

Svenska regionala flygplatser  
Organisationsnummer: 556822-4488  
Rosengatan 4  
111 40 Stockholm

Finansdepartementet  
103 33 STOCKHOLM

## Remissvar – En svensk flygskatt (SOU 2016:83)

### Ställningstagande

Utredningens uppdrag har varit att föreslå hur en skatt på flygresor kan utformas. Av utredningen framgår att den föreslagna skatten är verkningslös ur klimatsynpunkt. Dessutom visar både utredningen men framförallt många andra aktörer, att en flygskatt har negativa effekter för samhällsekonomin. Svenska regionala flygplatser ser för egen del konsekvenser som ytterst hotar enskilda flygplatsers framtid om en flygskatt införs.

Svenska regionala flygplatser avstyrker förslaget om en svensk flygskatt i sin helhet.

### Detta är Svenska regionala flygplatser

Svenska Regionala Flygplatser (SRF) är ett samarbetsorgan för Sveriges regionala flygplatser. SRF verkar för att utveckla flygtrafiken och därmed tillgängligheten för alla Sveriges regioner. SRF har för närvarande 33 medlemsflygplatser och finns över hela landet från Pajala i norr till Kristianstad i söder. Av dessa har idag 27 flygplatser reguljär passagerartrafik. Huvuddelen av flygplatserna är kommunalt ägda medan tre är privat ägda.

### Allmänna synpunkter på förslaget

Svenska regionala flygplatser (SRF) vill börja med att betona att vi 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 i högsta grad kontraproduktivt i alla tre hållbarhetsperspektiv. Rätt väg till ett hållbart flyg är istället att verka för internationella konkurrensneutrala styrmedel och ett konkret samarbete mellan flygets aktörer för att få till stånd övergången till fossilfria bränslen. Det löser problemet. Det vill säga, det tar bort utsläppen. Det gör inte en flygskatt.

SRF 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.

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.

SRF kan konstatera att den föreslagna skatten saknar klimateffekt. Den förväntade reduktionen av klimatpåverkande utsläpp är mycket begränsad. 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.

Den föreslagna skatten kan förväntas ha en negativ effekt på tillgängligheten, sysselsättningen och näringslivets konkurrenskraft i Sverige. Föreningen Svenskt Flyg har låtit WSP beräkna utredningens förslag och kommer fram till att den leder till en minskning av antalet passagerare med mellan 700 000 och 1,2 miljoner, den leder också till 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 därmed 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.

### **Förslaget missar sitt syfte – saknar klimateffekt**

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.

I debatten om flygskatt argumenteras ofta att flyget bör bära sina klimatkostnader själva. Flyget är i hög grad ett internationellt transportslag medan väg- och järnvägstrafik i huvudsak verkar i nationella sammanhang. Det innebär att konkurrensen är internationell för flygsektorn. En svensk flygskatt missgynnar således svenskt flyg.

Flyget finansierar också i stort sätt all sin infrastruktur själv. Dessutom investerar och bekostar flygbolagen själva de nu allt mer miljövänliga flygplan som introduceras kontinuerligt. Detta sker inte via skattsedeln, likt som sker för andra transportslag. Detta kan jämföras med de cirka 55 miljarder kronor som regeringen anslår årligen till transportinfrastruktur och kommunikationer, i huvudsak för investeringar i och underhåll av väg och järnväg.

Som en effekt av flygskatteförslaget har flygbolaget BRA redan aviserat, att de väntar med att investera och introducera den nya och betydligt mer miljövänliga flottan av Bombardier C-Serie flygplan. Det gör att Sverige går minste om nya flygplan som reducerar utsläppen med cirka 35-40 procent jämfört med de befintliga flygplanen.

På 40 år har flygbranschen själv reducerat utsläppen med 70 procent. Flyget tar redan ett stort miljöansvar. Det beaktas sällan i denna debatt.

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 emellertid konstaterar att den föreslagna skatten inte gör.

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. Enbart detta konstaterande tycker SRF talar för att en flygskatt inte bör införas.

SRF ser med oro på de påpekanden som Svenskt Flyg har uppmärksammat, vilket indikerar att utredningen inkluderat höghöjdseffekter genom att använda en uppräkningsfaktor på ett sätt som inte är vetenskapligt robust och som inte speglar höghöjdseffekterna korrekt.

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 menar Svenskt Flyg, vilket då sannolikt överskattar förslaget effekt.

Då de klimatpåverkande utsläppen är gränsöverskridande, menar SRF att endast internationella lösningar är möjliga för att hitta fungerande styrmedel. Den nu aktuella CORSIA-överenskommelsen är ett utmärkt exempel på det. Här har flygnäringen och som enda bransch i världen, genom FN, hittat globala styrmedel för klimatutsläpp.

Sverige bör också verka för att få till de sedan länge föreslagna förändringarna i Europa inom EU-projektet "Single European Sky", vilket skulle leda till betydligt rakare flygvägar och därmed mindre utsläpp. Likaså att det svenska initiativet om så kallade "gröna inflygningar", vilket har samma positiva effekt för miljön, också ska få en bred internationell tillämpning.

### **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.

Den regionala flygplatsen Karlstad Airport är först i världen med att erbjuda fossilfria bränslen. Flertalet av SRF medlemsflygplatser arbetar aktivt med att hitta samarbetspartners för att möjliggöra övergången till fossilfria bränslen. Dialog sker med flygbolagen och med stiftelsen Fly Green Fund. SRF bejaktar detta arbete och förordar satsningar för övergång till fossilfria bränslen istället för att införa en flygskatt. Fossilfria bränslen tar bort utsläppen. Det gör inte en flygskatt.

### **Negativa effekter av flygskatter i andra länder**

De negativa effekterna av en flygskatt kan flera andra europeiska länder vittna om. 2008 infördes flygskatt i Nederländerna, men avskaffades ett år senare efter att Amsterdams flygplats förlorat 1,4 miljoner passagerare och landets BNP minskat med 11 miljarder kronor. Liknande effekter fick Irland och Danmark och valde därför att avskaffa sina flygskatter kort efter införandet. I Portugal skrinlade man helt sina planer på flygskatt innan den ens införts. I Storbritannien, där flygskatten primärt syftar till att skapa intäkter för staten, har revisionsbyrån PwC visat att skatten i själva verket kostar mer än den inbringar.

Om förslaget går igenom kommer Sverige efter Storbritannien få världens högsta flygskatt. IATA har sammanställt och jämfört nivåerna på flygskatter som är införda i europeiska länder. Det är uteslutande i Europa dessa finns. I jämförelse har de länder som infört en flygskatt, Norge, Italien, Tyskland och Österrike, alla lägre skatter än den tänkta svenska skatten. Detta både i jämförelse för vad som avser skattetillägg för kortdistans, medeldistans och långdistans.

### **Flygskatten berör flygbolagen vilket slår mot flygplatserna**

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. År 2006, när en flygskatt var på väg att införas i Sverige, hann flyglinjerna vid den regionala flygplatsen Stockholm-Västerås läggas ned. Trafiken låg nere under flera månader. Beslutet om flygskatt ändrades sedan innan det hann införas och trafiken återupptogs då i Västerås.

I Norge infördes en flygskatt 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.

Sedan utredningens förslag presenterats har flertalet av de svenska flygbolagen öppet beskrivit att man avser se över och konsolidera sina linjer för att möta de ökade kostnaderna för en flygskatt.

Sverige har idag egentligen bara tre bolag för den reguljära trafiken. Dessa bolag är likt branschen i övrigt pressade av höga kostnader och oerhört små marginaler. En flygskatt kommer ytterligare påverka deras pressade ekonomi negativt.

För flygbolagen innebär skatten ökade kostnader. För att hantera detta är det i första hand inte de större mer lönsamma linjerna mellan storstäder som kommer drabbas av en flygskatt. Däremot är det rimligt att flygbolagen på mindre linjer med mindre marginaler kommer minska frekvenserna eller helt ta bort dessa linjer.

Sveriges största flygbolag SAS talar öppet om att skatten innebär att nya satsningar på längre rutter mellan kontinenter, som mellan Sverige och USA eller Asien, i stället kommer att ske utanför Sverige om en skatt införs. SAS förutser även att flygskatten kommer att göra ett antal linjer direkt olönsamma, vilket innebär att destinationer kan läggas ned och antalet flygningar minskas. SAS anger i sitt remissvar till regeringen: "*Vi ser att det finns en stor risk för nedläggning av mindre inrikeslinjer, som t.ex. Visby och Kalmar, liksom även vissa destinationer i Europa*".

För de lågprisbolag som finns koncentrerade till Stockholm-Västerås och Stockholm-Skavsta, är det rimligt att dessa bolag tvingas agera likt de gjorde 2006 eller som de nu gjort i Norge. Även charterbolagen har aviserat att de kan tvingas lämna regionala flygplatser och koncentrera sina flygningar från större flygplatser. I realiteten till statens (Swedavias) stora flygplatser som Arlanda och Landvetter.

Flygbolaget TUI uppger att koncentrationen i södra Sverige nödvändigtvis inte sker till Sturup utan troligtvis till Kastrup i Danmark. Idag har nära hälften av SRF:s medlemsflygplatser chartertrafik och för flera flygplatser utgör charterresandet en väsentlig del av intäkterna. Vi befarar alltså att just de mindre regionala flygplatserna kommer drabbas värst när flygbolagen anpassar sig efter införandet av en flygskatt. Minst drabbas värst.

För många är flyget det enda realistiska alternativet att nå andra delar av landet. Exempelvis genomförs över 70 procent av resorna mellan Stockholm och Norrland 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.

Vi vill uppmärksamma regeringen på den sammanvägda situationen för våra flygplatser. Nästan alla våra flygplatser är kommunalt ägda eller i en kombination av flera kommuner, landsting eller regioner. Sverige har EU:s längsta avstånd och är det mest glesbefolkade landet, efter Finland, inom unionen. Då är flygförbindelser en nödvändighet av tillgänglighetsskäl. Men med dessa förutsättningar är det då svårt att få upp sådana passagerarvolymen att flygplatserna också kan, per definition, gå med vinst. Det innebär att kommuner och landsting täcker kostnaderna eller underskotten om man så vill, likt man gör för andra kollektivtrafikslag.

Men just för flygplatser har EU infört nya statsstödsregler som förbjuder offentlig finansiering av flygplatser. Därför har SRF:s alla offentligt ägda medlemsflygplatser åberopat undantag (så kallade SGEI-kriterier). Dessa undantag granskas nu i flera fall av EU-kommissionen. Denna fråga skapar en återkommande osäkerhet av närmast existentiell karaktär för flygplatserna. Därtill finns det en lång rad andra frågor som skapar ökade kostnader och ökad osäkerhet för flygplatserna. Bland annat kan nämnas modellen för upphandlad trafik, för flygplatser med trafikplikt, som är behäftad med problem. Eller fördelningsmodellen för undervägsavgifterna som skapar fördyringar för flygplatserna.

Det är mot den bakgrunden som en flygskatt ytterligare försämrar förutsättningarna för de regionala flygplatserna. Dessa sammanvägda faktorer är inte upptagna i förslaget om en flygskatt. SRF vill därför å det bestämdaste avråda regeringen från att, utöver de osäkerheter och kostnadsökningar som redan finns, dessutom införa en flygskatt.

### Hur flygskatten slår lokalt

För att exemplifiera konsekvenserna av den föreslagna flygskatten har vi omvandlat förslaget till en av våra flygplatser. Skellefteå Airport.

I utredningen kan man läsa att inrikesflyget bedöms minska med 3,6 - 4,8 %, detta får direkta konsekvenser för Skellefteå som saknar andra transportalternativ. Man kan således påstå att regionens tillväxt kan komma att sjunka när en flygskatt införs. 2016 hade Skellefteå Airport ca 300 000 resenärer varav 30 000 utrikesresenärer och 270 000 inrikesresenärer. Med dessa siffror kan man beräkna flygskattens konsekvenser.

Den skatt som Skellefteås besökare, privatpersoner, näringsliv och offentlig sektor får betala från den 1 januari 2018 beräknas uppgå till ca 23 miljoner kronor årligen. Denna skatt kommer enligt förslaget att tillfalla statskassan och inte specificerat gå till några klimatfrämjande åtgärder.

Utredaren skriver själv att "Införandet av en skatt på flygresor innebär att funktionsmålet inom transportpolitiken kan påverkas negativt eftersom tillgängligheten i landet riskerar att försämrats". För Skellefteås del är detta extra oroande då de helt saknar andra transportalternativ.

De 23 miljoner kronor som skatteeffekten innebär, skulle Skellefteå istället kunna:

- Köpa in ca 750 000 liter fossilfritt flygbränsle årligen eller
- Bygga två nya fossilfria flygbränsleanläggningar per år eller
- Förlänga rullbanan med 500 meter vartannat år i all framtid

Om antalet resenärer minskar med 4 procent så får det konsekvenser för regionens tillväxt, minskad turism och en stor risk för försämrad tillgänglighet. Dessutom har Skellefteå Airport aktivt arbetat med etablering av nya flyglinjer, något som kommer att bli avsevärt svårare om en flygskatt införs. Norwegians VD, Björn Kjos har uttalat att bolagets senast aviserade flyglinje, från Skellefteå till Arlanda, anses nu som osäker om en flygskatt införs.

När man bryter ned flygskattens effekter på lokal nivå, det är då man verkligen ser hur illa den slår mot investeringar, mot jobb och mot lokal utveckling. SRF har inte kunnat omvandla utredningens förslag på motsvarande sätt för andra flygplatser, som har än mindre passagerarvolym och därmed ännu sämre förutsättningar än Skellefteå. Incitamenten för flygbolag att utöka eller ens fortsätta nuvarande frekvenser för dessa linjer får ses som obefintliga. SRF bedömer därför att den föreslagna flygskatten kommer slå än hårdare mot många andra flygplatser än Skellefteå.

## Beredskap

I utredningen för införandet av en flygskatt beaktas inte beredskapsaspekten. Det allmänt försämrade säkerhetspolitiska läget har föranlett behov av förstärkningar av svensk försvarsförmåga och ökad civil beredskap. De regionala flygplatserna utgör redan idag ett viktigt stöd till samhället, då i form av ambulansflygningar, humanitära hjälpsändningar, myndighetstransporter, brandflyg och andra insatser.

Det försämrade omvärldsläget har föranlett att både Försvarmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) inventerat behovet att öka nyttjandet av de regionala flygplatserna. Bland annat återupptar Flygvapnet reservbassystemet vilket innebär att man har ett stort behov av nyttja ett stort antal av landets regionala flygplatser i händelse av ofred.

Mot bakgrund av den ökade problembild SRF anger och den risk för nedläggningar av enskilda flygplatser som en flygskatt riskerar medverka till, får detta även effekter för krigsplanläggning och försvarsmyndigheters möjlighet att nyttja de regionala flygplatserna i händelse av höjd beredskap eller i krig.

SRF uppmanar regeringen att väga in beredskapsaspekten i ställningstagandet för införandet av en flygskatt.

## Avslutning

Sveriges regionala flygplatser lever redan under pressade förhållanden och med stor osäkerhet inför framtiden. Den nyss tagna flygstrategin ger inte heller någon vägledning när det gäller osäkerheten om hur hantera EU:s statsstödsregler långsiktigt, som hotar hela driftformen för huvuddelen av våra flygplatser. Till det har vi kvar bristerna i den upphandlade trafiken för flygplatser med trafikplikt. Osäkerheterna med de ökande undervägsavgifterna. Osäkerheten med Bromma flygplats framtid, som flera flygplatser är beroende av. Likaså om Arlandas framtid. Eller hur övergången till fossilfria bränslen ska ske.

Då flygstrategin inte indikerar några förbättringar för branschen eller för våra flygplatser, blir en flygskatt ett ytterligare slag mot mycket av vår verksamhet. För enskilda flygplatser kan införandet av en flygskatt innebära att flygplatsen måste stängas ned.

Svenska regionala flygplatser väddar till regeringen att inte införa någon flygskatt.