



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2024-06-13

Ärendenummer
NV-03656-24

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över promemorian Sänkt flygskatt (Fi2024/01009)

Sammanfattning

Naturvårdsverket motsätter sig den föreslagna sänkningen av flygskatten.

Vi anser att analysen har brister och inte på ett transparent sätt motiverar behovet av en förändrad skatt. Till exempel saknas ett tydligt nollalternativ, vilket gör det svårt att bedöma behovet av att förändra den befintliga styrningen.

Naturvårdsverket instämmer inte i bedömningen om att flygets klimatteffekter i tillräcklig utsträckning kan anses vara internaliserade genom styrmedel inom EU. Vi menar att det finns ett fortsatt behov av kompletterande styrmedel som syftar till att begränsa flygets klimatpåverkan.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Analysen motiverar inte behovet av en förändrad skatt på ett transparent sätt

Naturvårdsverket anser att analysen bakom förslaget har betydande brister.

En förändring av flygskatten anges syfta till att förbättra konkurrenskraften för svenska flygbolag samt tillgängligheten. Dock saknas i förslaget konsekvensanalys ett tydligt nollalternativ, det vill säga en beskrivning av hur flygets klimatpåverkan, konkurrenskraften för svenska flygbolag och tillgängligheten förväntas utvecklas utan en förändrad styrning. Utan ett sådant nollalternativ är det svårt att bedöma behovet av att förändra den befintliga styrningen. Behovet av en förändrad styrning är därmed inte transparent redovisat i förslaget.

Vad gäller konkurrenskraften för de svenska flygbolagen vill vi också påminna om att flygskatten träffar samtliga flygbolag som lyfter från svenska flygplatser på ett likvärdigt sätt. Därmed påverkar den inte svenska flygbolag mer negativt på den aktuella sträckan än internationella flygbolag.

Styrmedel inom EU internaliserar inte flygets klimatpåverkan i tillräcklig utsträckning

Ett av skälen till förslaget anges vara att behovet av styrning för att minska flygets klimatpåverkan har minskat till följd av annan lagstiftning på området.

Naturvårdsverket bedömer att det, trots tillkommande styrning, fortsatt finns ett behov av kompletterande styrmedel för att begränsa flygets klimatpåverkan.

I konsekvensanalysen anges att "genom EU ETS är koldioxidutsläppen från inrikes flygresor och resor inom Europa internaliserade". Naturvårdsverket håller inte med om denna bedömning. Vi menar att flygets klimatpåverkan inte kan anses vara internaliserad i och med de styrmedel som nämns i promemorian. Skärpningarna av EU ETS kommer först på längre sikt att få en mer betydande effekt. Priset förväntas öka i och med skärpningen av utsläppstaket, men anses under en tid framöver ligga under den prisnivå som krävs för att ge tillräckliga incitament för att enskilt driva omställningen till en fossilfri flygsektor. Likaså kommer kraven på inblandning av biojet att vara låga i närtid.

I nuläget är inte heller höghöjdseffekter (icke-koldioxideffekter) internaliserade. Även om krav på övervakning och rapportering av höghöjdseffekter kommer att införas inom ETS år 2025 är det ännu inte beslutat om flygbolagen kommer att behöva betala utsläppsrätter för de klimateffekter som dessa innebär. Beslut i frågan förväntas först 2028.

I promemorian (sidan 6) nämns att den fria tilldelningen av utsläppsrätter ska fasas ut till 2026. Trots utfasningen av tilldelning tillkommer en kompensation för flygoperatörerna vid användningen av förnybart flygbränsle (Sustainable Aviation Fuels, SAF). Detta innebär att flyget inte övergår till full auktionering, vilket man kan få intrycket av i promemorian.

Flygskatten påverkar dessutom flygresor även utanför EU, medan kravet på överlämnande av utsläppsrätter inom EU ETS endast gäller flygningar inom det europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). För flygningar som går till en destination utanför EES finns i nuläget en mycket begränsad styrning av flygets klimatpåverkan. Vi ser att en analys på sikt bör göras av vilken effekt EU ETS och andra styrmedel på europeisk nivå kan förväntas få på flygets utsläpp, och vilka kompletterande nationella styrmedel som behövs.

Att sänka flygskatten är en förändring i fel riktning

Regeringens förslag att sänka skatten innebär att flygets utsläpp kommer att öka – enligt promemorian bidrar den till en årlig ökning motsvarande cirka 2,5 procent av 2022 års totala utsläpp från inrikes- och utrikesflyg. Naturvårdsverket anser att detta är en förändring i fel riktning och att utsläppen i högre utsträckning behöver minska. Vi menar tvärtom att skatten bör vara högre än idag, för att bättre bidra till internalisering av flygets klimatpåverkan. Det gäller särskilt för de flygningar som inte träffas av EU ETS.

Flygskatten kritiserar ofta för sin bristande träffsäkerhet då den är utformad som en skatt på passagerare, inte som en bränsleskatt. Naturvårdsverket anser att den trots detta är motiverad, även utifrån ekonomisk teori, så länge som det i praktiken saknas tekniska lösningar för att både snabbt och substantiellt minska flygets klimatpåverkan.

I konsekvensanalysen (sidan 10) nämns att ökade utsläpp från svenska flyg inom EU ETS inte påverkar de totala utsläppen från flygresor inom EU på grund av det begränsade utsläppsutrymmet. Naturvårdsverket ställer sig frågande till beskrivningen då vi menar att sambandet mellan utsläppsminskningar inom EU och ETS-taket i realiteten är mer komplext än så. Även om utsläppsminskningar till följd av kompletterande styrmedel i teorin innebär att utsläpp kan ske någon annanstans i systemet, kan de totala utsläppen också påverkas av faktorer som

till exempel annullering av överskott i marknadsstabilitetsreserven och förhandlingar om utsläppstak för kommande handelsperioder. Kompletterande styrmedel behöver alltså inte i sig vara fel.

Vi vill också framhålla det signalvärde den svenska skatten har haft, där flera länder har valt att följa efter. En sänkt flygskatt leder till att signaleffekten försvagas.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av avdelningschefen Marie Uhrwing.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Kerstin Åstrand och handläggarna Mats Björsell, Jennie Hokander, Jens Månsson, Johanna Nilsson och Sara Nilsson.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Marie Uhrwing

Kopia till:

tina.svensson@regeringskansliet.se

kn.remissvar@regeringskansliet.se