

Överbeskattning av svenskt flyg hämmar tillväxt och mobilitet

Johan Nyström, Nyfou
December 2023

Sammanfattning

Det nationella flyget är ett av två trafikslag som betalar sina samhällsekonomiska kostnader. Det innebär att sektorns inbetalade skatter och avgifter överstiger den monetära värderingen av flygets buller, koldioxidutsläpp och olyckor. Flyget ingår i den europeiska utsläpps rättshandeln EU-ETS som sätter ett tak för utsläppen, oavsett omfattning på trafiken. Därmed säkras att flygens utsläpp reduceras i andra sektorer inom EU, exempelvis mindre kolbrytning eller effektivare industriproduktion. Att utsläppsminskningarna sker där det är som billigast är ett kostnadseffektivt sätt att uppnå EUs klimatmål. Trots detta kommer flygsektorn möta ytterligare politiskt betingade styrmedel med kostnadsökningar till år 2030. Bara betalningen för utsläppsrätter, indexuppräknningen av flygskatten och EUs inblandningsplikt för flygfotogen (ReFuelEU Aviation) medför kostnadsökningar på 4 mdkr år 2026 och 6,5 mdkr år 2030 jämfört med 2019. Det är kostnader som hämmar svensk tillväxt, mobilitet och konkurrenskraft.

1. Introduktion

Sverige är EU:s till ytan tredje största land i utkanten av Europa. Fungerande kommunikationer, såväl inom landet som med världen utanför, är avgörande för att svenskar ska kunna leva och trivas i hela landet. Den svenska flygsektorn spelar en nyckelroll i att möjliggöra det. Flyget är således en förutsättning för det svenska samhällets funktionssätt men även för den ekonomiska tillväxten.

Flygets positiva inverkan på tillväxten kommer primärt från att knyta samman näringslivet, men även genom turism och flygfrakt. Ferguson och Forslid (2016) konstaterar att närheten till flyg är viktig för den ekonomiska aktiviteten i en kommun. I synnerhet gäller det för humankapitalintensiva branscher, som IT- och finanssektorn. Gällande turism uppskattas att 60 procent av alla utländska gästnätter kan tillskrivas flyget (Transportföretagen, 2020). Flygfrakt svarar för 25 – 30 procent av det svenska exportvärdet, vilket innebär att det flygs ut varor från Sverige för 1 miljard kronor varje dag (Svenskt Flyg, 2023).

Fördelarna och bidraget till samhället från flyget, tonas ofta ned i media och politiken. Istället fokuseras på flygets klimateffekter. Flygskam har blivit ett begrepp. Okunskapen är dock omfattande. Allt reguljärt flyg inom Europa omfattas sedan 2012 av EUs utsläppsrättshandel EU ETS och således påverkas inte de totala utsläppen av ytterligare en flygresor inom Europa. Globalt stod flyget för 2 procent av utsläppen år 2019 (IPCC, 2023). Lägg därtill att teknikutvecklingen med nya bränslen, samt ny framdrivningsteknik som elflyg och vätagasflyg, går fort.

Föreliggande studie avser att kvantifiera politiskt betingade kostnadsökningar på den svenska flygsektorn fram till 2030. Den svenska flygsektorn avser de flygbolag som flyger i samt till och från Sverige. Kostnadsökningarna kommer ha en direkt inverkan på svensk konkurrenskraft, medborgarnas möjligheter till mobilitet samt innovationstakten för omställning av flyget. Inledningsvis diskuteras vad flyget betalar för att täcka sina samhällsekonomiska kostnader.

Studien kvantifierar enbart kostnadsökningarna för utsläppsrätter i EU ETS, indexuppräknningen av den svenska flygskatten och EUs inblandningsplikt för flygfotogen (ReFuelEU Aviation). Därutöver tillkommer bl.a. avgifter för säkerhetskontroll vid flygplatser¹ och flygtrafikledningsavgifter (Enroute- och TMA avgifterna), vilket medför vilket att de tre kostnadsökningarna är i underkant.

2. Flygets samhällsekonomiska kostnader

Alla typer av transporter skapar värde. Det kan vara produkter som levereras till slutkund, eller tidigare i värdekedjan med insatsvaror till produktion. Flygresan till en veckas semester skapar också värde i termer av rekreation för individer. Poängen är att transporter genomförs om värdet överstiger den individuella kostnaden för bränsle eller biljettpriset.

Utöver det direkta priset tillkommer kostnader som inte nödvändigtvis betalas för. Det handlar om effekter på tredje man, tex koldioxid- och partikelutsläpp, buller men även trängsel och trafikolyckor. Sådana effekter benämns negativa externaliteter eller samhällsekonomiska kostnader. Skatter är ett sätt att låta trafiken stå för sina kostnader eller internalisera dem, samtidigt som skatten ger incitament att minska externaliteterna. Det är en accepterad princip att alla trafikslag ska stå för sina samhällsekonomiska kostnader.

¹ Gemensamt avgiftsutjämningsystem för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage (GAS -avgift)

Varje år sammanställer myndigheten Trafikanalys hur internaliseringsgraden ser ut för de olika trafikslagen, dvs om de betalar för sina negativa externaliteter. För 2022 är det enbart elbilar på landsbygd och flygtrafiken som betalar för sina samhällsekonomiska kostnader, se tabell 1 (Trafikanalys, 2023a).

Tabell 1. Internalisering per personkilometer i kronor och procent år 2022

Kronor per personkm	Landsbygd	Tätort
Bil, bensin	0,16 (66 %)	0,84 (30 %)
Bil, diesel	0,18 (54 %)	0,85 (21 %)
Bil, el	-0,02 (145 %)	0,63 (9 %)
Buss, HVO	0,14 (0 %)	0,43 (0 %)
Persontåg	0,05 (58 %)	0,02 (85 %)
Flygtrafik	-0,05 (120 %) (0,47 (39 %)) *	

* Utan beaktande av att flyget inkluderas i EU:s handel med utsläppsrätter (EU ETS). Bägge beräkningarna beaktar flygets s.k. höghöjdseffekter.

Källa: Trafikanalys 2023a

Överinternaliseringen på 120 procent avser inrikesflyget och innebär att det flyget betalar 20 procent mer i skatter och avgifter än de samhällsekonomiska kostnader som trafikslaget orsakar. Det kan primärt förklaras av att hela flygsektorn är med i EUs handel med utsläppsrätter (EU-ETS) som sätter ett tak för utsläppen av koldioxid. Således är alla resor inom Europa internaliserade gällande koldioxid. Flyget utanför EU utgör 4 procent mätt i totala landningar eller 8 procent av alla resenärer (Transportstyrelsen, 2023a).

Trafikanalys (2023b) ifrågasätter huruvida flygets koldioxidutsläpp ska betraktas som internaliserade. Ett sådant ifrågasättande är problematiskt, då det utmanar en grundvalarna i EUs klimatpolitik. Flyget är de facto med i utsläppsrättshandeln, det finns ett tak för utsläppen och ytterligare en flygresor inom EU ökar inte utsläppen.

I sammanhanget skall även nämnas att flyget, till skillnad från väg- och järnvägssektorn, betalar för den allra största delen av sin infrastruktur dvs flygplatserna, säkerhetskontroller och flygtrafikledningen genom avgifter som tas ut från passagerarna genom biljettpriset.

3. Kommande kostnadsökningar

Trots att det nationella flyget betalar för mer sina samhällsekonomiska kostnader står sektorn inför ytterligare politiskt betingade kostnadsökningar framgent. Följande studie kvantifierar ökningen av de tre styrmedlen EUs inblandningsplikt för flygfotogen (ReFuelEU Aviation), auktionering av utsläppsrätter och indexuppräknings för flygskatten. Nedan beskrivs dessa tre styrmedel.

3.1 Den europeiska inblandningsplikten, ReFuelEU Aviation

Sverige har sedan år 2021 en reduktionsplikt för flyget. Det innebär att leverantörer av flygbränsle är förpliktigade att blanda i hållbart flygbränsle (förkortas SAF) i det flygfotogen som används vid tankning på svenska flygplatser. På många svenska flygplatser skedde det, redan innan reduktionsplikten infördes, en viss frivillig inblandning av SAF (Energimyndigheten, 2022a).

Sverige är inte ensamma om att ha infört någon form av reduktions- eller inblandningsplikt. Norge införde ett liknande styrmedel år 2020 och Frankrike år 2022. EUs beslutade fit-for-55 inkluderar en europeisk inblandningsplikt för flyget, ReFuelEU Aviation, som ska införas 1 januari 2025. Allt flygbränsle som

tillhandahålls på större flygplatserna² är tänkta att omfattas av kravet (Energimyndigheten, 2022b). Energimyndigheten har vid sin "kontrollstation" tittat närmare på effekterna av ReFuelEU Aviation och bedömer att den svenska reduktionsplikten inte kan samexistera med ReFuelEU Aviation. För att göra övergången från den svenska reduktionsplikten till ReFuelEU Aviation mjukare har Energimyndigheten föreslagit att den svenska reduktionsplikten år 2024 ska frysas till 2023 års nivå (Energimyndigheten, 2022b) för att senare avvecklas helt när ReFuelEU Aviation träder i kraft 2025 (Energimyndigheten, 2022a).

Konstruktionen av ReFuelEU Aviation skiljer sig från den svenska reduktionsplikten. I stället för att ställa krav på minskade utsläpp, reglerar ReFuelEU Aviation inblandningen av SAF i flygfotogenet. Tabell 2 påvisar nivåer för svenska inblandningsplikt och ReFuelEU Aviation, där den senare är lägre.

Tabell 2. Jämförelse av inblandningsplikt mellan den svenska reduktionsplikten och ReFuelEU Aviation

	Svensk reduktionsplikt		ReFuelEU Aviation
	Reduktionsnivå	Motsvarande inblandningsnivå	Inblandningsnivå
2021	0,8%		Ej infört
2022	1,7%	2%	Ej infört
2023	2,6%		Ej infört
2024	3,5%		Ej infört
2025	4,5%	5%	2%
2026	7,2%		2%
2027	10,8%	10%	2%
2028	15,3%		2%
2029	20,7%		2%
2030	27,0%	30%	6%

3.2 EU:s system för handel med utsläppsrätter (ETS)

Sedan år 2012 inkluderas flygsektorn i ETS och omfattar flyg inom EU. Det ger incitamentet att undvika koldioxidutsläpp genom effektiviseringar samt utveckling av elflyg m.m. men utgör även ett kostnadseffektivt styrmedel att uppnå EU klimatmål, genom att allokera utsläppsminskningar där de är billigast.

Fram till 2026 får flygsektorn precis som många andra sektorer s.k. fri tilldelning av en del av utsläppsrätterna medan resterande del måste köpas av flygbolagen. Efter 2026 upphör all fri tilldelning av utsläppsrätter, vilket medför ännu högre kostnader för att flyga dock utan effekt på utsläppsminskningarna inom EU.

3.3 Nationell flygskatt

Den svenska flygskatten infördes 2018. Skatten tas ut per avresande passagerare från Sverige och varierar beroende slutdestination. Inledningsvis var 2018 var skattesatsen 60 kronor (inrikesflyg och Europa), 250 kronor (USA/Kanada) och 400 kronor (övriga länder). Flygskatten uppräknas årligen med KPI, och avrundas till hela kronor. 2023 är skattesatsen 69 kronor för inrikesflyg och Europa, 288 kronor för USA/Kanada och 461 kronor för övriga länder (Skatteverket, 2023). Framgent kommer skatten räknas upp med KPI.

² Flygplatser med en passagerartrafik som överstiger 800 000 personer eller godstrafik som överskrider 100 000 ton.

4. Kostnadsutveckling 2019 till 2030

I föreliggande kapitel avses att kvantifiera den svenska flygsektorn kostnaderna för EUs inblandningsplikt för flygfotogen, auktionering av utsläppsrätter och indexuppräknigen för flygskatten till 2030. En utgångspunkt för beräkningarna tas i officiella prognoser över antal passagerare (Transportstyrelsen, 2022 och 2023b) och utsläpp (Transportstyrelsen, 2022) enligt tabell 3. Prognoserna uppger bara avresande, som har dubblerats för totalt antal resande i tabell 3.

Tabell 3. Den svenska flygmarknadens resande och koldioxidutsläpp 2019-2030

	2019	2020	2021	2022	2023*	2024*	2025*	2026*	2030*
Antal resande (1000-tal)	37 921	9 421	10 862	25 286	34 800	38 700	41 000	42 880	46 880
Koldioxidutsläpp (tusen ton CO2)	3 157	1 140	1 210	2 134	2 295	2 507	2 581	2 586	2 321

Källor: Transportstyrelsens officiella statistik för 2019-2022

*prognos (Transportstyrelsen, 2023b)

Tabell 3 visar hur den svenska flygmarknaden återhämtades under år 2022 efter coronapandemin och prognostiseras framtent växa. Det kan också konstateras att utsläppen går ned efter 2026 pga. energieffektivisering, biobränsle och elflyg.

Givet dessa prognoser kommer de tre kostnadsposterna att utvecklas i enlighet med tabell 4.

Tabell 4. Framtida svenska totalkostnader och per avresande för ReFuelEU Aviation, utsläppsrätter och flygskatt (sek löpande priser)

Kostnader (miljoner sek)	2019	2026	2030
EUs inblandningsplikt (ReFuelEU Aviation)	0	950	2 975
EU ETS	47	2 834	2 808
Flygskatt	1 800	2 095	2 568
Summa	1 847	5 879	8 351
Kostnad per avresande för dessa poster (kronor)	82	283	346

Se bilaga 1 för mer detaljer om beräkningsmetodik

Tabell 1 visar att kostnader för dessa tre styrmedel uppgick till 1,8 mdkr 2019. Till år 2026 kommer den samlade kostnaden växa med 218 procent eller 4 mdkr och uppgå till 5,9 mdkr. År 2030 har kostnaden för de tre styrmedlen växt med 352 procent jämfört med 2019 och uppgå till 8,3 mdkr. Kostnaderna kommer drabba den svenska flygsektorn som avser de flygbolag som flyger i samt till och från Sverige men även resenärerna.

Det kan också noteras att de totala kostnaderna för utsläppsrätter minskar från 2026 till 2030 i enlighet med tabell 3, då utsläppen minskar.

5. Slutsats

Den svenska flygsektorn bidrar med tillväxt och mobilitet samt är en av endast två trafikslag överbetalar sina samhällsekonomiska kostnader nationellt. Trots detta går de en framtid till mötes med ökade kostnadspålagor. Kostnaderna för de tre styrmedlen ReFuelEU Aviation, utsläppsrätter och flygskatt uppgår

till 5,9 mdkr år 2026 och 8,3 mdkr år 2030. Detta kommer ha en negativ inverkan på den svenska konkurrenskraften och privatpersoners mobilitet samtidigt som utsläppen inom EU inte påverkas.

Referenser

Energimyndigheten (2022a) Kontrollstation för reduktionsplikten 2022

Energimyndigheten (2022b) Energimyndigheten följer upp reduktionsplikten för flygfotogen.

Ferguson och Forslid (2016) Flyget och företagen. SNS Förlag.

IETA (2022) GHG Market Sentiment Survey 2022

IPCC (2023) Climate Change 2022 Mitigation of Climate Change Working Group III Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change

Konjunkturinstitutet (2023) Inflationen exklusive energi blir hög hela 2023

Skatteverket (2023) Skattesatser för flygskatt per land.

Svenskt Flyg (2023) Flygets betydelse för samhället. Hemsidan

Trafikanalys (2023a) Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader för 2022

Trafikanalys (2023b) Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader 2022 - bilagor

Transportföretagen (2020) Faktaunderlag om flyget och om flygets hållbarhetsarbete.

Transportstyrelsen (2022) Passagerarprognos 2022–2028 Trafikprognos för svensk luftfart

Transportstyrelsen (2023a) Flygplatsstatistik

Transportstyrelsen (2023b) Passagerarprognos 2023–2029 Trafikprognos för svensk luftfart

Bilaga 1. Beräkningsförutsättningar och antaganden

Inblandningsplikten, ReFuelEU Aviation

- Bränslevolymer har beräknats utifrån de prognosticerade utsläppen och omvandlats från Energimyndighetens (2022) utsläppsstandard för flygfotogen. Utsläppen har i beräkningarna justerats för att exkludera effekterna av inblandningsplikten.
- Det svårbedömda priset på flygfotogen (JET A-1) antas vara 10 kronor per liter över hela perioden och biobränslet SAF antas vara 4 gånger dyrare enligt Energimyndigheten (2022).

EU-ETS

- Den fria tilldelningen av utsläppsrätter upphör 2025 och 2026 betalar flyger.
- Priset på utsläppsrätter utgår från IETA (2022) som antar 99,63 euro per ton mellan 2026-2030. Då priset redan under 2023 har varit över 100 euro per ton antas i studien att priset 2026 är 100 euro och 120 euro per ton år 2030
- Växelkursen antas vara 11 euro/kr

Flygskatten

- Utgår från Transportstyrelsen (2023b) prognoser för avresande (nivån medel). Det prognosticerade antalet passagerare år 2030 beräknades utifrån trenden år 2024 till 2029 från Transportstyrelsen (2023b).
- Beräkningen inkluderar uppdelningen av resenärer på inrikes/Europa, USA/Kanada och övriga, där resenärantalet utanför EU, dvs till USA/Kanada och övriga är delat på hälften
- Flygskatten räknas upp med Konjunkturinstitutets (2023) prognos om KPI enligt följande

2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
2,20%	0,8%	1,80%	1,90%	2%	2%	2%

Vilket ger följande skattesatser i kronor

Flygskatt (kr)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Skatt per biljett, Europa	63	64	69	71	71	72	74	75	77	78
Skatt per biljett, Pakistan samt USA/Kanada	262	265	288	294	297	302	308	314	320	327
Skatt per biljett, Övriga länder	418	424	461	471	475	483	493	502	513	523