

Internationella erfarenheter av flygskatt

Regeringen har meddelat att man kommer att gå vidare med förslaget om en ny flygskatt. Det är anmärkningsvärt med tanke på den massiva kritik som riktats mot förslaget, inte minst i remissförfarandet. *Åtta av tio* remissyttranden som tar ställning till förslaget är kritiska.

En del av utredningens uppdrag bestod i att analysera internationella erfarenheter av liknande flygskatter. Svenskt Flyg konstaterar att utredningen deskriptivt behandlar flygskatter i ett antal EU-länder, men att analys och bedömningar saknas. I denna PM presenteras erfarenheter från sju andra länder som är relevanta för den svenska kontexten.

Nederländerna

Nederländerna införde i juli 2008 en flygskatt. Vid införandet beräknade den nederländska regeringen att skatten skulle generera intäkter på 350 miljoner euro per år till statskassan. En punktskatt på 11,25 euro per passagerare infördes för resmål som låg högst 2 500 kilometer från Nederländerna, alla övriga resor beskattades med 45 euro. Redan efter några månader kunde flygbolagen easyJet och KLM konstatera att skatten hade resulterat i 200 000 respektive 400 000 färre bokningar enbart från Schiphol. En studie av SEO Amsterdam Economics indikerade att den samlade förlusten för flygbolag, flygplatser samt resebolag i Nederländerna var 1,2–1,3 miljarder euro.¹ De 350 miljoner euro som den nederländska regeringen hade räknat med som intäkt till statskassan visade sig dessutom vara signifikant lägre, endast 267 miljoner euro.² Redan efter ett år, i juli 2009, sänktes flygskatten till 0,00 euro för att i januari 2010 helt och hållet avskaffas.

Irland

I mars 2009 införde den irländska regeringen en skatt på 10 euro för alla passagerare som flög från en irländsk flygplats till en flygplats längre än 300 kilometer från Dublin. För flygresor kortare än så infördes en punktskatt på 2 euro per passagerare. Efter påpekande från EU-kommissionen om att differentieringen utgjorde ett hinder mot den fria rörligheten övergick Irland i augusti 2011 till ett enhetligt system då samtliga resor från irländska flygplatser belastades med en punktskatt på 3 euro per passagerare. En studie genomförd av SEO Amsterdam Economics beräknade att skatten skulle leda till en nettoförlust på 210 – 465 miljoner euro, beroende på efterfrågeelasticiteten.³ I likhet med den nederländska flygskatten så avskaffades den irländska Air Travel Tax den 31 mars 2014 då de negativa konsekvenserna för den irländska ekonomin ansågs vara för stora.

Tyskland

Tyskland har sedan januari 2011 en flygskatt. Av de länder som har infört flygskatt och ännu inte avskaffat den liknar Tysklands skatt det svenska förslaget mest, såväl i utformning som i nivå. Den tyska Luftverkehrsabgabe är indelad i tre klasser med separata punktskattenivåer. IATA⁴ beräknade 2014 att ett omedelbart avskaffande av den tyska flygskatten skulle leda till 1,2 miljoner euro högre

¹ <https://english.kimnet.nl/publications/reports/2011/02/10/effects-of-the-air-passenger-tax-behavioral-responses-of-passengers-airlines-and-airports>

² <https://english.kimnet.nl/binaries/kimnet-english/documents/reports/2011/02/10/effects-of-the-air-passenger-tax-behavioral-responses-of-passengers-airlines-and-airports/effects-of-the-air-passenger-tax.pdf>

³ <http://www.seo.nl/en/page/article/the-implications-of-the-irish-air-travel-tax/>

⁴ International Air Transport Association (IATA) är en internationell organisation med medlemmar i form av flygbolag.

BNP, och nära 20 000 fler arbeten.⁵ Skatten har kritiserats för att den drabbar tyska flygbolag oproportionerligt hårt.⁶ En rapport av Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft beräknar att införandet av flygskatten resulterade i 5 miljoner mindre resenärer från tyska flygplatser det första året efter införandet.⁷ Den tyska flygskatten anses vara en starkt bidragande orsak till att flygbolaget Air Berlin praktiskt taget gick i konkurs, och tvingats leasa ut ett stort antal flygplan till Lufthansa. Flygplatser utanför Tyskland, som ligger närmare än 150 km från den tyska gränsen, hade 2011 9,8 procent fler passagerare jämfört med 2010, att jämföra med en ökning om 4 procent under 2010 jämfört med 2009.⁸ Detta tyder på att många passagerare valde utländska flygplatser i närområdet på grund av flygskatten.

Storbritannien

Storbritannien har i dag världens högsta flygskatt, Air Passenger Duty (APD), och kommer ifall den svenska regeringen väljer att gå vidare med den föreslagna skatten vara det enda land som har en högre flygskatt än Sverige. Skatten har kritiserats från många håll. PwC räknar med att ett avskaffande av skatten skulle leda till 0,5 procent högre BNP-tillväxt det första året efter avskaffandet.⁹ Oxford Economics genomförde 2012 en studie som fann att ett avskaffande av flygskatten skulle leda till 4,3 miljarder pund högre BNP samt skapandet av över 90 000 jobb.¹⁰ Storbritannien har bestämt att APD i framtiden kan administreras av de olika regionerna. Till följd av detta har Skottland kungjort att dess regering har för avsikt att fr.o.m. 1 april 2018 ersätta den nuvarande APD med en egen skotsk Air Departure Tax (ADT). Planerna är att ADT kommer att bli hälften så hög som den nuvarande APD för att så småningom avskaffas helt.

Österrike

Österrike införde en flygskatt den 1 april 2011, Flugabgabegesetz, med den tyska Luftverkehrabgabe som modell. Skatten differentierades i tre steg, 7, 15 respektive 35 euro. Den 7 mars 2017 beslutades dock att dessa nivåer skulle halveras.¹¹ Wiens flygplats beräknar att skatten har lett till cirka 1 miljon färre passagerare per år. Oxford Economics publicerade 2012 en studie där det visades att ett avskaffande av den österrikska flygskatten skulle leda till 2 700 fler jobb samt 1,1 miljoner fler passagerare per år.¹²

Portugal

Portugals regering utredde våren 2014 en flygskatt, men beslöt redan efter några månader, hösten 2014, att dra tillbaka förslaget. Argumenten för att införa en flygskatt var att det internationella flyget är befriat från bränsleskatt och moms samt att de externa kostnaderna inte internaliserades. Skatten genomfördes inte då skatten ansågs vara kontraproduktiv, äventyra tillväxten i en viktig sektor samt det faktum att CO₂-utsläppen skulle omfattas av en global regleringsmekanism, ett nytt system inom FN, CORSIA.¹³

⁵ <http://www.iata.org/publications/economic-briefings/germany-impact-att.pdf>

⁶ <http://www.bdl.aero/de/themen-positionen/wirtschaft/luftverkehrsteuer/>

⁷ <https://www.bdl.aero/download/496/intraplan-studie-auswirkungen-der-luftvst.pdf>

⁸ Ibid.

⁹ <http://airlinesuk.org/wp-content/uploads/2015/06/The-economic-impact-of-APD-analytical-update-PwC-May-2015.pdf>

¹⁰ <https://www.wttc.org/research/policy-research/taxes/air-passenger-duty/>

¹¹ <https://kurier.at/wirtschaft/regierung-einig-ticketsteuer-wird-bis-2018-stufenweise-halbiert/231.223.810>

¹² <https://www.scribd.com/document/232785399/Austrian-Air-Transport-Levy-Oxford-Study-Final>

¹³ http://www.icao.int/environmental-protection/Pages/A39_CORSIA_FAQ2.aspx

Norge

På 1990-talet införde Norge en skatt på flygresor med 256 kronor. Den impopulära skatten avskaffades 2001 av Norges dåvarande regering. Trots protester infördes en ny flygskatt, så kallad ”flypassasjeravgift” (passageraravgift) i juni 2016. Skatten innebär att flygbiljetter för resor som utgår från Norge åläggs en särskild avgift på 82 NOK, för inrikes resor tillkommer även moms för en total kostnad på 99 NOK för en enkelresa.

Redan under remisstiden kritiserades förslaget av bland andra Avinor, SAS, Widerøe, Norwegian och de privata flygplatserna Rygge och Torp. Den norska flygbranschen varnade för att flygskatten hotade tusentals arbetstillfällen. Efter att flygskatten införts har flera flygbolag beslutat att lägga ner inrikeslinjer i Norge som inte längre anses lönsamma. Den regionala flygplatsen Rygge tvingades stänga ned i oktober 2016. Regeringspartiet Høyre meddelade under sin partikongress i mars 2017 att man önskar avskaffa den norska flygskatten till förmån för en ”avgift med bevisad miljövinst”.

Sverige

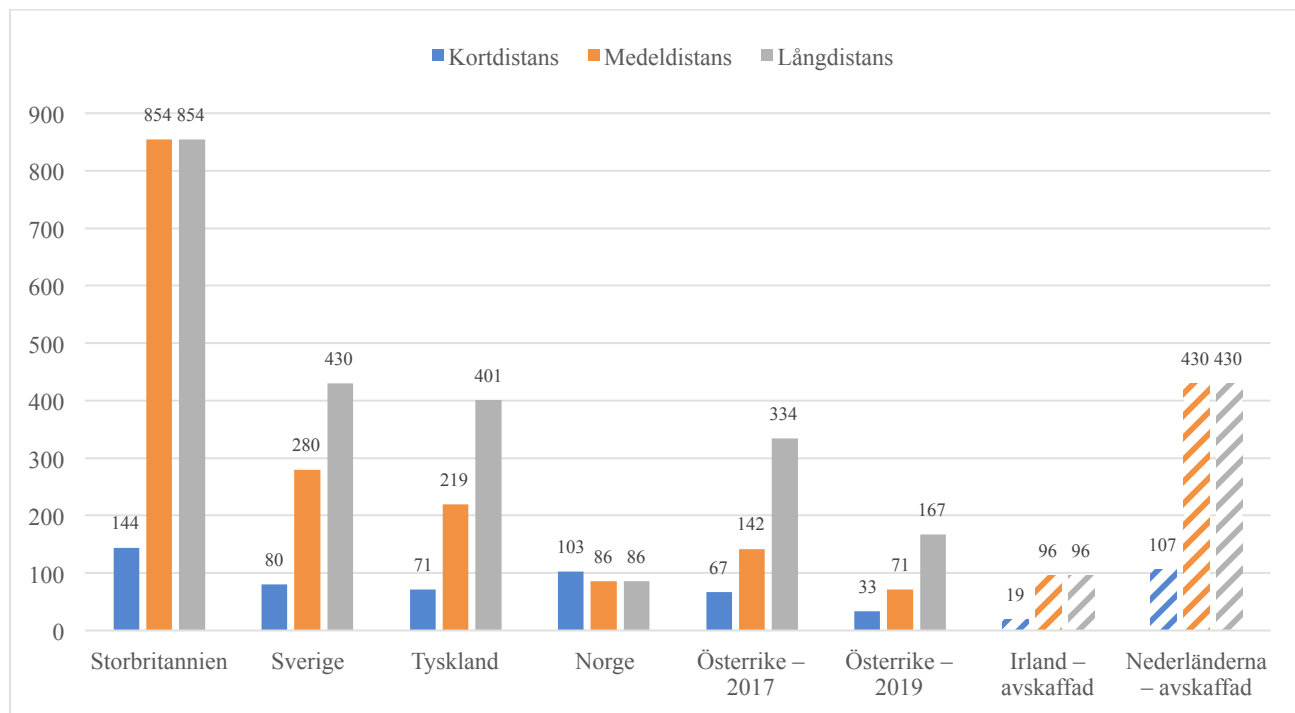
2006

Flygskatten har tidigare både utretts och införts i Sverige av den dåvarande socialdemokratiska regeringen år 2006, trots att över 90 procent av remissinstanserna var negativa även den gången. Även om flygskatten avskaffades innan den trädde i kraft efter regeringsskiftet, hann flera flyglinjer stängas, t.ex. drabbades Västerås flygplats hårt. Redan 2006 konstaterades att effekten på miljön skulle bli försumbar, och att det skulle få negativa trafikpolitiska, näringspolitiska och regionalpolitiska konsekvenser.

2017

Regeringen har som ambition att den 1 januari 2018 inför en flygskatt. Enligt förslaget ska flygresor beskattas med mellan 80 och 430 kronor per passagerare, beroende på resans längd. En resa inom Sverige och Europa beskattas med 80 kronor, till destinationer upp till 600 mil från Arlanda med 280 kronor och resor längre bort med 430 kronor. Syftet med skatten är att dämpa ökningen av svenskarnas flygresor för att minska utsläppen. Skatten beräknas ge intäkter till staten på cirka 1,7 miljarder kronor.

Diagram 1. Nivåer på flygskatt i olika länder (SEK)



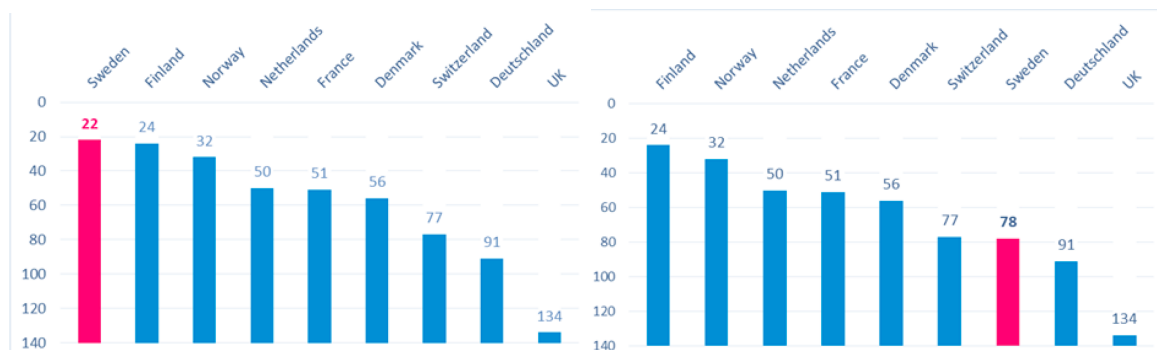
Anm. Konstruktionen av de olika ländernas flygskatter skiljer sig åt och någon enhetlig klassificering finns inte. Klassificeringen kortdistans är i vissa fall endast inrikes flyg, exempelvis i Norge. Ovanstående klassificering är skapat av Svenskt Flyg. I Österrike kommer flygskatten att halveras från nuvarande nivåer fram till 2019.

Internationell konkurrenskraft

IATA och WEF¹⁴ har undersökt flygets internationella konkurrenskraft i en rad olika länder som har infört flygskatt. I de två nedanstående graferna kan man tydligt se hur det svenska flygets internationella konkurrenskraft kraftigt försämras genom införandet av den föreslagna flygskatten. Från att ha varit ett av de länder med bra internationell konkurrenskraft, kommer Sverige genom införande av flygskatten att få betydligt sämre internationell konkurrenskraft med konsekvensen att det blir svårare att locka nya flygbolag att börja flyga på svenska flygplatser, att få befintliga flygbolag att öppna fler flyglinjer samt satsningar på interkontinentaltrafik som näringslivet efterfrågar. Det finns även en risk att flygbolagen flyttar sina befintliga långlinjer och långväga chartertrafik till flygplatser i närliggande länder.

14 <https://www.weforum.org/>

Konkurrenskraften för svensk flygmarknad, före flygskatt resp konkurrenskraften för svensk flygmarknad, efter flygskatt.



Källa: IATA.

Slutsats

Mot bakgrund av erfarenheterna från andra länder kan en svensk flygskatt väntas få allvarliga konsekvenser för tillgänglighet, sysselsättning och näringslivets konkurrenskraft. WSP beräknar att utredningens förslag kommer att leda till i) en minskning av antalet passagerare med mellan 700 000 och 1,2 miljoner, ii) att mellan 3 700 och 7 000 jobb försvinner, iii) att nettoförlusten för Sveriges BNP bara under det första året kan uppgå till 4 miljarder kronor.

Utredningen, och en majoritet av remissyttrandena, har avfärdat skattens effekt på de klimatpåverkande utsläppen. Ur klimatsynpunkt är skatten alltså inte motiverad. Erfarenheterna från andra länder, och WSP:s beräkningar, visar tydligt att skatten inte heller kan fylla någon fiskal funktion. Erfarenheter från andra länder visar dessutom att klimatvinsten varit liten på grund av ökad transfer och resor med start från andra sidan landsgränsen. Framförallt visar internationella erfarenheter att flygskatt leder till nedlagda och flyttade flyglinjer till närliggande länder - inte lägre volymer och därmed lägre climateffekt. Frågan är då vad som kvarstår, annat än en pålaga som drabbar tillgänglighet och konkurrenskraft i de delar av Sverige som är beroende av goda flygförbindelser?

- Flygskatter i andra länder visar att flygbolag flyttar trafik och lägger ned linjer vid införandet av en flygskatt.
- En flygskatt bidrar inte till att uppfylla de klimatsyften som anges med skatten i utredningens direktiv, något som utredningen själv också konstaterar i konsekvensanalysen. Den stimulerar inte heller någon klimatomställning i flygsektorn.
- Därutöver får skatten betydande negativa konsekvenser för såväl de transportpolitiska målen som för näringslivets konkurrenskraft, och för de regioner där beroendet av flyg för effektiva kommunikationer är stort.