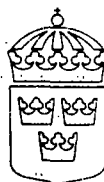


Jordbruksutskottets yttrande

1988/89:3y

Miljöskatt på inrikes flygtrafik



1988/89
JoU 3y

Till skatteutskottet

Skatteutskottet har den 8 november 1988 beslutat bereda jordbruksutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1988/89:39 om miljöskatt på inrikes flygtrafik jämte motioner.

Propositionen

I propositionen föreslås en ny lag om miljöskatt på vissa avgasutsläpp förorsakade av den inrikes flygtrafiken. Skatten föreslås gälla för flygplan med en högsta tillåten startvikt på mer än 5 700 kg.

Till grund för beskattningen bör i första hand ligga luftfartsverkets uppgifter om utsläppt mängd kolväten och kväveoxider från aktuell flygplanstyp under en genomsnittligt beräknad flygsträcka, oavsett om den faktiska flygsträckan har varit längre eller kortare. Skatten skall tas ut för varje påbörjad flygning och bör utgå även om den faktiska flygningen har varit längre eller kortare än medelsträckan. Flygplanstyperna bör delas in i utsläppsklasser om 5 kg. Första utsläppsklassen – som omfattar de flesta mindre flygplanen inom regionalflyget – bör sättas till 30 kr. och därefter stiga för varje klass med 60 kr. för varje påbörjat helt femtal kg. Detta motsvarar en genomsnittlig kostnad om 12 kr/kg. för varje ytterligare kg utöver de fem första.

För vissa flygplanstyper, vilka svarar för ca 5 % av utsläppen, saknas uppgifter hos luftfartsverket om avgasutsläppen. I dessa fall bör skatten beräknas efter en antagen utsläppsmängd kolväten och kväveoxider i förhållande till flygplanstypens högsta tillåtna startvikt enligt dess luftvärdighetsbevis.

Den föreslagna skatten beräknas ge ökade skatteintäkter på 60 milj. kr. per år.

Lagstiftningen och följdändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 1989.

Lagrådet har avgett yttrande över förslaget.

Motioner

1988/89:Sk13 av Bo Lundgren m.fl. (m) vari yrkas att riksdagen med avslag på proposition 1988/89:39 om miljöskatt på inrikes flygtrafik hos regeringen begär förslag om miljöavgift på inrikes flygtrafik i enlighet med vad som i motionen anförts.

1. att riksdagen beslutar införa skatt på flygbränsle motsvarande biltrafikens drivmedelsskatt, vilket innebär en intäkt på 2 1/4 miljarder kronor årligen,

2. att riksdagen beslutar att den s.k. miljöskatten skall omfatta all luftfart med start respektive landning på svensk mark.

1988/89:Sk15 av Kjell Johansson m.fl. (fp) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförs om skillnaden mellan skatter och miljöavgifter och vikten av att hålla på dessa skillnader,

2. att riksdagen hos regeringen begär förslag om miljöavgifter enligt de riktlinjer som anges i motionen.

1988/89:Sk16 av Gösta Lyngå m.fl. (mp) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att en miljöskatt bör införas, som totalt uppgår till 2,50 kr/liter; varav 1,50 kr/liter läggs direkt på flygbränslet och resten tas upp som en flygplatsavgift,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att ett förslag med differentierade flygplatsavgifter snarast bör utarbetas. Avgifterna bör vara lägre i Norrlands inland samt på Gotland,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att ett internationellt samarbete bör inledas genom Nordiska rådet och andra internationella organ syftande till minskat utsläpp av koldioxid samt minskad användning av fossila bränslen i internationell trafik.

Utskottet

I motion Sk13 (m) yrkas avslag på propositionen och begärs nytt förslag om miljöavgift som i sin helhet används till miljöförbättringar inom luftfartsområdet. Härigenom stimuleras enligt motionärerna övergång till miljövänliga motorer och förbättras miljön inom luftfartsområdet även i andra avseenden, som t.ex. minskad användning av glykol vid avisning. Enligt motion Sk15 (fp) syftar en skatt till inkomster för att finansiera utgifter och bör inte användas på miljöområdet. Riksdagen bör genom tillkännagivande markera skillnaden pålagorna emellan (yrkande 1). Motionärerna yrkar inte avslag på förslaget men anser att det bör omarbetas till att avse miljöavgifter, som dels skulle stimulera företagsekonomiska hänsyn gentemot miljön, dels ingå i en samhällsekonomisk kalkyl där varje verksamhet skall bära sina egna miljökostnader. Dessutom anser motionärerna att förslaget brister genom att endast ta fasta på befintlig verksamhet och teknik (yrkande 2).

Utskottet vill erinra om att till grund för det nu aktuella förslaget ligger den av riksdagen våren 1988 antagna trafikpolitiska propositionen (prop. 1987/88:50, TU22, rskr. 56). Syftet med det då antagna förslaget om en särskild miljöavgift på flygtrafikens luftföröreningar var att avgiften skulle utgöra ett komplement till luftfartsavgifterna och ha en styrande funktion genom att en minskning av utsläppen också skulle medföra en minskning av avgiften. Avgiften skulle vidare motsvara den del av flygtrafikens samhällsekonomiska marginalkostnader som försorsakas av flygtrafikens utsläpp av kolväten

och kväveoxider. Kostnaden för inrikesflygets avgasutsläpp uppskattades i propositionen till ca 60 milj. kr. per år, vilket motsvarar den av föredragande statsrådet beräknade intäkten. Av riksdagens beslut framgick även att ingen del av intäkterna skall återföras till dem som utövar den verksamhet som skall avgiftsbeläggas.

I jordbruksutskottets yttrande till trafikutskottet över vissa delar av den trafikpolitiska propositionen delade utskottet den uppfattning som kom till uttryck i ett par motioner att en miljöavgift skulle ha en styrande effekt. Utskottet konstaterade emellertid att detta enligt propositionen även var regeringens avsikt, varför något riksdagens uttalande i frågan inte ansågs påkallat. Även frågan om specialdestinering av avgifterna behandlades av utskottet, som avstyrkte ett sådant förslag (JoU 1987/88:3y s. 6). Det nu framlagda förslaget följer enligt utskottets mening riksdagens beslut. Anledning till ändrade ställningstaganden i den riktning som föreslås i motionerna Sk13 och Sk15 yrkande 2 saknas, varför utskottet avstyrker motionerna.

I propositionen för departementschefen ett terminologiskt resonemang om begreppen avgift och skatt. Visserligen används beteckningen miljöavgift i den trafikpolitiska propositionen, men enligt riksdagens beslut skall ingen del av intäkterna återföras till dem som skall utöva den avgiftsbelagda verksamheten. Inte heller kan ett specificerat vederlag anses utgå för avgiften, varför pålagan statsrättsligt är att anse som en skatt. I likhet med föredraganden kan utskottet konstatera att beteckningen avgift i viss utsträckning används om sådana pålagor som rätteligen är skatter men delar bedömningen att skatt är det i detta sammanhang korrekta uttrycket. Frågan om gränsdragning mellan skatter och avgifter i statsrättslig bemärkelse bör i detta sammanhang i första hand bedömas av skatteutskottet. Från de synpunkter jordbruksutskottet har att företräda avstyrker utskottet motion Sk15 yrkande 1.

Vpk anser i motion Sk14 yrkande 1 att en skatt på flygbränsle motsvarande biltrafikens drivmedelsskatt bör införas, vilket skulle innebära en årlig intäkt av 2 1/4 miljarder kronor.

I motion Sk16 (mp) framhålls principen om införande av en miljöskatt som i och för sig god men motionärerna anser att nivån är alltför låg för att skatten skall kunna få en styrande effekt. Principen bör också utvidgas till att gälla jämförelse mellan olika trafikslag. Förslag om miljöskatt med 2,50 kr. per liter, varav 1,50 kr. läggs direkt på flygbränslet och 1 kr. tas ut som flygplatsavgift, läggs därför fram i motionens yrkande 1. En höjd flygplatsavgift skulle dessutom medföra att också utländsk flygtrafik skulle bidra till kostnaderna. Genom differentierade avgifter med lägre skatt i Norrlands inland och på Gotland skulle även regionalpolitiska aspekter kunna göra sig gällande (yrkande 2).

Utskottet har ovan konstaterat att det nu framlagda förslaget följer riksdagens beslut om införande av miljöavgift, såväl vad avser skattens konstruktion och syfte som dess storlek. Med hänvisning härtill avstyrker utskottet motionerna Sk14 yrkande 1 och Sk16 yrkande 1.

Vad beträffar yrkande 2 i motion Sk16 om differentierade avgifter anser utskottet att detta är en fråga av i huvudsak regionalpolitisk karaktär och som därför inte omfattas av vare sig det aktuella ärendet eller utskottets

beredningsområde. Motionen avstyrks således.

All luftfart med start och landning på svensk mark – även militärflyg och privatplan – bör enligt motion Sk14 yrkande 2 omfattas av miljöskatten.

Utskottet vill till en början erinra om att enligt den trafikpolitiska propositionen miljöavgiften skulle omfatta endast flygtrafik i förvärvssyfte. Till detta kan läggas att den inrikes flygtrafiken i dag domineras av flygplan av typen Fokker F 28 och DC 9/MD 80. Avgasutsläppen från dessa flygplan och från flygplan med högsta tillåtna startvikt på mer än 15 000 kg utgör ca 95 % av inrikesflygets utsläpp av luftföroreningar. Merparten av de mindre flygplan vars högsta tillåtna startvikt inte överstiger 5 700 kg drivs med kolvmotor, som är en teknologi som ur miljösynpunkt ger en kvantitativt försumbar mängd utsläpp. I likhet med föredraganden anser utskottet att dessa flygplan inte bör omfattas av miljöskatten. Utskottet avstyrker således motion Sk14 yrkande 2.

Eftersom luftfartens miljöproblem är av global natur måste enligt miljöpartiet svenska åtgärder på området följas av internationella avtal. Regeringen bör därför inom Nordiska rådet och andra internationella organ inleda ett samarbete på området i syfte att minska utsläppen av koldioxid och användningen av fossila bränslen i internationell trafik. Förslag härom framförs i motion Sk16 (mp) yrkande 3.

Utskottet delar givetvis motionärernas uppfattning att luftfartens miljöpåverkan också har viktiga internationella aspekter. Sveriges internationella åtaganden på luftfartens område utgör emellertid ett hinder mot att belägga den utrikes luftfarten med liknande pålaga som den föreslagna. Inom ramen för den undersökning av miljöpåverkan från utsläpp på hög höjd som har påbörjats av statens naturvårdsverk har SMHI presenterat en förstudie om luftföroreningar från flygtrafik. Utskottet har erfarit att en projektplan kommer att föreligga vid årsskiftet och att undersökningen beräknas kunna presenteras i maj 1990. I detta arbete deltar även luftfartsverket. Av den trafikpolitiska propositionen framgår att de nordiska miljöministrarna i det internationella arbetet kommer att verka för att påskynda utvecklingen och införandet av miljövänligare flygplanstyper. Inte minst med tanke på problemens natur framstår enligt utskottets mening Nordiska rådet som ett naturligt forum för ett framgångsrikt nordiskt samarbete på området. Utskottet vill i sammanhanget betona vikten av Sveriges ansvar som initiativtagare och påskyndare även i detta avseende. Med det anförda anser utskottet syftet med motion Sk13 yrkande 3 tillgodosett. Motionen bör således inte föranleda någon ytterligare riksdagens åtgärd.

Stockholm den 24 november 1988

På jordbruksutskottets vägnar

Karl Erik Olsson

Närvarande: Karl Erik Olsson (c), Hans Gustafsson (s), Sven Eric Lorentzon (m), Grethe Lundblad (s), Lars Ernestam (fp), Jan Fransson (s), Margareta Winberg (s), Åke Selberg (s), Ingvar Eriksson (m), Lennart Brunander (c), Annika Åhnberg (vpk), Åsa Domeij (mp), Inge Carlsson (s), Ove Karlsson (s), Berndt Ekholm (s), Anders Castberger (fp) och Thor Mattisson (m).

1988/89:JoU3y

Avvikande meningar

1. Miljöavgift

Sven Eric Lorentzon, Ingvar Eriksson och Thor Mattisson (alla m)

anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Utskottet vill erinra" och slutar med "avstyrker motionerna" bort ha följande lydelse:

Det av regeringen framlagda förslaget innebär införande av en miljöskatt, inte en miljöavgift. Skillnaden mellan de båda begreppen är enligt utskottets mening att intäkterna från en miljöavgift skall återgå till berörd verksamhet för åtgärder i miljövårdande syfte medan intäkterna från en miljöskatt tillfaller statskassan. Om avgifterna används för miljöförbättringar inom luftfartsområdet – vilket föreslås i motion Sk13 – skulle två syften uppnås. Dels skulle utsläppen av kolväten och kväveoxider minska genom att verksamheten stimuleras att övergå till miljövänligare flygplansmotorer, dels skulle miljön inom luftfartsområdet förbättras även i andra avseenden, om medlen t.ex. avsätts för åtgärder som leder till minskad glykolanvändning vid avisning och minskad användning av urea för rengöring av landningsbanorna vintertid. Mot denna bakgrund kan propositionen inte biträdas. Regeringen bör i stället snarast återkomma till riksdagen med förslag till miljöavgift med den inriktning som här har förordats.

2. Begreppen skatt och avgift

Karl Erik Olsson (c), Lars Ernestam (fp), Lennart Brunander (c) och Anders Castberger (fp)

anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "I propositionen" och slutar med "yrkande 1" bort ha följande lydelse:

I propositionen – (= utskottet) – en skatt. Det är enligt utskottets mening av vikt att skillnaden mellan skatter och avgifter upprätthålls. Till skillnad från föredraganden anser emellertid utskottet – vilket också framförs i motion Sk15 – att miljöavgifter skall syfta till att stimulera företagsekonomiska hänsyn gentemot miljön, samtidigt som de ingår i en samhällsekonomisk kalkyl där verksamheten skall bära sina egna miljökostnader. Ingen av dessa funktioner förutsätter enligt utskottets mening att medlen återförs till den betalande. Avgifterna kan mycket väl användas för andra ändamål såsom forskning, teknisk utveckling och ersättning till skadelidande. Vidare innebär, som motionärerna framhållit, det faktum att avgiftsbetalaren får utnyttja en nytta, nämligen miljön, att ett slags vederlag utgår för avgiften. Härigenom jämsställs miljön med andra nyttigheter och kan åsättas ett pris. Även med den styrande effekt som förslaget enligt föredraganden förväntas få, anser utskottet således termen miljöavgift vara den korrekta.

3. Miljöavgiftens storlek

1988/89:JoU3y

Lars Ernestam och Anders Castberger (fp)

anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "I jordbruksutskottets" och slutar med "avstyrker motionerna" bort ha följande lydelse:

I jordbruksutskottets -- (=utskottet) -- (JoU 1987/88:3 y s. 6). Det nu framlagda förslaget följer enligt utskottets mening riksdagens beslut endast så till vida att avgiften varierar med utsläppsmängden. För att avgiften i realiteten skall bli styrande bör den - vilket framförs i motion Sk15 - självfallet ligga på en sådan nivå att flygbolagen av ekonomiska skäl stimuleras att övergå till ny och miljövänligare teknik. Enligt utskottets mening är avgiften alltför låg för att denna effekt skall kunna uppnås. Därmed kommer förslaget också att ta fasta på redan befintlig teknik, vilket är en brist. Regeringen bör till riksdagen återkomma med förslag om miljöavgift i enlighet med motion Sk15.

4. Flygbränsleskatt

Annika Åhnberg (vpk)

anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Utskottet har" och slutar med "yrkande 1" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening talar miljöskäl för att flygtrafikens snabba expansion bör brytas. Detta kommer inte att bli möjligt genom den nu föreslagna miljöskatten. Utskottet ansluter sig därför till vpk:s förslag om införande av en flygbränsleskatt motsvarande biltrafikens drivmedelskatt. Härigenom skulle statskassan tillföras drygt 2 miljarder kr. årligen och järnvägstrafiken gynnas såväl ekonomiskt som konkurrensmässigt. Utskottet tillstyrker härmed motion Sk14 yrkande 1. Genom vad utskottet sålunda anfört får syftet med motion Sk16 yrkande 1 anses i allt väsentligt tillgodosett.

5. Högre miljöskatt

Åsa Domeij (mp)

anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Utskottet har" och slutar med "avstyrks således" bort ha följande lydelse:

I likhet med miljöpartiet finner utskottet principen om införande av en miljöskatt som i och för sig god men anser att nivån är alltför låg för att skatten skall kunna få en styrande effekt. Principen bör också utvidgas till att omfatta jämförelse mellan olika trafikslag. Utskottet biträder därför yrkande 1 i motion Sk16 att miljöskatten bör utgå med 2,50 kr/liter, varav 1,50 kr. läggs direkt på flygbränslet och 1 kr. tas ut i form av höjd flygplatsavgift. En höjd flygplatsavgift skulle dessutom medföra att också utländsk flygtrafik bidrar till miljökostnaderna. För att även regionalpolitiska hänsyn skall kunna beaktas, bör flygplatsavgifterna vara lägre i Norrlands inland och på Gotland.

6. Miljöskattens omfattning

1988/89:JoU3y

Annika Åhnberg, (vpk) och Åsa Domeij (mp)

anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Utskottet vill" och slutar med "yrkande 2" bort ha följande lydelse:

Även avgasutsläppen från militärflyget och privatflyget bidrar till de miljöskador som orsakas av luftfarten. Utskottet delar därför den uppfattning som framförs av vpk i motion Sk14 att miljöskatt skall påföras all inrikes luftfart.

7. Internationellt samarbete

Åsa Domeij (mp)

anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Utskottet delar" och slutar med "riksdagens åtgärd" bort ha följande lydelse:

Som framhålls av miljöpartiet har luftfartens miljöpåverkan också viktiga internationella aspekter. Detta förhållande medför visserligen att problemen är svårare att bemästra men inte att det är mindre angeläget att vidta åtgärder för att lösa dem. Såväl miljöaspekter som Sveriges konkurrenssituation gentemot omvärlden innebär enligt utskottets mening att svenska åtgärder måste följas av internationella avtal på området. Våra ansträngningar bör i första hand samordnas inom ramen för det nordiska samarbetet.

