

A full-page photograph of a person running on a paved road that stretches into the distance. The road is flanked by trees with vibrant autumn foliage in shades of yellow, orange, and red. In the background, there are dense green forests on rolling hills under a clear sky. The runner is positioned in the lower center of the frame, wearing a white tank top, dark shorts, and a headlamp.

Avståndsskatters effekt för Norrbotten

Innehåll

Inledning	2
Syfte	2
Metod	2
Disposition	3
Nuläge	4
Norrbottnens regionala ekonomi	4
Bruttoregionprodukten per sektor	6
Sysselsättning i Norrbotten	9
Besöksnäringens växande betydelse för Norrbotten	11
Föreslagna styrmedel: Flygskatten och vägslitageavgiften	14
Flygskatten	16
Vägslitageavgiften	17
Flygskatten	18
Tidigare erfarenheter av en flygskatt	18
Flygskatten som styrmedel för att uppnå mindre klimatpåverkan	20
Konsekvensbedömning av flygskatten	21
Vägslitageavgiften	25
Tidigare erfarenheter av vägslitageavgifter	25
Vägslitageavgiften som styrmedel för att uppnå dess uppsatta mål	26
Konsekvensbedömning av vägslitageavgiften	28
Sammanfattning	31
Referenser	35

Inledning

Naturresurser i form av råvaror från skog och malm samt möjligheterna att producera energi från vattenkraft har haft stor betydelse för den norrbottniska samhällsutvecklingen. De industrier som växt fram kring utvinningen av dessa resurser utgör en viktig del av regionens ekonomi och självbild. Norrbotten står för ett betydande bidrag till den totala varuexporten i Sverige genom de naturtillgångar i form av skog och malm som utvinns och vidareförädlas i länet och hade landets högsta varuproduktion per capita 2015.

Samtidigt har besöksnäringen utvecklats och fått en växande betydelse för Norrbottens ekonomi. I detta ingår en växande turismsektor som sådan, men även att exempelvis gruvnäring, biltestverksamhet och utbyggnad av vindkraft kan locka till sig tillfällig arbetskraft och andra besökare till Norrbotten från andra regioner och länder. Besöksnäringen omfattar därmed både fritidsresor och arbets- och affärsrelaterade besök. 2016 hade Norrbotten drygt 2,3 miljoner gästnätter, vilket är drygt 40 % högre än 10 år tidigare.

De avståndsskatter som nu föreslås i form av en flygskatt samt en vägslitageavgift kan ge ekonomiska och konkurrensmässiga konsekvenser för den norrbottniska varuexporten och besöksnäringen. Både besöksnäringen och den varuproducerande industrin i Norrbotten är beroende av goda kommunikationer för deras fortsatta utveckling. Möjligheter till transporter av både gods och personer via väg, flyg och sjöfart är nära sammankopplade med, och påverkar, de utvecklingsmöjligheter som finns inom såväl den varuproducerande industrin som besöksnäringen.

Syfte

Syftet med studien är att göra en ekonomisk konsekvensanalys av hur den föreslagna vägslitageavgiften och flygskatten skulle kunna påverka norrbottniskt näringsliv och Norrbottens ekonomi. Huvudsyftet med studien är att studera just dessa föreslagna skatter och avgifter, och de uppskattade effekterna av dessa kommer därför att redovisas separat för vägslitageavgift och flygskatt, men för att ge bra underlag för analysen diskuteras även erfarenheter från liknande styrmedel i andra länder. Potentiella effekter på sysselsättning och produktion inom varuproducerande industri och turismnäring kommer att analyseras. Analysen kommer att baseras på befintlig ekonomisk statistik.

Metod

Under våren 2017 genomfördes en förstudie av Ion Väyrynen Chytiris och Isak Ström där flygskattens potentiella effekter på tre svenska flygplatser analyserades. En del av resultaten för studien används även här i konsekvensanalysen av flygskatten.

Sekundärdata har samlats in från offentlig statistik som tillhandahållits av organisationer såsom exempelvis SCB, Transportstyrelsen samt Tillväxtanalys som underlag för att genomföra studien. Sekundärdata har använts dels för att kunna beskriva Norrbottens nuläge, men även för att kunna genomföra beräkningar av potentiella effekter av införandet av en flygskatt samt vägslitageavgift och för att jämföra och kontrastera en del av de resultat som framkommit i studien.

Erfarenheter från länder som redan infört (och i vissa fall även avskaffat) liknande skatter/avgifter används för att kunna jämföra och analysera effekterna av ett införande av en flygskatt samt vägslitageavgift i Sverige.

Disposition

Resterande delar av rapporten disponeras enligt följande: I kapitel 2 ges en nulägesbeskrivning av Norrbottens regionala ekonomi. I kapitel 3 ges en introduktion över hur en punktskatt fungerar, och kort presentation av den föreslagna flygskatten samt vägslitageavgiften där respektive styrmedels principiella upplägg och avsedda verkan diskuteras. I kapitel 4 diskuteras flygskatten mer ingående, tidigare erfarenheter av liknande skatter samt potentiella effekter av införandet av en flygskatt. I kapitel 5 diskuteras vägslitageavgiften mer ingående, tidigare erfarenheter av liknande skatter/avgifter samt potentiella effekter av införandet av en vägslitageavgift. I kapitel 6 som är rapportens sista och avslutande kapitel ges en summering av de viktigaste resultaten och slutsatserna av rapportens tidigare avsnitt.

Nuläge

I följande kapitel presenteras information om Norrbottens regionala ekonomi. Sådan information är intressant för att det ger en bättre förståelse för hur vi sedan ska kunna tolka de potentiella effekter införandet av en flygskatt samt vägslitageavgift kan ha på norrbottniskt näringsliv och Norrbottens ekonomi.

Norrbottens regionala ekonomi

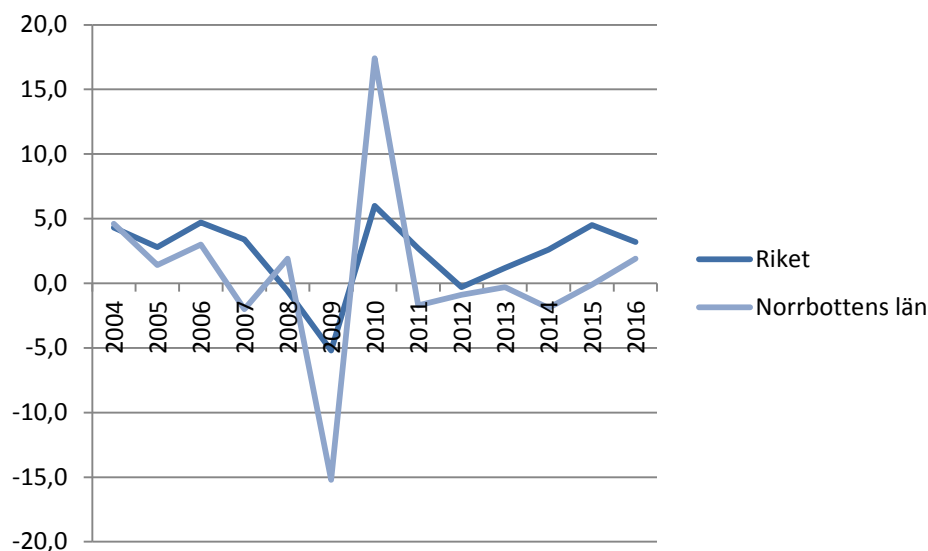
Bruttoregionprodukten (BRP) är ett mått som brukar användas för att mäta storleken på den ekonomiska aktiviteten i en region. SCB beräknar BRP från produktionssidan, vilket innebär att det som mäts är förädlingsvärdet. Med förädlingsvärdet menas värdet av de varor och tjänster som produceras i en region, minus värdet av de insatsvaror som används för att producera dessa varor och tjänster. Med en regions BRP visas det samlade förädlingsvärdet för regionens näringsliv, offentliga myndigheter och hushållens icke-vinstdrivande organisationer. På grund av att summan av alla Sveriges regioners BRP tillsammans utgör bruttonationalprodukten (BNP), kan det vara intressanta att se hur Norrbottens läns bidrag till BNP förhåller sig till andra läns bidrag till BNP. Bruttoregionprodukten mätt per invånare är en vanligt förekommande indikator för att mäta en regions ekonomiska välbefinnande och/eller utveckling.

I tabell 1 nedan presenteras BRP per invånare för Sveriges län över åren 2004 till 2016. Statistiken är hämtat från SCB och presenteras i löpande priser och i tusentals kronor. Det samlade förädlingsvärdet av de varor och tjänster som producerades i Norrbotten fördelat per invånare uppgick år 2016 till 419 000 kronor. Vid en jämförelse med övriga län uppvisar därmed Norrbotten den fjärde högsta BRP per invånare i riket. Av tabellen kan vi även utläsa att BRP per invånare i Norrbotten ökat kraftigt under den mätta tidsperioden.

I figur 1 kan vi se hur Norrbottens BRP har utvecklats från 2004 till 2016 jämfört med riket i genomsnitt. Tillväxten i förädlingsvärdet i Norrbotten har under tidsperioden på det stora hela följt utvecklingen i riket som helhet. Ett exempel på en tydligt negativ avvikelse hittar vi vid övergången 2008 till 2009, vilket sammanfaller med början av den globala ekonomiska krisen.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Riket	312	322	341	360	367	354	375	387	387	393	406	429	444
Stockholms län	436	453	471	501	508	514	524	546	548	552	576	610	627
Uppsala län	283	297	315	318	335	324	338	351	355	371	379	396	420
Södermanlands län	246	253	265	289	296	262	300	308	309	297	298	305	318
Östergötlands län	267	277	291	314	314	316	329	339	339	346	357	374	387
Örebro län	283	276	302	327	333	301	316	336	336	341	352	369	391
Västmanlands län	286	272	310	336	343	309	338	350	353	363	367	399	413
Jönköpings län	258	267	285	288	307	277	305	310	303	310	315	330	338
Kronobergs län	242	247	259	271	267	264	276	292	293	304	309	325	327
Kalmar län	285	293	299	319	317	294	312	307	298	315	324	337	343
Gotlands län	275	284	300	331	321	304	322	327	329	334	347	368	375
Blekinge län	258	262	286	289	311	289	317	318	310	318	319	326	347
Skåne län	310	319	342	358	367	347	368	380	377	388	404	434	453
Hallands län	254	258	273	281	288	262	289	299	305	309	312	327	342
Västra Götalands län	274	277	303	314	313	301	324	339	346	342	349	358	383
Värmlands län	268	273	295	313	317	299	322	331	328	334	336	365	375
Dalarnas län	275	288	305	320	321	298	318	334	329	329	337	351	370
Gävleborgs län	262	272	287	291	303	294	313	303	310	313	325	335	345
Västernorrlands län	287	297	305	312	326	325	345	352	352	351	358	373	378
Jämtlands län	261	274	289	281	313	298	349	325	320	323	332	336	357
Västerbottens län	270	279	304	302	312	297	325	329	337	334	340	362	377
Norrbottens län	286	305	338	341	378	315	414	423	411	407	404	404	419

Tabell 1. BRP per invånare för Sveriges län över åren 2004 till 2016.



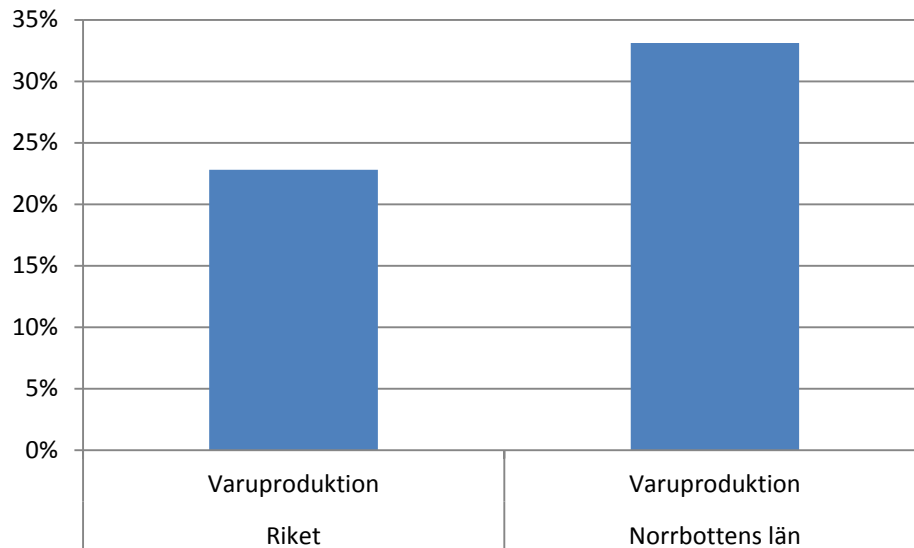
Figur 1. Årlig tillväxt i bruttoregionprodukt per invånare
Källa: SCB, egen bearbetning

Norrbottens BRP visar på väsentligt kraftigare konjunkturvariation än rikets BNP. Att så är fallet, beror på att rikets varu- och tjänsteproduktion är mer diversifierad och i högre grad kommer från tjänsteproduktion, medan Norrbottens BRP i större utsträckning kommer från varuproduktion och särskilt från tillverknings- och utvinningsindustrierna. Vid tiden för den ekonomiska krisen sjönk priserna på järnmalm kraftigt, vilket påverkade Norrbottens BRP, då det innebar lägre vinster i de råvaruproducerande sektorerna.

Efter den tydliga nedgången, steg BRP åter i höjden. Norrbottens totala BRP uppgick till nästan 105 miljarder kronor år 2016. Högst BRP uppvisade Stockholms län med över 1 411 miljarder kronor, vilket utgör nästan en tredjedel av Sveriges totala BNP på cirka 4 405 miljarder kronor. Även om Stockholms läns BRP är tydligast dominerande, uppvisar endast åtta av Sveriges län högre BRP än Norrbotten vilket placerar Norrbotten på den övre halvan när det gäller storleksordningen på länets bidrag till BNP.

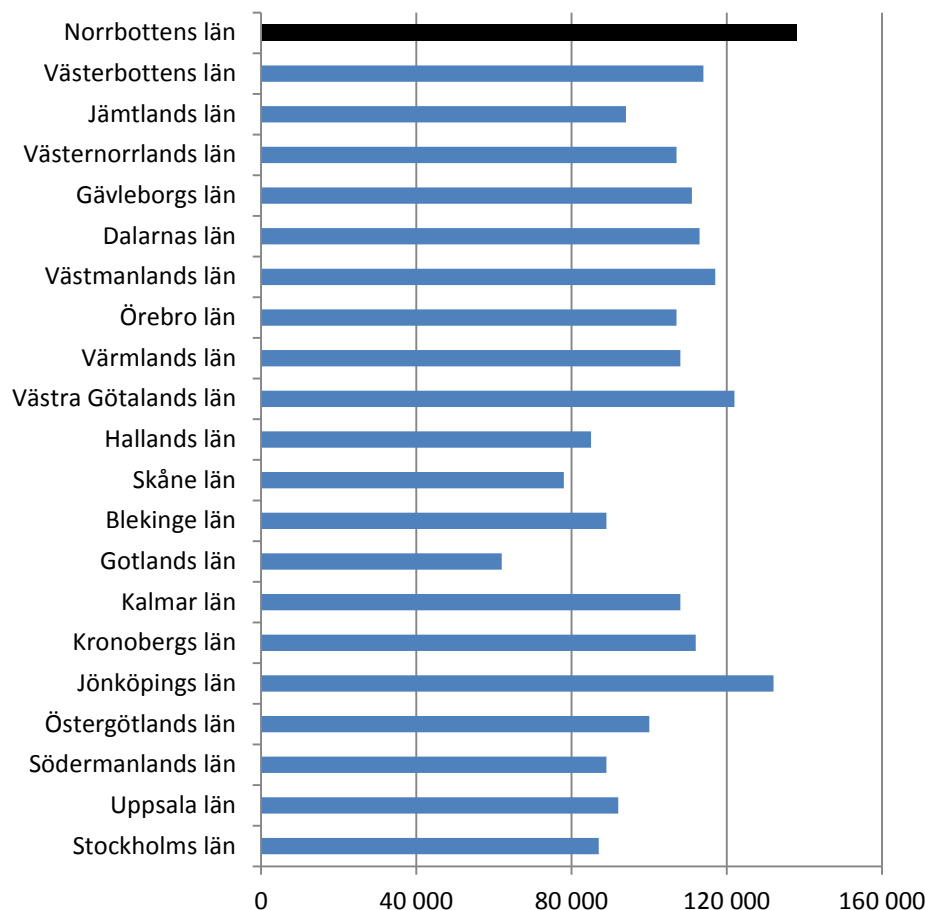
Bruttoregionprodukten per sektor

Som en grundläggande indelning av varifrån bidragen till bruttoregionprodukten kommer kan en indelning göras av det som kommer från varuproduktionen och det som kommer från tjänsteproduktionen (resterande poster består främst av offentlig förvaltning). Varuproduktionens andel av BRP är hög i Norrbotten, vilket kan ses i figur 2. I Norrbotten svarade varuproduktionen för 33,1 procent av BRP år 2016, medan varuproduktionens andel av BNP för riket endast var 22,8 procent. I Norrbotten är därmed specialiseringen på produktion av varor stor.



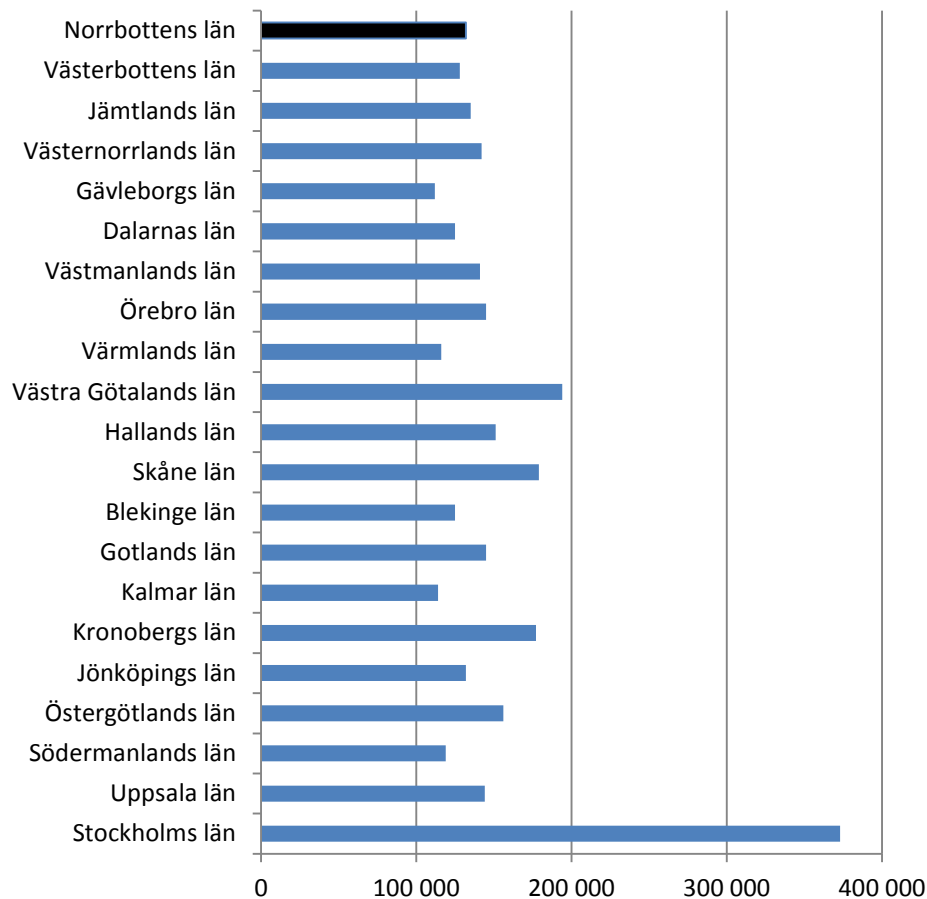
Figur 2. Bruttoregionprodukt varuproduktion 2016 i procent
Källa: SCB, egen bearbetning

År 2016 stod Norrbotten för cirka 3,4 procent av Sveriges samlade varuproduktion och på länsnivå var det endast fem län som hade en högre produktion av varor än Norrbotten. Om vi istället mäter varuproduktionen per capita hade Norrbotten landets högsta varuproduktion mätt i kronor per invånare år 2016, vilket framgår i figur 3. Att Norrbottens ekonomi specialiserats på varuproduktion i så stor omfattning beror på de komparativa fördelar Norrbotten besitter – det vill säga, att vi har de rätta förutsättningarna – för varuproduktion från skog, malm och vattenkraft. Att Norrbotten domineras av råvarubaserade näringar innebär även, som nämndes ovan, att Norrbotten är känsligare för konjunkturvibrationer jämfört med riket (där diversifieringen är större).



Figur 3. Varuproduktion per capita och län år 2016, kronor
Källa: SCB, egen bearbetning

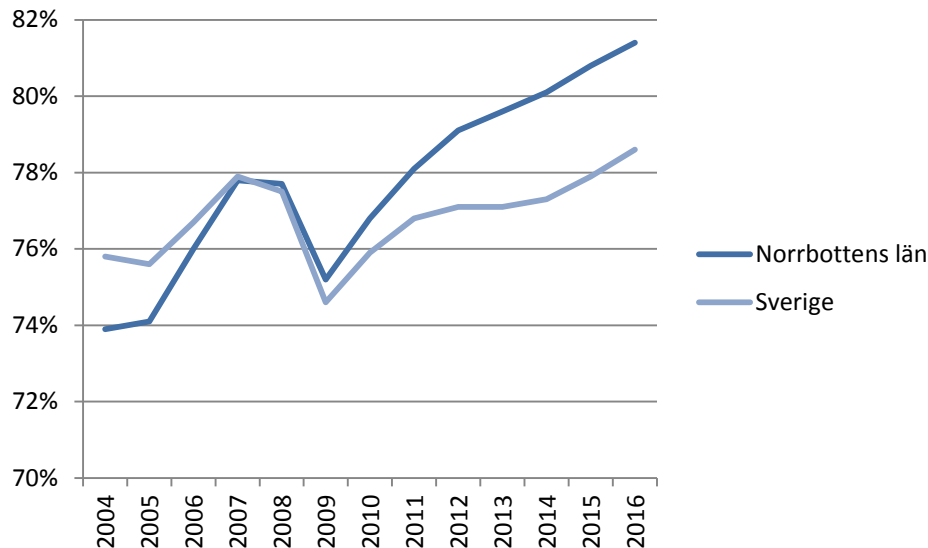
Tjänsteproduktionen i Norrbotten förefaller inte vara lika betydande i jämförelse med övriga landet. I Norrbotten svarade tjänsteproduktionen för 31,6 procent av BRP år 2016, medan tjänsteproduktionens andel av BNP för riket var 46,5 procent. När vi mäter tjänsteproduktionen per capita placerar sig Norrbotten på tolfte plats på listan över länen med landets högsta tjänsteproduktion mätt i kronor per invånare år 2016, vilket framgår i figur 4. Värt att notera här är dock att tjänsteproduktionens andel av BRP i Norrbotten har ökat den senaste tiden. Exempelvis 2006 utgjorde tjänsteproduktionens andel av BRP 27,0 procent medan motsvarande andel för riket var 41,3 procent. Det vill säga, tjänsteproduktionens betydelse för utvecklingen i ekonomin har ökat både för Norrbotten och för landet i stort, men tillväxttakten för tjänsteproduktionen har varit högre i Norrbotten än på nationell nivå.



Figur 4. Tjänsteproduktion per capita och län år 2016, kronor
Källa: SCB, egen bearbetning

Sysselsättning i Norrbotten

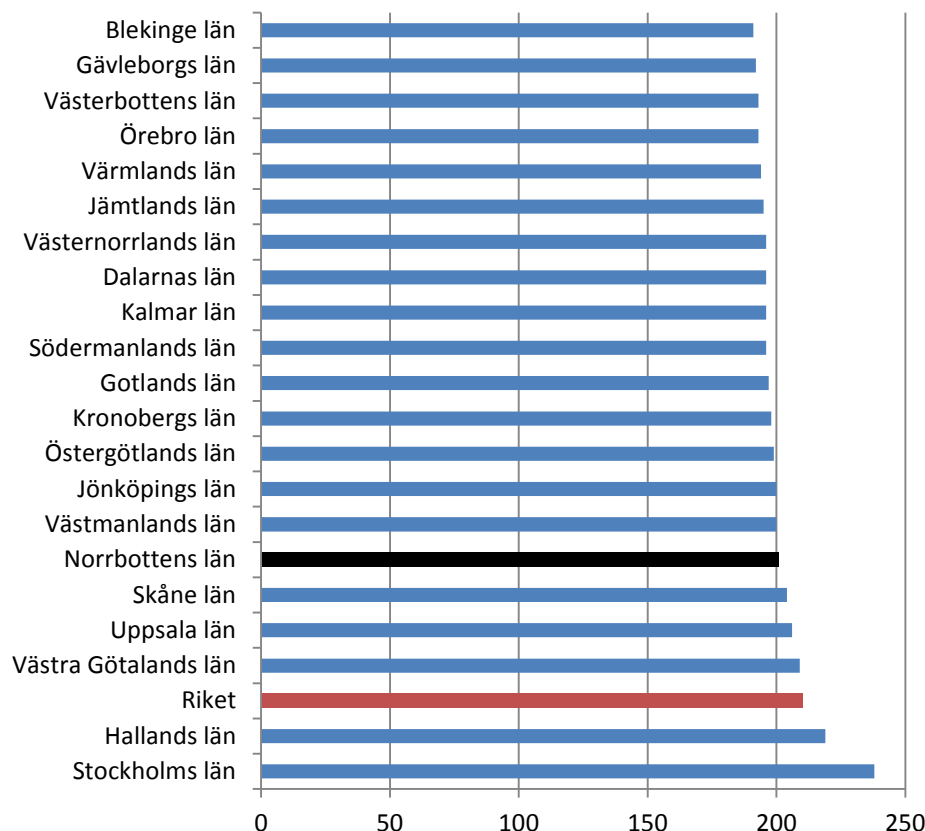
När det gäller förvärvsgraden i Norrbotten, som kan ses i figur 5, följer denna konjunktur-utvecklingen och har varit hög under de senaste åren – cirka tre procentenheter högre än riket. Denna utveckling beror på att sysselsättningen har ökat, men befolkningen i arbetsför ålder har däremot minskat under samma tidsperiod. Det är en positiv utveckling att en större andel av den arbetsföra befolkningen arbetar eftersom försörjningskvoten ökar i och med detta, men risken ökar för matchningsproblematik på arbetsmarknaden, särskilt med tanke på att den arbetsföra befolkningen samtidigt minskar.



Figur 5. Förvärvsfrekvens i riket och i Norrbottens län, befolkningen 20-64 år
Källa: SCB, egen bearbetning

Enligt Örtqvist (2013), som analyserat näringslivets tillväxtförutsättningar, har Norrbotten goda förutsättningar för en fortsatt stark utveckling. Däremot indikerade hans undersökning på att denna matchningsproblematik kan vara en utmaning. Företagarna som ingick i undersökningen uppgav att de i genomsnitt hade som målsättning att dubblera antalet anställda till 2020, samtidigt som de även uppgav att de upplevde svårigheter med att rekrytera kvalificerad personal till sina företag. För att företagen ska kunna utvecklas enligt deras målsättning är det därmed viktigt för Norrbotten att lyckas med att attrahera till sig den kvalificerade arbetskraft företagen efterfrågar.

Att en större andel av den arbetsföra befolkningen arbetar så att försörjningskvoten ökat innebär även att hushållen i Norrbotten har goda inkomster, se figur 6. Norrbotten ligger något under riksgenomsnittet, men som vi även kan utläsa av figuren dras detta riksgenomsnitt främst upp av de höga inkomsterna i Stockholms län.

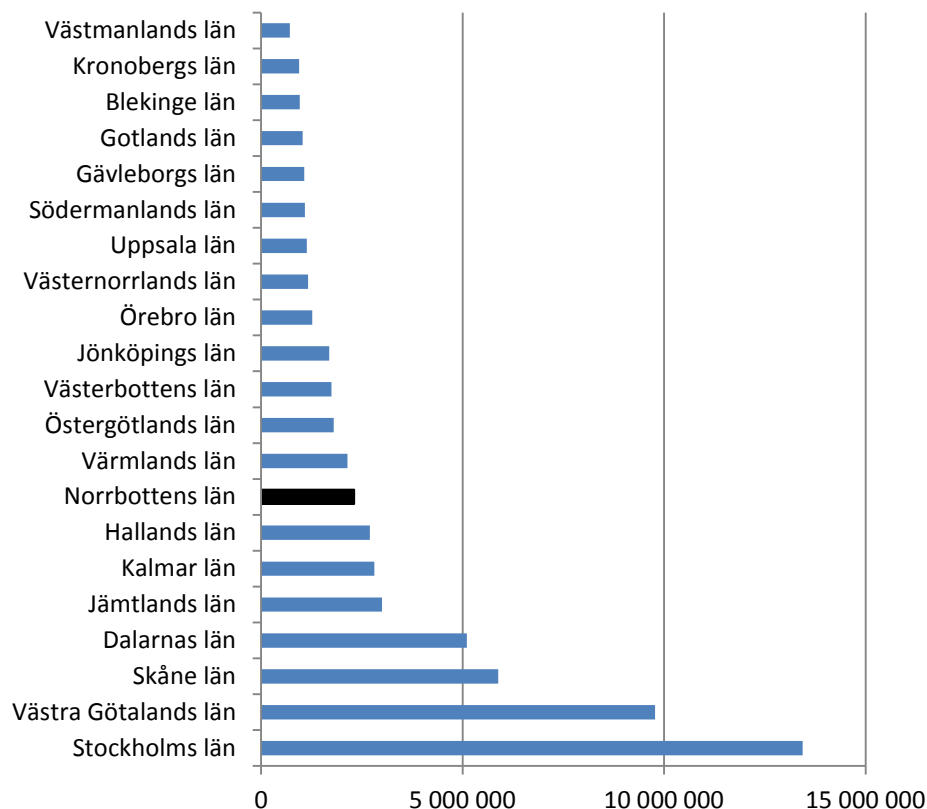


Figur 6. Hushållens disponibla inkomst per invånare 2016, tusentals kronor
Källa: SCB, egen bearbetning

Besöksnäringens växande betydelse för Norrbotten

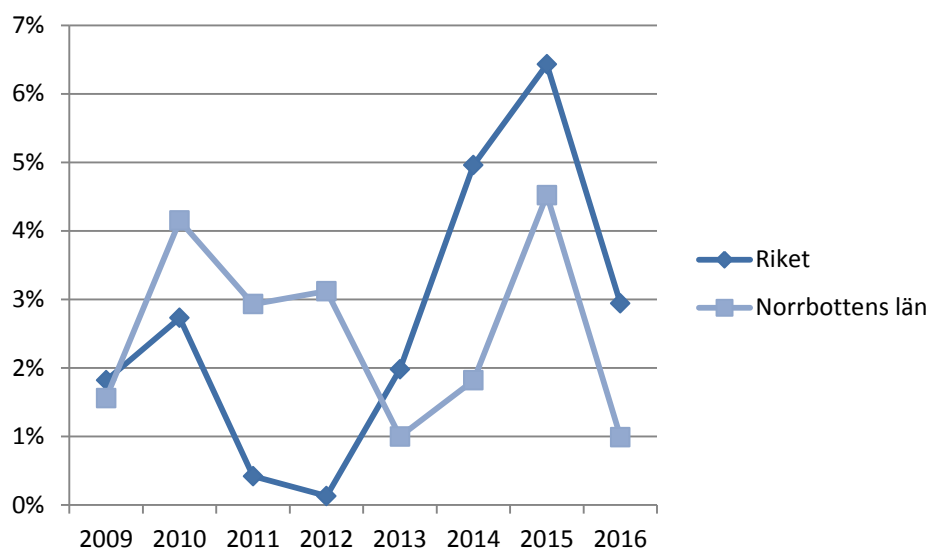
Även om naturresursindustrierna också fortsättningsvis kommer att vara viktiga för länet och riket, har betydelsen av en ökad diversifiering av Norrbottens näringsliv ofta lyfts fram som önskvärt, dels för att öka länets attraktionskraft och dels för att minska ekonomins känslighet för konjunkturvariationer (se exempelvis Ejdemo m.fl., 2014). Som ett stöd i linje med detta resonemang lyfts allt oftare besöksnäringens växande betydelse för Norrbottens ekonomi fram. Eftersom verksamheter som t.ex. gruvnäring, utbyggnad av vindkraft och biltestverksamhet, också kan bidra till att dra till sig arbetskraft och besökare till länet från andra regioner och länder, vilka i sin tur ökar t.ex. antalet övernattningar i länet, används benämningen besöksnäringen i rapporten som ett bredare begrepp än turismnäringen som sådan. En sådan benämning omfattar mer tydligt både fritidsresor och arbets- och affärsrelaterade besök i länet. Därmed kan besöksnäringens utveckling även vara relativt starkt kopplad till utvecklingen i andra branscher. Som indikatorer för besöksnäringens utveckling används samma ansats som Tillväxtverket (2014) använder där man betraktar kommersiella övernattningar samt logiintäkter.

Figur 7 visar antalet gästnätter per län under 2016. Under året hade Norrbotten drygt 2,3 miljoner gästnätter, vilket motsvarar nästan 4 procent av det totala antalet gästnätter i Sverige. Därmed placerar sig Norrbotten på en 8:e plats bland länen när det gäller antalet gästnätter.

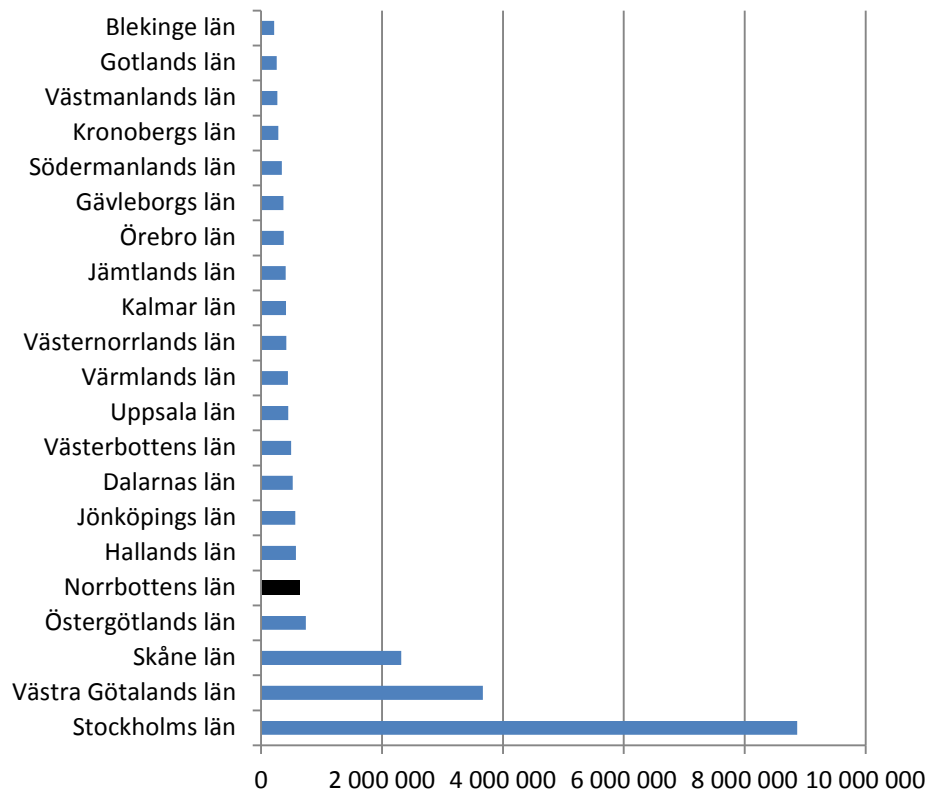


Figur 7. Antal gästnätter per län 2016
Källa: SCB, egen bearbetning

Figur 8 visar den årliga tillväxttakten i antal gästnätter i Norrbotten i förhållande till riket som helhet. Tillväxttakten i Norrbotten följer överlag rikets utveckling. Tillväxttakten är alltid positiv (över noll), med en något högre tillväxttakt än riket i början av perioden och en något lägre tillväxttakt än riket i slutet av perioden.

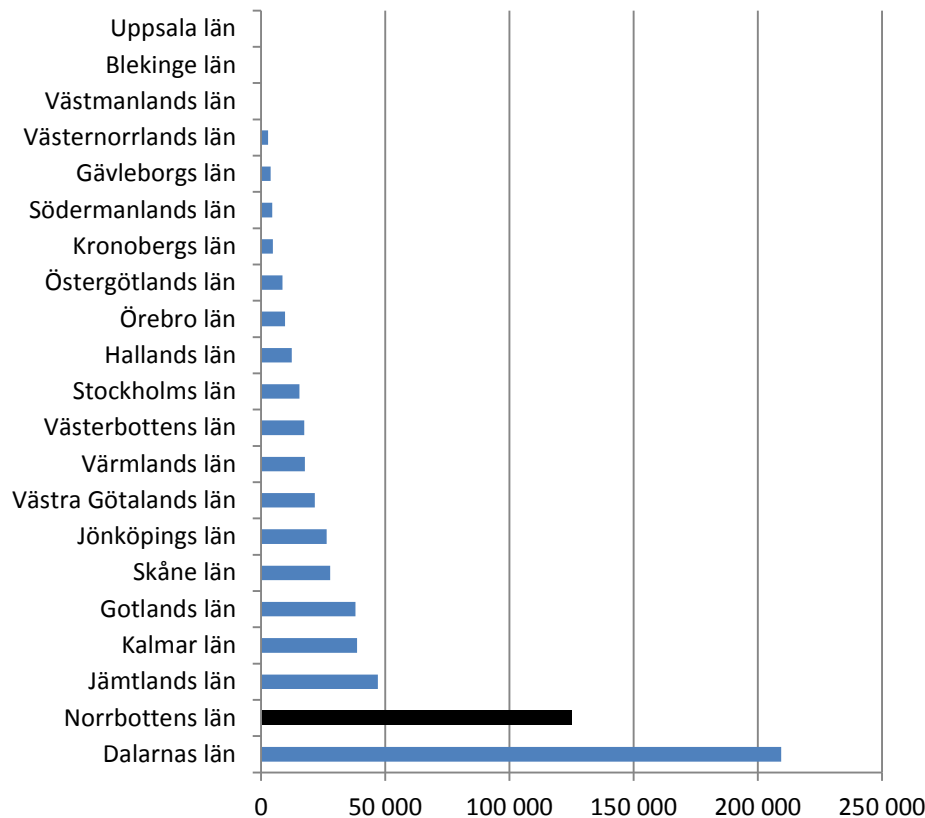


Figur 8. Årlig tillväxttakt, antal gästnätter
Källa: SCB, egen bearbetning



Figur 9. Logiintäkt Hotell, 1000-tals kronor
Källa: SCB, egen bearbetning

Figur 9 visar logiintäkter för hotell i tusentals kronor per län 2016. Av figuren framgår tydligt att det i första hand är storstadsregionerna, särskilt Stockholms län, som dominerar. 2016 hade Norrbotten de femte högsta logiintäkterna för hotell i landet. Figur 10 visar logiintäkterna för stugbyar i tusentals kronor per län 2016 och här framgår att Norrbotten hade de näst högsta logiintäkterna för stugbyar i landet. Vad som bör observeras är att här saknar dock SCB statistik för samtliga län (statistik för Uppsala, Blekinge samt Västmanlands län saknas). Totalt spenderas cirka 640 miljoner kronor på hotell och 125 miljoner kronor på stugbyar i Norrbotten 2016, vilket talar för att besöksnäringen har en betydande roll för länets ekonomi. Av rikets totala logiintäkter av hotell och stugbyar svarar Norrbottens besöksnäring för drygt 3 procent.



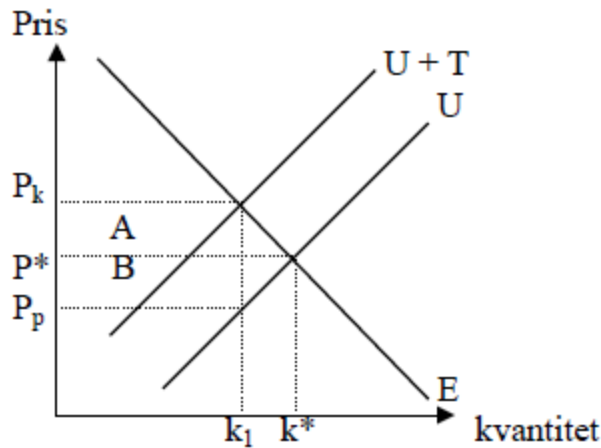
Figur 10. Logiintäkt Stugbyar, 1000-tals kronor
Källa: SCB, egen bearbetning

Föreslagna styrmedel: Flygskatten och vägslitageavgiften

Givet att vi har som avsikt att undersöka de ekonomiska och konkurrensmässiga konsekvenser för den norrbottniska varuexporten och besöksnäringen som de föreslagna avståndsskatter kan ge så måste vi först undersöka dessa skatter/avgifter närmre. I följande kapitel presenteras därmed dels hur själva förslagen ser ut, och dels hur de principiellt är tänkta att fungera. Först ut, innan vi går in på att förklara hur respektive förslag är utformat börjar vi med att ge en kort introduktion över hur en punktskatt fungerar.

Staten kan av ett eller annat skäl vilja påverka utfallet på en marknad. Ett av de möjliga sätten staten har till förfogande är att beskatta en marknad genom att införa en punktskatt, vilken vanligtvis utformas som en enhetlig skatt per såld eller tillverkad enhet. Skatten bärs oftast inte enbart av den som initialt betalar skatten. Skattebördan kan fördelas över till andra. Det vill säga, även om skatten formellt påförs producenterna på en marknad, kan de i sin tur (vanligtvis) vältra över delar av kostnaderna för skatten på konsumenterna så att konsumenterna i praktiken betalar en del av kostnaden. Om och i hur stor omfattning skatten kan föras över beror på utbuds- och efterfrågeelasticiteterna, som är exempel på två känslighetsmått vi använder för att mäta hur mycket beteendet förändras vid beskattning.

Som exempel kan vi utgå från en marknad (i vårt exempel bensinmarknaden) med utbudskurvan U och efterfrågekurvan E . Initialt befinner sig marknaden i jämvikt, med jämviktspriset P^* och jämviktskvantiteten k^* , se figur 11.



Figur 11. Punktskatt på bensin
Källa: egen bearbetning

Generellt enligt modellen ser vi att den efterfrågade kvantiteten på bensin minskar när priset stiger, och när priset minskar så ökar den efterfrågade kvantiteten (allt annat lika). Vi ser även att den utbudna kvantiteten ökar när priset stiger, och när priset sjunker så minskar den utbudna kvantiteten. Vi tänker oss att staten nu beslutar att införa en punktskatt per liter på X kronor som producenterna åläggs att betala in. Eftersom skatten förändrar producenternas produktionskostnader skiftar utbudskurvan uppåt med storleken för skatten X , ny utbudskurva är $U + T$. En del av skatten förs över till konsumenterna, genom att det pris konsumenterna får betala för bensinen stiger och vi får en ny marknadsjämvikt vid priset P_k och kvantiteten k_1 . Både jämviktspriset och jämviktskvantiteten minskar därmed som en följd av punktskatten. Det nya marknadspriset konsumenterna möter blir P_k . Det pris producenterna erhåller är marknadspriset minus skatten, det vill säga, P_p . Det innebär att innan punktskatten infördes betalar konsumenterna priset P^* , vilket även är det pris producenterna erhåller, vid jämviktskvantiteten k^* ; efter det att punktskatten införts betalar konsumenterna i stället ett högre pris P_k , producenterna erhåller ett lägre pris P_p ; och den nya jämviktskvantiteten k_1 blir lägre än tidigare.

Fördelningen av punktskatten ser ut på följande sätt:

A = Konsumenternas del av skattebördan: $(P_k - P^*) \cdot k_1$

B = Producenternas del av skattebördan: $(P^* - P_p) \cdot k_1$

$A + B$ = totala skatteintäkter: $(P_k - P_p) \cdot k_1$

Ju mer känslig efterfrågan på bensin är för prisförändringar (dvs, mer elastisk), desto större del skattebördan kommer producenterna att stå för. Ju mer känsligt utbudet på bensin är för prisförändringar (dvs, mer elastiskt), desto mer av skattebördan kommer

konsumenterna att bära. Vad som avgör hur pass elastisk efterfrågan är beror exempelvis på hur många andra alternativ som finns tillgängliga för konsumenterna att ersätta den efterfrågade varan med, hur pass lång tid konsumenterna har att hitta andra alternativ, samt hur stor andel av konsumentens inkomst som tas i anspråk för just denna vara. Vad som avgör hur pass elastiskt utbudet är beror exempelvis på hur lätt producenterna kan använda eller ersätta sina tillgängliga produktionsfaktorer och hur lång planeringshorisont de har, om de har lätt att ställa om sin produktion eller om det tar tid.

Förutom de direkta effekterna av en skatt på en marknad, kan skatten även påverka andra marknader indirekt. Om vi fortsätter att använda vårt exempel ovan, med en punktskatt på bensin, skulle denna skatt även kunna komma att påverka närliggande komplementärmarknader och substitutmarknader. Det vill säga, om effekten av en punktskatt på bensin innebär att mindre bensin konsumeras, kan det även komma att påverka exempelvis bilmarknaden. Eftersom om mindre bensin konsumeras kommer efterfrågan på bensinbilar att minska. Om punktskatten dessutom enbart införs på bensinmarknaden, kommer efterfrågan på dieslbilar att öka, då konsumenterna substituerar bort sina bensinbilar till fördel för dieslbilar. Det i sin tur påverkar efterfrågan på diesel positivt. Alltså, en skatt som införs på en marknad, kan även påverka andra marknader.

Efter denna mer allmänna genomgång av hur en skatt påverkar en marknad och hur det i sin tur påverkar närliggande marknader går vi över till att titta mer specifikt på de förslag som ligger angående införandet av en eventuell Flygskatt samt Vägsplitageavgift.

Flygskatten

Enligt Prop. 2017/18:1, s 503, syftar flygskatten till att: "... uppmuntra konsumenter att välja mer miljövänliga alternativ, vilket i sin tur kan leda till minskade utsläpp och mindre klimatpåverkan". Skatten är tänkt att bidra till målen inom ramen för det svenska klimatpolitiska ramverket.

- Flygskatten ska tillämpas på kommersiella flygresor och flygresor med svenskt statsflyg.
- Skatten omfattar passagerare som reser från en flygplats i Sverige i flygplan som är godkänt för fler än tio passagerare.
- Skattskyldigt är flygföretaget som utför flygningen.
- Skattens storlek:
 1. 60 kronor per passagerare, för resor med slutdestination inom Europa.
 2. 250 kronor per passagerare för resor med slutdestination som helt eller delvis ligger i annan världsdel än Europa och med ett avstånd om högst 6 000 km från Arlanda.
 3. 400 kronor per passagerare för resor med slutdestination i ett land som ligger i en annan världsdel än Europa och med ett avstånd längre än 6000 km från Arlanda.

Med slutdestination avses den destination som framgår av resedokumentationen.

För att säkerställa att flygskatten inte innebär ökade driftunderskott vid icke-statliga flygplatser i Norrland tillförs ytterligare medel till dessa. För 2018 tillförs ca 85 miljoner kronor och för åren därefter 113 miljoner kronor per år.

Lag om skatt på flygresor föreslås träda i kraft den 1 april 2018.

Principiellt formuleras regeringens förslag därmed som en skatt per passagerare. I linje med diskussionen ovan om en punktskatt kommer åtminstone en del av skattebördan föras över på passagerarna, vilket här leder till ett högre biljettpris. Tanken är att med ett högre biljettpris minskar konsumtionen av flygresor och därmed minskas även utsläppen. Samtidigt innebär de ökade stöden till norrländska flygplatser att prisökningen dämpas, åtminstone delvis.

I linje med diskussionen om punktskatten ovan kan en flygskatt även komma att påverka andra marknader indirekt. Om flygskatten leder till lägre konsumtion av flygresor, kan det i sin tur komma att påverka komplementära marknader till flygresemarknaden såsom exempelvis hotellmarknaden. Det vill säga, om färre flyger, kommer även färre hotellrum att efterfrågas. Det kan i sin tur komma att påverka lönsamhet och sysselsättning i hotellnäringen. Ytterligare exempel på en indirekt effekt av en flygskatt kan vara att personer som flyger in tillfälligt, blir mindre benägna att göra det om resandet blir dyrare, vilket i sin tur påverkar den näring som de var tänkta att flyga in till. Denna påverkan på direkta och indirekta marknader kan även komma att se olika ut i olika delar av landet. Generellt ser förutsättningarna olika ut för olika län och påverkan kan därmed falla ut på olika sätt. För Norrbottens del är det därmed viktigt att analysera hur utfallet av en flygskatt kan komma att påverka norrbottniskt näringsliv och Norrbottens ekonomi.

Vägsplitageavgiften

I budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1) anges att en utredning bör tillsättas för att utreda hur en avståndsbaserad vägsplitageskatt för tunga fordon kan utformas. Ett syfte med att införa en avståndsbaserad vägsplitageskatt är att den tunga trafiken i högre grad ska bära de samhällsekonomiska kostnader den orsakar, såsom exempelvis kostnader för vägsplitage och utsläpp till luft (utom koldioxid, som redan hanteras genom koldioxidskatten).

Sammanfattning från Vägsplitageskattekommitténs, betänkande Vägskatt (SOU 2017:11) från februari 2017:

- Skatten tas ut på statliga vägar samt kommunala vägar och gator, men inte på enskilda vägar och gator.
- Skatten omfattar svenska och utländska lastbilar och lastbils kombinationer med en totalvikt på minst tolv (12) ton. Undantag görs för militär-, polis-, utrycknings-, väghållnings- och veteranfordon.
- Skattskyldig är fordonsägaren, eller i förekommande fall väganvändaren. Med skatten införs nya skyldigheter för de skattskyldiga. All praktisk hantering av skatten kan överlämnas till någon annan (t.ex. en tjänsteleverantör).
- Skattens storlek: tas ut med 0,38–1,69 kronor per kilometer beroende på fordonets viktklass (vägskattevikt), antal hjulaxlar, EURO-utsläppsklass och om det har draganordning eller inte.

- Skatteverket är beskattningsmyndighet, men Transportstyrelsen fattar flertalet beslut för Skatteverkets räkning. Polismyndigheten ska bistå i kontrollverksamheten.

Vägs kattelagen föreslås träda i kraft den 1 maj 2021. Lagen om tjänsteleverantörer för vägs katt föreslås träda i kraft den 1 juli 2020.

Dagens tidsbaserade vägs avgift för vissa tunga godsfordon avskaffas när vägs katten införs. De fordonsskattenivåerna som gäller för närvarande bör ses över och justeras när vägs avgiften avskaffas och vägs katten införs. Dagens trängselskatt och infrastrukturavgifterna på vägs kvarstår oförändrad när vägs katten införs.

Principiellt kan vi se att förslaget formuleras som en skatt per kilometer. I linje med diskussionen ovan om en punktskatt kommer åtminstone en del av skattebördan föras över på de kunder som betalar för transporter, vilket uppmuntrar dessa att byta till andra transportslag och att använda färre transporter. Tanken är att med en högre kostnad per kilometer minskar antalet körda kilometer och därmed minskas även slitaget på vägsarna samt utsläppen. Även en kilometerskatt kan därmed komma att påverka andra marknader indirekt. Om skatten leder till att antalet körda kilometer minskar, kan det i sin tur komma att påverka substitutmarknader till vägs transportmarknaden som exempelvis marknaden för järnvägs transporter eller marknaden för båtfrakt transporter. Det vill säga, om färre vägs transporter efterfrågas, kan det innebära att fler transporter efterfrågas via andra transportslag som tåg eller båt. Branscher som vanligtvis nyttjar vägs transporter i produktionen av sin vara påverkas på olika sätt beroende på vilka alternativ de har till att antingen byta transportslag eller att bära de högre kostnaderna (eller möjligheter att vältra över kostnaderna till sina konsumenter) för att även fortsättningsvis nyttja vägs transporter. Även här kan påverkan på den direkta och de indirekta marknaderna komma att se olika ut i olika delar av landet. Eftersom förutsättningarna ser olika ut för olika län kan påverkan falla ut på olika sätt, så därmed är det även intressant att analysera hur utfallet av en vägs slitageavgift kan komma att påverka norrbottniskt näringsliv och Norrbottens ekonomi.

I de två nästkommande kapitlen kommer de två avståndsskatternas betydelse för Norrbotten att analyseras. I kapitel 4 avhandlas den föreslagna flygs kattens betydelse och därefter avhandlas vägs slitageavgiftens betydelse för Norrbotten i kapitel 5. De föreslagna skatterna avhandlas var för sig i separata kapitel som båda inleds med en diskussion om erfarenheter från andra länder och tidigare studier, följt av en konsekvensanalys av styrmedlets effekter för Norrbotten.

Flygs katten

I följande kapitel avhandlas den föreslagna flygs kattens betydelse för norrbottniskt näringsliv och Norrbottens ekonomi.

Tidigare erfarenheter av en flygs katt

I följande avsnitt presenteras en översikt från tidigare studier och rapporter gällande några exempel av andra länders erfarenheter av flygs katters effekter. Detta kan bidra till

en vidare insikt över de konsekvenser införandet av en flygskatt kan få för norrbottniskt näringsliv och Norrbottens ekonomi.

I Danmark infördes en flygskatt för vissa flygresor år 1991. Efter kritik från EU-kommissionen mot att skatten endast omfattade passagerare som reste utomlands från en dansk flygplats och därmed stod i strid med den fria rörligheten för personer inom EU, kom lagen att ändras till att även innefatta inrikespassagerare. En konsekvens av skatten blev att många danska resenärer kom att välja att resa från flygplatser i Sverige istället. Det vill säga, resenärerna substituerade (i enlighet med diskussionen i kapitel 3) till andra närliggande alternativ som ett sätt för att kunna undvika den extra kostnaden av skatten. Detta innebar negativa effekter på den danska ekonomin då exempelvis turismnäringen drabbades, och den danska flygskatten avskaffades därför 2007 (SOU, 2016:83; Gordijn & Kolkman, 2011).

I Frankrike infördes en flygskatt, *Taxe de l'Aviation Civile (TAC)*, år 1999 vilken tas ut för varje kommersiell flygning och denna skatt är fortfarande i bruk. Skattens storlek bestäms utifrån passagerarens slutdestination. Ett antal undantagsregler finns för de som inte infattas av skatten, däribland flygbesättning och barn under 2 år. Ytterligare en skatt på flyg, solidaritetsskatten, infördes 2006, vilken också tas ut på alla kommersiella flyg, där nivån på skatten beror på slutdestination samt klassen resan kategoriseras in i. Båda skatternas skattenivåer ändras årligen (SOU, 2016:83).

Irland har erfarenhet av införandet samt avskaffandet av två olika skatter på flyg. Fram till år 1999 hade Irland en passagerarskatt som infattade både båt- samt flygresor till utländska destinationer. Skatten avskaffades efter kritik från EU-kommissionen om att skatten stod i strid med den fria rörligheten. År 2009 införde Irland en ny skatt på flyg som nu togs ut på alla passagerare som reste från en flygplats från Irland (med minimigränsen om att flygplatsen hade minst 10 000 passagerare per år). 2014 avskaffades även denna skatt då den ansågs ha för stora konsekvenser på den irländska ekonomin (SOU, 2016:83). Exempelvis observerades att flygbolag som inte hade möjlighet att flytta över skattebördan till resenärerna i form att ett högre biljettpris, istället kom att flytta sin kapacitet till länder där skatten inte tillämpades (Veldhuis & Zuidberg, 2009).

Nederländerna införde en flygskatt år 2008. Skatten togs ut på passagerare resande från nederländska flygplatser och skattenivån baserades på två avståndintervall. I och med att flygskatten introducerades samtidigt som inledningen på den globala finanskrisen, kom antalet avresande passagerare från nederländska flygplatser att minska avsevärt. På grund av det nära geografiska lägena till andra flygplatser som inte infattades av någon flygskatt, kom passagerare i stor omfattning att byta till dessa. Flygplatsen Schiphol's passagerarvolym sjönk med 1,4 miljoner passagerare under perioden. På grund av de negativa effekterna i flyg- och turismbranschen avskaffades skatten 2010 (SOU, 2016:83; Gordijn & Kolkman, 2011).

I Norge infördes en flygskatt på charterresor år 1978. 1995 utvidgades skatteplikten till att gälla även inrikesresor. Skatten avskaffades 2002 då den skattebefrielse som gällde för vissa inrikesresor inte var förenlig med EFTA-traktatet. År 2016 infördes åter en flygskatt i Norge (en skatt som fortfarande är i kraft) som omfattar alla kommersiella flygningar med passagerare från norska flygplatser. Den norska flygskattens syfte anges främst vara fiskalt, det vill säga, att dra in pengar till statskassan. Den kommersiella flygtrafiken vid

flygplatsen Rygge, en flygplats i närheten av Oslo som användes av Ryanair, lades ned i slutet av 2016 som följd av skatten (SOU, 2016:83).

I Tyskland infördes 2010 en flygskatt, vilken motiverades med både fiskala skäl och miljöskäl. Skatten tas ut för passagerare som reser från tyska flygplatser och differentieras baserat på avstånd. Flera undantag från skatten finns där exempelvis passagerare i militärflyg eller barn under 2 år skattebefrias. Enligt de studier som genomförts över de effekter den tyska flygskatten medfört, är resultaten från dessa tvetydiga. Fichert, med flera (2014) fann att flygskatten minskade efterfrågan på flygresor med 1.2 till 2.8 procent, medan Thiessen, med flera (2013) inte fann någon sådan effekt; däremot tydde Thiessen med fleras resultat på att efterfrågan på resor från lågprisflygbolag var mer priskänslig än efterfrågan på flygresor med andra bolag, vilket i så fall innebär att en flygskatt påverkar lågprisbolagen mer. Vidare fann de att skattens effekt på sysselsättningen blev att arbetstillfällen flyttar mellan sektorer. Däremot påverkades inte storleken på sysselsättningen av flygskatten.

År 2011 införde Österrike en flygskatt. Skatten gäller för både kommersiella och icke-kommersiella luftfartygsoperatörer. Flygskatten tas ut på resor från de sex största flygplatserna i Österrike och differentieras baserat på avstånd i tre olika klasser. Som utredningen (SOU 2016:83) påvisar har inte effekterna av den österrikiska flygskatten studerats i någon större utsträckning. Den studie som refereras i SOU:n genomfördes av Shönflug med flera (2014), som undersökte om en eventuell överflyttning av passagerare från österrikiska flygplatser till flygplatser i närbelägna länder har skett sedan skatten infördes. Resultaten indikerade att det inte har skett någon större flykt av passagerare. Skälet för detta var, förklaras med att Tyskland har en liknande skatt.

Flygskatten som styrmedel för att uppnå mindre klimatpåverkan

En flygskatt är inte särskilt verksam som styrmedel för att minska flygets klimatpåverkan, påpekar Konjunkturinstitutet i sin årliga miljöekonomiska rapport från 2017. Eftersom flygbolag inom EES sedan 2012 omfattas av EU ETS, som sätter ett tak för de samlade växthusgasutsläppen för de företag som omfattas, måste flygbolagen för flygningar inom EES köpa och lämna in utsläppsrätter som motsvarar koldioxidutsläppen. Om en flygskatt leder till att ett flygbolag minskar antalet flygningar inom EES minskar bolaget samtidigt sina utsläpp och behöver färre utsläppsrätter, och då blir det automatiskt fler utsläppsrätter över till andra utsläppskällor inom EES. Därmed blir det totala antalet utsläppsrätter oförändrat, och därmed påverkas inte heller EU:s samlade växthusgasutsläpp. Flygskatten kan bara bidra till en minskad klimateffekt om skatten leder till att färre flygningar från Sverige till något land utanför EES genomförs. I linje med detta påpekas i utredningen (SOU:2016:83) att Sverige som ett slags föregångsland kan bidra till att öka möjligheterna att på sikt införa ett internationellt mer effektivt klimatstyrmedel, det vill säga, mer styrande på det sätt som en koldioxidskatt eller bränsleskatt skulle vara. Betydelsen av att föregå med gott exempel kan i så fall vara betydligt större än den direkta effekten av skatten. Samtidigt bör dock nämnas att exempelvis EU-kommissionen (2013) varnat för att lokala och nationella åtgärder som riktar sig mot företag som också omfattas av EU ETS riskerar att undergräva det gemensamma ETS-systemet. Sådana åtgärder införs ofta i frustration över att ETS-systemet anses ge för låga priser på utsläppsrätter och ge för dåliga incitament till teknikutveckling och utsläppsminskningar, men i och med att man i

regel genomför dessa åtgärder utan att ta hänsyn till det samlade utsläppstaket blir effekten dels oförändrade utsläpp från EU ETS som helhet, dels att priset på utsläppsrätter sjunker ytterligare och att man därmed bidrar till ännu sämre incitament för teknik-utveckling och utsläppsminskningar i resten av EU.

Flygskatten kritiseras även för att ingen hänsyn tas till vilket bränsle som används för att genomföra flygningen. Om skatten dessutom innebär att fler personer substituerar bort flyg till andra transportalternativ som exempelvis bilresor, kan detta istället innebära att den svenska klimatpolitiken fördras. Reseaktiviteter skulle i så fall flytta från EU ETS-sektorn som har låga marginalkostnader för att reducera utsläpp till transportsektorn som har högre marginalkostnader.

Konsekvensbedömning av flygskatten

I följande avsnitt presenteras en konsekvensanalys av den förslagna flygskattens effekter för Norrbotten.

För att kunna genomföra skattningar av hur stor beteendeförändring (hur mycket den efterfrågade kvantiteten på flygresor ändras) som införandet av en flygskatt kan medföra för flygresenärerna i Norrbotten, genomförs en kvantitativ skattning baserad på Statens institution för kommunikationsanalys (SIKA) rapport från 2006 och Transportstyrelsens trafikstatistik från 2015. SIKAs elasticitetsskattningar (se tabell 2) från 2006 är de senaste som finns tillgängliga för Sverige, och flygskatteutredningen, SOU: 2016:83, använde samma siffror.

Resesyfte/Elasticitet	Inrikes	Europa	Övriga Världen
Privatresor	-1.0	-0.7	-0.7
Tjänsteresor	-0.2	-0.1	-0.1

Tabell 2.
Källa: SIKA, 2006.

Av vad som kan observeras av elasticitetssuppgifterna ovan, skiljer sig den uppskattade beteendeförändringen åt mellan privat- och tjänsteresor. Elasticiteten för privatresor är relativt sett högre än tjänsteresors. Det vill säga, känsligheten för prishöjningar i kategorin privatresor är högre. Ett implementerande av en flygskatt förväntas därav påverka rese-närsbeteendet för de som reser privat i högre grad än de som resor i tjänsten. Därför delas statistiken gällande totala antal resor upp beroende på om resan var en privat- eller en tjänsteresa. Transportstyrelsens statistik från 2015 används som underlag för respektive flygplatsernas trafikstatistik. Lagförslaget om skatt på flygresor används, då skatteinivåerna kan fungera som ett mått på de prisförändringar som sker. Ingen hänsyn tas här till de eventuella effekter som det extra stödet till norrländska flygplatser kan tänkas få, vilket även är i linje med de beräkningar som redovisas i Betänkande av Utredningen om skatt på flygresor (SOU 2016:83). Det extra stödet till de norrländska flygplatserna diskuteras istället senare i rapporten. Priser på flygbiljetter baseras på SIKAs uppgifter om genomsnittspris för privat- respektive tjänsteresor. Därefter räknas resenärsbortfallet för respektive flygplats fram vilket redovisas i tabell 3.

Bortfall i antalet avresande	Luleå-Kallax	Stockholm-Arlanda	Malmö-Sturup
Inrikes (Privat)	42 927	202 788	48 090
Inrikes (Tjänst)	1 430	6 754	1 602
Inrikes (Totalt)	44 356	209 542	49 692
Utrikes Europa (Privat)	1 376	247 193	14 768
Utrikes Europa (Tjänst)	28	4 982	298
Utrikes Europa (Totalt)	1 404	252 175	15 065
Utrikes Övr. världen (Privat)	621	64 951	1363
Utrikes Övr. världen (Tjänst)	12	1 282	27
Utrikes Övr. världen (Totalt)	633	66 232	1 389
Totalt resenärsbortfall	46 393	527 949	66 146

Tabell 3.

Källa: Väyrynen Chytiris & Ström, 2017.

För att lättare kunna göra en jämförelse av en flygskatts effekter på resenärsbortfallet, redovisar tabell 4 bortfallet i procent. Av tabellen framgår varje resenärskategoris bortfall som en andel av resenärskategoriens totala avresande resenärer samt det totala bortfallet av antalet avresande resenärer som en andel av varje flygplats totala antal avresande resenärer.

Vad som är viktigt att poängtera här är dock att resenärsbortfall inte nödvändigtvis innebär att en flygplats får ett mindre resenärsantal än innan skatten infördes. I Transportstyrelsens prognoser förutspås antalet passagerare i genomsnitt öka med 3.6 procent per år (Transportstyrelsen, 2015). Med resenärsbortfall avses här bortfall jämfört med hur många resor som skulle gjorts om en flygskatt inte infördes.

Bortfall i antal avresande (%)	Luleå-Kallax	Stockholm-Arlanda	Malmö-Sturup
Inrikes (Totalt)	8 %	8 %	8 %
Utrikes Europa (Totalt)	3 %	3 %	3 %
Utrikes Övr. världen (Totalt)	5 %	5 %	5 %
Totalt resenärsbortfall	8 %	5 %	6 %

Tabell 4.

Källa: Väyrynen Chytiris & Ström, 2017.

Av tabell 3 framgår att Luleå-Kallax förväntas få ett resenärsbortfall på drygt 46000 resenärer, vilket vi kan se i tabell 4 motsvarar ett procentuellt bortfall på cirka 8 procent av deras totala antal avresande resenärer. Enligt Betänkande av Utredningen om skatt på flygresor (SOU 2016:83) beräknas cirka 40 procent av resorna flyttas över till andra trafikslag. För Luleå-Kallax del skulle det i så fall innebära att nästan 19000 resor istället skulle genomföras med till exempel bil eller tåg. Av tabell 3 och 4 framgår även att resenärsbortfallet är minst i Luleå-Kallax baserat på bortfallet i antalet resande, men procentuellt sett påverkas Luleå-Kallax i högre grad än de två övriga flygplatserna. Dels kan det förklaras av att Luleå-Kallax har större andel privatresenärer jämfört med de två andra

flygplatserna och att denna kategori har en högre känslighet för prisökningar jämfört med tjänsteresenärer, dels kan även en tänkbar förklaring ligga i att Luleå-Kallax med sitt geografiska läge inte har lika många alternativa resesubstitut för resenärerna som Stockholm-Arlanda och Malmö-Sturups flygplats har.

Av tabell 4 framgår även att total kategorin inrikesresenärer är känsligast för ett införande av en flygskatt. Effekten av en flygskatt leder till ett bortfall om cirka 8 procent. Därefter kommer kategorin med resenärer från övriga världen med ett bortfall på cirka 5 procent. Minst reagerar Europaresenärer, vilka uppskattas få ett bortfall på cirka 3 procent.

Givet informationen om resenärsbortfall samt informationen om genomsnittliga biljettpriser kan även flygbolagens intäktsbortfall för respektive flygplats tas fram, vilket redovisas i tabell 5. Priser på flygbiljetter baseras på de skillnader SIKAs genomsnittspriser redovisar för inrikes, Europa, och övriga världen, samt mellan privat- och tjänsteresor.

Flygbolagens intäktsbortfall (Kr)	Luleå-Kallax	Stockholm-Arlanda	Malmö-Sturup
Avr. Inrikes (Privat)	30 048 683	141 951 656	33 663 007
Avr. Inrikes (Tjänst)	2 573 388	12 156 876	2 882 934
Inrikes (Totalt)	32 622 071	154 108 532	36 545 941
Avr. Utrikes Europa (Privat)	1 788 605	321 350 835	19 197 945
Avr. Utrikes Europa (Tjänst)	85 963	15 444 913	922 684
Utrikes Europa (Totalt)	1 874 568	336 795 748	20 120 629
Avr. Utrikes Övr. världen (Privat)	2 422 641	253 307 106	5 314 023
Avr. Utrikes Övr. världen (Tjänst)	116 470	12 174 535	255 360
Övr. världen (Totalt)	2 539 111	265 481 641	5 569 383
Totalt intäktsbortfall	37 035 750	756 385 921	62 235 953

Tabell 5.

Källa: Väyrynen Chytiris & Ström, 2017.

Viktigt att notera här är att ett intäktsbortfall inte nödvändigtvis innebär att flygbolagen faktiskt får minskade intäkter efter att flygskatten implementerats. Däremot visar intäktsbortfallet de intäkter som uteblir på grund av de resenärer som köper mindre resor på grund av införandet av flygskatten. Exempelvis visar tabell 5 visar att en flygskatt skulle innebära ett intäktsbortfall för flygbolagen på Luleå-Kallax med cirka 37 miljoner kronor, ett intäktsbortfall på cirka 756 miljoner kronor för Stockholm-Arlanda och ett intäktsbortfall på cirka 62 miljoner kronor för Malmö-Sturup.

Enligt statens offentliga utredning SOU, 2016:83, är flygföretagen särskilt känsliga för intäktsbortfall under införandefasen av en skatt på flygresor. Om flygföretagen ska kunna ta ut det extra påslaget flygskatten innebär för bolaget vid försäljning av biljetter behövs en lång framförhållning, då biljetter ofta säljs sex till åtta månader innan resan sker. Om

flygföretagen inte har möjlighet att ta ut det påslag skatten innebär från resenärerna i god tid innan skattens införs, kan det medföra stora underskott för flygföretagen.

Vidare anses turismnäringen vara den bransch som riskerar att drabbas hårdast av införandet av en flygskatt. Främst förväntas företag inom hotell, vandrarhem och stugbranschen påverkas, och av dessa väntas hotellbranschen påverkas mest eftersom flygresenärer i större uträkning förväntas bo på hotell än i stugbyar. Turister som bor på vandrarhem eller i stugbyar väljer i större utsträckning andra transportmedel än flyg för sin resa (SOU, 2016:83). Om vi antar att resenärsbortfallet även kan användas som en lämplig uppskattning av hur stor andel som inte heller kommer spendera pengar på hotellövernattningar, kan följande överslagsräkning göras. Om det totalt spenderas cirka 640 miljoner kronor på hotell i Norrbotten 2016 kan vi anta att en liknande summa skulle spenderas under kommande år om inte skatten införs. Om det totala resenärsbortfallet för Luleå-Kallax vid införandet av en flygskatt uppskattas bli cirka 8 procent, innebär detta att ungefär 50 miljoner kronor mindre kommer att spenderas om flygskatten införs. Vad som behöver poängteras här är att denna minskning på 50 miljoner baseras på antagandet om att alla uteblivna flygresenärer också uteblir från Norrbotten, dvs. att ingen utnyttjar något annat resealternativ för att ta sig till hotellen. Rimligheten i det antagandet kan ifrågasättas och användningsområdet för ett sådant antagande är framförallt att det kan utgöra en referenspunkt för ett scenario med det sämsta tänkbara utfallet där ingen substituerar från flygresor till andra transportalternativ. Enligt en studie av Ferguson och Forslid (2016) minskar produktionen inom turismbranschen med 0.3 procent för varje procents försämring av tillgängligheten. Givet Norrbottens resenärsbortfall skulle det innebära att cirka 15 miljoner mindre skulle spenderas på hotellövernattningar i Norrbotten. Detta kan ses som en mer försiktig skattning av effekten av en flygskatt.

En försvårande faktor för analysen av effekten av den minskade inrikesturismen och utfallet på exempelvis hotellbranschen är att samtidigt som vi kan förvänta oss att inrikesturismen minskar på grund av resenärsbortfallet för inrikesflyg, kan det samtidigt förväntas öka då en del av de resenärer som väljer bort en utrikessemester istället väljer ett inrikesturismmål.

Flygskatten kan även förväntas ge konsekvenser för sysselsättningen. Exempelvis kan vi vänta oss att resenärsbortfallet i flygbranschen kommer resultera i att efterfrågan på arbetskraft i just den sektorn kommer att minska. Enligt statens offentliga utredning, SOU, 2016:83 kan vi vänta oss att två tredjedelar av flygresenärerna i inrikestrafiken substituerar sitt flygresande till andra transportalternativ. Det påverkar i sin tur efterfrågan på arbetskraft inom dessa transportalternativ positivt. Dessutom som vi påpekade ovan gällande osäkerheten om inrikesturismen, kan en minskad utrikesturism innebära att efterfrågan på inrikesturism ökar och i så fall ökar sysselsättningen inom berörda företag i denna sektor.

Sammanfattningsvis förväntas implementerandet av en flygskatt kunna få negativa konsekvenser för sysselsättningen inom flygbranschen, däremot när det gäller effekterna på sysselsättningen för ekonomin som helhet är effekterna inte med säkerhet entydligt negativa (SOU, 2016:83). Skillnader kan dock uppstå mellan regioner. Regionalt för flygresenärer i glesbygd (exempelvis i Norrbotten) förväntas dessa drabbas något mer av den föreslagna skatten. Till skillnad från andra resenärer har dessa ofta inte någon möjlighet att substituera sitt flygresande till alternativa transportmedel. Därmed får resenärer från

glesbygd i större utsträckning acceptera en högre kostnad (på grund av ett högre biljettpris) då de inte kan ändra sitt resebeteende. På grund av sitt geografiska läge är det rimligt att anta att resenärer från exempelvis Kirunas flygplats inte kommer reagera och ändra sitt beteende i lika stor utsträckning som det antas göra enligt SIKAs genomsnittliga elasticitetssuppskattningar (se tabell 2). Detsamma kan antas gälla för resenärer från Gällivares flygplats. Alltså, även om effekterna av en flygskatt kan förväntas vara begränsade, kan regionala skillnader förekomma på grund av tillgången till tillgängliga substitut, vilket gör att vissa delar kan drabbas hårdare.

Vägsitageavgiften

I följande kapitel avhandlas den föreslagna vägsitageavgiftens betydelse för norrbottniskt näringsliv och Norrbottens ekonomi.

Tidigare erfarenheter av vägsitageavgifter

I följande avsnitt presenteras några exempel av andra länders erfarenheter av avstånds-baserade avgifters och skatters effekter. Detta kan bidra till en vidare insikt över de konsekvenser införandet av en vägsitageavgift kan få för norrbottniskt näringsliv och Norrbottens ekonomi.

Inom ramen för Eurovinjettsamarbetet, vilket Sverige är en del av, tas en tidsbaserad vägsitageavgift ut för tunga fordon. Samarbetet går ut på att en vägavgift tas ut, i något av de samarbetande länderna, för färd på övriga anslutna länders vägnät under samma tidsperiod. Vägavgiften gäller för lastbilar eller lastbils kombinationer med en totalvikt på minst 12 ton och varierar med antal axlar och EURO-utsläppsklass. År 1994 när första avtalet slöts inkluderade samarbetet Belgien, Danmark, Nederländerna, Luxemburg och Tyskland. Sverige anslöt sig till samarbetet 1998. Tyskland drog sig ur samarbetet 2003 och Belgien drog sig ut 2016 (SOU, 2017:11).

Även Bulgarien införde en tidsbaserad vägavgift 2004. Här omfattas dock alla godsfordon, oavsett vikt, av avgiften. I övrigt differentieras avgiften med avseende på antal axlar, viktklass och EURO-utsläppsklass. I Litauen infördes en tidsbaserad vägavgift 2005. Även den är på liknande sätt differentierad med avseende på viktklass och EURO-utsläppsklass. Däremot är inte antal axlar något som tas hänsyn till när man sätter avgiften. I Rumänien finns en tidsbaserad vägavgift sedan 2010. Avgiften differentieras med avseende på viktklass och antal axlar. Storbritannien har en tidsbaserad vägavgift sedan 2014 för lastbilar med en vikt över 12 ton och differentieras baserat på fordonets viktklass och antal axlar.

Förutom dessa exempel på tidsbaserade vägavgifter finns en rad länder som infört avstånds-baserade skatter för fordon, det system som nu föreslagits även för Sverige. Exempelvis införde Nya Zeeland ett vägtullsystem för både tunga och lätta dieselfordon 1978. Transportföretagen betalar tullen för en viss vikt och ett visst antal maxkilometer för att få tillstånd att använda det allmänna vägnätet. De intäkter Nya Zeeland får in via sitt vägtullsystem uppgår till ungefär 7.5 miljarder kronor, där de tunga fordonen står för cirka 5,7 miljarder av dessa. Systemets driftskostnader uppgår till ungefär 156 miljoner, vilket motsvarar ungefär 3 procent av intäkterna.

I Schweiz infördes 2001 en avståndsbaserad skatt för tunga lastbilar över 3.5 ton. Syftet med skatten är att kompensera för kostnader orsakade av transporter med tunga lastbilar, skydda alpreionen, uppmuntra omställning från vägtransporter till järnvägstransporter samt stödja finansieringen av nya järnvägstunnlar. Utvärderingar visar att intäkterna från skatten uppgår till cirka 11.5 miljarder kronor per år. Driftskostnaderna för systemet uppgår till cirka 800 miljoner (det vill säga, 7 procent av intäkterna). En tredjedel av intäkterna går till olika kantonerna och resten går till konfederationen. De pengar som går till konfederationen används främst för att finansiera järnvägstunnlar. Pengarna används även för att finansiera tekniska system såsom kontrollsystem, vägkantutrustning osv.

I samband med att Tyskland gick ur Eurovinjettsamarbetet 2003, påbörjades arbetet för att införa det vägtullsystem som sedermera infördes 2005. Syftet med systemet är att finansiera transportinfrastrukturen, införa principen "användaren betalar", nyttja transportkapaciteten mer effektivt, använda en utsläppsrelaterad avgift för att skydda miljön samt skapa mer rättvisa konkurrensvillkor mellan väg- och järnvägstransporter (villkorens syfte var att gynna en omflyttning från väg- till järnvägstransporter). De årliga intäkterna från avgiften uppgår till cirka 44 miljarder. Driftskostnaderna för systemet uppgår till cirka 10.5 miljarder. Utvärderingar av systemet pekar på att det varit delvis framgångsrikt när det gäller att uppfylla de uppsatta målen. Transportkapaciteten nyttjas mer effektivt och tomgångskörningen har minskat, men omflyttning till järnvägstransporter har inte skett i den utsträckning som önskats (vilket främst sägs bero på värnvägens kapacitetsbrist).

Ungern införde en avståndsbaserad vägtull 2013 för lastbilar tyngre än 3.5 ton. Syftet med systemet är att finansiera infrastrukturen, men även att införa principerna "användaren betalar" och "förorenaren betalar". Intäkterna av systemet uppgår till cirka 5.7 miljarder kronor, driftskostnaderna uppgår till cirka 400 miljoner kronor. Majoriteten av överskottet ska användas för underhåll och utveckling av vägnätet.

Det finns även ett antal länder som har eller har haft planer på att införa avståndsbaserade skatter för fordon. Exempelvis har Storbritannien länge haft planer på att införa en avståndsbaserad vägtull. Även Nederländerna och Danmark har haft planer på en sådan. Ingen av dessa länder har kommit till att realisera sina planer utan fått stanna av ett eller annat skäl vid just detta (SOU, 2017:11). Frankrike har haft vägtullar tidigare och har haft planer på att återinföra sådana igen, men för närvarande drivs inte den frågan. Bulgarien planerar att sätta igång ett system för avståndsbaserade vägtullar med start 2019.

Vägslitageavgiften som styrmedel för att uppnå dess uppsatta mål

Kilometerskattdiskussionen i Sverige har en lång historia. Under åren 1974 till 1993 hade Sverige ett kilometerskattesystem som omfattade de flesta dieseldrivna fordonen. Kilometerskatten kritiserades bitvis hårt och ett avgörande skäl till att den avskaffades 1993 var att de beskattningsåtgärder som vidtogs vid gränserna innebar hinder och ansågs komma i konflikt med EU:s regler om fri rörlighet. Utöver detta hade man även inom EU under en längre tid diskuterat gemensamma regler för fordonsskatt. Dessutom framhölls kilometerskattesystemet som tekniskt komplicerat, administrativt tungt och resurskrävande för såväl myndigheter som fordonsägare. I samband med avskaffandet av skatten infördes 1993 istället en punktskatt på dieselolja.

Diskussionen om kilometerskatten upphörde inte i och med detta; i SOU, 2017:11 presenteras ett antal exempel på hur diskussionen om kilometerskatten fortgick. Exempelvis nämns att trafikrelaterade skatter och avgifter ska motsvara de kostnader som fordonen ger upphov till i 1998 års trafikpolitiska beslut. I prop. 2001/02:20 påpekas att en differentiering av avgifter är ett viktigt medel för att uppnå ett långsiktigt hållbart transportsystem. 2004 föreslår Vägtrafikskatteutredningen att en kilometerskatt ska återinföras, men endast för tunga lastbilar. I prop. 2004/05:150 nämns att införandet av en kilometerskatt för tunga fordon är en viktig åtgärd för att bidra till en hållbar utveckling av vägtrafiksektorn. I prop. 2005/06:160 framhålls att en kilometerskatt för tunga lastbilar kan bidra till en hållbar utveckling. 2006 genomförde Konjunkturinstitutet en analys av hur ett eventuellt införande av en svensk kilometerskatt skulle påverka skogsindustrin. SIKAs genomförde två konsekvensanalyser under 2007. Även i SOU 2013:84 diskuteras kilometerskatten, i budgetpropositionen för 2015 anges att en utredning bör tillsättas, och så vidare.

Konjunkturinstitutets analys från 2006 visar på att konkurrensvillkoren för skogsindustrin riskerar att försämrats med införandet av en kilometerskatt. Eftersom skogsindustrin är starkt beroende av många långa och tunga transporter, skulle en kilometerskatt slå hårt mot branschen. Eftersom vissa delar av skogsindustrin redan är hårt konkurrensutsatt på den internationella planet, skulle en svensk kilometerskatt kunna slå hårt på dessa delar. Effekterna av skatten bedöms däremot vara av mindre betydelse för andra branscher.

Konjunkturinstitutet diskuterar även vem som i slutänden tvingas bära kostnaden för kilometerskatten, det vill säga, skattebördans fördelning. Som vi diskuterade tidigare är det vanligtvis inte enbart den som är skattskyldig som i slutändan bär skattebördan. Den skattskyldiga kan eventuellt ha möjligheter att vältra över kostnaden på andra. Hur mycket de kan vältra över på andra beror på hur känsliga dessa är för prisökningar, det vill säga hur mycket de reagerar på en eventuell prisökning. I Konjunkturinstitutets rapport diskuteras några övervältringsmöjligheter. Exempelvis kan åkarna vältra över en del av skattekostnaden på transportköparna (skogsindustrin). Skogsindustrin i sin tur kan erbjuda skogsägare mindre betalt för råvaran. Skogsindustrin kan även vältra över kostnaden på sina kunder, eller så kan företag som bär skattekostnaden försöka minska andra kostnader. Enligt Konjunkturinstitutets bedömning blir övervältringen förmodligen en kombination av dessa möjligheter, även om skogsindustrin förmodligen får bära en relativt stor del av skattebördan. Eftersom skogsindustrins produkter i hög grad är utsatt för stor internationell konkurrens, blir det svårt att vältra över så stora delar av skattekostnaderna på konsumenterna.

Vidare bedömer Konjunkturinstitutet att effekterna på produktion och sysselsättning sannolikt inte kommer vara jämnt fördelade över landet, så att även om den samlade effekten blir liten kan stora effekter på lokal och/eller regional nivå inte uteslutas. Beroende på hur stor andel av produktionskostnaderna som beror på vägtransportkostnader slår därmed kilometerskatten olika hårt i olika delar av landet. Där andelen är hög kommer de största negativa sysselsättningseffekterna att ske.

Även analysen i SIKAs rapport Kilometerskatt för lastbilar – Effekter på näringar och regioner från 2007 pekar på att kilometerskattens påverkan beror mycket på hur stor andel av produktionskostnaderna som utgörs av transportkostnader. SIKAs fokuserade sin

analys på varugrupperna; rundvirke, livsmedel och högvärdiga produkter. Även de fann att transportkostnadsökningarna i genomsnitt är små, men att variationen inom olika branscher och olika regioner kan bli stora och att märkbara effekter på enskilda enheters produktion och sysselsättning inte går att utesluta.

SIKA fick även uppdraget att genomföra en andra studie, Kilometerskatt för lastbilar – Kompletterande analyser, även den är från 2007. Här kompletterar de sin tidigare analys genom att jämföra den samhällsekonomiska nyttan av införandet av en kilometerskatt med kostnaderna av densamma. Enligt SIKAs analys bedöms den samhällsekonomiska allokeringsförbättringen ligga i intervallet 180 till 400 miljoner kronor per år, medan kostnaden bedöms ligga kring 350 miljoner kronor per år. Enligt deras beräkningar blir därmed de uppskattade samhällsekonomiska intäkterna och kostnaderna av en kilometerskatt av samma storleksordning. Därmed går det inte att med säkerhet hävda att vinsten är större än kostnaden för en kilometerskatt.

Givet att syftet med att införa en avståndsbaserad vägslitageskatt är att den tunga trafiken i högre grad ska bära de samhällsekonomiska kostnader den orsakar, såsom exempelvis kostnader för vägslitage och hälsokostnader knutna till utsläpp till luft är det senaste förslaget som läggs fram i statens offentliga utredning SOU, 2017:11 inte särskilt verksamt för att uppnå uppsatta mål. I slutet av februari 2017 meddelade regeringen att de inte har som avsikt att gå vidare med utredningens förslag om en avståndsbaserad kilometerskatt. Förslaget kritiserades bland annat för att det ansågs missgynna svenskt jordbruk, skogsbruk och landsbygd. Senare, i juli väcktes debatten till liv igen då regeringen meddelade att de vill att frågan om en avståndsbaserad kilometerskatt ska utredas vidare. Denna gång ligger uppdraget att utreda kilometerskatten vidare som ett gemensamt uppdrag hos Skatteverket, Transportstyrelsen och Trafikverket.

Konsekvensbedömning av vägslitageavgiften

Om syftet med skatten är att den tunga trafiken i högre grad ska bära de samhällsekonomiska kostnaderna den orsakar, i form av exempelvis vägslitage och de hälsokostnader som associeras med utsläppen från den tunga trafiken, är inte en distansbaserad skatt det mest effektiva styrmedlet för att uppnå detta. Detta på grund av att de hälsokostnader som är knutna till utsläppen (i form av exempelvis partikelutsläpp eller/och buller), är ett värre problem i tätbefolkade områden jämfört med glesbygd. Det senaste förslaget, Vägslitageavgiften, gör ingen geografisk differentiering.

Kritiken mot Vägslitageskattekommitténs betänkande Vägskatt (SOU, 2017:11) riktar exempelvis in sig på att ingen geografisk differentiering föreslås. Enligt utredningen bedöms en geografisk differentiering mellan tätort och landsbygd göra systemet påtagligt mer kostsamt, och hur stora de ekonomiska fördelarna med ett sådant system skulle bli skulle därmed vara betydelsefullt för om differentieringen går att motivera eller inte (SOU 2017:11, s. 380). Som förklaring till de extrakostnader som skulle uppkomma med ett sådant system anges det faktum att ungefär 75 procent av trafikarbetet för tunga lastbilar sker på landsbygden och att det framförallt är de längre och tyngre fordonskombinationerna som använder vägarna på landsbygden. Dessa ställer i sin tur höga krav på ett satellitbaserat tekniskt kontrollsystem som kan skilja på landsbygd och tätort, vilket innebär att en sådan differentiering skulle leda till fördyrning av systemet som kan minska skattens samhällsekonomiska lönsamhet.

Vidare fann utredningen (SOU, 2017:11) en differentiering baserat på geografisk områden som svårmotiverad. Det vill säga, en differentiering som tar hänsyn till områden där alternativ till vägtransporter inte finns är svår att genomföra. Dels beror dessa svårigheter på gränsdragningsproblem: om ett visst område bör definieras som ett sådant område är i många fall oklart, om området inte helt uppenbart är utan järnvägsförbindelser eller ligger långt från en hamn. Dels kan svårigheterna ligga i att bristen på alternativ till vägtransporter beror på att efterfrågan är för låg för att transportföretag ska erbjuda ett annat alternativ än vägtransporter. Bristen på alternativ kan även bero på att det finns begränsad kapacitet hos det konkurrerande transportmedlet. Eftersom kostnader för vägslitage och hälsoeffekter även skulle uppstå i områden som fått skattelättnader finner utredningen att en sådan differentiering är svårmotiverad. Vidare framfördes att ett sådant system skulle innebära ökade kostnader som inte motsvaras av nyttan av det. De eventuella stödåtgärder som ett visst område kan tänkas behöva bör enligt utredarnas bedömning skapas utanför vägskattesystemet.

För Norrbottens del kvarstår alltså de risker som framfördes enligt tidigare utredningar i och med att detta förslag inte har med någon geografisk differentiering. Företag i Norrbotten som i större utsträckning är beroende av lastbilstransporter riskerar högre kostnader jämfört med andra regioner, vilket kan innebära direkta konkurrenss nackdelar. Exempelvis har jordbruk och skogsbruk i Norrbotten, jämfört med genomsnittet för konkurrenter i resten av landet, längre körsträckor vilket leder till högre kostnader. Givet att skatten baseras på avstånd utan att hänsyn tas till skillnader mellan tätort och landsbygd, eller vissa geografiska områden, kommer exempelvis Norrbotten drabbas hårdare av skatten än genomsnittet.

I Sverige uppgick den totala transporterade godsmängden under 2015 till cirka 650 miljoner ton där lastbilstrafiken stod för cirka 40 procent av det totala transportarbetet (Stridsberg m.fl., 2017). Om vi mäter olika varugrupperns andel av lastbilstransporter utifrån transporterad godsmängd i ton, stod varugruppen malm och andra produkter från återvinning för drygt 30 % av transporterarna och varugruppen med produkter från jordbruk, skogsbruk och fiske stod för cirka 15 % av transporterarna, där rundvirke stod för majoriteten av den senare varugruppen (Pettersson m. fl., 2015). Enligt den officiella statistiken utgör transportkostnadernas andel av företags produktionskostnader i genomsnitt cirka 2 %. Däremot råder det stora skillnader mellan olika branscher när det gäller transportkostnaders andel av produktionskostnaderna.

Branscher som är beroende av naturresurser för sin verksamhet, har vanligtvis mycket högre transportkostnadsandel. För trävaru- och pappersindustri utgör transportkostnaderna i genomsnitt närmare 8 % av de totala produktionskostnaderna. För enskilda produkter inom skogs- och gruvindustrin kan transporterarna utgöra uppemot 30 % (von Utfall Danielsson m. fl. 2015). I Norrbotten, som vi kunde utläsa i figur 2, utgör varuproduktionen 33,1 % av BRP år 2016, och i figur 3 kunde vi utläsa att länet har landets högsta varuproduktion mätt i kronor per invånare år 2016. För Norrbottens del skulle därmed ett införande av en vägslitageavgift få större konsekvenser jämfört med rikets genomsnitt: Dels finns ingen geografisk differentiering med i det senaste förslaget, vilket som diskuterades ovan skulle innebära nackdelar för ett län som Norrbotten med långa avstånd (som leder till högre kostnader). Vidare har Norrbottens ekonomi i stor utsträckning specialiserats på varuproduktion från skog och malm. I dessa branscher i sig utgör

transportkostnaderna redan som det är en större (ibland mycket större) andel av produktionskostnaderna, vilket gör att ett skattepåslag procentuellt får större effekt.

I linje med Konjunkturinstitutets och SIKAs tidigare analyser av en kilometerskatt från 2006 respektive 2007, riskerar därmed även det senaste förslaget om en sådan skatt i Vägslitageskattekommitténs betänkandet om Vägskatt (SOU 2017:11) innebära samma problematik. Effekterna av en sådan skatt på produktion och sysselsättning skulle sannolikt inte bli jämnt fördelade över landet, och även om den genomsnittliga samlade effekten blir liten kan att stora effekter på regional nivå som för Norrbottens län inte uteslutas. Kilometerskattens påverkan beror även i detta förslag mycket på hur stor andel av produktionskostnaderna som utgörs av transportkostnader, och detta ser olika ut för olika branscher, vilka i sin tur är ojämnt fördelade över landet. Där transportkostnadernas andel av de totala produktionskostnaderna är hög kommer de största negativa sysselsättningseffekterna att ske, vilket sannolikt innebär att Norrbottens sysselsättning skulle påverkas i högre grad av den föreslagna vägslitageavgiften än riket i genomsnitt.

Ytterligare en differentieringsaspekt som utredningen kritiserar för är att förslaget inte innehåller någon differentiering med avseende på vilken typ av bränsle fordonet drivs på. Utredningen anser att det inte finns någon möjlighet att differentiera för detta inom ramen för nuvarande Eurovinjettdirektiv. Att inte differentiera skatten med avseende på vilken typ av bränsle som används, kommenterade Konjunkturinstitutet i sina kommentarer till budgetpropositionen för 2016 gör att styrmedlet som sådant blir alltför trubbigt. Om även lastbilar som drivs på biodrivmedel ska betala kilometerskatt är det tveksamt hur verkamt skatten är som klimatstyrande styrmedel. Konjunkturinstitutet menar att den föreslagna kilometerskatten i så fall bör motiveras på andra grunder, att den kan vara ett bra sätt att internalisera kostnaderna för vägslitage från tung trafik.

Det nya utredningsuppdraget inriktas på att hantera denna kritik. Utredarna har som uppdrag att dels undersöka möjligheten att göra en differentiering och att ta ut olika höga avgifter i olika delar av landet, och dels att undersöka möjligheterna att ta en lägre avgift i de glesare delarna av landet.

Sammanfattning

I följande kapitel presenteras en summering av de viktigaste resultaten och slutsatserna av de föregående kapitlen. Syftet med studien har varit att göra en ekonomisk konsekvensanalys av hur den föreslagna vägslitageavgiften och flygskatten skulle kunna påverka norrbottniskt näringsliv och Norrbottens ekonomi.

Baserat på den statistik som presenteras i kapitel 2 som gav oss information om Norrbottens regionala ekonomi, kan exempelvis följande konstateras när det gäller Norrbottens läns förutsättningar. Vid en jämförelse med övriga län uppvisar Norrbotten den fjärde högsta BRP per invånare i riket år 2016. Tillväxten i BRP per capita i Norrbotten följer i stora drag rikets utveckling, men visar på en väsentligt högre konjunkturvariation än rikets BNP. Att Norrbottens BRP är mer konjunkturkänsligt än rikets BNP beror på att Norrbottens BRP i högre grad kommer från varuproduktion och då särskilt från tillverknings- och utvinningsindustrierna. Därmed är Norrbottens traditionella roll som en industriregion där de lokala naturresurserna utvinns och vidareförädlas, fortfarande den dominerande. 2016 utgjorde varuproduktionens andel av BRP i Norrbotten cirka 33,1 procent, jämfört med varuproduktionens andel av BNP, cirka 22,8 procent. Varuproduktionen mätt i kronor per capita år 2016 landets högsta. Specialiseringen på varuproduktion är därmed stor i Norrbotten. Tjänsteproduktionen i Norrbotten är däremot mindre betydande än övriga län i riket. Vid en mätning av värdet av tjänsteproduktionen per capita, placerar sig Norrbottens län på en tolfte plats jämfört med övriga län.

Beträffande sysselsättningen, visar sig förvärvsgraden i Norrbotten ha följt konjunkturutvecklingen och varit hög under de senaste åren. Sysselsättningen har ökat, men befolkningen i arbetsför ålder har under samma tidsperiod minskat. Det problem som kan uppstå till följd av denna utveckling, är att risken för matchningsproblematik på arbetsmarknaden ökar, vilket potentiellt ökar betydelsen för många företag i länet av att kunna anställa inresterad personal. Betydelsen av diversifiering av Norrbottens näringsliv lyfts fram som en möjlighet att minska ekonomins konjunkturkänslighet, och där ses besöksnäringens växande betydelse för Norrbottens ekonomi som ett steg i rätt riktning.

När det gäller besöksnäringen, hade Norrbotten 2016 nästan 4 procent av det totala antalet gästnätter i Sverige, vilket placerar Norrbotten på en 8:e plats bland länen. Under samma år hade länet de femte högsta logiintäkterna för hotell i landet och de näst högst logiintäkterna för stugbyar. Cirka 765 miljoner kronor spenderades på hotell och stugbyar i Norrbotten 2016, vilket talar för att besöksnäringen har en betydande roll för länets ekonomi. Norrbottens besöksnäring svarar för drygt 3 procent av rikets totala logiintäkter av hotell och stugbyar.

I kapitel 3 gavs en introduktion över hur en punktskatt fungerar, och korta presentationer av den föreslagna flygskatten samt vägslitageavgiften där respektive styrmedels principiella upplägg och avsedda verkan diskuteras. I genomgången av hur en punktskatt fungerar konstaterades att en skatt har såväl direkta effekter på den marknad där skatten införs såväl som indirekta effekter på närliggande marknader. I genomgången av de föreslagna avståndsskatterna principiella upplägg och verkan konstaterades att även de kan väntas ge både direkta och indirekta effekter. Eftersom förutsättningarna ser olika ut för olika län och påverkan kan falla ut på olika sätt är det därmed viktigt att analysera hur

utfallet av avståndsskatterna kan komma att påverka norrbottniskt näringsliv och Norrbottens ekonomi.

I kapitel 4 diskuteras flygskatten mer ingående, tidigare erfarenheter av liknande skatter samt potentiella effekter av införandet av en flygskatt. Kapitlet inleds med tidigare erfarenheter av en flygskatt. Av de sju länder som exemplifieras i rapporten har fyra kvar en gällande flygskatt. De upplevda negativa konsekvenserna av införandet av en flygskatt (som i sin tur i flera fall lett till att den befintliga skatten ersatts med en annan flygskatt, eller helt och hållet avskaffats), var exempelvis följande: flygskatten stod i strid med den fria rörligheten inom EU (om den exempelvis endast omfattade resenärer som reste utomlands från landets flygplats); flygresenärer i det beskattade landet visade sig välja att resa från andra länder som inte infört en flygskatt; flygskatten visade sig ge negativa effekter på landets ekonomi, exempelvis då turismnäringen drabbades eller om flygbolag flyttade sin kapacitet till länder där skatten inte tillämpades.

Som styrmedel för att minska flygets klimatpåverkan, kan en flygskatt inte anses som särskilt verksamt i och med det gemensamma EU-systemet för utsläppsrätter. Om en flygskatt leder till att ett flygbolag minskar antalet flygningar inom EES minskar behöver bolaget köpa färre utsläppsrätter, vilket leder till att fler utsläppsrätter finns tillgängliga för andra utsläppskällor inom EES. Därmed blir det totala antalet utsläppsrätter oförändrat, vilket innebär att EU:s samlade växthusgasutsläpp förblir detsamma. Flygskatten bidrar endast till en minskad klimateffekt om skatten leder till att färre flygningar från Sverige till något land utanför EES genomförs. EU-kommissionen (2013) varnar dock för att lokala och nationella åtgärder som riktar sig mot företag som också omfattas av EU ETS riskerar att undergräva det gemensamma ETS-systemet. I regel införs lokala åtgärder utan att hänsyn tas till det samlade utsläppstaket och effekten blir således dels oförändrade utsläpp från EU ETS som helhet, och dels att priset på utsläppsrätter sjunker vilket bidrar till sämre incitament för teknikutveckling och utsläppsminskningar i resten av EU.

I konsekvensbedömningen av flygskatten framgick att Luleå-Kallax förväntas få ett resenärsbortfall på drygt 46000 resenärer, vilket motsvarar ett procentuellt bortfall på cirka 8 procent av deras totala antal avresande resenärer. Givet att cirka 40 procent av resorna flyttas över till andra trafikslag innebär detta att nästan 19000 resor istället skulle genomföras med exempelvis bil eller tåg. I antalet resenärer räknat blir resenärsbortfallet minst i Luleå-Kallax jämfört med Stockholm-Arlanda och Malmö-Sturup, men procentuellt sett påverkas Luleå-Kallax mest. Det kan tänkas bero på den högre andelen privatresenärer vid Luleå-Kallax flygplats, då dessa har en högre priskänslighet jämfört med tjänsteresenärer. En annan förklaring kan tänkas ligga i att det geografiska läget och antalet alternativa resesubstitut skiljer sig åt. Intäktsbortfallet för Luleå-Kallax flygplats uppskattas bli cirka 37 miljoner kronor.

Turismnäringen anses vara den bransch som riskerar att drabbas hårdast av införandet av en flygskatt. Om cirka 640 miljoner kronor spenderas på hotell i Norrbotten och det totala resenärsbortfallet uppskattades bli 8 procent, innebär det att ungefär 50 miljoner mindre kommer att spenderas om skatten införs, givet att ingen ut resenärsbortfallet utnyttjar något annat resealternativ för att ta sig till hotellen. Vid en mer försiktig skattning av effekten av en flygskatt, där merparten hittar andra resealternativ, kommer ungefär 15 miljoner mindre att spenderas på hotellövernattningar i Norrbotten.

Flygskatten kan även förväntas ge konsekvenser för sysselsättningen. Efterfrågan på arbetskraft inom flygbranschen kan förväntas påverkas negativt av resenärsbortfallet. Två tredjedelar av flygresenärerna i inrikestrafiken förväntas substituera sitt flygresande till andra transportalternativ, där sysselsättningen i sin tur påverkas positivt. Samtidigt som vi kan förvänta oss en minskad inrikesturism på grund av resenärsbortfall för inrikesflyg, kan vi även förväntas oss att denna näring påverkas positivt av en flygskatt då en del av de resenärer som väljer bort en utrikessemester istället förväntas välja ett inrikesturismmål. Sysselsättningen för företagen som berörs av inrikesturismen påverkas därmed av nettoeffekten av skatten.

Flygresenärer i glesbygd (exempelvis i Norrbotten) förväntas drabbas något mer än andra flygresenärer av den föreslagna skatten då de ofta har sämre möjligheter att substituera sitt flygresande till alternativa transportmedel, vilket även innebär att de därmed i större utsträckning får acceptera en högre kostnad i form av ett högre biljettpris. På grund av sitt geografiska läge är det rimligt att anta att resenärer från exempelvis Kirunas eller Gällivares flygplatser inte kommer reagera och ändra sitt beteende i lika stor utsträckning som de antas göra enligt de genomsnittliga elasticitetsuppskattningarna. Det innebär att även om de samlade effekterna av en flygskatt kan förväntas vara begränsade på nationell nivå, kan regionala skillnader förekomma på grund av tillgången till tillgängliga substitut, vilket gör att vissa delar av landet kan drabbas hårdare.

I kapitel 5 avhandlas den föreslagna vägslitageavgiftens betydelse för norrbottniskt näringsliv och Norrbottens ekonomi. Kapitlet inleds med tidigare erfarenheter av vägslitageavgifter. Inom ramen för Eurovinjettsamarbetet, som Sverige är en del av, tas en tidsbaserad vägslitageavgift ut för tunga fordon. Ytterligare exempel på länder med tidsbaserad vägavgift tas upp och därefter exemplifieras erfarenheter från avståndsbaserade skatter för fordon, likande det system som föreslagits för Sverige. Av de fyra länder som exemplifieras i rapporten har alla kvar en gällande avståndsbaserad skatt. Här uppfattas nyttan av det införda systemet vara större än kostnaderna för det. Ytterligare fem länder som diskuterat (men ännu inte infört) en avståndsbaserad skatt exemplifieras.

I Sverige har kilometerskattdiskussionen en lång historia. Mellan 1974 till 1993 hade Sverige en kilometerskatt. I samband med dess avskaffande infördes 1993 en punktskatt på dieselolja. Därefter har debatten om kilometerskattens vara eller icke vara fortsatt. Några exempel där diskussionen fortsatt är i 1998 års trafikpolitiska beslut, i prop. 2001/2002, 2004 års Vägtrafikskatteutredning, i prop. 2004/2005, i prop. 2005/06:160, i Konjunkturinstitutets analys från 2006, samt de två utredningar som genomfördes av SIKI 2007.

Konjunkturinstitutets analys från 2006 visar på att konkurrensvillkoren för skogsindustrin riskerar att försämrats med införandet av en kilometerskatt. Effekterna på produktion och sysselsättning bedöms inte vara jämt fördelade över landet. Beroende av hur stor andel av det lokala näringslivets kostnader som beror på vägtransportkostnader slår kilometerskatten olika hårt. På grund av att skogsindustrin är starkt beroende av många långa och tunga transporter skulle en kilometerskatt slå hårt mot branschen. Skogsindustrins möjligheter att övervältra kostnaderna för skatten på kunder eller skogsägare bedöms som begränsade, då skogsindustrins produkter i hög grad är utsatt för internationell konkurrens.

Även SIKAs analys tyder på att kilometerskattens påverkan beror mycket på hur stor andel av produktionskostnaderna som utgörs av transportkostnader. Även SIKA fann att transportkostnadsökningarna var ojämnt fördelade mellan olika branscher och regioner och att märkbara effekter på enskilda regioners produktion och sysselsättning inte gick att utesluta.

Även om det inte längre finns ett tydligt liggande förslag till vägslitageavgift (då regeringen i slutet av februari 2017 meddelade att de inte har som avsikt att gå vidare med utredningens förslag) är det intressant att göra en analys, inte minst med tanke på att debatten om kilometerskatten fortsatt. I juni meddelade regeringen att de vill att frågan om en avståndsbaserad kilometerskatt ska utredas vidare. Uppdraget att utreda kilometerskatten vidare ligger nu hos Skatteverket, Transportstyrelsen och Trafikverket.

Givet att syftet med skatten är att den tunga trafiken i högre grad ska bära de samhälls-ekonomiska kostnaderna den orsakar, i form av exempelvis vägslitage och de hälso-kostnader som associeras med utsläppen från den tunga trafiken, är inte en distans-baserad skatt det mest effektiva styrmedlet för att uppnå detta. De hälsokostnader som är knutna till utsläppen (i form av exempelvis partikelutsläpp eller/och buller), är ett större problem i tätbefolkade områden jämfört med glesbygd. Det senaste förslaget, som alltså inte längre är aktuellt, kritiserades just för att det inte innefattade någon geografisk differentiering.

Utredningen (SOU, 2017:11) motiverade frånvaron av geografisk differentiering dels på de svårigheter som kan uppstå med gränsdragningen för när områden inte kan anses ha andra transportalternativ än vägtransport, och dels på svårigheterna att avgöra om bristen på andra alternativ enbart beror på att efterfrågan är för låg för att transport-företag ska kunna erbjuda andra alternativ än just vägtransporter. Dessutom motiverades de lagda förslaget med att även områden som skulle få skattelättnader med geografisk differentiering har kostnader för vägslitage och att hälsoeffekter även skulle uppstå i dessa områden. Nyttan av att införa differentiering motiverades därför, enligt utredningen, inte av de extra kostnader ett sådant system skulle orsaka.

Givet att skatten baseras på avstånd, utan att geografisk differentiering, skulle Norrbotten drabbas hårdare av skatten än riksgenomsnittet. Anledningen till det är att Norrbotten har långa avstånd (som leder till högre kostnader) och har en ekonomi som i stor utsträckning specialiserats på varuproduktion från skog och malm där transportkostnaderna utgör en större andel av produktionskostnaderna. I genomsnitt utgör transportkostnadernas andel av företags produktionskostnader cirka 2 %, men skillnaderna mellan företag kan vara stora. För trävaru- och pappersindustri utgör transportkostnaderna i genomsnitt närmare 8 % av de totala produktionskostnaderna och för enskilda produkter inom skogs- och gruvindustrin kan transporterna utgöra uppemot 30 %. Där transportkostnadernas andel av de totala produktionskostnaderna är hög kommer dessutom de största negativa sysselsättningseffekterna att ske, vilket sannolikt också innebär att Norrbottens sysselsättning skulle påverkas i högre grad än riket i genomsnitt.

Det nya utredningsuppdraget inriktas på att hantera en del av denna kritik. Dels har utredarna i uppdrag att undersöka möjligheten att göra en differentiering och att ta ut olika höga avgifter i olika delar av landet, och dels har det som uppgift att undersöka möjligheterna att ta en lägre avgift i de glesare delarna av landet.

Referenser

- Ejdemo, T., Söderholm, P. och H. Ylinenpää. (2014). Norrbottens roll i samhällsekonomi – En kritisk granskning av indikatorer samt några lärdomar för framtiden. Rapportserie nr 10/2014, Länsstyrelsen i Norrbotten.
- Ferguson, S. och R. Forslid. (2016). Flyget och företagen. SNS förlag.
- Fichert, F., Forsyth, P. & Niemeier, H-M., (2014). Auswirkungen der deutschen Luftverkehrsteuer auf das Passagieraufkommen – Eine Zwischenbilanz.
- Gordijn, H., & Kolkman, J. (2011). Effects of the Air Passenger Tax. Behavioral Responses of Passengers, Airlines and Airports. Ministry of Infrastructure and the Environment, The Hague.
- Hammar, H. (2006), Konsekvenser för skogsindustrin vid ett eventuellt införande av en svensk kilometerskatt. Specialstudie Nr 10, december 2006, Konjunkturinstitutet.
- Prop. 2017/18:1, Budgetproposition för 2018 – Förslag till statens budget för 2018, finansplan och skattefrågor.
- Prop. 2014/15:1, Budgetproposition för 2015 – Förslag till statens budget för 2018, finansplan och skattefrågor.
- Prop. 2004/05:150, Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag.
- Prop. 2004/05:160, Moderna transporter.
- Prop. 2001/02:20, Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem.
- SOU 2017:11 Vägskatt. Betänkande av Vägslitageskattekommittén.
- SOU 2016:83 En svensk flygskatt. Betänkande av Utredningen om skatt på flygresor.
- SOU 2013:84 Fossilfrihet på väg. Betänkande av Utredningen om fossilfri fordonstrafik.
- SOU 2004:63 Skatt på väg, Slutbetänkande av Vägtrafikskatteutredningen.
- Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) (2007). Kilometerskatt för lastbilar – Effekter på näringar och regioner 2007:2.
- Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) (2007). Kilometerskatt för lastbilar – Kompletterande analyser 2007:5.
- Statistiska centralbyrån (SCB) (2017) Statistikdatabasen, www.statistikdatabasen.scb.se
- Statens institut för kommunikationsanalys. (2006). Flygskattens effekter. Stockholm.
- Thiessen, F., Haucke, A. & Wosnitza, A., (2013) Auswirkungen der Luftverkehrssteuer auf die Entwicklung des Luftverkehrs in Deutschland.
- Tillväxtanalys. (2017). Statistik, www.tillvaxtanalys.se/statistik.
- Transportstyrelsen. (2017). Trafikanalys. Luftfart 2016, olika årgångar.
- Veldhuis, J.G. & Zuidberg, J. (2009). The implications of the Irish air travel tax. SEO.

Väyrynen Chytiris, I. och I. Ström. (2017). Flygskatten – En analys av potentiella effekter på tre svenska flygplatser, Examensarbete, Luleå tekniska universitet.

Örtqvist, D. (2013). Tillväxtförutsättningar för Norrbottens näringsliv – En kartläggning av företagets styrkor, svagheter och utmaningar. Rapport Länsstyrelsen i Norrbotten.



Länsstyrelsen
Norrbotten

