

2020-12-02

Regeringskansliet
Infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm

Remissvar I2020/01875/TM

Swedavia lämnar här sitt remissvar med anledning av Transportstyrelsens redovisning av regeringsuppdrag I2019/02304/TM

Remissvar till I2020/01875/TM; Transportstyrelsens redovisning av regeringens uppdrag om miljöstyrande start- och landningsavgifter

Swedavia välkomnar regeringens initiativ samt stödjer i huvudsak det författningsförslag som Transportstyrelsen lämnat i sin redovisning av regeringsuppdraget. Klimatutmaningen betraktas av Swedavia som en nyckelfråga för flygindustrin och dess aktörer, varför tydliggörandet av flygplatsaktörernas möjlighet till införande av klimatudifferentierade avgifter är strategiskt viktigt.

Likt Transportstyrelsen i sin rapport redogör så är flygindustrin global och åtgärder som tas på nationell nivå bör betäckas utifrån ett globalt perspektiv med särskilt beaktande av internationella organisationers system för klimatåtgärder. Swedavia önskar belysa vikten av kommunikation och samordning med framförallt EU och ICAO innan beslut fattas.

Swedavia förordar att:

1. Författningsförslagets syfte förtydligas. Swedavia har fått uppfattningen att syftet med författningsförslaget är att Swedavia ska införa ytterligare avgiftsdifferentiering utifrån utsläpp av CO₂. För att säkerställa att regleringen får avsedd effekt borde detta förtydligas i författningstexten.
2. Regeringen säkerställer att författningsförslaget är förenligt med EU-direktivet 2009/12/EC. Skulle så inte befinnas vara fallet förordar Swedavia att regeringen verkar för ett tillägg till direktivet för att säkerställa förenlighet. Swedavia förordar även att dialog förs med relevanta internationella organisationer i det fall författningsförslaget bedöms som oförenligt med internationella riktlinjer
3. Swedavia delar Transportstyrelsens åsikt att ingen specifik avgift bör utpekas för genomförande av differentieringen utan att regelverket bör ge Swedavia och dess flygplatsanvändare möjlighet att i samråd komma fram till en lösning som accepteras av parterna.

Nedan redogörs mer ingående för Swedavias åsikter.

Tydliggörande av syfte

Swedavia har redan idag en avgift som ämnar att stimulera en ökad användning av flygplan som släpper ut mindre av de miljöpåverkande gaserna NO_x. Swedavia har fått uppfattningen att syftet med författningsförslaget är att Swedavia ska införa ytterligare avgiftsdifferentiering utifrån utsläpp av CO₂. För att säkerställa att regleringen får avsedd effekt borde detta förtydligas i författningstexten.

Författningsförslaget satt i kontext

Flygbranschen är som Transportstyrelsen beskriver en särskilt global bransch och det är viktigt att regeringen i sitt beslut beaktar relationen till den utveckling som sker internationellt, och framförallt på EU-nivå. Ett införande av en reglering kring klimatklassificerade flygplatsavgifter skulle med fördel kunna leda till en komplettering av EU-direktivet om flygplatsavgifter "Directive 2009/12/EC". Även ICAO har vägledande principer gällande avgiftssättning där de anger att miljöavgifter som debiteras av flygplatser ska vara kopplade till lokala miljöproblem och kostnader som relaterar till dessa, samt att deras motorklassificeringar inte är avsedda som underlag för avgiftssättning.

Även författningsförslagets relation till nationella klimatåtgärder bör beaktas för att säkerställa effektivitet och relevans i de styrmedel som finns för flyget och dess klimatpåverkan.

Författningsförslagets införande och konsultationsprocess

Swedavia genomför årligen samråd om flygplatsavgifter med flygplatsanvändarna i enlighet med lagen (2011:866) om flygplatsavgifter ("LFP"). Samråden genomförs typiskt sett under hösten med avseende på de flygplatsavgifter som ska gälla nästkommande år. Vad gäller 2021 års flygplatsavgifter avslutades samrådet i och med Swedavias beslut om flygplatsavgifter den 30 oktober 2020, vilket träder i kraft den 1 januari 2021. För att möjliggöra samråd om differentierade avgifter i enlighet med författningsförslaget anser Swedavia att detta tidigast bör vara tillämpligt för samråd avseende flygplatsavgifter som är avsedda att börja gälla från och med den 1 januari 2022. Detta under förutsättning att författningsförslaget antas i tid för att kunna inkluderas i Swedavias avgiftsförslag inför 2022 (vilket enligt 12 § 1 st. LFP ska lämnas till flygplatsanvändarna senast fyra månader före förslaget ikraftträdande).

Införandet av en differentiering kommer vara del av ett större prisbeslut om flygplatsavgifter som kan ha stor betydelse för Swedavias finansiella situation. Därmed är tydlighet i lagstiftningen även viktigt utifrån perspektivet att hela avgiftsbeslutet kan ogillas i händelse av hänskjutande av tvist avseende detsamma till Transportstyrelsen eller vid överklagande av Transportstyrelsens efterföljande beslut till förvaltningsdomstol.

Kommentarer till Transportstyrelsen identifierade differentieringsmöjligheter

Swedavia delar Transportstyrelsens åsikt att ingen specifik avgift bör utpekas för genomförande av differentieringen utan att regelverket bör ge Swedavia och dess flygplatsanvändare möjlighet att i samråd komma fram till en lösning som accepteras av parterna.

I Transportstyrelsens rapport lyfts peakprissättning fram som en alternativ miljödifferentiering. Swedavia föreslog i samrådsprocessen 2018 införandet av peakprissättning i ett läge av historisk tillväxt med syftet att optimera nyttjandet av tillgänglig kapacitet. Peakprissättning ses

fortsatt av Swedavia som ett bra verktyg för att förbättra kapacitetsutnyttjandet men för närvarande är kapacitetsbrist inte ett problem. Swedavia anser att differentieringsalternativen bör beaktas utifrån vad de primärt syftar till att åstadkomma och anser att en bra miljödifferentering istället bör utformas på ett sätt som mer direkt relaterar till utsläppen i fråga.

Transportstyrelsen har också redogjort för differentieringsmodeller som använder flygplanens ålder för att approximera klimatpåverkan eller som kräver införande av system som medför en omfattande administration i insamling av data. Swedavia föredrar differentieringsalternativ som på ett mer direkt sätt tar hänsyn till flygplanens utsläpp utan att för den delen leda till en kraftigt utökad administration.

Swedavia differentierar sina avgifter utifrån utsläpp av NO_x under en genomsnittlig LTO-cykel. För att i prissättningen applicera varje motors emissionsvärden inhämtas dessa från EASA, vilka administrerar ICAOs data för flygplansmotorer.

Ifall syftet med författningsförslaget är att Swedavia ska införa avgiftsdifferentiering baserat på flygplanens CO₂-utsläpp föredrar Swedavia att använda samma beprövade datakälla som underlag för en differentiering. Det är inte säkert att alternativet helt överensstämmer med ICAOs riktlinjer men en sådan differentiering skulle bli både relevant utifrån syftet och transparent för samtliga parter utan att medföra en ökad administration. Swedavia rekommenderar att differentieringen då utgår ifrån en Bonus/Malus-princip inom ramen för Swedavias avgiftsmodell med syfte att stimulera till användandet av flygplan med så låga CO₂-utsläpp som möjligt.

Med vänlig hälsning
Mats Pålsson
Finans- och ekonomidirektör