

Transportstyrelsen
601 73 Norrköping

Per email: kontakt@transportstyrelsen.se

Kopia: ESV per email: registrator@esv.se

Stockholm 2024-10-18

Ref TSF 2024-48

Yttrande över Transportstyrelsens förslag om ändrade avgifter för 2025 (dnr TSF 2024-48)

Transportföretagen är bransch- och arbetsgivarorganisationen för transportnäringen, inklusive motor- och petroleumbranscherna. I våra sju förbund finns omkring 9 200 medlemsföretag med tillsammans cirka 160 000 anställda. Det gör Transportföretagen till den främsta samlingspunkten för företagen i transportnäringen i Sverige.

Transportföretagen vill tacka för möjligheten att kommentera Transportstyrelsens avgiftsremiss och för de möten och dialoger om avgifterna som föregått remissen. Härmed avger Transportföretagen sitt skriftliga yttrande över remitterade förslag till förändringar i Transportstyrelsens avgifter.

I. Generella kommentarer

Transportstyrelsens hantering av avgifter

Transportföretagen motsätter sig höjningar av Transportstyrelsens avgifter 2024.

Transportstyrelsens huvudsakliga verksamhet är myndighetsutövning i form av tillsyn, tillståndsprövning och registerhållning samt regelgivning inom transportområdet. Tillsyn, tillståndsprövning och registerhållning ska finansieras med avgifter, medan regelgivning ska finansieras med skattemedel.

Årligen inleder Transportstyrelsen en dialog och ett remissförfarande kring kommande avgiftsförändringar. Denna process inleds normalt med ett digitalt möte där kommande förändringar beskrivs, varefter handlingar avseende avgifterna skickas ut på remiss. Transportstyrelsen beskriver detta själva som "Remiss av förslag till ny föreskrift om avgifter". De handlingar som skickas ut är:

- Missiv
- Beskrivning av avgiftsförändringar
- Föreskriftsförslag Transportstyrelsens föreskrifter om avgifter

I missivet anges att "Transportstyrelsen genomför årligen en översyn av myndighetens avgifter i syfte att säkerställa att intäkterna motsvarar kostnaderna och därmed uppnår självkostnadstäckning och i övrigt stämmer överens med gällande principer för avgiftsuttag". Avseende möjligheten att lämna

synpunkter uppges att ”Ni ges härmed tillfälle att lämna synpunkter på den planerade föreskriften. Särskilt om det är något som är otydligt, eller felaktigt i föreskriften”.

Det är dock oklart vad som eftersträvas med denna process, där avgiftsförändringar ”remitteras”. När det påpekas att underlaget som skickas ut saknar en konsekvensutredning, eller en analys av vilka effekter som avgiftshöjningar får, ges beskedet från Transportstyrelsen att avgifter är undantagna från reglerna om konsekvensutredningar och att man i stället följer regelverket och för samråd med Ekonomistyrningsverket (ESV) i enlighet med Avgiftsförordningen (1992:191).

När avsaknaden av konsekvensutredning påpekats på de digitala mötena inför remissförfarandet har myndighetens anställda svarat att de inte är skyldiga remittera förslagen. Eftersom Transportstyrelsen i sak har rätt, det vill säga att det inte finns en skyldighet konsekvens utreda avgiftsförändringar, ställer vi oss frågan vad är egentligen syftet är med remissförfarandet? Om det enda som ska beaktas är att avgifterna når upp till full kostnadstäckning, då innebär remissförfarandet enbart att de som får svara på remissen ska korrekturläsa underlaget för eventuella felaktigheter. I underlaget som skickas ut finns inga beskrivningar av hur respektive avgift förhåller sig till kravet på full kostnadstäckning. Vi kan således inte ens göra en bedömning av om en avgiftshöjning är rimlig i förhållande till det som ska styra dess nivå.

Denna märkliga process, där föreskriftsändringar ”remitteras” utan motivering eller förklaring, där remissinstanserna uppmanas inkomma med synpunkter om ”det är något som är otydligt, eller felaktigt i föreskriften”, framstår för Transportföretagen som en mycket märklig hantering. Det leder till en årlig charad där ett förslag remitteras utan möjlighet att komma med saklig kritik mot de lämnade förslagen, vare sig avseende de konsekvenser som en förändring får eller kring om de är motiverade utifrån principen om full kostnadstäckning.

Antingen behöver det underlag som Transportstyrelsen remitterar kompletteras med en beräkning kring full kostnadstäckning för de föreslagna ändringarna, eller att en ordentlig konsekvensutredning genomförs så att rimligheten i de föreslagna förändringarna kan bedömas. Om inget av dessa alternativ är möjliga är vårt förslag att Transportstyrelsen, i en ambition att spara på sina egna och våra resurser, upphör med denna årliga, återkommande process och enkom lämnar besked om genomförda avgiftsförändringar.

De allmänna synpunkter på avgiftsprocessen som Transportföretagen lämnade i vårt remissvar förra året kvarstår således mot denna bakgrund oförändrade:

- **Konsekvensutredning.** Transportföretagen anser att Transportstyrelsen måste konsekvensutreda alla avgiftshöjningar och väsentliga förändringar av avgifter och avgiftssystemet. För våra medlemmar räcker det inte att hänvisa till att myndigheten inte behöver genomföra en konsultation av sina avgifter enligt andra punkten i 2 § i Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning i kombination med Avgiftsförordningen 7§ och att ESV har någon form av tillsyn över Transportstyrelsens avgifter. Vi framhåller att det enligt vår bedömning är både rimligt och viktigt att en konsekvensutredning utförs för att analysera hur avgiftshöjningarna 2025 och framåt kan komma att påverka de delar av transportnäringen som måste absorbera avgiftshöjningar.
- **Avgiftssystemets långsiktiga hållbarhet.** Som grundprincip anser Transportföretagen att Transportstyrelsens tillstånds- och tillsynsverksamhet ska finansieras via statens budget i en mycket större grad än idag. Vidare förväntar vi oss långsiktig stabilitet i avgifts- och finansieringssystemen och en fast försäkran att Transportstyrelsen klarar av sina uppgifter på

ett för Transportföretagen tillräckligt effektivt sätt oavsett ekonomiskt läge. Transportföretagen kan inte acceptera en finansieringsmodell som helt förlitar sig på företagets förmåga att betala oavsett läget i branschen och i samhället i stort. Särskilt med tanke på att transporterna är samhällsbärande måste staten dela på ansvaret och kostnaderna på ett annat sätt än idag. Transportföretagen föreslår att Transportstyrelsen nu startar en dialog med regeringen om en kommande översyn av hela myndighetens finansiering och avgiftssystemet.

- **Nya uppgifter eller regler kan inte automatisk leda till högre avgifter.** Transportstyrelsen bör ha ambitionen att nya regler i så stor utsträckning som möjligt inte leder till avgiftshöjningar. När Transportstyrelsen tar fram nya regler, införlivar EU-rätt eller när nya transportnischer växer fram, är det därför mycket viktigt att genomarbetade konsekvensanalyser tas fram inklusive en redovisning av om hur avgifter och avgiftstryck ökar och hur nya avgifter påverkar den svenska transportnäringens konkurrenskraft. Ett konkret förslag är att Transportstyrelsen inrättar ett permanent avgiftsråd med representanter från branschen för att diskutera hur nya uppgifter eller regler kan bäst absorberas och inordnas i avgiftssystemet.

II. Sektorsspecifika kommentarer

Flygtrafiken

Transportföretagen Flyg motsätter sig föreslagna höjningar av Transportstyrelsens avgifter 2024 för flyget av följande skäl.

Den svenska flygmarknaden påverkas just nu negativt av många faktorer. Covid-pandemin slog sönder flygmarknaden totalt och det svenska flyget lever fortfarande i en återhämtningsfas efter pandemin. Det är väl känt att återhämtningen på den svenska flygmarknaden ligger efter det europeiska genomsnittet, något som särskilt gäller inrikesflyget. Transportstyrelsens egna trafikprognoser bekräftar denna utveckling och att den inte är snabbt övergående.

Två av våra större flygbolag har varit föremål för rekonstruktion och SAS har fått ett nytt ägande som kan påverka framtida trafikutveckling i landet. Nyligen meddelade SAS och BRA ett nytt samarbete som innebär att BRA lägger ner sin egen inrikesproduktion vid årsskiftet, lämnar Bromma flygplats och börjar flyga som underleverantör för SAS. Konsekvenserna av detta är inte greppbara än men en försiktig prognos är att inrikesflyget reduceras med 10–15%.

Därtill kommer faktorer som svag krona, hög inflation och ett högt oljepris som alla påverkar svenska flygets lönsamhet. Dessutom har flygdiskriminerande resepolycys vid offentliga och privata organisationer och företag kombinerat med en alltför negativ syn på flygets klimatpåverkan påverkat resandet med flyg nedåt. Vidare har digitaliseringen bidragit till fler digitala möten och affärsresandet över dagen med flyg har minskat kraftigt. Slutligen har kriget i Ukraina påverkat flygrörelserna över Sverige med resultatet att vi har färre flygningar i svenskt luftrum.

Mot denna bakgrund är det vår fasta övertygelse att alla aktörer – privata och offentliga – måste göra sitt yttersta för att hålla nere kostnader och avgifter. Detta inkluderar givetvis även myndigheterna med olika typer av ansvar och uppgifter för flyget.

Transportstyrelsen har efter pandemin höjt sina avgifter mot flygbranschen varje år. I föreliggande remiss föreslår Transportstyrelsen avgiftshöjningar för de allra flesta – kanske samtliga – avgifter för flygnäringen. En del höjningar närmar sig 50%. Totalt handlar det om ett ökat avgiftsuttag med 24,9

TRANSPORTFÖRETAGEN

miljoner kronor 2025, vilket motsvarar +15 %. Dessutom föreslås en ökning av tjänster som går med löpande timtaxa. Dessutom passade Transportstyrelsen att höja sin timtaxa från 1400 till 1700 kr 2024 vilket slår hårt för de avgifter där timtaxa gäller. Det är därför *mycket troligt* att den totala ökningen av flygets avgifter i många fall kommer överstiga 15 %. Detta ska läggas ovanpå 14 % avgiftsökning för 2023 och 13% avgiftsökning för 2024. Notera att det tre år i rad har avgifterna höjts med 13%, 14% respektive nu 15% och eftersom det är "procent på procent" är det mycket stora ökningarna i redovisade pengar för ett flygverksamhetskollektiv som kämpar för att upprätthålla sin verksamhet som i många fall är samhällskritisk. Även dessa möter stora underskott och finansiella utmaningar på grund av pandemin men utan samma möjlighet som Transportstyrelsen att enkelt fylla kassan genom att höja avgifterna mot kund år för år.

Vi vänder oss särskilt mot höjningen för Registrering av deklarerad verksamhet med SPO från 0 (noll) till 5000 kr. Här handlar det om verksamhetsutövare som gör allt jobb, skickar in sin deklARATION till Transportstyrelsen varvid myndigheten kollar och arkiverar den. Hur kan Transportstyrelsen motivera 5000 kr för detta? Likaså vänder vi oss kraftigt mot ökningarna för kommersiell helikopterverksamhet. Att inom de operativa tillstånden se en ny tilläggsavgift för tyngre helikoptrar på 100 000 respektive 125 000 kronor måste förklaras av Transportstyrelsen.

Transportstyrelsen föreslår flera större strukturförändringar i avgiftssystemet utan att förklara varför eller ge exempel på hur de nya sätten att räkna kommer att påverka det totala avgiftsuttaget för påverkade verksamheter. Detta är mycket besvärande eftersom det inte ger någon transparens för utövarna. Det finns flera exempel på detta som bland annat flygoperativa tillstånd, årsavgift flygplats och kontrollanter. Vi anser att det är ett högst rimligt krav på Transportstyrelsen att utförligt visa branschen hur sådana strukturförändringar påverka avgiftsnivåerna för de verksamheter som påverkas.

Allmänna kommentarer:

Liksom vid förra årets avgiftaremiss ifrågasätter vi Transportstyrelsen alltmer utökade tillämpning av löpande räkning. Transportföretagen Flyg avstyrker alla förslag på löpande avgifter som inte är grundligt motiverade, noggrant konsekvensutredda och förenas med tak. En grundförutsättning för avgiftssystemets konstruktion är att avgifterna ska vara förutsebara för företagen. Likaså ska myndighetens finansiering vara förutsebar och stabil. Med en ökad andel löpande avgifter utan tak frångår Transportstyrelsen dessa viktiga principer. För helt nya tillstånds- eller tillsynsuppgifter är det möjligen berättigat med löpande avgift. Vår uppfattning är emellertid att löpande avgifter endast kan användas undantagsvis och att de alltid måste vara väl motiverade och grundligt konsekvensutredda. Som vi tidigare framhållit verkar detta också vara synsättet som Ekonomistyrningsverket (ESV) har då man anser att "[e]n ändring från fast pris till löpande räkning (eller vice versa) är normalt att se som en *väsentlig förändring*".^[1] Myndigheterna är skyldiga att notifiera alla *väsentliga ändringar* av avgifter till ESV. Transportföretagen vill nu att Transportstyrelsen tar tag i denna fråga, diskuterar läget med ESV och bjuder in branschen till ett möte för att diskutera principerna i avgiftssystemet.

De svenska flygverksamheterna har under en längre tid varit på nedgång med färre piloter, färre luftfartyg, färre operatörer och så vidare. Denna utveckling är väldigt dyster och oroväckande för Sverige som land. Konstigt nog följer inte Transportstyrelsens avgifter med utvecklingen. Färre tillstånds- och tillsynsobjekt borde följas med mindre kostnader för Transportstyrelsen. Men det vi ser är det motsatta genom ständigt högre avgifter. Med Transportstyrelsens förhållningssätt till avgifterna riskerar vi vara på ett sluttande plan där flyget går ner medan avgifterna går upp. Hur mycket de

^[1] <https://www.esv.se/statlig-styrning/ekonomisk-styrning/finansiell-styrning/avgiftssamrad/>

ständig högre avgifterna är en påverkande faktor för nedgången måste utredas av Transportstyrelsen i en ordentlig genomlysning genom en konsekvensutredning över tid. En reflektion i sammanhanget är att om flygverksamheten i Sverige och antalet piloter halverades från nuvarande antal, är då Transportstyrelsen beredd att få sin inkomst halverad varvid Transportstyrelsen då kommer att fördubbla avgifterna. Tanken svindlar! Om verksamheten fördubblas, kommer myndigheten att halvera avgifterna?

Staten har under sina trafikpolitiska mål en skyldighet att erbjuda medborgare och verksamheter ett fungerande transportsystem och det kan inte göras avhängigt av de avgifter som eventuellt inflyter. Även om flygverksamheten minskar måste regler och faciliteter finnas på samma sätt. Det är inte sannolikt att en verksamhet är konstant utan den ändras med tiden och därmed också inkomsterna för Transportstyrelsen. Emellertid måste Transportstyrelsens verksamhet bedrivas på samma sätt och denna kan inte vara beroende av vilka inkomster myndigheten kan tänkas få.

Transportstyrelsen har i den nu aktuella remissen beskrivit avgiftsförändringarna 2025 där det enda som framgår är att denna myndighet utför viss verksamhet de vill ha betalt för och att det måste vara kostnadstäckning. Vad som är näst intill otillständigt är att inte ett ord har nämnts om hur avgifterna har beräknats eller vilka konsekvenser höjningarna kan få för aktörerna. Trots att Transportstyrelsen begär en anseilig summa pengar från flygkollektivet, fortsätter Transportstyrelsen med sin praxis att inte förklara varför vi skall betala just de föreslagna avgifterna och/eller höjningarna. Detta måste ifrågasättas. Det saknas således helt underlag för varje avgift och hur den har beräknats vilket medför att den betalningsskyldige inte har någon möjlighet att avgöra om avgiften är skäligen eller inte.

Slutligen saknas information från Transportstyrelsen vad man gjort för att hålla nere sina egna kostnader, vilka effektiviseringsåtgärder som vidtagits samt om och hur myndigheten diskuterat med regeringen den dramatiska avgiftsutvecklingen för flygbranschen. Ej heller har Transportstyrelsen vänt sig till branschen för att diskutera hur myndigheten och i branschen verksamma företag tillsammans kan arbeta effektivare för att hålla nere avgifterna. Detta trots att vi från Transportföretagen Flyg flera gånger välkomnat en sådan diskussion.

Mot denna bakgrund finner vi att remissunderlaget är så bristfälligt att remissen inte rimligen kan ligga till grund för ett beslut utan att berikas med mer information enligt ovanstående. Som en naturlig konsekvens av detta motsätter sig Transportföretagen Flyg föreslagna höjningar av Transportstyrelsens avgifter 2025 för flyget.

Med vänliga hälsningar,

Transportföretagen



Tina Thorsell, Samhällspolitisk chef

Kopia: ESV per email: registrator@esv.se