

Regeringskansliet
Infrastrukturdepartementet
Kopia: Transportstyrelsen,
Näringsdepartementet

Via E-post

Stockholm 2020-11-30

Ref I2020/01875/TM

Yttrande till Infrastrukturdepartementet på remiss av Transportstyrelsens redovisning av regeringens uppdrag om miljöstyrande start- och landningsavgifter

Transportföretagen är en bransch- och arbetsgivarorganisation för transportnäringen, inklusive motor- och petroleumbranscherna, samt säkerhetsbranschen. I våra nio förbund finns drygt 9700 medlemsföretag som tillsammans har cirka 221 000 anställda. Det gör Transportföretagen till den främsta samlingspunkten för företagen i transportnäringen i Sverige.

I Transportföretagen ingår förbundet Svenska Flygbranschen (SFB) också benämnt Transportföretagen - Flyg. SFB har drygt 90 medlemsföretag som tillsammans har cirka 10 000 anställda inom flygbolag, flygplatser, flygtrafikledning, flygskolor, service- och underhållsverksamhet samt marktjänster.

Inledning

Väl fungerande transporter är en förutsättning för vårt samhälle och flyget är det trafikslag som försörjer näringsliv, medborgare, besökare och övriga resenärer med snabba och långväga persontransporter inom, till och från Sverige. Flyget har även stor betydelse för godstransporter både i passagerarflygplan samt i fraktflygplan. Flygfrakt är särskilt betydelsefullt för transport av tidskritiskt, högvärdigt eller känsligt gods. Ett välfungerande flygsystem är även av strategisk betydelse för Sverige och vår samhällsberedskap.

Transportföretagen framhåller att till synes små förändringar i existerande regelverk kan få stora praktiska och ekonomiska konsekvenser för flygplatser och flygbolag. Luftfartens avgifter, som undervägsavgifter och flygplatsavgifter, bygger på internationellt vedertagen metodik som baseras på EU-rätten samt riktlinjer från ICAO.

Vi har länge efterlyst en förnyad översyn av luftfartens skatter och avgifter samt en redogörelse för kostnadsläget i Sverige jämfört med våra grannländer.¹ Det är viktigt att regeringen och myndigheterna har en bred bild av flygets totala skatte- och avgiftstryck för att beslut om eventuella nya eller förändrade avgifter ska kunna fattas med ett helhetsperspektiv.

¹ Transportstyrelsen publicerade 2015 rapporten ”[Luftfartens avgifter - Kartläggning över de avgifter som flygföretag betalar till statliga aktörer](#)”. Transportstyrelsens ansats var att rapporten skulle uppdateras vartannat år i syfte att belysa förändringar i avgiftssystemet och nivåer. Transportföretagen efterfrågar en uppdaterad rapport.



Regelförändringar bör alltid åtföljas av en konsekvensanalys som belyser effekterna för landets transportförsörjning utifrån de transportpolitiska målen. Beslutade reformer och styrmedel för flyget bör även regelbundet följas upp och utvärderas utifrån måluppfyllnad.

Transportföretagen noterar att flera konstruktiva förslag som regeringen tidigare har aviserat i ”*En svensk flygstrategi – för flygets roll i framtidens transportsystem (2017)*” samt i ”*Effektiva, kapacitetsstarka och hållbara godstransporter – en nationell godstransportstrategi (2018)*” ännu inte har förverkligats. Vi beklagar detta eftersom svensk flygnäring behöver långsiktigt konkurrenskraftiga och hållbara villkor samt en väl fungerande infrastruktur.

Sammanfattning

Transportstyrelsen fick 29 augusti 2019 i uppdrag av regeringen (I2019/02304/TM) att utreda och lämna förslag om miljöstyrande start- och landningsavgifter. Transportstyrelsen slutredovisade uppdraget till regeringen 30 juni 2020. Rapporten innehåller ett förslag till ändring i förordningen (2011:867) om flygplatsavgifter avseende klimattendifferentierade flygplatsavgifter.

Nedan är Transportföretagens huvudsakliga synpunkter:

- Transportföretagen välkomnar styrmedel som bidrar till flygets miljö- och klimatarbete.
- Transportföretagen efterfrågar styrmedel som främjar produktion och användning av förnybara bränslen samt bidrar till flygets pågående omställning med bibehållen konkurrenskraft.
- I flygbranschens färdplan för fossilfri konkurrenskraft inom Fossilfritt Sverige anförts att avgifts- och stödsystemet för flyget i högre utsträckning bör kunna utformas för att främja omställning givet att samtliga aktörer kan hitta en fungerande affärsmodell. Som exempel nämns till exempel Klimatklivet, tillgång till riskkapital, stöd via Europeiska Investeringsbanken, CO2-fond, differentierade flygplatsavgifter med mera.²
- Transportföretagen noterar att Transportstyrelsen är osäkra på förslaget klimatnytta, myndigheten skriver (3.9, s. 22): ”*De faktiska effekterna på klimatet av en sådan här komplettering av förordningen är svår att bedöma, men det ger ett signalvärde om miljöns betydelse*”. Transportföretagen anser att det kan ifrågasättas om det är lämpligt att besluta om en förändring som har en svårbedömd nytta enbart för signalvärdets skull.
- Transportföretagen noterar även att Transportstyrelsens egen bedömning är att det är lämpligast att i första hand driva frågan om miljöstyrande flygplatsavgifter på EU-nivå. Transportföretagen anser att myndighetens ställningstagande är rimligt givet att EU utgör en inre marknad för luftfart.
- Transportföretagen noterar att S, MP, C och L i Januariöverenskommelsen p.32 kommit överens om att: ”*En hög inblandning av hållbart förnybart bränsle ska ges ekonomiska incitament*”. Vi efterfrågar fortsatt besked om vilka ekonomiska incitament som avses.

² Färdplan för fossilfri konkurrenskraft, Fossilfritt Sverige (2018): http://fossilfritt-sverige.se/wp-content/uploads/2018/04/ffs_flygbranschen.pdf

- Transportföretagen vill särskilt framhålla att flyget är mycket negativt påverkat av den pågående coronapandemin. Under oktober minskade antalet landningar på Arlanda med 70 procent och på Landvetter med 72 procent jämfört med samma månad 2019.³ Vår bedömning är att flygets konkurrenskraft under flera år framöver kommer att vara kraftigt försvagat med lägre trafikvolym och därmed sämre kollektiv förmåga att bära ökade kostnader än vad som förutsågs när regeringen beslutade om uppdraget till Transportstyrelsen.
- Transportföretagen uppmanar regeringen att återkomma med förslag till åtgärder som säkerställer flygets konkurrenskraft under och efter coronapandemin.
- Transportföretagen avstyrker tills vidare att differentierade start- och landningsavgifter införs på fler flygplatser än Arlanda och Landvetter.
- Transportföretagen framhåller att Swedavia är ett företag som bekostar sin egen verksamhet, infrastruktur och nya investeringar med intäkter direkt eller indirekt från flygtrafiken. Vi noterar att det aktuella förslaget innebär en ökad administrativ börda för Swedavia medan våra förslag till alternativ reglering istället skulle belasta anslagsfinansierade myndigheter.
- Transportföretagen noterar att det i förslaget inte framgår på vilken grund differentieringen ska ske eller vilka nivåer i ”bonus-malus-systemet” som föreslås. Det framgår att avgiftsdifferentieringen ska ske i samråd med luftrumets brukare samt att Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om hur differentieringen av flygplatsavgifterna ska genomföras (2.1.1, s. 11).
- Transportföretagen bedömer mot bakgrund av ovan att nya differentierade start- och landningsavgifter tidigast kan tillämpas 2022 men ikraftträdandet kan även behöva skjutas på tiden med anledning av den pågående coronapandemin.

Överensstämmelse med EU-rätten

EU:s inre marknad för luftfart är *de facto* harmoniserad med begränsade möjligheter till nationell särreglering. Transportstyrelsen bedömer dock att förslaget kan genomföras med hänsyn till 6 § i lagen (2011:866) om flygplatsavgifter som föreskriver att flygplatsavgifter får differentieras om det sker med hänsyn till frågor av allmänt och generellt intresse, så länge kriterierna för differentieringen är relevanta och objektiva, samt redovisas på ett öppet sätt. Transportstyrelsen anser därför att förslaget överensstämmer med befintlig EU-rätt (3.2, s. 13).

Eftersom lagen om flygplatsavgifter genomför direktiv (EU) nr 2009/12/EG om flygplatsavgifter⁴ kan överensstämmelse med EU-rätten ytterst bli en fråga för EU-domstolen att avgöra. EU-kommissionen förväntas i närtid presentera ett förslag till revidering av EU-direktivet om flygplatsavgifter⁵ vilket ger regeringen möjlighet att driva frågan om differentierade avgifter på EU-nivå. Diskussioner om miljödifferentiering av avgifter förs även inom ramen för EU-

³ https://www.swedavia.se/globalassets/statistik/fpl_202010.pdf

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/12/EG av den 11 mars 2009 om flygplatsavgifter

⁵ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar%3Af1ebd6bf-a0d3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_2&format=PDF

kommissionens expertgrupp ”Thessaloniki Forum of Airport Charges Regulators”⁶ där svenska myndigheter och aktörer deltar.

Transportföretagen delar Transportstyrelsens bedömning att det föreligger en risk att EU-kommissionen kan komma att ta emot klagomål från enskilda flygbolag i fråga om diskriminering när det gäller differentierade start- och landningsavgifter.

Situationen för upphandlad flygtrafik

Transportstyrelsen konstaterar att kostnaderna för den statligt upphandlade flygtrafiken kan öka eftersom trafiken ofta bedrivs med äldre luftfartyg (3.7, s. 21). Trafikverket har regeringens uppdrag att genom trafikavtal bidra till en grundläggande tillgänglighet i hela landet och Transportföretagen förutsätter att myndigheten ges öronmärkt anslag för att kompensera berörda flygbolag för eventuella merkostnader om differentierade avgifter leder till ökade kostnader för den statligt upphandlade trafiken.

Transportstyrelsen belyser också Trafikverkets förstudie om i vilken utsträckning den av staten upphandlade flygtrafiken kan bidra till målsättningen om minskad klimatpåverkan. Här vill Transportföretagen framhålla att det inte är tillräckligt att endast *kravställa* om effektivare luftfartyg. Däremot är ett köp av biojetbränsle för den statligt upphandlade flygtrafiken en framkomlig väg. Transportföretagen anser även att Trafikverket bör kunna finansiera till exempel köp av elflygplan eller andra moderna miljöeffektiva luftfartyg för upphandlad flygtrafik i likhet med hur staten redan i dag gör avseende nattåg och vägfärjor.

Påverkan på flygmarknaden

Flygplatsavgifter tas vanligen ut för att täcka de kostnader som finns för att driva flygplatser och kringliggande nödvändiga tjänster vilket innebär att flygbolagen i princip varken ska under- eller överdebiteras. I dag ingår miljörelaterade avgifter på Arlanda och Landvetter (emissionsavgiften för kostnader för kontroll och mätning av utsläpp på flygplatsen samt för att stimulera en utsläppsminskning av kväveoxider för flygplan som startar och landar samt bulleravgiften för att täcka kostnader för mätning och beräkning av ljudnivåer) i startavgiften. Flygplatsavgifterna bidrar även till miljöarbete på och omkring flygplatserna inklusive bullerisolering och miljösanering.

Swedavias intäkter genereras direkt eller indirekt av flygtrafiken. Tillkommande uppgifter och kostnader för företaget kan således komma att tas ut från flygbolag och resenärer. Ökade kostnader, i bred bemärkelse, kan som Transportstyrelsen anför leda till högre biljettpriser och därmed i längden minskad efterfrågan på resor (3.8, s. 22). En sådan utveckling medför risk för minskat utbud av direktlinjer och färre frekvenser vilket påverkar tillgänglighetsmålet negativt.

Transportstyrelsens förslag innebär ett betydande ansvar för Swedavia och flygbolagen att komma överens om hur, samt på vilka grunder, avgiftsdifferentieringen ska ske. En avgörande punkt för att kunna beräkna konsekvenserna, och därmed eventuella vinster och förluster, för flygbolagen är på vilken grund differentieringen sker. I rapporten nämns som exempel en differentiering utifrån luftfartygsmodell, registreringsår och/eller ICAO:s kommande CO₂-standard. Vi förstår förslaget

⁶ <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3084>

som att formerna för avgiftsdifferentieringen ska överenskommas inom ramen för avgiftskonsultationen vilket vi välkomnar.

Enligt Transportföretagens förståelse är avgiftsdifferentieringen tänkt att fungera som ett ”*bonus-malus-system*” där en del flygningar ges rabatt på startavgiften medan andra kunder ges en högre avgift. För att ett sådant system med differentierade avgifter i praktiken ska fungera krävs dock att den totala flygtrafiken inte minskar stort till följd av nya avgifter.

Vi vill också uppmärksamma att flygbolag införskaffar luftfartyg för användning under lång tid, normalt sett 25–35 år, med användning på många olika flygplatser i Sverige och utomlands. Det är inte realistiskt att en avgiftsdifferentiering endast i Sverige baserat på luftfartygens prestanda kommer att leda till accelererad förnyring av flygplansflottorna eller snabbare utfasning av äldre luftfartyg. Ett incitamentssystem som gynnar förnybara bränslen, till exempel biojetbränsle, skulle däremot kunna leda till ökad utfasning av fossila bränslen och därmed lägre koldioxidutsläpp (vilket Swedavias existerande incitamentsprogram för biojetbränsle redan gör). För att påskynda förnyringen av Europas flygplansflotta finns dessutom redan konkreta förslag som diskuteras på hög europeisk nivå vilka kommer att vara mer effektiva än en nationell differentiering av avgifter och dessutom konkurrensneutralt.⁷

Avslutning

Det framgår inte av redovisningen på vilken grund differentieringen är tänkt att ske eller hur ”*bonus-malus-systemet*” ska vara viktat. Därför är det också svårt för remissinstanserna att beskriva vilka konsekvenser förslaget kan få på flygets pågående omställning. Samtidigt är ett avgiftssystem som gynnar förnybara bränslen och bränsleeffektiva flygplan välkommet. Det måste löna sig att göra rätt.

Vi konstaterar att om regeringen beslutar om den föreslagna förordningsändringen kommer avgiftskonsultation med Swedavia att bli mycket betydelsefull för implementeringen.

Transportföretagen vill slutligen också rikta ett tack till Transportstyrelsen och myndighetens medarbetare för det utredningsarbete som utförts trots rådande coronapandemi.

Transportföretagen står till Infrastrukturdepartementets förfogande för förtydliganden, frågor och fortsatt dialog.

Med vänlig hälsning

Fredrik Kämpfe, branschchef Transportföretagen – Flyg

⁷ Se t.ex.: Aviation Round Table Report on the Recovery of European Aviation (2020): <https://a4e.eu/wp-content/uploads/aviation-round-table-report-16-11-2020.pdf>