

Redovisning regeringsuppdrag I2019/02304/TM

Författningsförslag om miljöstyrande start- och
landningsavgifter



© Transportstyrelsen

Sjö- och luft
Enheten för hållbar utveckling

Rapporten finns tillgänglig på Transportstyrelsens webbplats www.transportstyrelsen.se

Dnr/Beteckning TSL 2019-6058
ISBN
Författare Enheten för hållbar utveckling
Månad År Juni 2020

Eftertryck tillåts med angivande av källa.

Förord

Den här rapporten är Transportstyrelsens slutredovisning på regeringsuppdrag om miljöstyrande start- och landningsavgifter I2019/02304/TM.

Under arbetets gång drabbades luftfartssektorn hårt av pandemin Covid-19, varför Transportstyrelsen hemställde till regeringen om framflyttat slutredovisningsdatum.

Uppdraget genomfördes i två delar med anledning av den invecklade frågeställningen. Inledningsvis gjordes en sammanställning om gällande regelverk, riktlinjer och rekommendationer. Dessutom fördes en diskussion kring alternativa sätt till att miljödifferenciera lufttrafiken på svenska flygplatser. Därefter arbetade Transportstyrelsen fram två olika sätt att reglera området som båda är kantade med vissa svårigheter och båda alternativen har såväl fördelar som nackdelar. Inför den här slutredovisningen valdes ett av de två regleringsalternativen som bedömdes vara mest förenlig med EU regelverket. I den här rapporten redogörs för det förslaget inklusive en konsekvensutredning på övergripande nivå.

Utredningen har genomförts av en arbetsgrupp inom Transportstyrelsen och under arbetet har en dialog förts med ett antal berörda parter från luftfartsbranschen och andra myndigheter.

Norrköping 2020-06-30

Jonas Bjelfvenstam

Generaldirektör

Sammanfattning

Den 29 augusti 2019 uppdrog regeringen åt Transportstyrelsen att lämna förslag om miljöstyrande start- och landningsavgifter. Transportstyrelsen skulle analysera möjligheterna till en högre differentiering av start- och landningsavgifter på flygplatser och lämna konsekvensbeskrivna författningsförslag.

Transportstyrelsen inledde med att analysera olika grunder till att differentiera avgifter i enlighet med uppdraget och utredde därefter förutsättningarna för att i praktiken åstadkomma en miljödifferentiering i avgiftssystemet för flygplatsavgifter.

Med utgångspunkt i gällande EU-regelverk och ICAO:s principer och rekommendationer har Transportstyrelsen kommit fram till att det förslag som på lämpligast sätt inordnar sig i befintlig struktur för hantering av flygplatsavgifter är att komplettera förordning (2011:867) om flygplatsavgifter och ålägga ledningsenheten för en flygplats att klimatdifferentiera avgifterna i samråd med flygplatsanvändarna.

Regleringsförslaget omfattar initialt Stockholm Arlanda flygplats och Göteborg Landvetter flygplats, eftersom det är dessa flygplatser som omfattas av lagen (2011:866) om flygplatsavgifter. Totalt kommer då ca 46 procent av rörelserna och ca 86 procent av alla passagerare vid svenska flygplatser att beröras av förslaget. Efter utvärdering om avsedd effekt uppnås kan även fler flygplatser åläggas att inrätta klimatdifferentierande avgifter genom en ändring av lagen om flygplatsavgifter.

Ett stort ansvar kommer att läggas på Swedavia som kommer att få ansvara för den slutliga utformningen och redovisningen av systemet, men Transportstyrelsen får meddela föreskrifter som ger riktlinjer för genomförande av differentieringen och som kan utgöra stöd för flygplatsernas avgiftsarbete. Med ett sådant här förslag kommer processen för framtagande och samråd av avgifter att behålla samma struktur som tidigare.

Begrepp och förkortningar

Flygplatsavgift	En avgift som tas ut till förmån för flygplatsens ledningsenhet och som betalas av flygplatsanvändarna för utnyttjandet av sådana faciliteter och tjänster som uteslutande tillhandahålls av flygplatsens ledningsenhet och som avser landning, start, belysning och parkering av luftfartyg samt hantering av passagerare och gods.
Start- eller landningsavgift	En avgift som avser att täcka kostnader för service och infrastruktur som tillhandahålls för luftfartyg som startar och landar på flygplatser, se även faciliteter och tjänster hänförliga till inflygning, start- och landning. I en startavgift kan t.ex. kostnad för rangering av flygplan, underhåll av landningsbanor, taxibanor, uppställningsplatser samt beredskap för brand och räddning ingå.
Differentierad avgift	En avgift med någon form av rabatt, avdrag eller annan minskning av normal nivå på avgiften som erläggs för användningen av flygplatsens eller flygtrafiktjänstens faciliteter eller tjänster.
Modulerad avgift	Jämför begreppet <i>modulation of charges</i> som används i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/12/EG om flygplatsavgifter och ICAO doc 9082 ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services. Avser avgifter som är justerade med hänsyn till tid och/eller situationen för nyttjande

	<p>av faciliteten eller tjänsten som berörs t.ex. rusningstider, trängsel, buller och lokala luftkvalitetsaspekter. Begreppet verkar dock inte översatt från engelska i relevant dokumentation, varför terminologin differentiering av avgifter används i detta arbete som beskrivning på samtliga anpassade/justerade avgifter.</p>
Flygplats	<p>Markområde som är särskilt inrättat för landning, start och manövrering av luftfartyg, inbegripet de närliggande anläggningar som kan behövas för flygtrafiken och för service till luftfartygen, samt de anläggningar som behövs för de kommersiella luftfartstjänsterna</p>
Faciliteter och tjänster hänförliga till inflygning, start- och landning (approach, landing and take-off facilities and services)	<p>Enligt definition i ICAO doc 9082 “Landing area with cleared approaches and taxiways with necessary drainage, fencing, etc. Also, lights for approach, landing, taxiing and take-off, as well as communications and other special aids for approach, landing and take-off (sometimes provided by other than the airport operator). Approach and aerodrome control: air traffic control for approach, landing, taxiing and take-off with necessary communications, navigation and surveillance supporting services. Approach and aerodrome control, sometimes provided by other than the airport operator. Meteorological services (MET) frequently provided by an entity other than the airport operator. Fire and ambulance service in attendance”.</p>

Innehåll

FÖRORD	3
SAMMANFATTNING	4
BEGREPP OCH FÖRKORTNINGAR	5
1 FÖRFATTNINGSFÖRSLAG	9
1.1 Förslag till ändring av förordningen (2011:867) om flygplatsavgifter.....	10
2 FÖRSLAG	11
2.1 Krav på differentiering av flygplatsavgifter.....	11
2.1.1 Utformning av avgiftssystem	11
2.2 Inledning	12
2.2.1 Regleringens syfte.....	12
2.3 Gällande rätt	12
3 KONSEKVENSER	13
3.1 Nationell reglering	13
3.2 EU-regelverk.....	13
3.2.1 Direktiv om flygplatsavgifter	13
3.2.2 Andra EU-regelverk som kan komma att beröras	14
3.3 ICAO och Chicagokonventionen.....	14
3.3.1 Luftfartsavtal	15
3.3.2 ICAO:s rekommendationer och principer	15
3.4 Flygplatser	17
3.5 Flygbolag	18
3.5.1 På Stockholm Arlanda Flygplats	19
3.5.2 På Göteborg Landvetter flygplats.....	19
3.5.3 På Stockholm Bromma flygplats	19
3.5.4 På Malmö flygplats	19
3.5.5 På Stockholm Skavsta flygplats	20
3.6 Tillverkningsindustrin	20
3.7 Miljö- och transportpolitiska mål	20
3.8 Transportköpare.....	22
3.9 Miljö och klimat	22
3.10 Övriga konsekvenser	22
4 FÖRFATTNINGSKOMMENTARER	24
4.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:867) om flygplatsavgifter.....	24

REFERENSLISTA	25
BILAGA 1. RAPPORT - UPPDRAG OM FÖRSLAG START- OCH LANDNINGSAVGIFTER.....	26

1 Författningsförslag

Den 29 augusti 2019 uppdrog regeringen åt Transportstyrelsen att lämna förslag om miljöstyrande start- och landningsavgifter. Transportstyrelsen ska analysera möjligheterna till en högre differentiering av start- och landningsavgifter mellan olika flighter och olika flygplanstyper utifrån deras miljöprestanda, inklusive klimatpåverkan och användning av biojetbränsle. Även möjligheten att genom avgifterna stimulera till alternativa in- och utflygningsprocedurer i syfte att väsentligt minska bränsleförbrukningen och därmed flygets miljö- och klimatpåverkan ska analyseras. En bedömning ska göras om eventuellt fler flygplatser än i dag kan omfattas av en differentiering av avgifterna utifrån miljöprestanda. Förslag till möjlig ökad differentiering av avgifterna och eventuell utökad räckvidd ska åtföljas av författningsförslag och konsekvensbeskrivas. Hur eventuella avgiftsförändringar påverkar intäkterna för flygplatserna ska dessutom analyseras.

Vid genomförande av uppdraget ska Transportstyrelsen inhämta synpunkter från Swedavia AB och från relevanta myndigheter. Transportstyrelsen ska också föra en dialog med andra berörda aktörer.

Transportstyrelsen har i bifogad underlagsrapport (bilaga 1) analyserat olika grunder till att differentiera avgifter i enlighet med uppdraget och fört ett resonemang kring förutsättningarna för att i praktiken iscensätta ett av dessa i avgiftssystem avseende flygplatsavgifter. Med utgångspunkt i gällande EU-regelverk och ICAO principer och rekommendationer har Transportstyrelsen landat i att det förslag som på lämpligast sätt inordnar sig i befintlig struktur för hantering av flygplatsavgifter är att komplettera förordning (2011:867) om flygplatsavgifter och ålägga ledningsenheten för en flygplats att klimattendrera avgifterna i samråd med flygplatsanvändarna.

Kravet på differentiering med hänsyn till luftfartygs klimatpåverkan som införs i förordningen om flygplatsavgifter kan kompletteras och förtydligas genom att Transportstyrelsen – med användande av bemyndigandet i 5 § förordningen om flygplatsavgifter – meddelar föreskrifter med riktlinjer för differentieringen. Dessa skulle tjäna som stöd för flygplatser och flygplatsanvändare under samrådsprocessen, och förhoppningsvis minska antalet avgiftsbeslut som hänskjuts för avgörande till Transportstyrelsen enligt 18 § lagen om flygplatsavgifter.

1.1 Förslag till ändring av förordningen (2011:867) om flygplatsavgifter

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:867) om flygplatsavgifter

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2011:867) ska införas en ny paragraf, 6 §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse
6 §

När ledningsenheten för en flygplats som omfattas av lagen (2011:866) om flygplatsavgifter fastställer flygplatsavgifter enligt bestämmelserna i den lagen, ska avgifterna differentieras i förhållande till luftfartygs klimatpåverkan. Differentieringen ska ske i samråd med flygplatsanvändarna enligt bestämmelserna i lagen om flygplatsavgifter.

Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om hur differentieringen av flygplatsavgifterna ska genomföras.

Med klimatpåverkan avses utsläpp av klimatpåverkande gaser.

Denna förordning träder i kraft den datum månad 2022

2 Förslag

2.1 Krav på differentiering av flygplatsavgifter

Förslag

Införande av en bestämmelse i förordningen (2011:867) om flygplatsavgifter avseende klimatdifferentierade flygplatsavgifter

Transportstyrelsen föreslår att förordningen (2011:867) om flygplatsavgifter kompletteras med krav på införande om klimatdifferentierade avgifter. Regleringsförslaget omfattar initialt Stockholm Arlanda flygplats och Göteborg Landvetter flygplats eftersom det är dessa flygplatser som omfattas av lagen (2011:866) om flygplatsavgifter, men Transportstyrelsen utesluter inte att ett stegvist införande där fler flygplatser än Stockholm Arlanda och Göteborg Landvetter ska inrätta klimatdifferentierade avgifter kan vara lämpligt, genom en ändring av lagen om flygplatsavgifter.

2.1.1 Utformning av avgiftssystem

Transportstyrelsens förslag innebär att start- och landningsavgifter på Stockholm Arlanda och Göteborg Landvetter klimatdifferentieras i den mån det är möjligt med hänsyn till EU-direktiv och ICAO:s riktlinjer. Detta kan, i samråd med luftrummet brukare, göras t.ex. utifrån luftfartygsmodell, registreringsår och/eller kombinera en differentiering med hänsyn till ICAO:s kommande CO₂-standard¹. Klimatdifferentieringen ska fastställas utifrån relevanta, objektiva, öppet redovisade och icke-diskriminerande kriterier. Den föreslagna regleringen får ses som verkställighetsföreskrifter till 6 § lagen om flygplatsavgifter, som uttryckligen säger att flygplatsavgifter får differentieras om det sker med hänsyn till frågor av allmänt och generellt intresse, och så länge kriterierna för differentieringen är relevanta och objektiva, samt redovisas på ett öppet sätt. Regleringen torde därmed ligga inom det område som regeringen har möjlighet att besluta om. Enligt 5 § förordningen om flygplatsavgifter får Transportstyrelsen meddela ytterligare föreskrifter för verkställigheten av lagen (2011:866) om flygplatsavgifter. Detta bemyndigande kan användas för att meddela närmare bestämmelser om hur avgiftsdifferentieringen ska genomföras.

¹ ICAO:s kommande CO₂ standard kommer att fokusera på kraven på ett luftfartygs tillåtna koldioxidutsläpp som är beroende av MTOW och golvyta på flygplanet. Dock är inte ICAO:s standarder ämnade att användas för avgiftssättning varför en sådan differentiering kan komma att ifrågasättas av ICAO, se t.ex. i underlagsrapportens avsnitt 4.2 men om parterna är överens om att ett sådant alternativ är ändamålsenligt, ser inte Transportstyrelsen att en sådan grund för differentiering skulle kunna vara orimlig. Notera dock att ICAO:s bedömning är att motorstandarder inte ska användas som grund för avgifter samt att avgiftsdifferentiering ifråga om CO₂ kan komma i konflikt med CORSIA.

2.2 Inledning

2.2.1 Regleringens syfte

Förslag

En komplettering av förordningen syftar till att stimulera till en minskning av flygets klimatpåverkan och därigenom bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa.

Det övergripande syftet med författningsförslaget handlar om att stimulera till mindre klimatpåverkan från luftfarten och gynna ny och hållbarare teknik i fråga om utveckling av t.ex. effektivare motorer, luftfartygens aerodynamik, materialval i samband med tillverkningen och lägre utsläpp.

2.3 Gällande rätt

Lagen (2011:866) om flygplatsavgifter omhändertar implementeringen av direktiv 2009/12/EG. Lagen omfattar flygplatser med fler än fem miljoner passagerare² och tillser att flygplatsavgifterna ska utformas så att alla flygplatsanvändare behandlas på ett likvärdigt sätt. Vidare ska flygplatsens ledningsenhet enligt lagen samråda med flygplatsanvändarna om flygplatsavgifterna och kvaliteten på de tjänster som flygplatsen tillhandahåller. Varje part som berörs av ett beslut om flygplatsavgifter får hänskjuta beslutet till Transportstyrelsen för prövning och Transportstyrelsen utövar tillsyn över att bestämmelserna i lagen följs och i föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Lagen om flygplatsavgifter reglerar inte avgiftstyper eller avgiftsnivåer, utan genomför EU-direktivet om flygplatsavgifter och de principer som direktivet bygger på. En grundläggande princip i direktivet är att flygplatsavgifter ska vara icke-diskriminerande. Enligt artikel 3 i direktivet hindrar detta inte att en differentiering av flygplatsavgifterna för frågor av allmänt och generellt intresse, inbegripet miljöfrågor, får tillämpas. Detta avspeglas i 6 § i lagen, som anger att flygplatsens ledningsenhet ska utforma flygplatsavgifterna så att alla flygplatsanvändare behandlas på ett likvärdigt sätt. En differentiering av avgifterna får dock förekomma om det sker med hänsyn till frågor av allmänt och generellt intresse. De kriterier som används för en sådan differentiering ska vara relevanta och objektiva samt redovisas på ett öppet sätt. Förordning (2011:867) om flygplatsavgifter omhändertar krav på redovisningen av tillsynsverksamheten, hantering av frågor om flygplatsnät samt föreskriftsrätt.

² I dag omfattas Göteborg Landvetter och Stockholm Arlanda.

3 Konsekvenser

3.1 Nationell reglering

Den föreslagna kompletteringen av förordningen behöver förhålla sig till lagen (2011:866) om flygplatsavgifter samt direktiv 2009/12/EG.

De identifierade konsekvenserna för regeringen med anledning av att komplettera en befintlig förordning är av administrativ art. Det kommer att erfordras tid för framtagning av slutligt regleringsförslag samt för den vidare hanteringen av förslaget, inklusive remisshantering. Likväl krävs hantering av hur kravet i förordningen ska följas upp och utvärderas med hänvisning till dess syfte.

3.2 EU-regelverk

Området flygplatsavgifter har inte tidigare reglerats på annat sätt än genom direktiv 2009/12/EG, i vilket varken typ av avgift eller avgiftsnivåer behandlas. Direktivet och den svenska implementeringen tar fasta på att medlemsstater ska säkerställa att t.ex. avgifter inte diskriminerar flygplatsanvändare, att samråd hålls och att avgifterna redovisas på ett öppet sätt. En komplettering av förordning om flygplatsavgifter om att flygplatsen i samråd med flygbolagen ska komma överens om en differentiering med avseende på klimat stämmer väl överens med befintligt EU direktiv.

3.2.1 Direktiv om flygplatsavgifter

SOU (2019:11) bedömer att det är oklart om differentiering av flygplatsavgifterna utifrån användning av biojetbränsle är förenlig med EU-regelverket. Transportstyrelsen gör dock bedömningen att det kan vara möjligt att differentiering av flygplatsavgifter kan vara förenligt med EU-regelverket, så länge som de övriga regler och principer som utgör grund för beslut om flygplatsavgifter upprätthålls. Av artikel 3 i direktiv 2009/12/EG framgår vad gäller differentiering av avgifter i huvudsak att medlemsstater ska säkerställa att avgifter inte diskriminerar flygplatsanvändare, men att detta inte hindrar en differentiering av flygplatsavgifterna för frågor av allmänt och generellt intresse, inbegripet miljöfrågor. De kriterier som används för en sådan differentiering ska vara relevanta, objektiva och redovisas på ett öppet sätt.

Transportstyrelsen bedömer att det kan finnas risk för att EU kommissionen får ta emot klagomål om diskriminering i fråga om startavgifter.

Troligtvis är det flygbolag som generellt sett har nyare flygplansflottor som kommer att kunna dra nytta av ett sådant här avgiftssystem, medan andra flygbolag med äldre flotta inte kommer att kunna nå samma fördelar på alla sina flygningar.

Direktivet bygger på ICAO:s principer och i skälen till direktivet anges att ICAO:s råd har ansett att en flygplatsavgift är en pålaga som specifikt är utformad och tillämpas för att täcka kostnaderna för tillhandahållandet av faciliteter och tjänster för civil luftfart, medan en skatt är en pålaga som är utformad för att öka de nationella eller lokala offentliga inkomsterna, som i allmänhet inte används till den civila luftfarten vare sig i sin helhet eller på grundval av specifika kostnader. Detta gör att det är viktigt att förhålla sig till flygplatsens kostnader inom ramen för systemet.

3.2.2 Andra EU-regelverk som kan komma att beröras

I likhet med den bedömning som görs i SOU (2019:11) menar Transportstyrelsen att en åtgärd under vissa förutsättningar kan utgöra ett statligt stöd och måste då förhålla sig till regelverk och riktlinjer för det området³. Om en statlig eller kommunal flygplats avstår från inkomster från ett företag, t.ex. genom rabatt på en flygplatsavgift, utgör detta en överföring av offentliga medel. Enligt förslaget ska flygplatsen tillse kostnadstäckning och omfördela nuvarande kostnader, men det kräver tillsyn⁴ så att ett specifikt flygbolag inte erhåller rabatter som kommer att innebära otillåtet statsstöd.

3.3 ICAO och Chicagokonventionen

Det internationella samarbetet för den civila luftfarten har sin grund i Chicagokonventionen. Chicagokonventionen har undertecknats av 193 stater⁵ och ratificerades av Sverige 1946. Konventionens syfte är att främja en säker utveckling av den internationella luftfarten och att den internationella lufttrafiken ska vara möjlig att bedriva under lika förutsättningar. Konventionen består av 96 artiklar samt 19 annex som innehåller normer (standarder) och rekommendationer som de fördragsslutande staterna har förbundit sig att följa.

I konventionens första artikel fastslås att varje stat har absolut suveränitet över sitt eget luftrum varför luftfartsavtalen kompletterar konventionen.

³ T.ex. Kommissionens förordning 1407/2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse och Riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag 2014/C 99/03 men även Upphandlingsmyndigheten (u.å.)

⁴ I någon form

⁵ <https://www.icao.int/about-icao/Pages/member-states.aspx>

3.3.1 Luftfartsavtal

Grunderna till den internationella luftfartspolitikerna lades under tidigt 1900-tal. Luftfarten har präglats av att utgöra en statlig angelägenhet och trafiken kontrolleras av den stat som luftrummet tillhör.

Principen om att komma överens om vilka rättigheter som ska ges på en viss marknad beskrivs genom olika s.k. friheter. Det handlar om vilka friheter som stater ger varandra, antingen genom tillträde till en internationell överenskommelse eller, genom bilaterala avtal mellan två stater, vilket också kan vara EU gentemot tredje land. Det finns totalt sett nio friheter med olika rättigheter så som att flyga över ett land, landa, hämta frakt/passagerare, eller flyga inom ett land mellan landets flygplatser. Staters rättigheter avseende luftrafiken mellan dem regleras genom luftfartsavtal.

I 2007 års Open Skies avtal mellan EU och USA, artikel 15, framgår att om en part överväger att föreslå åtgärder för miljön ska möjliga negativa effekter på avtalet utvärderas. För miljöåtgärder ska miljöstandarder antagna av ICAO följas, förutom när avsteg har lämnats in. 2010 års memorandum of consultation, artikel 3, om miljö ersätter artikel 15 i 2007 års avtal. När en part överväger miljöåtgärder på regional, nationell eller lokal nivå, ska möjliga negativa effekter på rättigheterna enligt detta avtal dämpas. Vidare framgår t.ex. att av ICAO antagna standarder ska efterlevas förutom när avsteg har meddelats/lämnats in. I de andra luftfartsavtalen med tredje länder är det bara beskattning av flygbränsle som explicit omfattas, avgifter hanteras inte på avtalsnivå, se vidare i bilaga 1 avsnitt 3.4.

3.3.2 ICAO:s rekommendationer och principer

Enligt ICAO:s principer⁶ ska flygplatsavgifterna täcka kostnaden för att driva flygplatsen och närliggande tjänster. Flygbolag eller andra användare av flygplatsen ska stå för kostnader för tjänster och faciliteter som de använder. För landningsavgifter anges enligt ICAO:s principer att dessa ska baseras på flygplanets vikt och bör inte kopplas till flugen sträcka. Policyn ger även utrymme att införa bulleravgifter och avgifter för lokala luftföroreningar, till vilka det finns separata vägledning, se vidare i bilaga 1. För både bulleravgifter och avgifter för luftföroreningar krävs att det går att visa att det finns bullerproblem och lokala luftkvalitetsproblem vid flygplatsen.

⁶ ICAO (2012)

I SOU (2019:11) framhålls ”att det saknas internationell praxis vad gäller frågan om det är tillåtet att differentiera flygplatsavgifter utifrån flygbolags användning av biobränsle. Med hänsyn till att utsläpp av växthusgaser inte är en kostnad som varken direkt eller indirekt är kopplat till flygplatsen får det anses tveksamt om det överensstämmer med andan av ICAO:s rekommendationer på området. Kopplingen till lokala effekter vid flygplatsen är inte lika tydlig i direktiv 2009/12/EG” .

Transportstyrelsen gör en liknande bedömning angående att anpassa avgifterna baserat på luftfartygs miljö- och klimatprestanda genom att uppskattningen av den kostnad som kan uppstå av främst externa effekter som för det första svårigen kan uppskattas, se avsnitt 5.4 i bilaga 1, och som för det andra är svåra att hänföra till faciliteter och tjänster som tillhör en flygplats' verksamhet.

Att använda kommande ICAO CO₂-standarder som grund för kategorisering kan ICAO komma att ha invändningar mot eftersom att deras standarder inte ska användas som grund för avgifter och operationella restriktioner. Standarderna riktar sig till tillverkningsindustrin⁷, se även avsnitt 9 i bilaga 1. Till detta kommer ICAO:s hållning i fråga om CORSIA, se avsnitt 4.3.4 i bilagan. Förslaget om att delvis inkludera CO₂ standarderna i ett avgiftssystem innebär risk för konflikt med utsläppshandelssystemen CORSIA och EU ETS, läs mer om detta i bilagd underlagsrapport avsnitt 4.1 och 4.3.4. Transportstyrelsen bedömer dock att om flygplatsens ledningsenhet och flygplatsanvändarna kommer överens om att detta är ett ändamålsenligt förfarande för att klimatudifferentiera skulle förutsättningarna för att använda CO₂-standarderna vid differentiering av flygplatsavgifterna förändras till det bättre.

Vad gäller ICAO:s rekommendationer och principer för en avgifts koppling behöver Swedavia hantera differentieringen inom flygplatsens kostnadsbas. Transportstyrelsen menar att genom inrättande av ett system som förhåller sig till flygplatsens kostnader för faciliteter och tjänster för start- och/eller landning på flygplatser, tas hänsyn till kravet på att flygplatsanvändarna ska betala för den fulla och rättvisa andelen av kostnaden för tillhandahållandet av flygplatsen. Alla avgifter ska i vanlig ordning samrådas med flygplatsanvändarna och avgifterna kan i samma ordning som tidigare överprövas.

Enligt förslaget bör Swedavia i linje med rekommendationer och principer från ICAO se till att avgiften inklusive differentiering ska, som idag, täcka kostnader för faciliteter och tjänster som avser start/landning och inrymma Swedavias avkastningskrav på total nivå.

⁷ ICAO A40-17, Appendix B, ICAO CAEP/10, ICAO Annex 16

3.4 Flygplatser

Intentionen med förslaget är att den ekonomiska ramen inte ska förändras för flygplatserna Stockholm Arlanda och Göteborg Landvetter som ingår i förslaget. För flygplatserna tillkommer administrativa kostnader i form av t.ex. tid för klassificering och insamling av ny information som ska utgöra underlag till debitering.

Swedavia behöver genomföra ett arbete utifrån flygplatsens trafik med att säkerställa att summan av avgifterna inte överstiger kostnaderna på respektive flygplats. Luftrummetts brukare, som kollektiv, ska inte betala för mer än de nyttjar. Även arbetet med att redovisa differentieringen i samband med förberedelser inför samråden tillkommer.

I underlagsrapporten redovisas trafikens utveckling och förhållande mellan passagerartrafik och frakt för år 2019. Där redovisas även vilka flygplansmodeller som trafikerade svenska flygplatser och vilka modeller som används till frakt respektive passagerartrafik, ofta kombinerat med frakt. Dessutom redovisas vilka flygbolag som trafikerar och hur stor marknadsandel de har på den svenska marknaden.

För båda flygplatserna gäller att de flesta luftfartygen som landade/startade på flygplatserna i fråga hade en lägre MTOW än 136 000 kg (förutom A300-600 som är tyngre), vilka representerar någon form av mellanklass av luftfartyg.

Under år 2020 har flygtrafiken påverkas mycket av rådande influensapandemi och Transportstyrelsen prognostiserar en nedgång i antal passagerare med ca 60 procent för helåret 2020⁸. Även från och med år 2021 och framåt kommer trafikläget troligtvis att vara annorlunda på grund av pandemin, enligt Transportstyrelsens prognos kommer antal passagerare att öka med 38 procent i jämförelse med år 2020 och uppgå till 12,1 miljoner passagerare för år 2021. För närvarande råder stor osäkerhet angående vilka luftfartygsmodeller och trafikmängd som kommer att trafikera flygplatserna från år 2021 när regelverket tidigast kan träda i kraft.

Flygplatserna, i samarbete med flygplatsanvändarna och Transportstyrelsen, kommer att kunna förändra grunden för differentieringen inom ramen för regleringen allteftersom tekniken inom luftfarten utvecklas, utan att regeländring behövs.

⁸Transportstyrelsen (u.å)
https://www.transportstyrelsen.se/globalassets/global/luftfart/statistik_och_analys/prognoser-luftfart/passagerarprognos-varen-2020.pdf

3.5 Flygbolag

Med utgångspunkt i 2019 års passagerarantal faller Stockholm Arlanda och Göteborg Landvetter inom ramen för förslaget. Men, med reservation för passagerarantalet för år 2020 är antalet flygplatser som faller inom lagens tillämpningsområde när lag- och förordningsändring träder i kraft förenat med viss osäkerhet.

En avgiftsdifferentiering kan komma att påverka fraktflyget i något större utsträckning än passagerarflyget. I många fall bedrivs det renodlade fraktflyget med något äldre luftfartyg med högre utsläppsnivåer i jämförelse med luftfartyg som transporterar passagerare, vilket gör att en klimatstyrning kan drabba fraktflyget hårdare, med högre fraktpriser som följd. Ungefär 60 procent av flygfrakten som hanteras i Sverige transporteras dock som pax belly tillsammans med passagerarflyget.

De flygbolag som kommer att kunna dra nytta av systemet är flygbolag med nyare flygplansflotta eller de som kan göra förändringar i flottans sammansättning, genom antingen förnyring av flottan eller förändring i trafikeringmönster. Flygbolag som karaktäriseras av en lågkostnadsprofil och som i många fall opererar med en nyare flygplansflotta kommer sannolikt att kunna dra nytta av en sådan här reglering, medan flygbolag som har äldre flygplansflotta kan komma att påverkas negativt i ekonomiskt hänseende eller eventuellt byta destinationsflygplats.

En konsekvens kan komma att bli att flygbolag väljer att trafikera just de flygplatser som omfattas av lag om flygplatsavgifter med sina nyaste luftfartyg med låga utsläpp. Det är viktigt att bevaka att något enskilt bolag inte åtnjuter rabatter som kan komma att anses vara otillåtet statsstöd.

Trafik med allmän trafikplikt kan komma att drabbas av högre avgifter genom att trafiken ofta bedrivs med äldre luftfartyg, vilket drabbar trafiken till Stockholm Arlanda men inte Göteborg Landvetter som i dagsläget inte har någon linje med allmän trafikplikt. Det skulle kunna leda till ett behov av ökad ersättning från staten för denna trafik. Men, hur mycket dyrare trafiken slutligen blir är bland annat beroende av vilka förändringar som kan göras inom befintliga avtal och vilket/vilka ställningstagande som Trafikverket kan göra i fråga om den upphandlade trafiken efter avrapporterat regeringsuppdrag i december 2020.

Även om den mesta passagerartrafiken bedrivs med större luftfartyg finns det trafik med flygbolag som bedriver affärsflyg med mindre luftfartyg. Detta segment som kompletterar linjetrafiken och tågtrafiken kan komma att drabbas av något högre avgifter beroende på luftfartygen.

Luftfartygen som används för dessa flygningar är i vissa fall något äldre än luftfartygen som används i linjetrafik och kan stå för större utsläpp per MTOW, passagerare eller kilo fraktat gods.

3.5.1 På Stockholm Arlanda Flygplats

År 2019 redovisade Stockholm Arlanda omkring 233 000 rörelser och ca 25 miljoner passagerare. Passagerartrafiken (sett till antal rörelser) på Stockholm Arlanda bedrevs i huvudsak av flygbolagen SAS, Norwegian, LOT, Lufthansa och Amapola och med flygplansmodellerna B-738, A320neo, Bombardier CRJ-900, B737 och A320.

Några av de renodlade fraktflygbolag som bedriver verksamhet på Stockholm Arlanda är ATRAN LLC, European Air Transport (EAT) och Federal Express (Fedex). De vanligaste modellerna för renodlad frakt på Stockholm Arlanda var B 757-200, Fokker 50 och B 737-400.

3.5.2 På Göteborg Landvetter flygplats

År 2019 hade Göteborg Landvetter ca 66 000 rörelser och ca 6,6 miljoner passagerare. Sett till antal rörelser bedrev framförallt SAS, BRA, Lufthansa, Ryanair och Norwegian trafiken. De vanligaste flygplansmodellerna var B-738, A320, E190, A319 och A320neo.

De renodlade fraktflygningarna på Göteborg Landvetter genomfördes med A300-600, B 757-200 och B 737-400. Renodlad frakt bedrevs t.ex. av European Air Transport (EAT) och TNT.

3.5.3 På Stockholm Bromma flygplats

År 2019 hade Stockholm Bromma ca 56 000 rörelser och ungefär 2,3 miljoner passagerare. Passagerartrafiken sett till antal rörelser bedrevs till största delen av BRA, Brussel Airlines, Finnair och British Airways och med flygplansmodellerna ATR-72-600, AVRO RJ-100, Airbus A-319, ATR-72-500 och AVRO RJ-85.

På Stockholm Bromma utgör flygfrakt en mycket liten del av antalet rörelser och den frakt som har transporterats till Bromma är uteslutande pax belly med samma luftfartyg som ovan.

3.5.4 På Malmö flygplats

Totalt ca 37 000 rörelser rapporterades från Malmö Flygplats för år 2019 och ca 1,9 miljoner passagerare. BRA, Wizz, Norwegian, Thomas Cook och SAS är några av de flygbolag som transporterade passagerare till/från flygplatsen. Trafiken bedrevs i huvudsak med AVRO RJ-100, A320, A321, B737-800 och AVRO RJ-85.

Vad gäller den renodlade frakten transporterades den av bolag som Airfoyle Heavylift, TNT, West Air Sweden och Star Air. Flygplansmodellerna var B763, B734, ATP, B738 och B762

3.5.5 På Stockholm Skavsta flygplats

Stockholm Skavsta flygplats hade drygt 25 000 rörelser och 2,2 miljoner passagerare år 2019. Flygbolag som Ryanair, Wizz, Laudamotion, Norwegian och BRA har transporterat passagerare till och från flygplatsen. Passagerartrafiken bedrevs med B737-800, A320, A321, A320neo och ATR-72-600.

Skavsta har inte någon omfattande verksamhet med renodlat fraktflyg men ett exempel var Nordflygs transporter med en Cessna 208 Grand Caravan.

3.6 Tillverkningsindustrin

Det är osäkert hur flygplanstillverkare kommer att påverkas av den nya regleringen. Ett luftfartyg används i ca 30 år, varför en förnyring av en flygplansflotta tar tid. Regleringen kommer troligtvis inte att påverka de stora flygplanstillverkarna eftersom Sverigetraffiken är en liten andel av hela världens lufttrafik. Påverkan på de svenska aktörerna inom tillverkningsindustrin; GKN Aerospace Sweden och SAAB, bedöms som marginell eftersom de levererar delar till de större tillverkarna inom den civila luftfarten och berörs inte direkt av en sådan här reglering.

3.7 Miljö- och transportpolitiska mål

Naturvårdsverket (u.å.) beskriver att generationsmålet, de 16 miljömålen och etappmålen tillsammans bildar miljömålssystemet. Syftet med miljöarbetet är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. En indikator för generationsmålet är antal flygresor per innevånare som har ökat sedan början av 90-talet. Eftersom det finns tekniska utmaningar med att ställa om flyget behöver framför allt antalet utrikesresor avstanna på kort sikt⁹.

Däremot kan differentieringen fungera som ett incitament till att t.ex. använda nyare effektivare luftfartyg och på sätt bidra till minskade utsläpp.

För de globala Agenda 2030 målen har regeringen publicerat en handlingsplan för åren 2018–2020¹⁰.

⁹ <https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/generationsmalet/flygresor-per-invanare/>

¹⁰ <https://www.regeringen.se/49e20a/contentassets/60a67ba0ec8a4f27b04cc4098fa6f9fa/handlingsplan-agenda-2030.pdf>

Avseende luftfart finns inte någon direkt åtgärd i handlingsplanen, men generellt för transporter ligger fokus på att skapa effektiva och hållbara transporter, i form av elektrifiering och fossiloberoende.

Intentionen med regeringsuppdraget, att Transportstyrelsen ska lämna förslag om miljöstyrande start- och landningsavgifter, ligger i linje med strävan mot att nå de globala målen.

Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Funktionsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Hänsynsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt, bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa. Riksdagen har även beslutat om ett klimatmål för transportsektorn. Målet innebär att växthusgasutsläppen från inrikes transporter, *utom* inrikes luftfart, ska minska med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010. (Regeringen, u.å.)

Förslaget om krav på att klimatdifferentiera start- och landningsavgifter kommer troligtvis inte att påverka tillgängligheten, utan bara leda till att trafiken som bedrivs enligt allmän trafikplikt kan bli dyrare att bedriva eftersom den hittills har bedrivits med äldre luftfartyg som troligtvis kommer att belastas med en avgiftspåлага genom högre utsläpp. Men, i förlängningen kan det leda till minskad tillgänglighet på vissa sträckor om avgiftshöjningen blir så pass betungande i kombination med en liten möjlighet att byta flygplan att trafiken minskas i frekvens. Tillgängligheten bör i dessa fall dessutom belysas i relation till tillgängligheten med andra trafikslag.

Trafikverket arbetar för närvarande med ett regeringsuppdrag, en förstudie som belyser i vilken utsträckning den av staten upphandlade flygtrafiken kan bidra till målsättningen om att minska flygets klimatpåverkan samt tillgänglighet i hela landet¹¹ varför en viss fördyring av avgifterna kanske kan begränsas om t.ex. krav på nyare och effektivare luftfartyg kommer att ställas.

¹¹ Ekonomistyrningsverket (u.å.) <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=20336>

3.8 Transportköpare

Transportstyrelsen bedömer att enbart en klimatdifferentiering av avgifter på Stockholm Arlanda och Göteborg Landvetter inte kommer att påverka priset för transportköparen i den utsträckningen att t.ex. antalet efterfrågade flygresor kommer att minska, men tillsammans med andra faktorer som påverkar priset i samma riktning kan en minskad efterfrågan bli resultatet.

Det är däremot möjligt att priset på transporten för vissa transportsköpare kommer att höjas om avgiften höjs för vissa flygbolag. Detta gäller såväl passagerartrafik som fraktflyg.

3.9 Miljö och klimat

Under avsnitt 5 i bilagd underlagsrapport redogörs för komplexiteten med att mäta och följa upp miljöeffekter av enskilda åtgärder.

I avsnittet konstateras att det idag inte är möjligt att varken mäta eller beräkna en specifik flygnings totala miljöpåverkan, inkluderat både klimatpåverkan, bullerexponering och påverkan på luftkvaliteten. Det är alltför många faktorer som spelar in och förutsättningarna för dessa skiljer sig åt från flygning till flygning. De faktorer som t.ex. påverkar koldioxidutsläppens storlek är framför allt, vilken flygplanstyp och vilka motorer som används, flygplanets startvikt, längden på flygsträckan, den tid flygplanet rullar på marken innan start och efter landning, vilken höjd flygningen sker på, vind, temperatur, lufttryck och andra atmosfäriska förhållanden, om flygningen sker på natten eller dagen, om flygningen sker på norra eller södra halvklotet, väntetider i luften innan landning, val av flygvägar, hur stor inblandning av biobränsle som används, pilotens körsätt.

De faktiska effekterna på klimatet av en sådan här komplettering av förordningen är svår att bedöma, men det ger ett signalvärde om miljöns betydelse.

3.10 Övriga konsekvenser

Förslaget om att differentiera avgifterna på Stockholm Arlanda och Göteborg Landvetter kommer att hanteras inom ramen för Transportstyrelsens befintliga tillsyn. Som Transportstyrelsen nämner i avsnitt 2.1 utesluts inte ett stegvist införande och en utvidgning av lag om flygplatsavgifters tillämpningsområde så att flygplatser med färre än fem miljoner passagerare inkluderas är möjlig. Att ändra tröskelvärdet från fem miljoner passagerare till t.ex. två miljoner skulle leda till att majoriteten av all trafik i Sverige skulle komma att omfattas av lagen.

Transportstyrelsens bedömning är ändå att avgiftssystemet initialt bör omfatta de flygplatser med allra mest trafik för att utvärdera om avsedda effekter uppnås med regleringen. Vilka flygplatser som slutligen kommer att inkluderas styrs av återhämningstakten för passagerarflyget.

En utvidgning så att fler flygplatser omfattas av lag om flygplatsavgifter innebär även att krav ställs på flygplatsernas ledningsenhet om samråd med flygplatsanvändarna om flygplatsavgifterna och kvaliteten på de tjänster som flygplatsen tillhandahåller, krav på utformning av flygplatsavgifterna så att alla flygplatsanvändare behandlas på ett likvärdigt sätt, samt möjlighet för varje part som berörs av ett beslut om flygplatsavgifter att hänskjuta beslutet till Transportstyrelsen för prövning. Vid en diskussion om att inkludera fler flygplatser bör man beakta kostnaden för den administrativa bördan för flygplatserna och ställa det i relation till den nytta som kan uppnås.

Att fler flygplatser omfattas av lag om flygplatsavgifter innebär även att kostnader för tillsyn och överprövning av avgiftsnivåer kommer att öka.

Tillsynen är avgiftsfinansierad och om regleringen leder till ytterligare tillsynsarbete resulterar det i högre avgifter för tillsyn jämfört med idag. Det kan komma att bli svårare för Transportstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet att avgöra hur differentieringen förhåller sig till kravbilderna i förordningen. Ett stort ansvar kommer att läggas på Swedavia samtidigt som ett sådant här förslag inte i sig kommer i konflikt med befintligt EU regelverk och ICAO rekommendationer/principer genom att processen för framtagande och samråd av avgifter behåller samma struktur som tidigare. Transportstyrelsen kan även meddela föreskrifter eller utfärda allmänna råd som ger riktlinjer för genomförande av differentieringen och som kan ge stöd i avgiftsarbetet.

Transportstyrelsen bedriver även marknadsövervakning avseende luftfartsmarknaderna och resultatet av en reglerad differentierad avgift kommer även att omfattas av det ansvaret. Signaler från t.ex. flygbranschen om att differentieringen påverkar konkurrensen negativt kan ge upphov till en fördjupad analys med föreskriftsändring som följd.

Valet att i förordningstexten inte avgränsa avgifterna till att omfatta start- eller landningsavgifter grundar sig på intentionen att inte skapa onödiga administrativa bördor för flygplatsen eller för tillsynsmyndigheten. Det kan finnas en risk att det i en överklagan uppstår en diskussion kring vad som är eller inte är en start – eller landningsavgift istället för att diskussionen handlar om att differentieringen är utformad på ett icke-diskriminerande sätt.

4 Författningskommentarer

4.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:867) om flygplatsavgifter

6 §

Denna nya bestämmelse ålägger ledningsenheterna för de flygplatser som omfattas av lagen (2011:866) om flygplatsavgifter att differentiera avgifterna utifrån luftfartygs klimatpåverkan. Differentieringen ska ske inom ramen för det etablerade samrådsförfarande som beskrivs i direktiv 2009/12/EG och i lagen om flygplatsavgifter. Det innebär bland annat att de kriterier som används för en sådan differentiering ska vara relevanta och objektiva samt redovisas på ett öppet sätt. I andra stycket ges en upplysning om att Transportstyrelsen har möjlighet att meddela närmare föreskrifter om hur differentieringen ska genomföras. Det tredje stycket är ett förtydligande av att med klimatpåverkan i detta sammanhang avses utsläpp av klimatpåverkande gaser.

Referenslista

Regeringen (u.å) <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/regeringens-politik-bygger-pa-sakpolitisk-overenskommelse/>

<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/transporter-och-infrastruktur/mal-for-transporter-och-infrastruktur/>

Transportstyrelsen (u.å)

https://www.transportstyrelsen.se/globalassets/global/luftfart/statistik_och_analys/prognoser-luftfart/passagerarprognos-varen-2020.pdf

ICAO (2012) Doc 9082 ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services

SOU (2019:11) Biojet för flyget

Ekonomistyrningsverket, ESV (u.å) Regleringsbrev Trafikverket budgetåret 2020 <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=20336>

ICAO Annex 16

ICAO A40-17 Consolidated statement of continuing ICAO policies and practices related to environmental protection – general provisions, noise and local air quality

ICAO CAEP/10

Naturvårdsverket (u.å)

<https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/generationsmalet/flygresor-per-invanare/>

Bilaga 1. Rapport - uppdrag om förslag start- och landningsavgifter