

2019-09-04

Näringsdepartementet  
I2019/01357/E**Remissvar "SOU 2019:11 Biojet för flyget"**

Swedavia lämnar här sitt remissvar på ovanstående utredning. Det är en gedigen utredning med ett omfattande bakgrundsmaterial. Swedavia har valt att fokusera sina kommentarer på de konkreta förslag som lyfts fram i utredningen. Swedavia vill även passa på att berömma den transparens och dialog som präglar utredningen.

**Innehåll**

|   |   |
|---|---|
| 1. Sammanfattande slutsatser.....   | 2 |
| 2. Ny långtidsprognos till 2050 .....   | 3 |
| 3. Utredningens huvudförslag .....  | 3 |
| Förslag 9.4 Det bör införas politiska mål för flygets utsläpp.....  | 3 |
| Förslag 9.5 En reduktionsplikt införs för flygfotogen .....   | 4 |
| Förslag 9.6 Upphandling av biojetbränsle för den offentliga sektorns tjänsteresor med flyg samt för statsflyget .....         | 6 |
| Förslag 9.7 Försvaret ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för inhemsk produktion och användning av biojetbränsle ..... | 6 |
| Förslag 10.2 Förslag för ökad produktion av biojetbränsle i Sverige.....  | 6 |
| Förslag 10.3.1 Redovisning av klimatpåverkan från långväga resor kan ha betydelse för konsumenters val.....                   | 7 |
| Förslag 10.3.2 Utökad nattågstrafik som alternativ till flygresor.....  | 8 |
| 4. Övrigt.....  | 8 |

## 1. Sammanfattande slutsatser

- Förslaget om reduktionsplikt samt frågan om ökad produktion av biojetbränsle i Sverige är de två viktigaste åtgärderna i utredningen när det gäller att nå en storskalig inblandning av biojetbränsle.
- Swedavia ställer sig bakom de föreslagna reduktionsnivåerna och anser att avgränsningen till flygplan som startar vid svenska flygplatser är rimlig ur ett rådighetsperspektiv. Swedavia välkomnar målsättningen om 100 procent reduktionsplikt 2045 då det säkrar ett stegvist och hanterbart bränslebyte som innebär att det år 2045 inte kommer att tankas in något flygfoto-gen på svenska flygplatser.
- Utredningens huvudförslag innebär tydliga mål till 2025 och 2030 och även en tydlig målsättning till 2045. Dessa är i linje med regeringens nationella mål och FN:s globala mål. Swedavia förordar därmed att Miljömålsberedningen inte ges uppdraget att ta fram ytterligare mål för flygets utsläpp utan istället fastställer de mål som utredningen föreslår, kompletterat med ett mål för elflyg i Sverige.
- Swedavia anser att styrningen av offentlig verksamhet kunde vara hårdare i kraven på att flyga på biojetbränsle, d.v.s. betala merkostnaden för biojetbränsle. Det är av stor vikt att offentlig verksamhet tillåts genomföra reduktionsåtgärder i form av att t.ex. upphandla biojetflygbränsle för egna tjänsteresor. Regleringsbrev och ägardirektiv kunde vara ändamålsenliga styrmedel för att få till en snabb förändring.
- Förslaget om att ge Energimyndigheten i uppdrag att utreda möjligheterna för produktion av biojetbränsle i Sverige är alltför passivt. Det bör förstärkas genom att Energimyndigheten eller annan aktör får ett uppdrag att skapa förutsättningar för en inhemsk storskalig produktion samt att nödvändiga investeringar kommer till stånd. Swedavia vill lyfta möjligheten att snabbutreda etableringen av en statlig grön fond med låg ränta och lång avbetalningstid för tidiga investeringsfaser med hög risk.
- Slutsatserna och faktaunderlagen i utredningen avseende flygets relativt begränsade behov av biomassa och TWh i förhållande till den totala potentialen i bl.a. restprodukter från den svenska skogsindustrin är mycket viktiga.
- Swedavia är medvetna om att utredningen inte haft i uppdrag att analysera skatter men Swedavia anser att den svenska flygskatten måste inbegripas i det kommande förslaget. Eftersom den svenska flygskatten inte ger några incitament till minskade utsläpp utan endast ska leda till minskat resande anser Swedavia att den svenska flygskatten bör avskaffas i samband med att reduktionsplikten införs.
- Det är glädjande att utredningen tar fasta på att det är flygets utsläpp som ska minska samtidigt som tillgängligheten ska upprätthållas. Sverige är EU:s tredje största land till ytan men samtidigt relativt glesbefolkat. Flygets infrastruktur bekostas i huvudsak av resenärerna via biljettpriset. Därmed är flyget ett samhällsekonomiskt effektivt transportslag för att säkerställa tillgängligheten inom samt till och från Sverige.
- Regeringen bör ta i beaktande att Swedavia i juli publicerat en ny långtidsprognos med lägre passagerartillväxt. Den nya prognosen minskar de totala prognostiserade utsläppen, kostnaden för reduktionsplikten samt behovet av biojetbränsle. Swedavia ser ett behov för regeringen att beakta den nya långtidsprognosen för att bedöma om reduktionspliktens kalkyler behöver revideras.

## 2. Ny långtidsprognos till 2050

Inledningsvis vill Swedavia uppmärksamma regeringen på att Swedavia i juli publicerat en ny långtidsprognos till 2050. I huvudscenariot innebär denna en justerad årlig tillväxttakt i antalet passagerare. Den nya prognosen innebär en årlig genomsnittlig passagerartillväxt på 1,6 procent. Detta ska jämföras med den tidigare prognosen på 2,1 procents årlig tillväxt vilken också är den prognos som utredningen i huvudsak använt. Skulle hänsyn tas till den nya prognosen minskar de totala prognostiserade utsläppen, kostnaden för reduktionsplikten samt behovet av biojetbränsle. Swedavia ser eventuellt ett behov för regeringen att beakta den nya långtidsprognosen för att bedöma om reduktionspliktens kalkyler behöver revideras.

## 3. Utredningens huvudförslag

Swedavia anser att förslaget om reduktionsplikt samt frågan om ökad produktion av biojetbränsle i Sverige är de två viktigaste åtgärderna för att nå en storskalig inblandning av biojetbränsle. Det är även de två förslagen i utredningen som Swedavia anser har störst potential att minska de samlade koldioxidutsläppen från flygtrafik som startar vid svenska flygplatser. Förslagen kan även visa vägen för andra länder vilket gör att förslagen på sikt kan bidra på internationell nivå.

### *Förslag 9.4 Det bör införas politiska mål för flygets utsläpp*

Utredningen föreslår att Miljömålsberedningen ska ges i uppdrag att ta fram ett mål för flygets utsläpp. Flygbranschen efterlyser även i sin färdplan inom Fossilfritt Sverige att det tas fram politiska mål kring flygets utsläpp men att dessa ska vara effektmål. Swedavia anser att dessa mål till stor del finns om utredningens förslag om reduktionsplikt blir lag.

Målet som pekas ut om att reduktionsplikten ska uppgå till 100 procent 2045 innebär att det inte längre tankas något fossilt bränsle i flygplan som startar från svenska flygplatser det året. Detta bör ses som ett långsiktigt politiskt mål då det även kräver betydande energieffektivisering och elektrifiering för att vara realistiskt att nå.

På kortare sikt bör reduktionsplikten på 30 procent 2030 också kunna anses vara ett politiskt mål. Detta då det innebär en tydlig och kvantifierad utsläppsminskning för all flygtrafik som Sverige har rådighet över.

Swedavia anser det olämpligt med flera parallella och överlappande mål kring flygets utsläpp. Det riskerar att leda till målkonflikter och suboptimeringar. Om utredningens huvudförslag införs anser Swedavia att det kommer att finnas tydliga mål till 2025 och 2030 och även en tydlig målsättning till 2045. Dessa är dessutom

i linje med regeringens nationella mål gällande Sveriges koldioxidutsläpp och FN:s globala klimatmål.

Swedavia förordar alltså att Miljömålsberedningen inte ges uppdraget att ta fram ytterligare mål för flygets utsläpp utan istället fastställer de mål som utredningen föreslår. Däremot bör målet kompletteras med ett tydligt mål för elflyg i Sverige fram till 2045.

#### *Förslag 9.5 En reduktionsplikt införs för flygfotogen*

Swedavia ställer sig bakom förslaget och anser att avgränsningen till flygplan som startar vid svenska flygplatser är rimlig ur ett rådighetsperspektiv.

Utredningens förslag med kontrollstationer är viktigt de det råder stora osäkerheter kring marknadsutvecklingen samt tillgången och prisutvecklingen på biojetbränsle. Det är av central betydelse med tät uppföljning och eventuell flexibilitet i utformning och målnivåer enskilda år. Swedavia efterlyser tydligare förslag gällande hur reduktionsplikten ska hantera de flygbolag som eventuellt vill gå före och anta mer ambitiösa mål. Även hantering av utbudet av biojetbränsle kan, vilket utredningen lyfter fram, bli en utmaning om en betydande del av efterfrågan sker utanför reduktionsplikten. Swedavia anser det önskvärt med en tydligare plan för hur reduktionsplikten ska kunna samverka med övriga marknadsinitiativ för att öka andelen biojetbränsle i Sverige. Samtidigt kan konstateras att reduktionsplikten mål till 2030 får anses vara ambitiösa och troligtvis kommer att vara den huvudsakliga mekanismen för att öka andelen biojetbränsle i Sverige.

Swedavia ser att det finns en betydande risk kopplat till tillgången på biojetbränsle fram till 2025. Det råder stora osäkerheter om hur stor produktionskapacitet som hinner byggas upp fram till dess. Swedavia efterlyser en analys av åtgärder och konsekvenser om det saknas tillgång på biojetbränsle för att uppfylla reduktionsplikten.

Utredningen föreslår 30 procent inblandning av biojetbränsle 2030. Swedavia välkomnar den högre andel biojetbränsle 2030 som utredningen föreslagit i jämförelse med flygets färdplan. Där sattes målet till ca 14 procent 2030 vilket motsvarade inrikesflygets prognostiserade biojetbehov 2030. Detta ansåg som en rimlig nivå avseende det utbud och den efterfrågan som kunde antas utifrån rena marknadsmekanismer. Swedavia ser att den högre målnivån på 30 procent möjliggörs av reduktionsplikten mekanism.

Swedavia välkomnar målsättningen om 100 procent reduktionsplikt 2045 då det säkrar ett stegvist och hanterbart bränslebyte som innebär att det år 2045 inte kommer att tankas in något flygfotogen på svenska flygplatser. Denna målsättning kan gärna lyftas fram ännu tydligare i förslaget.

Reduktionsplikten ska hjälpa till att säkra så hållbara produktionsmetoder och råvaror som möjligt. Swedavia anser det vara logiskt att utredningen föreslår att det är förnybartdirektivets hållbarhetskriterier som ska gälla och att endast avancerade biodrivmedel ska komma ifråga. Swedavia välkomnar även utredningens omfattande analys och förklaring av beräkning av livscykelutsläpp från biobränslen.

Flygbranschen har under lång tid arbetat med att begränsa bränsleförbrukning och utsläpp. Det gör att utsläppen från svenskars flygresande inte är högre nu än för 18 år sedan och att utsläppen per passagerare nu är 80 procent lägre än för 50 år sedan. 2021 kommer flygtrafik som startar från svenska flygplatser att omfattas av ett antal åtgärder med syfte att begränsa flygets utsläpp. Det handlar om EU-ETS, CORSIA och den föreslagna reduktionsplikten. I nuläget ligger även den svenska flygskatten kvar 2021. Det innebär fyra parallella mekanismer för att styra mot samma mål.

Swedavia är medvetna om att utredningen inte haft i uppdrag att analysera skatter men Swedavia anser att den svenska flygskatten måste inbegripas i det kommande förslaget. Eftersom den svenska flygskatten inte ger några incitament till minskade utsläpp utan endast ska leda till minskat resande anser Swedavia att den svenska flygskatten bör avskaffas i samband med att reduktionsplikten införs. Med en avskaffad flygskatt skulle flyg som startar vid svenska flygplatser omfattas av ett kraftfullt nationellt styrmedel (reduktionsplikt), ett europeiskt styrmedel (EU-ETS) samt ett globalt styrmedel (CORSIA).

EU-ETS är en del av det europeiska systemet för handel med utsläppsrätter vilket sätter ett tydligt pris på utsläppen och säkerställer ett tak för de samlade utsläppen inom EU. CORSIA är ett globalt kompensationsystem som kommer att sätta ett tydligt pris på utsläppen och säkerställa utsläppsminskningar i andra sektorer. Det pågår ett arbete för att synkronisera EU-ETS och CORSIA. Även om inget system är helt perfekt så anser Swedavia att reduktionsplikten tillsammans med ovanstående är tre styrmedel som samtliga på ett tydligt sätt leder till minskade absoluta utsläpp både nationellt och på global nivå. Även dessa styrmedel leder till ökade kostnader och högre biljettpriser vilket minskar efterfrågan. Därmed adresserar de även flygskattens syfte att dämpa efterfrågan.

Vidare vill Swedavia notera att forskning och testflygningar från bl.a. NASA visar att inblandning av biojetbränsle leder till minskad höghöjdseffekt och att effekten blir större ju högre inblandningsgraden är. Det gör alltså att det finns ytterligare argument för ett snabbt och kraftfullt införande av biojetbränsle. Utredningens skrivning om att höghöjdseffekten inte påverkas av reduktionsplikten är alltså inte korrekt.

Swedavia anser att de slutsatser och faktaunderlag i utredningen som rör flygets relativt begränsade behov av biomassa och TWh i förhållande till den totala potentialen i bl.a. restprodukter från den svenska skogsindustrin bör lyftas fram än

tydligare. Detta för att motverka en ogrundad diskussion om reduktionspliktens effekt baserat på känsla snarare än fakta.

*Förslag 9.6 Upphandling av biojetbränsle för den offentliga sektorns tjänsteresor med flyg samt för statsflyget*

Swedavia välkomnar ambitionerna om att det offentliga kan gå före. Däremot anser Swedavia att styrningen av offentlig verksamhet kunde vara hårdare i kraven på att flyga på biojetbränsle (d.v.s. betala merkostnaden för biojetbränsle som sedan tankas in på svenska flygplatser och ersätter motsvarande mängd fossilt bränsle). I dagsläget sker olika former av klimatkompensation i offentlig verksamhet. För flygets klimatomställning vore det betydligt effektivare med en utsläppsreduktion vid källan där fossilt bränsle ersätts med fossilfritt bränsle. Det kommer att medföra en merkostnad för offentligt finansierad verksamhet men Swedavias inställning är att klimatomställning kommer att kosta pengar för samhället och att klimatnyttan i detta fall kan motivera en ökad kostnad.

Det är av stor vikt att offentlig verksamhet tillåts genomföra reduktionsåtgärder i form av att t.ex. upphandla biojetflygbränsle för egna tjänsteresor. Regleringsbrev och ägardirektiv kunde vara ändamålsenliga styrmedel för att få till en förändring.

I detta sammanhang bör noteras att Sverige är ett föregångsland som flera andra länder ser upp till och bevakar gällande hur vi hanterar klimatfrågor. En reduktionsplikt där det offentliga är med och går före och där lokal biomassa premieras kan ge effekt och inspiration i det globala klimatarbetet vilket därmed kan leda till långsiktig genomslagskraft utanför Sverige.

*Förslag 9.7 Försvaret ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för inhemsk produktion och användning av biojetbränsle*

Inhemsk produktion och användning av biojetbränsle har utretts i ett flertal samverkansprojekt de senaste åren. Swedavia ser inte att detta behöver utredas ytterligare vilket skulle kosta pengar och ta resurser i anspråk från flera aktörer. Detta uppdrag bör i så fall endast gälla hur försvaret kan säkra sitt egna behov via inhemsk produktion.

*Förslag 10.2 Förslag för ökad produktion av biojetbränsle i Sverige*

Swedavia ser detta som en central åtgärd för att förslaget om reduktionsplikt ska kunna genomföras. Det är även en central åtgärd i flygbranschens färdplan. Swedavia anser att förslaget om att ge Energimyndigheten i uppdrag att utreda möjligheterna är alltför passivt. Det bör förstärkas genom att Energimyndigheten eller annan aktör får ett uppdrag att skapa förutsättningar för en inhemsk storskalig

produktion samt att nödvändiga investeringar kommer till stånd. Utredningen visar att det finns möjligheter att ge stöd inom ramen för EU:s regelverk.

Reduktionsplikten minskar investeringsrisken något vilket ytterligare talar för att säkerställa att tillgång till tidig finansiering inte blir ett hinder för utvecklingen. Swedavia vill även lyfta möjligheten att snabbtreda etableringen av en statlig grön fond med låg ränta och lång avbetalningstid för tidiga investeringsfaser med hög risk.

Ett statligt stöd skulle kunna minska tröskeln för de företag som vill certifiera produktionen av svenskt biojetbränsle. Swedavia vill även lyfta möjligheten att staten subventionerar delar av kostnaden för certifiering av nya produktionsmetoder. Utredningen skriver att certifiering är kostsamt och resurskrävande.

#### *Förslag 10.3.1 Redovisning av klimatpåverkan från långväga resor kan ha betydelse för konsumenters val*

Swedavia anser att det är viktigt att reseköpare kan göra välgrundade beslut kopplat till bland annat resans klimatpåverkan. Samtidigt är det svårt att fånga komplexiteten i påverkan från enskilda resor vilket utredningen delvis adresserar.

För en flygresa beror den klimatpåverkan som resan orsakar på flygplanstyp och motortyp på den enskilda flygningen samt belägningsgrad. Vidare påverkar bland annat aktuella flygvägar, flyghöjd, hantering av flygplanet vid taxning på marken, meteorologiska förhållanden, tid på dygnet samt tid på året. Att ge en korrekt bild över en enskild flygresas klimatpåverkan är i det närmaste omöjligt och kan inte göras i förväg. De värden som kan tas fram är därmed schablonvärden som är så allmänt hållna att de inte kan utgöra grund för ett aktivt val. Tanken bakom förslaget är god men att genomföra en klimatdeklaration på ett sätt som på ett korrekt sätt fångar klimatpåverkan från en enskild flygresa är oerhört komplext. Att dessutom genomföra det på ett sätt som minimerar den administrativa bördan innebär ytterliga svårigheter.

Trots komplexiteten anser Swedavia att det finns fördelar med en officiell klimatdeklaration. Att få fram ett officiellt verktyg för att beräkna olika transporters klimatpåverkan är därmed något som Swedavia välkomnar. Särskilt då det i dagsläget finns en stor mängd verktyg med helt olika metodik och ingångsvärden och därmed också helt olika beräkningsresultat. Fokus bör dock hamna mer på hur vi kan minska den totala klimatpåverkan snarare än hur vi i detalj ska räkna på en enskild flygresa. Noteras bör att EASA tittar på en lösning på europeisk nivå. Om en klimatdeklaration införs i någon form måste den omfatta samtliga transportslag.

Ett förslag som lyfts av utredningen är att tydliggöra effekten av biojetinblandning. Här ser Swedavia en betydande möjlighet. Genom att tydliggöra de ungefärliga

effekterna på flygresans utsläpp vid inblandning av olika nivåer av biojetbränsle kan troligtvis betalningsviljan öka samtidigt som mer aktiva resebeslut fattas.

#### *Förslag 10.3.2 Utökad nattågstrafik som alternativ till flygresor*

Swedavia anser att detta förslag har en perifer koppling till utredningens uppdrag och övriga förslag. Potentialen för totala utsläppsminskningar kopplat till detta är ytterst begränsad jämfört med t.ex. reduktionsplikten. Utanför Sverige är elproduktionen till stor del baserad på fossila råvaror. Det innebär att en stor del av den europeiska tågtrafiken drivs av en betydande andel fossilbaserad el. Detta bidrar till att begränsa klimatnyttan hos tågtrafiken utanför Sverige vid en överflyttning från flyg. Swedavia anser att detta inte bör vara ett av utredningens förslag utan får i så fall utredas inom ramen för ett annat uppdrag eller syfte.

#### **4. Övrigt**

Swedavia vill i sammanhanget lyfta fram avsnitt 3.7 samt 3.8 som handlar om de transportpolitiska målen samt Sveriges närings- och regionalpolitiska mål. Att hela tiden väga insatser och åtgärder mot dessa övergripande politiska mål är av stor vikt. Reduktionsplikten kan på ett konkret sätt bidra till att bygga upp en helt ny grön näring i flera svenska regioner.

Sverige är EU:s tredje största land till ytan men samtidigt relativt glesbefolkat. Flygets infrastruktur bekostas i huvudsak av resenärerna via biljettpriset. Därmed är flyget ett samhällsekonomiskt effektivt transportslag för att säkerställa tillgängligheten inom samt till och från Sverige. Det är glädjande att utredningen tar fasta på att det är flyget utsläpp som ska minska samtidigt som tillgängligheten ska upprätthållas.

Regeringen skulle kunna använda innovationsupphandling som ett sätt att skynda på flygets klimatomställning. Genom att t.ex. innovationsupphandla elflyg på kortare linjer i norra Sverige skulle det långsiktigt gå att minska det totala behovet av biojetbränsle i systemet.

Med vänlig hälsning



Jonas Abrahamsson  
Koncernchef & VD