

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över promemorian Sänkt flygskatt

Detta ärende remitterades till Regelrådet före ikraftträdandet av förordning (2024:183) om konsekvensutredningar och bedöms därför enligt den tidigare förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till lag om ändring i lagen (2017:1200) om skatt på flygresor.

I promemorian föreslås att flygskatten sänks till 39 kronor per passagerare som reser till en slutdestination i ett land som anges i bilaga 1 till lagen (2017:1200) om skatt på flygresor, till 162 kronor per passagerare som reser till en slutdestination i ett land som anges i bilaga 2 till samma lag och till 259 kronor per passagerare som reser till en annan slutdestination. Förslaget innebär en halvering av de skattebelopp som skulle ha gällt för 2025, beräknade utifrån en prognos över den allmänna prisutvecklingen.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Förslagsställaren anger att det inför budgetpropositionen för 2025 är angeläget att skatteförslagen kan förberedas genom remittering. För att möjliggöra en samlad behandling av skatteförslag med budgeteffekter remitteras därför denna promemoria från Finansdepartementet. Om de skatteåtgärder som nu remitteras kommer att presenteras i budgetpropositionen för 2025, och i vilken omfattning och med vilken dimensionering, blir beroende av det ekonomiska läget, reformutrymmet och finansieringsbehovet samt de överläggningar som förs i det slutliga arbetet med budgetpropositionen.

I promemorian konstateras att syftet med införandet av flygskatten var att minska flygets klimatpåverkan. Därefter har det dock beslutats om skärpningar när det gäller EU ETS, vilka kan väntas öka klimatstyrningen och driva upp flygföretagens kostnader. Även Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2405 om säkerställande av lika villkor för hållbar lufttransport (ReFuelEU Aviation) har antagits, vilken skapar enhetlig styrning på EU-nivå för krav på inblandning av hållbara bränslen. Därutöver har omvärldsläget med sanktioner, stängda luftrum och förändrade resvanor inneburit ekonomiska problem för svenska flygföretag och svenska flygplatser. Detta har också lett till försämrad tillgänglighet via flyg, något som är särskilt allvarligt ur ett svenskt perspektiv med tanke på de långa

avstånd som finns inom landet. Förslagsställaren konstaterar att flyget har stor betydelse för Sveriges ekonomi och konkurrenskraft. Mot denna bakgrund, och för att inte ytterligare försämra konkurrenssituationen för de svenska flygföretagen eller tillgängligheten, bedöms det lämpligt att sänka flygskatten till de föreslagna nivåerna.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet konstaterar att flygskatten, i likhet med andra så kallade beteendeskatter, syftar till att ändra kundernas preferenser, i detta fall att minska sitt flygande. Den riktar sig således primärt mot resenärer, inte mot företag. Flygskatten har dock, till skillnad från exempelvis drivmedelsskatten, en minimal inverkan på slutpriset samtidigt som kunderna inte är lika priskänsliga i ett sällanköpsförfarande. En sänkning av skatten kommer därmed inte att ändra kundernas preferenser och därmed beteenden på ett betydande sätt; flygskatten är helt enkelt för liten för att ha en reell effekt.

Regelrådet konstaterar också att det i konsekvensutredningen anges att förslaget ska skydda svenska företag i kris. Regelrådet noterar dock att företagen är på väg mot ökad lönsamhet, med eller utan skatten, samt att inget av de fyra största företagen på flygmarknaden i Sverige är att betrakta som svenskt. Mot den bakgrunden ifrågasätter Regelrådet det uttalade syftet med förslaget.

Regelrådet finner därmed redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget bristfällig.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I promemorian anges att en alternativ lösning till exempel hade varit att helt avskaffa flygskatten. Förslagsställaren bedömer dock att det är lämpligare att sänka skatten, mot bakgrund av de skatteintäkter som flygskatten ger.

Det finns ingen information i remissen av effekter av om ingen reglering kommer till stånd.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet konstaterar att det inte utreds vad som händer om förslaget inte genomförs. Detta är, som Regelrådet ser det, en tydlig brist.

Regelrådet finner således att redovisningen av alternativa lösningar är godtagbar medan redovisningen av effekter av om ingen reglering kommer till stånd är bristfällig.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det finns ingen information i promemorian om förslagets överensstämmelse med EU-rätten.

Regelrådet finner inget som talar för att förslaget inte skulle vara förenligt med EU-rätten och finner därför avsaknad av redovisning godtagbar i detta fall.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Förslagsställaren anger att det, mot bakgrund av konkurrenssituationen för svenska flygföretag och vikten av god tillgänglighet, är angeläget att flygskatten sänks så fort som möjligt. Ändringarna föreslås därför träda i kraft den 1 januari 2025. Äldre bestämmelser ska dock fortfarande gälla för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

Några särskilda informationsinsatser bedöms inte vara nödvändiga.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Förslagsställaren bedömer att utöver flygföretagen är turistnäringen den bransch som tydligast påverkas av att flygskatten sänks eftersom den är starkt beroende av att det finns kommunikationer i hela landet. Även import- och exportintensiva verksamheter har ett stort behov av tillgänglighet till flyget. Andra företag som sannolikt kommer att påverkas av förslaget är företag som på grund av sin geografiska lokalisering är beroende av flyget, till exempel företag verksamma inom skogsindustrin eller inom andra naturresursintensiva branscher.

Regelrådet gör följande bedömning. Informationen om bransch är tillräcklig. Vad beträffar antal och storlek saknas uppskattningar helt. Regelrådet anser att det borde vara möjligt att redogöra för detta, åtminstone avseende flygbranschen och turistnäringen. Att sådan information saknas är därmed, enligt Regelrådet, en brist.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar, medan redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek är bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Förslaget beräknas minska skatteintäkterna med 0,87 miljarder kronor under 2025, 0,91 miljarder kronor under 2026 och 0,94 miljarder kronor under 2027. Den varaktiga nettoeffekten beräknas till -0,94 miljarder kronor. Beräkningarna av de offentligfinansiella effekterna beaktar att antalet flygresor förväntas öka framöver, både till följd av den allmänna utvecklingen och till följd av att skatten sänks.

Förslaget om sänkt flygskatt bedöms allt annat lika leda till lägre biljettpriser för resenärer och därigenom ökad efterfrågan på flygresor. Det bedöms även förbättra flygföretagens konkurrensvillkor.

Turistnäringen kan komma att påverkas på flera sätt; till exempel förväntas inrikes turism gynnas då inrikes flygresor kan väntas öka. En motverkande effekt kan dock uppkomma genom att inrikesresor till viss del kan komma att substitueras bort mot utrikesresor.

Import- och exportintensiva verksamheter samt företag som på grund av sin geografiska lokalisering är beroende av flyget bedöms också påverkas positivt av förslaget eftersom de har ett stort behov av god tillgänglighet till flyg.

Regelrådet gör följande bedömning. Såvitt Regelrådet kan bedöma innebär ett genomförande av förslaget att konsument kan få betala något lägre pris vid flygresa vilket indirekt kan påverka efterfrågan på flygresor. Givet den relativt begränsade påverkan på konsumentpriset anser Regelrådet dock att förslaget på kort sikt får inga, eller mycket små, effekter för flygföretag som ändå är på väg mot lönsamhet.

Mot denna bakgrund finner Regelrådet redovisningen av påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I promemorian anges att förslaget bedöms förbättra flygföretagens konkurrenskraft.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet konstaterar att konkurrens effekter skulle kunna uppstå mellan skilda trafikslag såsom flyg/tåg och flyg/buss. Om flyget gynnas genom sänkt skatt skulle det kunna påverka övriga trafikslag negativt i viss mån, åtminstone rörande inrikestrafik. I den mån förslaget trots allt skulle påverka konsumenterna kan ett ökat flygresande få negativ påverkan på företag inom exempelvis camping och annan inhemsk turistverksamhet. Information om sådan konkurrenspåverkan återfinns dock inte i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner därmed redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det finns ingen information i remissen om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner inget som talar för att förslaget skulle få någon påverkan på företagen i andra avseenden än vad som har redogjorts för ovan och finner därmed avsaknad av redovisning godtagbar i detta fall.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Det finns ingen information i promemorian om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslaget kommer att gynna samtliga berörda företag, även mindre aktörer. Regelrådet ser därför inte skäl att ta särskild hänsyn till dessa i bedömningen.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

Samman tagen bedömning

I promemorian föreslås att flygskatten sänks till 39 kronor, 162 kronor respektive 259 kronor per passagerare, beroende på flygresans slutdestination. Förslaget innebär en halvering av de skattebelopp som skulle ha gällt för 2025.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven avseende bakgrund och syfte med förslaget, effekter av om ingen reglering kommer till stånd, berörda företag utifrån antal och storlek, påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet samt påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag. Regelrådet konstaterar att flygskatten riktar sig mot resenärer, inte mot företag, men att den är för liten för att påverka preferenser och därmed beteenden på ett betydande sätt. Om ett genomförande av förslaget ändå skulle påverka resebeteendet kan det förväntas få effekter för andra trafikslag men konsekvensutredningen saknar helt beskrivning av sådan möjlig påverkan. Förslagets effekter för berörda företag är därmed inte transparent redovisade. Detta är avgörande för helhetsbedömningen.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 12 juni 2024.

I beslutet deltog: Lennart Renbjer (ordförande), Hans Peter Larsson, Roland Sigbladh och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av: Ulrika Wienecke.



Lennart Renbjer
Ordförande



Ulrika Wienecke
Föredragande