

Finansdepartementet
103 33 Stockholm
Fi2016/04305/S2
Remiss av betänkandet En svensk flygskatt (SOU 2016:83)

Stockholm 14 februari 2017

Remissvar: En svensk flygskatt

Sammanfattning av Svenskt Flygs ställningstagande

Svenskt Flyg delar regeringens ambition, som uttrycks i den svenska flygstrategin, att flygets utveckling ska bidra till att göra Sverige till ett mer hållbart samhälle socialt, miljömässigt och ekonomiskt. Utredningsförslaget om en ny svensk flygskatt är dock kontraproduktivt i alla tre hållbarhetsperspektiv. Rätt väg till ett hållbart flyg är istället fördjupat, konkret samarbete mellan branschen, offentliga aktörer och akademien. Detta för att möjliggöra internationella, konkurrensneutrala styrmedel, investeringar i ny teknik, smartare flygtrafik och en ökad användning av biobränsle. Det är betydligt mer effektiva åtgärder för att minska flygets klimatpåverkan, samtidigt som flygets nyttor tas tillvara och det svenska näringslivet stärks.

Svenskt Flyg avstyrker förslaget om en svensk flygskatt i sin helhet. Utredningens uppdrag har varit att föreslå hur en skatt på flygresor kan utformas. Syftet med en sådan skatt är enligt direktiven att bidra till miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*. Som framgår av utredningen har dock en nationell skatt en försumbar effekt på flygets klimatpåverkande utsläpp. Svenskt Flyg konstaterar att ett bredare utredningsuppdrag i syfte att identifiera ändamålsenliga insatser för att minska flygets klimatpåverkan hade varit ett effektivare steg i arbetet för ett hållbart flyg.

Förutom att den föreslagna skatten är verkningslös ur klimatsynpunkt visar utredningen att den även har negativa effekter för samhällsekonomin. Förslaget går på flera punkter emot de transport-, närings- och regionalpolitiska mål som direktiven anger att en flygskatt ska samverka med. Det kan därför ifrågasättas om utredningen överhuvudtaget har fullgjort sitt uppdrag i enlighet med regeringens direktiv.

Nedan sammanfattas skälen till att Svenskt Flyg avstyrker utredningens förslag:

- Svenskt Flyg konstaterar att den föreslagna skatten saknar klimateffekt. Den förväntade reduktionen av klimatpåverkande utsläpp är mycket begränsad, och sannolikt överskattad till följd av missvisande beräkningsmetoder i utredningen. Vidare visar utredningen att skatten kommer att leda till ökad bil- och busstrafik, och att inga incitament skapas för flygföretagen att effektivisera sina transporter och minska de klimatpåverkande utsläppen.

- Svenskt Flyg konstaterar att den föreslagna skatten kan förväntas ha en negativ effekt på tillgängligheten, sysselsättningen och näringslivets konkurrenskraft i Sverige. Utredningens konsekvensbedömningar är dock oprecisa och sällan förankrade i vedertagna internationella beräkningsmodeller. WSP beräknar att utredningens förslag kommer att leda till en minskning av antalet passagerare med mellan 700 000 och 1,2 miljoner, att mellan 3 700 och 7 000 jobb försvinner och att nettoförlusten för Sveriges BNP bara under det första året kan uppgå till 4 miljarder kronor.
- Svenskt Flyg konstaterar att den föreslagna skatten går emot det transportpolitiska funktionsmålet, det regionalpolitiska målet om utvecklingskraft i alla delar av landet, den svenska exportstrategin, den svenska flygstrategin och regeringens övergripande mål om att Sverige år 2020 ska ha EU:s lägsta arbetslöshet.
- Svenskt Flyg bedömer att internationella, konkurrensneutrala styrmedel, investeringar i ny teknik, smartare flygtrafik och en ökad användning av biobränsle är betydligt mer effektiva insatser för att minska flygets klimatpåverkan än en nationell flygskatt.

1. Förslaget missar sitt syfte – saknar klimateffekt

1.1. Förslaget saknar effekt på klimatpåverkande utsläpp

Syftet med en skatt på flygresor formuleras tydligt i utredningens direktiv – den ska minska flygets klimatpåverkande utsläpp. Utredningen konstaterar dock själv att den föreslagna skattens effekt är begränsad, den totala reduktionen av klimatpåverkande utsläpp beräknas i bästa fall uppgå till 0,2 miljoner ton årligen. Det motsvarar ett par dygn av den svenska vägtrafikens utsläpp. Svenskt Flyg noterar att utredningens metod för att beräkna utsläppseffekten inte är vetenskapligt robust och avviker från rekommendationerna från ledande instanser (se vidare i avsnitt 1.2). Det finns därför skäl att anta att även denna mycket begränsade effekt av skatten är överskattad.

Enbart sett till koldioxidutsläppen beräknar utredningen att minskningen, i bästa fall, kan uppgå till 0,11 miljoner ton per år. Med utgångspunkt i utredningens uppskattning av flygföretagens kostnader för skatten innebär det att kostnaden per kilo utsläppsminskning av koldioxid blir drygt 16 kronor. Som jämförelse är den svenska koldioxidskatten 1,12 kronor per kilo. Förutom att detta visar hur ineffektiv den föreslagna skatten är ur klimatsynpunkt väcks frågan om vad som motiverar en nästan 16 gånger högre beskattning av flyget än av exempelvis vägtrafiken. I detta sammanhang bör det även betonas att flyget är det enda transportslag som finansierar sin infrastruktur nära nog helt på egen hand. Det betyder att till exempel flygplatser och flygtrafikledning – flygets motsvarighet till vägar och räls – helt och hållet betalas av resenärens flygbiljett, alltså med avgifter istället för med skatter. Detta kan jämföras med de sammanlagt 55 miljarder kronor som regeringen i budgeten för 2017 anslår till transportinfrastruktur och kommunikationer, i huvudsak för investeringar i och underhåll av väg och järnväg.

I regeringens direktiv till utredningen anges att en skatt på flygresor bör uppmuntra konsumenter till att välja andra transportslag med mindre klimatpåverkan. Av utredningen framgår emellertid att den överflyttning till andra transportslag som skatten ger upphov till i huvudsak kommer att gå till bil och buss. Vidare anger direktiven att skatten bör uppmuntra flyget till effektivare transporter och minskad klimatpåverkan, vilket utredningen dock konstaterar att den föreslagna skatten inte gör. Svenskt Flyg

ser till och med en risk att ökade kostnader till följd av skatten kan stjälpa branschens egna arbete för ett hållbart flyg genom att leda till minskat utrymme för investeringar i ny teknik och fossilfria bränslen.

Utöver att den föreslagna skatten i bästa fall har en mycket begränsad klimateffekt konstaterar utredningen också att det rentav föreligger en risk att den kan resultera i högre utsläpp av koldioxid och en större klimatpåverkan än om en skatt inte skulle införas. Detta eftersom flyget ingår i EU:s handel för utsläppsrätter och regleras under unionens utsläppstak. En minskning av utsläppen i Sverige kan innebära att utsläppsrätterna under EU-taket istället nyttjas av andra.

Sett till den sammantagna bilden av den föreslagna skattens effekter på flygets klimatpåverkande utsläpp ifrågasätter Svenskt Flyg om utredningen överhuvudtaget kan anses ha fullgjort sitt uppdrag i enlighet med regeringens direktiv.

1.2. Utredningens beräkningar är missvisande

Utredningen beräknar att den föreslagna skatten kan reducera flygets klimatpåverkande utsläpp med som mest 0,2 miljoner ton. I denna beräkning har utredningen inkluderat höghöjdseffekter genom att använda en uppräkningsfaktor på ett sätt som inte är vetenskapligt robust och som inte speglar höghöjdseffekterna korrekt. Faktorerna som påverkar höghöjdseffekter skiljer sig från faktorerna som påverkar koldioxidutsläppen. Det handlar bland annat om atmosfärens kemiska sammansättning och meteorologiska förhållanden, vilket gör det mycket svårt att generalisera. Höghöjdseffekterna varierar beroende på exempelvis flyghöjd, temperatur, tid på dygnet, tid på året, plats på jorden etc.

Dessa skillnader gör att ledande forskare, och FN:s klimatpanel, avråder från att behandla de olika utsläppen i samlade multiplikatorer. Att utredningen inte behandlar de olika typerna av klimatpåverkande utsläpp separat innebär att dess beräkningar är missvisande, och sannolikt överskattar förslaget effekt.

1.3. Förslaget skapar otydliga spelregler för flygnäringen

Flyget är, som regeringen uttrycker det i den svenska flygstrategin, en drivkraft för ekonomisk tillväxt, sysselsättning, handel och rörlighet. Flyget har en självklar roll i transportsystemet. Det finns inget annat trafikslag som lika väl kan tillgodose behovet av långväga transporter av människor och gods, såväl inrikes som utrikes. För att tillvarata flygets nyttor och samtidigt verka för en snabb omställning till ett hållbart flyg krävs långsiktiga spelregler och förutsättningar för flygnäringen. Svenskt Flyg konstaterar dock att den svenska flygnäringen inom kort kan komma att omfattas av flera olika system och åtgärder som syftar till att begränsa de klimatpåverkande utsläppen:

- Nationella skatter: Utöver en eventuell svensk flygskatt omfattas flygföretagen även av andra ensidiga nationella skatter i exempelvis Tyskland, Storbritannien och Norge.
- EU-ETS: EU:s system för handel med utsläppsrätter som just nu är under förändring.
- CORSIA: FN:s globala styrmedel för klimatutsläpp från internationellt flyg som träder i kraft 2021.

Utredningen är öppen med att den vid bestämmandet av de föreslagna skattenivåerna inte har tagit hänsyn till varken ett förändrat EU-ETS eller CORSIA. De olika systemen bildar därför ett illa konstruerat lapptäcke som utgör motsatsen till tydliga och långsiktiga spelregler. Svenskt Flyg bedömer att rätt väg när det gäller styrmedel är att fokusera på de klimatpåverkande utsläppens gränsöverskridande karaktär, och därmed de internationella lösningar som krävs.

1.4. Svag analys av alternativa vägar för ett hållbart flyg

I utredningens uppdrag har det ingått att beskriva andra åtgärder som kan vara ändamålsenliga för att uppnå miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*. Svenskt Flyg konstaterar att flera olika åtgärder behandlas, men att det helt saknas analys av vilken effekt åtgärderna kan förväntas ha i jämförelse med en nationell flygskatt. Ett exempel är bättre planering och användning av luftrummet. Rakare flygvägar genom ett förverkligande av EU:s projekt *Single European Sky* beräknas ge 12 procent kortare flygvägar, och därmed minskade utsläpp i samma grad. Som jämförelse räknar utredningen med att den föreslagna skatten på flygresor kommer att minska koldioxidutsläppen från alla flygresor av boende i Sverige med mellan 0,5–2 procent. Svenskt Flyg bedömer att utredningen med anledning av denna avsaknad av analys och jämförelser av olika åtgärder utgör ett bristfälligt beslutsunderlag när det gäller att välja rätt väg för ett hållbart flyg.

2. Förslaget får negativa samhällsekonomiska effekter

2.1. Större negativa effekter än utredningen bedömer

Utredningens konsekvensbedömningar visar att den föreslagna skatten kan förväntas leda till en minskning av antalet resenärer och ha en negativ effekt på sysselsättningen och näringslivets konkurrenskraft i Sverige. Svenskt Flyg konstaterar att utredningens bedömningar genomgående är oprecisa och sällan förankrade i det flertal vedertagna internationella beräkningsmodeller som finns att tillgå. Mot bakgrund av detta har Svenskt Flyg låtit analysföretaget WSP, utifrån flera olika modeller, beräkna effekterna av den föreslagna skatten på flygresor. Resultatet visar att skatten väntas leda till:

- **En minskning av antalet passagerare med mellan 700 000 och 1,2 miljoner**
- **Att mellan 3 700 och 7 000 jobb försvinner**
- **En nettoförlust för Sveriges BNP på uppemot 4 miljarder kronor**

Liksom vad gäller utredningens analys av alternativa åtgärder för ett hållbart flyg anser Svenskt Flyg att utredningens konsekvensbedömningar för samhälls ekonomin utgör ett synnerligen bristfälligt beslutsunderlag.

2.2. Förslaget innebär betydande målkonflikter

Utifrån de stora negativa samhällsekonomiska effekterna konstaterar Svenskt Flyg att ett införande av en skatt på flygresor skulle innebära betydande målkonflikter för regeringen. I utredningens direktiv anges att skattens utformning ska samverka med de mål som finns för närings-, transport- och regionalpolitiken. Inom samtliga dessa områden går den föreslagna skatten stick i stäv med regeringens uppsatta mål.

Det transportpolitiska funktionsmålet innebär att transportsystemet i Sverige ska ge alla människor en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Den minskade efterfrågan till följd av en flygskatt drabbar inrikesflyget hårdast, och resultatet blir färre inrikeslinjer med färre avgångar. 2006, när en flygskatt var på väg att införas i Sverige, hann flera flyglinjer läggas ned innan förslaget skrotades. I Norge infördes en ”flygstolsavgift” i somras, och redan har flera linjer lagts ned. Som en följd av färre flyglinjer har flygplatsen Rygge tvingats stänga, och även flygplatsen Værnes utanför Trondheim har drabbats hårt. För de svenska regionala flygplatserna, som redan kämpar för sin överlevnad, finns en överhängande risk att flera måste stänga om en flygskatt införs. De minsta flygplatserna drabbas hårdast.

För många är flyget det enda realistiska alternativet att nå andra delar av landet. Över 70 procent av resorna mellan Stockholm och Norrland genomförs med flyg. En väl utvecklad flyginfrastruktur med flygplatser runt om i landet förbinder Sverige med övriga världen och gör det möjligt att etablera företag och verksamheter även utanför storstäderna. En flygskatt som försämrar tillgängligheten slår direkt mot lokal och regional konkurrenskraft och därmed såväl mot det transportpolitiska funktionsmålet som regeringens regionalpolitiska mål om utvecklingskraft i alla delar av landet.

Vidare går försämrad tillgänglighet internationellt emot regeringens prioriteringar i den svenska flygstrategin och den svenska exportstrategin, särskilt ur ett näringspolitiskt perspektiv. I flygstrategin lyfter regeringen fram att tillgänglighet i form av direkta flyglinjer blir allt viktigare i dagens globaliserade värld och är en av de faktorer som har störst betydelse för utländska företag när de väljer mellan olika alternativ för etablering och nyinvesteringar. Att få fler utländska företag till Sverige är en del av den svenska exportstrategin. I både flygstrategin och exportstrategin framhäver regeringen också att en god tillgänglighet är av stor betydelse för besöksnäringen, en sektor som man menar har stor tillväxt- och sysselsättningspotential och som har goda möjligheter att bidra positivt till regeringens sysselsättningsmål.

Svenskt Flyg konstaterar att den föreslagna skatten inte kommer bidra till fler direktlinjer, till att fler företag etablerar sig och investerar i Sverige eller till att stärka den svenska besöksnäringen. Detta, i kombination med den försämrade tillgängligheten inom Sverige, ligger till grund för den nettoförlust i BNP-termer som flygskatten beräknas leda till och för de jobb som väntas försvinna. Den föreslagna skatten på flygresor går inte bara emot målen inom transport-, närings- och regionalpolitiken, utan även mot det som regeringen ofta lyfter fram som sitt övergripande mål – att Sverige år 2020 ska ha EU:s lägsta arbetslöshet.

2.3. Analys saknas av flygskatter i andra EU-länder

Som en del av uppdraget skulle utredningen analysera medlemsstater som haft någon form av flygskatt men avskaffat denna samt medlemsstater som undersökt möjligheterna att införa flygskatt men valt att inte införa en sådan. Utredaren hade i uppdrag att bedöma vilken relevans erfarenheterna från andra medlemsstater har för svenska förhållanden. Svenskt Flyg konstaterar att utredningen deskriptivt och kortfattat behandlar flygskatter i ett antal EU-länder, men att analys, bedömningar och slutsatser för den svenska kontexten saknas.

Att utredningen inte på ett mer robust sätt beaktar de väldokumenterade erfarenheter av flygskatt som finns är beklagligt. Underlåtenheten att nyttja befintlig kunskap bidrar ytterligare till att utredningens samhällsekonomiska konsekvensbedömningar kan ifrågasättas, och visar tydligt att utredningen utgör ett bristfälligt beslutsunderlag. Mot bakgrund av den föreslagna skattens mycket begränsade klimateffekt bedömer Svenskt Flyg att erfarenheterna av de samhällsekonomiska konsekvenserna i Nederländerna, Irland och Danmark är särskilt viktiga att dra lärdom av. I alla tre fallen bedömdes de negativa effekterna vara så stora att flygskatt avskaffades.

3. Rätt väg för ett hållbart flyg

I januari 2017 presenterade regeringen den svenska flygstrategin. Det uttalade syftet är att strategin ska bidra till att göra Sverige till ett mer hållbart samhälle, både socialt, miljömässigt och ekonomiskt. Svenskt Flyg delar denna ambition, men ser att den föreslagna skatten på flygresor går i helt motsatt riktning. För att ta tillvara på flygets bidrag till tillgänglighet, konkurrenskraft och sysselsättning och samtidigt säkerställa en snabb, grön omställning krävs en kombination av åtgärder. Istället för en flygskatt ser Svenskt Flyg följande insatser som särskilt viktiga.

3.1. Globala lösningar för att möta en global utmaning

Flygets internationella karaktär, och det faktum att klimatpåverkande utsläpp inte känner några nationsgränser, innebär att verkligt effektiva styrmedel måste utformas globalt. Flygets aktörer är väl medvetna om detta, och har som enda bransch en globalt antagen klimatplan till 2050. I oktober 2016 enades hela sektorn i FN-organet ICAO om ett globalt styrmedel för klimatutsläpp från internationellt flyg (CORSIA). Systemet innebär att det sätts ett tak för det internationella flygets utsläpp baserat på 2020 års nivå och att flygbolagen därefter kommer att få köpa utsläppsrätter vid en eventuell ökning. Inom EU pågår också ett arbete med att höja ambitionsnivån i klimatarbetet. Bland annat ses nu EU-ETS, utsläppstaket och handeln med utsläppsrätter, över.

Svenskt Flyg ser att internationella, konkurrensneutrala styrmedel som kompletterar varandra är en betydligt effektivare väg att gå än en nationell flygskatt för att begränsa de klimatpåverkande utsläppen i absoluta tal.

3.2. Smartare flygtrafik

Genom att effektivisera hur flygtrafiken bedrivs finns stora klimatvinster att göra. *Gröna flygningar* är ett koncept i tre delar – grön avgång, raka flygvägar och grön inflygning. Med grön avgång optimeras flygplanens markrörelser och flygningens inledande fas upp till marschhöjd. Vid grön inflygning sjunker flygplanet kontinuerligt från sin marschhöjd till landningsbanan, vilket medför att i det närmaste inget motorpådrag krävs. På så sätt reduceras förbränningen av bränsle, och därmed de klimatpåverkande utsläppen. Med rakare flygvägar kortas flygningar, och sålunda minskas utsläppen. Som ett exempel på potentialen i dessa åtgärder beräknas ett förverkligande av EU:s projekt *Single European Sky* för rakare flygvägar ge 12 procent kortare flygningar, och minskade utsläpp i samma grad. Som jämförelse beräknas den föreslagna skatten på flygresor minska koldioxidutsläppen från alla flygresor av boende i Sverige med mellan 0,5–2 procent.

3.3. Investeringar i ny teknik

Teknikutvecklingen i flygsektorn har varit en starkt bidragande faktor till att flygets klimatpåverkande utsläpp per passagerare har minskat med 20 procent under de senaste tio åren och att bränsleförbrukningen per passagerarkilometer har minskat med hela 70 procent de senaste 40 åren. Och utvecklingen mot lättare flygplan, bättre aerodynamik och effektivare motorer fortsätter i snabb takt.

Sverige är i detta sammanhang en ledande aktör med stora civila flygindustrier, med en inriktning mot snål och effektiv teknik i flygplan och motorer. Svenska företag deltar sedan många år på hög nivå i internationella samarbeten, framför allt EU:s *Clean Sky*. Inom ramen för *Clean Sky* har teknik utvecklats som gör att flygplan på marknaden idag har betydligt lägre utsläpp av koldioxid. Ett nytt stort passagerarflygplan som kommer ut på marknaden har idag 15-20 procent lägre utsläpp än de äldre plan som är i tjänst. Bland de projekt som svensk flygindustri nu arbetar med inom *Clean Sky* finns till exempel motorkoncept som skulle innebära ytterligare 20 procent lägre utsläpp när dessa blir kommersiellt tillgängliga runt år 2025.

Även på nationell nivå har Sverige varit en föregångare med forsknings- och demonstrationsprogram som knyter samman industri, underleverantörer och akademi. Ett exempel är *Grönt flygtekniskt demonstrationsprogram* som bidragit till både ny teknik och till att kvalificera den svenska industrin för deltagande i de europeiska programmen. Forskning för, och implementering av, teknologiska lösningar som bidrar till ett hållbart flyg kräver stora resurser. Flygbranschen tar ett betydande ansvar i detta hänseende, men Svenskt Flyg ser ett behov av tydliga, långsiktiga besked från politiken om hur takten kan höjas ytterligare i den gröna omställningen.

Svenskt Flyg konstaterar att den svenska flygindustrin ligger i framkant globalt när det gäller innovation och teknologisk utveckling. Svensk civil flygindustri producerar så gott som uteslutande för en global exportmarknad och levererar till de stora flygplanstillverkarna. Teknikförbättringar från svensk industri får därmed ett globalt genomslag och bidrar till stora utsläppsminskningar. Att satsa på forskning och utveckling på flygområdet är därför både en investering som stärker svenskt näringsliv, och som bidrar till hållbara flygresor världen över.

3.4. Storskalig övergång till biobränsle

En av de viktigaste komponenterna för att snabbt minska flygets klimatpåverkan är en storskalig övergång till fossilfritt bränsle. Redan idag kan flygplan tankas med upp till 50 procent biobränsle, men på grund av den höga kostnaden byts endast en liten andel av bränslet ut. Givet dagens priser för råvaran, tekniken och själva biobränslet skulle kostnaden för att byta ut en procent av det globala flygbränslet till biobränsle vara omkring 15 miljarder kronor. Ett avgörande steg för ett hållbart flyg är därför politiska reformer för att påskynda utvecklingen mot en större marknad, och ett lägre pris, för bioflygbränsle.

Även här konstaterar Svenskt Flyg att ökade ambitioner för ett hållbart flyg också gynnar svenskt näringsliv, i detta fall skogsindustrin. Sveriges stora arealer av skogs- och odlingsmark ger goda förutsättningar för inhemsk produktion av biobränsle. Idag finns en outnyttjad potential vad gäller framställning av biobränsle.

3.5. Stärkt samarbete mellan branschen, offentliga aktörer och forskningen

De svenska miljö- och klimatmålen är bland de mest offensiva i världen. Det är positivt, och Svenskt Flygs ambition är att flyget ska bidra till målet att Sverige ska bli ett av världens första fossilfria välfärdsländer. Men för att möjliggöra större investeringar i ny teknik, en ökad användning av biobränsle och rätt insatser för smartare flygtrafik behöver samarbetet mellan flygbranschen, offentliga aktörer och akademien fördjupas och konkretiseras.

Svenskt Flyg noterar att Energimyndigheten har tilldelats särskilda medel för samordning av en omställning av transportsektorn till fossilfrihet, vilket bland annat inkluderar att ta fram en strategisk plan. Detta tas även upp i regeringens flygstrategi. Svenskt Flyg ser fram emot en god dialog inom ramen för detta initiativ, men ser också ett behov av ett särskilt forum för samverkan kring ett hållbart flyg. Med ett tydligt forum för samverkan skapas förutsättningar för handlingskraftiga initiativ, som utgår från olika aktörers samlade kompetens. Ett arbete för att upprätta ett sådant forum bör vara en prioriterad del av regeringens arbete med flygstrategin, och bör inledas snarast.

4. Dags att välja rätt väg Svenskt Flyg visar i detta remissvar att den föreslagna skatten på flygresor är en verkningslös åtgärd ur klimatsynpunkt, som dessutom riskerar att få stora negativa effekter för svensk samhällsekonomi. Med en ny klimatlag på väg är det hög tid att välja rätt insatser för ett hållbart flyg, som tillvaratar flygets nyttor och som kan bidra till att stärka det svenska näringslivet. Förslaget om flygskatt är inte en sådan.

Med vänlig hälsning,

Anna Wilson
Generalsekreterare Svenskt Flyg