



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2022-05-05

Ärendenummer
NV-01671-22

Infrastrukturdepartementet
i.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över Transportstyrelsens redovisning av regeringens uppdrag om att analysera och lämna förslag om trängselavgifter inom den svenska luftfarten (I2022/00206)

Sammanfattning

Naturvårdsverket instämmer i Transportstyrelsens bedömning att kopplingen mellan trängselavgifter och förbättringar för miljön är oklar. En mer ambitiös genomlysning av höghöjdseffekten kan bidra till att klargöra om trängselavgifter kan komma att utgöra ett verktyg för att minska flygets miljö- och klimatpåverkan. Naturvårdsverket bedömer att en utjämning av trafiken över dygnet kan leda till negativa konsekvenser för människor och för miljön om flygtrafik omfördelas från dag till natt.

Vad gäller flygets miljöpåverkan generellt bedömer Naturvårdsverket att flygtrafiken de facto måste minskas relativt hur det var före pandemin, inte bara fördelas annorlunda över dygnet. I den mån som trängselavgifter minskar antalet avgångar finns det enligt Naturvårdsverket en tydlig klimatnytta med dessa.

Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket har inga invändningar mot författningsförslaget såvida det inte leder till en omfördelning av flygtrafiken från dag till natt. Naturvårdsverket bedömer att man bör avvakta och se hur flygtrafiken utvecklas och vilken effekt den justerade bananvändningen får innan man beslutar om vilken åtgärd som är mest lämplig för att komma tillrätta med eventuellt köande i peaktid.

Konsekvenserna av förslaget med avseende på höghöjdseffekten behöver också belysas mer noggrant än vad som är fallet i Transportstyrelsens rapport.

Naturvårdsverkets skäl

Transportstyrelsens utredning har inte visat vilken effekt på miljön man kan åstadkomma med trängselavgifter kopplat till rullbanans kapacitet. Osäkerheter kring framtidens trafikering vid Arlanda, den flygplats där det bedöms vara mest aktuellt att införa trängselavgifter, gör att bedömningarna bli extra osäker.

Om höga trängselavgifter införs finns, enligt Transportstyrelsen, en möjlighet att viss trafik flyttas från peaktid till annan tid. Naturvårdsverket ser då en risk att

trafik flyttas från tidig morgon till natten vilket kan ha negativa effekter både avseende buller och klimatpåverkan.

Flygbuller nattetid kan leda till sömnstörningar vilket i sig är en allvarlig negativ hälsoeffekt. Sömnstörningar kan i sin tur öka risken för annan ohälsa, såsom hjärt- och kärlsjukdom, metabola sjukdomar, psykisk ohälsa och demens.¹ Arlanda har i sitt tillstånd villkor på isolering för bostäder som exponeras för buller nattetid men denna åtgärd uppväger inte till fullo de negativa effekter som kan uppstå. Naturvårdsverkets bedömning är att negativa konsekvenser orsakade av buller från flyget inte bör öka och en ökad trafik nattetid bör därför undvikas.

Utöver buller ser Naturvårdsverket en risk att ökat flyg nattetid medför ökad negativ klimatpåverkan. Höghöjdseffekter bedöms stå för cirka hälften av flygets totala klimatpåverkan och dessa uppkommer till stor del genom bildandet av kondensstrimmor som ligger kvar och bildar cirrusmoln². Cirrusmoln dagtid har både en uppvärmande och en nedkylande effekt, där den uppvärmande oftast dominerar. Under dygnets mörka timmar finns bara den värmande effekten. Detta är ett motiv för att undvika nattflygningar och det kan mycket väl styras med hjälp av trängselavgifter eller, om man så vill, avgifter som internaliserar klimateffekter utifrån tid på dygnet.

Köbildning i luften medför ökade utsläpp och buller och bör därför undvikas men Naturvårdsverket är inte övertygade att trängselavgifter är den rätta vägen för att komma tillrätta med det eventuella problem som köbildning är. Transportstyrelsen visar i sin utredning att det kan finnas flera orsaker till köbildning, dessutom är situationen för flyget annorlunda idag än vad den var innan pandemin. En del av de flyg som trafikerade Arlanda i peaktid före pandemin kommer troligtvis inte att komma tillbaka. Swedavia har dessutom fått tillstånd för ett ändrat bananvändningsmönster vid Arlanda för att komma tillrätta med köproblematik i peaktid.³ Naturvårdsverket bedömer att man bör avvakta och se hur flygtrafiken utvecklas och vilken effekt den justerade bananvändningen får innan man beslutar om vilken åtgärd som är mest lämplig för att komma tillrätta med eventuellt köande i peaktid.

Avsnitt 4.4.1 Luftfartygs miljöpåverkan

Transportstyrelsens rapport saknar enligt Naturvårdsverket ett resonemang om en *potentiellt* viktig koppling mellan trängselavgifter och klimatpåverkan. Det senaste året har höghöjdseffektens inverkan på flygets klimatpåverkan uppmärksamats i flera sammanhang och i flera artiklar och rapporter.⁴ Inom flygindustrin finns idag en ökande insikt om nödvändigheten att åtgärda höghöjdseffekterna och att det finns mycket stora klimatvinster att göra genom att undvika dessa.

¹ Eriksson et. al, Sömnstörningar från flygbuller i en svensk kontext, NV rapport 6970.

² <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1352231020305689>

³ Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätts avgörande den 15 oktober 2021 i mål M 6547-20 (Ändringstillstånd för flygplatsverksamheten vid Stockholm Arlanda Airport). Domen är överklagad.

⁴ <https://www.aerosociety.com/news/easy-does-it-for-greener-skies/>
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1352231020305689>

Från EU-Kommissionen:

https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/201119_report_com_ep_council_updated_analysis_non_co2_climate_impacts_aviation.pdf

Det är framför allt i så kallade isövermättade områden som kondensstrimmor bildas som kan bli kvar i form av uppvärmande cirrusmoln. Dessa områden kan lokaliseras från marken, är avgränsade, relativt små och kan ha en tjocklek på endast ett par hundra meter. Experiment pågår just nu i Maastrichts flygledningsområde där man ska försöka leda flygplanen så att höghöjdseffekterna undviks.⁵ Ett hinder för fullt utnyttjande av denna potential är den trängsel som under vissa tider av dygnet finns i delar av det europeiska luftrummet.

Naturvårdsverkets slutsats är därför att trängselavgifter inom några år skulle kunna visa sig vara ett värdefullt instrument. Detta talar för att inte avfärda idén med klimatstyrande trängselavgifter.

Avsnitt 5.3 Tänkbara effekter på miljön

Naturvårdsverket delar Transportstyrelsens bedömning att för att klimatpåverkan och utsläpp till luft ska minska krävs det att trafiken minskar och inte enbart omfördelas.

Avsnitt 6.9 Miljö

Naturvårdsverket anser att det är oklart hur en eventuell trängselavgift kan komma att påverka antalet avgångar. Om trängselavgifter leder till färre avgångar är konsekvensen för miljön minskad påverkan på klimatet och luftkvaliteten samt minskad bullerexponering.

Beslut om detta yttrande har fattats av ställföreträdande generaldirektören Kerstin Cederlöf efter föredragning av avdelningschefen Maria Ohlman.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit handläggarna Mats Björzell och Hanna Dittrich Söderman.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Kerstin Cederlöf

Maria Ohlman

Kopia till:

m.registrator@regeringskansliet.se

i.transport.remissvar@regeringskansliet.se
