

Finansutskottet

Flygskatt

INLEDNING

Remiss

Flygskatt (MI 1/2020 rd): Ärendet har remitterats till utskottet.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets skattedelegation.

Sakkunniga

Delegationen har hört

- representant för initiativet Silja Jääskeläinen
- regeringsråd Merja Sandell, finansministeriet
- skatteexpert Ella Luikku, finansministeriet
- regeringsråd Janne Mänttari, kommunikationsministeriet
- turismexpert Ida Honkanen, arbets- och näringsministeriet
- miljöråd Magnus Cederlöf, miljöministeriet
- ledande expert Matti Tupamäki, Transport- och kommunikationsverket
- ordförande Markku Ollikainen, Klimatpanelen
- specialforskare Johanna Niemistö, Finlands miljöcentral
- klimatexpert Lasse Leipola, Finnwatch rf
- ledande trafik- och näringslivspolitisk expert Päivi Wood, Centralhandelskammaren
- sakkunnig i ekonomiska effekter Juha Honkatukia, Merit Economics
- chef för samhällsrelationer Anna Sotaniemi, Finnair Abp
- direktör för hållbar utveckling Mikko Viinikainen, Finavia Abp
- professor Heikki Liimatainen, Tammerfors tekniska universitet.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- representant för initiativet Janne Kilpinen
- Statens ekonomiska forskningscentral
- forskningsenheten BIOS
- Finlands näringsliv rf
- Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry
- Liikenneympäristöyhdistys ry
- Turism- och Restaurangförbundet rf

Betänkande FiUB 15/2022 rd

- professor emeritus Esko Linnakangas
- direktör, professor Jorma Mäntynen
- ekonomisk expert Roger Wessman.

Inget yttrande av

- Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra.

MEDBORGARINITIATIVET

I medborgarinitiativet föreslås det att riksdagen vidtar lagberedningsåtgärder för att införa en flygskatt per passagerare i Finland.

Vid beredningen av lagen ska det utredas om man i storleken på skatten kan beakta klimateffekterna av olika typer av flygningar och om skatteintäkterna kan styras miljöpolitiskt. Flygskatten bör bestämmas på så sätt att den miljöpolitiska styreffekten blir så stor som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund

Beskattningen av internationell flygtrafik har i allmänhet varit låg. Enligt Internationella civila luftfartsorganisationens (Icao) grundläggande fördrag, dvs. konventionen angående internationell civil luftfart (Chicagokonventionen, Chicago Convention on International Civil Aviation), är bränsle i tankarna på ankommande flygplan skattefritt i internationell kommersiell luftfart. Flygbränsle som används för kommersiella ändamål inom EU är befriat från skatt i enlighet med energiskattedirektivet (direktiv 2003/96/EG) och internationella flygningar omfattas av nollmervärdesskatt i enlighet med direktiv 2006/112/EG. I Finland finns bara enstaka skatter som gäller flygtrafiken. I flygtrafiken inom Finland är bränslena skattefria med undantag för de bränslen som används inom nöjesflygning. Dessutom betalar flygplatserna en tillsynsavgift av skattenatur för flygtrafiken. För inrikesflyg betalas 10 procent mervärdesskatt, men internationella flygningar är mervärdesskattefria.

I vissa stater tillämpas särskilda skatter på flyg, så kallade flygskatter, som baserar sig på respektive staters nationella lagstiftning. Sådana flygskatter tas ut i exempelvis Sverige, Norge, Storbritannien, Tyskland och Frankrike. I huvudsak är skatterna till sin natur flygpassagerarskatter som tas ut för avresande flygpassagerare.

Också i Finland har man diskuterat skatter på flygtrafiken för att försöka minska utsläppen. Enligt regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering stöder Finland en utvidgning av utsläppshandeln så att den omfattar alla klimatpåverkande utsläpp från lufttrafiken. Alternativt kan skatt på flygbränsle eller införande av en flygavgift i hela EU eller globalt utredas. I regeringsprogrammet finns också ett omnämnande av distributionsskyldigheten inom flygtrafiken och enligt det är målet att 30 procent av det använda flygbränslet ska vara biodrivmedel 2030.

Betänkande FiUB 15/2022 rd

Flygskattens ekonomiska och miljömässiga konsekvenser, förstudie

Inom ramen för ett projekt om flygskattens konsekvenser inom statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet har man undersökt olika alternativ för genomförande av flygskatten i Finland, alternativens konsekvenser för antalet flygresor och mängden utsläpp från luftfarten samt konsekvenserna för den finländska ekonomin (Flygskattens ekonomiska och miljömässiga konsekvenser, Förstudie 25.2.2022, Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2022:19). Projektet har granskat tre alternativ för genomförande av flygskatten: en biljettskatt som varierar beroende på resans längd, en fast stigningsskatt per flygning och en bränsleskatt på EU-nivå. Enligt förstudien kan den största utsläppsminskningen uppnås med hjälp av stigningsskatt och bränsleskatt, där utsläppen minskar i synnerhet i fråga om utlandsflyg som är kortare än fyra timmar.

Enligt förstudien skulle nationalprodukten i Finland minska med 0,02—0,05 procent beroende på alternativet. De största effekterna följer av att hushållens efterfrågan minskar eller på grund av att exportefterfrågan sjunker, beroende på hur skatteutfallet utnyttjas. De branscher där effekten blir störst är inom flygtrafiktjänster och privata tjänster. Bland regionerna skulle konsekvenserna mest drabba Nyland, där också antalet utländska turister och intäkterna från turismen skulle minska mest. Enligt förstudien skulle biljettskatten vara den mest kostnadseffektiva av de granskade alternativen. En bränsleskatt skulle minska utsläppen mer än en biljettskatt, men den samhälls-ekonomiska kostnadseffektiviteten blir svagare. Biljettskattens styrka kan anses vara möjligheten att välja skattenivå för flyg av olika längd för att optimera effekterna. Enligt förstudien skulle bränsleskatten också vara förknippad med styrkor som metoden för efterfråge- och utbudsmodellering inte beaktar. Bränsleskatten skulle ge flygbolagen ett ytterligare incitament att förnya flygplansflottan och införa åtgärder för att minska bränsleförbrukningen och skulle dessutom kunna motivera flygbolagen att använda förnybara bränslen. Dessutom skulle bränsleskatten, om den genomfördes i hela EU, vara ett bättre alternativ med tanke på Finlands konkurrensställning än den nationellt fastställda biljettskatten. Också till denna del bör man i första hand söka globala lösningar för att minska utsläppen från luftfarten.

Utfrågning av sakkunniga

Diskussionen om utsläpp från flyg är viktig, och därför har utskottet utrett medborgarinitiativet om flygskatt grundligt genom ett brett samråd med olika aktörer. Sakkunniga har hörts om medborgarinitiativet och de har beretts tillfälle att yttra sig om den förstudie som publicerades den 25 februari 2022.

Vid utfrågningen har det ansetts att målet att minska utsläppen från luftfarten är viktigt i sig. En del av de utfrågade experterna har direkt understött en nationell flygskatt eller sett åtminstone någon roll för den när det gäller att reglera utsläppen inom luftfarten vid sidan av andra åtgärder. Många av de utfrågade har emellertid föredragit lösningar på global nivå eller EU-nivå, eftersom nationella lösningar av skattenatur inte nödvändigtvis tjänar utsläppsminskningsmålen med beaktande av flygtrafikens internationella karaktär. Politiken för att minska flygtrafiken bör granskas som en större helhet och som en del av den mer omfattande omställningspolitiska planeringen nationellt, på EU-nivå och globalt. Samtidigt framförde flera av de utfrågade att alla åtgärder för att minska utsläppen från flyg och därigenom flygtrafiken är nödvändiga.

Betänkande FiUB 15/2022 rd

En allmän uppfattning är att det primära målet med flygskatt är att minska de utsläpp som flyget orsakar. En faktor som talar för skatten är också underbeskattningen av flygtrafiken jämfört med andra trafikformer samt den disproportion som följer av att endast en liten del av befolkningen flyger mycket, men ändå genererar största delen av utsläppen. I de yttranden som understöder flygskatt förs det fram att en nationell flygskatt ökar statens skatteinkomster. Dessutom har det framförts att flygskatten också har ett starkt stöd. Skattens negativa effekter på den sociala rättvisan anses vara mindre än i fråga om många andra konsumtionsskatter. Överlag anses en nationell flygskatt vara viktig när det gäller att påverka attityderna. En nationell flygskatt har förordats vid sakkunnigutfrågningen också för att den kan införas snabbare än till exempel en lösning på EU-nivå, och många länder har redan en sådan skatt. Enligt internationella avtal är det redan nu nationellt möjligt att införa en passagerarspecifik biljettskatt, till skillnad från exempelvis beskattning av flygbränsle. Man bör också beakta kostnadseffektiviteten hos eventuella åtgärder.

Utfrågade sakkunniga ansåg en flygpassagerarskatt dock inte nödvändigtvis vara den effektivaste metoden för att minska koldioxidutsläppen från luftfarten, eller åtminstone skulle den kräva relativt höga skattenivåer. Dessutom uttrycktes det oro över att en eventuell flygskatt skulle minska viljan att använda biobränslen och att intäkterna från flygskatten inte nödvändigtvis skulle allokeras till projekt som minskar koldioxidutsläppen. När det gäller flygskatten framfördes det också att den betalas av konsumenterna och inte direkt sporrar flygbolagen till utsläppsminskningar, medan bränsleskatt, utsläppshandel och distributionsskyldighet för förnybara bränslen höjer flygbolagens kostnader och motiverar dem till utsläppsminskningar. Internationella avtalsförpliktelser och energiskattedirektivet innebär emellertid att sådana skatter på flygtrafiken som har samband med den mängd bränsle som flygplanet förbrukar kan vara problematiska.

De flesta av dem som hördes påpekade att styrmedel eller regleringslösningar på EU-nivå eller till och med på global nivå skulle vara ett bättre sätt att minska utsläppen. I de länder där en flygskatt tillämpas har effekterna på passagerarantalet, flygtrafikens tillväxt och miljön emellertid varit måttliga. Det påpekades också att effekterna skulle kunna stärkas genom att öka flygskatterna flerfaldigt, men en högre skatt skulle ytterligare försämra åtgärdernas kostnadseffektivitet och öka risken för att skatter kringgås på olika sätt. Överlag framfördes det också att styrningen av utsläppen från luftfarten kräver åtgärder på flera nivåer och att flygskatten endast skulle gälla ett delområde.

Många av dem som hördes betonade att flygtrafiken till sin natur är internationell och globalt konkurrensutsatt verksamhet. Om man vill ha skatteändringar och betydande miljökonsekvenser bör åtgärderna vara internationella. Vidare påpekades det att åtgärder för att minska utsläppen över huvud taget bör vidtas internationellt och inom EU för att undvika snedvridning av konkurrensen eller koldioxidläckage. Flygtrafiken inom EU omfattas av utsläppshandeln, och utsläppshandeln ses som ett rättvisare och effektivare sätt att minska utsläppen än flygskatt. Dessutom framfördes det att utsläppshandeln inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet skulle minska en finländsk passagerarspecifik flygskatts inverkan på klimatutsläppen. En nationell skatt kan dock vara en motiverad komplettering, om det exempelvis beviljas för många utsläppsrätter. En skatt som tas ut på grundval av utsläppsmängden anses då vara effektivare. En skatt på utsläpp skulle också motivera till att ersätta olja med andra energikällor, såsom biobränslen eller elmotorer.

Betänkande FiUB 15/2022 rd

Vissa yttranden har tagit upp mervärdesskatteplikt för internationella flygbiljetter som ett sätt att minska utsläppen från flygtrafiken. Internationella flyg är mervärdesskattefria, medan det för inrikesflyg betalas 10 procent mervärdesskatt. Bestämmelser om omfattningen av den skattebas som tillämpas vid mervärdesbeskattningen finns i mervärdesskattedirektivet, som är bindande för medlemsstaterna. Enligt direktivet får Finland på de villkor som gällde i Finland den dag då Finland anslöt sig fortsätta att undanta persontransporter och transport av gods som medförs av passagerare eller tillhandahållande av tjänster i samband med persontransporter, så länge samma undantag tillämpas i någon av de medlemsstater som tillhörde gemenskapen den 31 december 1994. Andra medlemsstater har getts motsvarande rätt med mycket bred täckning. Mervärdesskattedirektivet gör det möjligt för en medlemsstat att beskatta internationella lufttransporter av personer eller tjänster i anslutning till dessa. Enligt gällande bestämmelser kan varje medlemsstat beskatta flygningar till den del de sker på dess territorium med beaktande av den transporterade sträckans längd. Det är motiverat att granska mervärdesskattefrågorna inom den internationella flygtrafiken i samband med frågor som behandlas av EU. I enlighet med kommissionens handlingsplan för rättvis beskattning (COM(2020) 312) har kommissionen för avsikt att lägga fram ett lagstiftningsförslag om revidering av undantagen för passagerartransport i mervärdesskattedirektivet för att säkerställa att de är förenliga med den europeiska gröna given (COM(2019) 640). Förslaget är att vänta nästa år.

Utfrågade experter underströk flygtrafikens betydelse också för Finlands ekonomi och att man snarare borde sträva efter att främja Finlands konkurrenskraft och goda förbindelser till landet. Flygförbindelserna påverkar direkt företagets konkurrenskraft, investeringar, etablering och logistik. För turismen är flygtrafiken livsviktig både när det gäller inrikesflyg och i fråga om internationella förbindelser. I yttrandena betonades också Finlands geografiska läge, som gör att de alternativa kommunikationsmedel som står till buds är både långsammare och mindre smidiga. Helsingfors-Vanda flygplats togs också upp som en internationell knutpunkt för trafiken mellan Asien och Europa. Om passagerarströmmarna börjar gå via de södra flygnaven skulle det innebära en försämring av förbindelserna till Finland och därmed av vår konkurrenskraft. Flygtrafiken anses också medföra social nytta. Flygtrafiken i Finland sysselsätter direkt eller indirekt upp till 100 000 personer. Före pandemin var antalet passagerare på alla flygplatser i Finland sammanlagt 26 miljoner 2019, medan motsvarande antal 2021 var 5,4 miljoner (Flygtrafikstatistik, Finavia Abp).

Vid utfrågningen framhölls det också att det är mycket viktigt att noggrant bedöma om beslut som inverkar negativt på verksamhetsbetingelserna för den nationella luftfartssektorn är relevanta i en situation där sektorn befinner sig mitt i den största krisen i sin historia. I detta sammanhang påpekades det att situationen och prognoserna för flygtrafiken har förändrats helt sedan medborgarinitiativet lämnades. Till exempel har covid-19-pandemin haft en särskilt stor inverkan på lufttransportsektorn, som ännu inte återhämtat sig. På grund av situationen i Ukraina kan Finlands geografiska fördel i trafiken till och från Asien för närvarande inte utnyttjas, och ingen vet hur länge läget förblir oförändrat. Den internationella prissättningen inom luftfartssektorn håller också på att förändras avsevärt. Dessutom framfördes det att nationella åtgärder för minskning av utsläppen från luftfarten bör införas på ett genomtänkt sätt med särskilt fokus på de effektivaste sätten att minska utsläppen. Dessutom fördes det också fram att en nationell flygskatt skulle utgöra en överlappande styrning av samarbetet mellan staterna och den skulle kunna vara skadlig för den inhemska turistbranschen och flygbolagen, utan att man med säkerhet vet något om utsläpps-

Betänkande FiUB 15/2022 rd

minskningseffekten. Dessutom konstaterades det att myndigheterna bör främja frivilliga åtgärder för att minska utsläppen.

I yttrandena hänvisades det också till betydelsen av ny teknik och nya verksamhetsmodeller för att minska miljöolägenheterna. Men det ansågs också att tekniken utvecklas för långsamt, varför det med tanke på det är motiverat att nationellt föreskriva om flygskatt.

När det gäller de länder som har infört en passagerarspecifik flygskatt finns det viss information om skattens effekter, och den iakttagelse som har gjorts i samband med detta har varit till exempel att antalet korta inhemska flygningar har minskat mer jämfört med längre långflyg och att passagerartrafiken i vissa fall har flyttats till grannländerna. Enligt förstudien har folk flugit mindre bland annat i Sverige och Tyskland sedan skatten infördes, även om utvecklingen sannolikt också har påverkats av andra faktorer. I vissa yttranden framfördes också att det antas att det inte sker någon övergång för Finlands del till flygplatserna i grannländerna, eftersom det skulle öka restiden avsevärt.

Trots att de skattestyrmedel som används för att styra utsläppen från luftfarten för närvarande är blygsamma, förekommer det redan nu försök att begränsa utsläppen från luftfarten med hjälp av annan ekonomisk styrning än beskattning. Trafiken inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet hör till EU:s system för handel med utsläppsrätter. Ett annat ekonomiskt styrmedel som redan används är det internationella systemet för kompensation av utsläpp från luftfarten (Carbon Off-setting and Reduction Scheme for International Aviation, Corsia). För närvarande granskas metoderna för utsläppskontroll inom luftfarten på EU-nivå som en del av FitFor55-paketet. Ett exempel på andra metoder är att undvika att flyga med tomma plan.

Avslutningsvis

Förstudien kan anses utgöra en god grund för den diskussion om beskattningen av flygtrafiken som förs i Finland. De presenterade konsekvenserna baserar sig på de skattenivåer och den modellering som använts i studien. Enligt förstudien är styrmedlen för flygtrafiken effektivare på EU-nivå och i synnerhet på en ännu bredare internationell nivå.

Flygtrafiken är internationell och globalt konkurrensutsatt affärsverksamhet, och då kan effektiva åtgärder bäst uppnås genom en tillräckligt omfattande internationell lösning. De utsläppsstyrningsmetoder som används inom luftfarten ska beaktas i sin helhet, inklusive förändringarna i omvärlden och den internationella utvecklingen. De omständigheter som lyfts fram av utfrågade sakkunniga visar tydligt att effekterna och effektiviteten av en nationell flygskatt till många delar också är oklara.

Med beaktande av vad som anförts ovan föreslås det att medborgarinitiativet förkastas.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Finansutskottets förslag till beslut:

Betänkande FiUB 15/2022 rd

Riksdagen förkastar förslaget i medborgarinitiativ MI 1/2020 rd.

Helsingfors 17.6.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johannes Koskinen sd
medlem Tarja Filatov sd
medlem Timo Heinonen saml (delvis)
medlem Katja Hänninen vänst
medlem Vilhelm Junnila saf (delvis)
medlem Heli Järvinen gröna
medlem Esko Kiviranta cent
medlem Jari Koskela saf
medlem Pia Lohikoski vänst
medlem Matias Marttinen saml
medlem Sari Multala saml
medlem Riitta Mäkinen sd
medlem Sami Savio saf
medlem Iris Suomela gröna
medlem Pia Viitanen sd
medlem Ville Vähämäki saf
ersättare Anne Kalmari cent
ersättare Toimi Kankaanniemi saf (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Tarja Järvinen.