

Datum
2021-09-06Dnr/Beteckning
TSG 2021-7360Ert datum
2021-07-19Er beteckning
Fi2021/02661fi.remissvar@regeringskansliet.se
henrik.kjellberg@regeringskansliet.se

Remissvar - förslag till energiskattedirektiv

Sammanfattning

Transportstyrelsen tillstyrker i huvudsak förslagen men har följande synpunkter.

Transportstyrelsens synpunkter

Allmänna synpunkter

Med hänsyn till den snäva tidsramen har det inte funnits tid att ha någon dialog med branschen avseende remissen. Transportstyrelsen förespråkar att en samhällsekonomisk konsekvensanalys genomförs för att belysa vilken samhällsekonomisk påverkan förslaget kan förväntas få för luftfarts- och sjöfartsbranscherna. Vi förutsätter att Transportstyrelsen ges möjlighet att bidra till en sådan konsekvensanalys.

Förhållandet till andra åtgärder

Det bör beaktas att sjö- och luftfarten rör sig i en internationell miljö vilket gör helhetsbilden komplex. Det bör även beaktas att det redan finns flera existerande och kommande åtgärder som avser att minska flygets och sjöfartens klimatpåverkan. Vad gäller flyget finns det åtgärder som är allt från specifika för svenskt vidkommande (t.ex. passagerarskatt, klimatdifferentierade flygplatsavgifter), EU-initiativ genom t.ex. EU ETS till internationella initiativ t.ex. koldioxidkompensation genom CORSIA. För sjöfartens del har ett förslag lagts fram att sjöfarten ska omfattas av EU ETS och ett förslag om ett riktat styrmedel för sjöfartsbränslen, Fuel EU maritime. Därtill pågår en revidering av infrastrukturdirektivet för alternativa drivmedel, som också är ett styrmedel som påverkar branschen. Dessutom har IMO i juni 2021 slutligt antagit nya globala regler för att öka energieffektiviteten i flottan.

Det är givet att alla sektorer ska bidra i klimatomställningen och att principen att förorenaren betalar ska vara vägledande. Prissättning av

växthusgasutsläpp (och andra utsläpp till luft) kan bidra till att sektorn i högre grad betalar för sina negativa externa effekter, samt minska prisdifferensen mellan hållbara förnybara energikällor och de konventionella bränslena. Med alla pågående och kommande initiativ är det dock svårt att få en överblick av hur det förevarande förslaget om energiskattedirektiv tillsammans med övriga åtgärder och förslag kommer att påverka luft- och sjöfartsbranschernas konkurrensförutsättningar i ett globalt perspektiv. Beskattning kan vara ett komplement till andra styrmedel, men skulle inte som enskilt verktyg få till stånd en energiomställning inom transportsektorn, då sambanden är mer komplexa. Enskilda aktörer har begränsad rådgivning.

Förnybara bränslen

Vi anser att det är positivt att man undantar förnybara bränslen från beskattning i tio år. Det kan inte uteslutas att ett utvidgat undantag som även omfattar övrig sjö- och luftfart (t.ex. allmänflyget och fritidsbåtar) skulle kunna vara en fördel, då det kan skapa incitament för dessa sektorer att också ställa om till fossilfria bränslen. Detta behöver dock undersökas närmare innan ett sådant förslag lämnas.

Teknikneutrala regler

Förslaget innehåller detaljerade regler kring vilka hållbara bränslen som under övergångsperioden inte ska beskattas. Vi förespråkar en teknikneutral lösning som ger utrymme för att nya hållbara bränslen kan undantas från beskattning utan att direktivet behöver ändras.

Synpunkter uppdelat per trafikslag

Nedan lämnas synpunkter uppdelat per trafikslag. Vissa av synpunkterna är främst avsedda att belysa vilka risker vi har identifierat när den internationella konkurrensen snedvrids om bränslebeskattning införs för luft- och sjöfarten inom EU.

Synpunkter avseende luftfarten

Fraktflyg

Det framgår inte av förslaget vilka överväganden som ligger bakom att fraktflyget ska behandlas på annat sätt än övrigt kommersiellt flyg. Fraktflyget är helt undantaget från beskattning enligt förslaget. Den enda motivering som anges är ”The exemption for the fuel used by cargo-only flights is still needed in the absence of more efficient alternatives”. Detta argument verkar något tunt, då det i många fall inte heller för passagerarflyget finns några alternativ. Att fraktflyget åtnjuter skattefrihet medan bränslet för andra transporter av gods, t.ex. sjötransporter eller

vägtransporter, beskattas riskerar att snedvrیدا konkurrensen på fraktmarknaden i Europa och globalt.

Med fraktflyg avses enligt förslaget en reguljär eller charterflygning som utförs av ett luftfartyg med annan kommersiell last än passagerare, exkluderande flygningar med en eller flera passagerare och flygningar som enligt publicerade tidtabeller är öppna för passagerare. Inom flyget är det vanligt att man kombinerar passagerare och gods på en och samma flygning, s.k. paxbelly. Om bränslet beskattas för sådana kombinerade flygningar men inte för rena fraktflygningar, finns risk att godset flyttas från passagerarflygningar till rena fraktflyg. Detta skulle kunna ha en negativ påverkan på utsläppen, då det generellt är bättre att fylla ett flygplan så mycket som möjligt istället för att flera flygningar genomförs med flygplan som inte är helt fulla.

Om inte tunga skäl läggs fram till varför fraktflyget ska undantas från beskattning av bränsle, anser vi att det saknas skäl att behandla fraktflyget på annat sätt än övrigt kommersiellt flyg.

Vidare är det oklart vad som ska gälla om fraktflygningar utförs av privatflyg. I definitionen av privatflyg anges bl.a. att det avser användning av luftfartyg av företag eller enskilda för frakt av passagerare *eller* gods (min kursivering). I skälen (22) till förslaget anges "Energy products and electricity used for intra-EU business aviation and pleasure flights should be subject to the standard levels of taxation applicable to motor fuels and electricity in the Member States". Detta kan tolkas som att allt bränsle som används av privatflyg ska beskattas, vilket står i motsats till undantaget för fraktflyg i artikel 14.2, vilken lyder "Energy products supplied for use as fuel to aircrafts and electricity used directly for charging electric aircrafts, for the purposes of intra-EU air navigation of cargo-only flights shall be exempted". Det bör tydligt framgå om bränsle som används vid fraktflygningar utförda av privatflyg ska vara undantagna från beskattning eller ej.

Lufftartsavtal

Inom området för luftfartsavtal råder blandad kompetens. KOM kan få mandat av rådet att förhandla med ett tredje land för hela EU:s räkning, och då får en medlemsstat (MS) inte längre förhandla med det landet. Övriga länder får MS själva förhandla med.

I många luftfartsavtal som finns mellan Sverige/EU och tredje länder tillåts inte flygbolag från tredjeland att flyga mellan olika punkter inom EU. Det finns dock flera undantag från detta, bl.a. tillåter luftfartsavtalet mellan EU och USA¹ att amerikanska flygbolag flyger mellan punkter inom unionen,

¹ CELEX 22007A0525(01)

förutsatt att flygningen startat i USA (t.ex. New York-Paris-Stockholm). Enligt luftfartsavtalet ska bränsle som tankas i den andra partens territorium vara undantaget från beskattning.

Det innebär att ett amerikanskt flygbolag kan flyga mellan olika destinationer i Europa utan att bränslet beskattas. Om beskattning införs på flygbränsle enligt förslaget, skulle det således kunna medföra en konkurrensnackdel för europeiska flygbolag i förhållande till amerikanska flygbolag.

När det gäller fraktflyg, så tillåts enligt avtalet s.k. sjunde frihetsflygning, vilket innebär att ett amerikanskt flygbolag kan flyga frakt från en EU MS till en annan EU MS utan att flygningen behöver starta i USA. Detta kan vara motivet till att fraktflyget föreslås undantas från beskattning, då det annars kan bli så att fraktflyget i EU tas över av amerikanska flygbolag som har en konkurrensfördel genom att de inte behöver betala skatt på flygbränslet. Vår uppfattning är att EU bör försöka lösa detta genom att förhandla om luftfartsavtalet med USA, så att även amerikanska flygbolag måste betala skatt på bränsle som tankas inom EU och är avsett för flygningar inom EU. Vi inser att detta kan bli svårt och ta lång tid, men det är ändå att föredra framför att särbehandla fraktflyget och låta det undgå beskattning som drabbar övrig godstransport.

Det finns även andra luftfartsavtal som EU ingått med tredje länder som skulle kunna få betydelse i denna fråga, men tid har inte funnits att göra en sådan analys.

I övrigt kan konstateras att flygbränsle som är avsett att användas för flygresor till punkter i EU undantas från beskattning i den stora merparten av de avtal som Sverige har ingått med tredje land, samt i flera av de avtal som EU har ingått med tredje land. Dock krävs det att MS vid varje förhandling med ett tredje land försöker få med en s.k. standardklausul² om beskattning av flygbränsle för flygningar mellan punkter i den aktuella medlemsstaten och punkter inom EU. Denna standardklausul försöker KOM också alltid att få med vid sina förhandlingar med tredje länder. Det är varierande huruvida man lyckas få igenom en sådan klausul vid förhandlingarna.

² Detta följer av artikel 1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr. 847/2004 av den 29 april 2004 om förhandling om och genomförande av luftfartsavtal mellan medlemsstater och tredje länder

Ekonomitankning

I förslaget förs inget resonemang om risken för ekonomitankning³ avseende luftfarten. Om skatt införs på flygbränsle inom EU, anser vi att det inte går att bortse från risken för att flygbolagen väljer att tanka mer än vad som är nödvändigt när ett luftfartyg befinner sig på en flygplats utanför EU. Detta skulle i sin tur leda till ökade utsläpp eftersom en tyngre bränsletank medför ökad bränsleförbrukning.

Transportstyrelsen har i en rapport från 2020⁴ analyserat risken för ekonomitankning om en nationell skatt på flygfotogen skulle införas. Av beräkningar som presenteras i rapporten framgår att incitamenten för att ekonomitanka ökar kraftigt vid en skatt på 4-10 %, och mycket kraftigt vid en skatt på 11-20 %. Dock bör beaktas att rapporten belyser ekonomitankning om en nationell skatt på flygbränsle införs i Sverige, vilket innebär att flygbolag då har många närliggande länder där ekonomitankning kan ske. Om bränsleskatt införs för hela EU, minskar möjligheten att ekonomitanka. Det kan dock tänkas att det blir aktuellt att ekonomitanka i t.ex. Storbritannien.

Flygbolagen har olika förutsättningar när det gäller ekonomitankning. De flygbolag som framförallt flyger inrikes kommer sannolikt inte att ha möjlighet att ekonomitanka i någon större utsträckning, medan flygbolag som flyger mer långväga har större möjlighet till det och kan därmed undvika skatt på en del av sitt bränsle. Detta kan leda till en snedvriden konkurrens.

Hållbara bränslen

Direktivets begrepp ”low-carbon fuels” kan förväxlas med begreppet Lower Carbon Aviation Fuels (LCAF) som används i CORSIA och som innebär traditionella fossila flygbränslen med minskade livscykelutsläpp under produktion och transport av bränslet. Direktivet bör tydligt uttrycka att denna typ av bränslen inte kan undantas från skatt.

Synpunkter avseende sjöfarten

Kolläckage och ekonomitankning

Anledningen att man tidigare har undvikit att beskatta sjöfarten är den stora risken till kolläckage⁵. Av underlaget framgår att många som har svarat på KOMs undersökning är kritiska till beskattning av sektorer med risk för

³ Ekonomitankning innebär att ett flygbolag väljer att tanka ett luftfartyg med mer bränsle än vad som går åt för en flygning, dvs luftfartyget bär med sig mer bränsle än nödvändigt för att inte behöva tanka på destinationsflygplatsen inför nästa flygning

⁴ ”Analys av en ökad risk för ekonomitankning till följd av införande av en nationell skatt på fossilt flygfotogen vid kommersiella resor”, diarienummer TSL 2020-2218

⁵ Med kolläckage menas risken för att strängare miljöregler leder till att branscher flyttar sin produktion till länder utanför EU, eller i det här fallet att fartyg bunkrar utanför EU

kolläckage. I konsekvensanalysen för KOM:s andra förslag FuelEU Maritime beskriver man att de större oceangående fartygen vid ett bunkringstillfälle kan bunkra mängder som räcker till flera turer över Atlanten. Eftersom samma fartyg kan opereras både utanför EU och inom EU innebär det en möjlighet att undgå beskattning. Om man ska beskatta sjöfartsbränsle bör det vara samma regler och nivåer i ett så stort geografiskt område som möjligt, för att minska kolläckaget.

Såvitt vi känner till har frågan om ekonomitankning kopplat till beskattning inom sjöfarten inte utretts på det sätt som skett inom luftfarten. Vi vet därför inte hur stor risken för ekonomitankning är inom sjöfarten vid olika skattesatser. Mekanismerna inom sjöfarten bör dock vara liknande dem inom luftfarten. En utredning som gjorts av miljöorganisationen Transport & Environment⁶ om risken för ekonomitankning och kolläckage till följd av att sjöfarten inkluderas i utsläppshandelssystemet EU-ETS tonar ner riskerna.

Kontroll

Enbart bränsle som används mellan EU-hamnar ska beskattas enligt förslaget. Till skillnad från luftfarten, där det framgår att skatten ska samlas in av bränsleleverantörerna, framgår det inte av förslaget hur beskattningen ska gå till för sjöfartssektorn. Det framgår inte heller hur man ska kontrollera vilket bränsle som ska beskattas och inte beskattas, med tanke på att resorna som ska göras inte nödvändigtvis är kända vid bunkringstillfället.

Landström

Det är positivt att man föreslår att undanta landströmsanvändning från beskattning. Förslagsvis bör detta även gälla lindragna vägfärjor som drivs med el eller fossilfria bränslen.

⁶ Transport & Environment (2020) All aboard! Too expensive for ships to evade EU carbon market.

https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/ETS_shipping_study.pdf

Beslut i detta ärende har fattats av ställföreträdande generaldirektör Anita Johansson. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog handläggare Ingrid Almén, avdelning Sjö- och luftfart, sektionschef Mats Uhrfelt, och utredare Camilla Pettersson avdelning Strategisk utveckling och förvaltning, båda föredragande.

Anita Johansson
Stf generaldirektör