

Finansdepartementet  
Regeringskansliet  
103 33 STOCKHOLM

[registrator@finance.ministry.se](mailto:registrator@finance.ministry.se)

## **Remiss: Rapport från FN:s generalsekreterares ”High level Advisory Group on Climate Change Financing” samt EU-kommissionens tjänstemannarapport ”Scaling up international climate finance after 2012”**

### **Inledning**

Utifrån sitt ansvarsområde vill Transportstyrelsen lämna följande synpunkter.

Transportstyrelsen delar uppfattningen i de båda rapporterna att internationell luftfart och sjöfart skulle kunna bidra till klimatfinansiering i ett kommande globalt klimatavtal. Transportstyrelsen delar i stort de resonemang som förs om internationell luftfart och sjöfart i de båda rapporterna.

### **Undvikande av snedvridning av konkurrensen**

För att skapa konkurrensneutralitet anser Transportstyrelsen det vara angeläget med ökad enhetlighet mellan trafikslagen vad gäller beskattning och avgiftssättning samt statliga subventioner.

Det är vidare viktigt att undvika snedvridningar mellan bolag verksamma inom samma marknad. När det gäller t ex internationell luftfart finns det mycket framgångsrika och konkurrenskraftiga flygbolag som opererar på den allt öppnare internationella luftfartsmarknaden och som har säte i något utvecklingsland. Det är därför viktigt att ett system med pålagor på internationell luftfart inte snedvrider konkurrensen mellan olika flygbolag. Det betyder att alla flygbolag bör behandlas likvärdigt vid skatte- eller avgiftsuttag från internationell luftfartsverksamhet utan hänsyn tagen till flygbolagets nationalitet.

Därav följer att stödet till klimatåtgärder bör regleras genom fördelningen av medlen till respektive stat och inte genom särbehandling av flygbolag. CBDR<sup>1</sup>-frågan bör således hanteras på ländernivå och inte genom att flygbolag särbehandlas.

En kompletterande möjlighet är att länder som har relativt lite flygtrafik undantas. Detta gynnar svaga utvecklingsländer utan att snedvrیدا konkurrensen och underlättar den administrativa bördan för att hantera systemet. Exempelvis kunde en tröskel kunna vara grundad på antalet tonkilometer eller på mängden utsläppt koldioxid från flygtrafiken till/från ett land. Härigenom kan ett stort antal länder och många regionala flygbolag undantas utan att nämnvärt påverka underlaget för finansieringen. Liknande ”de-minimis”- trösklar finns redan för flyget i EU:s handelssystem för utsläppsrätter. Vidare har användandet av liknande trösklar också vunnit gehör i diskussionerna i ICAO om införande av marknadsbaserade styrmedel för internationell luftfart.

### **Styrmedel för minskad klimatpåverkan**

Transportstyrelsen anser att man i första hand bör verka för en internationell lösning för handel med utsläppsrätter för luft- och sjöfart, för att inte snedvrیدا konkurrensen och för att få bästa möjliga miljöhänsyn.

Marknadsbaserade styrmedel för att begränsa flygets klimatpåverkan har utretts av EU-kommissionen och har en längre tid diskuterats i ICAO. EU:s slutsatser var att ett till andra sektorer öppet handelssystem för koldioxid är att föredra och flyget har också införlivats i EU:s handelssystem med inriktningen på att utvidga utsläppshandeln för flyget till den globala luftfartsmarknaden. I ICAO förordas också handel med utsläppsrätter medan införandet av skatter och avgifter möter stort motstånd bland många medlemsstater. ICAO arbetar med att ta fram en struktur (framework) för marknadsbaserade styrmedel för att begränsa flygets klimatpåverkan till kommande generalförsamlingsmöte hösten 2013.<sup>2</sup>

ICAO:s Resolution A37-19 innehåller bland annat skrivningar om effektivitetsmål för bränsleförbrukning. Vidare innehåller den följande skrivning: “ICAO and its member States with relevant organizations will work together to strive to achieve a collective medium term global aspirational goal of keeping the global net carbon emissions from international aviation from 2020 at

---

<sup>1</sup> Common But Differentiated Responsibilities

<sup>2</sup> Notera att bilagan i Workstream 2-dokumentet är föråldrad och tar inte hänsyn till ICAO:s klimatresolution från senaste generalförsamlingsmötet 2010 (Resolution A37-19: Consolidated statement of continuing ICAO policies and practices related to environmental protection – Climate change).

the same level". En sådan ambition, även om den är otillräcklig, indikerar nödvändigheten av att utveckla utsläppshandel i ett globalt perspektiv. Frågan är dock avhängig av de större staternas politiska vilja att gå vidare.

Mot bakgrund av vad som sagts ovan anser Transportstyrelsen att det mest realistiska scenariot för införande av marknadsbaserade styrmedel i ett globalt perspektiv utan att snedvrída konkurrensen är genomförande av utsläppshandel med en "de-minimis"-tröskel (se ovan) för små luftfartsmarknader, möjligen genom länkning av olika regionala system. Därför är ett utnyttjande av medel från auktionering av utsläppsrätter till flyget en lämplig global källa för finansiering av klimatåtgärder. Omvänt kan möjligheten att använda medel från auktionering av utsläppsrätter till klimatåtgärder i utvecklingsländerna vara en avgörande faktor för att uppnå politiskt stöd för utvidgning av utsläppshandeln globalt.

När det gäller övriga finansieringsalternativ avseende internationell luftfart anser Transportstyrelsen att en eventuell flygskatt (levy on passenger tickets of international flights) bör konstrueras så att den också fungerar som ett styrmedel avseende klimatpåverkan. Därför bör en sådan pålaga så långt som möjligt vara proportionell mot utsläppen av koldioxid från luftfartyget.

Det bör beaktas att inkomster från pålagor som baseras på koldioxidutsläpp på sikt kan minska på grund av användning av hållbara biobränslen. Utvecklingen befinner sig i ett dynamiskt skede för luftfarten och ambitionerna i branschen är stora att i framtiden ersätta en betydande andel jetbränsle med biobaserat flygbränsle.

## **Förbud mot beskattning av flygbränsle**

När det gäller införandet av skatter på flygbränsle finns det ett stort motstånd hos många stater och luftfartsavtalen förbjuder normalt beskattning av flygbränsle. Ett skäl till att flygbränsle inte beskattas internationellt är rädslan för att motpartens flygbolag gynnas genom att bränsleskatten återförs av motparten till det egna bolaget på ett eller annat sätt. Det finns således risk att vissa staters bolag de facto kommer att diskrimineras och i slutändan ensammas belastas med skattekostnaden.

Transportstyrelsen erinrar om att artikel 24 i Chicagokonventionen förbjuder pålagor på bränsle som finns ombord på luftfartyget. Den regelbundna internationella luftfarten regleras dessutom av särskilda luftfartsavtal mellan staterna. Dessa tillåter normalt inte beskattning av flygbränsle. Detta gäller även en del av de luftfartsavtal som under senare tid slutits med tredje land av EU och dess medlemsländer. Att införa ändringar i Chicagokonventionen tar sannolikt

många år. Det är oklart i vilken utsträckning konventionens artikel 24 kan åberopas som hinder när det gäller användande av auktionsintäkter från utsläppshandel eller vid införande av en flygskatt som är proportionell mot bränsleförbrukningen. Pågående rättstvister, som initierats av flygföretag från tredje land om flygets införlivande i EU:s handelssystem, kan möjligen ge vägledning i denna fråga. Ytterst torde det röra sig om politisk vilja vid förhandlingarna om ett nytt klimatavtal och när klimatåtgärder för internationellt flyg diskuteras.

Beslut i detta ärende har fattats av ställföreträdande generaldirektör Carina Larsson efter föredragning av utredare miljö Barbro Torstensson, GD staben. I ärendets handläggning har enhetschef Helen Jakobsson, GD-staben medverkat.

Carina Larsson  
Stf generaldirektör