



Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Mobil +46 70 9971950

e-post: hans.ollongren@sas.se

27 februari 2017

Remiss av betänkandet En svensk flygskatt Fi 2016/04305/S2 (SOU 2016:83)

SAS vill härmed framföra följande synpunkter på betänkandet som publicerades den 30 november, 2016.

Vi vill inledningsvis framhålla att vi anser att utredningens förslag är både ogenomtänkt och verkningslöst. Huvudorsaken är att det inte på något sätt löser ett miljöproblem, och att de därtill hörande negativa samhällsekonomiska effekterna är betydande.

Förslaget äventyrar arbetstillfällen, Sveriges tillgänglighet, svenska företags lönsamhet och förflyttar bara en miljöutmaning till andra länder.

Flyg är inget annat än en långväga kollektivtrafik. Att beskatta en kollektivtrafik, som dessutom är helt självfinansierad är obegripligt.

Det är också helt uppenbart att en majoritet i Sveriges Riksdag delar den uppfattningen. Att genomföra förslaget vore ett stort misstag.

Luftfarten ska givetvis ta sitt ansvar för sin miljöpåverkan, men det måste ske genom ökade satsningar på ny teknik, forskning och utveckling, inte genom straffbeskattning.

Utredningen bör avvisas och inte leda till en proposition eller ingå i statsbudgeten.

Politiska reflektioner

Utredningen konstaterar att "Transporter är av grundläggande betydelse för Sveriges ekonomi och samhälle". Att i det läget beskatta ett av de mest effektiva transportslagen vi har tyder på en ovilja att förstå vilken betydelse luftfarten har för Sveriges utveckling och konkurrenskraft.

Många debattörer och bedömare anser att det är egendomligt och kritikvärdigt att flyg numera är billigare än tåg. Den enkla sanningen är att flyg är effektivt, och att järnvägen aldrig skulle kunna bedriva sin verksamhet om den inte var kraftigt subventionerad. Luftfarten betalar däremot hela sin infrastruktur, inklusive alla säkerhetskostnader, utan subventioner.

Samtidigt som socialdemokraterna talar om att hela landet ska leva, så vill man nu introducera en skatt, där landsbygden får betala det högsta priset. Det är helt ologiskt. Det blir de minsta orterna och flygplatserna som kommer att få betala det högsta priset. Storstadsregionerna drabbas relativt sett mindre, Skåne och sydligaste Sverige marginellt, med tanke på närheten till Köpenhamn och Kastrup.

Utredningen erkänner att miljönyttan är mycket begränsad. Varför ska man då beskatta en del av vår infrastruktur som en eftergift för miljöpartiet?

En flygskatt riskerar dessutom att motverka regeringens exportstrategi, då den leder till försämrad tillgänglighet för landet.

Sverige ska nå EU's lägsta arbetslöshet år 2020. Förslaget riskerar att underminera detta mål. Enligt en rapport från det ledande konsult- och analysföretaget WSP kommer den föreslagna skatten att resultera i en förlust av 5000–10000 arbetstillfällen, framför allt i besöks- och servicenäringen. Utredningen erkänner också att inkommande turism från andra länder kommer att minska.

Skatten kommer med andra ord att göra det ännu svårare att nå regeringens mål för regional tillväxt. Den underminerar lokal och regional konkurrenskraft. Förslaget förefaller därför stå i kontrast mot de ambitioner som beskrivs i Landsbygdskommitténs slutbetänkande.

Ekonomi och trafiksystem

Utredningen konstaterar att "den största delen av reduktionen i efterfrågan på flygresor kan väntas ske där tillgången till alternativa färd sätt är god." Det är ett logiskt resonemang, men med tanke på att Sverige ligger i Europas utkant, och att järnvägsnätet inte är ett fullgott alternativ annat än kanske på 3-4 sträckor i landet, så finns det inga alternativa färd sätt för den övervägande majoriteten av dagens flygresenärer. Det leder till att ett antal resor inte kommer att genomföras, med andra konsekvenser; såsom sämre livskvalitet, ekonomisk stagnation, färre arbetstillfällen och lägre BNP.

Utredningen fokuserar en del på upphandlad trafik. Här är man uppenbarligen orolig över dessa negativa effekter, och spekulerar i att omfattningen av upphandlingen kan behöva utökas. Man tar med andra ord med ena handen och ger tillbaka med den andra. Ett fullständigt onödigt resonemang om skatten inte införs.

De mest betydande ekonomiska effekterna av flygskatten i näringslivet kommer att ske hos flygbolagen, framför allt flygbolag baserade i Sverige. Trots detta finns det i utredningen en mycket begränsad analys av dessa effekter.

Resultatet blir att flygbolag baserade i Sverige får en kraftigt försämrad konkurrenskraft. Intjäningsförmågan kommer att påverkas, vilket får effekter både för medarbetare (i form av sämre anställningsvillkor och sysselsättning) och för aktieägarna.

Flygbolag i andra delar av världen med betydligt djupare fickor, och som i många tillfällen är helt eller delvis statsfinansierade och som flyger på Sverige, kommer sannolikt att kunna absorbera den aktuella skatten (helt eller delvis), vilket förstärker den konkurrenssnedvridning som redan finns på marknaden.

Som en konsekvens av flygskatten kan vi i vår verksamhet identifiera följande konkreta effekter;

Ett antal linjer kommer att bli olönsamma som en effekt av lägre efterfrågan. Det kan leda till nedläggning av destinationer, men framför allt kommer det att leda till färre antal flygningar på flera linjer, vilket kommer att försämra både tillgänglighet och åtkomlighet för flera regioner i landet. Även en liten förändring i kabinfaktor kan leda till att en viss avgång förflyttar sig från att vara lönsam till att bli olönsam.

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.

Det är ingen tvekan om att fokus på eventuella nysatsningar vad gäller interkontinentala linjer som en konsekvens av en skatt, kommer att ligga på Köpenhamn. Det är värt att notera att en daglig interkontinental linje kommer att få en skattebelastning med runt 35 MSEK/år.

Regeringens satsning på "pre-clearance" för resande till USA riskerar att bli ett dyrt experiment då systemet sannolikt kommer att användas av betydligt färre resenärer än förväntat som en direkt konsekvens.

Man räknar i utredningen med att det kommer att ske en viss överflyttning av passagerare till gränsnära flygplatser i grannländer, framför allt från Malmö till Köpenhamn. Vår erfarenhet är att detta är grovt underskattat. Marknaden är idag mycket priskänslig och det är inte bara trafik från Malmö som kommer att flytta till Köpenhamn. Trafik kommer också att flytta från Stockholm till både Köpenhamn och Helsingfors. Det gäller framförallt interkontinental trafik där flygskatten i Sverige förslås bli mycket hög. Inte bara SAS, men flygbolag och resenärer från andra delar av världen kommer att välja andra destinationer och knutpunkter i Europa för sin trafik och för sina resor, vilket kommer att påverka Sveriges internationella tillgänglighet negativt. Utredningen medger också att så sannolikt blir fallet.

Utredningen konstaterar vidare att "det kan innebära att resenärer väljer längre resvägar och fler delresor med ökad klimatpåverkan som följd". Det är helt korrekt, och våra erfarenheter från andra länder visar exakt på dessa effekter.

Utredningen visar på förändringar i efterfrågan i Tyskland som ett resultat av den tyska flygskatten. Vad utredningen glömmat ta hänsyn till är att den tyska flygskatten exkluderar transittrafik, vilken med tanke på Tysklands geografiska position kopplat till Lufthansas affärsmodell är mycket stor. Ett bolag som Air Berlin, som har Tyskland som sin viktigaste marknad står däremot nu vid konkursens rand. Flygskatten är en bidragande orsak till det. Sverige är inte ett naturligt transitland i det globala trafiknätet, vilket gör att de samlade ekonomiska effekterna blir betydligt större än i Tyskland.

Utredningen hävdar att flygskatten inrikes inte kommer att ha någon större effekt på valet av avreseflygplats. Det är fel. Dagens bokningssystem, internetresebyråer etc. använder avancerade algoritmer, där lägsta pris automatiskt får en prominent position i listningar av resealternativ. Det kommer att påverka konsumenternas beteende.

Miljö

Utredningen erkänner att skatten kommer att leda till begränsade miljöeffekter (0,08-0,2 miljoner ton koldioxidekvivalenter), vilket är 0,2 % av Sveriges totala utsläpp. Faktum är att samma eller bättre miljöeffekt skulle kunna uppnås till betydligt lägre samhällsekonomiska kostnader genom att ersätta en liten del av det bränsle som tankas i Sverige med biobränslen – trots att priset på biobränslen är högt idag.

Om Regeringen anser att "flyg är farligt" och om man menar allvar med att man vill vidta åtgärder för att begränsa flygets miljöpåverkan är därför flygskatt en helt felaktig metod. Man bör istället vidta åtgärder för att stimulera till storskalig utveckling av biobränslen.

Huvudsyftet med skatten skulle vara att **minska flygets klimatpåverkan** genom att **uppmuntra konsumenter att välja mer miljövänliga alternativ** och **motivera flyget till effektivare transporter**.

Inget av dessa syften uppnås med förslaget. Den totala klimatpåverkan är försumbar, det finns inte några s.k. mer miljövänliga alternativ för flertalet resenärer och flygets incitament och möjligheter (vilka också utredningen anser blir ringa) att utveckla effektivare transporter, kommer att försenas och försvåras genom en ökad skattebelastning. Detta har också tidigare konstaterats i ett flertal andra europeiska länder. Därför bör förslaget avisas.

Eftersom ett så trubbigt instrument som en skatt saknar en koppling till utsläppsmängder, får systemet den egendomliga effekten att de flygplan/linjer som flygs med de modernaste och mest bränsleeffektiva flygplanen kan komma att få den största skattebelastningen.

Vi noterar även att de utsläppsberäkningar som anförs baseras på flygplanstyper, utsläppsdata och beläggningsgrader som vi inte känner igen från de data som vi årligen reviderar och distribuerar till Naturvårdsverket för att fullgöra våra legala åtaganden visavi EU-ETS. Utsläppen per passagerare är lägre.

Flygskatter på nationell nivå innebär ingen miljövinst. Utsläppen reduceras inte, de bara förflyttar sig till en annan geografisk marknad. Det är naivt att tro att en svensk flygskatt skulle ha någon effekt på de klimatutmaningar vi står inför. Tvärtom undermineras arbetet med forskning och utveckling där det krävs ekonomiska muskler för att nå framgång.

Internationell utveckling

Utredningen beskriver flygskatter i andra europeiska länder, men undlåter att beskriva effekterna. Hade man gjort det skulle det med all önskvärd tydlighet framgå att effekterna har varit synnerligen negativa.

Efter det att utredningen presenterades har man i Österrike beslutat att halvera den nuvarande flygskatten, då man anser att den har en negativ inverkan på landets ekonomi och på tillgängligheten till Wien.

I Skottland har det lokala parlamentet nu också formellt beslutat att reducera den nuvarande flygskatten, för att därefter eliminera den helt. Orsaken är att man anser att den skadar Skottlands ekonomi både vad avser näringsliv och turism.

Det är egendomligt att Sverige gör en totalt annorlunda bedömning när det gäller effekterna på den nationella ekonomin än dessa länder/regioner. Tidigare har man i Danmark, Holland och Irland tagit samma beslut, och i Portugal har man avstått från att introducera en flygskatt av samma skäl.

Norge

Vi konstaterar att effekterna i Norge nu börjar synas, efter det att en skatt infördes 1 juni, 2016.

Det är värt att notera att den norska flygskatten tillkom som ett resultat av en nattlig politisk uppgörelse, utan att man gjort någon utredning om effekterna. Utredningen tillkom i efterhand.

Vår bedömning av trafikutvecklingen i Norge är att skatten resulterat/resulterar i en trafiknedgång på cirka 4 %. (3 % i inrikes trafik och 5 % i utrikes trafik) Det är framför allt norsk och utländsk turisttrafik som reducerats. Vi ser en nedgång primärt på linjerna till Nordnorge, till Bergen och Trondheim, samt på internationella linjer som bringar många turister till Norge. Den här utvecklingen påverkar givetvis också besöksnäringen rent generellt.

Dessa effekter har resulterat i nedläggning av en flygplats (Rygge), att Wideröe ställt flygplan på marken och att både SAS och Norwegian reducerat sitt utbud på ett flertal linjer. Ett antal internationella linjer har också skjutits på framtiden då efterfrågan sviktar, vilket återigen påverkar tillgängligheten negativt.

Vi konstaterar vidare att av konkurrensskäl så har SAS tvingats absorbera en stor del av avgiften, och betydligt mer än vad utredningen har antagit, vilket påverkar bolagets lönsamhet.

Tar branschen sitt ansvar?

Flygbranschen har som enda industrigren enats om en global målbild för att hantera flygets miljöpåverkan. Dessa mål är;

- Förbättrad bränsleeffektivitet med 1,5 % / år mellan 2009 och 2020
- Koldioxidneutral tillväxt från 2020
- En ambition att reducera nettoutsläppen från luftfart med 50 % år 2050 jämfört med nivåerna 2005.

Redan vid slutet av 2016 kan vi konstatera att det första målet har infriats och även överträffats, och att det är helt realistiskt att det andra målet kommer att kunna nås.

Utöver detta, enades ICAO's medlemsstater hösten 2016, om att etablera ett globalt system med ekonomiska styrmedel (CORSIA - Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation), som genom frivillighet kommer att omfatta runt 84 % av den globala luftfarten.

Dessutom ingår redan flyget inom EU, i EU:s system för handel med utsläppsrätter, varför en svensk flygskatt skulle leda till dubbelbeskattning. Utredningen försöker argumentera att detta är i sin ordning då flygets klimatkostnad "egentligen" är högre, men erkänner samtidigt att det "råder en stor osäkerhet om vilken klimatkostnad koldioxidutsläpp ger upphov till." Förslaget förefaller därför vara en skrivbordsprodukt utan genuin verklighetsförankring.

Vi stödjer principen om att förorenaren skall betala för sina utsläpp och föreligger det några andra klimatpåverkande utsläpp än koldioxiden som bedöms relevanta får dessa hanteras i särskild ordning med för syftet avsedda styrmedel. Vår uppfattning är att det inte går att använda antaganden för att kvantifiera ett utsläpp med ett annat.

Enligt statistik från SPBI (Svenska Petroleum & Biodrivmedel Institutet) så har volymen tankat flygbränsle i Sverige varit stort sett oförändrad sedan 1988, dvs. under de senaste 30 åren så har flygets miljöpåverkan varit stort sett oförändrad, trots att trafiken under samma period ökat betydligt.

Allt detta är ett resultat av att flygplanstillverkare, motortillverkare, flygbolag, trafikledningsorganisationer och flygplatser har tagit ett synnerligen stort ansvar för flygets miljöpåverkan – det har skett, och kommer att fortsätta ske.

Det krävs dock ekonomiska muskler för att driva forskning och utveckling som ger konkreta effekter. En beskattning underminerar branschens möjligheter att förbättra sina miljöprestanda, och kommer inte att stimulera till mer klimatsmarta och energieffektiva lösningar, något utredningen också erkänner.

Utredningen erkänner också att det finns en möjlighet att "den föreslagna skatten faktiskt resulterar i högre utsläpp av koldioxid". (sid 193). Det visar ju onekligen på den stora osäkerheten i de bakomliggande kalkylerna och antagandena.

Biobränslen eller andra alternativa lösningar

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 mycket höga kostnaden byts endast en liten andel av bränslet ut. 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.

Det har sedan årtionden pågått ett omfattande arbete med syftet att påskynda kommersialiseringen av biobränslen för flygdrift. Per idag finns det endast en liten produktion på den globala arenan och prispremien är därmed hög. SAS har trots detta investerat i det biobränsle som finns tillgängligt.

Vi kan konstatera 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.

Det pågår flera spännande aktiviteter i hela Skandinavien som bör stödjas. Eftersom det är flygbolagen som till syvende och sist köper flygbränslet är dock omställningen helt beroende av deras lönsamhet.

Alternativa medel såsom kvotplikt eller rabatterade flygplatsavgifter är dock helt fel väg att gå. Kvotplikt utöver den långsiktiga modell som föreslagits i exempelvis EU Renewable Energy Directive skulle enbart gynna de mycket få företag som producerar biobränslen idag, och landningsavgifterna skulle i princip behöva avskaffas helt för att uppnå något incitament med tanke på de priser som biobränslen för närvarande betingar.

Rätt väg för ett hållbart flyg går genom forskning och utveckling i ny teknik, inklusive kreativa stimulansåtgärder och satsningar på storskalig produktion av biobränslen, inte genom en skadlig beskattning. Förslaget om en flygskatt är ett slag i luften.

Med vänlig hälsning,

Scandinavian Airlines System
Head of Public & Regulatory Affairs

Hans Ollongren
Director