

Infrastrukturdepartementet

Via epost:
i.transport.remissvar@regeringskansliet.se

Stockholm 2022-05-16

Ref I2022/00206

Yttrande om Remiss av Transportstyrelsens redovisning av regeringens uppdrag om att analysera och lämna förslag om trängselavgifter inom den svenska luftfarten

Transportföretagen – Flyg (Svenska Flygbranschen) har tagit del av Remiss av Transportstyrelsens redovisning av regeringens uppdrag om att analysera och lämna förslag om trängselavgifter inom den svenska luftfarten som Infrastrukturdepartementet har remitterat.

Transportföretagen – Flyg är ett bransch- och arbetsgivarförbund inom Transportföretagen. Idag har vi ca 84 medlemsföretag med ca 5400 anställda totalt. Våra medlemsföretag representerar bland annat flygbolag, flygtrafikledning, flygplatser, flygskolor, service- och underhålls-verksamhet samt marktjänster. Många av våra medlemsföretag är direkt berörda av förslagen i remissen.

Transportföretagen – Flyg avstyrker att trängselavgifter införs enligt det framlagda förslaget.

Uppdraget

Regeringen gav 23 september 2021 – dvs mitt under Covidpandemin som är flygindustrins största kris någonsin och som påverkat flygresandet mycket negativt – Transportstyrelsen i uppdrag att analysera möjligheterna att införa s.k. trängselavgifter (peak-pricing), inom den svenska luftfarten.

Transportstyrelsens uppdrag bestod i att belysa om och hur ett införande av trängselavgifter inom luftfarten kan effektivisera kapacitetsutnyttjandet och främja minskad miljöpåverkan utifrån de ramar som EU-regelverket och ICAOs:s rekommendationer ger. Uppdraget omfattade inte skatter.



Transportstyrelsens förslag¹

Det remitterade förslaget innebär att Swedavia skulle åläggas att utöver avgiftssättningen enligt EU förordning (2011:867) om flygplatsavgifter differentiera flygplatsavgifter i förhållande till hur stor del av rullbanans kapacitet som utnyttjas. Differentieringen ska främja ett jämnare utnyttjande av rullbanans kapacitet. Regeringen söker särskilt synpunkter på Transportstyrelsens förslag.

Omvärldsanalys

Transportföretagen – Flyg anser att den vidare behandlingen av denna remiss och regeringens beslut om hanteringen av Transportstyrelsens redovisning, måste baseras på en korrekt omvärldsanalys som grund. En sådan kommer här.

Pandemin pågick när Transportstyrelsen fick uppdraget, pågick under hela uppdraget och pandemin pågår fortfarande. Transportstyrelsen konstaterar i sin rapport att det varken nu eller före coronapandemin råder sådan trängsel på Arlanda som förslaget är ägnat att reducera, och det gäller oavsett om man pratar om luftrummet, start- och landningsbanor eller inne i passagerarterminalerna.² Inte ens innan pandemin fanns det alltså en besvärande trängselsituation på våra flygplatser eller i det svenska luftrummet. Under pandemin har trafiken dessutom reducerats kraftigt och flygets återgång till 2019-års nivåer kommer ta år att uppnå enligt de flesta bedömare.

Flygets samtliga aktörer har drabbats väldigt hårt av pandemins effekter på marknaden. När det gäller tillgängligheten med flyg, har flera linjer inom och till och från Sverige har fortfarande inte återupptagits och på många andra är det betydligt lägre turtäthet och kapacitet än tidigare. Ett svenskt flygbolag ligger fortfarande i rekonstruktion. Flertalet regionala flygplatser har inte fått tillbaka sin kommersiella trafik än. Tillgängligheten med flyg inom och till och från Sverige är således starkt eftersatt.

Flyget står inför stora kostnadsökningar. Om regeringen inte agerar kommer de underskott i flygets infrastrukturfinansiering som ackumulerats under pandemin, för att framför allt hålla infrastrukturen öppen för samhällsviktigt flyg, att behöva betalas tillbaka av framtida flygpassagerare. Vi ser redan i Transportstyrelsens prognos för GAS systemet att vi får räkna med minst en fördubbling av säkerhetsavgiften per passagerare på bara några år.

Ökande kostnader för att snabba på flygets omställning till fossilfrihet måste också absorberas av branschen. Den svenska flygskatten, reduktionsplikten, kraftigt ökade priser för utsläppsrätter inom EU-ETS systemet, och så småningom nya EU regler inom ramen för Fit for 55, driver nu upp kostnaderna snabbt. Eurocontrol presenterade nyligen ett ”think paper” om vad det kommer att kosta det europeiska flyget att sänka flygets utsläpp med 55% till 2030 inom ramen för EUs klimatramverk och landar på en total extra kostnad på 62 miljarder euro för åren 2022-2030.³

¹ <https://www.transportstyrelsen.se/sv/publikationer-och-rapporter/rapporter/Rapporter-luftfart/redovisning-regeringsuppdrag--miljostyrande-start-och-landningsavgifter/>

² Köerna vi just nu ser på Arlanda har helt andra orsaker, se bl.a.

<https://www.transportforetagen.se/nyhetslista/2022/maj/bemannings--och-resursproblem-i-pandemins-spar-slar-hart-mot-flyget/>

³ <https://www.eurocontrol.int/publication/eurocontrol-think-paper-16-reducing-aviation-emissions-55-by-2030>



Förutom dessa fördyringar, drabbas nu flyget även av ökande kostnader i Ukrainakrigets spår. Bland annat måste stora fördyrande omvägar tas för flygningar österut. Detta samtidigt som priset för flygbränsle stigit med mer än 150% på ett år.

Pandemin slog även hårt mot flygets resurser och personal. Nu när branschen arbetar hårt för att återkomma slås den tillbaka av svårigheter att ny- och återrekrytera efter alla 1000-tals anställda som varit tvungna att lämna branschen under pandemin. Extremlånga handläggningstider för polisens säkerhetskontroller av flygpersonal och hård konkurrens om arbetskraft påverkar branschens förmåga att återstarta.

Mot denna kontext anser Transportföretagen – Flyg att varje åtgärd riktad mot flyget framöver ägnas åt att 1) förbättra förutsättningarna för flygets återkomst och 2) för flygets omställning. Vi kommer därför ifrågasätta införandet av ytterligare försvårande eller fördyrande mekanismer, samt helt onödiga instrument.

Den föreslagna trängselavgiften är i detta perspektiv helt onödig och dessutom negativ för utvecklingen av det svenska flyget och tillgängligheten i och till och från landet. Förslaget är en kvarleva från förra regeringens januariöverenskommelse och, vet vi, nära besläktat med förslaget att snabbstänga Bromma flygplats. Förslaget ligger i linje med tidigare regeringens flygpolitik att flygets tillväxt skall mattas av och flygets infrastruktur inte ska växa. Men förslaget saknar praktisk relevans och funktion samt släpar med sig flera negativa effekter på tillgängligheten i Sverige, vilket också stöds av många uttalanden i Transportstyrelsens analys.

Flygets fossilfria omställning

Flyget i Sverige och världen ställer om. Svenska flygindustrins fossilfria färdplan som presenterades 2018 innehåller världsledande klimatambitioner och vi ser nu att det jobbas hårt både inom EU och internationellt för att skapa rätt förutsättningar för flygets globala omställning. Våra svenska flygaktörer ligger i den täten för flygbranschens omställning och det ska vi både vara stolta över, och stötta.

Transportföretagen – Flyg står fullt ut bakom omställningen till en fossilfri flygbransch. Tillgången på väl fungerande fossilfria flygförbindelser kommer vara en mycket viktig framgångsfaktor för Sverige i framtiden. Förutsebara och meningsfulla regler vars klimateffekter kan mätas, utvärderas och leda till konkreta resultat samt håller över tid, förespråkas därför av branschen.

I syfte att snabba på flygets omställning utan att förlora i viktig tillgänglighet för Sverige anser därför Transportföretagen att alla offentliga initiativ för att minska flygets klimatpåverkan ska stötta flygets omställning till fossilfrihet. Vi anser även att regler måste vara konkurrensneutrala och inte ha som avsedd effekt att försämra konkurrenssituationen för det svenska flyget eller på den svenska flygmarknaden. Dessutom ser vi det helt nödvändigt att vi behåller det internationella perspektivet. Flyget är en internationell industri som till största delen är reglerad regionalt (EU) och globalt (ICAO). Slutligen måste reglernas genomförbarhet och mätbarhet noga beaktas. Regler som införs ska vara genomförbara och dess effekter mätbara. Därmed bör regler undvikas om det är svårt eller omöjligt att vidta gränsdragningar, rådighet och uppföljning.



Det remitterade förslaget uppfyller inte något av dessa kriterier och som Transportstyrelsen själva skriver i sin rapport är de miljöeffekter som skulle kunna uppstå utifrån det förslag de lämnar sannolikt inte särskilt stora, och att dess bidrag till att minska växthusgasutsläppen därmed inte bör överskattas. Däremot skulle förslaget innebära ytterligare administration och svensk särreglering inom EU samt drabba inrikespassagerare som behöver resa just morgon och kväll.

Sverige har redan ett av världens mest ambitiösa regelpaket för att hantera flygets klimatpåverkan. Reduktionsplikten som infördes 2021 är kanske det bästa exemplet. Dessutom införde Sverige redan 2018 en flygskatt vars syfte är att dämpa efterfrågan på flyg. Därutöver infördes 2022 ett system för miljödifferenterade flygplatsavgifter på Arlanda och Landvetter. Vidare remitterades ett förslag på klimatdeklarationer under 2021. Den sammanlagda effekten av dessa initiativ på svenska flygmarknaden är varken kända eller utredda än. Därtill ska läggas de initiativ som just nu diskuteras inom EU för att skynda på flygets omställning. Transportföretagen – Flyg ser det som problematiskt att införa ytterligare åtgärder som kan påverka den svenska flygmarknaden innan konsekvenserna av redan gällande eller föreslagna åtgärder utretts.

Tillgängligheten och konkurrensen på flygmarknaden

Den svenska flygmarknaden är tunn och har erkänt små marginaler. Genom flygets liberalisering har en konkurrenssituation på flygmarknaden skapats som bidragit till ökad tillgänglighet i Sverige. Denna tillgänglighet är viktig både för att hela Sverige ska leva och för vår industri.

För att inrikesflyget ska fungera effektivt och betjäna efterfrågan från till exempel affärsresenärer krävs att det går att flyga till och från huvudstaden när det behövs, dvs företrädesvis morgon och eftermiddag/kväll. På samma sätt måste resenärer kunna flyga in i systemet för att ansluta till aktiviteter på sin destination och andra flyg som tar dem vidare ut i Europa och världen, via Arlanda som hub eller via andra hubbar.

Flyget är således ett i högsta grad internationellt ihopkopplat system och det systemet måste fungera i alla delar. Transportstyrelsen diskuterar detta i sin rapport och Transportföretagen – Flyg håller med om beskrivningen som görs på s. 31-32. Vi delar även Transportstyrelsens analys av förslagens konsekvenser i denna del på s. 37-38 men anser att analysen inte går in i effekterna på flygets nätverkssystem tillräckligt djupt. Särskilt för Sverige som befinner sig i systemets utkant är det viktigt att förbindelserna till andra delar i nätverket fungerar för att inte tillgängligheten till och från Sverige ska påverkas mycket negativt. Detta – och det faktum att samma resonemang gäller för flygnätverket inom Sverige – måste analyseras vidare för att förslaget överhuvudtaget ska kunna ligga till grund för ett beslut om trängselavgifter.

När det gäller förslagens effekter på konkurrenssituationen delar vi Transportstyrelsens slutsats på s. 35 att trängselavgifter kan komma att påverka konkurrensen negativt. Men vi anser att en betydligt djupare analys måste göras för att förstå den då uppstådda försämringens konkreta effekter för tillgängligheten, för utvecklingen i Sveriges regioner, och för passagerarnas valmöjligheter, och flygpriserna.



Använd befintliga regler och investera i en effektivare infrastruktur

Sverige behöver inga trängselavgifter på våra svenska flygplatser. Det finns som Transportstyrelsen beskriver i sin rapport på s. 32 redan existerande lagar och regler som styr kapacitetsutnyttjandet av en flygplats och förhindrar trängsel och hanterar trafiksituationen: flygtrafikledning och slotkoordinering. Här skiljer sig flyget från andra trafikslag, till exempel från vägtrafiken som inte har samma system för att styra flödena på våra vägar och inne i städerna.

Fremst är det den så kallade "slotförordningen" som reglerar start- och landningstider på EU-nivå. Dessutom finns en slotkoordineringsfunktion på Arlanda samt en flygtrafikledningstjänst som leder trafiken. Inget pekar på att dessa regler och system inte skulle vara tillräckliga för att förhindra besvärlig trängsel på Arlanda. Det finns således inget nytt "problem att lösa" med hjälp av de föreslagna reglerna.

Dessutom genomförs nu stora investeringar på Arlanda för att effektivisera passagerarflöden och skapa ett bättre utnyttjande av gater och uppställningsplatser för flygplan, till exempel en integrering av inrikes- och utriksterminalerna 4 och 5. En effektivisering och modernisering av flygets infrastruktur i Sverige kommer ge kapacitetshöjande effekter som både ger högre effektivitet i systemet och sänker energiförbrukning och klimatpåverkan.

Transportföretagen – Flyg avstyrker förslaget

Sammanfattningsvis avstyrker Transportföretagen – Flyg att trängselavgifter införs enligt det framlagda förslaget eftersom de inte behövs för att lösa ett konkret problem, inte har en positiv klimateffekt, och då en sådan åtgärd skulle skada svenska flygets konkurrenskraft, påverka konkurrensen på den svenska flygmarknaden negativt och slutligen riskerar att försämra tillgängligheten med flyg i och till och från Sverige.

Transportföretagen - Flyg står naturligtvis till Infrastrukturdepartementets förfogande för eventuella frågor, diskussion och förtydliganden.

Med vänlig hälsning,

Transportföretagen Flyg

Fredrik Kämpfe
Branschchef

