

Yttrande angående promemorian Sänkt flygskatt

Sammanfattning

- Energimyndigheten har inga invändningar mot att sänka flygskatten för resor som omfattas av EU ETS.
- Energimyndigheten avstyrker däremot den föreslagna sänkningen av flygskatten för resor som inte omfattas av EU ETS. För sådana resor behöver snarare åtgärder vidtas för att bättre spegla flygets externa miljökostnader.
- Energimyndigheten anser att flygskatten idag är ett pragmatiskt sätt att hantera flygets höghöjdseffekter, men att skatten inte bör träffa flygresor med rent batteridrivna flygplan som inte ger upphov till höghöjdseffekter.

Energimyndighetens ställningstagande

Energimyndigheten instämmer i vikten av god tillgänglighet, bl a för företagens konkurrenskraft. Tillgänglighet kan uppnås på många sätt, men i reserelationer där flyg i vart fall i dagsläget innebär betydande restidsvinster jämfört med mer energieffektiva och klimatsmarta färdmedel kommer tillgången till flyg att bidra positivt till tillgängligheten. I sådana fall kommer det rimligen också att finnas en betalningsvilja för de restidsvinster som flyget erbjuder, även om flyget skulle betala för de miljökostnader det orsakar samhället. Om denna betalningsvilja däremot saknas, t ex för att resenärerna ser andra alternativ som digitala möten, är inte det i sig ett problem. Energimyndigheten anser att det är positivt att resvanor har ändrats och utsläppen från flyget därmed minskat efter pandemin. I den mån regeringen av regionalpolitiska eller beredskapsskäl vill gynna specifika flygplatser eller flyglinjer i Sverige bör detta ske mer riktat, vilket också sker redan idag genom bl a statligt stöd.

Energimyndigheten välkomnar de initiativ för ökad klimatstyrning som tagits inom EU och som beskrivs i promemorian. När länder samarbetar om gemensamma lösningar minskar risken för snedvridningar av konkurrensen och möjligt koldioxidläckage. Myndigheten ser gärna att Sverige tar en aktiv roll i att

ytterligare stärka klimatstyrningen både inom EU, t ex genom att inkludera flygets klimatpåverkan från andra utsläpp än koldioxid i ETS, och utom EU där klimatstyrningen trots det internationella styrmedlet Corsia idag är mycket svag. Detta är dock inget som kan väntas ge omedelbara resultat, så i väntan på det är det angeläget att Sverige utnyttjar det utrymme som finns att utforma kloka nationella styrmedel där den internationella styrningen brister.

Det svenska utrikesflyget betalar idag endast i låg grad för sina externa miljökostnader, i synnerhet på längre distanser. Detta gäller särskilt länder utanför EES, som inte träffas av klimatstyrningen genom EU ETS, men den låga internaliseringsgraden beror också på att miljöexternaliteterna ökar med avståndet på ett sätt som endast svagt speglas i avståndsdifferentieringen av nuvarande flygskatt. För flyg inom Sverige är miljökostnader och miljöavgifter/skatter däremot mer jämförbara, i vart fall om koldioxiden räknas som internaliserad genom ETS.¹

Energimyndigheten instämmer i promemorians bedömning att skärpningarna av EU ETS och införandet av EU-krav på inblandning av fossilfria drivmedel har minskat behovet av kompletterande nationella styrmedel. Energimyndigheten har därför inga invändningar mot att halvera skatten för flygningar inom EES. Däremot är det svårt att se logiken i att de länder i Europa som inte deltar i ETS ska ha samma skattenivå som länder som gör det.

Som noteras i promemorian omfattar dock ETS bara flygets utsläpp av koldioxid och inte flygets andra utsläpp, bl a av kväveoxider och sotpartiklar, som när de släpps ut på hög höjd kan ge upphov till en betydande klimatpåverkan. EU:s flygsäkerhetsmyndighet bedömer i ett underlag till EU-kommissionen att dessa höghöjdseffekter utgör 66 procent av flygets samlade klimatpåverkan.² Höghöjdseffekterna är alltså enligt denna bedömning rentav större än effekten från koldioxiden.

Som också noteras i promemorian beror storleken på höghöjdseffekterna på en rad faktorer, såsom var och när flygningen sker och hur de aktuella väderförhållandena är. I sitt utlåtande över ovan nämnda underlag konstaterar EU-kommissionen följaktligen att komplexiteten i dessa effekter i förhållande till effekterna från koldioxiden, och avvägningarna mellan olika effekter, utgör en utmaning för politiska åtgärder.³ Det är alltså inte helt lätt att konstruera ett styrmedel som på ett träffsäkert sätt styr direkt mot minskade höghöjdseffekter. Energimyndigheten ser fram emot den rapport och eventuella lagstiftningsförslag som kommissionen ska presentera 2027, men även om kommissionen hittar en framkomlig väg att inkludera höghöjdseffekterna i ETS så kommer det följaktligen att dröja åtskilliga år innan ny lagstiftning är på plats.

¹ Trafikanalys (2024). *Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader för 2023*.

² European Union Aviation Safety Agency (2020). Updated analysis of the non-CO2 climate impacts of aviation and potential policy measures pursuant to the EU Emissions Trading System Directive Article 30(4).

³ COM(2020) 747 final.

I det ljuset kan en avståndsbaserad flygskatt fylla en funktion genom att styra mot färre och kortare resor, vilket minskar höghöjdseffekterna både genom minskat flygande totalt sett och genom en högre andel kortare resor, som bara under en mindre del av flygningen kommer upp på de höjder där höghöjdseffekter uppstår. För att förstärka styrningen mot minskade höghöjdseffekter borde skatten emellertid inte träffa flygresor med rent batteridrivna flygplan, då sådana i motsats i flygplan som drivs av någon typ av bränsle (vätgas, elektrobränslen, biobränslen eller fossila bränslen) inte ger upphov till vare sig vattenånga eller andra avgasämnen.

För resor utanför EES ger skärpningarna av ETS inte något stöd för att sänka flygskatten. Tvärtom understryker den ovan beskrivna låga internaliseringsgraden behovet av starkare styrmedel. Idealt sett bör sådana styrmedel utformas så att de ger aktörerna (både flygbolag och flygresenärer) incitament att anpassa sig på det sätt de finner lämpligt, oavsett om det handlar om en ökad andel fossilfria drivmedel, ökad energieffektivitet eller minskat flygande – eller i fråga om höghöjdseffekter att planera flygningar på ett sådant sätt att höghöjdseffekterna minimeras. Som konstaterats ovan är dock detta i praktiken svårt med höghöjdseffekter, med den kunskap vi har idag. Utsläppshandeln ger önskade incitament för minskade koldioxidutsläpp inom EES, men inte utanför. En koldioxidskatt på flygbränsle skulle ge motsvarande incitament utanför EU, men är inte tillåten enligt internationella överenskommelser.

Däremot kommer ReFuelEU Aviation att driva fram en ökad inblandning av fossilfria drivmedel i flygbränsle som tankas i EU, även för flygningar utanför unionen. För energieffektiviteten finns inga uttryckliga styrmedel, men det finns åtminstone ett rent företagsekonomiskt intresse av att hålla nere drivmedelskostnaderna även utan styrmedel. De svagaste incitamenten är därmed för minskat flygande – för minskad klimatpåverkan från såväl koldioxid som andra utsläpp – då det knappast finns något företagsekonomiskt intresse från flygbolagen att sälja vare sig färre eller kortare resor. En avståndsbaserad flygskatt kan därmed fylla en stor lucka i dagens styrning för flygningar utanför EES.

Trots de hittills låga nivåerna har skatten gett märkbara effekter på utrikesflyget. Enligt en studie⁴ av skattens effekter på utrikesflyget så resulterade skatten, när den fått fullt genomslag, i en minskning på cirka tio procent. Studien finner däremot inga belägg för att resenärer pga skatten skulle välja att flyga från något av våra grannländer. När Danmark som sista land i Norden inför en egen flygskatt nästa år torde denna risk minska ytterligare.⁵

⁴ Stråle, J. (2021). *The Effects of the Swedish Aviation Tax on the Demand and Price of International Air Travel (working paper)*. SLU.

⁵ <https://www.flygtorget.se/Aktuellt/Artikel/?Id=15656>.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Robert Andrén. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit chefsjuristen Rikard Janson och avdelningschefen Gustav Ebenå. Föredragande har varit handläggaren Helena Leander.

Detta beslut är elektroniskt signerat i Energimyndighetens ärendehanteringssystem och saknar därför underskrift