

# Promemoria

## Skatt på flygresor

---

### Promemorians huvudsakliga innehåll

Promemorian behandlar ett förslag till en lag om skatt på flygresor. Förslaget innebär att flygskatt skall betalas för passagerare som reser från en svensk godkänd instrumentflygplats i ett flygplan vars högsta tillåtna startvikt överstiger 2 000 kilogram. Flygresor till eller från flygplatser i stödområde A, liksom flygresor till vissa angivna flygplatser omfattas inte av lagen. Flygresor med bl.a. Kustbevakningens och Försvarmaktens flygplan omfattas inte heller av lagen. Det svenska statsflygets flygplan omfattas dock av lagen. Det finns två olika kategorier av skattskyldiga, dels flygföretagen, dels ägaren eller – då flygplanet används av någon annan än ägaren – brukaren. Skattskyldigheten inträder när ett flygplan lyfter från en svensk flygplats. Den skattskyldige får göra avdrag för flygskatt som avser vissa kategorier av passagerare. Skatten tas ut med olika skattesatser beroende på vilken klass passageraren reser i och om det är till ett resmål inom eller utom Europa.

Förfarandereglerna för punktskatt i skattebetalningslagen (1997:483) skall vara tillämpliga på flygskatten. Utländska skattskyldiga skall företrädas av en representant.

Skatten föreslås träda i kraft den 1 juli 2006. Skatt skall dock inte tas ut för flygresa som har beställts före den 1 juni 2006 med avresedag före den 1 januari 2007.

# Innehållsförteckning

1	Lagtext.....	4
1.1	Förslag till lag om skatt på flygresor .....	4
1.2	Förslag till lag om ändring i skattebetalningslagen (1997:483).....	7
2	Frågor som tas upp i promemorian.....	10
3	Bakgrund .....	12
3.1	Flyget och miljön .....	12
3.1.1	Skatt på flygbränsle .....	12
3.1.2	Flyg och utsläppshandel .....	13
3.2	Beskattning av flyget i andra länder .....	14
3.2.1	Danmark.....	14
3.2.2	Frankrike .....	14
3.2.3	Irland.....	15
3.2.4	Island.....	15
3.2.5	Nederländerna.....	15
3.2.6	Norge .....	15
3.2.7	Storbritannien.....	15
3.2.8	Tyskland.....	15
3.2.9	Flygskatt för biståndsfinansiering.....	16
4	Befintliga avgifter inom flyget m.m. ....	16
4.1	Luftfartsavgifter .....	16
4.2	Aktuella styrmedel för olika miljöeffekter m.m. ....	17
4.2.1	Buller .....	17
4.2.2	Kväveoxider.....	17
4.2.3	Klimatpåverkan.....	17
4.3	Koldioxidutsläpp och beskattning för olika transportslag	18
4.3.1	Jämförelse mellan olika transportslag .....	18
4.3.2	Beskattning/internaliseringsgrad .....	18
5	Driftstöd, upphandlad trafik och regionalstödsområden .....	19
5.1	Det svenska flygplatssystemet .....	19
5.2	Driftstöd till icke-statliga flygplatser .....	19
5.3	Upphandlad flygtrafik.....	20
5.4	Stödområden för regionala företagsstöd .....	21
5.4.1	Nedsatta sociala avgifter .....	21
6	Tidigare beskattning av luftfart .....	21
7	Behovet av en flygskatt .....	22
8	Utformningen av flygskatten.....	24
8.1	Skattepliktens omfattning .....	24
8.2	Skattskyldighet.....	26
8.3	Skattskyldighetens inträde .....	26
8.4	Flygresor undantagna från skatteplikt.....	27
8.5	Skattens omfattning .....	29
8.6	Avdrag för flygskatt.....	30
8.7	Beskattningsförfarandet .....	31
8.7.1	Utländska skattskyldiga m.m.....	32

8.8	Ikraftträdande .....	32
9	Offentligfinansiella effekter .....	32
10	Författningskommentar .....	35
10.1	Förslaget till lag om skatt på flygresor .....	35
10.2	Förslaget till lag om ändring i skattebetalningslagen (1997:483).....	37

# 1 Lagtext

## 1.1 Förslag till lag om skatt på flygresor

Härigenom föreskrivs följande.

**1 §** Skatt (flygskatt) skall betalas till staten enligt denna lag.

**2 §** I denna lag avses med

1. *passagerare*: den som reser i ett flygplan utan att ansvara för flygplanets säkerhet eller drift,

2. *flygplats*: en av Luftfartsstyrelsen godkänd instrumentflygplats,

3. *linjefart*: befordran av passagerare eller frakt enligt en på förhand fastställd och till allmänheten tillkännagjord tidtabell,

4. *chartertrafik*: yrkesmässig luftfart, som inte är regelbunden, för transport av passagerare med luftfartyg som är tyggodkänt för befordran av fler än tio passagerare eller av frakt med luftfartyg vars högsta tillåtna startmassa överstiger 5 700 kilogram, och

5. *skolflyg*: flygverksamhet där ändamålet är pilotutbildning och flygningen övervakas av instruktör.

**3 §** Flygskatt skall betalas för passagerare som reser från en svensk flygplats i ett flygplan vars högsta tillåtna startvikt överstiger 2 000 kilogram.

**4 §** Skattepliktig är inte flygresa med passagerare

1. i flygplan som reser till eller från flygplatser i det stödområde som anges i bilagan till lagen,

2. i flygplan som reser till flygplatserna i Hagfors, Kramfors/Sollefteå, Luleå, Skellefteå, Umeå, Visby samt Örnsköldsvik,

3. som enligt lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall är undantagna från skatteplikt i Sverige,

4. i Kustbevakningens flygplan,

5. i ambulansflyg,

6. i eftersöknings- och räddningsflyg,

7. i skolflyg, eller

8. i Försvarmaktens flygplan som inte ingår i statsflyget.

**5 §** Skattskyldig är det flygföretag under vars bolagskod och linjenummer flygningen utförs.

Om sådan bolagskod och linjenummer som avses i första stycket saknas är den som äger flygplanet skattskyldig eller, då flygplanet inte används av ägaren, den som använder det i ägarens ställe.

**6 §** Skattskyldigheten inträder när ett flygplan lyfter från en svensk flygplats.

**7 §** Den som är skattskyldig för flygskatt får göra avdrag för

1. barn under två år som inte är anvisat ett eget säte,

2. besättningsmedlem som i anslutning till tjänsteutövning utför tjänsteresa,

3. passagerare som, utan att ha nått destinationsflygplatsen, deltar i förnyad start på grund av tekniska störningar, väderförhållanden eller andra oförutsedda händelser,

4. passagerare som ankommit till en flygplats i linjefart eller chartertrafik och därifrån fortsätter flygresan med samma linjenummer utan att dessförinnan ha lämnat flygplatsen (transitpassagerare),

5. passagerare som ankommit till en flygplats i linjefart eller chartertrafik och därifrån fortsätter flygresan med annat linjenummer (transferpassagerare) om

a) tiden för flygresans uppehåll inte överstigit 12 timmar räknat från den planerade ankomsttiden för den första resan till den planerade avgångstiden för den andra resan, och

b) ankomstflygplatsen för den andra resan inte är densamma som avgångsflygplatsen för den första resan.

## **8 § Flygskatten tas ut med**

1. 96 kronor per passagerare som reser i den för flygningen lägsta reseklassen till en destination inom Europa,

2. 192 kronor per passagerare som reser i den för flygningen lägsta reseklassen till en destination utanför Europa,

3. 192 kronor per passagerare som reser i övriga reseklasser, eller i det svenska statsflygets flygplan, till en destination inom Europa, och

4. 430 kronor per passagerare som reser i övriga reseklasser, eller i svenska statsflygets flygplan, till en destination utanför Europa.

För en flygning som inte sker med det svenska statsflygets flygplan och som saknar reseklass skall skatt tas ut enligt första stycket 1. eller 2.

**9 §** En skattskyldig fysisk person, som inte är bosatt i Sverige, eller en skattskyldig juridisk person, som inte har fast driftställe i Sverige, skall företrädas av en av Skatteverket godkänd representant. En sådan representant skall enligt fullmakt av den skattskyldige som ombud för denne svara för redovisningen och betalningen av flygskatt och i övrigt företräda den skattskyldige i frågor som gäller skatt enligt denna lag. Underlag för kontroll av skatteredovisningen skall finnas tillgängligt hos representanten.

**10 §** Regler för förfarandet vid beskattningen finns i skattebetalningslagen (1997:483).

**11 §** Beslut enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006. Lagen gäller för flygresor vars avresedag är bestämd till den 1 juli 2006 eller senare. Skatt tas dock inte ut för flygresa som har beställts före den 1 juni 2006 med avresedag före den 1 januari 2007.

## Bilaga till lagen om skatt på flygresor (2006:000)

### **Stödområde A**

#### *Norrbottens län:*

Arvidsjaur, Arjeplogs, Gällivare, Haparanda, Jokkmokks, Kalix, Kiruna, Pajala, Älvsbyns, Övertorneå och Övertorneå kommuner samt Edefors och Gunnarsbyns församlingar i Bodens kommun och f.d. Markbygdens kyrkobokföringsdistrikt i Piteå kommun.

#### *Västerbottens län:*

Bjurholms, Dorotea, Lycksele, Malå, Norsjö, Sorsele, Storumans, Vilhelmina, Vindelns och Åsele kommuner samt Fällfors, Jörns- och Kalvträsk församlingar i Skellefteå kommun.

#### *Jämtlands län:*

Bergs, Bräcke, Härjedalens, Krokoms, Ragunda, Strömsunds, Åre och Östersunds kommuner.

#### *Västernorrlands län:*

Sollefteå och Ånge kommuner, Holms och Lidens församlingar i Sundsvalls kommun samt Anundsjö, Björna, Skorpeds och Trehörningsjö församlingar i Örnsköldsviks kommun.

#### *Gävleborgs län:*

Ljusdals kommun.

#### *Dalarnas län:*

Malungs, Orsa, Vansbro och Älvdalens kommuner samt Venjans och Våmhus församlingar i Mora kommun.

#### *Värmlands län:*

Torsby kommun.

## 1.2 Förslag till lag om ändring i skattebetalningslagen (1997:483)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 1 §, 3 kap. 1 § och 10 kap. 32 a § skattebetalningslagen (1987:483) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **1 kap.**

#### **1 §<sup>1</sup>**

Denna lag gäller vid bestämmande, debitering, redovisning och betalning av

1. sådan skatt eller avgift som avses i 1 kap. 1 § första stycket taxeringslagen (1990:324),

2. avgift enligt socialavgiftslagen (2000:980),

3. skatt enligt lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster,

4. begravningsavgift enligt begravningslagen (1990:1144),

5. skatt enligt mervärdesskattelagen (1994:200),

6. avgift enligt lagen (1994:1920) om allmän löneavgift, och

7. avgift som avses i lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund.

Lagen gäller även, om inte annat särskilt anges, vid bestämmande, debitering, redovisning och betalning av punktskatt. Med punktskatt avses i denna lag skatt enligt

1. lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam,

2. lagen (1972:820) om skatt på spel,

3. lagen (1984:409) om skatt på gödselmedel,

4. lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel,

5. 2 § första stycket 6 lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel,

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

7. lagen (1991:1482) om lotteriskatt,

8. lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m.,

9. lagen (1994:1563) om tobaksskatt,

10. lagen (1994:1564) om alkoholskatt,

11. lagen (1994:1776) om skatt på energi,

12. lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus,

13. lagen (1999:673) om skatt på avfall, *och*

13. lagen (1999:673) om skatt på avfall,

14. lagen (2000:466) om skatt på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer.

14. lagen (2000:466) om skatt på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer, *och*

15. lagen (2006:000) om skatt på flygresor.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2002:400.

### 3 kap.

#### 1 §<sup>2</sup>

Skatteverket skall registrera

1. den som är skyldig att göra skatteavdrag enligt 5 kap. eller betala arbetsgivaravgifter,

2. den som är skattskyldig enligt mervärdesskattelagen (1994:200), med undantag av en sådan mervärdesskattegrupp som avses i 6 a kap. 1 § mervärdesskattelagen och av den som är skattskyldig endast på grund av förvärv av sådana varor som anges i 2 a kap. 3 § första stycket 1 och 2 nämnda lag,

3. den som är grupphuvudman,

4. den som har rätt till återbetalning av ingående mervärdesskatt enligt 10 kap. 9–13 §§ mervärdesskattelagen,

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

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

7. den som är skattskyldig enligt

a) lagen (1972:820) om skatt på spel,

b) 4 § första stycket 1 lagen (1984:409) om skatt på gödselmedel,

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

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

e) lagen (1991:1482) om lotteriskatt,

f) 10, 13 eller 15 § eller 16 § första stycket eller 38 § 1 lagen (1994:1563) om tobaksskatt,

g) 9, 12, 14 eller 15 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt,

h) 4 kap. 3, 6, 8 eller 9 § eller 12 § första stycket 1 eller 11 kap. 5 § första stycket 1 eller 2 lagen (1994:1776) om skatt på energi,

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

j) lagen (1999:673) om skatt på avfall, *eller* j) lagen (1999:673) om skatt på avfall,

k) lagen (2000:466) om skatt på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer. k) lagen (2000:466) om skatt på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer, *eller*

*l) 5 § första stycket lagen (2006:000) om skatt på flygresor.*

### 10 kap.

#### 32 a §<sup>3</sup>

Den som är skattskyldig enligt lagen (1994:1563) om tobaksskatt, lagen (1994:1564) om alkoholskatt *eller* lagen (1994:1776) om skatt på energi och som inte skall registreras enligt 3 kap. 1 § första stycket 7 f-h, skall redovisa skatten i en särskild

Den som är skattskyldig enligt lagen (1994:1563) om tobaksskatt, lagen (1994:1564) om alkoholskatt, lagen (1994:1776) om skatt på energi *eller enligt lagen (2006:000) om skatt på flygresor* och som inte skall registreras enligt 3 kap. 1 § första

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2003:664.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2004:1345.



skattedeklaration för varje skattepliktig händelse. Deklarationen skall lämnas in senast fem dagar efter den skattepliktiga händelsen. För den som är skattskyldig enligt 11 kap. 5 § andra stycket lagen om skatt på energi skall dock deklarationen lämnas in senast en månad efter dagen för tillsynsmyndighetens beslut.

stycket 7 f-h, *eller l*, skall redovisa skatten i en särskild skattedeklaration för varje skattepliktig händelse. Deklarationen skall lämnas in senast fem dagar efter den skattepliktiga händelsen. För den som är skattskyldig enligt 11 kap. 5 § andra stycket lagen om skatt på energi skall dock deklarationen lämnas in senast en månad efter dagen för tillsynsmyndighetens beslut.

Även den som är skattskyldig enligt 16 § första stycket lagen om tobaksskatt, 15 § lagen om alkoholskatt eller 4 kap. 9 § lagen om skatt på energi och som inte företräds av en representant som är godkänd av Skatteverket skall redovisa skatten i en särskild skattedeklaration för varje skattepliktig händelse. Deklarationen skall lämnas in senast vid den skattepliktiga händelsen.

Om den som är skattskyldig enligt 9 § 5 eller 16 § fjärde stycket lagen om tobaksskatt, 8 § 5 lagen om alkoholskatt eller 4 kap. 1 § 5 lagen om skatt på energi inte ställt säkerhet för skattens betalning, skall deklarationen i stället för vad som föreskrivs i första stycket lämnas in senast vid den skattepliktiga händelsen.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

## 2 Frågor som tas upp i promemorian

I budgetpropositionen för 2001 presenterade regeringen en strategi för grön skatteväxling. Det samlade utrymmet för grön skatteväxling under perioden 2001–2010 bedömdes till 30 miljarder kronor. Till och med 2005 har en skatteväxling om knappt 14 miljarder kronor genomförts. Tyngdpunkten för de energi- och miljöskattehöjningar som skett inom ramen för den gröna skatteväxlingen har främst legat på höjda skatter på elkonsumention och bränslen för uppvärmning. De åtgärder som vidtagits under 2005 har dock inneburit en ökad tonvikt på transportsektorn.

En fortsatt grön skatteväxling utgör en central del i regeringens strategi för att omvandla Sverige till ett ekologiskt hållbart samhälle. Det främsta syftet med skatteväxlingen är att öka miljöstyrningen via skattesystemet. Genom miljöskatter sätter man ett pris på miljön och det blir dyrare att släppa ut föroreningar. På så vis internaliseras de externa effekter som produktion och konsumtion ger upphov till. Härigenom får hushållen ekonomiska motiv att välja en mer miljövänlig och resurssnål livsstil medan företagen stimuleras att utveckla en mer miljövänlig teknik. En grön skatteväxling innebär inte en höjning av det totala skatteuttaget då höjningar av de miljörelaterade skatterna balanseras av sänkningar av t.ex. inkomstskatten.

I regeringens proposition Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150) föreslogs bl.a. att luftfarten i ökad utsträckning skall bidra till de utsläppsminskningar som behövs för att miljö kvalitetsmålen skall uppnås, att Sverige därför bör fortsätta att arbeta nationellt och internationellt för en ökad miljödifferntiering av luftfartens avgifter samt att olika ekonomiska styrmedel i detta sammanhang skall övervägas.

Det är angeläget att alla delar av samhället bidrar till att minska skadliga utsläpp och uppfylla relevanta miljömål. Detta gäller också luftfarten. Både inom det internationella luftfartsorganet ICAO (International Civil Aviation Organization) och inom EU pågår arbete med att undersöka möjligheterna att inlemma luftfarten i ett utsläppshandelssystem. När ett sådant system kan genomföras är dock svårt att bedöma men kommissionen avser att överlämna ett förslag till rådet och parlamentet i slutet av 2006. Det är därför angeläget att undersöka vilka åtgärder som kan genomföras på nationell nivå, utöver de revideringar av de miljödifferntierade avgifterna på de statliga flygplatserna som Luftfartsverket med jämna mellanrum gör.

Det är angeläget att få ett system för beskattning av flygtrafiken i kraft utan fördröjning. Därför aviserade regeringen i budgetpropositionen för 2006, som en del av den fortsatta gröna skatteväxlingen, att en skatt på flygresor skall införas utformad som en skatt på transporterade passagerare. En skatt på flygresor bör inbringa cirka 1,44 miljarder kronor per år i bruttoskatteintäkter samt en periodiserad nettoeffekt uppgående till 1,16 miljarder kronor per år. Mot bakgrund härav har denna promemoria tagits fram inom Finansdepartementet. I promemorian

föreslås att en lag om skatt på flygresor införs. Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2006.

## 3 Bakgrund

### 3.1 Flyget och miljön

#### 3.1.1 Skatt på flygbränsle

De bränslen som förbrukas i flygplan är huvudsakligen flygfotogen och flygbensin. Båda dessa bränslen är i dag punktskatte- och mervärdesskattebefriade. Flygfotogen förbrukas i jet- och turbopropflygplanens gasturbiner. Det är den mest använda bränslesorten vid internationella flygningar och flygningar inom gemenskapen. Flygbensin används i mindre, kolvmotordrivna flygplan som används av t.ex. flygtaxiföretag och i praktiskt taget alla privata flygplan.

Utomlands är det ytterst sällsynt att flygbränsle beskattas. I Chicagokonventionen från 1944 har signatärstaterna enats om att inte beskatta bränsle som redan befinner sig ombord på annat lands flygplan som flyger till eller ifrån avtalsslutande stat eller genom dess luftrum (artikel 24). Överenskommelsen har befästs genom att skattebefrielsen skrivits in i en mängd bilaterala avtal, s.k. Air Services Agreements, som reglerar luftfarten mellan ICAO:s medlemsstater, inklusive Sverige. Den vanliga förpliktelsen är att staterna för internationell luftfart ömsesidigt förpliktar sig att inte belägga in- och utförsel av flygbränsle respektive tillförsel av flygbränsle (tankning) med skatter eller avgifter. Standardskrivningen i de bilaterala avtalen är sanktionerad i ICAO:s policyriktlinjer till konventionsstaterna (ICAO's Policies on Taxation in the Field of International Air Transport, Doc 8632).

Enligt det tidigare gällande mineraloljedirektivet (direktiv 92/81/EEG av den 19 oktober 1992 om harmonisering av strukturerna för punktskatter på mineraloljor, EGT nr L 316, 31.10.1992, s. 12) var det inte tillåtet att beskatta flygfotogen för kommersiell användning. Enligt energiskattedirektivet (direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet, EUT L 283, 31.10.2003 s. 51), som ersatt mineraloljedirektivet, får medlemsstaterna som huvudregel inte beskatta flygbränsle för annan luftfart än privat nöjesflyg (artikel 14.1). Medlemsstaterna får dock beskatta flygbränslet på inrikes flygningar samt mellan medlemsstater på grundval av bilaterala avtal (artikel 14.2). Det är således tänkbart att vissa länder kan gå samman för att dels beskatta flygbränsle, dels hitta lösningar för att slippa problemet med att vissa flyger omvägar för att tanka bränsle någon annanstans.

Vid det rådsmöte där energiskattedirektivet antogs antecknades till protokollet den gemensamma ståndpunkten att bränsle för kommersiell luftfart rent principiellt och med hänsyn till ett enhetligt skattesystem bör beskattas på samma sätt som annat bränsle, att konkurrensfrågan bör

beaktas och att all snedvridning bör undvikas, att en lämplig strategi är att fortsätta diskussionerna med ICAO för att uppnå att beskattning av sådana produkter blir tillåten internationellt och att rådet därefter på grundval av ett förslag från kommissionen måste besluta om undantaget skall upphävas.

Regeringen har gett Luftfartsverket i uppdrag att bland annat analysera möjligheterna att beskatta luftfartens bränsle inom ramen för energiskattedirektivet. Luftfartsverket redovisade detta i december 2004 (dnr N2004/3829/TP). Verket bedömde bl.a. att beskattning av flygbensin skulle kunna vara motiverad för att likställa flyget med andra transportslag, att beskattning för undvikande av tillämpningsssvårigheter då måste gälla flyg för både privata och kommersiella ändamål samt att konsekvenserna av beskattning av flygfotogen noga bör utredas innan beslut tas om en sådan åtgärd. Även i vissa andra EU-länder har analyser genomförts som pekar på olika frågor som kräver vidare utredning.

### **3.1.2 Flyg och utsläppshandel**

Flygets utsläpp av växthusgaser utgör fortfarande endast omkring tre procent av växthusgasutsläppen i EU. Om den snabba ökningen av utsläppen som skett de senaste åren fortsätter kan utsläppen från flyget ha ökat med 150 procent år 2012 jämfört med år 1990. Utsläpp av växthusgaser från internationellt flyg ingår i dag inte i Kyotoprotokollets kvantitativa åtaganden. Parterna till Kyotoprotokollet har i stället kommit överens om att arbeta med utsläppsminskningar via ICAO. Hittills har inte ICAO enats om utsläppsminskande mål och åtgärder men däremot uttalat sig positivt om internationell utsläppshandel.

Genom domarna i de s.k. "Open Skies"-målen i EG-domstolen den 5 november 2002 påbörjades en reform av EU:s luftfartsförbindelser med tredjeländer. Som ett led i denna process har fler än 200 luftfartsavtal mellan EU-medlemsstater och länder utanför EU ändrats för att skapa en möjlighet att på samma villkor beskatta bränsle som levereras till EU-lufttrafikföretag och lufttrafikföretag utanför EU (Kommissionens meddelande den 27 september 2005, 459).

I EU:s sjätte miljöhandlingsprogram har parlamentet och rådet beslutat att vidta specifika åtgärder för att minska växthusgasutsläppen från flyget om inga åtgärder överenskommit inom ICAO vid utgången av år 2002. Sedan dess har rådet vid flertalet tillfällen påpekat behovet av åtgärder för att minska utsläppen från internationella flygtransporter och uppmanat kommissionen att förbereda förslag. I september 2005 föreslog kommissionen i ett meddelande en strategi för att hejda de kraftigt ökande utsläppen av växthusgaser från flyget. Kommissionen anser att flygbolagen bör ingå i EU:s system för utsläppshandel som finns sedan januari 2005 och som omfattar energiproducenter och en stor del av den energiintensiva industrin. Syftet är att skapa incitament för flyget att minska sin klimatpåverkan. Kommissionen har studerat ett antal olika marknadsbaserade instrument för att hantera flygets utsläpp men funnit att ett inkluderande av flyget i EU:s system för utsläppshandel skulle vara det mest effektiva, både avseende miljömässig effektivitet och kostnadseffektivitet. Kommissionen föreslår att utsläppshandelssystemet

skall omfatta samtliga flyg som lämnar EU, oavsett om det rör sig om flygbolag inom EU eller utanför. EU:s miljöministrar antog vid rådsmötet den 2 december 2005 rådsslutsatser där rådet välkomnade kommissionens meddelande och ansåg att utsläppshandeln verkar vara den bästa vägen framåt. Rådsslutsatserna uppmanade kommissionen att återkomma med ett konkret lagförslag mot slutet av 2006 och pekade också på behovet av en genomgående analys av de miljömässiga, ekonomiska och sociala konsekvenserna. Flygets hela klimatpåverkan bör hanteras, antingen genom att inkludera allt i handelssystemet eller genom att enbart inkludera koldioxidutsläpp i handelssystemet men komplettera detta med andra styrmedel parallellt.

Sverige är generellt sett positivt till kommissionens initiativ och anser att utsläppshandeln har förutsättningar att bli ett kraftfullt styrmedel för att hantera flygets utsläpp.

Kommissionen har tillsatt en ny arbetsgrupp under andra fasen av det europeiska klimatprogrammet (ECCP). Arbetsgruppen skall närmare studera hur flyget kan inkluderas i EU:s system för handel med utsläppsrätter och skall rapportera sina resultat senast den 30 april 2006. Sverige deltar i denna arbetsgrupp.

Luftfartens utsläpp av luftföroreningar i Sverige är relativt små jämfört med andra transportslag. Utsläppen av koldioxid uppgår till cirka tio procent av de totala utsläppen från transportsektorn. I Sverige bedöms dess utsläpp av koldioxid dock komma att öka med cirka tolv procent fram till år 2010 jämfört med år 2000 och svarar då för cirka sju procent av transportsektorns utsläpp av koldioxid.

## 3.2 Beskattning av flyget i andra länder

### 3.2.1 Danmark

Danmark har en passagerarskatt på 75 danska kronor per passagerare för både inrikes och utrikes luftfart med luftfartyg som har en högsta tillåten startvikt överstigande 5 700 kilogram och är godkänt för fler än tio passagerare. Grönland och Färöarna omfattas inte av skatten. Transit- och transferpassagerare omfattas inte heller. I ”Aftale om finansloven for 2006”, där förslag till den danska statsbudgeten presenteras, anges att parterna är eniga om att avskaffa passagerarskatten från år 2007. Under år 2006 skall skatten tas ut med halv skattesats, dvs. 37,5 danska kronor per passagerare. Ett avskaffande av skatten anses bl.a. leda till ett stärkt underlag för de regionala flygplatserna och en etablering av lågprisflyg vilket medför fler avgångar till fler destinationer.

### 3.2.2 Frankrike

Frankrike har en biljettskatt som är differentierad mellan resor inom och utom EU och tas ut med 4,48 respektive 7,60 euro. Intäkterna är öronmärkta för stöd till regionala turer.

### **3.2.3 Irland**

Irland hade till utgången av 1999 en passagerarskatt på både flyg- och båtresor till enbart utländska destinationer, men upphävde den efter påpekande från EG-kommissionen.

### **3.2.4 Island**

Den isländska passagerarskatten har av EFTA-domstolen (E-1/03) ansetts vara traktatstridig då den hade en högre skattenivå för flygresor till ett annat EU- eller EES-land än för inrikesflygningar. Sedan den 1 oktober 2004 är därför skattenivån densamma, 382 isländska kronor, för både in- och utrikesresor.

### **3.2.5 Nederländerna**

Nederländerna har år 2005 infört en skatt på inrikes användning av flygfotoget.

### **3.2.6 Norge**

Norge har haft en passagerarskatt som avskaffades den 1 april 2002. Skatten togs ut med 90 norska kronor för utrikestrafik och viss inrikestrafik. Resor till Nordnorge var skattebefriade förutom till Bodø och Tromsø. Anledningen till avskaffandet var bl.a. att skattebefrielsen för vissa inrikesresor inte var förenlig med EFTA-traktatet. Numera har Norge en inrikes flygbränsleskatt.

### **3.2.7 Storbritannien**

Sedan den 1 november 1994 finns en avreseskatt, Air Passenger Duty (APD), i Storbritannien och Nordirland. Skatten tas ut för avresande från en brittisk flygplats. Enligt standardnivån tas skatten ut med 10 brittiska pund för utpekade europeiska destinationer och 40 brittiska pund för alla andra destinationer. Enligt den reducerade nivån tas skatten ut med 5 brittiska pund för utpekade europeiska destinationer och med 20 brittiska pund för alla andra destinationer. Det som avgör om skatten skall tas ut enligt den reducerade nivån eller enligt standardnivån är vilken klass passageraren reser i.

### **3.2.8 Tyskland**

En tysk utredning har i januari 2005 föreslagit en tvådelad lösning för beskattning av inrikes flygtransporter:

1. en skatt på i Tyskland försålt bränsle i kombination med
2. en skatt baserad på ett uppgiftskrav på flygbolag, i de fall bränslet har tagits in i landet i flygplanets bränsletankar och använts för

inrikesflygningar. Utredningen pekar på flera oklarheter i gemenskapslagstiftningen.

### **3.2.9 Flygskatt för biståndsfinansiering**

Frankrike tog, i samband med FN:s toppmöte i september 2005, initiativ till en deklaration om innovativa finansieringsändamål. Deklarationen stöddes av 79 länder och lyfter framför allt fram ett förslag om en samordnad avgift/skatt på flygbiljetter där intäkterna skall användas till biståndsändamål. Brasilien, Chile, Spanien, Algeriet, Frankrike, Storbritannien och Tyskland deltar i ett arbete för att närmare granska möjligheterna att ta ut en biljettskatt för att finansiera ökade satsningar på främst hiv/AIDS-bekämpning i utvecklingsländer (genom den s.k. Globala fonden), med syfte att bidra till FN:s millenniemål. Frankrike planerar att införa en skatt på 2 euro för ekonomiklass inom Europa och 20 euro för business class inom Europa (4 euro eller 40 euro för utomeuropeiska resor). Sverige stöder deklarationen men har inte några planer på att införa en öronmärkt flygbiljettskatt. Initiativet kan fungera som ett komplement till andra finansiella flöden, internationella och inhemska, avsedda för utveckling. En skatt kan därmed vara ett möjligt komplement till ökade reguljära biståndsflöden till de fattigaste länderna för de länder som inte förmår höja sina bistånds nivåer. Samtidigt kan det ifrågasättas varför just biståndet skall vara konjunkturberoende såsom det riskerar bli med en öronmärkt skatt. Sverige har sedan länge nått upp till och överskridit det internationella målet att avsätta 0,7 procent av bruttonationalinkomsten till utvecklingssamarbete, och välkomnar därför andra länders ansträngningar att göra detsamma genom bland annat innovativa mekanismer, men avser inte nyttja sådana för egen del för att öka biståndet.

## **4 Befintliga avgifter inom flyget m.m.**

### **4.1 Luftfartsavgifter**

I Sverige har Luftfartsverket som huvuduppgift att ansvara för drift och utveckling av statens flygplatser och flygtrafiktjänsten. Luftfartsverket är ett affärsverk som finansieras genom trafikavgifter och kommersiella intäkter. Utformningen av trafikavgifterna följer internationell praxis, vilket innebär att avgifterna inte skall vara diskriminerande eller ge högre intäkter än vad som motsvarar full kostnadstäckning och en rimlig avkastning till ägarna.

För att stimulera användningen av flygplan med bättre miljöegenskaper har Sverige ett system med miljödifferenterade startavgifter vid de statliga flygplatserna. Avgifterna betalas till Luftfartsverket av luftfartygets ägare eller brukare. När den tidigare lagen (1988:1567) om miljöskatt på inrikes flygtrafik avskaffades var det



regeringens avsikt att miljöskatten skulle ersättas av ett system med bättre miljöstyrning, t.ex. ökad miljödifferiering av startavgifterna. Sverige har varit drivande i det internationella luftfartssamarbetet där det nu skapats förutsättningar för ett gemensamt europeiskt system för miljödifferierade startavgifter. I mars 2004 reviderade Luftfartsverket startavgifterna på de statliga flygplatserna i enlighet med detta system. Luftfarten bör i ökad utsträckning kunna bidra till de utsläppsminskningar som behövs för att miljö kvalitetsmålen skall uppnås. Kostnadseffektiviteten i åtgärderna avgör hur stor del av denna potential som är lönsam att utveckla.

## 4.2 Aktuella styrmedel för olika miljöeffekter m.m.

### 4.2.1 Buller

Flygtrafiken på de statliga flygplatserna belastas med en bulleravgift, vars storlek beror på de enskilda flygplanens bullercertifieringsvärden. Nivån på avgiften är anpassad så att intäkterna skall täcka kostnaderna för de bullerisoleringsåtgärder som genomförs i fastigheter i flygplatsernas närhet.

### 4.2.2 Kväveoxider

År 1998 infördes avgasrelaterade landningsavgifter för första gången på de statliga flygplatserna i Sverige. En utvecklad avgiftsmodell tillämpas sedan år 2004. Avgiftsnivån styrs främst av det enskilda flygplanets utsläppsvolym av kväveoxider, men viss hänsyn tas även till kolväteutsläppen. Baserat på flygplanets certifieringsvärden beräknas kväveoxidutsläppen under en standardiserad LTO-cykel (inflygning under 3 000 fot, landning, taxning, start och stigning upp till 3 000 fot). Avgiftsnivån baseras på beräkningar av de miljökostnader kväveoxiderna orsakar.

### 4.2.3 Klimatpåverkan

Luftfartens klimatpåverkan kommer inte enbart från den koldioxid som bildas från förbränning av flygbränslen. Även andra utsläpp som kväveoxider, svaveloxider, partiklar, vattenånga och molnbildning bidrar till luftfartens totala klimatpåverkan. För luftfartens klimatpåverkan existerar i dagsläget inget ekonomiskt styrmedel. Däremot har Sverige, genom bl.a. Luftfartsverket och numera Luftfartsstyrelsen, arbetat i olika internationella organisationer i syfte att införa handel med utsläppsrätter även för luftfarten.

## 4.3 Koldioxidutsläpp och beskattning för olika transportslag

### 4.3.1 Jämförelse mellan olika transportslag

Svenska Naturskyddsföreningen (SNF) har i sitt Klimatlöfte tagit fram beräkningar på utsläpp per personkilometer för olika typer av persontransporter. Uppgifterna är baserade på beräkningar från IVL Svenska Miljöinstitutet och redovisas i tabellen nedan. Eftersom utsläppen i högsta grad är beroende av vilka antaganden som görs i beräkningarna så bör uppgifterna ses som en indikation på de olika transportslagens miljöpåverkan, inte absoluta värden. Antalet passagerare i fordonet har särskilt stor betydelse för transportslagets miljöpåverkan.

Transportmedel	Utsläpp av kg CO <sub>2</sub> /personkm	Kommentar
Bil	0,22	Schablonvärde för tjänsteresor
Buss	0,015	Långfärdsbuss med 60 passagerare.
Tunnelbana, pendeltåg och tåg	0,001	Beräknat med 65 % beläggning.
Flyg, inrikes	0,12	Mest bränsle går åt vid start och landning.
Flyg, utrikes	0,08	Därför är belastningen högre vid inrikes flyg

Källa: [www.snf.se](http://www.snf.se)

### 4.3.2 Beskattning/internaliseringsgrad

Alla transporter ger upphov till externa effekter för samhället i form av buller, emissioner av CO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> och partiklar samt slitage på infrastruktur, olyckor, trängsel etc. I den svenska transportpolitiken finns en princip om att de skatter och avgifter som tas ut av trafiken skall grundas på ett kostnadsansvar som även tar hänsyn till de externa effekter som trafiken medför (prop. 1997/98:56 s. 41).

Till vilken grad detta sker, dvs. i vilken grad de externa effekterna har internaliserats, varierar mellan olika transportslag. Statens Institut för Kommunikationsanalys (SIKA) arbetar fortlöpande tillsammans med trafikverket med att beräkna marginalkostnader och internaliseringsgrad för olika transportslag.

I ett underlag till godstransportdelegationen (SIKA PM 2004:4) har internaliseringsgraden beräknats för olika transportslag. Uppgifterna gäller person- och godstransporter sammantaget. Internaliseringsgraden beräknas som kvoten mellan summan av de totala externa kostnaderna och de totala skatteintäkterna för respektive transportslag. För vägtrafiken anges internaliseringsgraden till 89 procent, för sjöfarten till 69 procent och för järnvägstrafiken till 33 procent. För flyget anges i

SIKA rapport 2004:4 att internaliseringsgraden beror på vilken beräkningsmetod som används.

Beräkningen av de totala externa kostnaderna för olika transportslag och därmed av internaliseringsgraden är i högsta grad beroende av värderingen av koldioxid. SIKA anger att koldioxidutsläpp bör värderas till ca 0,80 kr/kg CO<sub>2</sub> för att nå det svenska klimatmålet. Om det är transportsektorns mål att koldioxidutsläppen skall stabiliseras på 1990 års nivå till 2010 som skall nås så är en värdering på ca 2,70 kr/kg CO<sub>2</sub> aktuell. Dessa värden kan jämföras med koldioxidskatten som för närvarande är 0,91 kr/kg CO<sub>2</sub>. Om en högre värdering av koldioxid används blir internaliseringsgraden betydligt lägre för samtliga transportslag.

## 5 Driftstöd, upphandlad trafik och regionalstödsområden

### 5.1 Det svenska flygplatssystemet

I dagsläget bedrivs reguljär linjetrafik och chartertrafik vid 42 flygplatser i Sverige. Staten äger 18 av dessa och ansvarar för driften vid ytterligare en i kommunal ägo (Halmstad). De statligt ägda flygplatserna är Kiruna, Luleå, Skellefteå, Umeå, Örnsköldsvik, Östersund, Sundsvall, Arlanda, Bromma, Karlstad, Norrköping, Landvetter, Jönköping, Visby, Kalmar, Ängelholm, Ronneby samt Sturup. Därutöver finns för närvarande 24 flygplatser med annan ägare än staten. Dessa flygplatser är Pajala, Gällivare, Arvidsjaur, Hemavan, Storuman, Vilhelmina, Lycksele, Kramfors, Sveg, Mora, Borlänge, Torsby, Hagfors, Västerås, Örebro, Skavsta, Linköping, Trollhättan, Göteborg City Airport, Halmstad, Hultsfred, Oskarshamn, Växjö samt Kristianstad. Staten är genom Luftfartsverket delägare i Västerås flygplats och Göteborg City Airport (40 procent i båda fallen). Förutom dessa 42 flygplatser finns ett flertal andra flygplatser.

### 5.2 Driftstöd till icke-statliga flygplatser

I 1998 års transportpolitiska proposition (prop. 1997/98:56) konstaterade regeringen att luftfartens infrastruktur borde betraktas som ett system, dvs. en flygplats förutsätter en annan. Regeringen menade att staten hade ett ansvar för systemet av interregionala och internationella förbindelser. Dessutom konstaterades att i regioner med dåliga alternativa transportförbindelser spelade flyget en avgörande roll för att uppnå de transportpolitiska målen om tillgänglighet och regional utveckling.

Regeringen förklarade därför att den avsåg att ta ett tydligare ansvar för flygplatser utanför det statliga flygplatsbyggnadsnätet. Detta gjordes genom att införa ett driftstöd till de kommunala flygplatserna. Stödet skulle ersätta

det dåvarande driftbidraget till flygplatser i skogslän samt resultatutjämnningen mellan kommunala och statliga flygplatser.

År 1999 uppgick det nya stödet till 115 miljoner kronor, varav 105 miljoner kronor finansierades genom ett nytt anslag och det resterande beloppet av Luftfartsverket i egenskap av sektormyndighet. Sedan introduktionen har stödet trappats ned stegvis och uppgår år 2005 till 103 miljoner kronor (81 miljoner kronor via statsbudgeten och 22 miljoner kronor finansieras av Luftfartsverket).

Luftfartsstyrelsen administrerar driftstödet och föreslår en fördelning av stödet enligt en fördelningsnyckel. För år 2005 har stödet fördelats till sammanlagt 22 flygplatser efter beslut av regeringen. Av de icke-statligt ägda flygplatserna med reguljär linjetrafik är det endast Skavsta och Halmstad som inte erhåller driftstöd, Skavsta på grund av den kraftiga volymtillväxt som flygplatsen haft de senaste åren och Halmstad på grund av att Luftfartsverket hittills har stått för driften av flygplatsen.

### 5.3 Upphandlad flygtrafik

Regeringen beslutade år 1993 med stöd av artikel 4 i rådets förordning (EEG) nr 2408/92 om EG-lufttrafikföretags tillträde till flyglinjer inom gemenskapen att införa allmän trafikplikt på sträckan Östersund – Umeå. Sedan dess upphandlar staten flygtrafik på denna sträcka. Den 20 december 2001 beslutade regeringen att med stöd av samma förordning införa allmän trafikplikt på ytterligare inrikes flyglinjer. Den allmänna trafikplikten omfattar ett antal materiella krav med avseende på turtäthet, antal sittplatser, tidtabell, biljettpriser m.m. som flygföretagen skall tillgodose för att få bedriva trafik på de aktuella linjerna. Den allmänna trafikplikten infördes på följande nya sträckor:

Arvidsjaur – Stockholm/Arlanda,  
Gällivare – Stockholm/Arlanda,  
Hagfors – Stockholm/Arlanda,  
Hemavan – Stockholm/Arlanda,  
Lycksele – Stockholm/Arlanda,  
Storuman – Stockholm/Arlanda,  
Sveg – Stockholm/Arlanda,  
Torsby – Stockholm/Arlanda,  
Vilhelmina – Stockholm/Arlanda samt  
Pajala – Luleå/Kallax.

Enligt regeringen skulle samtliga inlandskommuner som omfattades anses utgöra sådana ytterområden eller utvecklingsområden som avses i ovan nämnda förordning. De regionala flygplatserna i dessa kommuner kunde dessutom anses vara väsentliga för den ekonomiska utvecklingen i de regioner där de är belägna. Därmed gav förordningen stöd för införande av allmän trafikplikt och upphandling av trafik på de angivna linjerna.

Rikstrafiken fick med anledning av ovanstående i uppdrag att upphandla flygtrafik på dessa sträckor om inte någon trafik kom till stånd på kommersiella villkor. För närvarande bedrivs upphandlad flygtrafik på

samtliga linjer där allmän trafikplikt råder förutom Sveg – Stockholm/Arlanda. Kostnaden för den upphandlade trafiken uppgick under 2004 till ca 144 miljoner kronor. För 2005 beräknas kostnaden till 129 miljoner kronor. Kostnaden kommer framöver att sjunka avsevärt då Rikstrafiken har gjort nya upphandlingar på 10 linjer. Den beräknade kostnaden för 2006 är 67 miljoner kronor.

## 5.4 Stödområden för regionala företagsstöd

Sverige har i dag två godkända nationella stödområden, stödområde A och B. Dessa är godkända av EG-kommissionen till och med år 2006, och regleras i förordningen (1999:1382) om stödområden för vissa regionala företagsstöd. Stödområde A är detsamma som det Mål 6-område (för strukturfonderna) som finns reglerat i protokoll 6 till Sveriges anslutningsfördrag till EU.

Regionala företagsstöd och stödområden baseras på EG:s riktlinjer för regionalstöd. Dessa riktlinjer gäller till och med 2006, och kommissionen har aviserat att de kommer att besluta om nya riktlinjer för åren 2007-2013. När dessa riktlinjer är beslutade kommer Sverige att se över stödområden och stödformer och anpassa till de nya riktlinjerna.

### 5.4.1 Nedsatta sociala avgifter

I lagen (2001:1170) om utvidgning av de särskilda avdragen enligt socialavgiftslagen (2000:980) finns bestämmelser om stöd till näringslivet och viss ideell verksamhet i stödområde A, etableringsstöd. Avgiftslättnaden syftar till att stimulera småföretagandet samt att bidra till en god service i de delar av landet som har de största geografiska lägesnackdelarna.

De nedsatta sociala avgifterna faller under EG:s riktlinjer för försumbart stöd eftersom varje enskilt företag får mindre än 100 000 euro under en treårsperiod. Detta stöd skall dock räknas samman med andra försumbara stöd som företaget får.

## 6 Tidigare beskattning av luftfart

En särskild skatt på charterresor med flyg infördes år 1978. Skatten togs ut enligt lagen (1978:144) om skatt på vissa resor och togs från 1986 ut med 300 kr per passagerare över 12 år. Vid skattens införande angavs bl.a. att den indirekta beskattning som ligger i priset på semestervistelser i Sverige är avsevärt högre än som är fallet i de flesta andra länder. Vidare angavs att en skatt på turistresor till utlandet därför kan ses som ett sätt att något minska den konkurrensnackdel som den inhemska turistnäringen har i fråga om svenskars val av semesterort (prop. 1977/78:98 s. 8).

Skatten avskaffades år 1993 då den ansågs vara diskriminerande gentemot flyget och i synnerhet charterflyget. Internationellt ansågs skatten på ett otillbörligt sätt gynna inhemsk turism. Ur ett EG-perspektiv ansågs det inte möjligt att behålla skatten, i vart fall inte för resor inom EG-området. Efter att Danmark den 1 september 1991 avskaffade sin motsvarighet till skatten vidtogs olika åtgärder för att inte överströmningen av resenärer från Sturup till Kastrup skulle bli alltför stor. Bl.a. utbetalade Luftfartsverket ett belopp till alla som startade sin charterresa från Sturup så att det inte skulle vara dyrare att flyga från Sturup än från Kastrup. Det ifrågasattes emellertid om inte dessa åtgärder stred mot Sveriges internationella åtaganden.

Det har dessutom funnits en miljöskatt på inrikesflyg under tiden den 1 mars 1989–31 december 1996. Skatten togs ut enligt lagen (1988:1567) om miljöskatt på inrikes flygtrafik och baserades på utsläpp av kolväten, kväveoxider och koldioxid. Vid lagens avskaffande angavs att miljöskatten på inrikes flygtrafik inte längre var något effektivt styrmedel och att avregleringen av den civila luftfarten gjort det allt svårare att tillämpa skatten på ett rättvist sätt (prop. 1996/97:14 s. 18).

EG-domstolen konstaterade att miljöskatten var en skatt på bränsleförbrukning vilket stred mot det då gällande mineraloljedirektivet (Mål C-346/97, Braathenmålet). 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.

## 7 Behovet av en flygskatt

<b>Förslag:</b> En skatt skall införas på flygresor, utformad som en skatt på transporterade passagerare.
---

**Skälen för förslaget:** Marginalkostnadsberäkningar visar att luftfartens aktörer tar sitt kostnadsansvar för infrastrukturen och vissa av de externa kostnaderna, men inte för dess klimatpåverkan. Det finns därför anledning att införa en ekonomisk miljöstyrning för att minska luftfartens klimatpåverkan, däribland koldioxidutsläppen. Ett lämpligt sätt att göra detta kan vara att införa ett handelssystem med utsläppsrätter. Ett sådant system överensstämmer väl med fastställda transportpolitiska principer. En viktig fördel med ett sådant handelssystem är de incitament som skapas för flygbolagen att vidta miljöförbättrande åtgärder. Flygbolagen kan reducera antalet utsläppsrätter som måste innehas genom att välja teknik som genererar mindre klimatpåverkan. En ökad efterfrågan på flygplan med mindre klimatpåverkan ger även ett incitament till flygplans- och motortillverkarna att på längre sikt utveckla teknik som reducerar flygets klimatpåverkan. Denna argumentation förs också av EU-kommissionen. Flera flygbolag stöder förslaget att inkorporera luftfarten i ett system för handel med utsläppsrätter. Det är dock svårt att bedöma när ett sådant handelssystem kan införas eftersom ytterligare utredningar och ett enhetligt system måste tas fram inom gemenskapen.

Kommissionen avser dock överlämna ett förslag om detta mot slutet av år 2006.

Det finns i dag ingen möjlighet att införa en skatt som bidrar till att internalisera de externa kostnader som flygtrafiken ger upphov till. En sådan skatt måste nämligen vara kopplad till flygsträckan och då hamnar skatten i konflikt med energiskattedirektivets hinder mot beskattning av flygbränsle (jfr avsnitt 3.1.1).

Enligt energiskattedirektivet är det möjligt att införa en skatt på flygbränsle för inrikesflygningar och i flygningar mellan olika EU-länder som slutit bilaterala avtal härom.

En skatt på inrikes luftfart som är baserad på prestanda beträffande energianvändning och emissioner är troligen att anse som en skatt på flygbränsle. Undantag från en eventuell bränsleskatt för vissa flyglinjer måste godkännas av kommissionen enligt EG-fördragets regler om statligt stöd samt troligen även enhälligt av rådet enligt energiskattedirektivets generella möjlighet till skattebefrielse och skattenedsättning.

Om ett land inför beskattning av inrikes flygbränsle kan konkurrensförhållandena komma att påverkas. Samtidigt kvarstår förutsättningar för ekonomitankning, dvs. att flygbolagen bunkrar i länder där skattebefrielse råder. För att införa beskattning av flygbränsle på en bredare front krävs att ett stort antal bilaterala luftfartsavtal omförhandlas.

Det skall tillsättas en utredning med uppgift att utreda förutsättningar, lämplighet och utformning av en skatt på flygbränsle i Sverige, inrikes och bilateralt med andra länder.

En skatt, som baseras på antalet avresande passagerare på liknande sätt som de existerande skatterna i Storbritannien och Danmark, saknar direkt koppling till utsläppsmängderna av koldioxid. En sådan skatt kan därför t.ex. inte användas för att särskilja trafikflygplan med olika bränsleförbrukning och utsläppsdata. Detta betyder dock inte att den behöver sakna miljöeffekt. Flyget tillhör de trafikslag som orsakar de största utsläppen av koldioxid i förhållande till utfört transportarbete. Den växthuseffekt som orsakas av flyget anses dessutom, till följd av att utsläppen sker på hög höjd, i allmänhet uppgå till minst den dubbla mot vad som följer av själva koldioxidutsläppen. Om skatten medför att konsumenterna avstår från vissa flygresor eller väljer mer miljövänliga transportslag kan den leda till minskade koldioxidutsläpp och växthuseffekt.

I flygplan är kraven på dragkraft och låg vikt mycket höga. Därför finns det få realistiska alternativ till nuvarande framdrivningsteknik. Två tekniska ansatser som anses möjliga för att hantera flygets utsläpp av fossil koldioxid är jetbränsle tillverkat av biomassa och vätgasdrivna flygplan. Det är redan i dag möjligt att framställa jetbränsle från biomassa. De två viktigaste hindren mot att använda dylikt bränsle i större skala är de stora kostnader som är förknippade med att få ett nytt bränsle godkänt och att bränslet inte varit ekonomiskt konkurrenskraftigt. Vätgasdrivna flygplan kräver väsentligt större teknikförändringar, eftersom vätgasen är skrymmande och flygplanen måste konstrueras om för att kunna härbärgera bränslet. Ekonomiska styrmedel som är direkt relaterade till koldioxidutsläppens storlek skulle göra båda dessa

alternativa tekniker mer kommersiellt intressanta. En skatt som baseras på antalet passagerare utgör däremot inget ekonomiskt incitament till dylik teknikutveckling.

En skatt på passageraren eller sätet bör kunna genomföras, så länge den inte leder till gränsformaliteter i handeln mellan medlemsstaterna. En sådan skatt kan inte anses stå i strid med Chicagokonventionen eller de bilaterala luftfartsavtalen.

En passagerarskatt är beroende av antalet passagerare, medan en sätesskatt tas ut på antalet stolar, oberoende av antal passagerare. En sätesskatt kan ha vissa miljöfördelar framför en biljettskatt, eftersom den kan påverka bolagen att fylla planen bättre genom färre, men fullare, avgångar. En passagerarskatt kan i stället tänkas ha större effekt på resandet, eftersom fördyringen kan bli synlig på ett annat sätt för den enskilde resenären, som då kanske väljer andra transportmedel. Däremot påverkas inte fraktflyget direkt av någon av dessa skattemetoder.

Det mest önskvärda bedöms vara att finna ekonomiska styrmedel som både påverkar efterfrågan på flygande, valet mellan olika transportsätt och bidrar till en teknikutveckling mot mer bränslesnåla flygplan. Sådana styrmedel kan vara ett handelssystem för utsläppsrätter eller en skatt på flygbränsle. Regeringen arbetar inom EU och ICAO för att göra sådana styrmedel möjliga och kommer också, som ovan nämnts, att tillsätta en utredning om beskattning av flygbränsle i Sverige.

Det kan dock komma att ta tid innan handel med utsläppsrätter eller beskattning av bränsle kan införas och möjligheterna är fortfarande osäkra. Med hänsyn till att flyget är det transportslag som har den största växthuseffekten i förhållande till utfört transportarbete och dessutom det transportslag som växer snabbast, är det angeläget att redan nu vidta åtgärder för att dämpa tillväxten av utsläpp från flyget. Mot denna bakgrund föreslås att en skatt på flygresor skall införas utformad som en skatt på transporterade passagerare. Om något av de andra styrmedlen senare införs kan de komma att ersätta skatten på flygresor.

## 8 Utformningen av flygskatten

### 8.1 Skattepliktens omfattning

<p><b>Förslag:</b> Flygskatt skall betalas för passagerare som reser från en svensk flygplats i ett flygplan vars högsta tillåtna startvikt överstiger 2 000 kilogram.</p>
--

**Skälen för förslaget:** Det finns olika slags flygtrafik. Luftfartsstyrelsen använder sig av följande definitioner (s. 20 och 24 i SIKA, Statens institut för kommunikationsanalys, Statistik 2005:1, Luftfart 2004).

Med *linjefart* avses befordran av passagerare eller frakt enligt en på förhand fastställd och till allmänheten kungjord tidtabell.

Med *charterflyg* avses yrkesmässig, ej regelbunden luftfart för transport av passagerare med luftfartyg som är typgodkänt för



befordran av mer än tio passagerare eller av frakt med luftfartyg vars högsta tillåtna startmassa överstiger 5 700 kilogram.

Med *taxiflyg* avses yrkesmässig, ej regelbunden luftfart för transport av passagerare med luftfartyg som är typgodkänt för befordran av högst tio passagerare eller av frakt med luftfartyg vars högsta tillåtna startmassa inte överstiger 5 700 kilogram.

Begreppet *allmänflyg* omfattar kategorierna aerial work, privatflyg samt skolflyg. *Aerial work* består huvudsakligen av jordbruksflyg, men även flygfotografering, reklamflyg, skogsbrandsbevakning kraftlinjeinspektion, ambulansflyg m.m. Till *privatflyg* räknas dels flygning för privat räkning utan kommersiellt syfte, dels affärsflyg, dvs. befordran av passagerare eller frakt för företag eller myndighet i av dem ägda luftfartyg. Med *skolflyg* avses flygverksamhet där ändamålet är pilotutbildning och flygningen övervakas av instruktör.

*Bruksflyg* är ett samlat begrepp för taxiflyg och aerial work.

Eftersom dessa definitioner finns och fungerar i praktiken är det naturligt att dessa även får ligga till grund för gränsdragningen i den föreslagna lagen. Den föreslagna lagen omfattar dock endast befordran av passagerare och inte frakt.

De flygplan som väger högst 2 000 kilogram består främst av enmotoriga flygplan. Verksamheten består av bruksflyg, som är förvärvsmässigt, samt av privatflyg.

Intervallet 2 001-5 700 kilogram omfattar mest bruksflyg, till viss del linjefart samt privatflyg som bedrivs inom företag för att tillgodose interna transportbehov.

I intervallet över 5 700 kilogram bedrivs verksamhet mest i form av linjefart och chartertrafik.

En flygplats är ett avgränsat område på land eller vatten som är avsett för ett luftfartygs landning, start och markrörelser. Flygplatser har olika benämningar beroende på hur de är inrättade och vilken luftfartsutrustning som finns på flygplatsen.

Flygresor med flygplan vars högsta tillåtna startvikt överstiger 2 000 kilogram utgår i allt väsentligt från s.k. *godkända flygplatser*. Dessa flygplatser är godkända ur flygsäkerhetssynpunkt av Luftfartsstyrelsen, vilket är ett krav för att de skall få användas för kommersiell trafik. En godkänd flygplats som dessutom har navigerings- och landningshjälpmedel som installerats och godkänts för användning i minst en banriktning, klassificeras som *instrumentflygplats*. På en sådan flygplats måste det dessutom finnas flygtrafikledningstjänst.

Vid sidan av de godkända flygplatserna finns ett stort antal *enskilda flygplatser*. Dessa flygplatser, som inte behöver vara godkända av Luftfartsstyrelsen, skall i huvudsak användas av ägaren för eget bruk eller av andra flygplan om de har fått en inbjudan. Exempel på eget bruk är en flygklubb vars egna medlemmar använder flygplatsen eller ett sjukhus som har en flygplats där olika helikoptrar får landa med patienter. Om en enskild flygplats uppfyller vissa tekniska krav kan den godkännas för kommersiell trafik av Luftfartsstyrelsen. Flygplatsen benämns då *godkänd enskild flygplats*. Enskilda flygplatser används i allmänhet inte för flygningar med flygplan vars högsta tillåtna startvikt överstiger 2 000 kilogram.

Som framgår ovan utgörs den vanligaste kommersiella passagerarluftfarten av linje- och charterflyg samt taxiflyg. Dessa flygresor lyfter oftast från godkända instrumentflygplatser.

Mot bakgrund härav föreslås att skatt skall betalas för passagerare som reser från en svensk godkänd instrumentflygplats i ett flygplan vars högsta tillåtna startvikt överstiger 2 000 kilogram. De mindre luftfartyg som inte omfattas av lagen befordrar passagerare i en försumbar omfattning.

## 8.2 Skattskyldighet

**Förslag:** Skattskyldig är det flygföretag under vars bolagskod och linjenummer flygningen utförs. Om sådan bolagskod och linjenummer saknas är den som äger flygplanet skattskyldig eller, då flygplanet inte används av ägaren, den som använder det i ägarens ställe.

**Skälen för förslaget:** För att förenkla administrationen av skatten bör antalet skattskyldiga vara så litet som möjligt.

Inom flygbranschen är det vanligt med komplicerade ägarförhållanden och finansieringslösningar, ofta i flera led och med bolag i flera länder. Även leasing- och hyresförhållanden är troligtvis vanliga inom branschen. För det kommersiella passagerarflyget finns det vanligtvis en färdplan till varje flygning där linjenummer eller registreringsbeteckning anges. I stället för att ange detta kan flygföretagen ansöka hos ICAO om att i stället få använda sig av bolagskod och linjenummer. I praktiken använder sig alla flygföretag inom linjefart och chartertrafik av bolagskod och linjenummer. I dessa fall är det enkelt att peka ut en skattskyldig även om det är flera flygföretag inblandade. För övrig flygtrafik är det vanligtvis inte så många aktörer inblandade att det bör vara några större svårigheter att peka ut den skattskyldige.

Mot bakgrund härav föreslås att det flygföretag under vars bolagskod och linjenummer flygningen utförs skall vara skattskyldigt samt att om sådan bolagskod och linjenummer saknas är det ägaren till flygplanet som är skattskyldig eller, då flygplanet inte används av ägaren, den som använder det i ägarens ställe.

## 8.3 Skattskyldighetens inträde

**Förslag:** Skattskyldigheten skall inträda när ett flygplan lyfter från en svensk flygplats.

**Skälen för förslaget:** Det är först då flygplanet lyfter från flygplatsen som det går att fastställa hur många beskattningsgrundande passagerare som reser med flygplanet. Ett flygplan anses ha lyft när det inte längre har någon kontakt med marken. Flygplanet måste således ha kommit upp i luften för att skattskyldigheten skall inträda.

Mot bakgrund härav föreslås att skattskyldigheten skall inträda när luftfartyg med beskattningsgrundande passagerare lyfter från en svensk flygplats.

## 8.4 Flygresor undantagna från skatteplikt

**Förslag:** Skattepliktig är inte flygresa med passagerare:

- i flygplan som reser till eller från flygplatser i stödområde A,
- i flygplan som reser till flygplatserna i Hagfors, Kramfors/Sollefteå, Luleå, Skellefteå, Umeå, Visby samt Örnsköldsvik,
- som enligt lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall är undantagna från skatteplikt i Sverige,
- i Kustbevakningens flygplan,
- i ambulansflyg,
- i eftersöknings- och räddningsflyg,
- i skolflyg, eller
- i Försvarmaktens flygplan som inte ingår i statsflyget.

**Skälen för förslaget:** Ett undantag för passagerare som reser till och från stödområde A är motiverat för att uppnå målen om regional utveckling och bidra till en god service i de delar av landet som har de största lägesnackdelarna. I regioner med dåliga alternativa transportförbindelser spelar flyget en avgörande roll för att uppnå de transportpolitiska målen om tillgänglighet och regional utveckling. Stödområde A är godkänt enligt EG:s riktlinjer för stöd till regionala ändamål och gäller till och med 2006. Stödområde A har en speciell situation på grund av sin demografiska situation med en mycket låg befolkningstäthet. Detta område är, på grund av det geografiska läget, beroende av flygtrafiken för att upprätthålla en tillfredsställande tillgänglighet. På flertalet av de flyglinjer som berör stödområde A är det idag allmän trafikplikt.

Inom stödområde A finns det inte några godkända enskilda flygplatser. Däremot finns ett antal godkända instrumentflygplatser från vilka i stort sett alla flygresor bedöms avgå som, om de inte undantogs från lagens tillämpningsområde, hade varit skattepliktiga. Dessa flygplatser är:

*Norrbottnens län:* Arvidsjaur flygplats, Jokkmokk flygplats, Lapland Airport (Gällivare), Kiruna flygplats, Pajala flygplats.

*Västerbottens län:* Lycksele flygplats, Storumans flygplats, Tärnafjällen flygplats (Hemavan), Sagadal flygplats (Vilhelmina).

*Jämtlands län:* Svegs flygplats, Östersunds flygplats.

*Värmlands län:* Torsby flygplats.

Av dessa flygplatser saknar för närvarande endast Jokkmokk flygplats linjetrafik.

Även den norra delen av norrlandskusten samt Gotland är, på grund av sitt geografiska läge, beroende av flygtrafiken för tillgängligheten. Dessa delar av landet har dock inte samma låga befolkningstäthet som stödområde A. Hagfors har upphandlad trafik enligt rådets förordning om EG-lufttrafikföretags tillträde till flyglinjer inom gemenskapen (EEG nr 2408/92) och ingår i linjen Torsby-Hagfors-Arlanda med samma operatör. Det betyder att flygplanet utgår från Torsby och går ner i Hagfors för att hämta upp passagerare.

Inom EU måste alla flyglinjer, oavsett om de avser in- eller utrikestrafik, principiellt likabehandlas. Undantag från en passagerarskatt kan anses som statligt stöd. Varje differentiering med hänsyn till avstånd eller andra kriterier kan EG-rättsligt anses som statligt stöd som gynnar företag på linjer som inte beskattas. Sådana undantag måste notifieras

och godkännas av kommissionen enligt EG-fördragets regler om statligt stöd. Ansökan om statsstödsgodkännande av de föreslagna undantagen från lagen bör kunna lämnas in till kommissionen i januari 2006.

Passagerare som enligt lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall är undantagna från skatteplikt i Sverige bör inte omfattas av skatteplikten. En bestämmelse med detta innehåll bör tas in i lagen i klargörande syfte, även om skattefriheten för passagerare som bl.a. diplomatiska företrädare redan följer av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall och de överenskommelser som den lagen hänvisar till.

Kustbevakningen (KBV) har tre flygplan som bedriver spaning och övervakning längs hela den svenska kusten samt Mälaren året om och dygnet runt. För närvarande är cirka 30 personer verksamma inom denna flygverksamhet. Varje besättning består av två piloter och två systemoperatörer. Enligt KBV:s instruktion skall myndigheten bedriva sjöövervakning i Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zonen samt på land i anslutning till dessa vatten. Med sjöövervakning avses att ansvara för eller bistå andra myndigheter med övervakning, brottsbekämpande verksamhet samt kontroll och tillsyn. KBV skall också i enlighet med särskilda föreskrifter ansvara för miljöräddningstjänst till sjöss samt på anmodan av räddningsledare delta i sjöräddningstjänst och annan räddningstjänst. Den specifika verksamhet som KBV utför genom flygövervakning bör inte omfattas av lagen.

Skadade och dess anhöriga i ambulansflyg bör inte omfattas av lagen.

Passagerare i eftersöknings- och räddningsflyg bör inte heller omfattas av lagen.

För passagerare i skolflyg bör inte skatt tas ut. Skolflyget omfattar både verksamhet i kommersiella flygskolor och flygskolor i klubbregi.

Flygresor i Försvarmaktens flygplan bör undantas från skatteplikt. Försvarmakten har hand om statsflyget som regleras i statsflygsförordningen (1999:1354). I förordningen definieras statsflygets syfte: användningen av de flygplan som staten anskaffat för statschefens och den högsta civila och militära ledningens resor. Det finns ingen formaliserad prioriteringsordning för nyttjandet av statsflyget. Men i realiteten ianspråkats statsflygets flygplan av statschefen, talmannen, statsministern, utrikesministern samt ytterligare ett antal statsråd. Resor med statsflygets flygplan bör dock inte undantas från skatteplikt.

Mot bakgrund härav föreslås att skatteplikt inte skall inträda för passagerare i flygplan som reser till och från flygplatserna i stödområde A samt till flygplatserna i Hagfors, Kramfors/Sollefteå, Luleå, Skellefteå, Umeå, Visby samt Örnsköldsvik. Vidare föreslås att skatteplikt inte skall inträda för passagerare i Kustbevakningens flygplan, ambulansflyg, eftersöknings- och räddningsflyg, skolflyg och passagerare i Försvarmaktens flygplan i den del det inte avser statsflygets flygplan.

## 8.5 Skattens omfattning

**Förslag:** Flygskatten skall tas ut med

- 96 kronor per passagerare som reser i den för flygningen lägsta reseklassen till en destination inom Europa,
  - 192 kronor per passagerare som reser i den för flygningen lägsta reseklassen till en destination utanför Europa,
  - 192 kronor per passagerare som reser i övriga reseklasser, eller i det svenska statsflygets flygplan, till en destination inom Europa, och
  - 430 kronor per passagerare som reser i övriga reseklasser, eller i svenska statsflygets flygplan, till en destination utanför Europa.
- För en flygning som inte sker med det svenska statsflygets flygplan och som saknar reseklass skall skatt tas ut som för en flygning i lägsta reseklassen.

**Skälen för förslaget:** Skatter påverkar resursfördelningen i ekonomin i varierande grad. Om det finns effekter som inte prissätts på en marknad (externa effekter) och en beskattning utformas på ett sätt som innebär en korrekt prissättning av de externa effekterna, kan en skatt sakna negativa snedvridande effekter. I de flesta fall har dock skatter snedvridande effekter. Dessa effekter uppkommer genom att den välfärdsteoretiskt effektiva resursfördelningen på effektiva marknader störs. Störningen består ofta i att konsumenter väljer att konsumera andra varor eller andra kvantiteter än de annars skulle ha gjort. Ett sätt att begränsa dessa effekter är att anpassa skattenivån efter konsumenternas priskänslighet.

En skatt på flygresor kan komma att förändra konsumtionsbeteendet mest för de resenärer som är mest priskänsliga. En skatt med samma skattenivå per avresande passagerare kan leda till en minskning i antalet Europaresor för privatresenärer, medan volymen interkontinentala tjänsteresor kan komma att bli opåverkad. Därför störs marknadens funktionssätt minst om skatten differentieras efter priskänsligheten.

En differentiering med avseende på trafik inom och utom Europa bedöms inte generera nämnvärd extraadministration vare sig för de skattskyldiga eller för Skatteverket. I Storbritannien finns en skattedifferentiering mellan resor inom och utom Europa. Trafikstatistik för kontroll av många transferresor saknas. Däremot finns trafikstatistik för resenärernas första destination. Det stora flertalet av de som transfererar för interkontinentala resor har dock en så kallad genomgående biljett, vilket betyder att hela resvägen framgår av ett och samma dokument.

Ur ett miljöperspektiv är en differentiering med avseende på avstånd önskvärd. Dagens energiskattedirektiv omöjliggör dock en sådan differentiering mellan sträckor nationellt och inom EU. Däremot tillåts en differentiering mellan länder inom och utom EU eller EES-området. En sådan differentiering kan bidra till att minska de längre resorna och kan därför antas ha en viss positiv miljöeffekt.

Differentieringen mellan olika resandeklasser är mer komplicerad att tillämpa, men med utnyttjande av erfarenheterna från Storbritannien kan den administrativa bördan begränsas. De flesta flygbolag som flyger från

Sverige, flyger även från London där den brittiska flygskatten redan tillämpas, se avsnitt 3.2.7. Det betyder att dessa bolag redan har rutiner för att hantera den brittiska skatten. Undantagen gäller främst några få mindre svenska inrikesbolag. För en flygning som endast har en reseklass eller helt saknar reseklass tas skatt ut efter vad som gäller för den lägsta reseklassen. Det finns alltid en risk att det uppkommer svårigheter att avgöra om en enskild flygning har en eller flera klasser. Sådana fall kräver särskild prövning, men generellt bör en lösning med punktskattedeklaration från de skattskyldiga ge en begränsad administrativ börda. Fler differentieringar leder dock till att Skatteverkets kontroller blir något mer komplicerade.

I praktiken kan inte skattenivåer finjusteras efter priskänsligheten, men en differentiering för resor inom respektive utanför Europa och för olika resandeklasser bedöms i detta fallet vara motiverad. I t.ex. propositionen Ändrade regler för CFC-beskattnings (prop. 2003/04:10) har i vissa beskattningssammanhang en geografisk indelning gjorts efter världsdelarna. Där utgör Europa en av fem världsdelar. Det bedöms att liknande avgränsning kan göras för den föreslagna lagen om skatt på flygresor. För lagen om skatt på flygresor innebär det att Turkiet inte anses vara belägen i Europa i så stor omfattning att flygresor till Turkiet skall beskattas som en flygresor inom Europa. Däremot anses Ryssland vara inom Europa.

För resor med det svenska statsflygets flygplan bör särskilda regler gälla. Skatt bör alltid utgå enligt den skattesats som gäller för övriga klasser.

Mot bakgrund härav föreslås att olika skattesatser skall införas för resor i flygningens lägsta klass, övriga klasser och det svenska statsflygets flygplan samt inom och utom Europa. Skattesatserna skall därför uppgå till 96 kronor, 192 kronor och 430 kronor.

## 8.6 Avdrag för flygskatt

**Förslag:** Den som är skattskyldig för flygskatt skall få göra avdrag för flygskatt som avser; barn under två år som inte har blivit anvisat något eget säte, besättningsmedlem som i anslutning till tjänsteutövning utför tjänsteresa, passagerare som utan att ha nått destinationsflygplatsen deltar i förnyad start på grund av tekniska störningar, väderförhållanden eller andra oförutsedda händelser, transitpassagerare och transferpassagerare.

**Skälen för förslaget:** Barn under två år reser oftast i en vuxens knä. Dessa barn tar inte upp något säte varför någon passagerarskatt inte bör tas ut för dem.

Skatt bör inte heller tas ut för besättningsmedlemmar, exempelvis kabinpersonal och piloter, som har utfört ett arbetspass på en flygning till en destination och sedan transporteras därifrån utan att utföra ett nytt arbetspass.

Om passagerare deltar i förnyad start på grund av tekniska fel på exempelvis flygplanet, eller beroende av väderförhållanden, såsom dimma eller storm, eller andra oförutsedda händelser, t.ex. att luftfartyget

måste nödlända av någon orsak, bör inte någon skatt tas ut. Skatt tas således endast ut en gång för resa till destinationsflygplatsen.

För transitpassagerare samt transferpassagerare med ett tidsintervall om högst 12 timmar mellan den planerade ankomsttiden för den första resan till den planerade avgångstiden för den andra resan bör inte någon ytterligare skatt tas ut utöver den som tas ut vid starten från den första svenska flygplatsen. Detta är särskilt motiverat för de resenärer som reser från norrländska flygplatser belägna utanför stödområde A eftersom dessa resenärer ofta måste mellanlanda för att ta sig till olika resmål.

Mot bakgrund härav föreslås att avdrag får göras för flygskatt som avser: barn under två år som inte har någon egen sittplats, besättningsmedlem som i anslutning till tjänsteutövning utför tjänsteresa, passagerare som, utan att ha nått destinationsflygplatsen, deltar i förnyad start på grund av tekniska störningar, väderförhållanden eller andra oförutsedda händelser samt transit- och transferpassagerare.

## 8.7 Beskattningsförfarandet

**Förslag:** Skatteverket skall vara beskattningsmyndighet. Förfarandereglerna för punktskatt i skattebetalningslagen (1997:483) skall gälla för flygskatten. Den skattskyldige under vars bolagskod och linjenummer flygningen utförs skall vara registrerad hos Skatteverket. Övriga skattskyldiga skall inte vara registrerade hos Skatteverket, men redovisa skatten i en särskild skattedeklaration för varje skattepliktig händelse samt lämna in deklARATIONEN senast fem dagar efter den skattepliktiga händelsen.

**Skälen för förslaget:** Flygskatten är en punktskatt. Med hänsyn härtill bör Skatteverket vara beskattningsmyndighet och beskattningsförfarandet vara detsamma som för flertalet andra punktskatter. Skattebetalningslagens (1997:483, SBL) förfaranderegler bör därför vara tillämpliga på flygskatten. Lagen om skatt på flygresor bör därför föras in i 1 kap. 1 § SBL.

Skattskyldig är det flygföretag under vars bolagskod och linjenummer flygningen utförs. Sådan skattskyldig skall vara registrerad hos Skatteverket. Att skatteverket skall registrera sådan skattskyldig bör därför föras in i 3 kap. 1 § 7.1) SBL.

Övriga skattskyldiga skall inte vara registrerade hos Skatteverket, men redovisa skatten i en särskild skattedeklaration för varje skattepliktig händelse samt lämna in deklARATIONEN senast fem dagar efter den skattepliktiga händelsen. Ett tillägg om detta bör därför göras i 10 kap. 32 a § SBL.

Liksom för övriga punktskatter bör skattebrottslagen (1971:69) tillämpas på flygskatten.

Mot bakgrund härav föreslås att förfarandereglerna för punktskatt i skattebetalningslagen skall gälla även för flygskatten.

### 8.7.1 Utländska skattskyldiga m.m.

**Förslag:** En skattskyldig fysisk person, som inte är bosatt i Sverige, eller en skattskyldig juridisk person, som inte har fast driftställe i Sverige, skall företrädas av en av Skatteverket godkänd representant. En sådan representant skall enligt fullmakt av den skattskyldige som ombud för denne svara för redovisningen och betalningen av flygskatt och i övrigt företräda den skattskyldige i frågor som gäller skatt enligt denna lag. Underlag för kontroll av skatteredovisningen skall finnas tillgängligt hos representanten.

Beslut enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

**Skälen för förslaget:** Enligt förslaget kommer även utländska flygföretag och fysiska personer kunna bli skattskyldiga för flygskatt. För dessa skattskyldiga bör föreskrivas att de skall företrädas av en av beskattningsmyndigheten godkänd representant som enligt fullmakt av den skattskyldige skall svara för redovisningen och betalningen av flygskatt och i övrigt företräda denne i frågor som gäller flygskatt.

Mot bakgrund härav föreslås att utländska skattskyldiga skall företrädas av en av Skatteverket godkänd representant som svarar för redovisningen och betalningen av flygskatt och i övrigt företräder den skattskyldige i frågor som gäller flygskatt.

Beslut enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Förslaget kommenteras ytterligare i författningsskomentaren till 11 §.

### 8.8 Ikraftträdande

**Förslag:** Lagen om skatt på flygresor skall träda i kraft den 1 juli 2006. Skatt skall dock inte utgå för flygresa som har beställts före den 1 juni 2006 med avresedag före den 1 januari 2007.

**Skälen för förslaget:** Flygskatten bör träda i kraft snarast möjligt. Lagen bör därför träda i kraft den 1 juli 2006. Den kommer därmed att tillämpas på alla skattepliktiga resor den 1 juli 2006 eller senare. Skatt bör dock av praktiska skäl inte tas ut för resor som har beställts före den 1 juni 2006 med avresedag före den 1 januari 2007.

Mot bakgrund härav föreslås att lagen träder i kraft den 1 juli 2006. Vidare föreslås att lagen inte skall gälla för resor som har beställts före den 1 juni 2006 med avresedag före den 1 januari 2007.

## 9 Offentligfinansiella effekter

I detta avsnitt redovisas vissa ekonomiska konsekvenser av införandet av den föreslagna skatten på flygresor. Beräkningarna baseras på



Luftfartstyrelsens och Luftfartsverkets statistikunderlag för år 2004 samt prognosunderlag för perioden 2005 till 2010. Statistiken innefattar linjefart, chartertrafik samt taxifyg<sup>1</sup>. Eftersom skatten träder i kraft den 1 juli 2006 genomförs beräkningarna på genomsnittet mellan 2006 och 2007 för att bedöma effekten för 2006.

Uppskattningen av nivån på skatten baseras bl.a. på antalet avresor från Sveriges flygplatser. Antalet avresor i dataunderlaget från 2004 fördelas på alla statliga och icke-statliga flygplatser medan prognoserna för år 2006 och 2007 (samt genomsnittet mellan dessa två prognoser) är uppbyggda enbart för det totala antalet avresor. För att dela upp antalet avresor enligt prognoserna på alla flygplatser tillämpas 2004 års fördelningsprofil per flygplats på de aggregerade prognoserna. Detta antagande fångar dock bl.a. inte den ökade tillväxttakten av flygtrafik som har skett under de första tio månaderna år 2005 jämfört med samma period år 2004 - och som i ett läge utan införande av skatten förväntas ske under kommande år - för Luftfartsverkets flygplatser samt vissa icke-statliga flygplatser som t.ex. Stockholm/Skavsta.

Under förutsättningen att flygskatten inte skulle påverka priset på flygbiljetter skulle resenären inte direkt beröras av skatten. En sådan situation skulle kunna uppstå om flygbolaget krymper sina vinstmarginaler motsvarande skattens nivå. Priserna på flygbiljetter har de senaste åren visat en kraftigt neråtgående trend vilket troligtvis är huvudorsaken till den ökade tillväxttakten i flygtrafiken som skett de senaste åren. Prissänkningarna torde också ha inneburit sänkta vinstmarginaler för flygbolagen vilket talar för att bolagen inte har möjlighet att krympa marginalerna än mer motsvarande flygskatten. Man kan därför anta att flygskatten i de flesta fall kommer att resultera i höjda biljettpriser.

Frågan är då hur de höjda biljettpriserna kommer att påverka flygresandet? Den nu föreslagna skatten på flygresor är i förhållande till de senaste årens kraftiga prissänkningar i många fall måttlig vilket talar för en mindre effekt på antalet flygningar. En viss dämpande effekt är dock rimlig att vänta sig, om än effekten är mycket svår att uppskatta. Utgångspunkten vid dessa beräkningar är att skatten dämpar den ökade tillväxttakten som skett de senaste åren och som förväntas ske utan införande av skatten.

Som nämnts ovan undantas från beskattning transit och transfer samt resor till och från stödområde A från beskattning. Vidare undantas resor till Luleå, Umeå, Skellefteå, Örnsköldsvik, Kramfors, Hagfors och Gotland. Därtill sker en differentiering av flygskatten inom och utom Europa samt en uppdelning på biljetter i lägsta och övrig klass. Dessa undantag och differentieringar har beaktats i beräkningarna utifrån dataunderlaget från Luftfartsverket för de statliga flygplatserna. Samtliga avresor från de icke-statliga flygplatserna antas ha Europa som slutdestination. Inrikestrafiken definieras som inom Europa.

Alla inrikes avresor är resor av lägsta klass. Det är huvudsakligen avresor från Arlanda och Landvetter som har biljetter av övrig klass.

<sup>1</sup> Analysen tar inte hänsyn till övrig flygtrafik. Statistiken är oftast bristfällig vid inrapportering eller saknas helt. Det bör dock påpekas att denna trafik är väldigt begränsad och har försumbar påverkan på skatteintäkterna.

Uppgifter från en enkätundersökning som Luftfartsverket genomför vid Arlanda flygplats visar att omkring 15 procent av utrikes avresor från Arlanda - eller 12 procent för alla utrikes avresor – är övrig klass. Klassificeringen för Landvetter baseras på olika priskategorier och kan inte jämföras med enkätundersökningen vid Arlanda. Därför antas samma andel av utrikes avresor vara övrig klass även för Landvetter. För utrikes avresor inom Europa antas andelen övrig klass vara 12 procent eftersom för resor inom Europa utnyttjas alla flygplatser i Sverige, medan för utrikesresor utom Europa antas andelen övrig klass vara 15 procent eftersom nästan enbart Arlanda och Landvetter utnyttjas till dessa destinationer.

I tabellen nedan sammanfattas dels nivån på skatten på flygresor utifrån ovannämnda undantag och differentieringar, dels skatteintäkterna för 2006 på helårsbasis exklusive mervärdesskatteintäkter.

Tabell. Nivån på skatten på flygresor och skatteintäkter för 2006, helårsbasis exklusive mervärdesskatteintäkter.

	Skatteintäkter i miljoner kronor, brutto, exklusive mervärdesskatt	
Inom Europa, lägsta klass		
Antal avresor, miljoner	12,2	
Flygskatt, kronor	96	1 168
Inom Europa, övrig klass		
Antal avresor, miljoner	0,8	
Flygskatt, kronor	192	162
Utom Europa, lägsta klass		
Antal avresor, miljoner	0,4	
Flygskatt, kronor	192	79
Utom Europa, övrig klass		
Antal avresor, miljoner	0,1	
Flygskatt, kronor	430	31

För den lägsta klassen för resande inom Europa har skatten på flygresor bestämts till 96 kronor, medan skatten inom Europa för övriga klasser är den dubbla, dvs. 192 kronor. Denna nivå gäller även för lägsta klassen för resande utanför Europa, medan skatten på flygresor för övriga klasser utanför Europa bestäms till 430 kronor, vilket är 4,5 gånger högre än lägsta klassen inom Europa. Samtliga nivåer är exklusive mervärdesskatt.

Flygskatten beräknas sammantaget medföra bruttoskatteintäkter på cirka 1,44 miljarder kronor på helårsbasis för 2006, vilket motsvarar en periodiserad nettoeffekt om cirka 1,16 miljarder kronor på helårsbasis. Beroende på att skatten införs den 1 juli 2006 kommer den faktiska brutto- respektive nettoeffekten för 2006 att halveras, dvs. uppgå till 0,77 respektive 0,58 miljarder kronor.

Införandet av skatt på flygresor kan även medföra en ökning av mervärdesskatteintäkterna. Inrikesresor beskattas i dag med 6 procent mervärdesskatt medan utrikesresor är undantagna från beskattning. Mervärdesskatten beräknas på ersättningen, dvs. på priset för resan (exkl. mervärdesskatt). Om priset för en flygresa ökar p.g.a. flygskatten, kommer även mervärdesskatten för resan att öka. I de fall resenären är en privatperson eller ett företag som inte har rätt att återfå mervärdesskatten

genom avdrag eller återbetalning, kommer statens mervärdesskatteintäkter att öka. Är resenären däremot ett företag som har rätt till avdrag eller återbetalning av skatten, uppkommer ingen intäkt för staten. Vilken effekt som uppkommer beror dock på hur det priset (exkl. mervärdesskatt) för resan kommer att förändras. Under antagandet att inrikes avresor utgör omkring 45 procent av alla avresor, kommer mervärdesskatteintäkterna att uppgå till cirka 18 miljoner kronor.

Det är i dagsläget inte möjligt att bedöma i vilken utsträckning den nya flygskatten kommer att påverka ärende- och målhanteringen hos de berörda myndigheterna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Med hänsyn till att samtliga mål angående den nya flygskatten som överklagas kommer att hanteras av Länsrätten i Dalarnas län kan även en mindre mängd mål medföra en ökad arbetsbelastning för domstolen och därmed behov av ytterligare resurser till domstolsväsendet. Frågan om ekonomiska konsekvenser på grund av ökad arbetsbörda får övervägas vidare i det fortsatta arbetet med att införa en skatt på flygresor.

## 10 Författningskommentar

### 10.1 Förslaget till lag om skatt på flygresor

#### 1 §

I den inledande bestämmelsen anges att flygskatten skall betalas till staten.

#### 2 §

I bestämmelsen förklaras vad som avses med passagerare, flygplats, linjefart, charterflyg och skolflyg.

#### 3 §

Paragrafen anger att flygskatt tas ut för passagerare som reser från en svensk flygplats i ett flygplan vars högsta tillåtna startvikt överstiger 2 000 kilogram. Det betyder att alla flygplan i linje- och chartertrafik omfattas av lagen, samt en stor del av affärsflyget och bruksflyget, där bl.a. taxifyget ingår. Passagerare i mindre flygplan och i övriga luftfartyg omfattas således inte av lagen. Definitionerna av olika slags flygtrafik avhandlas i avsnitt 8.1.

#### 4 §

Paragrafen reglerar de flygresor som inte är skattepliktiga. Samtliga flygresor till och från flygplatserna i stödområde A är undantagna från skatteplikt. Vad som avses med stödområde A framgår av bilagan till lagen om skatt på flygresor. Flygresor till men inte från vissa i avsnitt 8.4 angivna flygplatser är inte heller skattepliktiga. Det innebär således att flygresor från dessa angivna flygplatser omfattas av skatteplikt. Eftersom flygskatt är en statlig skatt skall, enligt punkten 3, den som enligt lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall är undantagen från

skatteplikt i Sverige inte betala flygskatt. På grund av den specifika verksamhet som Kustbevakningen utför genom bl.a. flygövervakning omfattas inte passagerare som reser i Kustbevakningens flygplan av lagen. Flygresor med passagerare i ambulansflyg, eftersöknings- och räddningsflyg och skolflyg omfattas inte heller av lagen. Skattepliktiga är inte heller resor med Försvarmaktens flygplan. I Sverige är det Försvarmakten som har hand om statsflygets flygplan. Flygskatt skall dock tas ut för passagerare i svenska statsflygets flygplan. Bestämmelsen avhandlas i avsnitt 8.4.

#### 5 §

Bestämmelsen reglerar vem som är skattskyldig. I det *första stycket* behandlas det vanligast förekommande passagerarflyget där man kan fastställa den skattskyldige genom att se under vilket flygföretags bolagskod och linjenummer flygningen utförs. Skattskyldiga som saknar dessa uppgifter är skattskyldiga enligt *andra stycket*. Dessa använder sig oftast av mindre flygplan med ett fåtal passagerare. I sådana fall är det vanligtvis endast en eller ett fåtal aktörer inblandade. Vissa flygplan används bara av dess ägare och då är det alltid ägaren som är skattskyldig. Vissa luftfartyg används ibland av ägaren och ibland av andra brukare. Då får det avgöras för varje flygning vem som är skattskyldig. Bestämmelsen avhandlas närmare i avsnitt 8.2.

#### 6 §

Bestämmelsen anger när skattskyldigheten inträder. Det är först när flygplanet har släppt kontakten med marken och således befinner sig i luften som skattskyldigheten inträder. Då går det att fastställa vilka passagerare som är beskattningsgrundande. Bestämmelsen avhandlas i avsnitt 8.3.

#### 7 §

I paragrafen anges vilka passagerare den skattskyldige får göra avdrag för i beskattningsunderlaget. Bestämmelsen avhandlas närmare i avsnitt 8.6.

#### 8 §

Bestämmelsen reglerar vilken skattenivå som är tillämplig. Enligt *första stycket* skall olika skattenivåer tillämpas beroende av vilken klass en passagerare reser i och om resan går till en destination inom eller utom Europa. För resor utanför Europa med mellanlandning inom ett annat europeiskt land än Sverige är det oftast bara den första destinationen utanför Sverige som flygbolagen har kännedom om i de fall inte passageraren har en genomgående biljett. För de fall där slutdestinationen utanför Europa inte är känd tas således skatten ut enligt den nivå som gäller för resor inom Europa. Flygresor till Turkiet skall i flygskattehänseende anses som en resa till en destination utanför Europa. En resa till Ryssland anses däremot som en resa inom Europa.

Om en flygning endast har en reseklass eller helt saknar klassindelning tas skatten, enligt *andra stycket*, ut i enlighet med den nivå som gäller för den lägsta klassen. För svenska statsflygets flygplan tas skatten däremot alltid ut med den högre nivå som gäller för övriga reseklasser. Om

flygbiljetter för olika reseklasser bjuds ut till försäljning men det i flygplanet för den aktuella flygningen endast reser passagerare med en klass har flygningen ändå fler än en reseklass. Bestämmelsen avhandlas närmare i avsnitt 8.5.

#### 9 §

I denna paragraf anges att utländska skattskyldiga skall företrädas av en av Skatteverket godkänd representant som svarar för bl.a. redovisningen och betalningen av flygskatten. Eftersom även utländska fysiska och juridiska personer kan bli skattskyldiga enligt denna lag måste förutsättningar för en effektiv skatteuppbörd finnas även för dessa. En representant fungerar då som Skatteverkets motpart i stället för den skattskyldige. Så länge en skattskyldig inte har utsett en representant måste myndigheter vända sig till den skattskyldige. Bestämmelsen avhandlas närmare i avsnitt 8.7.1.

#### 10 §

Paragrafen anger att beskattningsförfarandet i skattebetalningslagen (1997:483) skall gälla för flygskatten.

#### 11 §

Beslut enligt lagen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Enligt 7 a § förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. skall beslut av Skatteverket som överklagas till länsrätt tas upp av Länsrätten i Dalarnas län om beslutet avser ärenden enligt bl.a. skattebetalningslagen (1997:483) enligt författning som anges i 1 kap. 1 § andra stycket samma lag. Då lagen om skatt på flygresor omfattas av 1 kap. 1 § andra stycket skattebetalningslagen får beslut enligt lagen överklagas hos Länsrätten i Dalarnas län. Prövningstillstånd krävs för överklagande till kammarrätten.

#### *Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser*

Lagen träder i kraft den 1 juli 2006. Lagen gäller således för flygresor med avresedag från och med den 1 juli 2006. Lagen gäller dock inte för flygresor som har beställts före den 1 juni 2006 med avresedag före den 1 januari 2007. Det krävs inte att det är passageraren själv som har beställt resan. Vid vissa flygresor som omfattas av lagen utfärdas inte någon biljett eller annat färdbevis. Det kan gälla vid t.ex. flygresor med privatflyg. En sådan resa sker vanligtvis inte mot betalning.

## 10.2 Förslaget till lag om ändring i skattebetalningslagen (1997:483)

### 1 kap.

#### 1 §

Skattebetalningslagens regler om bestämmande, debitering, redovisning och betalning av punktskatt skall gälla även i fråga om flygskatt. Detta uppnås genom ett tillägg i *andra stycket*. Detta medför bl.a. att flygskatten skall redovisas månad för månad av den skattskyldige i en punktskattedeklaration. Deklarationen skall, för den som är skyldig att

också redovisa mervärdeskatt på beskattningsunderlag som exklusive gemenskapsinterna förvärv och import för beskattningsåret beräknas sammanlagt överstiga 40 miljoner kronor, lämnas senast den 26 i månaden efter redovisningsperioden. Skatten skall ha betalats senast samma dag som deklarationen skall ha kommit in till Skatteverket. Debiterad och betald flygskatt registreras på den skattskyldiges skattekonto. Ändringarna avhandlas i avsnitt 8.7.

### **3. kap.**

#### *1 §*

Den som är skyldig att redovisa och betala flygskatt enligt 5 § första stycket lagen om skatt på flygresor skall registreras av Skatteverket. En bestämmelse om detta tas in i punkt 7 l). Därigenom blir den som bedriver flygverksamheten som näringsverksamhet enligt 3 kap. 2 § skyldig att anmäla sig för registrering. Ändringarna avhandlas i avsnitt 8.7.

### **10 kap.**

#### *32 a §*

Den som är skyldig att redovisa och betala flygskatt enligt 5 § andra stycket lagen om skatt på flygresor skall redovisa skatten i en särskild skattedeklaration för varje skattepliktig händelse. Deklarationen skall då lämnas in senast fem dagar efter den skattepliktiga händelsen. En komplettering härom görs därför i paragrafens *första stycke*.