

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen
Enheten för mervärdesskatt och punktskatter
Att: Rättssakkunnig Linnéa Westman
103 33 Stockholm
fi.registrator@regeringskansliet.se
linnea.westman@regeringskansliet.se

Ulriksdal 28 februari 2017

Världsnaturfonden WWFs remissvar på betänkandet "En svensk flygskatt" (SOU 2016:83)

Dnr: FI2016/04305/S2

Sammanfattning

Här är Världsnaturfonden WWFs sammanfattade synpunkter på betänkandet:

- Vi stödjer förslaget att införa flygskatt, och vill se fler åtgärder, för att minska klimatpåverkan från flyget.
- Vi anser att den föreslagna skatten måste höjas eller på annat sätt ändras i sin utformning så att den förväntas få en mer styrande effekt, och därmed ge en signifikant minskning av klimatpåverkan.
- Vi förordar att intäkterna från en flygskatt bör öronmärkas att gå till anslag som kan minska transporters klimatpåverkan, exempelvis genom satsningar på teknikutveckling och förnybara bränslen i flygsektorn eller i andra klimatsmarta transportslag som tåget.
- Vi rekommenderar att flygskatten kompletteras med andra styrmedel och åtgärder som syftar till att minska flygets klimatpåverkan. Regeringen bör verka för svenska eller nordiska insatser, exempelvis kvotpliktssystem för hållbara flygbränslen (alternativt klimattedifferentierade landningsavgifter), krav på energieffektivisering, investeringar i järnväg samt stöd till information om flygets klimatpåverkan. Sverige bör även verka för ökad ambition på internationell nivå, genom skärpning, utvidgning och anpassning av EUs utsläppshandelsystem, en skärpning av ICAO:s mekanism för nettonoll tillväxt från 2020 och stöd till global teknikutveckling.
- Vi anser att regeringen bör överväga att göra vissa undantag i skattplikten för de flygplan som når upp till hög bränsleeffektivitetsprestanda och använder inblandning av hållbara biobränslen, tills dess det finns ett system som gynnar inblandning och produktion av hållbara flygbränslen.
- Vi tycker det finns skäl att differentiera skatten så att den är högre för destinationer där det finns möjlighet att resa med samma eller något längre tidsåtgång med andra transportslag som har betydligt lägre klimatpåverkan.

Styrmedel måste till för att begränsa och minska klimatpåverkan från flyget

Världsnaturfonden WWF (WWF) välkomnar att regeringen föreslår styrmedel som ska begränsa klimatpåverkan från flygsektorn och stödjer därför förslaget att införa flygskatt. Det är centralt att klimatpåverkan från flyget på global nivå börjar begränsas och inom en nära framtid börjar minska.

Ska Sverige ge sitt bidrag till ambitionerna i Parisavtalet om att begränsa den globala uppvärmningen till väl under 2 grader, med sikte på högst 1,5 grader, är svenskarnas flygresor en nyckelsektor. Enligt en studie från Chalmers¹ som publicerades 2016 (och som betänkandet refererar till) närmar sig utsläppen från svenskarnas flygresor 11 miljoner ton koldioxidekvivalenter för 2014². För inrikesresorna bedömer betänkandet att privat- och tjänsteresorna utgör cirka hälften var, men för utrikesresorna utgör privatresor över två tredjedelar av resorna.

Utsläppen från svenskarnas flygresor är ungefär lika stora som utsläppen från alla personbilstransporter i Sverige vilka utgör cirka 20 procent av Sveriges officiellt rapporterade nationella klimatutsläpp. Utsläppen från svenska invånares internationella flygresor har ökat med 61 procent sedan 1990 samtidigt som Sveriges officiellt rapporterade nationella utsläpp från samtliga sektorer minskat med 24 procent. Utan effektiva klimatstyrmedel för flyget riskerar utsläppen från flygandet enligt rapporten att bli större än de totala officiella utsläppen redan år 2040. Trenden är liknande i många av världens länder.

Miljömålsberedningen har i sina betänkanden enats om att ytterligare åtgärder behövs för flyget och att flyget ska bära kostnaderna för sin klimatpåverkan. Beredningen påtalar även vikten av att utsläppen ska omfattas av internationella överenskommelser och att Sverige därför behöver vara pådrivande för internationella lösningar inom FNs internationella civila luftfartsorganisation (International Civil Aviation Organisation, ICAO) och EU. I väntan på verkningsfulla globala överenskommelser bör åtgärder kunna vidtas i EU och/eller i Sverige. Vi ser positivt på de åtgärder och styrmedel som beredningen listar som lämpliga att användas för att minska flygets klimatpåverkan, exempelvis ekonomiska styrmedel för att prissätta flygets klimatpåverkan, en strategi för hållbara bränslen inom flygsektorn, och investeringar i mer miljöanpassade alternativ till flygresor.

Ambitionen måste vara att minska (och inte att bara begränsa) flygsektorns klimatpåverkan

WWF anser att ambitionen med ett klimatstyrmedel måste vara att det ska ge en tydligt styrande effekt och en signifikant minskning av klimatpåverkan. Den föreslagna skatten måste därför höjas eller på annat sätt ändras i sin utformning så att den förväntas få en mer styrande effekt.

¹ Kamb, A. et al., "Klimatpåverkan från svenska befolkningens internationella flygresor, metodutveckling och resultat för 1990–2014", FRT-rapport nr 2016:02, Chalmers tekniska högskola, 2016.

² När effekterna av utsläpp på hög höjd inkluderas.

Den minskade klimatpåverkan som skatten nu väntas ge upphov till är alldeles för liten jämfört med vilka minskningar som behöver åstadkommas på sikt. Utredningen beräknar att skatten kommer minska efterfrågan på utrikes resor med ca 1,5 procent fram till 2022 jämfört med referensscenariot som innebär en årlig ökning av efterfrågan med 4-5 procent per år. Trots skatten väntas således klimatpåverkan från svenskarnas utrikesresor öka med ca 30 procent under perioden 2016-2022. Den förväntade utsläppsbegränsningen är alldeles för liten för att skatten ska kunna anses vara ett effektivt styrmedel ur miljösynpunkt. Således behöver skatten antingen höjas (i synnerhet för utrikesresorna som står för den största delen av utsläppen) eller så behöver den kompletteras med andra åtgärder för att kunna minska flygets klimatpåverkan.

Ambitionen för att minska klimatpåverkan från svenskarnas flygresor bör följa ambitionen i Miljömålsberedningens betänkanden och den nyligen inlämnade lagrådsremissen där transportsektorn (inklusive inrikesflyg) ska minska utsläppen med 70 procent till 2030 (jämfört med 1990). WWF har i tidigare remissvar framfört att en ännu högre ambitionsnivå för transportsektorn behövs för att Sverige ska vara i linje med Parisavtalets ambition. I ett första skede behöver således den nu ökande klimatpåverkan från flyget begränsas för att på längre sikt minska.

Även FNs internationella civila luftfartsorganisation (International Civil Aviation Organisation eller ICAO) har slagit fast ambitionen att klimatpåverkan från flygsektorn inte ska öka efter 2020. Detta ska framförallt nås genom att kompensera en fortsatt ökande flygtrafik med utsläppsminskningar från den marknadsbaserade mekanism som ICAO beslutat om. ICAOs mål om nettonolltillväxt av klimatpåverkan efter 2020 behöver skärpas för att vara i linje med Parisavtalet. WWF har aktivt verkat för att ICAOs marknadsbaserade mekanism ska vara robust i form av verklig och säker klimatnytta samt att alla hållbarhetsaspekter ska beaktas³. Den internationella branschorganisationen (IATA), som representerar över 260 flygbolag och 83 procent av den globala flygtrafiken, har utöver 2020-målet även ett mål om att år 2050 ska nettoklimatpåverkan från flygsektorn ha halverats jämfört med klimatpåverkan 2005. En mycket kraftig minskning jämfört med dagens nivåer även om det inte räcker till för ambitionen i Parisavtalet. På sikt måste även flygsektorn bli helt fossilfri.

Skatteintäkterna bör gå till anslag som kan minska transporters klimatpåverkan

Intäkterna från en flygskatt bör öronmärkas att gå till anslag som kan minska transporters klimatpåverkan. Det kan dels vara satsningar direkt i flygsektorn, exempelvis för att stimulera förnybara flygbränslen eller för att påskynda teknikutveckling, eller i andra klimatsmarta transportslag som är i behov av mer investeringar, exempelvis underhåll av den befintliga järnvägen eller utbyggnad av snabbtåg.

³ "Greener skies? Supply and sustainability of carbon credits and alternative fuels for international" aviation, WWF UK, www.wwf.org.uk/aviation2016

Andra styrmedel och åtgärder behöver komplettera flygskatten

För att kunna minska flygets klimatpåverkan måste andra åtgärder genomföras och andra styrmedel införas. En skatt på varje flygresor kan minska flygresandet men styr inte tydligt mot ett klimatsmartare flyg. Det kan handla om svenska eller nordiska insatser som kvotpliktssystem för hållbara flygbränslen, klimattedifferentierade landningsavgifter, krav på energieffektivisering och investeringar i järnväg (se nedan). Effektivast är om ökad ambition kan nås på internationell nivå, varför regeringen bör verka för ytterligare skärpning och utvidgning av EUs utsläppshandelsystem, en skärpning av ICAO:s mål och mekanism för nettonoll tillväxt från 2020 och stöd till teknikutveckling (se nedan).

Hållbara biobaserade flygbränslen kan vara ett sätt att minska klimatpåverkan

Flera flygbolag testar nu biobaserade flygbränslen i kommersiell flygverksamhet i olika delar av världen med positiva resultat. Studier⁴ visar visserligen att hållbart producerade bioflygbränslen endast kan ersätta en mindre del av det totala behovet av flygbränsle i världen. I Sverige och övriga Norden skulle det dock kunna finnas potential för en större andel biobaserade flygbränslen genom lokal produktion baserat på restprodukter från framförallt skogsbiomassa. Detta visas bland annat genom studier finansierade av nordiska ministerrådet⁵. Även företag verksamma inom flygsektorn, pappersindustrin och biobränsleindustrin har signalerat att det finns en potential att åstadkomma produktion av biobaserade flygbränslen i Sverige⁶. Det krävs dock en större säkerhet på framtida efterfrågan för att aktörerna ska ha tillräckliga incitament att investera i utveckling, bränslecertifiering och pilotanläggningar eftersom produktionskostnaden för biobaserade flygbränslen även på sikt bedöms ligga betydligt högre än kostnaden för (idag oskattad) fossil flygfotogen.

Ett långsiktigt kvotpliktssystem för låginblandning av hållbara förnybara flygbränslen på nordisk eller svensk nivå, med startår exempelvis 2020, skulle kunna ge både incitament och tid till att få igång produktion i Sverige. Både utredningen Fossilfrihet på väg (SOU 2013:84) och Miljömålsberedningen har rekommenderat att ett sådant system bör undersökas vidare. Differentierade landningsavgifter baserat på klimatprestanda, som i Norge, kan vara ett annat sätt att skapa incitament för ökad användning och eventuellt även produktion av bioflygbränslen i Sverige. Till dess det finns ett system som gynnar inblandning och produktion av hållbara flygbränslen bör regeringen överväga att göra vissa undantag i skattplikten för de flygplan som har hög energieffektivitetsprestanda (se mer nedan under rubriken Stöd till teknikutveckling och krav på effektivisering) samt använder inblandning av hållbara biobränslen. Det är viktigt att biodrivmedel betraktas som en begränsad resurs och att produktionen är hållbar vilket bland annat innebär respekt för ekosystemens gränser och bevarandet av biologisk mångfald.

⁴ "Greener skies? Supply and sustainability of carbon credits and alternative fuels for international aviation", WWF UK, www.wwf.org.uk/aviation2016

⁵ Wormslev et al, "Sustainable jet fuel for aviation - Nordic perspectives on the use of advanced sustainable jet fuel for aviation", TemaNord 2016:538, Nordic Council of Ministers 2016

⁶ Fly Green Funds årskonferens 2016, FGF16, www.flygreenfund.se/fgf16/

Användning bör därför prioriteras där det är svårt att finna alternativ såsom i flyg, sjöfart och tunga godstransporter på väg.

Gör tåg till ett fördelaktigt alternativ på nyckelsträckor inom Norden

Ett av sätten att minska klimatpåverkan från flyget är att erbjuda attraktiva alternativ till flyget. En ökad satsning på tåget är en central sådan åtgärd. Det finns förutsättningar att föra över persontrafik från flyg till tåg på flera sträckor i Sverige, Norden och norra Europa. De olika spårbundna transportsystemen har dock helt olika behov av snabbhet, flexibilitet, lastkapacitet med mera och samsas idag på samma redan överbelastade och slitna järnvägsnät. Dessa system behöver därför rustas upp, byggas ut och även separeras när så är möjligt. Det behövs således en ökad satsning både på vanlig järnväg och på ett system för snabbtåg. Snabbtåg med kraftigt kortade restider och punktlighet är avgörande för att på allvar flytta persontrafik från flyg och väg till tåg mellan befolkningscentra inom Sverige och dess närområden. För att järnvägens effektiva energi- och klimatprestanda ska komma samhället tillgodo, är det även viktigt att se till att tåget ges goda förutsättningar att konkurrera med andra transportslag, inte minst prismässigt.

Vi tycker därför att det finns skäl att differentiera den föreslagna flygskatten så att den är högre för de destinationer där det finns möjlighet att resa med samma eller en rimligt högre tidsåtgång om man använder tåg eller andra transportslag som har betydligt lägre klimatpåverkan än flyget.

Stöd till teknikutveckling och krav på effektivisering

Det finns stora möjligheter till fortsatt teknikutveckling och energieffektivisering inom flyget. Med tanke på flygplanstillverkningsindustrins uppbyggnad behövs globala samarbeten för teknikutveckling där EU måste ta en ledande roll. Sverige bör i sin tur vara pådrivande för att EU ska ta denna roll. Som nämns i betänkandet (kap 8) kan Sverige stötta forskning (inklusive utveckling, demonstration och marknadsintroduktion) på flera sätt.

ICAO har satt ett mål på 1,5 procents årlig förbättring mellan 2009 och 2020 när det gäller bränsleeffektiviteten för nya flygplan. ICAO har också beslutat om bränsleförbrukningsstandards för olika flygplanstyper som ska gälla efter 2020. Det finns dock analyser⁷ som visar att effektiviseringstakten skulle kunna vara betydligt högre framöver. Genom en mer ambitiös utveckling och tillämpning av befintlig teknik, så som nya motorer, aerodynamiska förbättringar och ännu mer lättviktsmaterial, kan en årlig effektiviseringstakt på över 2,2 procent nås. Detta innebär att nya flygplan skulle vara 25 procent effektivare 2025 och 40 procent effektivare 2035 (jämfört med nya flygplan idag). Sverige och andra länder kan påskynda denna utveckling genom att ställa krav (som är mer ambitiösa än ICAOs) i form av emissionsstandards eller bränsleförbrukningsstandards liknande de som finns för bilar. Offentlig upphandling av flygtjänster skulle kunna ställa samma långsiktiga effektiviseringskrav.

⁷ "Aviation Fuel Efficiency Technology Assessment", The International Council on Clean Transportation, December 2015

Världsnaturfonden WWF vill att Sverige arbetar för att driva fram befintlig innovation och teknikutveckling inom flyget genom att stötta forskning och utveckling i Sverige, i EU och globalt, att sätta ambitiösa emissions- eller bränsleförbrukningsstandarder på svensk eller EU-nivå samt att ställa motsvarande krav i offentlig upphandling av flygtjänster.

Nudging och information

Ökad information och därmed ökad medvetenhet hos resenärer kan också leda till beteenden som minskar klimatpåverkan. När det gäller bilar finns krav på att redovisa koldioxidutsläpp per kilometer i olika sammanhang. Med krav på tydlig och jämförbar information för flyget skulle göra det lättare för resenären att göra klimatsmartare val (vilket flygbolag man ur klimatsynpunkt bör välja eller om man faktiskt ska avstå från att flyga).

Attityder och vanor är viktiga när det gäller att minska klimatpåverkan från flyget. Utrikes privatresor (dvs semesterresor) står för en mycket stor del av svenskarnas utsläpp. Stöd till insatser som ändrar attityder och stimulerar hållbara beteenden (s.k. "nudging"), exempelvis när det gäller att skapa andra attraktiva semestervanor, som inte ger samma klimatpåverkan, är viktiga.

Låt vissa aktörer gå före för att skapa utveckling

Regeringen kan styra att visa aktörer inom staten går före för att minska flygets klimatpåverkan. Det kan till exempel vara att alla statliga myndigheter ska stödja utveckling av förnybara bränslen genom att betala för den ökade kostnaden för inblandning som en del av klimatkompensationen av sina egna flygresor.

Regeringen bör även uppmana de flygbolag som är verksamma i Sverige att sätta vetenskapligt baserade klimatmål. I initiativet "science based targets"⁸ inspireras företag att sätta mål för utsläppsminskningar som ligger i linje med vad som är nödvändigt utifrån att hålla den globala temperaturökningen under 2°C enligt den vetenskapliga forskningen (IPPC). Initiativet omfattar idag cirka 200 globala storföretag, däribland flera svenska och nordiska företag, men ännu inget flygbolag.

Utvidga, skärp och anpassa EU ETS när det gäller flyget

Inrikesflyget och flygresor inom EU ingår i EU:s handelssystem för utsläppsrätter (EU ETS) som sätter ett gemensamt tak på utsläppen i EU. Under en kort period 2012 ingick även alla flygresor till och från EU i systemet. Sverige bör verka för att dessa flygningar omfattas av systemet igen, att flyget inte får någon gratis tilldelning av utsläppsrätter och att målet för flygets utsläppsminskningar blir lika ambitiöst som för övriga sektorer inom EU ETS.

Eftersom inrikesflyget och flygresor inom EU ingår i EU ETS, finns i teorin en risk att de utsläppsminskningar som en svensk flygskatt kommer åstadkomma möjliggör utsläppsökningar

⁸ <http://sciencebasedtargets.org/>

i andra delar av systemet. Det skulle i så fall betyda att ingen nettominskning av utsläppen åstadkoms. I dagsläget finns dock ett stort överskott på utsläppsrätter i EU ETS (mer än ett helt års utsläpp av alla anläggningar inom systemet), så ett ytterligare överskott skulle inte påverka de faktiska utsläppen i EU ETS. Utsläppsminskningar från en svensk flygskatt skulle därför minska utsläppen i EU ETS, även om överskottet av utsläppsrätter kommer öka. För att säkerställa att de utsläppsrätter som frigörs inte kan användas av andra aktörer som omfattas av EU ETS, bör Sverige verka för att medlemsstater kan annullera utsläppsrätter motsvarande de utsläppsminskningar som åstadkoms genom styrmedel och åtgärder som införs på nationell nivå.

Ett av de mest effektiva och kraftfulla sätten att minska utsläppen från flygsektorn i Sverige och EU (och andra sektorer inom EU som ingår i EU ETS) vore att sätta ett ambitiöst tak och en ambitiös minskningstakt på övergripande EU ETS-nivå. Den översyn av systemet som nu pågår med målnivå till 2030 ser inte ut att kunna höja den årliga minskningstakten för utsläppstaket eller få bort det stora överskottet av utsläppsrätter. Medlemsstater kommer därför behöva införa andra styrmedel som minskar utsläppen från de anläggningar som ingår i EU ETS. WWF har utvecklat detta förslag ytterligare i remissvaret på Miljömålsberedningens andra delbetänkande⁹.

För Världsnaturfonden WWF



Håkan Wirtén
Generalsekreterare



Ola Hansén
Senior rådgivare hållbar energi & klimat

⁹ Sid 11-12 i Världsnaturfonden WWFs remissvar på delbetänkande från Miljömålsberedningen med förslag om en klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige (SOU 2016:47)

