

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen, Enheten för
mervärdeskatt och punktskatter

Stockholm 2024-06-18

Ref Fi2024/01009

Remissvar på promemorian Sänkt Flygskatt (Fi2024/01009) från Transportföretagen Flyg

Transportföretagen Flyg har beretts tillfälle att avge yttrande över rubricerad promemoria och lämnar synpunkter i enlighet med vad som anges nedan.

Transportföretagen Flyg är ett bransch- och arbetsgivarförbund inom Transportföretagen. Transportföretagen Flyg främjar, skyddar och ser till att dess medlemsföretag inte försummas med avseende på politiska frågor och verkar för den svenska flygmarknadens fortsatta överlevnad, konkurrenskraft och fossilfria omställning.

Idag har Transportföretagen Flyg ca 85 medlemsföretag med ca 6500 anställda totalt. Före pandemin hade vi ca 100 medlemsföretag med över 10 000 anställda. Det är väl dokumenterat att den svenska flygmarknaden inte har återhämtat sig från pandemins verkningar än och att framför allt inrikesflyget ligger på betydligt lägre nivåer jämfört med läget före pandemin.

Våra medlemsföretag representerar bland annat flygbolag, flygtrafikledning, flygplatser, flygskolor, service- och underhållsverksamhet samt markttjänster dvs. en stor del av det svenska flyget. Föreliggande remiss är av stor vikt för alla våra medlemmar.

Våra huvudbudskap:

- 1) Flyget är tillsammans med de andra trafikslagen avgörande för ett sammanhängande Sverige och ett Sverige som hänger samman med omvärlden.
- 2) Svenska flygbranschen arbetar hårt för den fossilfria omställningen med stora ambitioner att ligga långt fram i utvecklingen av fossilfritt flyg och tydliga mål för fossilfrihet.
- 3) Utvecklingen på svenska flygmarknaden efter pandemin ligger långt under europeiska genomsnittet.
- 4) Utvecklingen av det svenska inrikesflyget är särskilt bekymmersamt. Om utvecklingen fortsätter finns en risk att delar av Sverige blir utan kommersiell flygtrafik vilket skulle medföra kraftigt ökade offentliga kostnader för utökad offentligt upphandlad trafik samt för flyginfrastrukturen.



- 5) EU har tagit över initiativet för flygets omställning genom Fit for 55 och har satt en mycket hög och ambitiös plan för att minska flygets klimatpåverkan och som medlemsstaterna måste följa. EU reglerna innebär stora kostnadsökningar för flyget.
- 6) Sverige måste anpassa nationella styrmedel för flygets omställning till EUs Fit for 55 paket för att den Svenska flygmarknaden inte ska få ytterligare svårigheter att konkurrera.
- 7) Flygskatten är inte kompatibel med intentionerna bakom flygdelarna av Fit for 55 lagstiftningen och i synnerhet inte med intentionerna bakom ReFuelU Aviation.
- 8) Flygskatten har redan orsakat skada på den svenska flygmarknaden utan att stärka flygets omställningsarbete.
- 9) Avskaffandet av flygskatten skulle förbättra konkurrenskraften för svenska flygplatser och flygbolag och förbättra tillgängligheten i Sverige.
- 10) Flygskatten är ett exempel på en skatt som, trots klimatmotivationen, huvudsakligen tjänar ett fiskalt syfte och därför bör avskaffas på grund av dess bristande funktionalitet och styrningseffekt.

Sammanfattningsvis välkomnar Transportföretagen Flyg regeringens förslag att stärka flyget genom att reducera flygskatten men anser att skatten måste avskaffas helt för att återställa konkurrenskraften hos den svenska flygmarknaden och bereda väg för fossilfritt flyg.

Transportföretagen Flyg anser att varje diskussion om flygets framtid måste ta sats från dessa fyra viktiga utgångspunkter och som utvecklas i det följande:

- 1) Flygets betydelse för Sverige
- 2) Flygets fossilfria omställning
- 3) Den svenska flygmarknadens utveckling
- 4) Finansieringen av flygets infrastruktur

1) Flyget är avgörande för Sverige

Flyget är en viktig del av Sveriges välstånd och möjliggör en positiv ekonomisk utveckling i hela landet. För ett glesbefolkat land som Sverige, i utkanten av Europa, är flyg en nödvändighet för såväl affärskontakter som privatresor. Med flyg blir Sverige 5-6 gånger mindre, en samhällsekonomisk tidsbesparing som motsvarar flera miljarder per år. Flyget tar lite markyta i anspråk men har nästan obegränsade möjligheter att följa och stödja samhälls- och näringslivsutvecklingen.

I Flygplatsutredningen (2023)¹ slås fast att:

- Sverige har ett stort beroende av fungerande transporter i hela landet. Ett tillgängligt, tillförlitligt och hållbart transportsystem, där olika trafikslag samverkar effektivt, bidrar till ett ökat välstånd och högre livskvalitet för medborgare och näringsliv i hela Sverige.

¹ <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2023/02/ds-20233/>

Tillgängligheten lägger grunden för såväl ekonomisk utveckling, fler arbetstillfällen, bostadsförsörjning som regional utveckling.

- Sverige är sammanflätat med den globala ekonomin genom handel med varor och tjänster, investeringar, flöde av kapital och arbetskraft. Det handlar också om mänskliga möten och utbyte av tankar och idéer. Samma sak gäller också mellan regioner i Sverige.
- Sverige är ett avlångt land, som ligger i utkanten av Europa. Avstånden är långa såväl inom landet som till marknader som är viktiga för svenskt näringsliv. Medborgare och näringsliv är beroende av fungerande relationer och god tillgänglighet, såväl nationellt som internationellt.
- Flyget spelar därför en viktig roll genom att det möjliggör snabba transporter som överbryggar långa fysiska avstånd. Flyget bidrar därigenom till nationell och internationell tillgänglighet.

Transportföretagen Flyg delar flygplatsutredningens analys och slutsatser. Flyget är den globala kollektivtrafiken och en absolut förutsättning för att få det globala samhälle vi lever i att fungera. Utan effektiva flygförbindelser skulle världen, så som vi känner den idag, inte fungera och i Sverige, som har en stor och viktig exportindustri, skulle hundratusentals arbetstillfällen äventyras.

- **Flyget är en förutsättning för tillväxt:** Flyget har en viktig roll när det handlar om att skapa förutsättningar för investeringar, företagsetableringar och verksamheter i andra regioner än i storstäderna. På så sätt bidrar flyget även till att skapa tillväxt, konkurrenskraft och välfärd i alla delar av landet.
- **Flyget är viktigt för besöksnäringen och turismen:** Flyget har stor betydelse för svensk besöksnäring. Ungefär 60 procent av de utländska gästnätterna kan tillskrivas flyget.² Med en väl fungerande flygtrafik har turism och besöksnäring goda förutsättningar att växa upp och fortsätta leverera attraktiva platser, jobb och skatteintäkter.
- **Flyget knyter och håller ihop Sverige:** Flyget är viktigt för företagen och jobben men även så mycket mer. På våra flygplatser reser många människor för att träffa släkt och vänner. Studerande som läser på annan ort, relationer som skapas över avstånd och gränser, kultur- och sportaktiviteter som kan utövas över hela landet, föreningslivet som kan engagera människor överallt, politiken som kan föras i landets alla delar, är exempel på alla de samhällsviktiga aktiviteter som möjliggörs av vårt flyg. Flyget knyter ihop Sverige och gör det möjligt att med rimlig restid färdas över hela landet på längre avstånd och där annan infrastruktur fattas.
- **Flyget för människor närmare världen:** Enligt SCB har över 34% av Sveriges befolkning rötter i utlandet, 20% är födda i utlandet och ytterligare 14% har antingen en eller två utrikesfödda föräldrar. Med flygets hjälp kan dessa personer lättare besöka sina ursprungsländer och ha fysisk kontakt med sina närstående. Betydelsen av detta kan knappast överskattas.

Bra flygförbindelser gör Sverige både tillgängligt och attraktivt för människor och företag. Näringslivet utvecklas när tillgång till marknad och kompetens är god. För att näringslivet ska kunna utvecklas behövs direktlinjer till stora internationella marknader så att företag kan bygga

2

<https://tillvaxtverket.se/tillvaxtverket/publikationer/arkiveradepublikationer/publikationer2019/flygetsrollforbeso-ksnaringochmiljoisverige.1342.html>

relationer med kunder och snabbt transportera viktiga varor. Det har sagts många gånger förr, men måste sägas igen: Flyget behövs för att koppla ihop landet så att man ska kunna bo, leva och verka i hela Sverige.

2) Flygets fossilfria omställning

Klimatkrisen vår tids största utmaning. För att uppnå våra utsläppsmål måste de fossila utsläppen minska. Transportföretagen Flyg har med våra medlemmar sedan många år engagerat oss i flygets fossilfria omställning. Många av våra medlemmar ligger i den globala täten när det gäller hållbarhetsåtaganden.

Samtidigt vill vi poängtera att det är flygets miljö- och klimatpåverkan som ska minska - utan att försämra tillgängligheten. Vi anser att klimat och mobilitet inte nödvändigtvis står i ett motsatsförhållande. Styrmedel ska därför styra på utsläppen och inte undergräva näringens konkurrenskraft eller människors mobilitet.

Detta förhållningssätt stöds även av den nationella strategin för hållbar regional utveckling där är en av prioriteringarna är Tillgänglighet genom hållbara transportsystem. Där skrivs exempelvis att Klimatomställningen ska genomföras på ett sådant sätt att god tillgänglighet upprätthålls och utvecklas för olika grupper i samhället i alla delar av landet.³

Transportföretagen Flyg står helt och fullt bakom det svenska målet om netto-noll utsläpp till 2045 och att hela EU ska vara klimatneutralt 2050. Våra medlemsföretag arbetar kontinuerligt och målmedvetet för att minska sin miljö- och klimatpåverkan. Den samlade svenska flygbranschen står helt och fullt bakom sin färdplan för fossilfrihet som tagits fram inom regeringsinitiativet Fossilfritt Sverige och har följande målbild:

- 2030: Inrikesflyget ska vara fossilfritt (koldioxidutsläpp från flygtrafiken motsvarande inrikesflyget ska vara eliminerade).
- 2045: In- och utrikesflyget ska vara fossilfritt (allt flyg som startar vid svenska flygplatser ska vara fossilfritt och därmed inte tankas med fossila bränslen).⁴

Vi önskar att regeringen med kraft stöttar flygets omställning till fossilfrihet på ett sätt som samtidigt stärker svenskt flygs konkurrenskraft, tillgängligheten i landet och stöttar den fossila färdplanens förverkligande.

Flygskatten har sedan den infördes bidragit med över sex miljarder kronor till statskassan från svenska passagerare. Det är pengar som flygnäringen gått miste om och som hade kunnat användas för att finansiera flygets omställning.

Sverige behöver en balanserad och framåtriktad strategi som stöder en hållbar och konkurrenskraftig transportnäring samtidigt som vi tar itu med klimatutmaningarna. En skatt vars syfte är att trycka ner flyget i stället för att fokusera på omställningen riskerar att sätta ekonomin och sysselsättningen på spel utan att erbjuda en verklig lösning på behovet av fossilfria transporter. Sverige måste avskaffa flygskatten nu och i stället främja teknologisk utveckling och innovation inom flygsektorn.

³ <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/skrivelse/2021/03/skr.-202021133>

⁴ <https://fossilfrittisverige.se/roadmap/flygbranschen/>

Faktum är att flygskatten urholkar svenska flygaktörernas kraft att ställa om. Flygskatten infördes för att genom ökade kostnader minska efterfrågan ("minska ökningen") och på så sätt minska flygets utsläpp⁵:

"Skatten kan förväntas leda till en reduktion av efterfrågan på flygresor med 3,6–4,8 procent för inrikesflyget, 1,4–1,9 procent för flyg inom Europa och 1,5–2,1 procent för flyg utom Europa. Den totala minskningen av avresande resenärer från flygplatser i Sverige beräknas bli 450 000–600 000 per år, jämfört med om ingen skatt införs.

[...]

Skatten förväntas leda till begränsade men positiva effekter för klimatet genom minskade utsläpp av koldioxid och en minskning av övrig klimatpåverkan från flyget."

Flera remissinstanser var mycket negativa till detta förhållningssätt som inte gick på djupet vare sig i frågan hur skatten kommer att påverka branschens lönsamhet, omställningstakt eller finansieringen av infrastrukturen. Utredningen belyste heller inte frågan på djupet om den förväntade överflyttningen till andra till andra trafikslag⁶ skulle orsaka *mer* faktiska utsläpp. Utredningen såg heller inte att flygskatten egentligen skulle motverka flygets ökning, bara minska ökningstakten:

"Även om en skatt på flygresor införs kan emellertid det totala antalet avresande passagerare från flygplatser i Sverige förväntas öka. En skatt på flygresor bedöms minska ökningen av antalet avresande passagerare, men ökningen kommer ändå att fortsätta."⁷

Nu har vi dessvärre facit i hand och många farhågor som lyftes fram i remissvaren till SOU 2016:83 har besannats. Som vi beskriver i mer detalj längre ner i vårt remissvar har vi idag en helt annan situation för flyget än den som låg till grund för införandet av flygskatten. Flera faktorer påverkar flyget idag och det kommer ta lång tid innan det nationella flyget är uppe på förpandeminivåer igen.

När våra medlemsföretag förlorar delar av sin marknad påverkar det självklart deras ekonomiska resultat negativt vilket i sin tur påverkar hur mycket de kan satsa på sitt viktiga hållbarhetsarbete. Omställningen kommer att kosta mycket och vi måste skapa goda förutsättningar för företagen att investera i hållbarhet. Att investera i förnybara flygbränslen, köpa den nya generationens elflyg och satsa på vätagasflygplan som förväntas finnas på marknaden i mitten av 2030-talet är mycket kapitalintensiva satsningar som kräver god sektorslönsamhet. Samtidigt kommer våra flygplatser förväntas göra investeringar för att kunna hantera den nya tekniken. Vi måste inse att hållbarhet kostar och att vi måste skapa bästa förutsättningar för våra svenska flygföretag att ta dessa investeringar så att vi i Sverige får ta del av klimatvinsterna med den nya tekniken.

Sedan SOU'n från 2016 har även mycket hänt på klimatområdet. Framför allt har EU genomfört stora delar av sin Fit for 55 strategi. På flygområdet har flera centrala EU lagstiftningar antagits. Genom dessa tar EU fast grepp om flygets klimatställning och gör nationella styrmedel överflödiga, olämpliga och, enligt vår mening, även otillåtna.

⁵ <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2016/11/sou-201683/>, ss. 15-16.

⁶ "Cirka 40 procent av resenärerna kan förväntas flytta över till andra trafikslag, främst biltrafik, i de fall avståndet möjliggör detta". SOU 2016:83, s. 15.

⁷ SOU 2016:83, s. 15.

- **EU utsläppshandelssystem ETS: Flyget** har ingått i ETS sedan 2012 men nu skärps systemet kraftigt. De nya reglerna innebär bland annat en komplett utfasning av den fria tilldelningen till flyget av utsläppsrätter inom EU ETS till 2026 (-25% 2024, -50% 2025, -100% 2026). Flyget har ingått i EU ETS sedan 2012. Från 2026 kommer alltså EU-flyget betala 100% av sina utsläpp i ETS. Vidare ska effektiviteten i det globala marknadsbaserade CORSIA-systemet (Ref. ICAO) utvärderas senast 1 juli 2026 och om EU finner att CORSIA inte ger väntad klimateffekt kan EU komma att utvidga ETS till alla flygningar.⁸ Även andra utsläpp än koldioxid ska rapporteras av flygbolagen från 2025. Ett förslag om utvidgning av ETS att täcka även dessa effekter ska läggas fram av kommissionen 2028. Vidare får flygbolag räkna av kostnader för använt hållbart flygbränsle SAF (Sustainable aviation fuels) från ETS. 20 miljoner utsläppsrätter har reserverats mellan 2024 och 2030 för att täcka flygbolagens upprampning av hållbara flygbränsle. Slutligen ska intäkter från auktioneringen av 5 miljoner utsläppsrätter från flyget ska gå till EU:s flyginnovationsfond och användas för innovation, ny teknik, inklusive elektrifiering av flyget.
- **ReFuelEU Aviation:** Målet med ReFuel EU Aviation är att öka produktionen och användningen av förnybara flygbränslen. Tidsplanen är ambitiös: från och med 2025 kommer minst 2 % av flygbränslena att vara gröna, och denna andel ökar vart femte år: 6 % i 2030, 20 % 2035, 34 % 2040, 42 % 2045 och 70 % 2050. Dessutom en specifik andel av bränsemixen (1,2 % 2030, 2 % 2032, 5 % 2035 och stiger successivt 35 % år 2050) måste bestå av syntetiska bränslen som e-fotogen. En annan viktig aspekt av detta beslut är införandet av en EU-märkning för flygningars miljöprestanda från och med 2025. Detta kommer att möjliggöra för passagerare att göra medvetna val och jämföra miljöprestanda för olika flygbolag på samma rutt. Det är ett steg i rätt riktning för att bättre informera allmänheten om flygets påverkan på miljön.

Transportföretagen Flyg's bedömning är att nu när EU har utvecklat lagstiftning för flygets omställning blir nationella styrmedel på samma område överflödiga, olämpliga, och i vissa fall otillåtna.

Det ska noteras att förordningen ReFuelEU Aviation's fullständiga namn är: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2405 av den 18 oktober 2023 om säkerställande av lika villkor för hållbar lufttransport.

Det övergripande syftet är alltså att skapa ett enhetligt system för flygets omställning i Europa som förhindrar snedvridning av konkurrensen genom nationella varianter på samma område:

”Denna förordning syftar särskilt till att undvika en fragmentering av unionens lufttransportmarknad och förhindra eventuella snedvridningar av konkurrensen mellan ekonomiska aktörer samt otillbörliga metoder för kostnadsbesparingar i samband med luftfartygsoperatörernas tankning, samtidigt som utveckling av hållbara flygbränslen främjas i unionen. Riktad stöd och riktad finansiering på unionsnivå och nationell nivå samt offentliga och privata partnerskap kan ytterligare komplettera denna förordning för

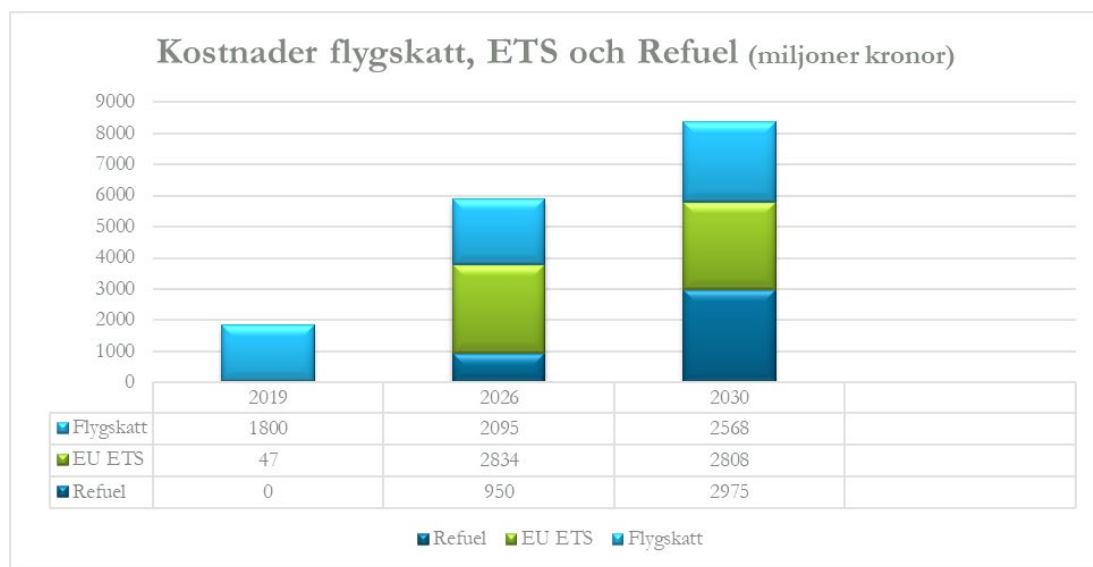
⁸ Mer om CORSIA här <https://www.transportstyrelsen.se/sv/luftfart/miljo-och-halsa/Klimat/klimatstyrmedel/icaos-globala-klimatstyrmedel/>

att förbättra tillgången till och överkomligheten när det gäller hållbara flygbränslen och ytterligare påskynda utbudet och användningen av hållbara flygbränslen.”⁹

Det finns därför starka skäl att flygdelarna av Fit for 55 får absolut företräde och att vi undviker parallella eller överlappande nationella regelverk eftersom de riskerar att snedvrída konkurrensen.

Det här är även helt i linje med Tidöavtalet som fastslår att: ”Nyttan hos stöden, styrmedlen och den statliga organiseringen på klimatområdet ses över. Denna genomlysning bör även omfatta en bedömning av samspel med styrmedel på EU-nivå”.

Att flyget kommer bli dyrare på grund av omställningen har vi vetat länge. Transportföretagen Flyg har dessutom räknat på det. Rapporten ”Överbeskattnings av svenskt flyg hämmar tillväxt och mobilitet” (december, 2023) visar att betalningen för utsläppsrätter (ETS), indexuppräkningen av flygskatten (om den skulle bli kvar), och EUs inblandningsplikt av hållbart flygbränsle (ReFuelEU Aviation), skulle medföra kostnadsökningar på 4 mdkr år 2026 och 6,5 mdkr år 2030 jämfört med 2019 för den svenska flygmarknaden.¹⁰ Det är kostnader som måste hämtas hem från marknaden och som riskerar att hämma svensk tillväxt, mobilitet och konkurrenskraft.



Bilden visar att även med en halverad flygskatt kommer Fit for 55-paketet kosta svenska flygmarknaden många miljarder. Samtidigt förväntas samma flygmarknad investera i hållbar flygteknik och samtidigt ska det flygande kollektivet täcka flygets infrastrukturkostnader. Transportföretagen Flyg har därför i samband med rapportlanseringen lämnat tre förslag som kan lindra kostnadsökningarna:

- Fasa ut flygskatten. Varena krona behövs till flygets omställning.
- Hantera pandemiunderskotten.
- Storsatsa på produktionen av hållbara flygbränslen i Sverige.

⁹ Se skäl 14 till ReFuelEU Aviation <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/2405/oj?locale=sv>

¹⁰ <https://www.transportforetagen.se/nyhetslista/2023/december/flygbranschen-varnar--en-prischock-vantar-for-passagerare/>

Dessutom är flygets ekonomi hårt ansatt efter pandemin samtidigt som konkurrensen har ökat. Våra två främsta flygbolag har genomgått rekonstruktionsförfaranden och flygplatser och flygtrafikledning larmar om finansieringsproblem.

Med den höga och nödvändiga klimatambition som EU nu visar och som kommer driva upp kostnaderna för flyget och dess passagerare blir det snarare en fråga om att fundera på hur dyrt flyget kommer att bli i Sverige och hur detta kommer påverka tillgängligheten och samhällsekonomin i landet. Att avveckla flygskatten blir i detta sammanhang en central åtgärd med potential att stärka det svenska flygets återväxt och ekonomi vilket behövs för att klara av både omställningen och erbjuda nödvändig tillgänglighet för landet.

I detta sammanhang vill vi även ta upp ett annat styrmedel som Sverige antagit under de senaste åren för flyget: Reduktionsplikten för flygfotogen. När det gäller reduktionsplikten har Energimyndigheten vid sin kontrollstation 2022 rekommenderat att plikten 2024 borde frysas på 2023 års nivå för att sedan fasas ut helt 2025 eftersom ReFuelEU Aviation då tar över helt.¹¹ Transportföretagen Flyg tar detta tillfälle att påminna regeringen om vårt brev¹² till klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtari (22 januari 2024) där vi uppmärksammar regeringen på Energimyndighetens rekommendationer. Vi anser att Sverige brådslande måste se över samtliga nationella klimatstyrmedel för flyget utifrån EU's Fit For 55 såsom reduktionsplikten, och även Sveriges klimatstyrande start- och landningsavgifter.

3) Den svenska flygmarknadens utveckling

Det svenska flyget påverkas just nu negativt av många faktorer. Covid-pandemin slog sönder flygmarknaden totalt och det svenska flyget lever fortfarande i en återhämtningsfas efter pandemin. Det är väl känt att återhämtningen på den svenska flygmarknaden ligger efter det europeiska genomsnittet. Flygets aktörer i Sverige känner fortfarande av pandemins verkningar och har stora ekonomiska hål att fylla för att bygga för framtiden igen. Två av våra större flygbolag har varit eller är föremål för rekonstruktion och SAS har fått ett nytt ägande som kan påverka framtida trafikutveckling i landet. Därtill tillkommer faktorer som svag krona, hög inflation och ett högt oljepris som alla påverkar svenska flygets lönsamhet.

Dessutom har flygfrånvändande resepolycys vid offentliga och privata organisationer och företag kombinerat med en alltför negativ syn på flygets klimatpåverkan påverkat resandet med flyg nedåt. Vidare har digitaliseringen bidragit till fler digitala möten och affärsresandet över dagen med flyg har minskat kraftigt. Slutligen har kriget i Ukraina påverkat flygrörelserna över Sverige med resultatet att vi har färre flygningar i svenskt luftrum.

Som en konsekvens av alla dessa faktorer har Transportstyrelsen nyligen meddelat att man skriver ner prognosen för utvecklingen av det svenska flyget.¹³

¹¹ <https://www.energimyndigheten.se/nyhetsarkiv/2022/energimyndigheten-foljer-upp-reduktionsplikten-for-flygfotogen/>

¹² <https://www.transportforetagen.se/nyhetslista/2024/januari/transportforetagen-uppmanar-klimatministern-att-pausa-reduktionsplikten-for-flygfotogen-och-paborja-utfasning/>

¹³ <https://www.transportstyrelsen.se/sv/om-transportstyrelsen/pressrum/nyhetsarkiv/2024/prognosen-for-flyget-skriivs-ner/>

”Det totala antalet avresande passagerare på de svenska flygplatserna uppgick år 2019 till 22,4 miljoner, men minskade under pandemiåret 2020 till 5,6 miljoner. Prognosen för innevarande år är satt till 17,2 miljoner passagerare. Nästa år uppskattas siffran öka till drygt 18,8 miljoner vilket motsvarar 84 procent av 2019 års passagerarantal.

Men det är alltså när man tittar på inrikes- och utrikes-siffrorna var för sig som skillnaderna blir tydliga. Medan utrikestrafiken i slutet av prognosperioden ser ut att ha uppnått 116 procent av 2019 års nivå, kommer inrikestrafiken endast upp i 67 procent. I prognosen skrivs dock både in- och utrikes-siffrorna ner och flygets totala återhämtning skjuts därmed fram ett år jämfört med höstens prognos.”

Om vi tittar särskilt på Stockholmsregionens/Arlandas tillgänglighet minskade med 25 procent mellan 2018 och 2023 enligt en rapport från bland andra Region Stockholm, Visita och Swedavia.¹⁴ Arlandas tillgänglighet minskade till alla regioner, både inrikes och utrikes. Den största absoluta minskningen i Stockholm/Arlandas direkta tillgänglighet avser inrikesflyget som minskade med hela 32 procent.

Swedavia meddelande nyligen att medan utrikesresandet utvecklas positivt så rasar inrikesflyget nedåt på deras 10 flygplatser.¹⁵ I rapporten meddelas att utrikesresandet ökade med 6 procent till drygt 2,3 miljoner resenärer medan inrikesresandet minskade med 11 procent till 738 000 resenärer. Men trots den positiva utvecklingen av utrikesflyget är resandet totalt sett vid Swedavias flygplatser under maj månad endast 84 procent av prepandeminivåerna, 2019. Det gör att svenska flygets utveckling ligger nästan sämst till i hela Europa. Utvecklingen för inrikesflyget är särskilt bekymmersam då den i förlängningen kan leda till en varaktigt försämrad tillgänglighet i landet.

Den svaga utvecklingen på de svenska flygplatserna bekräftas även av den europeiska organisationen ACI Europe i deras senaste rapport om trafikutvecklingen på europeiska flygplatser.¹⁶ Mot den genomsnittliga utvecklingen på den europeiska marknaden som ligger nära förpandeminivåerna, utmärker sig bland annat Sverige som en mycket svag marknad:

“[...] airports in Finland (-30.6%), Slovenia (-29.5%), Slovakia (-24.1%) and Sweden (-23.6%) remained the farthest from recovering their pre-pandemic volumes.”

Om inte utvecklingen gällande inrikesresandet kan vändas ser vi en överhängande risk att delar av Sverige blir helt utan kommersiell flygtrafik. Detta skulle då aktualisera frågan om behovet av utökad offentligt upphandlad trafik och ökat stöd till flyginfrastrukturen vilket riskerar att bli en mycket kostsam lösning för svenska staten.

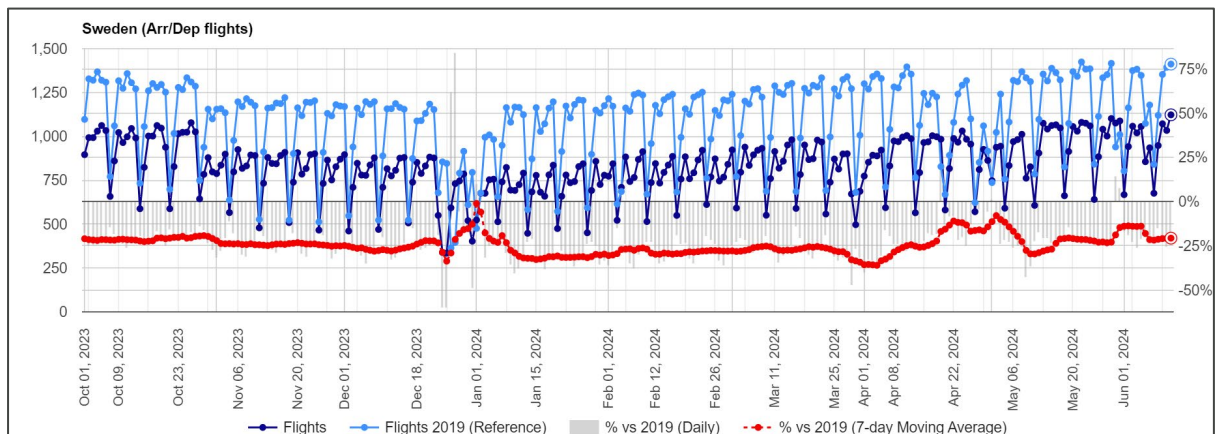
Även flygningarna i svenskt luftrum halkar efter. Den europeiska flygtrafikorganisationen Eurocontrol följer upp den dagliga trafikvariationen för alla medlemsstater och statistiken visar tydligt att rörelserna i svenskt luftrum ligger långt under förpandeminivåerna och långt under genomsnittet¹⁷:

¹⁴ <https://www.regionstockholm.se/nyheter/2023/11/arlandas-tillganglighet-minskar---svarare-att-na-sverige-med-flyg/>

¹⁵ <https://www.swedavia.se/om-swedavia/swedavias-nyhetsrum/2024/swedavias-trafikstatistik-for-maj-2024-utrikesresandet-inom-europa-fortsatter-att-prioriteras-trots-det-makroekonomiska-laget---parallellt-med-en-fortsatt-svag-utveckling-for-inrikesflyget/>

¹⁶ <https://www.aci-europe.org/media-room/493-april-passenger-traffic-surges-close-to-full-recovery.html>

¹⁷ <https://www.eurocontrol.int/Economics/DailyTrafficVariation-States.html>



Bilden är från 12 juni och visar att trafiken i det svenska luftrummet ligger på -26% jämfört med samma dag 2019. Det ska jämföras med genomsnittet som ligger på -2.7%.

Det är uppenbart att den svenska flygmarknaden har det väldigt tufft just nu. Hela sektorn drabbas av trafiknedgången och stigande kostnader. Enbart detta borde i vår mening räcka för att lyfta bort flygskatten som fördyrar ytterligare utan att bidra till flygets omställning.

I sammanhanget är det viktigt att jämföra med utvecklingen i våra grannländer. Om man tittar på huvudflygplatserna i Sverige, Norge, Danmark och Finland så hade Köpenhamn flygplats helt klart flest resenärer med nästan 27 miljoner under 2023. Oslo Gardermoen hade drygt 25 miljoner resenärer, Stockholm Arlanda knappt 22 miljoner resenärer och Helsingfors-Vanda drygt 15 miljoner resenärer. I Sverige bor det flest människor i hela Norden och vi har stora avstånd mellan befolknings- och industricentra. Trots det halkar vi efter i tillgänglighet med flyg.

4) Finansieringen av flygets infrastruktur

Infrastrukturen på luftfartsområdet ägs och förvaltas av ett flertal olika aktörer (en blandning av offentliga och privata) och är huvudsakligen användarfinansierad. Med andra ord betalar flygresenärerna för nästan hela flygets infrastruktur.

Detta förhållande innebär att biljettpriset – förutom att täcka flygbolagets egna kostnader – ska täcka kostnader för flygtrafikledning i luften och på marken, landningsbanor, terminaler, incheckningsdiskar, säkerhetskontroller, snöröjning, bullerisolering av fastigheter, sjö och flygräddningstjänst, vädertjänst, myndighets avgifter, tillståndsavgifter, tillsynsavgifter, kostnader för handel med utsläppsrätter, nationella flygskatter m.m. Användarna betalar därmed för drift, underhåll och utveckling av flygets infrastruktur.

Statens kostnader för flygets infrastruktur är därför begränsade:

- Ungefär 0,75% av statens budget för transportsektorn går till flyget.
- <1% av offentliga subventioner av transportslagen går till flyget.
- Cirka 0,9 miljarder i offentligt stöd går till att upprätthålla flygets transportinfrastruktur. Övriga transportslag tilldelas totalt ca 97 miljarder per år. (Källa: Statens budget).

Flygresenärerna som reser från svenska flygplatser betalar cirka sju miljarder kronor per år för flygets infrastruktur.

Det är viktigt i sammanhanget att påpeka att den kommersiella luftfartens kostnadstäckning av infrastrukturen på land och i luften även bidrar till att samhällsviktigt flyg som till exempel brand-, polis- och ambulansflyg kan utnyttja infrastrukturen. Även försvaret använder civil flyginfrastruktur för sina verksamheter.

Det användarfinansierade systemet har tjänat Sverige väl men i ett system där infrastrukturen finansieras av användarna innebär de nu minskade trafikvolymerna att kostnaderna för det betalande kollektivet snabbt stiger. Vi ser redan att den minskande flygtrafiken på våra flygplatser och i vårt luftrum driver upp infrastrukturkostnaderna för användarna och i slutändan passagerarna. Flyget är en lågmarginalbransch och vi har en förhållandevis tunn flygmarknad i Sverige med stora avstånd mellan befolknings- och industricentra, framför allt till norra Sverige, samt långt till många av våra viktigaste internationella marknader. Länder med större befolkning, demografi, centralare geografiska placering och kortare avstånd kan ha lättare att absorbera kostnadsökningarna och utmaningarna som beskrivits ovan. Men vår bedömning är att situationen är annorlunda för den svenska flygmarknaden.

Om inte kostnadsutvecklingen bromsas upp och fler väljer flyget som transportmedel ser vi en risk att det svenska flyginfrastruktursystemet kommer att lida allvarlig och långvarig skada vilket i slutändan kan kräva att stora statliga medel behöver skjutas till för att hålla i gång flygsystemet på en acceptabel nivå.

Att lyfta bort flygskatten är en åtgärd som staten kan vidta här och nu för att lyfta flygsystemet. Åtgärden är inte ensamt tillräckligt för att vända utvecklingen mot ett långsiktigt hållbart och konkurrenskraftigt svenskt flyg men är en viktig del av processen.

Transportföretagen Flyg har tillsammans med flertalet större flygaktörer tagit fram en Handlingsplan för ett långsiktigt hållbart och konkurrenskraftigt svenskt flyg med 32 förslag som tillsammans förväntas bidra till en positiv utveckling. Handlingsplanen överlämnades till bostads- och infrastrukturminister Andreas Carlson 22 maj 2023. Vi vill genom detta remissvar hänvisa även till handlingsplanen som återfinns här:

<https://www.transportforetagen.se/nyhetslista/2023/maj/flygbranschen-overlamnar-handlingsplan-for-framtidens-svenska-flyg-till-infrastrukturministern/>

5) Slutsatser

Transportföretagen Flyg har ovan beskrivit läget för det svenska flyget från fyra perspektiv: 1) flygets betydelse för Sverige, 2) flygets fossilfria omställning, 3) den svenska flygmarknadens utveckling, och 4) finansieringen av flygets infrastruktur.

Vi har visat att många – om inte alla – förutsättningar och förväntningar från lagstiftaren som låg till grund för införandet av flygskatten har antingen omkullkastats eller förändrats i grunden. Då visste inte lagstiftaren vad som skulle komma bara några år senare i form av flygfrånvändande resepolicy, Covid-pandemi totala förslamning av flygindustrin och Ukrainakrigets effekter på både trafik och ekonomi. Vidare var EUs Fit for 55 paket inte påtänkt än och EU hade ingen totalplan för Europaflygets omställning.

Nu är läget ett helt annat. Vi har av olika anledningar som beskrivits ovan en mycket bekymmersam flygtrafikutveckling i Sverige som riskerar radera både tillgängligheten i och till och från landet och som redan skadar finansieringen av väsentlig transportinfrastruktur. EU har tagit ett fast grepp om flygets omställning med ett hållbarhetsmål för allt europeiskt flyg genom ReFuelEU Aviation och ett EU ETS som med avskaffningen av fria tilldelningar av utsläppsrätter i allt väsentligt betyder att flyget kommer att betala för varje gram CO₂ man släpper ut, och inom några år även för eventuella höghöjdseffekter. Dessutom var priset på utsläppsrätter väldigt lågt 2016 med ca 5 euro/ton CO₂ jämfört med dagens bortåt 100 euro/ton CO₂.¹⁸

Myndigheten Trafikanalys har i sin rapport Styrmedel för luftfartens klimatomställning (september 2022) undersökt olika typer av styrmedel och deras verkliga effekter.¹⁹ Man kommer fram till att ”Sverige och flera andra EU-länder har idag en skatt på flygresor. Detta brukar ses som en s.k. second best-lösning, då det mest effektiva klimatstyrmedlet är en skatt på bränslet”. Vidare skriver man:

“Fördelen med bränsleskatt är dess träffsäkerhet, den träffar direkt på utsläppen, och ger därmed incitament till såväl teknikutveckling och olika effektiviseringsinsatser som reducerat flygande. En flygskatt i form av en skatt på flygresor påverkar i princip endast den sistnämnda faktorn. Å andra sidan kan en sådan skatt ha en fördel i att den kan få ett tydligare signalvärde – att vi bör reducera flygandet av klimatskäl. En bränsleskatt är mer dold för köparna av flygbiljetter än en skatt på flygresor. Skatten på flygresor har alltså en funktion som bärare av budskapet att klimatomställningen av flygandet står på fyra ben – förutom bränslebyte, energieffektivisering, och eliminerande av höghöjdseffekterna krävs även det ”fjärde benet” – att vi måste flyga mindre. Flygskatten motiveras av – och har god träffsäkerhet på just det ”fjärde benet” – att vårt flygande behöver minska för att flyget ska bidra till att klimatmålen ska kunna nås.”

[...]

”Tack vare att EU:s utsläppshandelssystem EU ETS har skärpts upp, och att EU planerar att skärpa EU ETS ytterligare avseende bland annat tilldelningen av utsläppsrätter till flyget så bedöms även det styrmedlet ha goda möjligheter att börja leverera kraftfulla utsläppsminskningar, åtminstone avseende inomeuropeiskt flyg.”

Sedan Trafikanalys rapport presenterades 2022 har EU både beslutat skärpa ETS och införa en europeisk inblandningsplikt av förnybart flygbränsle genom ReFuelEU Aviation. Därmed har vi nu ett heltäckande system för det europeiska flygets omställning där flyget både kommer att betala för sina utsläpp och skruva upp användningen av förnybart flygbränsle. Dessutom har vi en situation i Sverige där flygresandet gått ner och där flygsystemet har uppenbara problem att återhämta sig efter pandemin. I detta läge måste vi fokusera på styrmedel som faktiskt styr på utsläppen och inte på resandet i sig. Transportföretagen Flyg avråder därför starkt från symboliska åtgärder eller åtgärder som syftar till ”signalvärde” (ref. till Trafikanalys ovan) men som inte leder till faktisk fossilfri omställning.

¹⁸ ”Under 2023 gav auktionerna cirka 43,6 miljarder euro. Av det var Sveriges intäkter 323 miljoner euro, vilket motsvarar 3,7 miljarder kronor. Det är 700 miljoner mer än året innan.” Källa:

<https://www.naturvardsverket.se/om-oss/aktuellt/nyheter-och-pressmeddelanden/2024/april/rekordar-for-utslappshandeln-inom-eu/>

¹⁹ https://www.trafa.se/globalassets/pm/2022/pm-2022_8-styrmedel-for-luftfartens-klimatomstallning.pdf

Att flyga mindre kan inte vara målet i en öppen värld med en expanderande och global ekonomi. Verklig, långvarig och global utsläppsminskning får vi genom att skapa incitament för omställning till klimatvänligare teknik och genom fortsatt internationellt samarbete. Som regeringens särskilda utredare John Hassler visat spelar det ingen roll om utsläppen inom utsläppshandeln sker i Sverige eller i ett annat EU-land. Skatt på flyg inom EU påverkar i praktiken inte de totala utsläppen eftersom de omfattas av utsläppshandeln där det finns ett övre tak för den totala mängden utsläpp. Enligt nu liggande regelverk kommer den sista utsläppsrätten ges ut år 2039. Därmed fasas fossila bränslen i praktiken ut.²⁰

Om regeringen låter flygskatten finnas kvar har vi dubbla styrmedel och konkurrensnedvridning mellan Sverige och övriga EU, men utan någon klimatnytta. Minskad klimatpåverkan bör ske med åtgärder som verkligen ger resultat, som ökad användning av förnybart bränsle, ny teknik, bättre användning av flygvägar, operationella effektiviseringar och liknande insatser.

Sverige står vid ett vägval. Ena vägen banar väg för ett konkurrenskraftigt svenskt flyg, som erbjuder god tillgänglighet för både individer och företag inom och utanför landets gränser. Detta flyg har tillräcklig ekonomisk styrka för att investera och ligga i framkant av omställningen, samtidigt som det genererar tillräckligt med inkomster för att hålla Sveriges flyginfrastruktur öppen för både civil- och samhällsflyg utan större offentliga bidrag.

Den andra vägen leder till ett svagare svenskt flyg, som inte kan stå på egna ben. Här måste staten bidra med miljardbelopp varje år för att hålla flyginfrastrukturen öppen och för att upphandla flyg på allt fler olönsamma linjer i landet där tillgängligheten kräver det. Dessutom har detta flyg inte tillräcklig kapacitet att hantera omställningskostnaderna, vilket leder till en minskning i investeringskraft för nya flygplan och förnybara bränslen.

Nu har Sverige möjligheten att definiera en tydlig nationell framtidspolitik med mål och riktlinjer som både säkrar tillväxten och gör flyget mer hållbart. Med rätt satsningar kan Sverige ta ledningen i flygets omställnings- och klimatarbete med resultat som vida överträffar vad flygskatten någonsin skulle ge. Flygskatten är inte en klimatskatt – och vi kommer inte att sakna den när den avskaffas.

6) Specifika synpunkter på promemorian

Under kapitlet Effekter för klimat och miljö på s. 10 i promemorian anges att förslaget bedöms resultera i ökade koldioxidutsläpp från flygresor från svenska flygplatser med ca 54 000 ton 2025, eller ca 87 600 ton koldioxidekvivalenter om s.k. icke-koldioxideffekter beaktas (se tabell 3). Vi ifrågasätter den beräkningen av nedanstående skäl.

Utsläppen av växthusgaser bedöms enligt utredningen öka med 87 600 ton koldioxidekvivalenter varav 33 600 ton utgörs av flygets ”icke-koldioxideffekter”. I praktiken följer inte påverkan från flygets ” icke-koldioxideffekter” (även kallade höghöjdseffekter) linjärt med bränsleåtgång så som anges. Forskning visar att 2 % av allt flyg står för 80 % av flygets mest dominerande icke-

²⁰ <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2023/10/sveriges-klimatstrategi-46-forslag-for-klimatomställningen-i-ljuset-av-fit-for-55/>

koldioxideffekt (d.v.s. klimatpåverkan från flygets klimatvärmade molnbildning)²¹. Effekter från NO_x är starkt beroende av andra utsläpp i den omgivande luften varför inte heller de följer bränsleförbrukningen. Internationella forskare som fokuserar på området flygets icke-koldioxideffekter avråder från att använda den typ av multiplikator som här använts (d.v.s. koldioxidutsläpp multiplicerat med 1,6) vid policybeslut.²² Icke-koldioxideffekter ska absolut inte förringas men ska heller inte felräknas. Vidare visar internationell forskning och tester att en stor del av höghöjdseffekten kommer att kunna hanteras framöver genom ”contrail-avoidance”, användandet av alternativa flygbränslen samt nyare motorer.

Det bör också noteras att även om sänkning av skatten skulle innebära att flygresandet skulle ökar, är inte detta synonymt med att nettoutsläppen till atmosfären ökar med de angivna 54 000 ton CO₂ då ökningen till en del kommer bero på överflyttning från vägtrafik till flyg. Den ursprungliga flygskatteutredningen beräknade att mellan 142 000 och 190 000 inrikes- samt utrikesresor i stället skulle ske med bil till följd av flygskatten.²³ Ett liknande resonemang saknas i Finansdepartementets framlagda bedömning.

Med vänlig hälsning

Transportföretagen Flyg

Marcus Dahlsten, vd

Fredrik Kämpfe, branschchef

²¹ Teoh, R., U. Schumann, A. Majumdar, M. Stettler, 2020: Mitigating the climate forcing of aircraft contrails by small-scale diversions and technology adoption. – *Env. Sci. Technol.* 54, 2941–2950.

²² https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/201119_report_com_ep_council_updated_analysis_non_co2_climate_impacts_aviation.pdf s.34 The metric ‘Radiative Forcing Index’ (RFI) introduced by the IPCC (1999) to illustrate aviation’s net current-day non-CO₂ radiative impacts, relative to its historical and current day CO₂ radiative impacts was never designed to be an emissions metric and has been widely misused as such, despite scientific literature, including the IPCC Fifth Assessment Report (Myhre et al., 2013) pointing this out.

²³ <https://www.regeringen.se/contentassets/34d1f308247b4718b85ee4cb9ec49e4a/2016en-svensk-flygskatt-sou-201683/> s.185