

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

Stockholm 2022-05-15

Ref I2022/00641

Yttrande om Remiss av Promemoria Flygplatshavares kostnader för säkerhetskontroller

Transportföretagen – Flyg (Svenska Flygbranschen) har tagit del av Promemoria Flygplatshavares kostnader för säkerhetskontroller som Infrastrukturdepartementet har remitterat.

Transportföretagen – Flyg är ett bransch- och arbetsgivarförbund inom Transportföretagen. Våra medlemsföretag representerar bland annat flygbolag, flygtrafikledning, flygplatser, flygskolor, service- och underhållsverksamhet samt marktjänster. Många av våra medlemsföretag är direkt berörda av förslagen i promemorian.

2019 hade vi cirka 100 medlemsföretag med totalt drygt 10 000 medarbetare. Idag har vi ca 84 medlemsföretag med ca 5400 anställda totalt. Dessa siffror är relevanta för att ge rätt kontext till vårt remissvar: pandemin har försvagat den svenska flygbranschen.

Övergripande kontext

Transportföretagen – Flyg välkomnar alla initiativ från regeringen och myndigheterna som är ägnade åt att hantera de ekonomiska effekterna av pandemin på flygbranschen.

Transporter är en av de näringar som drabbats mest av pandemin. Flyget är det transportslag som drabbats hårdast av pandemins negativa effekter på resandet.¹ Vi ser nu även att återstarten av flyget omgärdas av pandemirelaterade utmaningar samt stigande kostnader. De befarade långtidseffekterna av pandemin på flyget är alltså nu en verklighet.

¹ Se bland annat <https://www.trafa.se/uppdrag/coronapandemin/transportlaget/>



Trots mycket låga trafikvolymerna under pandemin har flygets infrastruktur på marken och i luften helt eller delvis hållits öppet. Detta har varit ett medvetet val av regeringen för att möjliggöra samhällsviktigt och samhällskritiskt flyg, och för att bidra till samhällets beredskap. Då flygets infrastruktur till största delen finansieras genom avgifter som betalas av det kommersiella flyget har den viktiga balansen mellan kostnadssidan och intäktssidan helt försvunnit. Stora underskott i flygets infrastrukturfinansiering är resultatet. Detta gäller således både på marken – flygplatser – och i luften – flygtrafikledning.

Genom hela pandemin har vi tillsammans med en helt enad svensk flygnäring förklarat för myndigheter och regeringen att dessa underskott i flygets infrastrukturfinansieringssystem (som fortsätter genereras även idag) måste hanteras.

I en skrivelse till Infrastrukturdepartementet daterad 2021-05-25 (bifogas) uppmanade Transportföretagen – Flyg tillsammans med samtliga medlemmar i Transportstyrelsens GAS-referensgrupp regeringen att tillföra ett engångstillskott till GAS-systemet i syfte att hantera den uppkomna situationen.

I skrivelsen uppmärksammade vi även att andra infrastrukturavgifter riskerar öka som en direkt följd av pandemin, framför allt flygtrafikledningsavgifterna. I en uppföljande skrivelse till Infrastrukturdepartementet daterad 2021-11-26 (bifogas) uppmanade därför Transportföretagen – Flyg att regeringen även måste reagera för att hantera dessa underskott (enroute och TNC).

Transportföretagen – Flyg har inte fått något officiellt svar från Infrastrukturdepartementet på någon av dessa skrivelser men vi vidmakthåller våra budskap och önskemål i båda skrivelserna.

Den svenska flygnäringen, som nu försöker starta upp igen efter pandemin, möts av stora utmaningar varav en är stora kostnadsökningar. Om regeringen och i förekommande fall EU inte agerar kommer flyget – med sin av pandemin betydligt försvagade ekonomi – behöva betala tillbaka pandemiunderkotten, samtidigt som det måste absorbera de ökade kostnader som Rysslands invasion av Ukraina och flygets omställning medför. I klartext betyder det att framtida passagerare kommer att behöva betala tillbaka underskotten som skapats för att luftfartssystemet hållits öppet under pandemin.

Pandemin har utsatt flyget för en force majeure-liknande situation utan historisk motsvarighet. Luftfartssystemet hölls öppet framför allt för samhällsviktigt flyg och beredskap. Som en direkt följd har stora underskott i flygets infrastrukturfinansieringssystem skapats. En sådan unik situation kan svårigen hanteras inom befintliga avgiftssystem. Samtliga flygets avgiftssystem är utformade så att användarna av luftfartssystemet ska betala vad det faktiskt kostar att använda infrastrukturen. Ingen existerande avgiftslagstiftning – varken inom svenska GAS-systemet eller EUs system för flygtrafikledningsavgifterna – är i grunden utformad så att brukare av luftfartssystemet ska tvingas betala för infrastruktur man inte använt eller ens haft möjlighet att använda.



Om användarna av luftfartssystemet belastas med att betala för detta pandemiunderskott kan flera negativa effekter uppstå. När det specifikt gäller det gemensamma avgiftssystemet för säkerhetskontroll av passagerare och dess bagage (GAS) skriver Transportstyrelsen i sin rapport Högre avgifter för systemkritisk infrastruktur inom luftfarten (Dnr TSL 2021-47) från juli 2021:

”Transportstyrelsen har i egenskap av förvaltare av avgiftssystemen, dels analyserat vilka effekter/konsekvenser som kan bli följden för den svenska luftfarten om avgifterna höjs kraftigt, dels vilka handlingsalternativ som kan vara möjliga. För 2020 uppgår underskottet i systemet med undervägsavgifter till ca 1,6 miljarder SEK och för avgiftssystemet avseende säkerhetskontroll av passagerare till drygt 700 miljoner. Om avgifterna höjs i enlighet med vad som föreskrivs kommer t.ex. en höjning av avgiften för säkerhetskontroll direkt att påverka biljettpriset för passagerarna och även villkoren för de varor som går med passagerarflyget som paxbelly. Tillgängligheten inom landet kan komma att påverkas genom att stora delar av Sverige karaktäriseras av långa avstånd mellan orter och högre avgifter leder till att t.ex. den upphandlade trafiken kommer att bli dyrare där resor med bil inte är realistiska alternativ. Höjda avgifter kan även resultera i minskat intresse från utländska flygbolag att trafikera Sverige om avgifterna blir för höga i relation till närliggande stater, varpå turismnäringen kan påverkas negativt.”

Det ska tilläggas att underskottet i GAS-systemet idag måste vara väsentligt större än då rapporten skrevs. Hur stort vet vi inte, trots att branschen frågat Transportstyrelsen upprepade gånger har inte ett uppdaterat underskott redovisats.

Goda flygförbindelser är viktigt för att det ska vara möjligt bedriva företagande i olika delar av landet, samt för att förbinda Sverige med andra delar av världen. Därmed är konkurrenskraftiga villkor, skatter och avgifter för luftfarten också centralt eftersom det troligen leder till bättre tillgänglighet.

Om notan för stora delar av pandemiunderskotten lämnas till flygbolagen genom högre avgifter – till exempel inom GAS systemet – riskerar det att snedvrider konkurrensen och negativt påverka tillgängligheten till och från och inom Sverige. Det är som Transportstyrelsen skriver i sin rapport även en risk att utländska flygbolag väljer bort svenska flygplatser om det blir betydligt dyrare att flyga till och från Sverige jämfört med andra marknader.

Det är i denna kontext vi måste besvara Infrastrukturdepartementets remiss.



Detaljerade synpunkter på förslaget

Transportföretagen – Flyg välkomnar att Infrastrukturdepartementet nu remitterar förslaget till ändring i lagen (2004:1100) om luftfartsskydd som möjliggör att flygplatshavares kostnader för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage delvis får täckas på annat sätt än genom en avgift från flygföretagen.

Det är helt logiskt och rättvist att göra avsteg från avgiftsutjämningsystemet för att hantera pandemiunderskottet i GAS systemet. Promemorian bekräftar detta på s. 7:

”Den minskade flygtrafik som följt med pandemin innebär som tidigare nämnts att intäkterna till avgiftsutjämningsystemet minskat kraftigt. Flygplatserna har dock varit öppna både för den luftfart som ändå förekommit och den som under krisen varit helt nödvändig ur ett samhällsberedskapsperspektiv.”

Flygföretagen har under pandemin kontinuerligt fått anpassa sina verksamheter utifrån de hastigt införde/förändrade reserestriktionerna. Detta har medfört omfattande ekonomiska konsekvenser för flygföretagen samtidigt som underskotten inom flygets infrastruktursystem växt.

Det är dessutom nödvändigt att göra avsteg från den normala ordningen eftersom en kraftig avgiftshöjning riskerar att påverka förutsättningarna flyget negativt och snedvrider konkurrensen. Det är särskilt viktigt i nuvarande läget då branschen försöker återstarta med försämrade ekonomi och en pandemi som fortfarande begränsar resandet mellan länder.

Transportföretagen – Flyg har ingen förståelse för den föreslagna tidsbegränsningen till december 2023. Pandemin pågår fortfarande i världen och det går inte ännu att överblicka dess konsekvenser för resandet. Kina stänger nu på nytt ner hela städer och resandet mellan länder påverkas fortfarande av restriktioner och omfattande dokumentationskrav. Dessutom drabbas nu världen av konsekvenserna från Rysslands olagliga invasion av Ukraina och vi vet av erfarenhet att globala kriser och oro påverkar resandet negativt. Vi föreslår därför att lagändringen gäller tills vidare.

Transportföretagen – Flyg kan i dagsläget inte bedöma effekterna av lagändringen eftersom den inte är finansierad och då vi inte såg några öronmärkta pengar i den föreslagna ändringsbudgeten. I promemorian talas det om ett ackumulerat underskott om ca 753 miljoner kronor och att en tillämpning av den föreslagna bestämmelsen skulle kunna ”motsvara ökade utgifter på statens budget i intervallet 0-753 miljoner kronor”. För det första måste det ackumulerade underskottet idag vara betydligt större än det beloppet eftersom pandemin och flygets nedgång fortsatt efter utgången av 2021. För det andra är det svårt att acceptera en skrivning som indikerar ett kompensationsspann som börjar på 0 (noll) kronor när det framgår så tydligt i promemorian att kompensation faktiskt behöver göras. För det tredje är det inte tydligt beskrivet hur en ”kompensationsprocess” ska gå till, vilka som är inblandade, vilka kriterier som skall användas för att beräkna kompensationens storlek, eller om det finns en verklig avsikt från regeringen att initiera en sådan.



Sammanfattningsvis välkomnar således Transportföretagen – Flyg det remitterade lagstiftningsförslaget men anser att det inte ska tidsbegränsas och att det måste tydligare anges att ett kapitaltillskott verkligen kommer att göras, och hur.

Slutligen vill Transportföretagen – Flyg kommentera situationen inifrån GAS-systemet. Som medlem i Transportstyrelsens GAS-referensgrupp har vi fått information om hur stora höjningar Transportstyrelsen planerar med och utan kapitaltillskott. Följande bilder visades vid referensgruppmötet 18 oktober 2021:

Scenario – 7 år i balans utan kapitaltillskott

(tkr)								
	Intäkter	Kostnader	Kommentar kostnader	Resultat	Ack.resultat	Avgiftsnivå	Passagerarvolym	Kommentar volym
202105			Underskott vid 202105		-758 000			
2022	505 934	713 000	Budgetprognos 2022	-207 066	-965 066	40/46	12 194 700	Enligt fastställd trafikprognos HT-21
2023	731 682	803 000	Flerårsprognos 2023	-71 318	-1 036 384	46	15 906 131	Enligt fastställd trafikprognos HT-21
2024	913 507	895 000	Flerårsprognos 2024	18 507	-1 017 877	56	16 312 621	Enligt fastställd trafikprognos HT-21
2025	936 270	933 000	Flerårsprognos 2025	3 270	-1 014 607	56	16 719 111	Enligt fastställd trafikprognos HT-21
2026	1 132 039	933 000	Ligger kvar på nivå år 2025	199 039	-815 568	66	17 152 111	Enligt fastställd trafikprognos HT-21
2027	1 166 450	933 000	Ligger kvar på nivå år 2025	233 450	-582 118	66	17 673 479	Enligt fastställd trafikprognos HT-21
2028	1 510 906	951 660	Ökning med 2% från 2027	559 246	-22 873	83	18 203 683	Extra uppskattad trafikprognos +3%
2029	937 490	951 660	Ligger kvar på nivå år 2028	-14 170	-37 043	50	18 749 794	Extra uppskattad trafikprognos +3%

Scenario – 7 år i balans med 80% kapitaltillskott

(tkr)									
	Intäkter	Kostnader	Kommentar kostnader	Resultat	Ack.resultat	Kapitaltillskott 80%	Avgiftsnivå	Passagerarvolym	Kommentar volym
202105			Underskott vid 202105		-758 000				
2022	505 934	713 000	Budgetprognos 2022	-207 066	-359 066	606 000	40/46	12 194 700	Enligt fastställd trafikprognos HT-21
2023	731 682	803 000	Flerårsprognos 2023	-71 318	-430 384		46	15 906 131	Enligt fastställd trafikprognos HT-21
2024	815 631	895 000	Flerårsprognos 2024	-79 369	-509 753		50	16 312 621	Enligt fastställd trafikprognos HT-21
2025	835 956	933 000	Flerårsprognos 2025	-97 044	-606 798		50	16 719 111	Enligt fastställd trafikprognos HT-21
2026	943 366	933 000	Ligger kvar på nivå år 2025	10 366	-596 432		55	17 152 111	Enligt fastställd trafikprognos HT-21
2027	972 041	933 000	Ligger kvar på nivå år 2025	39 041	-557 390		55	17 673 479	Enligt fastställd trafikprognos HT-21
2028	1 474 498	951 660	Ökning med 2% från 2027	522 838	-34 552		81	18 203 683	Extra uppskattad trafikprognos +3%
2029	956 239	951 660	Ligger kvar på nivå år 2028	4 579	-29 972		51	18 749 794	Extra uppskattad trafikprognos +3%



Det framgår att GAS avgiften även med ett kapitaltillskott om 606 000 kr kommer stiga kraftigt. Mot bakgrund av att pandemin har fortsatt och trafiken ännu inte återhämtat sig, anser Transportföretagen – Flyg det viktigt att lagstiftningsärendet uppdateras med nuvarande underskottsprognos samt passagerarutvecklingsprognoser.

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

Med vänlig hälsning,

Transportföretagen – Flyg

Fredrik Kämpfe
Branschchef

