

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2006-03-17

Närvarande: f.d. regeringsrådet Bengt-Åke Nilsson, regeringsrådet Stefan Ersson och justitierådet Lars Dahllöf.

Skatt på flygresor

Enligt en lagrådsremiss den 2 mars 2006 (Finansdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om skatt på flygresor,
2. lag om ändring i skattebetalningslagen (1997:483).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Gabriella Loman och kammarrättsassessorn Anna Stålnacke.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet

Förslaget till lag om skatt på flygresor

Enligt det remitterade förslaget införs en skatt på flygresor. Flygföretaget är skattskyldigt och skatt skall betalas med ett visst belopp per passagerare. Vissa undantag från skatteplikt görs för resor till och från stödområden.

Inledningsvis vill Lagrådet ta upp två frågor av mer allmän karaktär. De gäller statsstöd och konsekvensanalys.

Statsstöd

Lagrådet har nyligen i samband med behandlingen av två remisser (Ett regionalt förhöjt grundavdrag och Löneskatter för enmansföretag) haft anledning att beakta EG-rättens reglering av statsstöd. Båda förslagen innefattade skatteförmåner med viss regional differentiering och bedömdes därmed vara statsstöd i EG-rättens mening. I båda dessa fall hade undantag gjorts för verksamhet inom transportsektorn, eftersom EG:s generella reglering om statsstöd är särskilt restriktiv inom den sektorn och i princip inte i någon utsträckning ger utrymme för statsstöd. Inom andra sektorer tillåts statsstöd av mindre betydelse, med vissa angivna 3-årsramar, individuellt och nationellt.

Under föredragningen har uppgetts att det nu aktuella stödet kan komma att anses förenligt med den gemensamma marknaden som ett stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset (Romfördraget Art. 87 3 c), jfr även Meddelande från kommissionen – Riktlinjer för finansiering av flygplatser och för statliga igångsättningsstöd för flygbolag med verksamhet på regionala flygplatser, 2005/C 312/01, punkt 27 med hänvisningar). Kommissionen har informerats om planerna på flygskatt men någon formell ansökan om godkännande har ännu inte gjorts.

Som Lagrådet ser saken är det alltså för närvarande ovisst om kommissionen kommer att godkänna statsstödet och när detta i så fall kommer att ske. Lagrådet finner inte skäl att i detta sammanhang göra en närmare bedömning av möjligheterna att få statsstödet inom flygskattesystemet godkänt. Den allmänt restriktiva inställningen till statsstöd inom transportsektorn som EG-rätten intar bör emellertid,

enligt Lagrådets mening, föranleda en ändring i bestämmelserna om ikraftträdande. Lagrådet återkommer till den frågan i det följande.

Konsekvensanalys

Enligt 8 kap. 18 § regeringsformen skall Lagrådets granskning avse bl.a. om förslaget är så utformat att det kan antas tillgodose angivna syften. En viktig förutsättning för en sådan granskning är att konsekvensanalyser är redovisade i det remitterade förslaget.

Enligt Lagrådets mening redovisas inte någon acceptabel konsekvensanalys i remissen. Lagrådets intryck är att flygskatten tillgrips som en mer eller mindre provisorisk åtgärd i avvaktan på att från miljöskyddssynpunkt förmodade mera effektiva alternativ, som att inlemma flyget i systemet med utsläppsrätter eller att införa skatt på flygbränsle, närmare utreds.

Det remitterade förslaget bygger på antagandet att flygskatten skall leda till en dämpning av den förväntade ökningen av antalet flygresenärer, vilket beräknas ge miljöfördelar. En närmare beskrivning av sådana eventuella miljöfördelar synes saknas. Inte heller beskrivs hur förslaget kan komma att påverka andra transportslag och miljöeffekter av en sådan påverkan. Konsekvenser av annat slag, t.ex. effekter för konkurrensutsatta flygplatser, redovisas knappast, trots att en sådan analys borde varit möjlig med utgångspunkt i erfarenheter av liknande typer av skatter som tidigare tagits ut, exempelvis den s.k. charterskatten. Sådana brister i underlaget har också påpekats av ett stort antal remissinstanser.

I fråga om de särskilda bestämmelserna i den föreslagna lagen har Lagrådet följande synpunkter.

2 §

Enligt Lagrådets mening är vissa av de definitioner som tagits in i 2 § inte nödvändiga för att klargöra lagens innebörd. Detta gäller främst punkterna 1 – 3, som utan olägenhet kan avvaras.

Vidare bör punkt 7 förtydligas enligt följande:

7. *flygföretag*: fysisk eller juridisk person som har tillstånd till luftfart i förvärvssyfte,

Vad gäller punkt 13 bör klargöras i kommentaren att begreppet "destination inom Europa" avses innefatta också utomeuropeiska delar av de där angivna länderna, t.ex. de asiatiska delarna av Ryssland och Turkiet.

Om punkterna 1 – 3 utgår bör också en omredigering av paragrafen ske.

3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka flygplan som omfattas av regleringen om flygskatt. Denna gräns är relaterad till såväl startmassa/startvikt (högsta tillåtna startmassa skall överstiga 5 700 kilogram) som antalet passagerare (flygplanet skall vara godkänt för fler än tio passagerare).

Lagrådet ifrågasätter om det inte är tillräckligt för det ändamål som nu är aktuellt att relatera enbart till antalet passagerare. I så fall skulle paragrafen kunna förenklas enligt följande:

Flygskatt skall betalas för passagerare som reser från en svensk flygplats i ett flygplan som är godkänt för fler än tio passagerare.

4 och 7 §§

I 4 § anges ett antal undantag från skatteplikt. I 7 § finns bestämmelser om att den skattskyldige för vissa kategorier av resande får göra avdrag motsvarande skatten. Lagrådet är inte övertygat om att man på detta sätt måste inlemma både undantag från skatteplikt och avdragsrätt i systemet för flygskatt. I syfte att förenkla borde övervägas att sammanföra dessa bestämmelser som undantag från skatteplikt.

Vad gäller undantag från skatteplikt vill Lagrådet vidare ta upp frågan om sådant undantag för utländskt statsflyg. I 4 § har inte utländskt statsflyg undantagits från beskattning. I likhet med vad som avses gälla beträffande det svenska statsflyget (jfr 4 § tredje stycket 1) skall således, enligt förslaget, flygskatt betalas även för passagerare, t.ex. statsöverhuvud, som reser med utländskt statsflyg.

En sedan lång tid etablerad folkrättslig regel är att en främmande stat åtnjuter immunitet i civilrättsligt hänseende, dvs. att en stat inte kan instämmas till annat lands domstolar eller göras föremål för ingripande från annat lands myndigheter. Denna regel anses gälla beträffande statligt handlande *jure imperii*, dvs. vid utövandet av egentliga statsfunktioner, men inte handlingar *jure gestionis*, dvs. handlingar av närmast privaträttslig karaktär.

Immuniteten avser jämväl exekutiva åtgärder i form av verkställighet av dom eller säkringsåtgärder eller andra ingrepp av myndighet mot främmande stat avseende egendom (se Hilding Eek, Folkrätten s. 381 ff). Jämför i detta sammanhang t.ex. lagen (1938:470) med vissa bestämmelser om främmande statsfartyg m.m. av vilken framgår att talan angående fordran sammanhängande med fartygs begagnande inte får upptagas vid domstol här i landet och inte heller får föranleda utmätning, kvarstad eller annan handräckning, om den avser krigs-

fartyg eller annat fartyg, som den främmande staten äger eller nyttjar uteslutande för statsändamål och inte för affärsdrift (1-3 §§).

På skatteområdet har den folkrättsliga regeln fått till följd att en främmande stat inte beskattas i annan stat såvida inte den främmande staten bedriver näringsverksamhet från fast driftställe i den andra staten eller där innehar näringsfastighet eller liknande egendom (jfr 6 kap. 9 och 11 §§ inkomstskattelagen, 1999:1229, 3 kap. 4 § 5 fastighetstaxeringslagen, 1979:1152, och 3 kap. 26 a § och 10 kap. 6 § mervärdesskattelagen, 1994:200).

Med hänsyn till det anförda anser Lagrådet att en regel måste införas i den föreslagna lagen av innebörd att ett utländskt statsflyg är undantaget från skattskyldighet.

Mot beaktande av vad som nu anförts skulle bestämmelserna, med vissa redaktionella ändringar i förhållande till det remitterade förslaget, kunna utformas enligt följande:

4 § Flygskatt skall inte betalas för passagerare som reser till en flygplats inom det stödområde A som anges i bilagan till lagen eller till Hagfors. Inte heller skall flygskatt betalas för passagerare som reser från en flygplats inom de stödområden A eller B som anges i bilagan till lagen eller från en flygplats på Gotland till en destination inom Europa.

5 § Flygskatt skall inte betalas för passagerare som reser i

1. annan stats statsflyg,
2. flygplan som används av Kustbevakningen eller av Försvarsmakten, eller
3. ambulansflyg, räddningsflyg eller skolflyg.

Första stycket 2 gäller inte när flygplanet används för statsflyget.

6 § Flygskatt skall inte betalas för

1. barn under två år,
2. transitpassagerares fortsatta flygresor,

3. flygande personal som, utan att tjänstgöra ombord, gör en tjänsteresa i anslutning till tjänsteutövning, eller

4. passagerare som på grund av tekniska störningar, väderförhållanden eller andra oförutsedda händelser inte har nått destinationsflygplatsen och som medföljer vid förnyad start.

5 §

Paragrafen innehåller i huvudsak bestämmelser om skattskyldighet. I andra stycket andra meningen finns dock även en bestämmelse om solidariskt ansvar för betalningen av skatten i ett sådant fall då ett flygplan har flera ägare, vilka får anses skattskyldiga i förhållande till sin ägarandel.

Bestämmelsen om betalningsansvar bör föras till ett särskilt, tredje stycke i paragrafen.

8 §

Med hänsyn till vad Lagrådet ovan anfört om innebörden av lagens definition av begreppet ”destination inom Europa” förordar Lagrådet att 8 § ges följande lydelse:

Flygskatten tas ut med 94 kronor per passagerare som reser till en destination inom Europa och med 304 kronor per passagerare till en annan destination.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Enligt det remitterade förslaget skall lagen träda i kraft den 1 augusti 2006. Det måste emellertid bedömas som i hög grad ovisst om kommissionen vid denna tidpunkt hunnit ta ställning till frågan om tillåtligheten av den aktuella formen av statsstöd.

Normalt bör i själva lagen anges när den träder i kraft. Mot bakgrund av de förhållanden som redovisats ovan förordar Lagrådet dock i detta fall att det överlämnas åt regeringen att bestämma tidpunkten för ikraftträdande (jfr Lagrådets yttrande 2006-03-13 över förslag om omvänd skattskyldighet för mervärdeskatt inom byggsektorn). Eventuella övergångsbestämmelser får anpassas därefter.

Förslaget till lag om ändring i skattebetalningslagen

Av vad Lagrådet anført i fråga om ikraftträdandet av lagen om skatt på flygresor följer att även de föreslagna ändringarna i skattebetalningslagen bör träda i kraft den dag regeringen bestämmer.

Avslutande synpunkter

Inledningsvis påtalade Lagrådet betydande brister vad gäller analysen av förslagets konsekvenser. Möjligen kan dessa brister avhjälpas under den fortsatta beredningen av förslaget. Om så inte sker anser sig Lagrådet inte kunna tillstyrka att förslaget läggs till grund för lagstiftning.