

2018-02-22

Dnr 2018:176

Rapport från utredningstjänsten

CHICAGOKONVENTIONEN OCH SKATT PÅ FLYGBRÄNSLE

Utredningstjänsten har tagit emot följande uppdrag.

Enligt Chicagokonventionen från 1944 får ingen skatt tas ut på flygbränsle. Detta har gjort att flygbränsle är skattebefriat. Konventionen kan framstå som obsolet i ljuset av klimatförändringen, Parisavtalet och behovet av att minska utsläppen från flygsektorn. Dessvärre framstår det som svårt att ändra på konventionen. Olika intressen står mot varandra: låta flyget ta sitt klimatansvar eller följa en konvention från efterkrigstiden.

Kan ett land alternativt en region såsom EU, ändå införa skatt eller avgift på flygplansbränsle trots Chicagokonventionen? Vad skulle hända om någon part till avtalet gör det?

Går det ändå att värna intentionerna i konventionen; stimulera resor över landgränser, men ändå beskatta bränslet?

I ett svar på en skriftlig fråga i riksdagen pekar infrastrukturminister Tomas Eneroth ut ett antal bilaterala och multilaterala avtal som ytterligare försvårar skatt på flygplansbränsle.¹Vilka avtal avses?

Har diskussioner om att "trotsa" Chicagokonventionen förts i något sammanhang?

¹ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/skriftlig-fraga/icao-och-skatt-pa-flygbransle_H511201

Sammanfattning

- En stat som anslutit sig till Chicagokonventionen är folkrättsligt bunden att följa dess bestämmelser.
- Om denna stat inför skatt på flygbränsle står det i strid med artikel 24 i konventionen och utgör därmed ett avtalsbrott, vilket kan leda till att staten fräntas rätten att rösta i de beslutande församlingarna i ICAO.
- För att en stat ska ha rätt att ta ut skatt på flygbränsle krävs ändring i artikel 24.
- I ett avgörande från EU-domstolen konstateras att EU-direktivet om införande av utsläppsrätter på luftfartsområdet omfattar även flygbolag från tredje land. Enligt EU-domstolen är detta möjligt på grund av att EU varken är part till Chicagokonventionen eller juridiskt bunden av den.
- I den mån en fråga om luftfart inte är reglerad genom Chicagokonventionen och om EU inte har exklusiv befogenhet att ingå multilaterala luftfartsavtal inom tillämpningsområdet, har en EU-medlem möjlighet att ingå bilaterala luftfartsavtal, under vissa förutsättningar som regleras i EU-rätten.

Inledning

Utredningstjänsten redogör i denna rapport inledningsvis för folkrättens och traktaträttens ställning. Därefter görs en kortare genomgång av Chicagokonvention och International Civil Aviation Organization (ICAO) som styr luftfartssamarbetet såsom det är fastlagt i Chicagokonventionen. Därefter redovisas konventionens artiklar om avtalsbrott, straff och ändring av konventionen. Vad gäller frågan om huruvida någon medlemsstat har ”trotsat” någon bestämmelse i konventionen har utredningstjänsten valt att referera ett rättsfall från EU-domstolen. Avslutningsvis belyser utredningstjänsten frågan om bilaterala- och multilaterala flygavtal, inbegripet vilka befogenheter EU har inom luftfartsområdet.

Folkrätten och konventioner

Internationellt samarbete regleras genom traktaträtten och internationell sedvanerätt. Traktaträtten består av de avtal som stater frivilligt ingår och ansluter sig till. Den mest använda formen av internationella avtal är konventioner², ett mellanstatligt juridiskt bindande avtal som antas med enhällighet. För att en konvention ska träda i kraft och bli folkrättsligt bindande

² Internationella avtal kan även benämnas traktater, stadgar, överenskommelser eller protokoll.

krävs att samtliga anslutna stater dels undertecknar konventionen, dels ratificerar den i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser.

För att ändra i en konvention krävs som utgångspunkt samma procedur som för antagande av densamma, dvs. att samtliga anslutna stater samtycker till ändringen, om inte något annat stipuleras i konventionen.

En stat som bryter mot bestämmelserna i en konvention begår ett folkrättsligt avtalsbrott.

Tvistlösning och val av forum vid tvist regleras vanligtvis i konventionen. En internationell tvist kan dock tas vidare till Internationella domstolen i Haag, ett av FN:s sex huvudorgan.³

Det bör i sammanhanget påpekas det finns få sanktionsmöjligheter för att upprätthålla folkrätten. Folkrätten bygger i stället på att stater respekterar ingångna avtal, i enlighet den grundläggande rättsprincipen *pacta sunt servanda*, dvs. avtal ska hållas. Det är följaktligen upp till världens stater att avgöra vilken status folkrätten ska ha.

Utredningstjänsten övergår nu till att beskriva syftet med Chicagokonventionen och dess organisation för att därefter redogöra för de för frågeställningen relevanta artiklarna i konventionen.

Chicagokonventionen och dess styrning

Chicagokonventionen⁴ är skriven med utgångspunkt från att staterna ska samarbeta för att uppnå en säker och välordnad utveckling av den internationella civila luftfarten och att internationell lufttrafik ska kunna anordnas under lika förutsättningar och bedrivas ändamålsenligt och ekonomiskt. Konventionen reglerar medlemsstaternas rättigheter och skyldigheter, beslut om införande av internationella standardbestämmelser och rekommendationer av teknisk och flygoperativ natur, antagande av riktlinjer för lättnader i tull- och passfrågor samt luftfartspolitiska frågor.

För att hantera förvaltningen och styrningen av Chicagokonventionen finns International Civil Aviation Organization (ICAO), ett av FN:s fackorgan. Enligt konventionen ska ICAO fastställa normer och rekommendationer som vägleder medlemsstaterna vid utformning av författningar. Syftet är att säkerställa nödvändig likformighet mellan nationella bestämmelser och internationella normer. Dess högsta beslutande organ är generalförsamlingen (Assembly)

³ Domstolens huvuduppgift är att avgöra rättstvister och att avge rådgivande yttranden i juridiska frågor på begäran av behöriga stater, internationella organ, myndigheter och FN:s generalförsamling, <http://www.icj-cij.org/en>

⁴ <https://www.icao.int/publications/Pages/doc7300.aspx>

bestående av representanter från samtliga medlemsstater. Varje medlemsstat har en röst och besluten fattas med enkel majoritet om inte annat särskilt anges i konventionstexten. (Notera att detta inte avser ändringar av konventionstexten, se nedan.) Generalförsamlingen bestämmer vilka stater som ska ingå i rådet (Council). Rådet är det högsta permanenta styrande organet och kan även fungera som medlare mellan konventionsstaterna i luftfartsfrågor samt undersöka situationer som innebär hinder för internationell luftfart.

Relevanta artiklar i konventionen

Med hänvisning till uppdragsgivarens frågor har utredningstjänsten identifierat följande artiklar i Chicagokonventionen.

Vad först gäller frågan om införande av skatt på flygbränsle regleras denna i artikel 24.

Customs duty

- a) Aircraft on a flight to, from, or across the territory of another contracting State shall be admitted temporarily free of duty, subject to the customs regulations of the State. *Fuel*, lubricating oils, spare parts, regular equipment and aircraft stores on board an aircraft of a contracting State, *on arrival in the territory of another contracting State and retained on board on leaving the territory of that State shall be exempt from customs duty (utredningstjänstens kurs.)*, inspection fees or similar national or local duties and charges. /.../

Enligt artikeln är det alltså inte tillåtet att beskatta flygbränsle när ett flygplan landar och lämnar en annan konventionsstats flygplats. Om en konventionsstat trots förbudet skulle besluta att införa skatt på flygbränsle kan den eller de medlemsstater som träffas av skatten ta frågan vidare till ICAO. I artikel 84 finns ett tvistlösningsförfarande. I första hand ska parterna själva försöka lösa tvisten. Om detta inte är möjligt ska rådet avgöra tvisten. Rådets beslut kan överklagas till skiljedomstol. I sista hand kan tvisten komma att avgöras i Internationella domstolen i Haag.

If any disagreement between two or more contracting States relating to the interpretation or application of this Convention and its Annexes cannot be settled by negotiation, it shall, on the application of any State concerned in the disagreement, be decided by the Council. No member of the Council shall vote in the consideration by the Council of any dispute to which it is a party. Any contracting State may, subject to Article 85, appeal from the decision of the Council to an *ad hoc* arbitral tribunal agreed upon with the other parties to the dispute or to the Permanent Court of International Justice. Any such appeal shall be notified to the Council within sixty days of receipt of notification of the decision of the Council.

Av artikel 88 framgår att om någon stat inte efterkommer beslut som fattats i enlighet med bestämmelserna i kapitlet om tvistlösning och brott, kan generalförsamlingen besluta om att upphäva statens rätt att rösta i både generalförsamlingen och rådet.

Penalty for non-conformity by State

The Assembly shall suspend the voting power in the Assembly and in the Council of any contracting State that is found in default under the provisions of this Chapter.

Av uppdraget framgår att det av *politiska skäl* är svårt att få till stånd en ändring av förbudet mot skatt på flygbränsle (art. 24), dvs. det saknas en kritisk massa av konventionsstaterna som vill häva eller ändra förbudet. Vad gäller de *juridiska förutsättningarna* för att ändra i konventionstexten framgår dessa av artikel 94. För att få igenom en ändring i konventionen krävs att tvåtredjedelar av konventionsstaterna i generalförsamlingen tillstyrker ändringen. Därefter krävs att staterna ratificerar ändringen. För att ändringen ska träda i kraft krävs att minst tvåtredjedelar av samtliga konventionsstater har ratificerat ändringen. Om en stat inte ratificerar ändringen inom en viss tid har generalförsamlingen i vissa fall rätt att utesluta staten som medlem i ICAO och som part till konventionen.

Amendment of Convention

- a) Any proposed amendment to this Convention must be approved by a two-thirds vote of the Assembly and shall then come into force in respect of States which have ratified such amendment when ratified by the number of contracting States specified by the Assembly. The number so specified shall not be less than two-thirds of the total number of contracting States.
- b) If in its opinion the amendment is of such a nature as to justify this course, the Assembly in its resolution recommending adoption may provide that any State which has not ratified within a specified period after the amendment has come into force shall thereupon cease to be a member of the Organization and a party to the Convention.

EU och Chicagokonventionen

Uppdragsgivaren frågar om EU som organisation kan införa skatt på flygbränsle.

Samtliga EU:s medlemsstater är parter till konventionen och medlemmar av ICAO. EU som organisation är däremot inte part till Chicagokonventionen. Eftersom EU:s medlemsstater är bundna av konventionen kan inte EU anta bestämmelser som står i strid med konventionen. I och med att frågan om skatt på flygbränsle redan är reglerad i konventionen (art. 24) har EU heller ingen befogenhet att införa en sådan skatt eller avgift, i vart fall inte gentemot tredje land (för ett bredare resonemang se avsnittet nedan).

Mål i EU-domstolen om utsläppsrätter och tredje land

Med anledning av frågan om någon stat har "trotsat" Chicagokonventionen, vilket torde vara detsamma som ett avtalsbrott, har utredningstjänsten inte hittat något sådant fall. Vi har bland annat låtit Riksdagsbiblioteket göra sökningar i olika databaser. Men det finns ett uppmärksammat mål från EU-domstolen där käranden i målet hävdade att EU genom antagande av direktivet om att låta luftfartsverksamhet omfattas av utsläppsrätter⁵ bröt mot Chicagokonventionen.

I målet i EU-domstolen hade ett amerikanskt flygbolag inför engelsk domstol (High Court) gjort gällande att EU-direktivet om att låta även luftfart omfattas av utsläppsrätter var ogiltigt, eftersom det stred mot traktaträtten och internationell sedvanerätt.⁶

EU-domstolen konstaterar inledningsvis i sitt avgörande att när unionen ingår internationella avtal är unionens institutioner bundna av sådana avtal, och dessa har följaktligen företräde framför unionens rättsakter. Giltigheten av en unionsrättsakt kan följaktligen påverkas av att rättsakten inte är förenlig med sådana folkrättsliga regler.⁷

När domstolen sedan övergår till att pröva om Chicagokonventionen uppfyller de krav som domstolen ställer på konventionen för att EU ska vara bundet av den, konstateras inledningsvis att EU inte är part till konventionen men att samtliga medlemsstater däremot är det.⁸ För att unionen i ett sådant läge ska vara bunden av konventionen är det nödvändigt att unionen har övertagit samtliga befogenheter som medlemsstaterna tidigare utövade inom tillämpningsområdet för den aktuella konventionen.⁹ Det förhållandet att en unionsrättsakt kan ha till syfte eller verkan att med unionsrätten införliva vissa bestämmelser i en internationell konvention, som unionen själv inte har godkänt, är inte tillräckligt för att domstolen ska vara behörig att pröva unionsrättsaktens lagenlighet i förhållande till konventionen.¹⁰

När det gäller problematiken kring beskattningen av flygbränsle konstaterar domstolen kort att EU har antagit ett direktiv om bland annat en gemenskapsram

⁵ Direktiv 2008/101/EG om ändring av direktiv 2003/87/EG så att luftfartsverksamhet införs i systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0101&from=SV>

⁶ Mål C-366/10, *Air Transport Association of America and Others v Secretary of State for Energy and Climate Change*, EUD, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dd9d677f523b274eb2917fcd04f26ebb0b.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyNb390?text=&docid=117193&pageIndex=0&doclang=SV&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=801611>

⁷ A.a., skäl 50 och 51.

⁸ Skäl 60.

⁹ Skäl 62.

¹⁰ Skäl 63.

för beskattning av energiprodukter¹¹. I direktivets föreskrivs skattebefrielse för energiprodukter som levereras för användning som flygbränsle för annan luftfart än privat nöjesflyg. Syftet är att unionen ska iakttä vissa internationella förpliktelser, däribland förpliktelser rörande skattebefrielse för energiprodukter avsedda för civil luftfart som flygbolagen åtnjuter på grundval av bl.a. Chicagokonventionen.¹²

Även om unionen har förvärvat vissa exklusiva befogenheter att gentemot tredjeland ingå avtal om internationell luftfart och, följaktligen, inom tillämpningsområdet för Chicagokonventionen, innebär detta emellertid inte att unionen har exklusiv befogenhet inom hela det område som omfattas av denna konvention. Medlemsstaterna har nämligen behållit befogenheter inom området för denna konvention, såsom fastställande av flygplatsavgifter och av sådana områden på deras territorium över vilka flygning inte får ske.¹³

Domstolen konstaterar således att eftersom unionen inte är part till Chicagokonventionen och inte har exklusiv befogenhet inom tillämpningsområdet för Chicagokonventionen är unionen inte bunden av konvention. Slutsatsen blir därför att domstolen inte kan bedöma giltigheten av direktivet om utsläppsrätter mot bakgrund av Chicagokonventionen som sådan.¹⁴

Däremot slår EU-domstolen fast att (endast) vissa bestämmelser i Open Skies-avtalet och tre principer inom folkrätten, nämligen staters suveränitet över deras luftrum, olagligheten att hävda suveränitet över internationellt vatten och rätten att flyga över internationellt vatten, kan åberopas för att avgöra direktivets giltighet. Domstolen kommer emellertid fram till att utsläppsdirektivet inte står i strid med vare sig Open Skies-avtalet eller de tre folkrättsliga principerna.

I kölvattnet av denna dom reagerade flera länder utanför EU på utslaget, som de ansåg utgjorde en otillåten flygskatt.¹⁵

Bilaterala och multilaterala avtal om luftfart

En av uppdragsgivarens frågor hänvisar till en s.k. skriftlig fråga. I den ansvariga ministerns svar hänvisas till bilaterala och multilaterala avtal om luftfart. De avtal som avses är avtal mellan två stater (bilaterala) och avtal mellan flera stater (multilaterala) om luftfart som *inte* relegeras i Chicagokonventionen. Sådana

¹¹ Rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet.

¹² Mål C-366/10, skäl 67.

¹³ Skäl 69 och 70.

¹⁴ Skäl 71 och 72.

¹⁵ <https://www.fokus.se/2011/12/stormakter-vagr-ar-betala-flygskatter/>

avtal får emellertid inte stå i strid med denna konvention. Det stora flertalet av sådana luftfartsavtal utgörs av bilaterala avtal. Utredningstjänsten har inte möjlighet att redogöra för samtliga sådana avtal av rent praktiska skäl. De är för många. (Danmark, Norge och Sverige har ett särskilt samarbete på luftfartsområdet och brukar ingå i princip likalydande bilaterala avtal med andra länder.) Vad gäller multilaterala luftfartsavtal finns dessa listade på ICAO:s webbsida.¹⁶

Vad återigen gäller bilaterala avtal kan ett avtal från 2015 mellan Finland och Vietnam användas som klagörande exempel (bägge stater är parter till Chicagokonventionen).¹⁷ I avtalet regleras bland annat frågan om skattebefrielse av bränsle (se nedan ang. artikel 7, vilken motsvarar artikel 24 i Chicagokonventionen).

I den finska propositionen om godkännande av avtalet om luftfart med Vietnam står det följande.

I denna proposition föreslås det att riksdagen godkänner det avtal om luftfart som ingåtts mellan Republiken Finlands regering och Socialistiska republiken Vietnams regering samt antar en lag om sättande i kraft av de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen. Avtalet är till sin natur ett bilateralt luftfartsavtal, där man bland annat avtalar om hur och under vilka förutsättningar de avtalsslutande parterna kan utse lufttrafikföretag som får använda de trafikrättigheter som beviljas i avtalet. I avtalet fastställs de utsedda flygbolagens rättigheter när de bedriver trafik. Dessutom innehåller avtalet sådana befrielser från vissa skatter, tullar och andra avgifter i fråga om internationell lufttrafik som överensstämmer med internationell praxis.

/.../

Artikel 7. *Befrielse från skatter, tullar och andra avgifter.* Artikel 7.1 innehåller bestämmelser om befrielse från skatter, tullar och andra avgifter på basis av ömsesidighet i fråga om luftfartyg, deras standardutrustning, reservdelar, bränsle och smörjoljor samt förråd. En förutsättning är att sådan utrustning och sådana reservdelar och förråd förblir ombord på luftfartyget tills de åter förs ut ur landet eller används eller förbrukas i luftfartyget vid flygningar över nämnda territorium.

EU och luftfartsavtal

EU har exklusiv befogenhet att besluta om ingående av multilaterala avtal om luftfart med tredje land när detta följer av EU-fördragen, sekundärrätten och EU-domstolens praxis. Vad gäller bilaterala luftfartsavtal som ingås av en EU-

¹⁶ <https://www.icao.int/secretariat/legal/Lists/Current%20lists%20of%20parties/AllItems.aspx>

¹⁷ <http://www.finlex.fi/sv/esitykset/he/2015/20150010.pdf>

medlemsstat, kan den ovan nämnda finska propositionen återigen användas för att förklara vad som gäller på området.¹⁸

Internationella luftfartsförbindelser mellan medlemsstater och tredjeländer har av tradition reglerats genom bilaterala luftfartsavtal /.../. Enligt de domar som Europeiska unionens domstol meddelat i målen C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98 och C-476/98 har unionen exklusiv behörighet när det gäller vissa frågor i sådana avtal. Till följd av domarna ska alla nuvarande bilaterala avtal mellan medlemsstater och tredjeländer som står i strid med EU-rätten ändras eller ersättas med nya avtal som överensstämmer med EU-rätten.

Eftersom bestämmelserna i luftfartsavtalen delvis faller under unionens, delvis under medlemsstaternas behörighet, har Europaparlamentet och rådet antagit en förordning (EG) nr 847/2004 om förhandling om och genomförande av luftfartsavtal mellan medlemsstaterna och tredje länder (nedan förordningen om yttre förbindelser). Genom förordningen har ett samarbetsförfarande inrättats mellan medlemsstaterna och kommissionen för att säkerställa att avtalen harmonierar med unionens lagstiftning. Medlemsstaterna ska på förhand meddela kommissionen sina avsikter att inleda förhandlingar med tredjeländer samt uppgifter om vilka bestämmelser i avtalet förhandlingarna gäller och vilket som är syftet med förhandlingarna samt alla andra uppgifter av betydelse. Kommissionen ska vid behov kallas att delta i förhandlingarna som observatör. Enligt förordningen kan en medlemsstat ingå ett luftfartsavtal med ett tredjeland, om avtalet innehåller de standardklausuler som avses i förordningen och som medlemsstaterna och kommissionen tillsammans gjort upp och fastställt för att säkerställa att medlemsstaternas flygbolag behandlas likvärdigt.

Bilateralavtal om skatt på flygbränsle

I utredningen om En svensk flygskatt, diskuteras möjligheten att införa skatt på flygbränsle.¹⁹ Efter att ha konstaterat att skatt på flygresor är förenlig med både Chicagokonventionen och EU-rätten konstaterar utredningen vidare att både Chicagokonventionen och energiskattedirektivet begränsar möjligheterna att införa skatt på flygbränsle. Men, hävdar utredningen, energiskattedirektivet öppnar för möjligheten att medlemsstaterna ingår bilaterala luftfartsavtal med varandra och gör undantag från skattebefrielsen för flygbränsle för flygtransporter mellan medlemsstaterna. ”Att inte bevilja luftfarten mellan vissa länder skattebefrielse för bränsle kan förväntas höja transportkostnaden mellan de aktuella länderna. Effekten av en skatt skulle kunna bli en högre energieffektivitet för luftfarten. Detta alternativ skulle innebära att Sverige

¹⁸ A.a.

¹⁹ SOU 2016:83

behöver förhandla om de ingångna bilaterala avtalen med respektive medlemsstat. Utgången av en sådan, mycket omfattande, förhandlingsrunda är dock oviss. /.../ Utsikterna att nå framgång med att genom bilaterala avtal mellan Sverige och andra medlemsstater få till stånd en beskattning av flygbränsle och därigenom skapa incitament till energieffektivisering, forskning och utveckling får mot bakgrund av det ovan angivna, anses som begränsade.”²⁰

Sammanfattande kommentar

Chicagokonventionen är folkrättsligt bindande för de stater som anslutit sig till konventionen. Enligt artikel 24 i konventionen är flygbränsle befriat från skatt eller andra avgifter. För att ändra på förbudet krävs ändring av konventionen. Om en stat inför skatt på flygbränsle är detta ett avtalsbrott. En tvist om en sådan skatt kan ytterst tas vidare till Internationella domstolen i Haag. Enligt konventionen kan en stat framtas rätten att rösta i de beslutande församlingarna i ICAO om staten inte efterkommer beslut om brott mot konventionen.

EU är som organisation inte bunden av Chicagokonventionen men samtliga EU:s medlemsstater är det. I och med att frågan om skatt på flygbränsle är reglerad i konventionen har EU ingen befogenhet att införa en sådan skatt eller avgift, i vart fall inte gentemot tredje land.

EU-domstolen har emellertid slagit fast att direktivet om införande av utsläppsrätter på luftfartsområdet omfattar även flygbolag från tredje land. Enligt EU-domstolen är detta möjligt på grund av att EU varken är part till Chicago-konventionen eller juridiskt bunden av den.

I den mån en fråga om luftfart inte är reglerad genom Chicagokonventionen och om EU inte har exklusiv befogenhet att ingå multilaterala luftfartsavtal inom tillämpningsområdet, har en EU-medlem möjlighet att ingå bilaterala luftfartsavtal, under vissa förutsättningar som regleras i EU-rätten.

²⁰ A.a. s. 128.