativ, vilket i sin tur kan leda till minskade utsläpp och mindre klimatpåverkan. Exempelvis den franska och den tyska flygskatten är utformade på det sättet att det är kommersiella luftfartygsföretag som är skattskyldiga. Även regeringen anser att det är de kommersiella flygresorna som skatten bör träffa, dvs. att privatflyget bör lämnas utanför. För en sådan konstruktion talar även att det inte finns några reella möjligheter att i skattehänseende kontrollera privatflyget. Regeringen föreslår därför att skatt på flygresor ska betalas för kommersiella flygresor.

Utredningen föreslår att den åtskillnad som görs mellan användning av luftfartyg i fråga om passagerartransporter för annat än privat ändamål respektive för privat ändamål i lagen (1994:1776) om skatt på energi, förkortad LSE, bör kunna tjäna som viss vägledning för gränsdragningen mellan kommersiellt och icke kommersiellt flyg. Regeringen instämmer i den bedömningen.

Utredningen anger att enligt 1 kap. 11 § LSE utgör användning av luftfartyg för transport av passagerare mot ersättning användning för annat än privat ändamål. Motsvarande bör enligt regeringen gälla för att en flygresa ska anses vara kommersiell i den mening som avses i lagen om skatt på flygresor. Ersättningen bör enligt förarbetena till lagen om skatt på energi vara av en viss storlek för att ändamålet ska vara kommersiellt (prop. 2014/15:40 s. 11). Utredningen anför dock att kundrabatter och lockpriser som förekommer inom det reguljära linjeflyget aldrig kan innebära att dessa flygningar anses utförda för privat ändamål. Detsamma bör enligt regeringen gälla för lagen om skatt på flygresor. Persontransport av flygföretag i linjetrafik, taxifyg och annan persontransport mot ersättning, t.ex. transport som företag utför inom den egna verksamheten mot ersättning, är enligt förarbetena till lagen om skatt på energi att anse som luftfart utförd för annat än privat ändamål (prop. 2014/15:40 s. 10). Utredningen för fram att transport som företag utför inom den egna verksamheten utan ersättning däremot är att anse som utförd för privat ändamål, vilket regeringen anser även bör gälla för lagen om skatt på flygresor.

Utredningen anser, med hänvisning till vad som enligt ovanstående gäller enligt lagen om skatt på energi, att transporter av personer i linjefart, chartertrafik, taxifyg och annan persontransport i flyg mot

ersättning ska anses som kommersiella och omfattas av lagen om skatt på flygresor. Regeringen instämmer i den bedömningen. Utredningen för dock fram att det bör understrykas att flygresor enligt lagen om skatt på flygresor ska anses som kommersiella även om de utförs utan direkt ersättning. Det kan exempelvis vara fråga om en resa som utförs mot bonuspoäng eller ingår i ett kontrakt mellan flygpersonal och flygföretag. Regeringen delar den bedömningen.

Ett annat exempel på användning av luftfartyg för annat än privat ändamål enligt lagen om skatt på energi är offentliga myndigheters användning eller användning för offentliga myndigheters räkning (1 kap. 11 § LSE). Detta gäller även om ingen ersättning utgår eller om den ersättning som utgår endast är avsedd att täcka kostnaderna för flygningen. Till sådana flygningar hör t.ex. militärt flyg, räddningstjänst, skogsbrandsbevakning, trafikövervakning och inspektion av kraftledningar (prop. 2014/15:40 s. 12). Utredningen för därför fram att persontransporter i militärflyg, ambulansflyg, eftersöknings- och räddningsflyg, humanitärt flyg samt tull- och polisflyg är kommersiella men att dessa emellertid inte ska vara föremål för flygskatt. Regeringen instämmer i denna bedömning. Inte heller utländskt statsflyg ska falla inom lagens tillämpningsområde, även om det kan betraktas som kommersiellt. En sedan länge etablerad folkrättslig regel är att en främmande stat får immunitet i civilrättsligt hänseende, dvs. att en stat inte kan instämmas till ett annat lands domstolar eller göras föremål för ingripande från annat lands myndigheter. På skatteområdet har den folkrättsliga regeln fått till följd att en främmande stat inte beskattas i annan stat såvida inte den främmande staten bedriver näringsverksamhet från fast driftställe i den andra staten eller där innehar näringsfastighet eller liknade egendom. Regeringen anser emellertid att svenskt statsflyg ska omfattas av flygskatten. *Försvarsmakten* anser att det svenska statsflyget bör omfattas av undantag alternativt att beställaren bör ersätta *Försvarsmakten* för de merkostnader som en flygskatt innebär eller att det ges en anslagsökning. Regeringen delar inte den uppfattningen utan anser att även flygresor med det svenska statsflyget bör omfattas av skatteplikt. De budgetära konsekvenserna av skatten bedöms bli begränsade och bör därmed rymmas inom *Försvarsmaktens* befintliga anslag.

Sammantaget anser regeringen att all transport av passagerare i linjefart, chartertrafik, taxiflyg och annat flyg som utförs mot ersättning ska omfattas av lagen samt att flygresor med militärflyg, ambulansflyg, eftersöknings- och räddningsflyg, humanitärt flyg, tull- och polisflyg samt annan stats statsflyg ska falla utanför lagens tillämpningsområde.

Skattefriheten för de uppräknade flygen kan åstadkommas på olika sätt. Ett sätt är att i lagen föra in undantag från skatteplikt för de aktuella flygen. Ett annat sätt är att föra in en legaldefinition av begreppet kommersiella flygresor som leder till att de aktuella flygen utesluts från lagens tillämpningsområde. Utredningen förespråkar i sitt förslag den andra lösningen eftersom ett stort antal undantag i en lag ofta medför att lagen blir svår att överblicka. Regeringen gör samma bedömning som utredningen och föreslår att en definition av begreppet kommersiella flygresor införs i lagen.

Tullverket anser att det av lagtexten bör framgå vad som avses med de olika typerna av transporter. Tullverket anser även att definitionen och den närmare avgränsningen av vad som är ett tullflyg behöver ses över. Det kan annars riskera att framstå som att alla resor som t.ex. en anställd vid Tullverket, som är involverad i tullverksamhet, gör kommer att vara undantagna från skatt. Med transport i militärflyg avses transport av passagerare i flygplan för militärt ändamål som är direkt knutet till militär verksamhet. Det förekommer att Försvarsmakten chartrar civila och utländska militära flygplan för trupptransporter vid övningar och internationella insatser. Även sådana transporter innefattas i begreppet militärflyg. Däremot innefattas inte transport av passagerare för civila ändamål som utförs av militärt flygplan. Med transport i annan statsflyg avses flyg som utförs uteslutande vid officiella uppdrag för transport av någon som i en annan stat än Sverige är regerande monark, hans eller hennes närmaste familj, statsöverhuvud, regeringschef eller statsråd. Med ett officiellt uppdrag avses ett uppdrag där den berörda personen agerar inom ramen för sin tjänsteutövning. Med transport i ambulansflyg avses flygningar som enbart syftar till att tillhandahålla akutsjukvård, genom att transportera medicinsk personal, sjuka eller skadade personer och andra direkt involverade personer, exempelvis anhörig till en skadad person. Med transport i eftersöknings- och räddningsflyg avses transport i flygplan som erbjuder eftersöknings- och räddningstjänster i form av övervakning, kommunikation och samordning i samband med nödlägen och eftersöknings- och räddningsfunktioner, första hjälpen eller av transport av sårade och sjuka. Exempelvis innefattas transporter av passagerare som sker i Kustbevakningens flyg i detta begrepp. Enligt förordningen (2007:853) med instruktion för Kustbevakningen har myndigheten till uppgift att bedriva sjöövervakning och utföra räddningstjänst till sjöss. I Kustbevakningens uppgift att bedriva sjöövervakning ingår att ansvara för eller bistå andra myndigheter med övervakning, brottsbekämpande verksamhet samt kontroll och tillsyn. Kustbevakningen ska också i enlighet med särskilda föreskrifter ansvara för miljöräddningstjänsten till sjöss samt ha beredskap för och på anmodan av räddningsledare delta i sjöräddningstjänst och annan räddningstjänst. Även all typ av transport av passagerare med flyg som utförs med stöd av lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, till exempel fjällräddning, flygräddning, sjöräddning och efterforskning av försvunna personer, innefattas i begreppet eftersöknings- och räddningsflyg. Med transport i humanitärt flyg avses transport i flygplan som enbart utförs för humanitärt ändamål. Det gäller transport av hjälppersonal under eller efter en nödsituation eller katastrof, och personer som evakueras från en plats där deras liv eller hälsa hotas av nödsituationen eller katastrofen. Med transport i tull- eller polisflyg avses transport av passagerare som är direkt knuten till polis- och tullverksamhet. Transport i både civilt registrerade och militära flygplan innefattas i begreppet. Detta innebär att endast transport i tull- eller polisflyg, och inte exempelvis i reguljärt flyg, utesluts från lagens tillämpningsområde. De ovan angivna förklaringarna av ambulansflyg, eftersöknings- och räddningsflyg, humanitärt flyg samt tull- och polisflyg har utformats med förebild i definitionerna av dessa begrepp i kommissionens beslut av den 8 juni 2009 om den närmare tolkningen av

luftfartsverksamhet enligt bilaga I till Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG. Regeringen anser inte att lagtexten behöver förtydligas ytterligare i denna del.

Försvarsmakten anser att svenska nationella insatser bör ingå i begreppet militärflyg och därmed undantas från flygskatt. Ovan framgår vad som anges i utredningens författningskommentar gällande bl.a. militärflyg. Det anges att det förekommer att Försvarsmakten chartrar civila och utländska militära flygplan för grupptransporter vid övningar och internationella insatser samt att även sådana transporter innefattas i begreppet militärflyg. Regeringen anser att detsamma ska gälla vid nationella insatser.

Göteborgs universitet för fram att allt flyg i princip borde beskattas. Avgränsningen mellan kommersiella flygresor och resor för privat ändamål är dock framför allt föranledd av att det inte finns några reella möjligheter att i skattehänseende kontrollera privatflyget. Utredningen för fram att som privatflyg räknas all annan civil flygverksamhet än flygtrafik mot betalning. Grundläggande för privatflyget är alltså att piloten eller organisationen inte får ta betalt för passagerare. Utredningen för även fram att det finns en mängd mindre flygoperatörer i Sverige som tillhör privatflyget men att det inte finns något system som registrerar vem som utför privatflygningar och hur många som åker med. Dessutom utförs ofta privatflygningar i okontrollerat luftrum, vilket innebär att flygtrafiken inte övervakas och leds av en flygtrafikledning och därmed finns det inget krav på färdplan för flygningar dagtid enligt de trafikregler som gäller för flygningar i okontrollerat luftrum. Om flygningen sker utanför kontrollerat luftrum och utan färdplan blir den oftast inte heller känd och debiterbar för undervägsavgift. Vidare dras i luftfartslagen (2010:500) en gräns mellan tillståndskrävande och tillståndsfri luftfart. Denna gränsdragning sker med utgångspunkt i om luftfarten sker mot betalning eller inte. Generellt kan sägas att luftfart som inte sker mot betalning, dvs. privatflygning, är tillståndsfri.

Åtskilliga flygningar med privatflyg kommer således sannolikt aldrig in i något system för flygtrafiken. Att hantera många små privata flygoperatörer vid sidan av de etablerade flygföretagen i ett system för flygskatt skulle därför troligen medföra omfattande administrativa och kontrollmässiga svårigheter för beskattningsmyndigheten. Regeringen anser därför att flygskatt inte ska tas ut för flygresor som utförs för privat ändamål.

Som ovan framgår gäller den föreslagna lagen enbart för transport av passagerare. *Naturskyddsföreningen i Göteborg* anser att även transport av gods bör omfattas. Regeringen anser dock att lagen, i likhet med de lagar om flygskatt som finns i andra europeiska länder, endast bör omfatta transport av passagerare. Bruksflyg (aerial work), som mot betalning utför arbete med hjälp av luftfartyg – t.ex. bogsering av segelflygplan, inspektioner, jordbruks- och skogsbruksflyg, flygfotografering och reklamflyg – faller utanför lagens tillämpningsområde. Detsamma gäller också fraktflyg.

Inte heller skolflyg omfattas av lagen tillämpningsområde. En flygskola utför inte kommersiella flygresor. För att få transportera betalande passagerare krävs att operatören har ett drifttillstånd och en

operativ licens, se avsnitt 6.6. Det har inte en flygskola, varför betalande passagerare inte får transporteras i skolflyg.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att skatt på flygresor ska betalas för kommersiella flygresor. Flygresor som utförs i militärflyg, annan statsflyg, ambulansflyg, eftersökning- och räddningsflyg, humanitärt flyg samt tull- och polisflyg faller dock utanför lagens tillämpningsområde. Svenskt statsflyg ska omfattas av flygskatten. Flyg för privat ändamål ska inte omfattas av lagen om skatt på flygresor. Inte heller omfattas bruksflyg (aerial works), fraktflyg eller skolflyg.

Lagförslag

Förslaget införs i 1 och 2 §§ i den nya lagen om skatt på flygresor.

6.3 Skattepliktens omfattning

Regeringens förslag: Skatteplikt ska gälla för flygresor med flygplan som är godkända för transport av fler än tio passagerare. Flygskatt ska tas ut för passagerare som reser i flygplan från en flygplats i Sverige.

Regeringens bedömning: Resor med helikoptrar ska inte omfattas av lagen om skatt på flygresor.

Utredningens förslag och bedömning: Överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: *Energimyndigheten* anser att man bör utreda möjligheten att införa skatt även vid ankomst vid utrikesresor, med undantag för de länder som redan har infört en flygskatt, för att ytterligare differentiera mellan inrikes- och utomeuropeiskt flyg. *Tankesmedjan Fores* för fram att små flygplan och helikoptrar inte bör undantas. Att bara ta ut skatt för flygplan med över tio passagerare innebär att den klimatmässigt värsta formen av flyg undantas – chartrade flygplan för mycket få passagerare. Samma sak gäller helikoptertransport. *AVCON AB* för fram att det finns både miljömässiga och glesbygdsrelaterade skäl att öka den minsta storleken på de flygplan som inte omfattas av skatteplikt från tio till femtio stolar. Många mindre orter är beroende av flyg för att nå viktiga destinationer, främst Stockholm.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Flygresor som omfattas av skatteplikten

För att tillämpning och kontroll av systemet ska fungera måste det vara praktiskt möjligt att kunna fastställa att flygresor med ett visst flygplan omfattas av skatteplikt.

Som har förts fram av utredningen finns det inte något system som registrerar persontransporter i privatflyg. Detsamma gäller för taxiflyg och annat flyg mot betalning. Sådana flyg behöver inte heller nödvändigtvis använda sig av flygplatser som är öppna och bemannade. Det kan således i efterhand vara svårt att kontrollera om transport i dessa flyg har utförts så att skatt ska betalas. Taxiflyg och annat flyg mot

betalning ger dock, liksom övrigt flyg, upphov till utsläpp av växthusgaser. Utredningen anser att övervägande skäl emellertid talar för att lagen bör avgränsas på så sätt att flygresor med mindre flygplan, som ofta används för taxifyg och annat flyg mot betalning, inte ska omfattas av skatteplikt. Regeringen delar den uppfattningen. Regeringen anser således inte att, som *Tankesmedjan Fores* för fram, flygresor med små flygplan bör omfattas.

Utredningen för fram att med mindre flygplan avses i detta sammanhang ett flygplan som är godkänt för transport av högst tio passagerare eller med en högsta startvikt som inte överskrider 5 700 kilogram. För det ändamål som nu är aktuellt är det dock tillräckligt att i lagen om skatt på flygresor enbart relatera till antalet passagerare. Här kan noteras att flygplan med en startvikt under 5 700 kilogram också är undantagna från reglerna om utsläppshandel. Motsvarande gräns återfinns även i Storbritanniens regelverk om flygskatt.

AVCON AB för fram att turbopropflygplan inte orsakar samma klimatpåverkan som andra flygplan. Regeringen finner dock inte anledning att föreslå ett undantag för flygresor med denna typ av flygplan. Inte heller anser regeringen att, som *AVCON AB* föreslår, skattefriheten ska utökas till att gälla flygresor med flygplan som är godkända för transport av upp till femtio passagerare. Regeringen föreslår således att skatteplikt ska gälla för flygresor med flygplan som är godkända för transport av fler än tio passagerare. Det innebär att huvudsakligen flygresor med flygplan i linjefart och chartertrafik kommer att omfattas av skatteplikt.

Helikoptrar

Eftersom helikoptrar ger upphov till utsläpp av växthusgaser har utredningen övervägt om även kommersiella persontransporter med helikoptrar ska omfattas av flygskatt. Det finns emellertid få helikoptrar som är godkända för mer än tio passagerare. Dessutom skulle det bli svårt att kontrollera att skattereglerna följs eftersom en stor del av helikoptertrafiken i Sverige bedrivs enligt visuella flygregler. Om flygningen inte sker till en instrumentflygplats lämnas ofta ingen färdplan och därmed finns inget underlag att hämta från färdplansdata. Helikoptrar är inte heller skyldiga att betala undervägsavgift. Följaktligen finns inte heller i det faktureringsystemet något underlag att hämta som kontrollunderlag vid beskattning.

Med hänsyn till det angivna anser regeringen, till skillnad från vad som anförts av *Tankesmedjan Fores*, att resor med helikoptrar som utför kommersiella persontransporter inte ska omfattas av flygskatt.

Definition av begreppet flygplan

Utredningen har övervägt om begreppet flygplan bör få en definition i lagen om skatt på flygresor. Nedan ges ett par exempel på hur begreppet definieras i andra sammanhang.

I kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 923/2012 av den 26 september 2012 om gemensamma luftfarts- och driftsbestämmelser för tjänster och förfaranden inom flygtrafiken och om ändring av

genomförandeförordning (EG) nr 1035/2011 och förordningarna (EG) nr 1265/2007, (EG) nr 1794/2006, (EG) nr 730/2006, (EG) nr 1033/2006 och (EU) nr 255/2010 definieras flygplan som ett motordrivet luftfartyg som är tyngre än luften och som erhåller sin lyftkraft under flygning främst genom aerodynamiska reaktioner på ytor som förblir fasta under givna flygtillstånd.

Luftfartsinspektionen definierade i sin definitionssamling flygplan enligt följande: (Aeroplane) Luftfartyg tyngre än luften, som framdrivs av en kraftkälla och som erhåller sin lyftkraft under flygning huvudsakligen genom luftens reaktion mot ytor, vilka förblir fasta under givna flygtillstånd.

Luftfartslagen innehåller inte någon definition av vare sig flygplan eller luftfartyg.

Det finns enligt utredningens mening inte någon anledning att i lagen föra in en definition av begreppet flygplan som i sig kan vara svårförstådd. Utredningens uppfattning är att det inte heller råder några tvivel om vad som avses med flygplan. Regeringen delar utredningens bedömningar. Någon definition av begreppet flygplan föreslås därför inte tas in i lagen om skatt på flygresor.

Passagerare och avresa från flygplats i Sverige som förutsättningar för skatteplikt

En grundläggande förutsättning för att skatteplikt ska uppkomma är att det är passagerare som transporteras i flygplanen. Detta ligger i linje med vad som gäller i fråga om flygskatt i andra länder, exempelvis Norge och Storbritannien. En skatt som baseras på passagerare saknar direkt koppling till utsläppsmängder av växthusgaser. Den kan därför inte användas för att särskilja flygplan med olika bränsleförbrukning och utsläppsdata. Det betyder dock inte att en sådan skatt behöver sakna miljöeffekt. Om skatten medför att konsumenter avstår från vissa flygresor eller väljer effektivare flygplan eller transportslag som genererar mindre utsläpp av växthusgaser kan skatten leda till mindre utsläpp och klimatpåverkan.

En annan förutsättning för att skatteplikt ska uppkomma är att avresan sker från en flygplats belägen på svenskt territorium. Eftersom flygplats är ett i sammanhanget centralt och viktigt begrepp ska en definition av begreppet flygplats tas in i lagen. Begreppet flygplats ska ges samma innebörd som i luftfartslagen. Definitionen där motsvarar Internationella civila luftfartsorganisationens, kallad Icao, definition av flygplats.

Utredningen har även diskuterat om flygskatt ska tas ut för passagerare som ankommer till Sverige med flyg och kommit fram till att detta inte är lämpligt. Regeringen gör samma bedömning som utredningen. En sådan ordning skulle bl.a. kunna medföra att ett flygföretag får betala dubbla flygskatter för en och samma flygresa, om en passagerare reser från ett land som också tar ut flygskatt. *Energimyndigheten* anser att man bör utreda möjligheten att införa skatt även vid ankomst vid utrikesresor, med undantag för de länder som redan har infört en flygskatt. Regeringen anser dock att en sådan lag skulle bli oförutsebar och svårtillämpad för de skattskyldiga eftersom förutsättningen att flygskatt inte tas ut av den andra staten skulle kunna förändras med mycket kort varsel.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att skatteplikt ska gälla för flygresor med flygplan som är godkända för transport av fler än tio passagerare. Regeringen anser således inte att skatteplikt ska gälla för flygresor med mindre flygplan eller helikoptrar. Flygskatt ska tas ut för passagerare som reser i flygplan från en flygplats i Sverige. Flygskatt ska inte tas ut vid ankomst.

Lagförslag

Förslaget införs i 3 § i den nya lagen om skatt på flygresor.

6.4 Undantag från skatteplikt

Regeringens förslag: 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 eller
- transit- och transferpassagerare.

Regeringens bedömning: Något regionalt avgränsat undantag från flygskatt eller undantag från skatteplikt för flygningar som utförs med en viss inblandning av biobränsle bör inte införas.

Utredningens förslag och bedömning: Överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: *Förvaltningsrätten i Falun* för fram att frågan kan ställas om den valda skattebasen, antalet passagerare differentierade genom undantagen i den föreslagna 4 §, är lätt att kontrollera. I detta fall bör det ligga i flygföretagens intresse att inom ramen för befintligt redovisningssystem särredovisa undantagen med t.ex. en kod för att slippa passagerarlistor. *Länsstyrelsen i Skåne län* anser att regeringen ytterligare bör undersöka möjligheten till regionala undantag utifrån geografiskt läge och regionala förutsättningar i Sverige för att inte slå mot glesbygdsregioners näringsverksamhet. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anför att om en flygskatt skulle införas, förordar länsstyrelsen undantag för norra Sverige alternativt compensation genom ökat statligt stöd till regionala flygplatser. *Länsstyrelsen i Värmlands län* avstyrker att den föreslagna skatten ska omfatta resor från alla flygplatser utan föreslår att resor från flygplatser där den årliga passagerarvolymen underskrider ett visst antal undantas från flygskatten. *Konsumentverket* ser positivt på att utreda om det vore möjligt att göra undantag för flygningar som utförs med biobränsle. *Stockholms universitet* anser att möjligheten till eventuella lättnader för resor inom glesbygd eller mellan glesbygd och tätort skulle ha kunnat utredas ytterligare. Det är inte uteslutet att sådana lättnader kan utformas som är kompatibla med unionsrätten, trots statsstödsregler. Utredningens hänvisning till avsaknad av underlag som motivering till varför undantag inte bör införas räcker inte. *Stockholms universitet* vill framhålla det olämpliga i att via uttalanden i specialmotiveringen styra hur domstolar ska tolka

skattelagstiftningen. Att anföra att lagens skrivna undantag ska tolkas restriktivt får ingen verkan utifrån grundsatsen om beskattningens föreskriftskrav och grundsatsen om domstolarnas oberoende. Önskar lagstiftaren restriktivitet bör det på något sätt framgå av lagtexten. Stockholms universitet anser inte att sakliga skäl presenteras för att flygande personal, som i tjänsten transporteras till en plats för att de där ska kunna inträda i aktiv tjänst, ska skattebeläggas. Det är svårt att anse att en sådan transport kan likställas med en privat resa till en arbetsplats. Vidare uppkommer onödiga problem vad gäller gränsdragning och administration i de fall flygande personal som transporteras på sådant sätt av någon anledning träder i aktiv tjänst. Universitetet är mycket kritiskt till förslaget att bl.a. ledsagare och personliga assistenter inte ska befrias från skatt. En skatt som tas ut på en medföljande personlig assistent kan utgöra en diskriminerande åtgärd som motverkar den överordnade ambitionen att funktionshindrade ska kunna delta på lika villkor i samhället. *KTH* anför att om regeringen, exempelvis av regionalpolitiska skäl, skulle vilja undanta norra Norrland och Gotland från skatten så skulle fortfarande över 90 procent av klimatvinsten bestå. När det gäller Gotland finns det också ett klimatmässigt argument för ett undantag. Att resa till Gotland med snabbfärjor ger en minst lika stor klimatpåverkan som att flyga dit. Samtidigt subventioneras färjetrafiken till Gotland med ca 500 miljoner kronor per år medan flyget inte får någon subvention alls. Att i detta läge lägga på en flygskatt är således svårt att förena med kravet på lika villkor för de olika transportslagen. *Trafikanalys* påpekar att det är viktigt att en ny skatt upplevs som motiverad, rimlig och rättvis. *Trafikanalys* anser att det kan vara rimligt med någon form av flygskatt men att det i den fortsatta beredningen, som förefaller kräva ytterligare kunskapsunderlag, är viktigt att överväga om inte starka skäl talar för att försöka få igenom och utnyttja möjliga undantag och nedsättningar i Sveriges regionalstödsområde och för Gotland. *Jordbruksverket* för fram att målet för regional tillväxt även torde kunna ligga till grund för en regional differentiering av flygskatt. Det behöver undersökas vilka regionala skattelättnader som är möjliga enligt EU:s regelverk för statligt stöd. *Jämtlands läns landsting* anför att utsläppen från flyget till Sveriges norra delar, med förhållandevis dåliga alternativa transportmöjligheter, givetvis står för en ytterst liten andel av de totala utsläppen från flygtrafiken. Utifrån detta förhållande kan det förefalla rimligt att överväga regionala undantag från den föreslagna flygskatten. *Region Dalarna* påpekar att det i betänkandet konstateras att mer avlägset belägna delar av landet drabbas hårdare av förslaget till flygskatt men att detta inte är tillräckliga skäl för att föreslå undantag för dessa regioner eller att införa särskilda åtgärder. Detta är väldigt olyckligt. *Regionförbundet i Kalmar län* för fram att om förslaget genomförs bör regioner där alternativ kollektivtrafik inte är möjlig undantas från flygskatt. *Region Värmland* anför att om ett statligt bidrag skulle vara aktuellt förefaller det i stället vara en bättre lösning att undanta regionala och kommunala flygplatser från skatten. *Region Västerbotten* påpekar att utredningen konstaterar att mer avlägset belägna delar av landet drabbas hårdare men kommer till slutsatsen att detta faktum inte är tillräckligt skäl för att föreslå undantag för dessa regioner eller införa särskilda åtgärder. Detta är olyckligt. Regionen för även fram att flygresor till

målpunkter i Västerbottens län via nationella navet skulle komma att belastas med ytterligare beskattning kopplat till två inrikesresor, vilket inte blir fallet om det slutliga resmålet ligger inom Arlandas närområde. *Kiruna kommun* vill poängtera att regionala undantag i högsta grad är nödvändigt för glesbygdens överlevnad. *Gällivare kommun* anser att något som bör lyftas fram är stöd för att införa undantag från skatteplikt för flygningar som utförs med viss inblandning av biobränsle. Även om det inte är något som utredningen rekommenderar i nuläget så är det av stor vikt att frågan utreds ytterligare. *Storumans kommun* anför att mot bakgrund av utredningens slutsatser om att de små regionala flygplatserna kommer att uppleva de största negativa konsekvenserna, vill kommunen starkt avråda från förslaget att införa en generell flygskatt. Vidare konstaterar utredningen att den bransch som kommer att uppleva flest negativa konsekvenser, förutom själva flygbranschen, är turism- och besöksnäringen. Kommunen vill därför även av denna anledning starkt avråda från att genomföra utredningens förslag. För det fall förslaget skulle genomföras är det av allra största vikt att beskattningen differentieras så att de transportpolitiskt motiverade flygplatserna undantas. *Luleå kommun* menar att om en flygskatt införs i Sverige bör regioner som saknar realistiska alternativ till flyget undantas från flygskatten. *Lycksele kommun* för fram att de regioner som befinner sig utanför det nationella flygnav som Arlanda utgör får dubbel börda då flygresor till dessa platser via nationella navet belastas med tre gånger så hög flygskatt. *Vilhelmina kommun* för fram att utredningen konstaterar att mer avlägset belägna delar av landet drabbas hårdare men kommer till slutsatsen att detta faktum inte är tillräckligt skäl för att föreslå undantag för dessa regioner eller införa särskilda åtgärder. Detta är mycket olyckligt. Kommunen för även fram att flygresor till målpunkter i Västerbottens län via nationella navet skulle komma att belastas med ytterligare beskattning kopplat till två inrikesresor, vilket inte blir fallet om det slutliga resmålet ligger inom Arlandas närområde. *Umeå kommun* för fram att de regioner som befinner sig på längre avstånd från det nationella och internationella flygnavet Arlanda kan komma att belastas med dubbel beskattning (två inrikesresor) vilket inte blir fallet om det slutliga resmålet ligger inom Arlandas närområde. *Örnsköldsviks kommun* menar att om en flygskatt införs bör regioner som saknar realistiska alternativ till flyget undantas från skatten. De regionala konsekvenserna för regioner som saknar alternativ till flyg blir för stora. Regionala undantag från flygskatten är nödvändigt för att Sverige ska kunna införa en flygskatt över huvud taget. *Östersunds kommun* finner det inte helt klargjort vad som sker vid en inrikesresa med mellanlandning. Kommer skatt att tas ut en eller två gånger? *Växjö kommun* för fram att eftersom flygskatten föreslås vara baserad på antalet passagerare blir inte skatten på något sätt styrande för att få fram energieffektivare flyg eller ökad användning av biodrivmedel. Kommunen hade därför gärna sett att utredningen haft med ett förslag som ger incitament till flygföretag som satsar på detta, kanske genom ett undantag från skatt eller en lägre skattenivå. *Kristianstads kommun* för fram att flygskatten i kombination med andra kostnadsökningar kan innebära att inhemska flygföretag helt får lägga ner vissa linjer. För Kristianstads del finns en risk att inrikesflyget hotas. En lösning kan vara

att utforma skatten så att undantag görs för inrikesflyg från och till regionala flygplatser, mellan orter där tågtrafiken inte är tillräckligt fungerande. Eftersom flygskatten föreslås vara baserad på antalet passagerare, blir inte skatten på något sätt styrande för att få fram energieffektivare flyg eller ökad användning av biodrivmedel. Dessa åtgärder bidrar ju också till att minska utsläppen av koldioxid från flyget. Kommunen hade därför gärna sett att utredningen haft med ett förslag som ger incitament till flygföretag som satsar på detta, kanske genom ett undantag från skatt eller en lägre skattenivå. *Hjelmco Oil AB* föreslår att passagerare i luftfartyg äldre än 50 år undantas från skatteplikt oavsett vikt och antal passagerarplatser. Vad som är känt berör det endast två gamla DC-3:or som hålls i flygande skick av organisationerna Flygande Veteraner och Vallentuna Aviatörförening. *Swedish Business Travel Association*, förkortat SBTA, anser, om en flygskatt ändå införs, att de flygbolag som redan har investerat i användning av biobränsle inte ska behöva betala lika mycket skatt som övriga flygbolag som inte använder biobränsle. Det måste finnas incitament för flygbolagen att investera i miljövänligt bränsle, effektivare motorer eller i utveckling av flygplansmaterial. SBTA föreslår att de flygningar som utförs med en viss inblandning av biobränsle undantas från skatteplikt. *Svenskt Näringsliv* anser att utredningens förslag att inte göra några undantag för användning av biobränslen också innebär minskade incitament att fortsätta öka användningen av dessa bränslen. *Sveriges Kommuner och Landsting*, förkortat SKL, menar att det är viktigt att beakta hur skatten påverkar de delar av Sverige där flyget har avgörande betydelse för tillgängligheten. SKL anser att det är viktigt att de regionala konsekvenserna beaktas och att regionala undantag kan behövas för att motverka negativa effekter. *Världsnaturfonden WWF* anser att regeringen bör överväga att göra vissa undantag i skatteplikten för de flygplan som når upp till hög bränsleeffektivitetsprestanda och använder inblandning av hållbara biobränslen, tills dess det finns ett system som gynnar inblandning och produktion av hållbara flygbränslen. *Etail Advice AB*, *Kalmar Öland Airport*, *Norden Machinery AB*, *Elproj teknik AB*, *Gota Media AB*, *Kalmar Kommunbolag AB*, *Snickerkima AB*, *Attraktiva Oskarshamn AB*, *KIFAB i Kalmar AB*, *Envicon Miljökonsult*, *Kalmarsund Hotell AB*, *Kalmar Science Park AB* och *Reglertekniska Ingenjörbyrå AB* anser att om förslaget genomförs bör regioner där alternativ kollektivtrafik är bristfällig eller saknas undantas från flygskatt. *Tankesmedjan Fores* för fram att liksom andra transportslag har flyget en betydande potential att effektiviseras och skifta från fossila till förnybara drivmedel, vilket bör stimuleras. Det sker bättre med differentierade avgifter än med en lika för alla-skatt. I delar av Sverige är det redan i dag enkelt att avstå från att ta flyget och en omställning bör påskyndas, medan det i delar av landet där tåget är sämre utbyggt och avstånden längre kan vara aktuellt med ett tidsbegränsat undantag från kostnadshöjningen. Differentierade avgifter utifrån klimatpåverkan eller i andra hand förnybara drivmedel vore i linje med hur Sverige beskattar andra fordonsslag, t.ex. personbilar. *Skellefteå Airport* menar att om förslaget om införande av flygskatt genomförs bör regioner där alternativa transportmöjligheter saknas undantas från flygskatt. *Norrbottens Kommuner* anser att vid ett eventuellt införande av en

flygskatt måste denna vara differerad beroende på avstånd och att alternativa miljövänligare färdsätt finns tillgängliga. Det är inte rimligt att skatten är likadan mellan Stockholm och Göteborg som mellan Stockholm och Kiruna. Därför kräver Norrbottens Kommuner att utredningens förslag till flygskatt som den nu är konstruerad arbetas om och avståndsdifferentieras. Det behövs en fördjupad analys om möjligheter till regionala undantag enligt regelverket om statligt stöd. *Lycksele Flygplats* anför att de regioner som befinner sig utanför det nationella flygnav som Arlanda utgör får i sammanhanget dubbel börda då flygresor till dessa platser via nationella navet belastas med tre gånger så hög flygskatt. *Ryanair* för fram att skatten anses vara miljömässigt rationell men att den samtidigt underlättar för transferflyg och därigenom att flera flygresor görs. *BRA* anser att en regional differentiering av flygskatten skulle kunna bidra till att målkonflikter undviks och bör därför utredas. *Region 8* påpekar att utredningen konstaterar att mer avlägset belägna delar av landet drabbas hårdare men kommer till slutsatsen att detta faktum inte är tillräckligt skäl för att föreslå undantag för dessa regioner eller införa särskilda åtgärder. Detta är olyckligt. *Region 8* för även fram att flygresor till målpunkter i Västerbottens län via nationella navet skulle komma att belastas med ytterligare beskattning kopplat till två inrikesresor, vilket inte blir fallet om det slutliga resmålet ligger inom Arlandas närområde.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Undantag för vissa personkategorier

Samtliga flygningar med flygplan ger upphov till den klimatpåverkan som man genom systemet med en skatt på flygresor vill påverka. Det bör därför finnas så få undantag från skatteplikten som möjligt. Regeringen uppmärksammar dock att det finns regioner i Sverige där godtagbara alternativa trafikslag saknas och kommer noggrant att följa införandet av en flygskatt ur detta perspektiv.

Barn under två år reser oftast i en vuxens knä. Dessa barn tar inte upp något eget säte, varför någon flygskatt inte ska tas ut för dem. För att undvika gränsdragningsproblem föreslår utredningen att samtliga barn under två år ska undantas från skatteplikt, oavsett om barnet har ett eget säte eller inte. Barnet ska dock inte ha fyllt två år när flygresan påbörjas för att undantaget ska gälla. Regeringen delar utredningens bedömning och föreslår att flygskatt inte ska betalas för barn under två år.

Utredningen föreslår vidare att om passagerare medföljer vid en förnyad start på grund av exempelvis teknisk störning, väderförhållande som dimma eller storm eller annan oförutsedd händelse, ska någon skatt inte tas ut. Skatt i dessa fall ska alltså tas ut endast för en avgång till slutdestinationen. Motsvarande undantag finns avseende myndighetsavgiften inom luftfartsområdet och gemensam avgift för säkerhetskontroll, förkortad GAS. Regeringen gör samma bedömning som utredningen och föreslår att flygskatt inte ska betalas för passagerare som på grund av teknisk störning, väderförhållanden eller annan oförutsedd händelse inte har nått destinationsflygplatsen och som medföljer vid en förnyad avgång.

Utredningen föreslår att skatt inte heller ska tas ut för flygande personal som är i tjänst under en flygning. Begreppet flygande personal har valts framför begreppet flygbesättning eftersom det förstnämnda begreppet används inom EU-rätten för den civila luftfarten. Regeringen instämmer även i denna del i utredningens bedömning och föreslår att flygskatt inte ska tas ut för flygande personal som är i tjänst under flygningen. För att klargöra vilka personer som ska omfattas av undantaget ska begreppet flygande personal definieras i lagen. Med denna utgångspunkt föreslår regeringen att definitionen ges följande lydelse.

- Flygande personal är de personer ombord på ett flygplan som
- flyger flygplanet,
 - tar hand om teknisk övervakning, underhåll eller reparation,
 - är ansvariga för säkerheten för passagerare i kabinen, eller
 - ger service till passagerarna.

Utredningen har övervägt om undantaget även ska innefatta personal som är på väg till eller från utplaceringsort men inte funnit skäl för en sådan utvidgning. *Stockholms universitet* anser inte att sakliga skäl presenteras för att flygande personal, som i tjänsten transporteras till en plats för att de där ska kunna inträda i aktiv tjänst, ska skattebeläggas. Det är svårt att anse att en sådan transport kan likställas med en privat resa till en arbetsplats. Vidare anser universitetet att det uppkommer onödiga problem vad gäller gränsdragning och administration i de fall flygande personal som transporteras på sådant sätt av någon anledning träder i aktiv tjänst. Regeringen gör i detta fall en annan bedömning än universitetet. Resor till eller från utplaceringsort utgör snarast resor till och från arbetet och är inte sådana resor som regeringen anser det angeläget att undanta från skatt. Regeringen gör således samma bedömning som utredningen. *Stockholms universitet* är även kritiskt till förslaget att bl.a. ledsagare och personliga assistenter inte ska befrias från skatt och påpekar att en skatt som tas ut på en medföljande personlig assistent kan utgöra en diskriminerande åtgärd. Utredningen bedömer att skatten sannolikt i stor utsträckning kommer att läggas till biljettpriset, vilken bedömning regeringen instämmer i. Flygföretagen kommer således att övervältra kostnaden för skatten på passagerarna. En person med funktionsnedsättning i behov av t.ex. en personlig assistent kan således komma att få betala ett belopp motsvarande flygskatten även för sin personliga assistent. Detta behöver dock inte alltid vara fallet eftersom det bör finnas tillfällen när biljetten betalas av stat eller kommun i stället för av personen med funktionsnedsättning. Grunden för att personen med funktionsnedsättning belastas med en kostnad motsvarande en ytterligare flygskatt är dock, i de fall detta blir aktuellt, att personen i fråga står för den personliga assistentens biljettkostnad. Att personen då även får stå för det belopp motsvarande flygskatten som ingår i biljettpriset är en i sammanhanget naturlig konsekvens. Regeringen anser inte att den merkostnad som på detta sätt uppstår för personer med funktionsnedsättning i behov av en personlig assistent kommer att påverka dessa på ett orimligt sätt, se avsnitt 8.4. Regeringen anser mot denna bakgrund inte att åtgärden att de skattskyldiga flygföretagen ska betala skatt även för ledsagare och personliga

assistenter till personer med funktionsnedsättning utgör diskriminering i diskrimineringslagens (2008:567) mening. Ledsagare och personliga assistenter är därutöver inte jämförbara med de andra typer av personer som i regeringens förslag undantas, t.ex. barn under två år. Detta gäller framför allt eftersom ledsagare och personliga assistenter är betalande passagerare, vilket barn under två år generellt sett inte är. Att införa ett undantag för ledsagare och personliga assistenter skulle medföra en oproportionerligt stor administrativ börda för de skattskyldiga och därutöver stora kontrollsvårigheter för beskattningsmyndigheten.

Utredningen föreslår att flygskatt inte ska tas ut för passagerare som ankommit till en flygplats i Sverige och därifrån fortsätter flygresan med samma flygplan (transitpassagerare). Detta gäller oavsett om linjenumret är detsamma eller annat. I författningskommentaren ges olika exempel som illustrerar tillämpningen av detta undantag. Utredningen föreslår vidare att flygskatt inte ska tas ut för passagerare som ankommit till en flygplats i Sverige och som därifrån fortsätter med annat flygplan (transferpassagerare), om den efterföljande flygningen påbörjas inom 24 timmar. Detta undantag är särskilt motiverat för passagerare som reser till och från norrländska flygplatser eftersom de i många fall måste byta flyg i Stockholm. Undantaget är även motiverat utifrån att skattesystemet inte ska bli en konkurrensnackdel för svenska nav. Tidsgränsen om 24 timmar överensstämmer med den tidsgräns som gäller för transferpassagerare i avgiftssammanhang, exempelvis myndighetsavgiften inom luftfartsområdet och GAS. Regeringen instämmer i utredningens bedömningar i dessa delar och föreslår att flygskatt inte ska betalas för transit- och transferpassagerare.

Förutom kravet på att den anslutande resan ska påbörjas inom 24 timmar från ankomsten till en flygplats i Sverige måste det finnas en sammanhängande resedokumentation som visar avgångsflygplats och slutdestination samt datum och klockslag för avgång respektive ankomst. Av dokumentationen måste även tid och plats för anslutande flyg framgå för att en passagerare ska kvalificeras för transferundantaget.

Flera remissinstanser för fram att flygresor till målpunkter i t.ex. de norra delarna av Sverige via nationella navet skulle komma att belastas med ytterligare beskattning kopplat till två inrikesresor, vilket inte blir fallet om det slutliga resmålet ligger inom Arlandas närområde. Regeringen vill i detta sammanhang tydliggöra att så är inte fallet. Den andra flygresan i det exempel som beskrivs skulle kvalificera sig för antingen transit- eller transferundantaget så länge den anslutade resan påbörjas inom 24 timmar från ankomsten till en flygplats i Sverige.

Ryanair för fram att skatten anses vara miljömässigt rationell men att den samtidigt underlättar för transferflyg och därigenom att flera flygresor görs. Regeringen vill dock framhålla att undantaget för transferpassagerare har sin motsvarighet i regelverken om flygskatt i Frankrike, Norge, Storbritannien, Tyskland och Österrike. För att flygföretag som flyger på Sverige inte ska lägga om flyglinjer till flygtrafiksnar i andra länder i allt för stor utsträckning är det enligt regeringens mening av vikt att ha ett undantag för transferpassagerare även i den svenska lagen om skatt på flygresor.

Utredningen har vidare övervägt om skattebefrielse ska råda för utländska beskickningar, diplomater, utländska konsulatmedlemmar m.fl.

Av 2 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall framgår att en främmande stats beskickning och beskickningsmedlemmar, deras familjer och betjäning samt diplomatiska kurirer har immunitet och privilegier enligt 1961 års Wienkonvention. Det framgår vidare av 3 § samma lag att även främmande staters konsulat och konsulatmedlemmar, deras familjer och betjäning samt konsulära kurirer (med vissa undantag) har immunitet och privilegier enligt 1963 års Wienkonvention. Enligt 1961 och 1963 års Wienkonventioner är nämnda kategorier skattebefriade från alla statliga skatter och pålagor med vissa undantag. Ett sådant undantag är indirekta skatter som är inräknade i varornas eller tjänsternas pris.

Enligt förslaget till lagen om skatt på flygresor är det flygföretag som utför flygningen skattskyldigt för skatten på flygresor. Av avsnitt 8 framgår att flygföretagen sannolikt kommer att föra över skattekostnaden direkt på passagerarna. Skatten kommer i så fall att vara en sådan indirekt skatt som är inräknad i flygresan. Även om skatten är specificerad eller debiteras särskilt är det inte diplomaten eller konsulatmedlemmen eller annan person som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall, som är skattskyldig. Mot den bakgrunden föreslår regeringen inte något undantag från skatteplikt för personer som omfattas av den angivna lagen.

Hjelmco Oil AB föreslår att passagerare i luftfartyg äldre än 50 år undantas från skatteplikt oavsett vikt och antal passagerarplatser. Vad som är känt berör det endast två gamla DC-3:or som hålls i flygande skick av organisationerna Flygande Veteraner och Vallentuna Aviatörförening. Regeringen anser inte att ett sådant undantag bör införas.

Förvaltningsrätten i Falun ifrågasätter om den valda skattebasen, antalet passagerare differentierade genom undantagen i den föreslagna 4 §, kommer vara lätt att kontrollera för flygföretagen. Regeringen är av uppfattningen att antalet passagerare och förekomsten av undantag inte kommer innebära någon större administrativ börda för flygföretagen att kontrollera eftersom de flesta uppgifter redan i dag tas fram för andra ändamål såsom t.ex. GAS.

Stockholms universitet framhåller det olämpliga i att via uttalanden i specialmotiveringen styra hur domstolar ska tolka skattelagstiftningen. Om lagstiftaren önskar restriktivitet anser universitetet att det på något sätt bör framgå av lagtexten. Med anledning av det som förts fram har författningskommentaren justerats i detta avseende.

Undantag från skatteplikt för flygningar som utförs med en viss inblandning av biobränsle

Genom en flygskatt kommer flyget i högre utsträckning att bära sina egna klimatkostnader. Från miljösynpunkt skulle det vara önskvärt att utforma skatten så att den skapar incitament för både resenärer och flygföretag att välja flyg med mindre klimatpåverkan genom t.ex. inblandning av biobränsle, lättare flygplan och bättre motorer. Flera remissinstanser har pekat på detta. Att skapa incitament för flygföretagen skulle t.ex. kunna göras genom att företag undantas från skatteplikt vid flygningar som utförs med en viss inblandning av biobränsle eller genom

att skatten på något sätt differentieras. I den strategiska planen för omställning av transportsektorn (ER 2017:07) som Energimyndigheten i samarbete med fem andra myndigheter nyligen presenterat föreslås att styrmedel för förnybart flygbränsle bör utredas. Rapporten nämner differentiering av flygplatsavgifter eller differentiering av en flygskatt, kvotplikt för inrikesflyget, eller att statliga myndigheter efterfrågar inblandning av förnybart flygbränsle vid sina flygresor som möjliga exempel. Regeringen noterar myndigheternas förslag och har ambitionen att Sverige ska vara ett av världens första fossilfria välfärdsländer och kommer därför att analysera frågan noggrant med ambitionen att återkomma med förslag på lämpliga styrmedel. Det skulle då även behöva säkerställas att ett sådant undantag inte strider mot EU:s statsstödsregler samt att biobränslen som används är hållbara och har en hög klimatprestanda.

Statsstödsbedömning om regionalt avgränsat undantag för flygskatt

Sveriges geografiska struktur gör att vissa delar av landet är mer beroende av flyg än andra. Det skulle därför kunna vara önskvärt att göra undantag från skatteplikt för passagerare som reser till och från flygplatser i områden i Sverige där flyget spelar en betydande roll för att uppnå det transportpolitiska målet om tillgänglighet. Flera remissinstanser pekar på detta eller föreslår något motsvarande t.ex. att skatten på något sätt differentieras. Det står emellertid klart av såväl kommissionens statsstödsbeslut som rättspraxis från EU-domstolen och tribunalen att en regionalt differentierad eller motsvarande flygskatt skulle utgöra statligt stöd i EU-rättslig mening. Att en åtgärd utgör statligt stöd innebär att det måste finnas en rättslig grund för att åtgärden ska betraktas som förenlig med den inre marknaden för att den ska kunna genomföras.

När det gäller ett regionalt undantag från flygskatt skulle stöd kunna lämnas genom skatteundantag för hela eller för del av biljettpriset för boende i regionalstödsområden enligt villkoren i kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget, kallad den utvidgade allmänna gruppundantagsförordningen och förkortad GBER, eller enligt kommissionens riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag, kallade flygriktlinjerna, efter godkännande från kommissionen. Hela flygskatten skulle därmed kunna kompenseras för de resenärer som är bosatta i sådana områden. De områden där sådant stöd är möjligt har definierats för perioden 2014–2020 i ett särskilt beslut från kommissionen. Området omfattar stora delar av norra Sverige, dock inte de större tätorterna, och öar utan landförbindelser (Gotland). Statligt stöd skulle inte heller kunna lämnas till sådan flygtrafik som redan upphandlats (upphandlade flyglinjer finns exempelvis i Hagfors, Pajala, Hemavan, Vilhelmina, Lycksele, Östersund och Sveg).

En förutsättning för stödet skulle vara att flygföretagen kontrollerade resenärernas folkbokföring vid köp av en resa för att avgöra om skatten skulle påföras priset eller inte. Ett sådant stöd skulle kunna utformas

enligt GBER och behöver då inte anmälas till kommissionen för godkännande innan stödet genomförs.

Eftersom den s.k. regionalstödskartan som används för att avgöra vilka områden som är glesbefolkade enligt GBER inte är avsedd att tillämpas beroende på enskilda individers bosättningsort kommer gränsdragningsproblem att uppstå och skatten kan komma att uppfattas som godtycklig.

Ett godkännande enligt flygriktlinjerna skulle förutsätta att regeringen kan presentera ett underlag för kommissionen som visar på följande förhållanden:

- Att flyglinjen inte garanteras via annat stöd eller upphandling.
- Att stödet förs vidare till konsumenterna.
- Att konsumenterna bor i glesbefolkade områden (i Sverige regionalstödsområden enligt ett visst befintligt statsstödsbeslut, se ovan).
- Att stödet utbetalas oavsett vilket flygföretag som trafikerar linjen.

Eftersom samma resultat kan uppnås med återopande av bestämmelserna i GBER utan någon prövning av kommissionen förefaller en anmälan med hänvisning till flygriktlinjerna inte vara aktuell i sammanhanget. Om passagerarnas hemvist inte kontrolleras av operatörerna på flyglinjen eller om stöd ska ges även för transport av passagerare som inte har sin hemvist i aktuella regionalstödsområden, är det enda utrymmet för att ge stöd i form av en skattenedsättning det som beskrivs i kommissionens riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi 2014–2010, förkortade EEAG. Enligt EEAG får stöd ges i form av en skattenedsättning som inte överstiger 80 procent av flygskatten. Någon möjlighet att helt undanta resor från skatten finns då inte.

Mer konkret måste regeringen kunna presentera ett underlag för kommissionen som visar på följande förhållanden beträffande respektive flyglinje som ska undantas:

- Att skatten i sig bidrar till miljömålen, utgör en miljöskatt.
- Att undantaget är nödvändigt för att miljöskatten ska kunna införas, vilket betyder att följande villkor skulle behöva beläggas.
 - Andra åtgärder får inte vara på plats som redan säkerställer tillgängligheten.
 - Alla konkurrenter på den sträcka som undantas ska behandlas lika, möjligtvis även andra transportslag.
 - Att skatten leder till en väsentlig ökning av produktionskostnaderna.
 - Att kostnaderna för skatten inte kan överföras till konsumenterna på respektive flyglinje.
 - Att stödmottagarna antingen måste betala minst 20 procent av skatten eller åta sig att genomföra åtgärder som får motsvarande effekt på miljömålen.

En sådan statsstödsanmälan är en process som riskerar att ta lång tid och det är inte givet att kommissionen skulle godkänna ett sådant undantag för glesbefolkade delar av Sverige och Gotland. Det finns dock prejudikat i form av det tyska undantaget som redogörs för i avsnitt 4.9.5

där kommissionen godkänt ett undantag på liknande grunder som skulle vara aktuellt för svensk del.

Oavsett om ett möjligt regionalt undantag från flygskatt grundas på GBER eller på ett förhandsgodkännande enligt EEAG tillkommer de krav på transparens och offentliggörande som nämns i avsnitt 4.9.2. Det finns exempel på hur dessa tillkommande krav kan hanteras inom ramen för svensk skattelagstiftning. Om statligt stöd skulle lämnas genom avsteg från normen för den nu aktuella flygskatten kan en administrativ ordning som motsvarar den som skapats genom prop. 2015/16:159 Vissa statsstödskrav på bränsleskatteområdet användas. Den innebär i huvudsak att den som ska få del av nedsatt skatt måste ansöka hos Skatteverket och intyga att den skattskyldige har rätt till statligt stöd i enlighet med den stödordning som föreslås. Exempelvis genom intyg visa att miljöåtgärder har vidtagits eller att folkbokföringen för resenärerna som får del av den lägre skattesatsen har kontrollerats.

Företag i svårigheter och företag som inte har betalat tillbaka otillåtet statligt stöd kan inte få del av undantaget från eller nedsättningen av skattesatsen. Därutöver måste kraven på rapportering och offentliggörande beaktas i den lagstiftning som föreslås.

Länsstyrelsen i Västerbottens län har fört fram att ett alternativ till regionala undantag kan vara att regionala flygplatser kompenseras genom ökat statligt stöd. Regeringen kommer att följa frågan hur t.ex. de regionala flygplatserna påverkas vid ett införande av en flygskatt.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att flygskatt inte ska 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 och inte heller för transit- och transferpassagerare. Undantag ska inte omfatta personal som är på väg till eller från utplaceringsort. Regeringen anser inte att något regionalt avgränsat undantag från flygskatt eller undantag från skatteplikt för flygningar som utförs med en viss inblandning av biobränsle bör införas.

Regeringen ser behov av väl fungerande kommunikationer i hela landet, framför allt där alternativa färdsätt saknas. Sverige ska vara ett av världens första fossilfria välfärdsländer och kommer därför att analysera frågan om undantag vid viss inblandning av biobränsle noggrant med ambitionen att återkomma med förslag på lämpliga styrmedel.

Lagförslag

Förslaget införs i 4 § i den nya lagen om skatt på flygresor.

6.5 Skattens storlek

<p>Regeringens förslag: Olika skattenivåer ska tillämpas beroende på flygresans slutdestination. Skatt ska tas ut med 80 kronor per passagerare som reser till en slutdestination i ett land som anges i bilaga 1 till lagen, med 280 kronor per passagerare som reser till en slutdestination i ett land som anges i bilaga 2 till lagen och med</p>
--

430 kronor per passagerare som reser till en slutdestination i övriga länder.

Regeringens bedömning: Skatten bör inte differentieras utifrån vilken serviceklass passageraren reser i.

Utredningens förslag och bedömning: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning. Utredningens förslag innebär dock inte att Kanada, Tunisien och USA bör införas i bilaga 2 till den föreslagna lagen om skatt på flygresor eller att Turkiet bör införas i bilaga 1.

Remissinstanserna: Såväl *Riksrevisionen* som *Konjunkturinstitutet* ifrågasätter att den svenska koldioxidskatten skulle vara en bra utgångspunkt för värdering av västhusgasutsläpp. *Riksrevisionen* för fram att den svenska koldioxidskatten syftar till att Sverige ska nå utsläppsmålen för de utsläpp som inte täcks av EU ETS och att den därmed inte har någon 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. *Konjunkturinstitutet* för fram att den svenska koldioxidbeskattningen syftar till att klara Sveriges nationella utsläppsmål och att eftersom detta utsläppsmål inte omfattar flygets utsläpp kan inte dess skuggpris antas reflektera Sveriges värdering av flygets klimatpåverkan. *Riksrevisionen* saknar en mer omfattande samhällsekonomisk analys som grund för de föreslagna skattenivåerna. *Ekonomistyrningsverket* för fram att skattens utformning innebär att längre resor beskattas relativt förmånligt i förhållande till resornas klimatpåverkan. Utredningens tre föreslagna skattenivåer kopplar skatten till olika flygdestinationer, med en högre beskattning av längre flygresor. Utformningen innebär dock att skatten inte stiger i paritet med utsläppen. Uttryckt som kronor per kilogram koldioxidutsläpp innebär förslaget i praktiken en avtagande beskattning i takt med att flygresans längd ökar. *Länsstyrelsen i Skåne län* anser att regeringen bör undersöka möjligheten till en höjd skatt på flygresor under ett visst avstånd (t.ex. 400–500 kilometer) för att styra över persontrafik från flyg till mer klimatsmarta transportslag. *Länsstyrelsen* anser även att skatten bör reduceras för energieffektivare flygplan som t.ex. drivs med bibränsle för att skapa incitament för en klimatsmartare flygplansflotta. Flygmiljözoner bör kunna införas på samma sätt som miljözoner för vägtransporter. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* menar att de föreslagna nivåerna för flygskatten är för låga i förhållande till syftet att flygets klimatpåverkan ska minska för att bidra till att nå miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan. Utifrån det bakgrundsmaterial som utredningen presenterar behövs dubbelt så höga skattenivåer för att i högre utsträckning uppnå syftet med skatten. Samtidigt förstår länsstyrelsen att utredningen vill undvika beteenden som urholkar skattens effekt. *Länsstyrelsen* bedömer dock att nivån skulle kunna sättas betydligt högre än i förslaget utan att dessa beteenden blir alltför omfattande. *Stockholms universitet* anser att skatten, i brist på en global eller europeisk bränsleskatt, kan justeras t.ex. beroende på hur stora utsläpp flygplanstypen genererar. *Lunds universitet* anser att de bestämmelser och avgränsningar som föreslås i huvudsak är ändamålsenliga ur ett juridiskt perspektiv. Dock föreligger en viss

oklarhet i lagtexten om vad som ska definieras som en flygresa. Det får betydelse för barns ålder (två år), antal skatteuttag och skattesats. Frågor som kan uppkomma är t.ex. hur mellanlandning ska bedömas. Är slutdestination den destination som gäller en hel resa inklusive mellanlandning? Om fortsatt flygning med annat flygplan påbörjas efter 24 timmar efter ankomst till flygplats i Sverige ska skatt tas ut (igen). Innebär det att en ny bedömning ska göras av ett barns ålder, dvs. om barnet fyller två år innan den nya resan vidtas? Om en passagerare beställer en resa från ett och samma flygföretag som innebär start från Sverige, mellanlandning i Tyskland och slutlig landning i USA; är det Tyskland eller USA som är slutdestination i en sådan situation? Universitetet anser att de skattenivåer som föreslås är dåligt motiverade. En rimligare utgångspunkt skulle vara att skatten hamnar på en nivå som utgår från de genomsnittliga utsläppen för en resa inom respektive grupp. Ett skäl som skulle kunna motivera en lägre nivå skulle kunna vara risken för att resmönstren ändras genom att svenska resenärer väljer att påbörja sina resor utanför Sveriges gränser för att undvika skatten. Detta är en relevant invändning som utredningen nämner, men den gör ingen analys av vid vilken skattenivå denna förändring skulle ske. En brist är att konsekvensbedömning endast görs av de av utredningen föreslagna skattenivåerna. För att kunna bedöma om de föreslagna skattenivåerna är de mest lämpliga skulle konsekvensanalyser av flera olika nivåer ha behövts genomföras. Lunds universitet anser att det av rättsliga, politiska och förenklingsmässiga skäl bör övervägas om inte skatten på 80 kronor ska utgå på slutdestination i EU/EES-land och de övriga skattenivåerna helt med utgångspunkt i avstånd. *Göteborgs universitet* vill understryka att de skattenivåer som föreslås är för låga i förhållande till de utsläppsminskningar som krävs. *KTH* menar att det vore värt att överväga en skattenivå närmare den som de senaste åren tillämpats i Storbritannien, dvs. en ungefär dubbelt så hög nivå. Man skulle då börja närma sig den nivå på klimatskatter och mervärdesskatt som i dagsläget tillämpas i vägsektorn i Sverige. *Naturvårdsverket* anser att skattenivåerna bör vara högre än de föreslagna. Det första skälet är att flyget bör bära sina egna klimatkostnader. *Naturvårdsverket* menar att senare års klimatekonomiska forskning visar att klimatkostnaderna rimligen måste ligga flera gånger högre än den svenska koldioxidskatten, om man även tar hänsyn till risker för framtida katastrofer. 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 är att utredaren har valt den kortaste sträckan inom varje segment för att fastställa skattenivån. *Naturvårdsverket* vill framhålla att även en underinternalisering av externa kostnader innebär en välfärdsförlust för samhället. 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. När angränsande länder har

en flygskatt så reduceras problemet med läckage. De mest väsentliga nyttorna av en svensk flygskatt kan mycket väl vara de indirekta utsläppsminskningarna. Sådana indirekta effekter har man dock bortsett från i beräkningarna av klimatnyttan. 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. Utredningen borde tydligare visa hur man resonerat för att komma fram till just nivån 430 kronor. Regeringen har 2016 förtydligat att det transportpolitiska funktionsmålet i huvudsak bör utvecklas inom ramen för hänsynsmålet. 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. *Energimyndigheten* förordar att flyg som drivs med en andel förnybara drivmedel bör få nedsatt flygskatt, vilket ger ett stort signalvärde. Man bör utreda möjligheten att införa fler avståndsklasser för att differentiera tydligare flygets verkliga klimateffekter. I det nationella perspektivet bör också tillgänglighet och andra regionala aspekter beaktas. Man bör införa en lägre skatt för turbopropflygplan eftersom de inte kommer upp på så hög höjd och således inte orsakar samma klimatpåverkan. Om flygskatt införs bör det i framtiden också vara lämpligt att införa en mekanism för automatisk uppräkningsnivå av skattenivån för inflations- och inkomstutveckling. *Transportstyrelsen* för fram att för att stimulera användningen av hållbara alternativa bränslen inom luftfarten bör även möjligheten att reducera skatten på flygresor för de flygbolag som använder hållbara bränslen utredas. *Västernorrlands läns landsting* ställer sig bakom utredningens förslag om nivåer för den skatt som föreslås tas ut per passagerare som flyger från en svensk flygplats. *Växjö kommun* för fram att eftersom flygskatten föreslås vara baserad på antalet passagerare blir inte skatten på något sätt styrande för att få fram energieffektivare flyg eller ökad användning av biodrivmedel. Kommunen hade därför gärna sett att utredningen haft med ett förslag som ger incitament till flygföretag som satsar på detta, kanske genom ett undantag från skatt eller en lägre skattenivå. *Kristianstads kommun* för fram att för att få en betydande effekt på flygets klimatpåverkan skulle skatten snarare behöva vara högre. Men då kommer de negativa näringspolitiska och regionalpolitiska konsekvenserna som en flygskatt innebär att bli ännu mycket större. Eftersom flygskatten föreslås vara baserad på antalet passagerare blir inte skatten på något sätt styrande för att få fram energieffektivare flyg eller ökad användning av biodrivmedel. Dessa åtgärder bidrar ju också till att minska utsläppen av koldioxid från flyget. Kommunen hade därför gärna sett att utredningen haft med ett förslag som ger incitament till flygföretag som satsar på detta, kanske genom ett undantag från skatt, eller en lägre skattenivå. *Hjelmco Oil AB* anser att det är en uppenbar brist i betänkandet att tanken på differentierade avgifter utifrån miljöpåverkan, t.ex. turbopropflyg, inte

beaktas och stärker bilden av att syftet enbart är fiskalt. *Naturskyddsföreningen* anser att de föreslagna skattenivåerna är för lågt satta för att bidra till uppfyllelsen av nationella och internationella klimatmål. Det är allvarligt. Skattenivåerna bör därför justeras uppåt efter skattens införande. *Swedish Business Travel Association* anser att en flygskatt ska differentieras. Man borde fokusera på att flyga så effektivt som möjligt, dvs. att fler reser i ekonomi än i t.ex. business eller första klass. Att fylla planet är således viktigt. En flygskatt borde tas ut för kubik/yta i planet i stället för per passagerare. Man behöver då inte fundera över vilken benämning respektive flygbolag har för sina serviceklasser. *Stockholm Business Region* anför att en effekt som utredningen inte analyserar är hur de allt viktigare direktlinjerna till ickeuropeiska destinationer påverkas av en högre skattebelastning. Utredningen har därför inte heller berört effekten, för det fall att direktlinjerna skulle bli färre, att svenska resenärer tvingas att mellanlanda, vilket innebär mer miljöbelastning än direktflyg. I värsta fall kommer svenska resenärer att välja att flyga med mellanlandning på t.ex. Kastrup för att slippa betala den högre skatten för en långresa. *Svensk Pilotförening* ser stora problem med differentieringen av skattenivåerna på olika reslängd. Att slutdestination ska vara styrande leder med all sannolikhet till att operatörerna som erbjuder direktförbindelser till långväga destinationer kommer att missgynnas kraftigt. Det finns liten möjlighet för Skatteverket att kontrollera att passageraren verkligen stannar i t.ex. Köpenhamn och inte fortsätter. Här är stor kreativitet i utformningen av biljetter att vänta. *Världsnaturfonden WWF* anser att den föreslagna skatten måste höjas eller på annat sätt ändras i sin utformning så att den förväntas få en mer styrande effekt och därmed ge en signifikant minskning av klimatpåverkan. Det finns skäl att differentiera skatten så att den är högre för destinationer där det finns möjlighet att resa med samma eller något längre tidsåtgång med andra transportslag som har betydligt lägre klimatpåverkan. *Tankesmedjan Fores* för fram att det inte stämmer att det inte är möjligt att differentiera skatten utifrån serviceklass. Såväl Frankrike som Storbritannien differentierar skatten på detta sätt. *Jordens Vänner Umeå* för fram att nivån på 80 kronor kan vara ett bra första steg för resor mellan södra Sverige och övre Norrland samt till Gotland, men bör vara minst dubbelt så hög på kortare sträckor. *Tunisiens ambassad i Stockholm* för fram att Tunisien av misstag verkar ha fallit bort från lagförslaget bilaga 2. *Turkish Airlines Inc* för fram att länderna i lagförslagens bilagor i stället borde bli kategoriserade efter ett avståndskriterium och Turkiet borde placeras under den första kategorin. Turkiska städer ligger närmare Stockholm än många europeiska städer. *Detur Sweden AB* för fram att förslaget inte är förenligt med utredningens syfte om att begränsa flygets klimatpåverkande utsläpp. Trots att det fastslås i utredningen att skatten ska baseras på avståndet så föreslås en punktskatt om 280 kronor avseende flygresor till Turkiet medan skatt på flygresor till länder inom EES, exempelvis Cypern, enligt förslaget ska vara 80 kronor. Detta trots att flygavståndet mellan Sverige och Turkiet är kortare eller i vart fall lika långt. *Detur Sweden AB* är av uppfattningen att utredningen inte har lyckats utföra sitt uppdrag i enlighet med regeringens direktiv. Effekterna av flygskatt bör granskas noga och det bör införas bättre styrregler som

gäller alla länder såtillvida att alla påverkas på likartat sätt. *BRA* för fram att resa Stockholm–Köpenhamn–Miami innebär en flygskatt på 80 kronor. Att resa direkt från Stockholm till Miami innebär en flygskatt på 430 kronor. Det innebär att satsningen på fler långlinjer från Arlanda kommer att bli svår att genomföra med konkurrenskraft. *Naturskyddsföreningen i Göteborg* anser att skattens nivå är för låg och otillräcklig för att lösa problemet. På sikt kan skatten utformas på ett mer differentierat sätt så att de fossila och mest klimatskadliga alternativen får en mycket kraftigare beskattning. *Jordens Vänner Malmö-Lund* för fram att de förslag som utredningen lägger på skattenivåer är otillräckliga. Särskilt gäller detta internationella flygresor. Som Naturvårdsverket visar så är kostnaden för utsläppen 10–15 gånger högre än de föreslagna skattesatserna. De föreslagna nivåerna för Sverige och Europa räcker inte heller för att ge rätt signal för resandet. Det ska alltid vara billigare att ta tåget än flyget i Sverige och Europa. Nivån på 80 kronor kan vara ett bra första steg för resor mellan södra Sverige och övre Norrland samt till Gotland, men bör vara minst dubbelt så hög på kortare sträckor. *Jordens Vänner Helsingborg* för fram att de förslag som utredningen lägger på skattenivåer är otillräckliga. Särskilt gäller detta internationella flygresor. Det ska alltid vara billigare att ta tåget än flyget i Sverige och Europa.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Allmänt

Syftet med att införa en skatt på flygresor är att flygets klimatpåverkan ska minska. Genom en skatt kan flyget i högre utsträckning bära sina klimatkostnader. Skatten ska dessutom motivera resenärer att välja andra, mer miljövänliga, alternativ. Storleken på skatten ska därför i så hög grad som möjligt spegla en rimlig klimatvärdering för flygresor. Det är samtidigt viktigt att skatten inte sätts till en sådan nivå att den ger upphov till ett inte acceptabelt undvikande beteende. Den risken finns så länge det finns länder som inte har flygskatt. Sådant undvikande beteende kan antingen ske genom att avresan sker från en utländsk flygplats nära Sverige i ett land som inte har flygskatt eller genom att resenärer väljer att köpa en flygbiljett till en utländsk flygplats i ett land som inte har flygskatt och därifrån köper en separat biljett till en destination utanför landet. I det senare fallet undviker resenärerna att betala den högre skatten för längre flygresor. Dylika anpassningar innebär som regel en merkostnad för resenären i form av längre restid och besvärligare bagagehantering och är olämpliga i ett transportpolitiskt perspektiv. Det kan också innebära att resenärer väljer längre resvägar och fler delresor med ökad klimatpåverkan som följd, vilket i så fall motverkar skattens syfte. Hur priskänslig marknaden är och hur benägna resenärer är till den här typen av anpassningar är svårt att veta. Det råder emellertid inte något tvivel om att full internalisering av klimatkostnader för längre resor skulle kunna medföra en betydande anpassning av detta slag.

För att minska risken för undvikande beteende och för att skatten inte ska få stora regionala konsekvenser, finns det enligt regeringens mening skäl för att föreslå en skatt som begränsar de sekundära negativa effekterna.

För att skatten också ska vinna acceptans är det viktigt att skatten upplevs som rättvis och att den är enkel att förstå. För att skatten även ska få en styrande effekt, dvs. att konsumenter uppmuntras att välja mer miljövänliga alternativ, ska skattenivån bestämmas utifrån flygresans totala längd, dvs. slutdestinationen. Denna princip återfinns i både Storbritanniens och Tysklands regelverk om flygskatt. *Lunds universitet* anser att det föreligger en viss oklarhet i lagtexten om vad som ska definieras som en flygresa. Regeringen vill i detta sammanhang förtydliga att den destination som anges i resedokumentationen som flygresans slutliga mål är slutdestinationen. Det spelar ingen roll om en eller flera mellanlandningar företas för att slutdestinationen ska nås under förutsättning att resan fortgår med direkt anslutande flygförbindelser. Med direkt anslutande förbindelser avses uppehåll om högst 24 timmar. Samma tid gäller i fråga om transfer. *BRA* för fram att resa Stockholm–Köpenhamn–Miami innebär en flygskatt på 80 kronor men att resa direkt från Stockholm till Miami innebär en flygskatt på 430 kronor. Det innebär att satsningen på fler långlinjer från Arlanda kommer att bli svår att genomföra med konkurrenskraft. Regeringen vill i detta sammanhang påpeka att vad *BRA* för fram inte stämmer. Skattenivån bestäms utifrån flygresans slutdestination, vilket i de av *BRA* angivna exemplen i båda fallen är Miami. *Svensk Pilotförening* för fram att det finns liten möjlighet för Skatteverket att kontrollera att passageraren verkligen stannar i t.ex. Köpenhamn och inte fortsätter samt att stor kreativitet i utformningen av biljetter är att vänta. Regeringen gör inte samma bedömning och anser att bl.a. det faktum att antalet skattskyldiga är få medför att det finns tillräckliga kontrollmöjligheter för Skatteverket. *Länsstyrelsen i Skåne län* anser att regeringen bör undersöka möjligheten till en höjd skatt på flygresor under ett visst avstånd (t.ex. 400–500 kilometer) för att styra över persontrafik från flyg till mer klimatsmarta transportslag. *Jordens Vänner Umeå* och *Jordens Vänner Malmö-Lund* för fram att nivån på 80 kronor kan vara ett bra första steg för resor mellan södra Sverige och övre Norrland samt till Gotland, men bör vara minst dubbelt så hög på kortare sträckor. En begränsning vid bestämmande av skattens storlek är dock att skatt inte får tas ut med olika belopp inom EU/EES. En differentiering är således endast möjlig för flyg med slutdestination utanför EU/EES. En differentiering av skatten för olika avstånd är emellertid motiverad med tanke på att syftet med skatten är att flyget ska bära en större del av sina klimatkostnader. Differentiering kan med fördel göras utifrån avstånd (inom avståndsklass) och i praktiken kan flera sådana bestämmas. Regeringen har kommit fram till att det är lämpligt att föreslå tre avståndsklasser.

Utifrån angivna förutsättningar föreslår regeringen att skattenivån för inrikesresor med flyg ska bestämmas till 80 kronor per avresande passagerare. En sådan nivå speglar ungefär den klimatvärdering per passagerare för en flygning mellan Stockholm/Bromma och Visby (den i Sverige kortaste flygsträckan som trafikeras av reguljärflyg) som i dag inte täcks av befintliga avgifter utifrån en värdering baserad på svensk koldioxidskatt. *Riksrevisionen* och *Konjunkturinstitutet* ifrågasätter att den svenska koldioxidskatten skulle vara en bra utgångspunkt för värdering av växthusgasutsläpp. De för fram att den svenska koldioxidskatten syftar till att Sverige ska nå utsläppsmålen för de

utsläpp som inte täcks av EU ETS och att den därmed inte har någon tydlig koppling till flygtrafiken inom EU. Vidare att det inte heller är tydligt hur värderingen tar hänsyn till skattens effekt på utsläpp inom EU ETS, dvs. till skattens klimatpåverkan på EU-nivå. Utredningen för fram att det finns många olika ansatser för att beräkna klimatkostnader för utsläpp av koldioxid. Dessutom varierar ansatserna kraftigt mellan varandra. Utredningen bedömer dock att det är lämpligt att utgå från den svenska koldioxidbeskattningen eftersom den används vid beskattning av andra transportslag i Sverige. Regeringen delar utredningens bedömning.

För en passagerare som reser till en slutdestination utom EU/EES ska, enligt utredningen, med samma resonemang skattenivån bestämmas till 280 kronor per avresande passagerare. Den nivån motsvarar en klimatvärdering per avresande passagerare som i dag inte täcks av befintliga avgifter mellan Arlanda flygplats och St. Petersburg (den kortaste flygsträckan utanför EU/EES). Regeringen delar utredningens bedömning och föreslår att skatt ska tas ut med 280 kronor per passagerare som reser till en slutdestination i ett land som anges i bilaga 2 till lagen.

För flygresor med slutdestination i länder utanför EU/EES finns en större variation i klimatvärderingen jämfört med flygresor inom samarbetsområdet. Regeringen föreslår därför att en tredje skattenivå ska gälla för långa, interkontinentala flygresor. *Ekonomistyrningsverket* för fram att skattens utformning innebär att längre resor beskattas relativt förmånligt i förhållande till resornas klimatpåverkan. *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. Vidare att utredningen tydligare borde ha visat hur man resonerat för att komma fram till just nivån 430 kronor. *Jordens Vänner Malmö-Lund* och *Jordens Vänner Helsingborg* för fram att framför allt skattenivåerna för internationella flygresor är otillräckliga. Att bestämma skatten utifrån den faktiska klimatvärderingen som uppstår under längre flygresor skulle enligt utredningen med hög sannolikhet medföra ett omfattande undvikande beteende enligt ovan. En skattenivå som motsvarar den faktiska klimatvärderingen skulle dessutom kunna medföra betydande konsekvenser för tillgängligheten och flygbranschen som inte skulle vara förenliga med det transportpolitiska målet respektive EU:s flygstrategi. För att skatten ändå ska ha någon styrande effekt och samtidigt hamna på en rimlig skattenivå föreslår regeringen att en skatt om 430 kronor ska tas ut för resor till slutdestinationer inom den tredje avståndsklassen. Denna skattenivå är jämförbar med Tysklands och Österrikes nivå för flygskatt för långa, interkontinentala resor och bidrar till att internalisera de klimatkostnader som interkontinentalt flyg orsakar. *Svensk Pilotförening* ser stora problem med differentieringen av skattenivåerna på olika reslängd samt framhåller att slutdestination ska vara styrande leder med all sannolikhet till att operatörerna som erbjuder direktförbindelser till långväga destinationer kommer att missgynnas kraftigt. Regeringen vill i detta sammanhang påpeka att den tredje skattenivån inte motsvarar den faktiska klimatvärderingen för dessa flygresor. Regeringen gör inte bedömningen att de utpekade operatörerna kraftigt kommer att missgynnas.

Stockholm Business Region anför att en effekt som utredningen inte analyserar är hur de allt viktigare direktlinjerna till ickeuropeiska destinationer påverkas av en högre skattebelastning. Utredningen har därför inte heller berört effekten, för det fall att direktlinjerna skulle bli färre, att svenska resenärer tvingas att mellanlanda, vilket innebär mer miljöbelastning än direktflyg. *Stockholm Business Region* anför även att det finns en risk för att svenska resenärer väljer att flyga med mellanlandning på t.ex. Kastrup för att slippa betala den högre skatten för en långresa. I detta sammanhang vill regeringen förtydliga att skatt tas ut med det belopp som gäller för den slutdestination som framgår av resehandlingarna. Det är alltså inte möjligt att undkomma den högre skattenivån genom att mellanlanda på en flygplats inom ett band med en lägre skattenivå, så länge slutdestinationen är belägen inom ett band med en högre skattenivå.

Lunds universitet för fram att de skattenivåer som utredningen föreslår är dåligt motiverade och att en rimligare utgångspunkt skulle vara att skatten hamnar på en nivå som utgår från de genomsnittliga utsläppen för en resa inom respektive grupp. *Lunds universitet* anser även att det av rättsliga, politiska och förenklingsmässiga skäl bör övervägas om inte skatten på 80 kronor ska utgå på slutdestination i EU/EES-land och de övriga skattenivåerna helt med utgångspunkt i avstånd. *Energimyndigheten* anser att man bör utreda möjligheten att införa fler avståndsklasser för att differentiera tydligare flygets verkliga climateffekter. *Världsnaturfonden WWF* anser att det finns skäl att differentiera skatten så att den är högre för destinationer där det finns möjlighet att resa med samma eller något längre tidsåtgång med andra transportslag som har betydligt lägre klimatpåverkan. Regeringen anser inte att nivåerna är dåligt motiverade. Regeringen anser därutöver att de utgångspunkter som används för att beräkna skattenivåerna är rimliga, även om det kan finnas andra som är lika rimliga. Vidare anser regeringen att det kan finnas flera lösningar på hur skatten ska differentieras men att den lösning som utredningen har föreslagit av förenklings-skäl är att föredra. Regeringen anser inte att det skulle vara enklare med en nivå för slutdestination i ett EU/EES-land och övriga nivåer helt med utgångspunkt i avstånd. *Riksrevisionen* saknar en mer omfattande samhällsekonomisk analys som grund för de föreslagna skattenivåerna. *Lunds universitet* för fram att det är en brist i konsekvensbedömning att endast de av utredningen föreslagna skattenivåerna bedöms. Vidare att risken för att resmönstren ändras genom att svenska resenärer väljer att påbörja sina resor utanför Sveriges gränser för att undvika skatten är en relevant invändning, men att det inte görs någon analys av vid vilken skattenivå denna förändring skulle ske. Regeringen vill peka på att utredningen har föreslagit skattenivåer baserade på klimatvärderingar för flygresor. Skattenivåerna ligger i paritet med liknande skatter i andra medlemsstater. Trots kritiken från *Riksrevisionen* och *Lunds universitet* anser regeringen att utredningens konsekvensanalys är tillräcklig för att gå vidare med förslaget.

Flera remissinstanser för fram att de föreslagna skattenivåerna är för låga i förhållande till syftet att flygets klimatpåverkan ska minska för att bidra till att nå miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan. Regeringen bedömer dock att nivåerna är rimliga och att högre nivåer

kan leda till undvikande beteende. *Naturvårdsverket* menar att senare års klimatkonomiska forskning visar att klimatkostnaderna rimligen måste ligga flera gånger högre än den svenska koldioxidskatten, om man även tar hänsyn till risker för framtida katastrofer. 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. *Energimyndigheten* för fram att om flygskatt införs bör det i framtiden också vara lämpligt att införa en mekanism för automatisk uppräknings av skattenivån för inflations- och inkomstutveckling. Regeringen instämmer i bedömningen att skattenivåerna årligen bör omräknas och föreslår således detta, se vidare avsnitt 7. *Naturvårdsverket* anser även att för att ett styrmedel ska kunna vara verkningfullt och relevant långsiktigt är det rimligt att det efter en tid utvärderas och vid behov justeras. Tidpunkten för en sådan utvärdering bör fastställas i samband med att skatten implementeras. Regeringen instämmer i att genom att följa upp utfallet av skatten kan regeringen utvärdera skattenivåerna och dess effekter och därefter kan nivåerna, om det behövs, justeras, exempelvis om priserna avsevärt ändras i EU ETS. Regeringen kommer att följa utvecklingen och återkommer om det finns behov av en översyn.

Regeringen föreslår således att tre skattenivåer används. Den skattenivå som ska gälla för medlemsstater i EU/EES ska gälla även för andra länder som helt ligger i Europa, dvs. länder som inte ingår i EU/EES. Skatt ska alltså tas ut med 80 kronor för passagerare som flyger till ett land som helt ligger i Europa. För passagerare som reser till ett land som helt eller delvis ligger i en annan världsdel än Europa och med ett avstånd om högst 6 000 kilometer från Arlanda flygplats, ska en skatt om 280 kronor tas ut. För passagerare som reser till något annat land, dvs. ett land som ligger i en annan världsdel än Europa och med ett avstånd längre än 6 000 kilometer från Arlanda, ska 430 kronor tas ut.

Skattenivåerna har bestämts med hänsyn till att flyget redan i dag betalar för utsläppsrätter inom EU:s system för handel med utsläppsrätter European Emissions Trading Scheme, kallat EU ETS. Hänsyn har emellertid inte tagits till det nya globala styrmedlet för klimatutsläpp från internationellt flyg som Icao fattade beslut om i oktober 2016. Anledningen är att det nya systemet kommer att inledas med en frivillig fas först 2021 och bli obligatoriskt 2027 samt att prisnivåerna för de utsläppskrediter som ska handlas inom systemet, är okända. Dessutom föreslår regeringen att den svenska flygskatten ska träda i kraft redan den 1 april 2018 (se avsnitt 6.9), dvs. flera år innan det globala systemet inleder sin frivilliga fas.

Vilka länder som ska hamna inom skattenivå 1 (länder som helt ligger i Europa) och skattenivå 2 (länder som ligger helt eller delvis i en annan världsdel än Europa med ett avstånd om högst 6 000 kilometer från Arlanda) ska anges i bilagor till lagen. *Tunisiens ambassad i Stockholm* för fram att Tunisien av misstag verkar ha fallit bort från lagförslagets bilaga 2. Regeringen instämmer i denna bedömning och anser att Tunisien bör läggas till i bilaga 2. *Turkish Airlines Inc* för fram att

länderna i lagförslagets bilagor i stället borde bli kategoriserade efter ett avståndskriterium och Turkiet borde placeras under den första kategorin. Turkiska städer ligger närmare Stockholm än många europeiska städer. *Detur Sweden AB* för fram att förslaget inte är förenligt med utredningens syfte om att begränsa flygets klimatpåverkande utsläpp. Trots att det fastslås i utredningen att skatten ska baseras på avståndet så föreslås en punktskatt om 280 kronor avseende flygresor till Turkiet medan skatt på flygresor till länder inom EES, exempelvis Cypern, enligt förslaget ska vara 80 kronor. Detta trots att flygavståndet mellan Sverige och Turkiet är kortare eller i vart fall lika långt. *Detur Sweden AB* är av uppfattningen att utredningen inte har lyckats utföra sitt uppdrag i enlighet med regeringens direktiv, att effekterna av flygskatt bör granskas noga och att det bör införas bättre styrregler som gäller alla länder såtillvida att alla påverkas på likartat sätt. Regeringen anser att det är lämpligt med tre skattenivåer och att de tre banden bestäms på det sätt som föreslås. Vad gäller Turkiet delar regeringen remissinstansernas bedömning i detta avseende och föreslår att Turkiet läggs till lagförslagets bilaga 1. Regeringen anser vidare att det är lämpligt att Kanada och USA läggs till bilaga 2.

Länsstyrelsen i Skåne län anser även att skatten bör reduceras för energieffektivare flygplan som t.ex. drivs med biobränsle för att skapa incitament för en klimatsmartare flygplansflotta. *Stockholms universitet* anser att skatten, i brist på en global eller europeisk bränsleskatt, kan justeras t.ex. beroende på hur stora utsläpp flygplanstypen genererar. *Energimyndigheten* förordar att flyg som drivs med en andel förnybara drivmedel bör få nedsatt flygskatt, vilket ger ett stort signalvärde. Myndigheten anser även att man bör införa en lägre skatt för turbopropflygplan eftersom de inte kommer upp på så hög höjd och således inte orsakar samma klimatpåverkan. *Transportstyrelsen* för fram att för att stimulera användningen av hållbara alternativa bränslen inom luftfarten bör även möjligheten att reducera skatten på flygresor för de flygbolag som använder hållbara bränslen utredas. *Växjö kommun* och *Kristianstads kommun* hade gärna sett ett förslag som ger incitament till flygföretag som satsar på energieffektivare flyg eller ökad användning av biodrivmedel, kanske genom ett undantag från skatt eller en lägre skattenivå. *Hjelmco Oil AB* anser att det är en uppenbar brist i betänkandet att tanken på differentierade avgifter utifrån miljöpåverkan, t.ex. turbopropflyg, inte beaktas och stärker bilden av att syftet enbart är fiskalt. *Naturskyddsföreningen i Göteborg* anser att på sikt kan skatten utformas på ett mer differentierat sätt så att de fossila och mest klimatskadliga alternativen får en mycket kraftigare beskattning. Frågan om undantag eller motsvarande har behandlats i avsnitt 6.4. Vad gäller möjligheten att ha en lägre, eller för den del högre, skattenivå vid vissa omständigheter gör regeringen samma bedömning som i det avsnittet.

Flygskatten bör inte differentieras utifrån serviceklass

Utredningen har övervägt om det finns skäl att liksom i Storbritannien differentiera skatten utifrån vilken serviceklass en passagerare reser i, eftersom en resa i exempelvis business class ofta innebär ett större utrymme i planet. Det medför i sin tur att en större del av flygets utsläpp

kan hänföras till en sådan resa jämfört med en resa i ekonomiklass. *Tankesmedjan Fores* för fram att det är ett oriktigt påstående att det inte är möjligt att differentiera skatten utifrån serviceklass eftersom det finns länder som differentierar.

Serviceklasser varierar emellertid mellan olika flygföretag. En differentiering mellan olika serviceklasser skulle således bli komplicerad att tillämpa. Det finns alltid en risk för att det uppkommer svårigheter att avgöra om en enskild flygning har en eller flera klasser. Det finns inte heller en enhetlig definition av serviceklasser och eftersom serviceklasserna varierar mellan flygföretagen torde det vara svårt att ta fram en enhetlig definition. En serviceklassindelning medför dessutom en ökad administration för flygföretagen och en svårhanterlig administrations- och kontrollapparat för beskattningsmyndigheten. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att det inte är lämpligt att differentiera skatten utifrån serviceklasser.

Swedish Business Travel Association anser att en flygskatt ska differentieras och att en flygskatt borde tas ut för kubik/yta i planet i stället för per passagerare. Man behöver då inte fundera över vilken benämning respektive flygbolag har för sina serviceklasser. Regeringen anser inte att det är lämpligt att ta ut en skatt för hur mycket yta en passagerare tar upp och att en lag utformad på sådant sätt skulle vara svårtillämpad för de skattskyldiga.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen således att skatt ska tas ut med 80 kronor per passagerare som reser till en slutdestination i ett land som anges i bilaga 1, med 280 kronor per passagerare som reser till en slutdestination i ett land som anges i bilaga 2 och med 430 kronor per passagerare som reser till en slutdestination i övriga länder. Regeringen bedömer att skatten inte bör differentieras utifrån vilken serviceklass passageraren reser i.

Lagförslag

Förslaget införs i 7 § i den nya lagen om skatt på flygresor.

6.6 Skattskyldighet

Regeringens förslag: Det flygföretag som utför flygningen ska vara skattskyldigt. Begreppet kommersiella flygresor definieras i lagen om skatt på flygresor. Skattskyldigheten inträder när ett flygplan med beskattningsgrundande passagerare lyfter från en flygplats i Sverige.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Konsumentverket*, som är den enda remissinstans som har lämnat synpunkter i denna del, upplyser om att flygbolagen är skyldiga att gentemot biljettköparen särskilt redovisa de skatter och avgifter som ingår i priset enligt artikel 23 i EG förordning 1008/2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen. Den del av sådana skatter och avgifter som inte behöver betalas av flygbolagen då konsumenten av någon anledning inte utnyttjar

en flygresa som redan betalats bör flygbolaget återbetala till konsumenten. Detta bör alltså även gälla den föreslagna flygskatten.

Skälen för regeringens förslag

Skattskyldig

För de flesta svenska punktskatter gäller att skattskyldigheten placeras så tidigt som möjligt bland de aktörer som utför skattepliktiga tjänster. Därmed begränsas antalet skattskyldiga, vilket underlättar administration och kontroll av skatten. Att antalet skattskyldiga begränsas är önskvärt även vad gäller skatt på flygresor. Som utgångspunkt anser utredningen att skattskyldigheten ska placeras hos den som först utför de skattepliktiga tjänsterna i Sverige, nämligen olika flygföretag. Regeringen instämmer i den bedömningen och föreslår att skattskyldig ska vara det flygföretag som utför flygningen.

Utredningen har diskuterat frågan om vilket flygföretag som blir ansvarigt för redovisning och betalning av flygskatten med olika aktörer i flygbranschen samt Transportstyrelsen. Samstämmighet råder, enligt utredningen, om att det flygföretag under vars Icao-kod flygningen utförs också bör vara det flygföretag som ska vara skattskyldig för flygskatten. Det innebär att ett flygföretag bör få ta ansvaret för flygskatt för alla sina egna operationer som sker från Sveriges flygplatser i eget flygplan eller genom inhyrd kapacitet.

Utredningen har studerat hur avgiftsuttaget fungerar i Transportstyrelsens regi för myndighetsavgiften och GAS och har funnit att det går att dra lärdom av principerna för Transportstyrelsens avgiftssystem för att bestämma vilket flygföretag som ska ansvara för flygskatten. Dessa principer svarar också i stort mot flygföretagens önskemål.

Principerna innebär att en viss flygning ska ha endast ett enda ansvarigt företag (eller person). Som utgångspunkt har man en Icao-kod för flygföretag, kallad Icao designator, i färdplanen. Ett flygföretags Icao-kod kan härledas till flygföretagets drifttillstånd, AOC (Air Operator Certificate), och därigenom kan också en juridiskt ansvarig person bindas till verksamheten. För det fall någon Icao-kod inte används i färdplanen används i stället flygplanets registreringsbeteckning. Genom att tillämpa samma principer som Transportstyrelsen blir skattesystemet, enligt utredningen, igenkänningsbart för flygföretagen och beskattningsmyndigheten kan i kontrollhänseende använda sig av uppgifter som rapporteras in till Transportstyrelsen som underlag för avgiftsdebitering.

Genom att tillämpa ovanstående principer kan man i systemet få flexibilitet men samtidigt klara gränser mellan de olika flygföretagens aktiviteter. När det gäller inhyrning av andra flygföretag innebär principerna att det inhyrande bolaget tar ansvaret för flygskatten. I en s.k. wet lease-situation blir alltså det inhyrande företaget skattskyldig eftersom flygningen utförs under dess Icao-kod. Wet lease innebär att ett flygföretag hyr in ett luftfartyg med besättning. Till skillnad från dry lease opereras luftfartyget inom ramen för det uthyrande flygföretagets drifttillstånd och står flygsäkerhetsmässigt under tillsyn av detta flygföretags flygsäkerhetsmyndighet. Wet lease i flera led godtas inte

utan särskilt tillstånd. Vid kommersiellt samarbete genom code sharing marknadsförs en specifik flygning av två eller flera flygföretag, men flygningens färdplan innehåller alltid en enda Icao-kod. Det betyder att principerna också kan tillämpas på code sharing samarbete genom identifikation med hjälp av Icao-koden.

Med beaktande av ovanstående bör skattskyldigheten knytas till Icao-koden för det flygföretag som anges i färdplanen eller när ingen färdplan har lämnats in, till flygplanets registrering, dvs. flygplanets ägare vid tidpunkten för flygningen.

Eftersom den föreslagna lagen endast omfattar kommersiella flygresor bör det även av lagen framgå att endast en fysisk eller juridisk person som innehar ett giltigt drifttillstånd eller motsvarande tillstånd som ger personen rätt att utföra kommersiella flygresor, omfattas av lagen. Regeringen föreslår att en definition av begreppet flygföretag med det innehållet förs in i lagen.

Skattskyldighetens inträde

Skattskyldighetens inträde har alltid – direkt eller indirekt – betydelse för när skatten ska redovisas. Skattskyldighetens inträde styr också vilken skattenivå som är tillämplig och är därmed avgörande för vilket belopp som den skattskyldige ska betala. Bestämmelser om skattskyldighetens inträde finns i de olika punktskatteförfattningarna och kriterierna för skattskyldighet varierar mellan olika punktskatter. De händelser som grundar skattskyldighet är av varierande slag och beror till stor del på den skattepliktiga varans eller tjänstens natur.

När det gäller skatt på flygresor finns det olika tidpunkter vid vilka skattskyldigheten kan tänkas inträda, exempelvis när en passagerare checkar in eller går ombord på flygplanet eller när ett flygplan lyfter från en flygplats i Sverige. Det är emellertid först när flygplanet lyfter från flygplatsen i Sverige som det går att fastställa hur många beskattningsgrundande passagerare som reser med planet. Regeringen föreslår därför att skattskyldigheten ska inträda när ett flygplan med beskattningsgrundande passagerare lyfter från en flygplats i Sverige. Som *Konsumentverket* för fram är flygbolagen skyldiga att gentemot biljettköparen särskilt ange de skatter och avgifter som ingår i priset enligt artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen.

Lagförslag

Förslagen införs i 5 och 6 §§ i den nya lagen om skatt på flygresor.

6.7 Förfarandet vid beskattning

Regeringens förslag: Bestämmelserna i skatteförfarandelagen ska vara tillämpliga på skatten på flygresor, vilket bl.a. innebär att Skatteverket blir beskattningsmyndighet. Ett skattskyldigt flygföretag ska vara registrerat hos Skatteverket och deklarerat en gång per månad.

Regeringens bedömning: Några nya bestämmelser är inte nödvändiga för att Skatteverket ska få tillgång till uppgifter från Transportstyrelsen eller någon annan myndighet för kontroll av eller beslut om flygskatt.

Någon ändring är inte nödvändig i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet för att möjliggöra behandling i beskattningsdatabasen av uppgifter som behövs inom Skatteverket för handläggning av flygskatten.

Det bör inte införas någon skyldighet för en skattskyldig fysisk person, som inte är bosatt i Sverige, eller en skattskyldig juridisk person, som inte har fast driftställe i Sverige, att företrädas av en representant som är godkänd av Skatteverket.

Utredningens förslag och bedömning: Överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: *Stockholms universitet* anser att analysen i utredningen snarast indikerar att Transportstyrelsen skulle vara en mer lämplig myndighet att hantera den särskilda flygskatten. Det är universitetets uppfattning att det skulle uppstå onödiga administrativa kostnader vid valet av Skatteverket. *Transportstyrelsen* för fram att eftersom luftfartens avgifter till stor del administreras av Transportstyrelsen är myndigheten av uppfattningen att samarbetet mellan Skatteverket och Transportstyrelsen behöver stärkas betydligt på området i fråga, speciellt inför införandet av flygskatten och när systemen på Skatteverket byggs upp. Detta är särskilt viktigt i syfte att hålla den administrativa bördan hos flygföretagen så liten som möjligt. Behovet av samarbete omfattar inte enbart uppgiftslämnande utan rör även kompetensutveckling, uppbyggnaden av IT-stöd och liknande. I den mån de kostnader som uppstår i samband med arbetet överskrider Transportstyrelsens budgetram förutsätts att sådana medel tillförs budgeten.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Allmänt

I skatteförfarandelagen (2011:1244), förkortad SFL, finns bestämmelser om förfarandet vid uttag av skatter och avgifter. Skatteförfarandelagen tillämpas för alla skatter utom de som uttryckligen undantas. Av de i dag förekommande punktskatterna är det endast trängselskatt enligt lagen (2004:629) om trängselskatt och skatt enligt vägtrafikskattelagen (2006:227) som undantas från skatteförfarandelagen (2 kap. 1 § första stycket 5 och 6 SFL). Den nya flygskatten kommer att omfattas av skatteförfarandelagen om inte skatten särskilt undantas från skatteförfarandelagen.

En fråga att ta ställning till är vilken myndighet som skulle vara en lämplig uppbördsmyndighet när det gäller flygskatten.

Luftfartens avgifter administreras i dag till stor del av Transportstyrelsen. För att undvika parallella system för uppbörd av avgift och skatt skulle Transportstyrelsen kunna vara uppbördsmyndighet för flygskatten. För detta ändamål skulle delar av Transportstyrelsens system för fakturering av myndighetsavgiften kunna användas. Regeringen anser dock, även med beaktande av det som kommit fram om Transportstyrelsens förutsättningar att vara uppbördsmyndighet för flygskatten och vad *Stockholms universitet* har fört fram, att det är mest lämpligt att knyta an beskattningsförfarandet direkt till vad som gäller för andra punktskatter. Beskattning bör i största möjliga utsträckning utövas av Skatteverket. Inom Skatteverket finns nödvändig kompetens för att sköta beskattningsfrågor och de nödvändiga administrativa systemen. Regeringen gör därför bedömningen att det är lämpligast att Skatteverket är beskattningsmyndighet för flygskatten. Såsom *Transportstyrelsen* har fört fram är dock behovet av samarbete mellan myndigheterna viktigt. Transportstyrelsen har här en viktig roll. Den synpunkt som Transportstyrelsen för fram gällande eventuella kostnader bemöts i avsnitt 8.

Som framgår ovan behöver inte skatteförfarandelagens tillämpningsområde ändras för att lagen ska gälla för den nya flygskatten. Av detta följer att bestämmelserna i skatteförfarandelagen om bl.a. punktskatte-deklaration, tidpunkter för redovisning och betalning av skatt, ränta, förseningsavgift, beslut om punktskatt, omprövning, överklagande, skattekontroll och rätt till ersättning blir tillämpliga. Det innebär även att Skatteverket blir beskattningsmyndighet.

Regeringen föreslår dock vissa ändringar i skatteförfarandelagen. I 3 kap. 15 § SFL anges genom en uppräkningslista vad som avses med punktskatt. Paragrafen ändras på så sätt att uppräkningslistan kompletteras med den nya lagen om skatt på flygresor. Skatteverket ska enligt 7 kap. 1 § första stycket 10 SFL registrera den som är skattskyldig enligt ett antal uppräknade lagar. Regeringen föreslår att Skatteverket även ska registrera den som är skattskyldig enligt den nya lagen om skatt på flygresor. Regeringen vill i detta sammanhang påpeka att den som avser att bedriva näringsverksamhet och som ska registreras enligt 7 kap. 1 § SFL ska anmäla sig för registrering hos Skatteverket innan näringsverksamheten påbörjas eller övertas (7 kap. 2 § första stycket SFL).

Utredningen har övervägt om skattskyldigt flygföretag som flyger i mindre omfattning från Sverige i stället för att vara registrerat hos Skatteverket ska redovisa skatten i en särskild skattedeklaration för varje skattepliktig händelse samt lämna in deklaration senast fem dagar efter den skattepliktiga händelsen (se 26 kap. 8 och 35 §§ SFL). Utredningen har dock inte föreslagit en sådan ordning. Regeringen delar utredningens uppfattning.

Dessutom görs en rent författningsteknisk ändring i lagen (2017:000) om ändring i lagen (2017:000) om ändring i lagen (2017:405) om ändring i lagen (2017:387) om ändring i skatteförfarandelagen. I propositionen Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen (prop. 2016/17:58) föreslås att 7 kap. 1 § SFL ska ändras (en ny punkt 13

läggs till i första stycket). Riksdagen har antagit regeringens förslag i prop. 2016/17:58 (bet. 2016/17:SkU21, rskr. 2016/17:256, SFS 2017:387). Den ändringen träder i kraft den 1 januari 2019 (se punkt 1 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till den lagen), dvs. efter det att lagen om skatt på flygresor har trätt i kraft. I propositionen Skatteförslag med anledning av energiöverenskommelsen (prop. 2016/17:142) föreslås att 7 kap. 1 § första stycket 10 j SFL ska slopas. Riksdagen har antagit regeringens förslag i prop. 2016/17:142 (bet. 2016/17:SkU31, rskr. 2016/17:268). Den ändringen träder i kraft den 1 januari 2018. I den propositionen görs också en rent författningsteknisk ändring i lagen (2017:387) om ändring i skatteförfarandelagen. I lagrådsremissen Redovisningsskyldighetens inträde samt vissa andra förfarandefrågor på punktskatteområdet föreslås att hänvisningen i 7 kap. 1 § första stycket 10 e SFL ändras från 38 § 1 lagen (1994:1563) om tobaksskatt till 36 § 1 samma lag. Den ändringen träder i kraft den 1 januari 2018. I den lagrådsremissen görs också en rent författningsteknisk ändring i lagen (2017:405) om ändring i lagen (2017:387) om ändring i skatteförfarandelagen. I lagrådsremissen Vissa punktskattefrågor inför budgetpropositionen för 2018 föreslås att hänvisningen i 7 kap. 1 § första stycket 10 g SFL ändras från 11 kap. 5 § första stycket 1, 2 eller 4 lagen (1994:1776) om skatt på energi till 11 kap. 5 § första stycket 1, 2 eller 3 samma lag. Den ändringen träder i kraft den 1 januari 2018. I den lagrådsremissen görs också en rent författningsteknisk ändring i lagen (2017:000) om ändring i lagen (2017:405) om ändring i lagen (2017:387) om ändring i skatteförfarandelagen. Med hänsyn till att ytterligare en ändring av 7 kap. 1 § SFL föreslås i denna lagrådsremiss görs en rent författningsteknisk ändring i lagen (2017:000) om ändring i lagen (2017:000) om ändring i lagen (2017:405) om ändring i lagen (2017:387) om ändring i skatteförfarandelagen. Hänvisning i paragrafen ska göras även till den nya lagen om flygskatt.

Uppgiftslämnande mellan myndigheter

För att Skatteverket ska kunna fullgöra sina uppgifter avseende flygskatt kan verket behöva få tillgång till uppgifter som finns hos Transportstyrelsen. Myndigheter ska samarbeta och lämna information till varandra. Utbytet av uppgifter kan däremot inte ske helt fritt. För att en sekretessbelagd uppgift ska kunna lämnas till en annan myndighet eller självständig verksamhetsgren inom den egna myndigheten krävs att en sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig. Myndigheter kan lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet är föreskrivet i lag eller förordning (10 kap. 28 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], förkortad OSL).

Enligt 42 a kap. SFL ska uppgifter som en myndighet förfogar över och som behövs för kontroll eller beslut enligt lagen på Skatteverkets begäran lämnas till verket. Undantag gäller i fråga om uppgifter som omfattas av sekretess till följd av 15 kap.1 eller 2 § eller 16 kap.1 § OSL, dvs. av utrikes-, försvars- eller statsfinanssekretess, eller enligt en bestämmelse till vilken det hänvisas i dessa paragrafer. För

övriga uppgifter som omfattas av sekretess gäller att, i de fall då ett utlämnande skulle medföra synnerligt men för något enskilt eller allmänt intresse, är en myndighet uppgiftsskyldig bara om regeringen på ansökan av Skatteverket beslutar att uppgiften ska lämnas ut.

Bestämmelsen i 42 a kap. 1 § SFL innebär en sådan uppgiftsskyldighet som enligt 10 kap. 28 § första stycket OSL bryter sekretess för de uppgifter som begärs ut. Den medför en i princip obegränsad skyldighet för myndigheter att på Skatteverkets begäran lämna ut uppgifter som behövs för kontroll eller beslut enligt skatteförfarandelagen (prop. 2015/16:28 s. 67). Uppgifterna kommer att omfattas av den absoluta sekretessen i 27 kap. 1 och 2 §§ OSL hos Skatteverket.

Regeringen bedömer att undantagen från uppgiftsskyldighet i 42 a kap. 1 § SFL inte är tillämpliga i här aktuella fall. Mot bakgrund av ovanstående anser regeringen att några nya bestämmelser inte är nödvändiga för att Skatteverket ska få tillgång till uppgifter från Transportstyrelsen eller någon annan myndighet för kontroll av eller beslut om flygskatt.

Beskattningsdatabasen

Behandling av uppgifter inom beskattningsverksamheten regleras i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. I beskattningsverksamheten ska det enligt 2 kap. 1 § nämnda lag finnas en samling uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för vissa i lagen särskilt angivna ändamål (beskattningsdatabas). I 1 kap. 4 § samma lag anges de primära ändamålen för behandlingen av uppgifter i beskattningsverksamheten. Enligt bestämmelsen får uppgifter behandlas bl.a. för tillhandahållande av information som behövs hos Skatteverket för fastställande av underlag för samt bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av skatter och avgifter. Med skatt avses samtliga de skatter som det åligger Skatteverket att handlägga. I 2 kap. 3 § samma lag anges vilka uppgifter som får behandlas i beskattningsdatabasen för bl.a. de ändamål som anges i 1 kap. 4 §. Enligt 2 kap. 3 § första stycket 4 samma lag får t.ex. uppgifter om underlag för fastställande av skatter och avgifter behandlas i databasen.

Regeringen har i 2 § första stycket 1 förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet föreskrivit att det i beskattningsdatabasen får behandlas uppgifter som behövs vid Skatteverkets handläggning av ärenden som sker med stöd av bl.a. skatteförfarandelagen.

I den proposition som låg till grund för lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet anförs att ändamålet med en beskattningsdatabas ska vara att ge information som behövs inom skatteförvaltningen för fastställande av underlag för skatter och avgifter samt redovisning, bestämmande, betalning och återbetalning av skatter eller avgifter (prop. 2000/01:33 s. 123). Syftet med ändamålsbestämmelsen är således enligt propositionen att all beskattningsverksamhet som bedrivs av Skatteverket ska utgöra ett primärt ändamål.

Det är således förenligt med det ändamål som har angivits i 1 kap. 4 § 1 lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet att behandla uppgifter av det slag som är en följd av regeringens förslag. Att registrera och på andra sätt behandla uppgifter som är en följd av förslaget är också förenligt med bestämmelserna i 2 kap. 3 § samma lag om vilka uppgifter som får behandlas i beskattningsdatabasen. Regeringen anser därför att någon ändring inte är nödvändig i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet för att möjliggöra behandling i beskattningsdatabasen av uppgifter som behövs inom Skatteverket för handläggning av flygskatten.

Skatterepresentant

Enligt lagförslaget kommer både svenska och utländska flygföretag att bli skattskyldiga för flygskatt. Frågan är om det bör införas ett krav på skatterepresentant i lagen för en skattskyldig fysisk eller juridisk person som inte är bosatt eller har fast driftställe i Sverige.

Att införa ett krav på skatterepresentant för flygföretag med säte inom EU är inte förenligt med EU-rätten (se t.ex. EU-domstolens dom kommissionen mot Spanien, C-678/11, EU:C:2014:2434). I praktiken kommer alltså ett krav på skatterepresentant att träffa enbart flygföretag med säte i ett land utanför EU. Det är enligt regeringens mening mindre lämpligt att föra in ett krav som tvingar en del utländska skattskyldiga att ha en representant i Sverige. Förutom att ett sådant krav skulle kunna uppfattas som orättvist skulle det även kräva mer administration och bli onödigt kostsamt för skattskyldiga med säte utanför EU. Ett krav på att utländska skattskyldiga ska företrädas av en skatterepresentant anser regeringen därför inte bör föreskrivas i lagen om skatt på flygresor.

Lagförslag

Förslaget föranleder en ny paragraf, 9 §, i den nya lagen om skatt på flygresor samt att ändringen införs i 3 kap. 15 § och 7 kap. 1 § i skatteförfarandelagen (2011:1244). Dessutom görs en rent författningsteknisk ändring i 7 kap. 1 § i lagen (2017:000) om ändring i lagen (2017:000) om ändring i lagen (2017:405) om ändring i lagen (2017:387) om ändring i skatteförfarandelagen.

6.8 Internationell rätt

Regeringens bedömning: Skatten på flygresor är förenlig med EU-rätten, inklusive reglerna om statligt stöd och energiskattedirektivet. Den är också förenlig med Chicagokonventionen, de bilaterala luftfartsavtalen och Sveriges internationella åtaganden i övrigt.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Transportstyrelsen* för fram att det saknas en EU-rättslig analys om förslagets förenlighet med unionsrätten och specifik den fria rörligheten för tjänster och rådets direktiv 2003/96/EG av den

27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet, kallat energiskattedirektivet, samt en analys om förslaget förenlighet med Chicagokonventionen, bilaterala luftfartsavtal och internationella åtaganden i övrigt. Av ingressen och artikel 19 i Icao:s resolution i oktober 2016 om införandet av ett globalt marknadsbaserat styrmedel framgår att staterna förbinder sig att de marknadsbaserade klimatstyrmedel för det internationella flyget som beslutas av generalförsamlingen ska vara de enda som etableras i syfte att det vare sig ska uppstå en dubbelreglering eller ett stort antal olika nationella regelverk. Det finns därmed en risk att införandet av en skatt på flygresor i Sverige kan möta kraftigt motstånd från andra länder. *Iata* för fram att skatten skulle stå i strid med Icao:s resolution i oktober 2016 om införandet av ett globalt marknadsbaserat styrmedel och Sveriges skyldighet att tillämpa detta styrmedel. *Iata* är av uppfattningen att syftet med skatten är att öka de allmänna skatteintäkterna till staten och att skatten inte är direkt relaterad till kostnader för att erbjuda flyg, flygrelaterade tjänster eller infrastruktur i Sverige. Det finns heller ingen indikation på att den föreslagna skatten ska öronmärkas eller allokteras för att finansiera åtgärder på miljöområdet. Den föreslagna skatten skulle därför även stå i strid med Chicagokonventionen och Icao:s riktlinjer gällande beskattning på det internationella luftfartsområdet. Specifikt skulle införandet stå i strid med Icao:s riktlinjer såsom de anges i Icao:s policydokument Doc. 8632, i vilket dokument anges att staterna åtar sig att reducera skatter så långt det är möjligt och planera att ta bort eventuella existerande skatter på internationellt flygresande. Skatten står även i strid med de principer som genomsyrar alla Icao:s riktlinjer gällande miljörelaterade pålagor. Eftersom skatten verkar införas på miljömässiga grunder kommer den stå i strid med artikel 15 i luftfartsavtalet mellan EU och USA. Ingen sådan bedömning av om åtgärderna kan komma att inskränka utövandet av rättigheterna som följer av avtalet har gjorts av den svenska regeringen. Inte heller har några åtgärder vidtagits för att mildra inskränkningarna. *United Airlines* för fram att inom ramen för det globala styrmedel som Icao har beslutat om har stater enats om att undvika eller avskaffa överlappande nationella åtgärder, inklusive åtgärder såsom den skatt som regeringen nu föreslår. Införandet av skatten skulle bryta mot artikel 15.2 i luftfartsavtalet mellan EU och USA eftersom någon bedömning av om åtgärden kan komma att inskränka utövandet av rättigheter som följer av avtalet inte görs. Skatten skulle utgöra en otillåten avgift på flygavgångar i strid med artikel 15 i Chicagokonventionen och artikel 3 och 15 i luftfartsavtalet. Skatten strider mot artikel 1, 11 och 12 i Chicagokonventionen och artikel 7 i luftfartsavtalet eftersom utsläpp som uppkommer utanför svenskt territorium beskattas. Ett införande av skatten skulle vara i strid med artikel 24 i Chicagokonventionen och artikel 11 i luftfartsavtalet eftersom den utgör en skatt på bränsle och i strid med Icao:s rådsresolution om miljörelaterade avgifter och skatter den 9 december 1996 eftersom intäkterna inte avsätts till att begränsa miljöpåverkan. *Amerikanska ambassaden i Stockholm* för fram att flygskatten kan komma att underminera den globala tilltron till Icao:s beslut om ett globalt marknadsbaserat styrmedel. Icao avråder från

beskattning gällande försäljning och användning av internationella flygtransporter och rekommenderar att miljömässiga pålagor bör ha formen av avgifter snarare än skatter och att intäkterna i första hand bör användas till att begränsa de miljömässiga effekterna av utsläpp från flyget. Ett svenskt införande av flygskatten är inte i enlighet med artikel 15.2 i luftfartsavtalet mellan EU och USA. Trots förfrågningar från USA har Sverige hittills inte överlämnat någon förklaring gällande steg som tagits för att minska de möjliga negativa effekterna av den föreslagna skatten. Sverige har tidigare fört fram att nya regler skulle ta hänsyn till vad diskussionerna i Icao kom fram till, vilket den föreslagna lagen inte gör. *Airlines for America* för fram att en flygskatt står i strid med lydelsen av och andan i det beslut som Icao har tagit gällande internationellt flyg. De avtalslutande staterna kom överens om att det styrmedel som Icao beslutade om skulle vara det enda styrmedlet gällande internationellt flyg. En flygskatt skulle även stå i strid med flera bilaterala och multilaterala avtal som Sverige har undertecknat, inklusive luftfartsavtalet mellan EU och USA, Chicagokonventionen, Icao:s rådsresolution om miljörelaterade avgifter och skatter den 9 december 1996 och Icao:s riktlinjer gällande beskattning på det internationella luftfartsområdet. Sverige förefaller ännu inte ha genomfört någon sådan bedömning av om åtgärden kan komma att inskränka utövandet av rättigheter som följer av luftfartsavtalet. Artikel 15 i luftfartsavtalet anger vidare att bl.a. bränsle på reciprocitetsbasis ska vara befriat från skatter. Flygskatten är i verkligheten en skatt på bränsle. Skatten skulle också vara en sådan otillåten avgift som avses i artikel 15 i Chicagokonventionen. Införandet av flygskatten skulle även stå i strid med artikel 1, 11 och 12 i Chicagokonventionen eftersom reglerna skulle omfatta flygplan som befinner sig i luftrum som tillhör andra länder. Flygskatten skulle stå i strid med Icao:s rådsresolution om miljörelaterade avgifter och skatter den 9 december 1996 som anger att det inte får finnas något fiskalt syfte bakom pålagan, pålagan måste relateras till kostnaderna och pålagorna får inte diskriminera flygtransport i förhållande till andra transportsätt. Flygskatten står även i strid med Icao:s riktlinjer såsom de anges i Icao:s policydokument Doc. 8632 genom vilka staterna åtar sig att reducera skatter så långt det är möjligt och planera att ta bort eventuella existerande skatter på internationellt flygresande. *Turkish Airlines Inc* för fram att flygskatten skulle stå i strid med Icao:s rådsresolution om miljörelaterade avgifter och skatter den 9 december 1996 som anger att det inte får finnas något fiskalt syfte bakom pålagan, pålagan måste relateras till kostnaderna och pålagorna får inte diskriminera flygtransport i förhållande till andra transportsätt. Vidare att ett införande av flygskatten står i strid med Icao:s riktlinjer såsom de anges i Icao:s policydokument Doc. 8632 genom vilka staterna åtar sig att reducera skatter så långt det är möjligt och planera att ta bort eventuella existerande skatter på internationellt flygresande. *Emirates Airline* för fram att flygskatten underminerar det globala styrmedel som Icao beslutat om och skulle stå i strid med Chicagokonventionen och Icao:s riktlinjer.

Skälen för regeringens bedömning: Även om varje medlemsstat inom EU själv har att besluta om vilka nationella skatter som ska tas ut

måste unionsrättsliga hänsyn tas vid utformningen av skatterna. En begränsning är att det administrativa sättet att ta ut punktskatt inte får skapa hinder för den fria rörligheten för tjänster. Påförandet av en sådan skatt får inte heller leda till gränsformaliteter i handeln mellan medlemsstater.

Bestämmelserna i lagen om skatt på flygresor särbehandlar inte negativt tjänster som tillhandahålls från en annan medlemsstat. Flygskatten utlöses när ett flygplan, svenskt som utländskt, lyfter från en flygplats i Sverige, oavsett om det är en inrikes eller utrikes flygning. Skattebefrielseerna som följer av lagen är generella och skattenivån är densamma inom hela EU och EES. De föreslagna bestämmelserna leder alltså inte, direkt eller indirekt, till en mindre förmånlig skattebehandling av en tjänst på grund av att den tillhandahålls av ett flygföretag från ett annat medlemsland. Därmed är det utredningens bedömning att den föreslagna skatten inte utgör något hinder för den fria rörligheten av tjänster. Inte heller leder skattereglerna till gränsformaliteter i handeln mellan medlemsstater. Regeringen instämmer i den bedömning som utredningen gör.

Möjligheten att fritt utforma beskattningen på flygresor nationellt begränsas vidare av de regler om statligt stöd som finns i EUF-fördraget. Som anges i avsnitt 4.9.2 har lättnader från skatter för en urskiljbar grupp företag sedan länge ansetts som stöd som omfattas av statsstödsreglerna. För att förbudet mot statsstöd ska aktualiseras krävs emellertid inte bara att en viss åtgärd konstituerar ett statligt stöd. Åtgärden måste dessutom vara selektiv på så sätt att den gynnar vissa företag framför andra företag, vilket är ett uttryck för det selektivitetsrekvisit som följer av artikel 107.1 i EUF-fördraget.

För att avgöra om en åtgärd är selektiv måste man först fastställa huruvida åtgärden utgör ett undantag från det normala skattesystemet, i detta fall systemet för skatt på flygresor. Bedömningen av om en åtgärd är selektiv ska göras med utgångspunkt i företag som befinner sig i motsvarande legala och faktiska situation. Jämförelsen ska göras med företag i den egna medlemsstaten.

I lagen om skatt på flygresor föreslås ett antal undantag från skatteplikt. Dessa skattelättnader riktar sig inte till och påverkar inte heller vissa företag. Inte heller är något undantag utformat på ett sådant sätt att det är avgränsat till ett geografiskt område. Skattelättnaderna leder således inte till att något flygföretag gynnas i förhållande till andra företag. I stället är skattelättnaderna utformade som generella åtgärder som gynnar alla flygföretag inom skattesystemet. Selektivitetsrekvisitet är därmed inte uppfyllt, varför åtgärderna faller utanför statsstödsreglernas tillämpningsområde.

Den föreslagna skatten kan enligt utredningens mening inte heller ses som en otillåten bränsleskatt eftersom den inte skiljer mellan flygplan med olika bränsleförbrukning eller utsläppsdata under en flygning eller på annat sätt direkt eller indirekt kopplas till förbrukningen av bränsle. Därmed kommer skatten inte i konflikt med energiskattedirektivet. Regeringen instämmer i den bedömning som utredningen gör.

Sammantaget är således skatten utformad så att den är förenlig med EU-rätten.

Den föreslagna skatten på flygresor kan inte heller anses stå i strid med Chicagokonventionen, eller de bilaterala luftfartsavtalen. Den omständigheten att det sedan många år tillbaka finns motsvarande skatter på flygresor i flera andra länder ger även stöd för denna bedömning. Den svenska flygskatten avviker inte nämnvärt från dessa. Inte heller står de föreslagna skattereglerna i strid med Sveriges internationella åtaganden i övrigt. Regeringen gör därmed en annan bedömning än den som bl.a. *Iata* och *United Airlines* gör. Regeringens bedömning är att en skatt på flygresor utformad såsom den föreslås inte är en skatt på bränsle. Såväl *Iata* som *United Airlines* och *Amerikanska ambassaden i Stockholm* påpekar att det inte har gjorts någon sådan bedömning som anges i artikel 15 i luftfartsavtalet mellan EU och USA. Regeringen gör bedömningen att åtgärden att införa en skatt på flygresor inte kommer att inskränka utövandet av rättigheter som följer av avtalet. *United Airlines* för fram att ett införande av en skatt på flygresor skulle stå i strid med flera artiklar i luftfartsavtalet mellan EU och USA. Regeringen delar inte denna bedömning utan anser att införandet inte strider mot någon av de åberopade artiklarna.

Det bör dock noteras att Sverige har accepterat vad som står i Icao:s policydokument Doc. 8632, dvs. att medlemsstaterna åtar sig att reducera skatter så långt det är möjligt och planera att ta bort eventuella existerande skatter på internationellt flygresande. Detta förhållande framhålls av såväl *Iata* som *Airlines for America* och *Turkish Airlines*. Detta medför att Sverige som medlemsland måste underrätta Icao om införandet av skatten på flygresor. Vidare anges i Icao:s resolution i oktober 2016 om införandet av ett globalt marknadsbaserat styrmedel att de marknadsbaserade klimatstyrmedel för det internationella flyget som beslutas av generalförsamlingen ska vara de styrmedel som finns. Detta förs fram av bl.a. *Transportstyrelsen* och *Iata*. *Amerikanska ambassaden i Stockholm* framhåller även att Sverige tidigare har fört fram att nya regler skulle ta hänsyn till vad diskussionerna i Icao kom fram till, vilket den föreslagna lagen inte gör. Regeringen konstaterar emellertid att det styrmedel som Icao har beslutat om inleds med en frivillig fas och att den skatt på flygresor som regeringen föreslår ska införas kan justeras i framtiden om ett sådant behov skulle uppstå. *United Airlines* påpekar att det anser att ett införande av skatten skulle stå i strid med Icao:s rådsresolution om miljörelaterade avgifter och skatter den 9 december 1996. Även *Amerikanska ambassaden i Stockholm* hänvisar till nämnda rådsresolution genom att framhålla att Icao avråder från beskattning gällande internationella flygtransporter och rekommenderar att miljömässiga pålagor bör ha formen av avgifter snarare än skatter och att intäkterna i första hand bör användas till att begränsa de miljömässiga effekterna av utsläpp från flyget. Detsamma gäller *Airlines for America* och *Turkish Airlines* som för fram att rådsresolutionen pekar på principer som anger att det inte får finnas något fiskalt syfte bakom en pålaga, att pålagan måste relateras till kostnaderna och att den inte får diskriminera flygtransporter i förhållande till andra transportsätt. Regeringen gör en annan bedömning och anser inte att rådsresolutionen i fråga är ett hinder mot att införa en skatt på flygresor.

Transportstyrelsen för fram att det saknas analyser av skattens förenlighet med den internationella rätten. Regeringen gör i detta fall en annan bedömning och anser att analysen är tillräcklig.

Sammanfattningsvis anser regeringen att skatten på flygresor är förenlig med EU-rätten, inklusive reglerna om statligt stöd och energiskattedirektivet. Den är också förenlig med Chicagokonventionen, de bilaterala luftfartsavtalen och Sveriges internationella åtaganden i övrigt.

6.9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Den föreslagna lagen ska träda i kraft den 1 april 2018.

Regeringens bedömning: Några övergångsbestämmelser behövs inte.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: *Skatteverket* framför att det behövs en förberedelseperiod på ca sex månader från det att samtliga förutsättningar är kända innan verket är klart med uppbyggnad och administrativa förberedelser. Mot bakgrund av detta bedömer *Skatteverket* att förslagen kan träda i kraft tidigast i mitten av 2018. *Konsumentverket* vill gärna se att tiden från det att den nya lagen beslutas till det att den ska träda i kraft blir så pass lång att företagen hinner ta höjd för skatten och att inga biljetter har hunnit säljas till resor där skatten ska tillämpas. Med en för kort framförhållning ser *Konsumentverket* en risk för att införandet av skatten kan resultera i att flygbolag kräver konsumenter på ersättning för skatten efter att köpet av flygbiljetten har gjorts. Det kan innebära stora kostnader för konsumenter som vid avtalsingåendet inte kände till denna tillkommande kostnad. *Transportstyrelsen* vill trycka på vikten av att ge flygföretagen minst ett år till anpassning och rekommenderar att ikraftträdandet skjuts fram till ett år efter det att beslut fattats om en lag om skatt på flygresor. *Turkish Airlines Inc* ber att ikraftträdandet skjuts upp på så sätt att lagen börjar tillämpas först för biljetter som säljs efter 2018. Flygbolag har redan börjat sälja biljetter för 2018. En framskjuten tillämpning skulle ge flygbolagen möjligheter att analysera skattens problem och ge dem möjligheter att överkomma de negativa effekterna.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: En utgångspunkt är att den nya lagen om skatt på flygresor ska träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande och beredningsarbete inom Regeringskansliet, för riksdagsbehandlingen och för anpassning av *Skatteverkets* system för administrationen av flygskatten, har utredningen bedömt att det kan bli aktuellt med ett ikraftträdande tidigast den 1 januari 2018. Även de skattskyldiga behöver en viss tid för att anpassa sina rutiner. *Transportstyrelsen* framhåller vikten av att ge flygföretagen minst ett år till anpassning. *Konsumentverket* pekar på att med en för kort framförhållning finns en risk för att införandet av skatten kan resultera i att flygbolag kräver konsumenter på ersättning för skatten efter att köpet

av flygbiljetten har gjorts. *Skatteverket* för fram att det behöver en förberedelsestid på ca sex månader från det att samtliga förutsättningar är kända innan det är klart med uppbyggnad och administrativa förberedelser. Flygföretagen har framfört att en lag om skatt på flygresor bör börja gälla tidigast sex månader efter det att riksdagen har fattat beslut om att införa en lag för att företagen ska ha möjlighet att ta ut den nya flygskatten av sina resenärer. *Turkish Airlines* ber att ikraftträdandet skjuts upp på så sätt att lagen börjar tillämpas först för biljetter som säljs efter 2018.

Vid en sammantagen bedömning anser regeringen det lämpligt att den föreslagna skatten träder i kraft den 1 april 2018. Eftersom det är fråga om att införa en helt ny lag som inte ersätter någon tidigare reglering på samma område anser regeringen att det inte finns något behov av övergångsbestämmelser.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att den föreslagna lagen ska träda i kraft den 1 april 2018 och anser att några övergångsbestämmelser inte behövs.

7 Indexering av skatten på flygresor

Regeringens förslag: En årlig omräkning av skattesatserna i lagen om skatt på flygresor ska göras för kalenderåret 2019 och efterföljande kalenderår. Omräkningen av skattesatserna ska grunda sig på förändringen i konsumentprisindex (KPI) från juni månad året närmast före det år beräkningen avser och juni 2017. Beloppen ska avrundas till hela kronor.

Före november månads utgång varje år ska regeringen fastställa de omräknade skattebelopp som efter den årliga omräkningen ska tas ut för påföljande kalenderår.

Ändringen träder i kraft den 1 april 2018.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Naturvårdsverket* tillstyrker förslaget. *Förvaltningsrätten i Falun*, *Kommerskollegium*, *Tullverket*, *Skatteverket*, *Konsumentverket*, *Energimyndigheten*, *Luftfartsverket*, *Transportstyrelsen* och *Konkurrensverket* har inga synpunkter på förslaget. *Skatteverket* för dock fram att verket beräknar att de förslag som lämnats i promemorian Vissa punktskattefrågor inför budgetpropositionen för 2018, i vilken förslaget om indexering av flygskatten ingår, medför kostnader av engångskaraktär om 5 250 000 kronor och löpande årliga kostnader om 2 350 000 kronor. *Skatteverket* begär därför ökade anslag med belopp som motsvarar dessa kostnader. *Företagarna* avstår från att lämna några synpunkter. *Svenskt Näringsliv* och *Sveriges Kommuner och Landsting* har inte lämnat några synpunkter. *Konjunkturinstitutet* instämmer i bedömningen att allokeringpolitiskt motiverade skatter bör räknas upp med den allmänna prisutvecklingen för att reallt säkra den relativprisförskjutning som skatterna syftar till. *Trafikverket* för fram att en årlig indexering av

skattesatserna inte förändrar verkets bedömning att den föreslagna skatten endast kommer att resultera i marginella klimateffekter. *Trafikanalys* menar att det finns skäl att räkna upp en flygskatt med förväntad inkomstutveckling på samma sätt som föreslås för skatten på naturgrus och avfall i promemorian *Vissa punktskattefrågor inför budgetpropositionen för 2018*. *Regelrådet* finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Regelrådet finner emellertid att redovisningen avseende behov av speciella informationsinsatser är bristfällig. *Föreningen Svenskt Flyg* och *Svenska Flygbranschen* avstyrker förslaget. En skatt på flygresor och en indexuppräknings av densamma är helt fel väg att gå för att minska flygets klimatpåverkan.

Skälen för regeringens förslag: Utredningen har i sina överväganden angett att storleken på skatten i så hög grad som möjligt ska spegla en rimlig klimatvärdering för flygresor. Det är samtidigt viktigt att skatten inte sätts till en sådan nivå att den ger upphov till ett inte acceptabelt undvikande beteende. Regeringen instämmer i dessa bedömningar. De föreslagna skattenivåerna 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, kallat EU ETS.

Inom punktskatteområdet indexeras energi- och koldioxid-skattesatserna enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi med hänsyn till förändringar av konsumentprisindex (KPI) genom en årlig omräkning av skattebeloppen. Tobaksskatten enligt lagen (1994:1563) om tobaksskatt KPI-omräknas. Även vissa direkta skatter är knutna till KPI genom olika basbelopp och index. Gemensamt för KPI-omräkningarna är att dessa utgår från faktisk (historisk) förändring av KPI.

Trafikverket för fram att en årlig indexering av skattesatserna inte förändrar verkets bedömning att den föreslagna skatten endast kommer att resultera i marginella klimateffekter. *Föreningen Svenskt Flyg* och *Svenska Flygbranschen* anser att en skatt på flygresor och en indexuppräknings av densamma är helt fel väg att gå för att minska flygets klimatpåverkan. Regeringen anser, trots vad *Trafikverket*, *Föreningen Svenskt Flyg* och *Svenska Flygbranschen* för fram, att för att uppnå värdesäkring av de föreslagna skattenivåerna och upprätthålla miljöstyrningen bör en årlig indexering införas så att skattesatserna för flygresor följer den allmänna prisnivån. Regeringen föreslår därför att en årlig omräkning av skattesatserna i lagen om skatt på flygresor ska göras och att omräkningen av skattesatserna ska grunda sig på faktiska förändringar i KPI. Regeringen instämmer alltså i *Konjunkturinstitutet* bedömning att allokeringspolitiskt motiverade skatter bör räknas upp med den allmänna prisutvecklingen för att reellt säkra den relativprisförskjutning som skatterna syftar till. När det gäller *Trafikanalys* synpunkt att även räkna upp skatten med förväntad inkomstutveckling bedömer regeringen är detta i nuläget inte är allokeringspolitiskt motiverat.

Regeringen föreslår att bestämmelsen ska träda i kraft den 1 april 2018. Den första omräkningen av skattesatserna kommer således att göras under hösten 2018 för skatteuttag som ska gälla under 2019. Omräkningen föreslås grunda sig på faktiska förändringar i KPI mellan

juni månad året närmast före det år beräkningen avser och juni 2017. De framräknade beloppen föreslås med hänsyn till storleksordningen av de aktuella skattesatserna lämpligen avrundas till närmaste hela kronor enligt sedvanliga avrundningsregler.

Regeringen föreslås före november månads utgång genom förordning till lagen om skatt på flygresor varje år fastställa de omräknade skattebelopp som ska betalas för påföljande kalenderår. KPI för juni månad publiceras av Statistiska centralbyrån redan i juli/augusti, vilket innebär att omräkningsfaktorn i form av förändringen av KPI kommer att vara känd i god tid innan fastställandet av de omräknade skattebeloppen före november månads utgång. Normgivningsbemyndigandena föreslås införas i lagen om skatt på flygresor.

De synpunkter som *Skatteverket* och *Regelrådet* för fram bemöts i avsnitt 8.

Lagförslag

Förslaget behandlas i 8 § i den nya lagen om skatt på flygresor.

8 Konsekvensanalys

I detta avsnitt redogörs för förslagets effekter i den omfattning som är nödvändigt i det aktuella lagstiftningsärendet och avseende de aspekter som ska belysas enligt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Det sker mot bakgrund av tillgängliga uppgifter och i den omfattning som är möjlig. *Regelrådet* anser att konsekvensutredningen i utredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

Alternativa lösningar till att införa en skatt på flygresor baserad på passagerare har analyserats av utredningen, se avsnitt 5. Eftersom dessa lösningar inte har bedömts utgöra några lämpliga regleringsalternativ, har någon jämförelse av de kostnadsmässiga konsekvenserna för dessa inte gjorts.

8.1 Offentligfinansiella effekter

Ett införande av en skatt på flygresor innebär att skatteintäkterna ökar. Som en följd av de justeringar som regeringen har föreslagit i förhållande till betänkandets förslag justeras de offentligfinansiella effekterna jämfört med utredningen till preliminärt 1,32 miljarder kronor 2018 och 1,76 miljarder kronor för efterföljande år (exklusive indexering), beaktat indirekta effekter rörande mervärdesskatt och bolagsskatt. Beräkningarna baseras på utredningen och beaktar delvis beteendeffekter som följer av skattens införande och utgår från statistik från 2015 där barn under två år och transferpassagerare har räknats bort.

Mervärdesskatteeffekten är tvådelad; dels ökar mervärdesskatteuttaget med motsvarande 6 procent av den del av skatten som läggs till

biljettpriset (för inrikes privatresenärer), dels minskar mervärdesskatteuttaget på grund av att antalet sålda biljetter minskar. Genom att skatten utgör en ytterligare kostnad som kommer att påverka företagets vinst påverkas basen för bolagsskatten (för tjänsteresor). Effekterna av en skatt på flygresor på de offentliga finanserna sammanfattas i Tabell 8.1.

Tabell 8.1 Offentligfinansiella effekter, exklusive indexering

miljarder kronor

	2018	2019	2020	2021	Varaktig effekt
Bruttoeffekt	1,39	1,86	1,86	1,86	1,86
Bolagsskatt	-0,08	-0,10	-0,10	-0,10	-0,10
Mervärdesskatt	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Nettoeffekt	1,32	1,76	1,76	1,76	1,76

Anm. Beloppen är avrundade och summerar inte alltid.

De olika posterna i tabell 8.1 är beroende av hur mycket av skatten som vältras över på biljettpriset. I beräkningen har övervältringen antagits vara 100 procent. Det är svårt att uppskatta hur stor del av skatten som kan komma att övervältras på biljettpriset. Om övervältringen antas vara t.ex. 75 procent är de offentligfinansiella effekterna något lägre (nettoeffekt 1,30 miljarder kronor 2018 och 1,73 miljarder 2019 och framåt). För antagande om övervältring, se Finansdepartementets beräkningskonventioner 2017 s. 43.

Indexering har som syfte att upprätthålla styreffekten av skatten. Utan KPI-indexering skulle prissignalen som skatten innebär försvagas över tid och därmed också dess styrande effekt. Med hjälp av en indexering som tar hänsyn till inflationen upprätthålls styrförmågan. Hur skattesatserna kan komma att ändras mellan 2018 och 2019 genom förslaget om KPI-indexering redovisas i Tabell 8.2. Det bör noteras att beräkningarna nedan av skattesatserna vad gäller 2019 är preliminära och grundar sig på prognosticerade förändringar i KPI mellan juni 2017 och juni 2018. De slutliga skattesatserna bestäms när de faktiska förändringarna av KPI under perioden mellan juni 2017 och juni 2018 är kända. Det är dessa som ska ligga till grund för omräkningar av skattesatserna 2019 som läggs fram i ett kommande förslag från regeringens sida. Det kan noteras att KPI-omräkningen görs med 2017 som jämförelseår.

Tabell 8.2 Föreslagna skattesatser 2018 och omräknade preliminära skattesatser 2019

Kronor per passagerare

	2018	2019
Flygskatt		
Inom Europa	80	81
Medel	280	285
Hög	430	437

Indexeringen bedöms sammantaget innebära en offentligfinansiell bruttoeffekt på 39 miljoner kronor och en offentligfinansiell nettoeffekt på 30 miljoner kronor 2019. I reala termer innebär KPI-indexering inga förändringar av skatteintäkterna. Indexering av skattesatserna för flyget innebär att den offentligfinansiella intäkten 2019 ökar från 1,76 miljarder kronor till 1,79 miljarder kronor. Effekterna av indexeringen förväntas öka något för efterföljande år.

8.2 Effekter för Skatteverket och domstolarna

Skatteverket föreslås bli beskattningsmyndighet för samtliga flygföretag som är skattskyldiga, vilka enligt Transportstyrelsen beräknas vara omkring 250 företag. Skatteverket behöver initialt utforma administrativa rutiner, utveckla IT-system och ta fram informationsmaterial till företag etc. Skatteverket har beräknat att dessa initiala kostnader kommer att uppgå till 1,3 miljoner kronor. Vidare har Skatteverket beräknat att de löpande kostnaderna för handläggningen av inkommande deklarationer, kontroller, IT-förvaltning m.m. kommer att uppgå till 1,2 miljoner kronor per år om lagen om skatt på flygresor införs. Därutöver begär *Skatteverket* ökade anslag för kostnader hänförliga till indexeringen av flygskatten. Skatteverket beräknar att de förslag som har lämnats i promemorian Vissa punktskattefrågor inför budgetpropositionen för 2018, i vilken förslaget om indexering av flygskatten ingår, bl.a. medför löpande årliga kostnader om 2 350 000 kronor. Regeringen bedömer att de kostnader som specifikt är kopplade till indexeringen av flygskatten bör utgöra en förhållandevis liten del av detta belopp. Regeringen återkommer med en samlad bedömning av Skatteverkets ekonomiska ramar i kommande budgetpropositioner. *Regelrådet* finner att redovisningen avseende behov av speciella informationsinsatser är bristfällig. Regeringen bedömer att inga speciella informationsinsatser är nödvändiga förutom det informationsmaterial som Skatteverket tar fram till berörda företag.

Vidare kan förslaget innebära ökade kostnader för domstolarna då beslut enligt lagen kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol genom överklagandebestämmelserna i skatteförfarandelagen (2011:1244). Det finns en tendens att de rättsliga processerna ökar i samband med att nya regler införs. Detta får konsekvenser för Förvaltningsrätten i Falun och Kammarrätten i Sundsvall i form av ökad arbetsbelastning och därmed merkostnader. Någon större mängd mål kan dock inte förväntas, varför

dessa bör kunna hanteras inom respektive domstols ordinarie verksamhet. Utredningen bedömer att de merkostnader som införandet av lagen om skatt på flygresor medför för domstolarna ryms inom ramen för respektive befintligt anslag. Regeringen gör samma bedömning som utredningen.

8.3 Administrativa och andra kostnader för berörda myndigheter

Utöver Skatteverket finns även andra myndigheter som kan komma att beröras av att en skatt på flygresor införs. Trafikverket, som i dagsläget upphandlar vissa flyglinjer och allokeringar driftbidrag till icke statliga flygplatser, kan behöva ytterligare resurser för denna verksamhet. Vad gäller kostnaden för upphandling är det svårt att säga med säkerhet hur den kommer att förändras.

Luftfartsverket kan komma att påverkas av en skatt på flygresor. Luftfartsverket ansvarar bl.a. för uttaget av undervägsavgift för flygtrafiktjänster. Undervägsavgiften betalas av alla flygoperatörer som flyger i ett luftrum där Sverige bedriver flygtrafiktjänst. Om skatten leder till färre antal rörelser eller till andra val av flygplan, kan detta avgiftsuttag påverkas negativt jämfört med om en skatt inte hade införts.

Transportstyrelsen för fram att i den mån de kostnader som uppstår i samband med arbetet under bl.a. inför införandet av flygskatten och när systemen på Skatteverket byggs upp överskrider Transportstyrelsens budgetram, förutsätts att sådana medel tillförs budgeten. Regeringen anser att eventuella sådana kostnader bör hanteras inom befintliga anslag.

Transportstyrelsen efterfrågar en bedömning av vilka kostnader som beräknas följa av en mer omfattande upphandling av flyglinjer. Regeringen konstaterar att en sådan bedömning inte ingick i utredningens uppdrag. Det är också många andra faktorer som behöver tas i beaktande när det gäller att bedöma behovet av upphandling av flyglinjer. Regeringen kommer att följa utvecklingen noga.

8.4 Effekter för resande och konsumenter

Vid ett införande av en flygskatt kommer konsumenter att påverkas i den utsträckning flygbiljetter blir dyrare, i den mån företagens ökade kostnader till följd av införandet av skatten kan övervältras på biljettpriset. I den mån konsumenten har alternativa färdmedel att välja på kan det antas resultera i att färre konsumenter väljer flyget som färdmedel. Alternativt kommer fler konsumenter att avstå från att resa.

Dessutom är det möjligt att de högre biljettpriserna som företag också kommer att möta resulterar i högre konsumentpriser för andra varor och tjänster. Det är svårt att uppskatta hur stor denna effekt kan bli.

De trafikmässiga effekter som införandet av en flygskatt kan ge upphov till kan delas upp i förändringar i resande med flyg (som minskar) och förändringar i resande med övriga trafikslag (som ökar). Dessa effekter kan beräknas med hjälp av korspriselasticiteter. Med

utgångspunkt i de elasticiteter och priser som presenterats i utredningen kan effekterna på efterfrågan av privatresor beräknas. *Trafikverket* för bl.a. fram att skattens påverkan på efterfrågan är osäker på grund av oklara priselasticitetberäkningar. *Ekonomistyrningsverket* ser det som troligt att flygbolagen kommer att utgå från skillnader i priskänslighet och rikta övervältringen mot mer oelastiska kundsegment. Vidare har utredningen inte tagit i beaktande den undanträngningseffekt på övrig konsumtion som en högre kostnad för flygresor sannolikt innebär. *Swedavia AB* delar inte utredningens slutsats att flygets internaliseringsgrad av externa kostnader är låg. Regeringen utgår från Finansdepartementets beräkningskonventioner där bl.a. full övervältring på priser antas för punktskatter.

Notera att beräkningarna utgår från antalet avresande passagerare 2015 där barn under två år (ca 1 procent) och transferpassagerare (ca 8 procent) inte är medräknade eftersom de undantas från skatten. I Tabell 8.3 presenteras den totala beräknade förändringen av antal resenärer vid införandet av en skatt på flygresor uppdelad på privatresor och tjänstresor.

Tabell 8.3 Totala resenärsförändringar inom flyget privat- och tjänstresor: Inrikes, inom Europa och utom Europa
1000-tal

Resenärsförändringar	Inrikes	Europa	Utom Europa	Totalt
Privatresor	-306	-205	-33	-545
Tjänstresor	-53	-13	-2	-68
Totalt	-360	-219	-35	-614
	(-4,8 %)	(-1,9 %)	(-2,1 %)	

Det totala antalet avresande resenärer uppgick 2015 till knappt 21 miljoner. Genom en skatt på flygresor beräknas antalet resenärer minska med i storleksordningen 600 000 resenärer per år, vilket motsvarar knappt 3 procent av det totala antalet avresande passagerare från flygplatser i Sverige 2015. Både procentuellt sett och sett till antalet resor förändras inrikesflyget mest med 4,8 procent. Den procentuella förändringen kan jämföras med Transportstyrelsens prognos till 2022 som i genomsnitt räknar med en ökning av antalet avresande passagerare med 3,6 procent per år. Införandet av en skatt på flygresor bedöms således minska antalet avresande passagerare men i en begränsad omfattning. Det totala antalet avresande passagerare från flygplatser i Sverige kan alltså förväntas öka även om en skatt på flygresor införs enligt regeringens förslag. *Transportstyrelsen* menar att jämförelsen är felaktig eftersom den sägs omfatta totalt antal avresande passagerare, såväl inrikes som utrikes. Transportstyrelsens prognos till 2022 visar på en ökning av antalet avresande inrikespassagerare med omkring 1 procent per år. Regeringen noterar informationen men bedömer ändå att på totalen kommer ökningen ändå att fortsätta.

Värt att notera är att de förändringar som tas upp här utgår från passagerarunderlaget för 2015. Utifrån Transportstyrelsens prognoser för

avresande inrikes- och utrikestrafiken fram till 2022 bedömer utredningen att införandet av en skatt leder till en förskjutning av antalet avresande passagerare men inte till en förändring i ökningstakten. För inrikesflyget bedömer utredningen att införandet av en skatt leder till ett ihållande lägre antal avresande passagerare under prognostiden eftersom inrikesflyget endast förväntas stiga med knappt 1 procent per år under prognostiden.

Antalet avresande passagerare med utrikesflyg (detta inkluderar alla utrikesresor) förväntas öka med ungefär 4–5 procent per år under prognostiden. Det innebär att även om en skatt på flygresor införs kommer antalet avresande passagerare, redan samma år som skatten införs, att vara högre än året innan.

Bland andra *Swedavia AB* och *Föreningen Svenskt Flyg* hänvisar till en rapport av konsultföretaget WSP som anger att flygskatten väntas leda till en minskning av antalet passagerare med 0,7–1,2 miljoner, att 3 700–7 000 arbetstillfällen försvinner och en nettoförlust för Sveriges BNP på 4–6 miljarder kronor. Bland andra *Lycksele kommun* och *Lycksele flygplats* hänvisar till uträkningar gjorda av riksdagens utredningstjänst som anger att antalet inrikesresenärer kommer att minska med 0,8–1,2 miljoner per år om flygskatten införs. Utredningen gör en annan bedömning av skattens effekter. Av de resenärer som inte längre kommer att resa med flyg kan vissa resenärer i stället komma att välja andra färdmedel om så är möjligt. Både minskningen av antalet passagerare som reser med flyg och medföljande överflyttning till andra trafikslag varierar sannolikt inom Sverige. Från och till orter som har god tillgång till alternativa trafikslag kan en större minskning och överflyttning vara möjligt medan den sannolikt blir betydligt mindre till och från orter med få eller inga alternativ till flyget. De beräkningar som presenteras här avser de totala förändringarna på nationell nivå och tar inte hänsyn till regionala skillnader. På grund av brister i det statistiska underlaget har det inte varit möjligt att göra en mer regionalt förfinad analys av passagerarförändringar eller överflyttningar till andra trafikslag. Totalt beräknar utredningen att överflyttning till bil, tåg och buss uppgår till ca 284 000 passagerare eller ca 45 procent av den totala minskningen i flygresor.

Störst överflyttning sker till bil, följt av tåg och buss. För långväga resor utom Europa sker enligt dessa beräkningar ingen överflyttning alls. Det är rimligt eftersom flyg ofta är det enda alternativet för långväga resor. Det är möjligt att viss överflyttning kan ske från långväga resor till medellånga resor när hushåll väljer andra resmål på grund av skatten (t.ex. semesterresa inom Europa där skatten är 80 kronor i stället för till Asien där skatten kan uppgå till 430 kronor). En sådan överflyttning ingår dock inte i beräkningarna.

Konjunkturinstitutet saknar en diskussion kring vad ökningen i flygresandet de senaste tio åren kan antas betyda för efterfrågans priskänslighet. *Transportstyrelsen* hade önskat en beskrivning av hur flygskatten slår mot olika inkomstgrupper i samhället. Transportstyrelsen efterlyser även en diskussion som även tar hänsyn till trender och prognoser för att på så sätt möjliggöra en icke-statisk analys. *Jönköping Airport AB* för fram att ingenting i utredningen beskriver överflyttningen till bilar i form av olyckstal med skadade och dödade i biltrafiken.

Regeringen instämmer i att det i vissa fall kan finnas behov av en mer djupgående analys.

Som beskrivs i avsnitt 6.4 kan en person med funktionsnedsättning i behov av t.ex. en personlig assistent komma att få betala ett belopp motsvarande flygskatten även för sin personliga assistent. De flesta sådana resor är sannolikt inrikesresor eller resor inom Europa. För en resa inrikes eller till en destination inom Europa uppgår kostnaden till 80 kronor för resa från en flygplats i Sverige. För inrikesresor tillkommer 6 procent mervärdesskatt. För destinationer utom Europa upp till 6 000 kilometer eller längre än 6 000 kilometer uppgår kostnaden till 280 kronor respektive 430 kronor för resa från en flygplats i Sverige. Av den totala tillkommande kostnaden för den ytterligare flygbiljetten torde skatten utgöra en mindre del. Eftersom det finns en stor variation i biljettpriser är det svårt att exakt ange hur stor andel skatten utgör, men för en resa som exempelvis kostar 4 300 kronor och belastas med den högsta skatten utgör skatten 10 procent. Regeringen anser därför att den merkostnad en person med funktionsnedsättning som har behov av t.ex. en personlig assistent kan påverkas av i sammanhanget är begränsad och hanterbar inom ramen för den totala kostnaden för flygbiljetten. Regeringen anser därför att personer med funktionsnedsättning inte kommer att påverkas på ett orimligt sätt vid ett införande av en flygskatt.

8.5 Effekter för miljön

8.5.1 Effekter för klimatet

Hur stora effekterna av en skatt på flygresor kan tänkas bli avseende flygets klimatpåverkan är svårt att uppskatta eftersom det är svårt att med precision i förväg säga vilka resor som kommer att utebli. För beräkningarna som följer här används 25:e, 50:e samt 75:e percentilerna av flygdistanser i tre kategorier – inrikesresor, resor inom Europa samt resor utanför Europa – för att representera tre scenarier; lågt, medel och högt. Dessa sträckor används för att beräkna minskningen av utsläppen av koldioxid. Det här angreppssättet resulterar i ett intervall inom vilket den faktiska koldioxidreduktionen bör ligga. I Tabell 8.4 presenteras de minskade koldioxidutsläppen som kan förväntas vid införandet av en skatt på flygresor. Inom parentes presenteras minskningen av koldioxid med övrig klimatpåverkan inräknad (inklusive höghöjdseffekt).

Tabell 8.4 Minskade koldioxidutsläpp (inklusive övrig klimatpåverkan inom parentes) från flyget, givet antagna avstånd

1000-tals ton koldioxid

	Antagande om avstånd		
	Lågt	Medel	Långt
Inrikes resor	-19 (-25)	-23 (-30)	-29 (-38)
Resor inom Europa	-22 (-35)	-38 (-61)	-56 (-90)
Resor utom Europa	-23 (-44)	-33 (-63)	-39 (-74)
Totalt	-64 (-104)	-94 (-154)	-124 (-201)

Om skatten helt skulle övervältras till biljettpriset kommer skatten att resultera i minskade koldioxidutsläpp med mellan 0,06 miljoner och 0,12 miljoner ton per år exklusive höghöjdseffekter. I beräkningen har övervältringen antagits vara 100 procent. Om övervältringen antas till 75 procent beräknas effekten på koldioxidutsläpp vara lägre.

Enligt Naturvårdsverket var utsläppen av koldioxid från Sveriges inrikesflyg ca 0,54 miljoner ton koldioxid 2014. Koldioxidutsläppen från boende i Sveriges flygresor uppgår enligt rapporten Klimatpåverkan från svenska befolkningens internationella flygresor – metodutveckling och resultat för 1990–2014 (Kamb med flera) till ca 5,8 miljoner ton per år. Enligt utredningens beräkningar kommer den föreslagna skatten på flygresor minska koldioxidutsläppen motsvarande ca 12–23 procent av utsläppen från inrikesflyg eller ca 1–2 procent av koldioxidutsläppen från alla flygresor av boende i Sverige. Den totala förväntade reduktionen av koldioxidutsläpp kan jämföras med alternativet att inte införa en skatt. Eftersom flyget, särskilt utrikesflyget, har en tillväxt i antal passagerare som är snabbare än olika åtgärder som t.ex. den pågående energieffektiviseringen, betyder det att flygets totala utsläpp kommer att öka från dagens nivå oavsett om en skatt på flygresor införs eller inte.

Koldioxid har samma skadeverkan oavsett vid vilken höjd den släpps ut. Det finns dock dessutom höghöjdseffekter som behöver tas i beaktande. När även höghöjdseffekter inkluderas bedöms den samlade minskningen vara mellan 0,1 miljoner och 0,2 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år vid antagande om 100 procent övervältring. *Konjunkturinstitutet* för fram att utredningen inte har klargjort vilken effekt skatten kan väntas få på flygets samlade höghöjdseffekter. Utredningen gör dock uppskattningar av värderingen av utsläppen av koldioxid kopplade till höghöjdseffekter men för olika avstånd.

Eftersom en del resenärer kommer att välja andra trafikslag i stället för flyget måste de ökade koldioxidutsläppen för dessa andra trafikslag beräknas. Här antas att en flygresa som ersätts med ett annat trafikslag är lika lång, dvs. man väljer inte ett annat resmål. Det är dock sannolikt så att även valet av resmål kan komma att förändras vid införandet av en skatt på flygresor, då till resmål med kortare flygsträckor. Utsläppen från andra trafikslag beräknas öka med mellan 0,01 miljoner och 0,02 miljoner ton koldioxidekvivalenter beroende på antagande om avstånd. För beräkningen har 100 procent övervältring antagits.

Nettoeffekten för utsläppen av koldioxid beräknas genom att summera utsläppsminskningen och utsläppsökningen som följer av att resenärer väljer andra trafikslag. Utifrån dessa beräkningar är det rimligt att vänta sig att införandet av en skatt på flygresor kan resultera i en reduktion av de totala koldioxidutsläppen (netto) någonstans mellan 0,06 miljoner och 0,11 miljoner ton koldioxid per år jämfört med alternativet att inte införa en skatt på flygresor. När hänsyn tas till flygets höghöjdseffekter beräknas nettoeffekten i stället till en minskning med mellan 0,10 miljoner och 0,18 miljoner ton koldioxidekvivalenter.

Bland andra *Föreningen Svenskt Flyg* och *Hemavan Tärnaby Airport* för fram att utredningens konsekvensbedömningar är oprecisa och sällan förankrade i vedertagna internationella beräkningsmodeller. Vidare att utredningen har inkluderat höghöjdseffekter i sina beräkningar genom att använda en uppräkningsfaktor på ett sätt som inte är vetenskapligt robust och som inte speglar höghöjdseffekterna korrekt. Att utredningen inte behandlar de olika typerna av klimatpåverkande utsläpp separat innebär att dess beräkningar är missvisande och att utredningen sannolikt överskattar förslaget effekt. *SAS* noterar att de utsläppsberäkningar som anförs baseras på flygplanstyper, utsläppsdata och beläggningsgrader som bolaget inte känner igen från de data som det årligen reviderar och distribuerar till Naturvårdsverket. *Swedavia AB* delar inte heller utredningens beräkning avseende klimatvärderingen per passagerare på utvalda typsträckor. Regeringen bedömer, trots vad remissinstanserna anför, att de beräkningar om miljöeffekter som utredningen tagit fram ger en uppskattning över skattens miljöeffekt.

Eftersom flyg inom EU/EES omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter European Emissions Trading Scheme, kallat EU ETS, innebär en reduktion av utsläppen att utsläppsrätter kan komma att säljas inom handelssystemet. Totalt kan utsläppsrätter motsvarande upp till ca 0,09 miljoner ton koldioxidekvivalenter komma att säljas på marknaden för handelssystemet. *Konjunkturinstitutet* anser att flygskattens främsta effekt 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. Utredningen bedömer att det rör sig om ett så litet antal av det totala antalet utsläppsrätter som kommer att frigöras till marknaden för EU ETS att det sannolikt inte har någon effekt på handelssystemet eller priserna på utsläppsrätter. Regeringen instämmer i den bedömningen. Regeringen anser vidare att effekterna även på den svenska icke-handlande sektorn därför blir liten.

Statens väg- och transportforskningsinstitut för fram att en så stor andel av de utsläppsreduktioner som skatten bl.a. syftar till påverkas av handelssystemet hade motiverat en noggrannare analys av hur denna påverkan ser ut under olika antaganden om handelssystemet. Regeringen bedömer att utredningens analys i detta avseende är tillräcklig.

I de transportpolitiska målen (prop. 2008/09:93) ingår det s.k. hänsynsmålet som handlar om säkerhet, hälsa och miljö. Hänsynsmålet innebär bl.a. att transportsektorn ska bidra till att miljömålet Begränsad klimatpåverkan ska nås genom en stegvis ökad energieffektivitet i transportsystemet och ett brutet beroende av fossila bränslen. En skatt på flygresor skulle reducera det svenska flygets klimatpåverkan genom

lägre utsläpp som beskrivits tidigare eftersom resandet med flyg väntas minska i och med införandet av en skatt. Det innebär dock inte att skatten ger incitament till ökad energieffektivitet eller till minskad användning av fossila bränslen genom t.ex. en övergång till biobränsle, eftersom skatten är helt frikopplad från bränsleförbrukningen och typen av bränsle.

Regeringen delar utredningens bedömning att genom att införa en flygskatt bidrar Sverige till att öka möjligheterna att på sikt införa ett internationellt mer effektivt styrmedel. Betydelsen av denna styrande effekt är givetvis mycket svår att bedöma men kan vara betydande.

8.5.2 Övriga miljöeffekter

Utöver reduktionen av flygets inverkan på klimatet har ett mindre flygande andra positiva miljökonsekvenser och kan bidra till fler miljö kvalitetsmål. Flyg ger upphov till buller i områden nära flygplatser vid start och landning. Om det leder till att färre flygplan startar och landar innebär det att bullerstörningen reduceras. Eftersom det inte kan beräknas hur stor minskningen kan bli vad gäller antalet flygplan är det svårt att göra någon beräkning av hur mycket bullerstörningen från flyg reduceras. Eftersom en del av resenärerna flyttar över till andra trafikslag kan en ökning som motverkar minskningen från reduktionen av bullerstörning från flyget förväntas. Utöver en förväntad reduktion av bullerstörningar från flyget finns även andra positiva miljöeffekter såsom minskade utsläpp av kväveoxid och svaveloxid.

8.6 Effekter för företag

8.6.1 Näringslivets konkurrenskraft

Införandet av en skatt på flygresor resulterar dels i en prisförändring, dels i att tillgängligheten och åtkomsten till svenska orter kan komma att förändras. Prisförändringen som följer av införandet av en skatt på flygresor har troligtvis inte någon nämnvärd inverkan på konkurrensvillkoren för produktion i Sverige. I de fall som införandet av en skatt leder till färre flygavgångar försämras dock tillgänglighet och åtkomst, vilket då också kan påverka förutsättningarna negativt för produktion i närheten av berörda flygplatser.

Import- och exportintensiva verksamheter är beroende av goda kommunikationer. Införandet av en skatt på flygresor bör inte påverka lokaliseringsbesluten för företag som i huvudsak importerar eller exporterar varor eftersom skatten inte tas ut för frakt. Företag som huvudsakligen importerar eller exporterar tjänster har däremot ett stort behov av tillgänglighet till flyget. Dessa företag kommer därför att påverkas av införandet av en skatt på flygresor.

Svenskt Näringsliv anser att en noggrann analys måste göras av de sammanlagda samhällsekonomiska effekterna av alla aktuella skattehöjningar på transporter.

Med tanke på skattens storlek, vilken för de flesta resor uppgår till 80 kronor per avresande passagerare, bedöms de samhällsekonomiska effekterna vara begränsade.

8.6.2 Flygföretag

En skatt på flygresor där skattebasen är avresande passagerare leder till en ökad kostnad per passagerare för flygföretagen. Utredningen bedömer att kostnaden sannolikt kommer att läggas till biljettpriset i stor utsträckning. I vilken utsträckning detta är möjligt beror på konkurrenssituationen i branschen. Ju mer av skatten som läggs till biljettpriset, desto färre resenärer kan flygföretaget räkna med. Om inte hela skatten läggs till biljettpriset måste differensen tas från något annat. I slutändan kan vinsten för flygföretagen påverkas.

Effekterna kommer att se olika ut för olika flygföretag. En tydlig distinktion kan göras mellan de s.k. lågprisföretagen och de övriga flygföretagen. Givet att lågprisföretagens biljetter i dagsläget är billigare än de övriga flygföretagens kommer en skatt att, i procentuella termer, höja priset mer för lågprisföretagen. Det kan tänkas att färre passagerare då kommer att välja lågprisföretagen framför övriga aktörer.

Det är också troligt att effekten av införandet av en skatt på flygresor, genom minskat passagerarunderlag, kan påverka företag av olika storlek olika. Cirka 23 av de totalt 47 registrerade flygföretagen (SNI-kod 51.101, flygföretag med reguljär passagerartrafik) har en till fyra anställda. Under 2016 har Sverigeflyg och Malmö Aviation slagits samman och bildat Braathens Regional Airlines. Sverigeflyg drev innan dess Blekingeflyg, Gotlandsflyg, Kalmarflyg, Kullaflyg, Sundsvallsflyg och Flysmaland. Större flygföretag som verkar globalt har förstås större möjligheter att flytta verksamhet (ledigställda flygplan) till linjer i andra länder än vad små nationella flygföretag har. *Luftfartsverket* saknar en djupare riskanalys för flygföretagen och för hur den svenska flyginfrastrukturen fungerar. *Transportstyrelsen* anser att om en skatt på flygresor leder till färre avgångar kommer detta indirekt påverka även flygfrakten. Detta kan i sin tur få negativa följder för såväl medborgare som näringsliv, varför detta bör utredas närmare. Regeringen har förståelse för de synpunkter vissa remissinstanser har i fråga om att det kan finnas behov av ytterligare analyser.

De flygföretag som kommer att omfattas av skatten betalar redan i dag både myndighetsavgift och säkerhetsavgift som båda tas ut per passagerare. Det finns således redan system på plats hos företagen för att samla in och lagra sådan information. Den ytterligare administrativa kostnad som kan tänkas uppstå i samband med införandet av en skatt på flygresor beror på att flygföretagen efter ett införande måste rapportera in informationen om passagerarunderlag till Skatteverket.

En potentiell konsekvens för flygföretagen gäller införandefasen av en skatt på flygresor. För att flygföretagen ska kunna ta ut skatten vid försäljning av biljetter behövs en lång framförhållning eftersom biljetter ofta säljs sex till åtta månader innan resan sker. Regeringen föreslår att skatten i stället ska träda i kraft den 1 april 2018.

8.6.3 Andra företag

Utöver flygföretagen är turistnäringen den bransch som kanske tydligast berörs av införandet av en skatt på flygresor. Turistnäringen är starkt beroende av att det finns kommunikationer över hela landet.

Antalet privatresenärer med inrikesflyg kan förväntas minska med 300 000 avresande passagerare per år. Av dessa kan 220 000 avresande passagerare förväntas flytta över till andra trafikslag (bil, tåg och buss). Samtidigt förväntas en minskning i antalet privatresenärer i utrikestrafiken med 230 000 avresande passagerare per år. Analysen rörande passagerarförändringar tar inte hänsyn till att resenärer kan flytta från utrikesflyg till inrikesflyg. Det är dock möjligt att en del av de resenärer som på grund av en skatt på flygresor väljer bort en utrikessemester, i stället genomför en inrikessemester. Den kan å ena sidan minska eftersom inte alla privatresenärer som väljer bort inrikesflyget flyttar över till andra trafikslag för att utföra sina resor. Å andra sidan kan den öka genom att resenärer i större utsträckning väljer ett inrikes resmål om de väljer bort en utrikessemester.

Tjänsteresor med inrikesflyget förväntas minska med 50 000 avresande passagerare per år. Av dessa resor kan 8 000 förväntas genomföras med andra trafikslag (bil eller tåg). Det kan naturligtvis ha en negativ påverkan på hotellbeläggningen i den utsträckning dessa tjänsteresor skulle ha inneburit en övernattnings. Tillväxtverket har visat att 41 procent av utrikes flerdygnsbesökare kommer till Sverige med flyg (Tillväxtverket, Resultat från den nationella gränsundersökningen IBIS 2013, inkommande besökare i Sverige). Det innebär att flyget är en viktig faktor för inkommande turism men inte helt dominerande. I sin rapport om svensk turism 2015 (Tillväxtverket, Fakta om svensk turism 2015) visar Tillväxtverket att fyra av fem hotellnätter för utrikes flerdygnsbesökare sker i storstadsregionerna. Tillväxtverket visar också att en majoritet av utlandsbesökarna kommer från Europa där Danmark och Finland är dominerande, men många kommer också från Asien samt Nord- och Sydamerika.

För resebyråer och researrangörer beror effekten av införandet av en skatt på flygresor på vilken typ av resor det är som erbjuds av företaget. För företag som specialiserar sig på inrikesresor är effekten som nämnts svår att bedöma eftersom förändringen i antalet resenärer i alla trafikslag inom inrikestrafiken mycket väl kan vara positiv om resenärer byter från utrikesflyg till inrikesresor. För resebyråer och researrangörer som specialiserar sig på utrikesresor är effekten dock negativ. Genom att utrikesflyget förväntas öka, oavsett om skatt införs eller inte, bör det dock inte leda till att resebyråer påverkas i särskilt stor utsträckning eftersom den totala marknaden förväntas växa. En konkurrensnackdel kan uppkomma för företag som i huvudsak arrangerar resor som omfattas av den högsta föreslagna skattenivån på 430 kronor jämfört med företag som arrangerar resor till länder som omfattas av de lägre skattenivåerna. Samma förhållande gäller mellan företag som i huvudsak arrangerar resor inom Sverige jämfört med företag som i huvudsak arrangerar resor inom Europa.

Turistbranschen påverkas oberoende av var de enskilda företagen är lokaliserade eftersom efterfrågan på resor troligtvis kommer att minska

till följd av införandet av en skatt på flygresor jämfört med om ingen skatt på flygresor skulle införas. Denna effekt kan i viss mån uppvägas av att inrikes efterfrågan kan öka genom att färre resenärer flyger utrikes. Samtidigt är det sannolikt att inkommande turism från andra länder än Sverige minskar till följd av en skatt. Utredningen framhåller att för företag där lokaliseringsvalet är beroende av närhet till flyget kan omlokalisering bli ett alternativ. Här är det möjligt att mindre företag, vilka är starkare knutna till sin personal, har svårare att omlokalisera företaget än stora företag som relativt sett lättare kan ersätta den personal som väljer att inte flytta med vid en omlokalisering. Det finns därför skäl att förvänta sig att införandet av en skatt på flygresor endast skulle medföra små effekter på den administrativa bördan för turistnäringen. Effekterna är dock svårbedömda.

Utöver flygföretag och företag verksamma inom turistbranschen finns företag inom flygplansindustrin, SNI-kod 30.300, som påverkas av en skatt på flygresor. Mycket av verksamheten som bedrivs av företag under den här kategorin kommer inte påverkas direkt av en skatt på flygresor, exempelvis tillverkning av helikoptrar. Det finns företag som arbetar med översyn av flygplansmotorer och tillverkning av stolar till luftfartyg som kan komma att påverkas om antalet flygplan som flyger till och från Sverige minskar. Under SNI-koden 30.300 finns 44 företag. En majoritet (23) är små företag utan anställda.

Flera andra företag kommer sannolikt också att påverkas. Dessa ingår dock inte i några särskilda företagskategorier som enkelt kan identifieras i företagsdatabasen. Det rör sig här om företag som på grund av sin geografiska lokalisering är beroende av flyget, exempelvis företag verksamma inom skogsindustrin eller inom andra naturresursintensiva branscher. För sådana företag finns ingen möjlighet att omlokalisera till följd av en skatt och dessa är därför i hög grad beroende av att flyget även i fortsättningen erbjuder en god tillgänglighet. *Östersunds kommun* ifrågasätter starkt urvalet av statistik som ligger till grund för analysen eftersom flertalet av de besöksnäringens företag som återfinns i kommunen och regionen inte faller in under de SCB-koder som analysen baseras på. Regeringen kommer noga att följa utvecklingen.

Små och stora företag kan komma att påverkas olika av den föreslagna skatten. Skillnaden beror främst på skilda möjligheter att på grund av skattens eventuella konsekvenser för tillgängligheten omlokalisera verksamheten. Det är sannolikt att små företag i större grad är beroende av att de anställda också flyttar med medan större företag som är lokaliserade på många orter i större utsträckning kan omlokalisera och rekrytera ny arbetskraft i den mån den befintliga väljer att stanna kvar på ursprungsorten. Dessa skillnader finns även för företag med olika grad av ortspecifik kompetens. Till stor del kan denna skillnad kopplas till att mindre företag i större utsträckning än större företag ägs av ortens invånare.

Transportstyrelsen saknar en utförlig konsekvensanalys av skattens effekter på företagens ekonomi. *Transportstyrelsen* anser vidare att konsekvenserna för buss- respektive tåg företag som trafikerar flygplatsen borde tydliggöras. *Stockholm Business Region* anser att utredningen inte har utrett hur en sämre flygtillgänglighet påverkar andra samhällsområden som t.ex. hamnverksamhet. Detsamma gäller även för

konferenser och möten. *Svensk Handel* för fram att det är en brist i konsekvensanalysen att effekterna på handelsföretagen inte beaktas. Regeringen har förståelse för de synpunkter vissa remissinstanser har i fråga om att det kan finnas behov av ytterligare analyser.

8.6.4 Olika sektorer

Olika sektorer är olika beroende av flyget för sin verksamhet. Utredningen hänvisar till en studie av Ferguson och Forslid (Flyget och företagen, SNS Förlag) som bl.a. har studerat den effekt som avståndet till en flygplats har på olika ekonomiska variabler som kan kopplas till företagande, t.ex. import och export. Det visar sig att import och export av varor är mest känsligt vad gäller avståndet till en flygplats. Det är dock inget som direkt kommer att påverkas av en skatt på flygresor eftersom transport av varor inte inkluderas. Studien finner däremot en aggregerad effekt för import och export av tjänster. För varje procentenhets ökning i avståndet till en flygplats minskar denna med i storleksordningen 0,3 procent. När tillgänglighet i stället mäts genom ovan beskrivet tillgänglighetsmått är effekten ungefär 0,1 procent ökning för både import och export av tjänster vid 1 procent ökning av tillgänglighet. Det har tidigare visats att antalet avresande passagerare kan minska med upp till 3 procent, vilket enligt detta samband skulle innebära en minskning i tjänsteimport motsvande ungefär 0,3 procent för företag som är lokaliserade nära flygplatser.

Vissa branscher kan identifieras som särskilt beroende av flyget. Den studie som utredningen hänvisar till bedömer branscherna Information och kommunikation (IT) samt Utbildning som de mest känsliga för tillgängligheten till flyg. För varje procentenhets ökning i tillgänglighet ökar produktionen i dessa branscher med ungefär 0,5 procent. IT-branschen som är relativt humankapitaltung är dessutom flyktig, vilket innebär att verksamheten kan flyttas till annan ort om tillgängligheten blir för dålig.

Turism, eller det som faller under Sport-, Fritids- och nöjesverksamhet, är något mindre känsligt. För varje procent förbättring i tillgänglighet ökar produktionen här med ungefär 0,3 procent. Det är förstås mycket som innefattas i den här kategorin där turistverksamhet i exempelvis Norrlands inland är betydligt mer beroende av flyget än ett sportevenemang i Malmö.

8.7 Effekter för sysselsättningen

Även om en flygskatt kan förväntas ha en negativ effekt på sysselsättningen i flygsektorn eller i områden, regioner och städer med flygplats finns det faktorer som talar för att sysselsättningseffekten i ekonomin i sin helhet av ett införande av en flygskatt kan bli begränsad. Dels förväntas flygskatten endast reducera det totala antalet resenärer med knappt 3 procent (se avsnitt 8.4), dels finns det andra motverkande effekter. Knappt två tredjedelar av de flygresenärer i inrikestrafiken som inte längre förväntas flyga (se avsnitt 8.4) väntas fortfarande resa, men

med andra trafikslag. Detta ökar sannolikt efterfrågan på arbetskraft och därmed sysselsättningen inom sektorer för dessa alternativa resesätt. Det är även möjligt att en minskad efterfrågan på utrikesresor omsätts i en ökad inrikes efterfrågan och konsumtion.

Stockholm Business Region anför att utredningen inte har gjort någon analys kring hur en minskad tillströmning av besökare påverkar förutsättningarna för nya jobb i besöksnärringsbranschen. Utredningen bedömer att en flygskatt skulle kunna leda till negativa konsekvenser för företag och sysselsättningen inom flygbranschen samt för områden och städer med flygplats jämfört med om en flygskatt inte införs. Vad gäller sysselsättningen i ekonomin i sin helhet finns dock en rad motverkande faktorer och effekterna på sysselsättningen i ekonomin i sin helhet är därmed inte entydigt negativa.

Vid en jämförelse med dagens situation förväntas antalet avresande passagerare öka oavsett om en flygskatt införs eller inte. Därför bedömer utredningen att även sysselsättningen både inom turistnäringen och inom flygbranschen ökar jämfört med i dag även med ett införande av en flygskatt, om än ökningen bedöms bli mer dämpad. Regeringen har inte gjort någon annan bedömning.

8.8 Effekter för flygplatser

Om införandet av en skatt på flygresor innebär ett minskat antal flygningar kan detta få större konsekvenser för de icke statliga flygplatserna än de statliga. Det rör sig då om en skillnad i storlek på flygplatserna där flygplatser som i dagsläget har många avgångar per dag, och därmed kan klara en minskning i antalet avgångar, skulle stå sig bättre än små flygplatser som i dagsläget har få avgångar. Effekten för tillgängligheten är således troligen inte linjär med avseende på antalet avgångar. Tillgänglighetsförändringen är med stor sannolikhet större för flygplatser med ett redan litet antal avgångar än för flygplatser med ett stort antal avgångar.

Statliga och icke statliga flygplatser skiljer sig även i andra avseenden. Skavsta och Västerås är två exempel på icke statliga flygplatser som till största delen trafikeras av lågprisföretag. En skatt på flygresor kommer att ha större effekt på pris (i procentuella termer) på biljetter från lågprisföretag. Efterfrågan på dessa resor kommer sannolikt att minska mer än för resor från andra flygföretag. Eftersom några icke statliga flygplatser domineras av just lågprisföretag kan dessa påverkas mer än andra flygplatser av att en skatt på flygresor införs.

Mora kommun anför att utredningen i sitt exempel har utgått från siffror för 2015, vilket är olyckligt. Från mars till månadsskiftet oktober/november 2015 stod flygtrafiken stilla eftersom Trafikverket sade upp avtalet med bolaget som flög sträckan Mora–Arlanda. Utredningen har därmed grundat sitt antagande på resenärsstatistik för ca fyra månader under 2015, vilket medför att analysen och slutsatsen blir skev. Enligt uppgift från Dalaflyget gällande Mora-Siljans flygplats flög 6 823 resenärer inrikes och 89 resenärer utrikes under 2014. För 2016 flög 3 903 avresande resenärer inrikes och totalt hade Mora-Siljans

flygplats 7 426 årspassagerare. Med samma beräkningsgrund som i utredningen innebär det ungefär en dubbling av antalet minskade resenärer om man utgår från 2016 års siffror. Görs det en skattning av 2015 års statistik så innebär det i princip en tredubbling av antalet minskade resenärer i motsats till utredningens 100 stycken. Regeringen noterar informationen om att statistiken för 2015 var missvisande för Mora-Siljans flygplats.

En annan viktig aspekt med avseende på relativprisförändringar rör de flygplatser som är förlagda nära Sveriges gränser till andra länder, där det finns alternativ i form av utländska flygplatser. Vid införandet av en skatt på flygresor blir det relativt billigare att avresa från en flygplats som inte omfattas av skatten, varför resenärer i större utsträckning än i dag kan förväntas välja att resa från sådana flygplatser. En viss sådan effekt kan förväntas för flygplatser i Skåne (Malmö och Ängelholm) som har nära till Köpenhamn. Det kan även tänkas ske en liknande överflyttning från flygplatser i Värmland som ligger nära Norge. Norge har dock infört en flygskatt för flygresor som innebär att incitamenten till överflyttning blir mindre, särskilt på kortare resor där förslaget till skattenivå ligger nära Norges flygskatt. För 2016 är skattesatsen 80 norska kronor per passagerare.

8.8.1 Effekter för Öresundsområdet

För flygresenärer i Skåne leder en skatt på flygresor i Sverige till ett ökat incitament att resa från Danmark som inte har en skatt på flygresor. Hur stor en sådan effekt kan bli är svårt att förutse men det faktum att skatten i de flesta fall motsvarar i genomsnitt 40 kronor per flygning i en tur- och returresa ger en fingervisning om hur omfattande anpassningarna kan bli. För de längsta resorna (över 6 000 kilometer) är motsvarande belopp för en tur- och returresa 215 kronor. Redan i dagsläget sker en betydande del av svenska resenärers utrikesresor från Danmark. Enligt Örestat skedde 2010 1,6 miljoner resor av svenskar från Kastrups flygplats. Det gjorde Kastrup till den näst vanligaste flygplatsen för svensk utrikesresenärer 2010 efter Arlanda flygplats. Att svenska resenärers resande redan sker i så stor utsträckning från Danmark kan tyda på att Malmös flygplats Sturup och Köpenhamns flygplats Kastrup inte är konkurrerande utan kompletterande flygplatser.

Samtidigt finns en konkurrenssituation och då särskilt för vissa inrikeslinjer. En skatt på flygresor kommer därför sannolikt medföra att fler resenärer väljer att flyga från Kastrup i stället för från Malmö/Sturup. Hur stor denna effekt kan bli har dock inte kunnat bedömas. Incitamenten till överflyttning kan tydliggöras genom en illustration av hur stor skatt som behöver betalas beroende på vilken flygplats som väljs. Givet att en resa sker tur- och retur behöver en resenär som väljer att flyga från Sturup till Arlanda betala 80 kronor per resväg till vilket tillkommer mervärdesskatt om 6 procent. Den totala skattebördan för resenären, givet att hela skatten övervältras på denne, blir då ca 170 kronor (2 x 80 kronor x 6 procent mervärdesskatt). Motsvarande skattebördan för en resenär som väljer att flyga från Kastrup är 80 kronor i skatt för hemresan, som innebär en avresa från en flygplats i Sverige. Det

skiljer således 90 kronor mellan de två alternativen. Utredningen bedömer det som osannolikt att denna extra kostnad kommer att ha någon större effekt på valet av avreseflygplats. Regeringen har inte gjort någon annan bedömning.

8.8.2 Effekter för flygplatser i glesbygd

Funktionsmålet inom transportpolitiken, att transportsystemet ska ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet, kan komma att påverkas av skatten. Införandet av en skatt på flygresor innebär att funktionsmålet inom transportpolitiken påverkas negativt om tillgängligheten i landet försämras.

Några delar kan motverkas genom att vissa flyglinjer har upphandlats. Dessa är Pajala–Luleå, Hemavan–Vilhelmina–Arlanda, Lycksele–Arlanda, Östersund–Umeå, Torsby–Hagfors–Arlanda och Sveg–Arlanda. Även om antalet passagerare kan komma att minska på dessa flyglinjer kommer flyglinjerna att finnas kvar, åtminstone till dess att nuvarande trafikavtal upphör. Statligt driftbidrag utbetalades 2015 till flygplatserna i Arvidsjaur, Gällivare, Hagfors, Hemavan–Tärnaby, Lycksele, Sveg, Torsby, Pajala och Vilhelmina.

De flygplatser som antingen erhåller statligt bidrag eller har upphandlade flyglinjer har alla det gemensamt att de har ett litet passagerarunderlag även om passagerarunderlaget är frikopplat från möjligheterna att erhålla statligt bidrag. Dessutom ligger alla dessa berörda flygplatser i ett geografiskt läge som innebär att tillgängligheten till andra trafikslag är liten. Det finns flera flygplatser som har ett lågt antal avresande passagerare men som i dagsläget inte har upphandlade flyglinjer.

Utredningen bedömer sammanfattningsvis att effekterna av ett införande av en skatt på flygresor sannolikt är begränsade men ändå inte helt obetydliga för flygplatser i glesbygd. Det är särskilt tydligt för de flygplatser som i dag har upphandlad trafik. Vid införandet av en skatt på flygresor kommer kostnaden för upphandling att öka, givet att samma mängd flyglinjer och flygstolar upphandlas även i framtiden. Regeringen gör samma bedömning som utredningen.

Transportstyrelsen saknar en mer utförlig konsekvensbeskrivning av hur en skatt på flygresor påverkar tillgängligheten på regionala flygplatser. Även i avsnittet som behandlar konsekvenser för Öresundsområdet saknas en djupare analys. Regeringen avser därför att följa utvecklingen noga.

8.9 Effekter för regional utveckling

Införandet av en skatt på flygresor innebär att funktionsmålet inom transportpolitiken kan påverkas negativt eftersom tillgängligheten i landet riskerar att försämras. I och med att utrikesflyget förväntas öka oavsett om en skatt införs eller inte ger skatten inga försämringar i tillgänglighet till utrikes destinationer. Snarare blir effekten att den

positiva tillgänglighetsförändringen går långsammare. *Tillväxtverket* och *Jordbruksverket* framhåller att det är viktigt att konsekvenserna för landets alla delar behandlas i tillräcklig utsträckning. Regeringens bedömning är att följa frågan noga.

Utredningen anser att den empiri och de metoder som använts i utredningen inte räcker för att säkert bedöma vilka effekter en flygskatt kan få på regional och lokal nivå. Till exempel kan beroendet av flyget för turistverksamheten i Norrlands inland vara mycket högre jämfört med sportevenemang i Stockholm. Vidare är det en brist att det inte har varit möjligt att kvantifiera sysselsättningseffekterna på lokal och regional nivå – små effekter på nationell nivå utesluter inte stora effekter på lokal eller regional nivå. Eftersom det saknas statistik för en bättre uppdelning av arbetsställen geografiskt är det inte möjligt att avgöra vilka arbetsställen som ligger nära flygplatser och heller inte hur många arbetstillfällen som direkt kan påverkas. Inom landet kan därför konkurrenskraften försämrats för företag som inte är belägna i storstadsregionerna. Man bör även göra skillnad på verksamheter som kan flyttas till annan ort där tillgängligheten och åtkomligheten är bättre och på verksamheter som inte kan flyttas.

Storleken på de negativa effekterna på lokal nivå bedöms vara beroende av möjligheterna att behålla antalet avgångar per dag. Effekten för tillgängligheten är troligen inte linjär med avseende på antalet avgångar, där tillgänglighetsförändringen med stor sannolikhet är större för flygplatser med ett redan lågt antal avgångar än för flygplatser med ett stort antal avgångar. Risken för kännbara negativa effekter på regional och lokal nivå återfinns i första hand på mindre flygplatser i Norrlands inland och i annan glesbygd. När antalet passagerare minskar finns det också en risk för att antalet avgångar minskar. Denna risk bedöms vara större för små flygplatser, vilket i förlängningen riskerar att minska både tillgängligheten och åtkomligheten såvida inte upphandling av flyglinjer kommer att hantera detta.

På kort sikt kan noteras att även om antalet passagerare kan komma att minska på dessa flyglinjer kommer flyglinjerna själva att finnas kvar som i dag, åtminstone fram till nuvarande trafikavtal upphör. Flygföretagen kan då förväntas fortsätta att flyga men med en lägre kabinfaktor, dvs. med färre passagerare per avgång eller med mindre flygplan.

Länsstyrelsen i Gotlands län och *Länsstyrelsen i Jämtlands län* saknar en bred analys av de regionala effekterna till följd av införandet av en skatt. *Regionförbundet Sörmland* menar att det behövs en noggrannare konsekvensanalys om skattens fördelningseffekter och vad den innebär för olika regioner, hushållstyper och företagstyper innan en skatt kan införas. Utredningen bedömer att det saknas statistiskt underlag för att kunna göra en mer precis analys av vilka effekter den föreslagna skatten kan förväntas få för Sveriges regionala utveckling. Regeringen avser att följa utvecklingen noga.

Flyget ger ett begränsat bidrag till regionförstoring och regionintegrering, dvs. att en bättre matchning på arbetsmarknaden möjliggörs genom den tillgänglighet som flyget bidrar till. Detta är sannolikt viktigt inom områden där det krävs specialiserad expertkompetens som kräver rekrytering över stora geografiska områden. På grund av att det saknas statistiskt underlag har det inte kunnat

klargöras i vilken utsträckning den föreslagna skatten får konsekvenser för regionförstoring. Det är dock osannolikt att den ytterligare kostnad som skatten medför för att flyga in sådan kompetens skulle vara avgörande för beslutet att använda den expertkompetensen som efterfrågas.

8.10 Övriga effekter

Regeringen har inte lämnat några förslag som har betydelse för den kommunala självstyrelsen. Regeringens förslag innebär inte heller några konsekvenser som har bäring på de integrationspolitiska målen. Förslagen bedöms vidare inte påverka brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet. Enligt regeringens bedömning medför förslagen i betänkandet inte heller några andra konsekvenser av det slag som anges i 15 § kommittéförordningen (1998:1474) samt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning och som inte kommenteras på andra ställen i detta avsnitt.

Förslaget om en lag om skatt på flygresor är utformad för att inte stå i strid med EU:s regelverk om statligt stöd.

8.10.1 Effekter för jämställdheten

Enligt utredningen, baserat på Swedavias resvaneundersökning, reser något färre kvinnor än män med flyg. År 2015 var fördelningen 53 procent män och 47 procent kvinnor som reste till och från Arlanda, 52 procent män och 48 procent kvinnor som reste till och från Göteborgs flygplats Landvetter och 51 procent män och 49 procent kvinnor till och från Malmös flygplats Sturup.

Förslaget om en skatt på flygresor bedöms inte påverka jämställdheten mellan kvinnor och män i någon större utsträckning.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om skatt på flygresor

Lagens tillämpningsområde

1 §

I paragrafens *första stycke* anges att skatt ska betalas till staten. Lagen ska tillämpas på kommersiella flygresor, dvs. kommersiella transporter av passagerare.

Begreppet kommersiella flygresor definieras i *andra stycket* i paragrafen. Genom definitionen avgränsas lagens tillämpningsområde. Av *andra stycket* framgår att med kommersiella flygresor avses transport av passagerare i flygplan som inte sker för privat ändamål, med undantag för transport i militärflyg, annan stats statsflyg, ambulansflyg,

eftersöknings- och räddningsflyg, humanitärt flyg samt tull- och polisflyg.

Vägledning för vilka flygresor som ska anses som kommersiella enligt lagen har hämtats från lagen (1994:1776) om skatt på energi och dess förarbeten. Gränsdragningen mellan kommersiellt flyg och icke kommersiellt flyg, dvs. flyg för privat ändamål, behandlas närmare i avsnitt 6.2.

Transport av passagerare som inte sker för privat ändamål anses som kommersiell oavsett om den utförs mot eller utan ersättning. En resa som skulle ha utförts mot ersättning, men där passageraren i fråga ändå reser gratis anses alltså som kommersiell. Det kan exempelvis vara fråga om en resa som utförs mot bonuspoäng eller ingår i ett kontrakt mellan flygpersonal och flygföretag.

Genom definitionen utesluts transport av passagerare i militärflyg, annan stats statsflyg, ambulansflyg, eftersöknings- och räddningsflyg, humanitärt flyg, samt tull- och polisflyg från lagens tillämpningsområde. Nedan förklaras vad som menas med transport i de uppräknade flygen.

Med transport i "militärflyg" avses transport av passagerare i flygplan för militärt ändamål som är direkt knutet till militär verksamhet. Det förekommer att Försvarmakten chartrar civila och utländska militära flygplan för trupptransporter vid övningar och vid nationella eller internationella insatser. Även sådana transporter innefattas i begreppet militärflyg. Däremot innefattas inte transport av passagerare för civila ändamål som utförs av militärt flygplan.

Med transport i "annan stats statsflyg" avses flyg som utförs uteslutande vid officiella uppdrag för transport av någon som i en annan stat än Sverige är regerande monark, hans eller hennes närmaste familj, statsöverhuvud, regeringschef eller statsråd. Med ett officiellt uppdrag avses ett uppdrag där den berörda personen agerar inom ramen för sin tjänsteutövning. Utländskt statsflyg blir alltså inte föremål för svensk flygskatt. Däremot omfattas svenskt statsflyg enligt statsflygsförordningen (1999:1354) av flygskatten.

Med transport i "ambulansflyg" avses flygningar som enbart syftar till att tillhandahålla akutsjukvård, genom att transportera medicinsk personal, sjuka eller skadade personer och andra direkt involverade personer, exempelvis anhörig till en skadad person.

Med transport i "eftersöknings- och räddningsflyg" avses transport i flygplan som erbjuder eftersöknings- och räddningstjänster i form av övervakning, kommunikation och samordning i samband med nödlägen och eftersöknings- och räddningsfunktioner, första hjälpen eller av transport av sårade och sjuka. Exempelvis innefattas transporter av passagerare som sker i Kustbevakningens flyg i detta begrepp. Enligt förordningen (2007:853) med instruktion för Kustbevakningen har myndigheten till uppgift att bedriva sjöövervakning och utföra räddningstjänst till sjöss. I Kustbevakningens uppgift att bedriva sjöövervakning ingår att ansvara för eller bistå andra myndigheter med övervakning, brottsbekämpande verksamhet samt kontroll och tillsyn. Kustbevakningen ska också i enlighet med särskilda föreskrifter ansvara för miljöräddningstjänsten till sjöss samt ha beredskap för och på anmodan av räddningsledare delta i sjöräddningstjänst och annan räddningstjänst.

Även all typ av transport av passagerare med flyg som utförs med stöd av lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, t.ex. fjällräddning, flygräddning, sjöräddning och efterforskning av försvunna personer, innefattas i begreppet eftersöknings- och räddningsflyg.

Med transport i ”humanitärt flyg” avses transport i flygplan som enbart utförs för humanitärt ändamål. Det gäller transport av hjälppersonal under eller efter en nödsituation eller katastrof, och personer som evakueras från en plats där deras liv eller hälsa hotas av nödsituationen eller katastrofen.

Med transport i ”tull- eller polisflyg” avses transport av passagerare som är direkt knuten till polis- och tullverksamhet. Transport i både civilt registrerade och militära flygplan innefattas i begreppet. Detta innebär att endast transport i tull- eller polisflyg, och inte exempelvis i reguljärt flyg, utesluts från lagens tillämpningsområde.

De ovan angivna förklaringarna av ambulansflyg, eftersöknings- och räddningsflyg, humanitärt flyg samt tull- och polisflyg har utformats med förebild i definitionerna av dessa begrepp i kommissionens beslut av den 8 juni 2009 om den närmare tolkningen av luftfartsverksamhet enligt bilaga I till Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG.

Eftersom lagen endast gäller för transport av passagerare faller transport av post och gods samt luftfart som inte utför transporter, s.k. bruksflyg (aerial work), utanför tillämpningsområdet. Även skolflyg faller utanför lagens tillämpningsområde eftersom sådant flyg inte får transportera passagerare mot ersättning.

Uttryck i lagen

2 §

I paragrafen definieras vissa begrepp som förekommer i lagen. Dessa begrepp används i lagen utan hänvisning till definitionsparagrafen.

Några vanliga uttryck som används i lagen definieras inte, t.ex. flygplan, flygning och passagerare. Då avses den allmänt vedertagna innebörden av begreppen.

Av *punkt 1* framgår vad som avses med flygföretag. Endast en fysisk eller juridisk person som innehar ett giltigt drifttillstånd eller motsvarande tillstånd som ger personen rätt att utföra kommersiella flygresor, omfattas av lagen. Att det krävs tillstånd för sådan flygverksamhet följer av annan lagstiftning.

I svensk lagstiftning behandlas frågor om tillstånd till luftfartsverksamhet i 7 kap. luftfartslagen (2010:500). Av 7 kap. 1 § första stycket luftfartslagen framgår att huvudregeln är att det krävs ett drifttillstånd för att mot betalning få utföra lufttransporter åt allmänheten. Till följd av bestämmelserna i 1 kap. 1 § luftfartslagen gäller kravet på drifttillstånd för att mot betalning få utföra lufttransporter åt allmänheten även för utländska rättssubjekt vid luftfart inom svenskt område och för svenska rättssubjekt vid luftfart utanför Sverige.

I 7 kap. 1 § andra stycket luftfartslagen anges vilka drifttillstånd som får godtas i Sverige. Första punkten innehåller den grundläggande bestämmelsen att ett drifttillstånd ska vara utfärdat i Sverige. I andra punkten regleras vilka utländska drifttillstånd som får godtas beträffande utländska flygföretag som vill bedriva luftfart inom svenskt område. Som

drifttillstånd får, i fråga om ett utländskt flygföretag som är hemmahörande i ett annat land som är medlem i Internationella civila luftfartsorganisationen, kallad Icao, eller i ett land som Sverige träffat avtal med om rätt till luftfart inom svenskt område, godtas ett drifttillstånd eller en likvärdig handling som har utfärdats av det landet i enlighet med Icao:s normer. Bilaga 6 till Chicagokonventionen innehåller regler och rekommendationer av operativ karaktär. Ett flygföretag som förvärvsmässigt vill bedriva internationell luftfart (commercial air transport operations) ska ha ett drifttillstånd (Air Operator Certificate) eller en likvärdig handling som har utfärdats av det land där flygföretaget är hemmahörande.

I *punkt 2* finns en definition av vad som i lagen avses med en flygplats. Definitionen motsvarar definitionen av flygplats i luftfartslagen, med den skillnaden att ordet luftfartyg har ändrats till flygplan i lagen om skatt på flygresor.

I *punkt 3* definieras begreppet flygande personal. Begreppet är av central betydelse för tillämpningen av undantaget för flygande personal som finns i 4 § 3. I kommentaren till den punkten utvecklas innebörden av begreppet. Begreppet flygande personal är hämtat från kommissionens förordning (EU) nr 1178/2011 av den 3 november 2011 om tekniska krav och administrativa förfaranden avseende flygande personal inom den civila luftfarten i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 216/2008.

Skattepliktens omfattning

3 §

Paragrafen anger vilka flygresor som är skattepliktiga. I paragrafen dras en gräns gentemot mindre flygplan. Gränsdragningen innebär att lagen inte gäller för flygresor med flygplan som är godkända för högst tio passagerare. Det betyder att lagen i huvudsak omfattar flygresor med flygplan i linjefart och chartertrafik. Mindre flygplan och övriga luftfartyg, som helikopter, omfattas således inte av lagen.

En förutsättning för att en flygresa ska vara skattepliktig är att flygplanet transporterar passagerare. Skatt ska betalas för varje passagerare som finns ombord på flygplanet när skattskyldigheten inträder, om inte något undantag är tillämpligt. Det är tillräckligt att en passagerare transporteras för att skatteplikt ska uppkomma.

För att skatteplikt ska uppkomma måste avresan ske från en flygplats belägen inom svenskt territorium. En definition av begreppet flygplats finns i 2 § 2.

Undantag från skatteplikt

4 §

I paragrafen anges vilka passagerare som flygskatt inte behöver betalas för. Listan som anges i paragrafen är uttömmande.

Av *punkt 1* följer att skatt inte ska betalas för barn under två år. Det har ingen betydelse om barnet reser i en vuxens knä eller har ett eget säte. Barnet ska inte ha fyllt två år när flygresan påbörjas för att undantaget ska gälla.

I *punkt 2* görs undantag från skatteplikt för passagerare som på grund teknisk störning, väderförhållanden eller annan oförutsedd händelse som t.ex. strejk eller nödlandning på grund av att en passagerare har blivit akut sjuk och behöver läkarvård, inte har nått destinationsflygplatsen och som medföljer vid en förnyad avgång. Skatt i sådana fall ska alltså tas ut för endast en avgång.

Enligt *punkt 3* ska skatt inte betalas för flygande personal som är i tjänst under en flygning. Med flygande personal avses enligt 2 § 3 varje person ombord på ett flygplan som

- flyger flygplanet,
- tar hand om teknisk övervakning, underhåll eller reparation,
- är ansvarig för säkerheten för passagerare i kabinen, eller
- ger service till passagerarna.

Flygande personal som inte är i tjänst vid skattskyldighetens inträde, exempelvis en semestrande pilot eller kabinpersonal som är på väg till sin utplaceringsort, omfattas inte av undantaget. Om det emellertid sker en förändring av bemanningen under flygningen och en sådan person träder i tjänst, då omfattas personen av undantagsregeln, även om denne endast tillfälligt eller då och då utför något av de arbeten som anges i 2 § 3 under flygningen.

Undantaget gäller för en person ombord på ett flygplan som ansvarar för säkerheten för passagerarna – ordningsvakt i luften eller sky marshal – även om denne inte är anställd av flygföretaget. Sky marshals är specialutbildade civilklädda poliser som vanligtvis är medlemmar av poliskåren men i vissa länder kan de också tillhöra underrättelsetjänsten, vars uppgift är att följa med passagerarflyg och garantera säkerheten för passagerare och besättning och själva flygplanet.

Undantaget är dock inte tillämpligt för poliser eller säkerhetseskorter som medföljer ut- eller avvisade personer eller personer i förvar. Dessa personer innefattas inte i definitionen i 2 § 3 c eftersom det huvudsakliga syftet för sådan säkerhetseskort oftast är att transportera personen till hemlandet och inte att garantera säkerheten för passagerarna i flygplanet.

Undantaget från skatteplikt gäller vidare för person som ger service till passagerarna, dvs. kabinpersonal eller personal som på uppdrag av flygföretaget assisterar en passagerare, exempelvis ett litet barn eller en person med funktionshinder. Passagerare som ger service till personer ombord, t.ex. tolk, personlig assistent, kontaktperson, ledsagare eller annan vårdande person (anhörig eller professionell), omfattas inte av undantaget.

Skatt ska enligt *punkt 4* inte betalas för transitpassagerare. En transitflygning är det fråga om när en passagerare i ett flygplan har kommit till en flygplats i Sverige och därifrån fortsätter med samma flygplan med samma eller ändrat linjenummer. Skatt för transitpassagerare tas ut enbart vid den första avgången från en flygplats i Sverige, vilket kan beläggas med följande exempel.

Ett flygplan avgår från Göteborg, mellanlandar i Stockholm och tolv passagerare ombord fortsätter flygresan med samma flygplan till Visby. Skatt för dessa ska, oavsett om linjenumret är detsamma eller annat, betalas endast för den första avgången, som således skedde från Göteborg.

I vissa fall blir det inte aktuellt att ta ut någon svensk flygskatt. Undantaget för transitpassagerare fungerar som en metod för att undvika dubbelbeskattning av flygresor. Följande exempel kan illustrera en sådan situation.

En passagerare startar sin flygresa i Norge (där norsk flygskatt tas ut), mellanlandar i Sverige och fortsätter flygresan med samma flygplan till Spanien. Flygskatt för denna passagerare aktualiseras inte i Sverige eftersom undantaget för transitpassagerare är tillämpligt.

För att undantaget ska vara tillämpligt måste det finnas resedokumentation av vilken det framgår att det är fråga om transitering.

I *punkt 5* anges att skatt inte ska betalas för passagerare som ankommit till en flygplats i Sverige och därifrån fortsätter med ett annat flygplan (transferpassagerare) om den efterföljande flygningen påbörjas inom 24 timmar från ankomsten till en svensk flygplats.

Undantaget är inte tillämpligt om det planerade avbrottet i resan till slutdestinationen varar längre än 24 timmar. Oförutsedda, oplanerade avbrott i resan och oplanerade förseningar av flygningar som medför att tidsgränsen överskrids ger dock inte upphov till skatteplikt. En resa inom Sverige som innebär att man inom ett dygn ankommer till samma stad som man avreste från, exempelvis Arlanda–Landvetter–Bromma, kan aldrig innebära att transferundantaget blir tillämpligt eftersom båda resorna har en utsedd slutdestination (se kommentaren till 7 §). För att undantaget ska vara tillämpligt ska alltså resan fortsätta till en annan slutdestination än orten för avresan.

Förutom kravet på att den anslutande resan ska påbörjas inom 24 timmar från ankomsten till en flygplats i Sverige, måste det finnas en sammanhängande resedokumentation som visar avgångsflygplats och slutdestination samt datum och klockslag för avgång respektive ankomst. Även tid och plats för anslutande flyg måste framgå av dokumentationen för att en passagerare ska kvalificera sig för undantaget i denna punkt.

Följande exempel får illustrera hur undantaget för transferpassagerare ska tillämpas.

Exempel 1: En passagerare startar sin flygresa utomlands (svensk flygskatt är inte aktuell), byter till ett anslutande flyg i Sverige och fortsätter sin resa. Detta flyg avgår inom 24 timmar från ankomsten till Sverige. Transferundantaget är tillämpligt, varför någon svensk flygskatt inte ska betalas av flygföretaget som utförde flygningen från Sverige.

Exempel 2: En passagerare har köpt en flygbiljett från Kiruna till Paris med flygbyte i Stockholm. Flygplanet i Stockholm avgår inte enligt tidtabellen, varför uppehållet i Stockholm blir längre än 24 timmar. Transferundantaget är ändå tillämpligt eftersom en sådan oplanerad försening av flyg inte ger upphov till skatteplikt. Skatt ska således betalas endast av flygföretaget som utförde flygningen från Kiruna.

Exempel 3: En passagerare avser att flyga från Hagfors till Bangkok i Thailand, med byte av flyg i Göteborg inom 24 timmar från ankomsten dit. I Göteborg ändrar sig passageraren och köper där en flygbiljett till Turkiet. Denna resa påbörjas inom 24 timmar från ankomsten till Göteborg. Transferundantaget är dock inte tillämpligt. Vid resans början i Hagfors framgick av resedokumentationen att slutdestination var Bangkok, med byte till direkt anslutande flyg i Göteborg. Skatt ska därför betalas utifrån flygresans slutdestination, dvs. Bangkok, av

flygföretaget som utförde flygningen från Hagfors. Resan till Turkiet är en ny resa som aktualiserar flygskatt för flygföretaget som utförde flygningen från Göteborg.

Skattskyldighet

5 §

I paragrafen anges att det flygföretag som utför flygningen är skattskyldigt. Det innebär att en flygning endast har en enda skattskyldig och i denna fråga ett ansvarigt flygföretag. Genom att tillämpa denna princip kan man i systemet få en tydlig gräns för vilket företag som ska vara skattskyldigt, även i fall när flygföretag samarbetar med varandra. Att endast flygföretag som har tillstånd att utföra kommersiella flygtransporter av passagerare omfattas av lagen följer av definitionen av flygföretag i 2 § 1, se kommentaren till den punkten.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 6.6.

Skattskyldighetens inträde

6 §

I paragrafen regleras när skyldighet att betala skatt inträder, dvs. den tidpunkt då skyldigheten att betala skatt uppkommer för de skattskyldiga. Att skattskyldighet inträder innebär att den skattskyldige ska redovisa och betala skatt för de flygresor för vilka skattskyldighet har inträtt. Detta innebär emellertid inte att skatten omedelbart ska redovisas och betalas. När redovisning och betalning ska ske följer av bestämmelserna i skatteförfarandelagen (2011:1244). Enligt 9 § gäller dessa förfaranderegler för skatt på flygresor.

Tidpunkten för skattskyldighetens inträde är av central betydelse för tillämpningen av en rad bestämmelser i lagen. Exempelvis är tidpunkten för skattskyldighetens inträde det tillfälle då omfattningen av en flygresas skatteplikt ska bedömas. Vilket flygplan som används vid tidpunkten för skattskyldighetens inträde avgör om flygresan överhuvudtaget är föremål för skatteplikt, se 3 §. Hur många passagerare som är ombord på flygplanet och deras slutdestination vid skattskyldighetens inträde utgör underlag för beräkning av flygskatten. Vidare är passagerarnas kategori och ålder vid tidpunkten för skattskyldighetens inträde avgörande för om något undantag från skatt enligt 4 § är tillämpligt.

Tidpunkten för skattskyldighetens inträde är vidare avgörande för vilken skattenivå som ska tillämpas i samband med skattehöjningar. Ett par exempel kan åskådliggöra detta.

Om riksdagen beslutar om höjd skatt från och med ett årsskifte ska den lägre skattenivån som gällde före årsskiftet tillämpas på de flygresor för vilka skattskyldighet inträtt före årsskiftet även om det av skatteförfarandelagens bestämmelser skulle följa att skatten ska redovisas och betalas först efter årsskiftet. För flygresor för vilka skattskyldighet inträtt efter årsskiftet tillämpas den högre skattenivån oavsett om flygresorna har sålts innan årsskiftet.

Skattskyldigheten inträder när flygplanet lyfter från en flygplats i Sverige. Ett flygplan anses ha lyft när det inte längre har någon kontakt med marken. Flygplanet måste alltså ha kommit upp i luften för att

skattskyldigheten ska inträda. Även om flygplanet, efter att ha släppt kontakten med marken en första gång, får kontakt med marken ytterligare några gånger innan det slutligen flyger iväg från flygplatsen, inträder skattskyldigheten endast en gång (se prop. 2005/06:190 s. 34).

Skattens storlek

7 §

I paragrafen regleras vilken skattenivå som är tillämplig. Olika skattenivåer ska tillämpas beroende på resans slutdestination. Den destination som anges i resedokumentationen som flygresans slutliga mål är slutdestinationen. Det innebär att en tur- och returflygning inom Sverige är föremål för flygskatt för både den utgående flygningen och returflygningen eftersom båda flygningarna har en utsedd slutdestination.

Det spelar ingen roll om en eller flera mellanlandningar företas för att slutdestinationen ska nås under förutsättning att resan fortgår med direkt anslutande flygförbindelser. Med direkt anslutande förbindelser avses uppehåll om högst 24 timmar. Samma tid gäller i fråga om transfer, se avsnitt 6.5 och kommentaren till 4 § 5.

Skatt ska tas ut med 80 kronor per passagerare som reser till en slutdestination i ett land som anges i bilaga 1 till lagen, och med 280 kronor per passagerare som reser till en slutdestination som anges i bilaga 2 till lagen. För en passagerare som reser till en slutdestination i något annat land som inte anges i bilaga 1 eller 2 ska skatt tas ut med 430 kronor.

Den avståndsklass som gäller för ett land gäller även för ett område som hör till det landet, även om området är geografiskt åtskilt från landet. Detta innebär att avståndsklassen som enligt bilaga 1 är tillämplig för exempelvis Spanien även gäller för andra områden som hör till Spanien, såsom Kanarieöarna, Ceuta och Melilla, och avståndsklassen som gäller för Portugal gäller även för Azorerna och Madeira. Avståndsklassen som gäller för Nederländerna, Frankrike, Storbritannien och Danmark gäller även förutom europeiska länder och territorier som hör till, men är geografiskt åtskilda från, dessa länder och som annars skulle tilldelas en annan avståndsklass.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.5.

Skatteomräkning

8 §

Paragrafen innehåller regler för den indexomräkning som regeringen åläggs att göra i förordning för kalenderåret 2019 och framåt.

Det görs en årlig omräkning av skattesatserna som anges i 7 § baserad på konsumentprisindex (KPI) på det sätt som beskrivs i *första stycket*.

Av bestämmelsens *andra stycke* följer att de belopp som räknas fram enligt första stycket avrundas till hela kronor. Avrundning sker enligt sedvanliga avrundningsregler.

Regeringen meddelar enligt *tredje stycket* i förordning föreskrifter för kalenderåret 2019 och framåt före november månads utgång varje år.

Förfarandet

9 §

I denna paragraf anges att bestämmelser i skatteförfarandelagen (2011:1244) gäller för förfarandet vid uttag av skatten. Skatteförfarandet behandlas närmare i avsnitt 6.7.

9.2 Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

3 kap.

15 §

Paragrafen innehåller en uppräkningslista av de skattelagar som avser punktskatt. Syftet med uppräkningslistan är att legaldefiniera vad som avses med punktskatt när begreppet används i andra bestämmelser i lagen.

Paragrafen ändras på så sätt att uppräkningslistan kompletteras med en ny *punkt 15* som hänvisar till lagen (2017:000) om skatt på flygresor.

7 kap.

1 §

Paragrafen reglerar vem som ska registreras hos Skatteverket. I *första stycket punkt 10* regleras vilka skattskyldiga som, enligt olika uppräknade punktskattelagar, ska registreras. Paragrafen ändras på så sätt att uppräkningslistan kompletteras med en ny *punkt 10 l* som hänvisar till lagen (2017:000) om skatt på flygresor. Den nya punkten innebär att Skatteverket ska registrera det flygföretag som är skattskyldigt enligt lagen om skatt på flygresor.

Den som avser att bedriva näringsverksamhet och som ska registreras enligt paragrafen ska anmäla sig för registrering hos Skatteverket innan näringsverksamheten påbörjas eller övertas (7 kap. 2 § första stycket).

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Ändringen träder i kraft den 1 april 2018.

Förslag till lag om skatt på flygresor

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Skatt ska betalas till staten enligt denna lag för kommersiella flygresor (flygskatt).

Definitioner

2 § I denna lag avses med

1. *kommersiella flygresor*: transport av passagerare i flygplan som inte sker för privat ändamål utom transport i militärflygplan, annan statsflyg, ambulansflyg, eftersöknings- och räddningsflyg, humanitärt flyg samt tull- och polisflyg,

2. *flygföretag*: en fysisk eller juridisk person som innehar ett giltigt driftstillstånd eller motsvarande tillstånd som ger personen rätt att utföra kommersiella flygresor,

3. *flygplats*: ett mark- eller vattenområde, som helt eller delvis har inrättats så att flygplan ska kunna ankomma, avgå samt röra sig på marken eller vattnet,

4. *flygande personal*: varje person ombord på ett flygplan som

- a) flyger flygplanet,
- b) tar hand om teknisk övervakning, underhåll eller reparation,
- c) är ansvarig för säkerheten för passagerare i kabinen, eller
- d) ger service till passagerarna.

Skattepliktens omfattning

3 § Flygskatt ska betalas för passagerare som reser från en flygplats i Sverige i ett flygplan som är godkänt för fler än tio passagerare.

Undantag från skatteplikt

4 § Flygskatt ska inte betalas för

1. barn under två år,
2. passagerare som på grund av teknisk störning, väderförhållanden eller annan oförutsedd händelse inte har nått destinationsflygplatsen och som medföljer vid en förnyad avgång,

3. flygande personal som är i tjänst under flygningen,

4. passagerare som ankommit till en flygplats i Sverige och därifrån fortsätter flygresan med samma flygplan (transitpassagerare), eller

5. passagerare som ankommit till en flygplats i Sverige och därifrån fortsätter med annat flygplan (transferpassagerare) om den efterföljande flygningen påbörjas inom 24 timmar.

Skattskyldighet

5 § Skattskyldig är det flygföretag som utför flygningen.

Skattskyldighetens inträde

6 § Skyldighet att betala skatt inträder när flygplanet lyfter från en flygplats i Sverige.

Skattens storlek

7 § Skatten ska betalas med

1. 80 kronor per passagerare som reser till en slutdestination i ett land som anges i bilaga 1 till denna lag,
2. 280 kronor per passagerare som reser till en slutdestination i ett land som anges i bilaga 2 till denna lag,
3. 430 kronor per passagerare som reser till en annan slutdestination.

Förfarandet

8 § Bestämmelser om förfarandet vid uttag av skatten finns i skatteförfarandelagen (2011:1244).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

Land	
Albanien	Monaco
Andorra	Montenegro
Belgien	Nederländerna
Bosnien och Hercegovina	Norge
Bulgarien	Polen
Cypern	Portugal
Danmark	Rumänien
Estland	San Marino
Finland	Schweiz
Frankrike	Serbien
Grekland	Slovakien
Irland	Slovenien
Island	Spanien
Italien	Storbritannien
Kosovo	Sverige
Kroatien	Tjeckien
Lettland	Tyskland
Liechtenstein	Ukraina
Litauen	Ungern
Luxemburg	Vatikanstaten
Makedonien	Vitryssland
Malta	Österrike
Moldavien	

Bilaga 2 till lag om skatt på flygresor

Land	
Afghanistan	Kirgizistan
Algeriet	Kuwait
Armenien	Libanon
Azerbajdzjan	Libyen
Bahrain	Mali
Burkina Faso	Mauretanien
Djibouti	Marocko
Egypten	Niger
Elfenbenskusten	Oman
Eritrea	Pakistan
Etiopien	Palestina
Förenade Arabemiraten	Qatar
Gambia	Ryssland
Georgien	Saudiarabien
Guinea	Senegal
Guinea-Bissau	Sudan
Irak	Syrien
Iran	Tadzjikistan
Israel	Tchad
Jemen	Turkiet
Jordanien	Turkmenistan
Kap Verde	Uzbekistan
Kazakstan	

Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

Bilaga 1

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 15 § och 7 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

15 §¹

Med punktskatt avses skatt enligt

1. lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam,
2. lagen (1972:820) om skatt på spel,
3. lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel,
4. 2 § första stycket 5 lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel,
5. lagen (1990:1427) om särskild premieskatt för grupplivförsäkring, m.m.,
6. lagen (1991:1482) om lotteriskatt,
7. lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m.,
8. lagen (1994:1563) om tobaksskatt,
9. lagen (1994:1564) om alkoholskatt,
10. lagen (1994:1776) om skatt på energi,
11. lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus,
12. lagen (1999:673) om skatt på avfall,
13. lagen (2000:466) om skatt på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer,
14. lagen (2007:460) om skatt på trafikförsäkringspremie m.m., *och*
15. lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik.

14. lagen (2007:460) om skatt på trafikförsäkringspremie m.m.,
15. lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik, *och*
16. lagen (2017:000) om skatt på flygresor.

7 kap.

1 §²

Skatteverket ska registrera

1. den som är skyldig att göra skatteavdrag,
2. den som är skyldig att betala arbetsgivaravgifter,
3. den som är skattskyldig enligt mervärdesskattelagen (1994:200), med undantag för den som är skattskyldig bara på grund av förvärv av sådana varor som anges i 2 a kap. 3 § första stycket 1 och 2 samma lag,
4. den som utan att omfattas av 19 kap. 1 § mervärdesskattelagen har rätt till återbetalning av ingående mervärdesskatt enligt 10 kap. 9, 11 och 11 b–13 §§ samma lag,

¹ Senaste lydelse 2016:1076.

² Senaste lydelse 2016:1076.

5. den som gör sådant unionsinternt förvärv som är undantaget från skatteplikt enligt 3 kap. 30 d § första stycket mervärdesskattelagen,

6. en utländsk beskattningsbar person som är etablerad i ett annat EU-land och har rätt till återbetalning enligt 10 kap. 1–3 §§ mervärdesskattelagen utan att omfattas av 19 kap. 1 § samma lag och inte heller ska registreras enligt 3, 4 eller 5,

7. en beskattningsbar person som är etablerad i Sverige och omsätter tjänster i ett annat EU-land som förvärvaren av tjänsten är skattskyldig för i det landet i enlighet med tillämpningen av artikel 196 i rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt,

8. den som är skyldig att jämka ingående mervärdesskatt enligt 8 a kap. eller 9 kap. 9–13 §§ mervärdesskattelagen,

9. den som är skattskyldig och redovisningsskyldig enligt lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam,

10. den som är skattskyldig enligt

a) lagen (1972:280) om skatt på spel,

b) lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel,

c) lagen (1990:1427) om särskild premieskatt för grupplivförsäkring, m.m.,

d) lagen (1991:1482) om lotteriskatt,

e) 10 eller 13 § eller 16 § första stycket eller 38 § 1 lagen (1994:1563) om tobaksskatt,

f) 9 eller 12 § eller 15 § första stycket lagen (1994:1564) om alkoholskatt,

g) 4 kap. 3 eller 6 § eller 9 § första stycket eller 12 § första stycket 1 eller 11 kap. 5 § första stycket 1, 2 eller 5 lagen (1994:1776) om skatt på energi,

h) lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus,

i) lagen (1999:673) om skatt på avfall,

j) lagen 2000:466) om skatt på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer,

k) lagen (2007:460) om skatt på trafikförsäkringspremie m.m., *eller* k) lagen (2007:460) om skatt på trafikförsäkringspremie m.m.,

l) 8 § första stycket 1 lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik, *eller* l) 8 § första stycket 1 lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik, *eller*

m) lagen (2017:000) om skatt på flygresor,

11. den som är skyldig att använda kassaregister enligt 39 kap. 4–6 §§, och

12. den som enligt 39 kap. 11 b § är skyldig att tillhandahålla utrustning så att en elektronisk personalliggare kan föras på en byggarbetsplats.

Om den som ska registreras enligt första stycket har en företrädare enligt 5 kap., ska dock företrädaren registreras i stället.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

Förteckning över remissinstanserna avseende betänkandet

Bilaga 2

Efter remiss har yttranden över betänkandet En svensk flygskatt (SOU 2016:83) lämnats av Riksrevisionen, Kammarrätten i Sundsvall, Förvaltningsrätten i Falun, Domstolsverket, Kustbevakningen, Kommerskollegium, Försvarsmakten, Tullverket, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Statskontoret, Konsumentverket, Stockholms universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Uppsala universitet, Chalmers, KTH, Luleå tekniska universitet, Mittuniversitetet, Naturvårdsverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Energimyndigheten, Trafikverket, Luftfartsverket, Transportstyrelsen, Trafikanalys, Konkurrensverket, Vinnova, Tillväxtverket, Tillväxtanalys, Jordbruksverket, Sveriges lantbruksuniversitet, Swedavia AB, Sametinget, Regelrådet, Hallands läns landsting, Jämtlands läns landsting, Jönköpings läns landsting, Kronobergs läns landsting, Norrbottens läns landsting, Uppsala läns landsting, Västernorrlands läns landsting, Västmanlands läns landsting, Örebro läns landsting, Östergötlands läns landsting, Region Blekinge, Region Dalarna, Regionförbundet i Kalmar län, Regionförbundet Sörmland, Region Värmland, Region Västerbotten, Kiruna kommun, Gällivare kommun, Storums kommun, Arvidsjaurs kommun, Luleå kommun, Skellefteå kommun, Lycksele kommun, Vilhelmina kommun, Umeå kommun, Örnsköldsviks kommun, Östersunds kommun, Kramfors kommun, Sundsvalls kommun, Härjedalens kommun, Mora kommun, Sigtuna kommun, Örebro kommun, Stockholms kommun, Nyköpings kommun, Linköpings kommun, Trollhättans kommun, Gotlands kommun, Jönköpings kommun, Göteborgs kommun, Växjö kommun, Halmstad kommun, Kalmar kommun, Ronneby kommun, Ängelholms kommun, Kristianstads kommun, Malmö kommun, Aerospace Cluster Sweden, Connect Sweden, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Föreningen Svenskt Flyg, Företagarna, Hagainitiativet, Hjelmcö Oil AB, Iata, LRF, Naturskyddsföreningen, Norwegian Air Shuttle, Nova Airlines AB, Näringslivets Regelnämnd, Resenärsforum, SAS, Swedish Business Travel Association, Swedish Aerospace Industries, Småföretagarnas riksförbund, Statens väg- och transportforskningsinstitut, Stockholm Business Region, Svensk flygledarförening, Svensk Handel, Svensk Kollektivtrafik, Svensk Pilotförening, Svensk Turism AB, Svenska Flygbranschen, Svenska Flygbranschen Helikoptersektionen, Svenska Flygsportförbundet,

Svenska regionala flygplatser, Svenskt Näringsliv, Sveriges Handelskamarar, Sveriges Kommuner och Landsting, TCO, Thomas Cook Northern Europe AB, Transportföretagen, Unionen, Visit Sweden AB, Visita och Världsnaturfonden WWF.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att yttra sig: Riksdagens ombudsmän (JO), Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Linköpings universitet, Högskolan i Dalarna, Jönköping International Business School, Green Cargo, Statens järnvägar, Gävleborgs läns landsting, Skåne läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Pajala kommun, Borlänge kommun, Torsby kommun, Hagfors kommun, Västerås kommun, Karlstad kommun, Norrköpings kommun, Apollo, Sveriges export- och investeringsråd (Business Sweden), Global Utmaning, Greenpeace, Hela Sverige ska leva, IVL Svenska Miljöinstitutet, LO, LSU Sveriges ungdomsorganisationer, Luftföreningens- och klimatsekretariatet, Regionala nätverket för turism, SACO, Småkom, Stockholm Environment Institute, Svensk Flygteknikerförening, Svenska turistföreningen, Teknikföretagen, Tuifly Nordic och Västsvenska Handelskammaren.

Utöver instanserna på remisslistan har yttranden även inkommit från Seko, Svenska Transportarbetareförbundet, Etail Advice AB, AOPA Sweden, Kalmar Öland Airport, Hemavan Tärnaby Airport, Sydsvenska Industri- och Handelskammaren, Stockholms Handelskammare, Skattebetalarna, Norrköping flygplats, Invest in Norrbotten, United Airlines, fyra privatpersoner, Tankesmedjan Fores, Amerikanska ambassaden i Stockholm, NHO Luftfart, Norrbottens Handelskammare, Luleå Näringsliv AB, Joakim Bosved, Skellefteå Airport, Swedish Lapland Visitors Board, Arctic Link AB, Jönköping Airport AB, Airlines for America, Täby Air Maintenance AB, Norden Machinery AB, SFSA Holding KB Ltd, Brussels Airlines, Arbetarepartiet Socialdemokraternas regiongrupp i Region Halland, Miljöpartiet de grönas regiongrupp i Region Halland och Vänsterpartiets regiongrupp i Region Halland, Storm Heliworks AB, Riksidrottsförbundet, Kungliga Svenska Aeroklubben, Norrbottens Kommuner, Jordens Vänner Umeå, Lufthansa Group Airlines, Tunisiens ambassad i Stockholm, Roslagens Helikopterflyg AB och Proflight Nordic AB, Jämtlands Flyg AB, Turkish Airlines Inc, AVCON AB, Sättra Segeltorp Företagsgrupp, Vänersborgs kommun, Emirates Airline, Stockholm Skavsta Flygplats AB, Dansk Luftfart, Elproj teknik AB, Gota Media AB, Detur Sweden AB, Lycksele flygplats, Kalmar Kommunbolag AB, Fackförbundet ST, Ryanair, BRA, Svenska ICC, Svenska Bioenergiföreningen, Naturskyddsföreningen i Göteborg, Airlines for Europe, Stolleprover AB, Snickerima AB, Jordens Vänner Malmö-Lund, Attraktiva Oskarshamn AB, KIFAB i Kalmar AB, Branschföreningen Tågoperatörerna, Jordens Vänner Helsingborg, Envicon Miljökonsult, Kalmarsund Hotell AB, Kalmar Science Park AB, Region 8, Reglertekniska Ingenjörbyrå AB och Node Pole.

Lagförslag i promemorian Vissa punktskattefrågor inför budgetpropositionen för 2018

Bilaga 3

Förslag till lag om ändring i lag (2017:000) om skatt på flygresor

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2017:000) om skatt på flygresor

dels att nuvarande 8 § ska betecknas 9 §,

dels att rubriken närmast före 8 § ska sättas närmast före 9 §,

dels att det ska införas en ny paragraf, 8 §, och närmast före 8 § en ny rubrik av följande lydelse.

Föreslagen lydelse
Skatteomräkning

8 §

För kalenderåret 2019 och efterföljande kalenderår ska flygskatt betalas med belopp som efter en årlig omräkning motsvarar de i 7 § angivna skattebeloppen multiplicerat med det jämförelsetal, uttryckt i procent, som anger förhållandet mellan det allmänna prisläget i juni månad året närmast före det år beräkningen avser och prisläget i juni 2017.

Beloppen enligt första stycket avrundas till hela kronor.

Regeringen fastställer före november månads utgång de omräknade skattebelopp som enligt denna paragraf ska tas ut för påföljande kalenderår.

Förteckning över remissinstanserna avseende promemorian

Efter remiss har yttranden över promemorian Vissa punktskattefrågor inför budgetpropositionen för 2018, såvitt de avser frågan om indexering av skatt på flygresor, lämnats av Förvaltningsrätten i Falun, Kommerskollegium, Tullverket, Skatteverket, Konjunkturinstitutet, Konsumentverket, Naturvårdsverket, Energimyndigheten, Trafikverket, Luftfartsverket, Transportstyrelsen, Trafikanalys, Konkurrensverket, Regelrådet, Föreningen Svenskt Flyg, Svenska Flygbranschen, Svenskt Näringsliv och Sveriges Kommuner och Landsting.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att yttra sig: Företagarna, Naturskyddsföreningen, SAS, Swedavia AB, Svensk Handel, Svenska regionala flygplatser och Iata.