



Regeringen  
Näringsdepartementet  
105 10 STOCKHOLM

Upprättad av	Datum	Beteckning
Simon Posluk	2008-12-18	LS 2008-4443
Direkttelefon	Ert datum	Er referens
011-415 23 98, 0706-87 56 05	2008-08-14	N2008/4926/TR

**Uppdrag att analysera konsekvenserna av olika handlingsalternativ vid tillämpningen av kommissionens förordning (EG) nr 1794/2006 om ett gemensamt avgiftssystem för flygtrafiktjänster**

*Vi ber er att referera till vår beteckning ovan vid fortsatt kontakt i ärendet.*

Luftfartsstyrelser rapporterar härmed det uppdrag som erhöles enligt beslut den 14 augusti 2008 och som avser att analysera konsekvenserna av att Sverige utnyttjar respektive inte utnyttjar undantagsmöjligheten i artikel 1.5 i kommissionens förordning (EG) nr 1794/2006 om ett gemensamt avgiftssystem för flygtrafiktjänster.

Luftfartsstyrelsen har redogjort för de möjliga konsekvenserna i och med beslut om ett undantag respektive beslut om att inte utnyttja möjligheten till undantag enligt artikel 1.5. Under uppdragets genomförande har det framkommit ett antal avgörande frågeställningar som Luftfartsstyrelsen önskar uppmärksamma regeringen på. Mot bakgrund av att de delar inom kommissionens förordning (EG) nr 1794/2006 som avser terminalavgifter träder i kraft den 1 januari 2010, bör dessa frågeställningar beredas skyndsamt av regeringen. Luftfartsstyrelsen har genomfört samråd med berörda intressenter genom en hearing den 8 december samt genom att erbjuda möjligheten att lämna yttranden till myndigheten. Utfallet av hearingen och de särskilda yttranden som inkommit har beaktats och finns redogjorda för.

Med vänlig hälsning

*Lena Byström Möller*  
Lena Byström Möller  
Generaldirektör

Koncept	
Bestutande	<i>LBM</i>
Föredragande	<i>SP</i>
Upprättad av	<i>ERO</i>
Samråd	
TH 20	
Sign	

*Simon Posluk*  
Simon Posluk  
Chef för enheten avgifter  
och ekonomisk granskning

L 1641-3



LUFTFARTSSTYRELSEN  
Swedish Civil Aviation Authority

UPPDRAG ATT ANALYSERA KONSEKVENSERNA  
AV OLIKA HANDLINGSALTERNATIV VID  
TILLÄMPNINGEN AV KOMMISSIONENS  
FÖRORDNING (EG) NR 1794/2006 OM ETT  
GEMENSAMT AVGIFTSSYSTEM FÖR  
FLYGTRAFIKTJÄNSTER



## Revisionsförteckning

Rev	Datum	Upprättad av	Information
01.00	2008-12-18	Simon Posluk	

# UPPDRAG ATT ANALYSERA KONSEKVENSERNA AV OLIKA HANDLINGSALTERNATIV VID TILLÄMPNINGEN AV KOMMISSIONENS FÖRORDNING (EG) NR 1794/2006 OM ETT GEMENSAMT AVGIFTSSYSTEM FÖR FLYGTRAFIKTJÄNSTER

## Källförteckning

*Rapport Öhrlings PricewaterhouseCoopers:*

Artikel 1.5 i kommissionens förordning om ett gemensamt avgiftssystem för flygtrafiktjänst, 2008-12-04, *J. Ericson, J. Jacobsson, M. Sörling*

*Yttrande Aviation Capacity Resources AB (ACR), 2008-12-15*

*Yttrande Konkurrensverket, 2008-12-17*

*Yttrande LFV, 2008-12-14*

*Yttrande SAS, 2008-12-14*

*Yttrande Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), 2008-12-18*



## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>1</b>	<b>SAMMANFATTNING</b> .....	<b>4</b>
1.1	Utnyttjande av undantaget i artikel 1.5.....	4
1.1.1	<i>Påverkan på avgifterna för den lokala flygtrafiktjänsten</i> .....	4
1.1.2	<i>Förutsättningar för konkurrens</i> .....	4
1.2	Inte utnyttjande av undantaget i artikel 1.5.....	4
1.2.1	<i>Påverkan på avgifterna för den lokala flygtrafiktjänsten</i> .....	4
1.2.2	<i>Påverkan på flygplatsernas trafikförutsättningar</i> .....	5
1.2.3	<i>Förutsättningar för konkurrens</i> .....	5
1.3	Möjlighet till undantag enligt artikel 1.6.....	5
1.4	Luftfartsstyrelsens ställningstagande.....	6
1.5	Samråd.....	6
1.5.1	<i>Aviation Capacity Resources AB (ACR)</i> .....	6
1.5.2	<i>Konkurrensverket</i> .....	6
1.5.3	<i>LFV</i> .....	6
1.5.4	<i>SAS</i> .....	7
1.5.5	<i>Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)</i> .....	7
<b>2</b>	<b>BAKGRUND</b> .....	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>SÄRSKILDA FRÅGESTÄLLNINGAR</b> .....	<b>9</b>
3.1	Möjligheten att subventionera kostnadsbasen för de flygtrafiktjänster som utövas vid en flygplats genom att tillföra medel från annan inkomstkälla än terminalavgifter.....	9
3.2	En eller flera leverantörer i en och samma avgiftszon.....	9
3.3	Finansiering avseende undantagna flygningar.....	9
<b>4</b>	<b>KONKURRENS FÖR LOKAL FLYGTRAFIKTJÄNST</b> .....	<b>11</b>
4.1	Utnyttjande av undantaget i artikel 1.5.....	11
4.2	Inte utnyttjande av undantaget i artikel 1.5.....	12
<b>5</b>	<b>AVGIFTER FÖR LOKAL FLYGTRAFIKTJÄNST</b> .....	<b>13</b>
5.1	Utnyttjande av undantag enligt 1.5.....	13
5.2	Avgifter - inte utnyttjande av undantag enligt 1.5.....	13
5.3	Åtgärder som påverkar avgiftsuttaget av terminalavgifter.....	14
5.4	Avgränsning av undantag enligt 1.5.....	14
<b>6</b>	<b>AVGIFTSFÖRORDNINGENS PÅVERKAN PÅ TRAFIKFÖRUTSÄTTNINGAR</b> .....	<b>15</b>
6.1	Effekten av ett förändrat pris på antalet resenärer – enligt modell.....	15
6.2	Effekten av ett förändrat pris på antalet resenärer – enligt intervjuer.....	16

## 1 SAMMANFATTNING

### 1.1 Utnyttjande av undantaget i artikel 1.5

#### 1.1.1 *Påverkan på avgifterna för den lokala flygtrafiktjänsten*

Ett undantag enligt artikel 1.5 i kommissionens förordning nr 1794/2006 innebär att reglering av terminalavgifter enbart kommer att gälla för Stockholm-Arlanda och Göteborg-Landvetter flygplatser. För landets övriga flygplatser innebär inte det fulla ikraftträdandet av förordningen 1794/2006 några förändringar mot dagens situation. Arlanda och Landvetter är i kraft av sina volymer av kommersiella trafikrörelser inte möjliga att undanta från förordningens krav.

Regleringen i förordningen är utformad på så sätt att tyngre luftfartyg premieras samtidigt som mindre luftfartyg vilka är typiska inom den svenska regionaltrafiken drabbas av betydande avgiftshöjningar.

#### 1.1.2 *Förutsättningar för konkurrens*

Ett undantag innebär också att en flygplatshållare som är undantagen har bättre förutsättningar och flexibilitet genom att kunna avtala om tillhandahållande av tjänster för flygtrafiktjänst vid den egna flygplatsen, något som sannolikt ökar förutsättningarna för att skapa en konkurrenssituation på marknaden för de flygtrafiktjänster som utövas vid en flygplats. Genom att utnyttja möjligheten att tillämpa undantaget från förordningen kan Sverige avvakta övriga medlemsstaters tillämpning för att i ett senare skede kunna besluta om en fullständig tillämpning av förordningen. Det ger en ökad flexibilitet att tillämpa undantaget, eftersom en fullständig tillämpning av förordningen kan ses som ett irreversibelt beslut.

### 1.2 Inte utnyttjande av undantaget i artikel 1.5

#### 1.2.1 *Påverkan på avgifterna för den lokala flygtrafiktjänsten*

Att inte utnyttja möjligheten till undantag enligt artikel 1.5 innebär att avgiftskonstruktionen för samtliga flygplatser inom Sverige regleras av förordningen. Detta får till följd att avgifterna kommer att öka kraftigt för vissa operatörer. De operatörer som använder mindre och medelstora luftfartyg drabbas av kraftiga höjningar jämfört med dem som använder större luftfartyg.

De flygplatser som regionalflyget nyttjar har generellt sett få rörelser (med rörelser avses här både starter och landningar), vilket också resulterar i en högre enhetsavgift eftersom det i EG-förordning 1794/2006 föreskrivs att kostnadsbasen vid flygplatsen ska fördelas på de rörelser som uppkommer vid flygplatsen. Det finns dock möjligheter att inrätta avgiftszoner på så sätt att flygplatsers kostnader för de flygtrafiktjänster som utövas vid flygplatser grupperas i en och samma avgiftszon, något som skulle innebära att de större och mer trafikintensiva flygplatserna subventionerar flygplatser med få rörelser, mer omfattande trafik och lägre enhetskostnad.

### 1.2.2 *Påverkan på flygplatsernas trafikförutsättningar*

Det är följaktligen de flygföretag som opererar luftfartyg som är typiska för den svenska regionaltrafiken som kommer att drabbas av kraftiga avgiftshöjningar om undantaget inte utnyttjas.

### 1.2.3 *Förutsättningar för konkurrens*

Det är inte möjligt att entydigt uttala sig om detta alternativ skulle vara negativt för konkurrensen. Effekterna på konkurrensen är beroende av bland annat hur terminalavgiftszonerna utformas. Skulle Sverige välja att inrätta en gemensam terminalavgiftszon med endast en leverantör av flygledningstjänster skulle detta med största sannolikhet få negativa konsekvenser för konkurrensmöjligheterna.

Att inrätta en gemensam terminalavgiftszon framstår som en grundläggande förutsättning för att bibehålla möjligheten till korssubventionering i mellan flygplatserna, något som bedöms motsvara ca 50 Mkr. Alternativet är att inrätta en terminalavgiftszon per flygplats – något som bedöms skapa bättre förutsättningar för konkurrens och därmed också möjliggöra en effektivitetsvinst vilket bedöms uppgå till motsvarande nivå.

## 1.3 **Möjlighet till undantag enligt artikel 1.6**

Enligt avgiftsförordningen 1794/2006 finns en möjlighet att undanta flygplatser med under 150 000 årliga kommersiella rörelser från delar av förordningens reglering. Denna möjlighet tar sikte på att undanta flygplatserna från relegeringen av hur avgiften ska beräknas och av hur enhetsavgiften fastställs för avgiftszoner. Ett sådant undantag skulle innebära att samtliga flygplatser förutom Stockholm-Arlanda undantas från förordningens regler om beräkning och fastställande av enhetsavgift för flygtrafikledningstjänster vid en flygplats.

Artikel 1.6 förutsätter att medlemsstaten gör en bedömning av hur väl marknaden för flygtrafikledningstjänst vid flygplatser fungerar. Innan ett beslut av undantag enligt artikel 1.6 kan fattas ska göra bedömningen om marknadens funktionssätt. Medlemsstaten ska redogöras för bedömningen med en fullständig motivering till kommissionen.

Såväl artikel 1.5 som artikel 1.6 innebär lättnader avseende avgiftsmodell och ger därmed flygplatserna större möjligheter att påverka situationen för den egna flygplatsen. Den största skillnaden mellan artiklarna är att förordningen enligt artikel 1.5, efter beslut av medlemsstaten, inte behöver tillämpas på flygtrafiktjänster som tillhandahålls flygplatser med mindre än 50 000 kommersiella rörelser per år. Detta innebär bl.a. att inga terminalavgiftszoner behöver inrättas samt att administrationen avseende redovisning av kostnader för flygtrafiktjänster som bedrivs inom dessa zoner inte behöver redovisas. Enligt artikel 1.6 gäller förordningen allt utom tillämpningen enligt artikel 11 och 13.

Med detta följer att administrationen kvarstår samt behovet av att skapa ändamålsenliga avgiftszoner. Någon ytterligare analys och jämförelse mellan möjligheten till undantag enligt artikel 1.5 och 1.6 har inte skett i denna utredning.

#### 1.4 Luftfartsstyrelsens ställningstagande

Luftfartsstyrelsens ställningstagande i frågan om utnyttjande av ett undantag eller inte, är att ett undantag enligt artikel 1.5 är önskvärt. Ett undantag talar för att möjligheten till konkurrens främjas då det innebär en ökad flexibilitet för flygplatshållaren att avtala med en leverantör. Vidare innebär ett undantag att flygföretag som opererar inom det svenska regionalflyget inte kommer att drabbas av kraftiga ökning av avgifter, vilket ett icke-utnyttjande av undantaget i artikel 1.5 i förordningen 1794/2006 skulle kunna medföra. Ett undantag innebär också att Sverige har möjlighet att avvakta övriga medlemsstaters tillämpning av förordningen för att i ett senare kunna besluta om en fullständig tillämpning av förordningen. Denna möjlighet ger en ökad flexibilitet då ett sådant beslut bedöms vara irreversibelt.

Luftfartsstyrelsens ställningstagande förutsätter vissa antaganden som särskilt finns redovisade i stycket särskilda frågeställningar i avsnitt tre (3).

#### 1.5 Samråd

Det huvudsakliga remissförfarandet i utredningen har utgjorts av en hearing som avhölls den 8 december 2008. Vid hearingen föredrogs vad som framkommit av utredningen för deltagarna, varav 22 personer representerade marknaden. Skriftliga synpunkter har inkommit från fem olika intressenter; Aviation Capacity Resources AB (ACR), Konkurrensverket, LFV, SAS och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Dessa skriftliga synpunkter finns bilagda denna rapport. Nedan följer en sammanfattning av dess innehåll.

##### 1.5.1 *Aviation Capacity Resources AB (ACR)*

ACR låter meddela att utnyttjande av undantaget i artikel 1.5 är huvudalternativet och det enda realistiska alternativet. De menar att det vore olyckligt, för att inte säga omöjligt, för mindre företag att etablera sig på marknaden om ett icke-undantag beslutas.

##### 1.5.2 *Konkurrensverket*

Konkurrensverket låter via e-post meddela att de inte har något att invända emot slutsatserna i den rapport de erhållit för påseende.

##### 1.5.3 *LFV*

LFVs huvudsakliga invändning mot utkastet till rapport är att de anser att utredningen saknar de väsentligaste klagöranden som utgör grund för att värdera om undantaget kan tillämpas utan risk för allvarliga och oavsiktliga konsekvenser. Det är LFVs uppfattning att Luftfartsstyrelsen i första hand måste säkerställa en



juridiskt hållbar tolkning av förordning (EG) 1794/2006 för att göra den fortsatta konsekvensbedömningen av tillämpning av undantaget i artikel 1.5 och 1.6 i förordningen 1794/2006 meningsfull.

LFV redogör även för de frågor de anser måste klargöras innan ett slutligt ställningstagande kan göras.

#### 1.5.4 SAS

SAS låter meddela att de sätter stort värde vid att flygplatser är kostnadseffektiva, välfungerande och i övrigt följer givna spelregler, och inte minst att det finns den öppenhet och insyn som krävs för att undvika otillbörlig eller diskriminerande konkurrens på och mellan flygplatser. SAS menar att detta kommer att gå förlorat i utnyttjandet av undantaget i artikel 1.5 och stödjer följaktligen inte detta alternativ.

SAS förordar starkt alternativet som innebär att inte utnyttja undantaget.

#### 1.5.5 Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

SKL anser att ett undantag enligt artikel 1.5 i avgiftsförordningen ger minst påverkan på flygplatsernas trafikförutsättningar. Vidare anför SKL att ett icke-undantag drabbar små regionala flygplatser hårt då förbundet förutser att terminalavgifterna kommer att höjas avsevärt.

SKL anser att flygtrafiktjänsten måste konkurrensutsättas för att kunna pressa kostnaderna för flygplatshållarna.

**2****BAKGRUND**

Förordningen (EG) 1794/2006 kom till som ett led i att förverkliga visionen om det gemensamma europeiska luftrummet (Single European Sky, SES). Genom förordningen 1794/2006 önskar kommissionen enhetliggöra principer för transparens och insyn i kostnadsbasen för leverantörer av flygtrafiktjänst. Vidare ska förordningen sörja för en enhetlig tillämpning av förverkligandet av det gemensamma europeiska luftrummet. Detta innebär förordningen reglerar hur avgifterna för flygtrafiktjänster ska beräknas och utformas.

För de delar som avser avgift för flygtrafikledning undervägs är förordningen gällande och tillämplig sedan 1 januari 2008. För de delar av förordningen som avser avgift för flygtrafikledningstjänst vid en flygplats finns möjlighet att skjuta fram tillämpningen av vissa artiklar till den 1 januari 2010, vilket Sverige har valt att göra.

Inför det fulla ikraftträdandet av förordningen återstår för Sverige att fatta beslut om huruvida samtliga flygplatser ska omfattas av förordningen. Genom artikel 1.5 i förordningen finns möjligheten att undanta flygtrafiktjänster som tillhandahålls vid flygplatser med mindre än 50 000 kommersiella rörelser per år. Ett undantag för Sverige skulle innebära att alla flygplatser utom Stockholm-Arlanda och Göteborg-Landvetter undantas från förordningen och följaktligen reglering av avgiftens beräkning och utformning.



### 3 SÄRSKILDA FRÅGESTÄLLNINGAR

Följande frågeställningar behöver hanteras för att man ska kunna ta ställning i frågan om utnyttjande av undantaget i artikel 1.5.

#### 3.1 **Möjligheten att subventionera kostnadsbasen för de flygtrafiktjänster som utövas vid en flygplats genom att tillföra medel från annan inkomstkälla än terminalavgifter**

Enligt artikel 3 tredje stycket i förordningen ska kostnaderna för terminaltjänster finansieras genom terminalavgifter som påförs användarna av flygtrafiktjänster och/eller andra intäkter, bland annat korssubventionering som är förenlig med gemenskapslagstiftning. Eftersom det i många fall inte kommer att vara möjligt att uppnå full kostnadstäckning genom ett uttag av terminalavgifter i terminalavgiftszonen som omfattar en flygplats kommer de kostnader för flygtrafiktjänster i form av terminaltjänster som genereras vid flygplatsen att behöva täckas även genom andra intäkter. Syftet med regleringen är att möjliggöra att andra intäkter från flygplatsen ska kunna bidra till sådan kostnadstäckning, såsom reklam, parkeringsavgifter och liknande. Det framgår inte av artikelns lydelse vad som avses med "andra intäkter". Det är därför inte osannolikt att flertalet medlemsstater kan komma att tillämpa förordningen genom en rad olika former av finansiering, t.ex. även statliga bidrag som sker i enlighet med gemenskapslagstiftningen.

#### 3.2 **En eller flera leverantörer i en och samma avgiftszon**

Enligt det femte skälet i förordningens inledning bör medlemsstaterna, för att kunna ge passagerare tillgång till flygtransportnätet och särskilt till medelstora flygplatser men också till storflygplatser till en rimlig kostnad, kunna tillämpa samma enhetsavgift för terminalserviceavgifter vid alla flygplatser som betjänas av samma leverantörer eller vid flera grupper av sådana flygplatser för att kunna täcka de totala kostnaderna för terminaltjänster. (I den engelska texten står det "samma leverantör" i singular.) Skälet syftar till att belysa att medlemsstaterna har möjlighet att välja att använda sig av ett flygplatssystem med möjlighet till korssubventionering mellan de flygplatser där flygtrafiktjänsterna tillhandahålls av samma leverantör.

Av föreskrifterna i förordningen framgår det varken att det *inte* skulle vara möjligt att ha flera leverantörer i en avgiftszon eller att det *måste* vara en enda leverantör i en avgiftszon. Luftfartsstyrelsen bedömer därför att det inte varit avsikten att reglera denna fråga, vilket bör göra det möjligt för en medlemsstat att ha en eller flera leverantörer i en och samma avgiftszon.

#### 3.3 **Finansiering avseende undantagna flygningar**

Medlemsstaterna får undanta de flygningar som anges i artikel 9.1 pkt. 1 och 2 i avgiftsförordningen. Detta innebär i huvudsak alla flygningar med luftfartyg vars maximala startvikt (Maximum Take-off Weight, MTOW) är mindre än 2 ton,



flygningar som sker enligt visuelflygreglerna (VFR), utbildningsflygningar och statsluftsfart m.m

Om staten väljer att undanta flygningar från terminalavgifter, t ex VFR-flygningar och flygningar i utbildningssyfte skall kostnaderna för dessa flygningar inte tas med i kostnadsbasen för enhetsavgiften. Beräkningen av kostnaden för VFR-flygningar får ske enligt en marginalkostnadsmetod. Medlemsstaten skall se till att leverantören av flygtrafikledningstjänster får ersättning för de tjänster som de tillhandahåller undantagna flygningar.

## 4 KONKURRENS FÖR LOKAL FLYGTRAFIKTJÄNST

År 2005 ogiltigförklarades en upphandling av flygtrafiktjänster vid flera svenska flygplatser och sedan dess har frågan om en konkurrensutsättning av flygtrafiktjänstmarknaden studerats av Luftfartsstyrelsen på uppdrag av regeringen. Arbetet har bland annat resulterat i tre rapporter: *Flygtrafiktjänst i Sverige – En utredande och jämförande studie om förutsättningar för konkurrensutsättning* (Rapport 2005:5), *Flygtrafiktjänst - bara i statens regi?* (Rapport 2006:4) samt *Tillträde till infrastrukturen* (Rapport 2007:8). LFV är idag ensam leverantör av flygtrafiktjänst och kontrollerar stora delar av den infrastruktur som är nödvändig för att bedriva verksamheten. Luftfartsstyrelsens utredningar har lett till förslaget att villkoren för tillträde till infrastrukturen ska regleras genom ett tillägg i Luftfartslagen, vilket skulle möjliggöra för fler aktörer att träda in på marknaden. I tillägget ingår flera delar, däribland att villkoren ska vara icke-diskriminerande. Enligt förslaget ska tillträdesprissättningen regleras och beräknas på LFV:s historiska kostnader.

Luftfartsstyrelsen har även föreslagit att LFV åläggs att genomföra en funktionell vertikal separation när det gäller drift av flygtrafiktjänst och förvaltning av infrastruktur. En funktionell separation skulle innebära krav på att de olika verksamheternas kostnader och intäkter redovisas separat, något som bl.a. medför ökad transparens och möjliggör tillsyn av regleringen.

I ”Ny luftfartslag – supplement”, DS 2007:36 föreslås att konkurrensutsättning ska kunna ske inom det luftrum som upprättats för att skydda trafiken vid den aktuella flygplatsen. I vad mån denna möjlighet även omfattar tjänster som ska ersättas av undervägsavgifter är oklart. Idag finns dock inte denna möjlighet.

Med anledning av att en flygtrafiktjänstleverantör enligt (EG) 550/2004 ska få ensamrätt på leverans av flygtrafiktjänster inom det särskilda luftrumsblocket kan konkurrens endast skapas genom upphandling av tjänsten. På grund av att flygledare vid flygplatser i Sverige är verksamma inom ett luftområde där kostnaderna i princip alltid kommer att fördelas mellan undervägsavgiftszonen och kostnaderna för terminaltjänster vid flygplatsen kommer det i praktiken att vara svårt att enbart upphandla leverantörer av terminaltjänster.

Med anledning av detta bedömer Luftfartsstyrelsen att samtliga flygtrafiktjänster som tillhandahålls vid en flygplats bör ingå i en upphandling oavsett karaktär dvs områdeskontroll, inflygning eller flygplatskontroll. I praktiken kan det annars vara svårt att genomföra framgångsrika upphandlingar i konkurrens.

### 4.1 Utnyttjande av undantaget i artikel 1.5

I de fall möjligheten till undantag utnyttjas kommer valet av en leverantör av flygtrafikledningstjänst vid en flygplats att vara en fråga för flygplatshållaren. Detta främjar möjligheten till konkurrens i och med den handlingsfrihet som uppstår i att finna lämpliga lösningar för den egna verksamheten. Detta gäller

dock inte för de två stora flygplatserna Arlanda och Landvetter som fortsatt omfattas av förordningen oavsett vilket beslut som fattas om undantaget.

För att åstadkomma konkurrens avseende detta alternativ är det väsentligt att de leverantörer som vill erbjuda flygtrafiktjänster också kan göra det på lika villkor. Det mest sannolika är att den leverantör som kan samordna sin verksamhet är den som kommer att ha störst möjlighet att ge ett attraktivt bud.

Det är av stor vikt att notera att möjligheten till konkurrens är beroende av hur den nya luftfartslagen utformas, och förutsatt att den nya luftfartslagen öppnar upp för konkurrens visar utredningen att tillämpning av undantaget enligt 1.5 ger störst möjlighet till konkurrens.

#### **4.2 Inte utnyttjande av undantaget i artikel 1.5**

I det fall regeringen beslutar om att inte utnyttja undantaget enligt artikel 1.5 kommer detta få till följd att flertalet flygoperatörer som opererar med mindre och medelstora luftfartyg kommer att drabbas av kraftiga avgiftshöjningar.

Effekterna på konkurrensen blir beroende av hur avgiftszonerna inrättas och vilka villkor som i övrigt kommer att gälla på marknaden för flygtrafikleddningstjänster vid en flygplats. För att mildra avgiftsökningarna som uppstår i samband ett icke-undantag finns möjligheten att låta flygplatser med lägre kostnad per enhet subventionera flygplatser med en högre kostnad per enhet. Detta kan ske genom att en (1) terminalavgiftszon med en (1) leverantör inrättas. På så sätt utjämnas samtliga flygplatsers kostnader till en avgift för en och samma grupp. Detta leder dock till att förutsättningarna för konkurrensen kraftigt försämras enligt utredningen. Mot möjligheten till att skapa korssubvention i systemet ska möjliga effektivitetsvinster ställas.

## **5 AVGIFTER FÖR LOKAL FLYGTRAFIKTJÄNST**

### **5.1 Utnyttjande av undantag enligt 1.5**

Utredningen har visat att ett utnyttjande av undantag, enligt artikel 1.5 i avgiftsförordningen, skulle ge minst påverkan på den regionala luftfarten. Om undantag utnyttjas skulle det innebära att samtliga flygplatser utom Stockholm-Arlanda och Göteborg-Landvetter undantas från förordningen. För de undantagna flygplatserna skulle det då vara möjligt att fortsätta med dagens system, vilket innebär att terminalavgiften inte måste regleras utifrån vad som föreskrivs i avgiftsförordningen utan är fri att utformas utifrån varje enskild flygplattshållares förutsättningar och önskemål.

Undantaget omfattar dock inte flygtrafiktjänster som tillhandahålls på Arlanda och Landvetter, då dessa flygplatser har mer än 50 000 kommersiella rörelser per år. Om Arlanda och Landvetter skulle ingå i en gemensam avgiftszon skulle terminalavgiften i stort sett följa dagens TNC-avgift för dessa flygplatser. Jämfört med dagens TNC-avgift visar utredningen att terminalavgiften skulle bli något fördyrad avseende lätta luftfartyg och något billigare för den tyngre luftfarten.

Vid ett beslut om att utnyttja undantaget i artikel 1.5 visar utredningen att systemet går miste om avgiftsintäkter på årligen ca 50 miljoner kronor. Detta är intäkter som idag subventionerar TNC-avgifterna inom LFVs flygplatssystem. En uppskattning som utredningen anför visar att möjligheten till konkurrens skulle kunna leda till rationaliseringsvinster som innebär en besparing på ca 20 procent, vilket bedöms motsvara ca 70 miljoner kronor per år.

Utredningen visar vidare att ett utnyttjande av undantag leder till minst påverkan på den regionala luftfarten då alternativet inget utnyttjande av undantaget kommer att innebära väsentligt högre avgifter för regionaltrafiken.

### **5.2 Avgifter - inte utnyttjande av undantag enligt 1.5**

I det fall regeringen beslutar om att inte utnyttja undantaget riskerar det att bli stora förändringar för flygoperatörerna avseende avgifter för flygtrafikledning vid flygplatser. Skillnaderna riskerar att bli dramatiska för vissa kategorier av flygoperatörer.

Den största skillnaden mellan dagens TNC-avgift och avgiftsmodellen enligt förordningen är att avgiftsuttagen sker vid lägre MTOW och att modellens kurva planar ut vid ca 30-40 MTOW. Avgiftsmodellen enligt förordningen medför en snabb avgiftsökning för de lättaste flygplanen. Ökningstakten avtar emellertid successivt i takt med att flygplanens MTOW ökar.

Det är följaktligen luftfartyg med lågt MTOW, något som företrädesvis används av regionalflyget, som kommer att få avgiftshöjningar. Vidare har det i den analys som gjorts framgått att mindre flygplatser, som också till stor del trafikeras av

regionalflyget, får högre terminalavgifter än de större flygplatserna, givet att varje flygplats är en avgiftszon. Skillnaderna mellan flygplatserna förstärks dessutom ytterligare av att flygplatser med hög enhetsavgift ofta har en låg kabinfaktor, vilket ytterligare driver kostnaden per passagerare uppåt.

I den kartläggning som gjorts framgår även att det inte är flygplatserna i norra Sverige som kommer att påverkas mest av avgiftsförordningen. Med undantag för storstadsflygplatserna och Ängelholm kommer ca 2/3 av flygplatser söder om Arlanda att få avgiftshöjningar som är på eller över medianvärdet 45 kronor per passagerare. Motsvarande för flygplatserna norr om Arlanda är ca 1/3 av flygplatserna.

Utredningen visar att effekterna kan bli dramatiska om varje flygplats ska bära sina egna kostnader. För att jämna ut enhetsavgifterna mellan olika flygplatser tillåter avgiftsförordningen gruppering av flygplatser i gemensamma avgiftszoner. Oavsett gruppering framgår det emellertid av utredningen att luftfartyg med lågt MTOW, något som företrädesvis används av regionalflyget, kommer att få avgiftshöjningar.

### **5.3 Åtgärder som påverkar avgiftsuttaget av terminalavgifter**

En fråga som har aktualiserats i utredningen är huruvida det är möjligt att finansiera kostnader för flygtrafikledningstjänster vid en flygplats med övriga intäkter, och huruvida statsstöd kan uppfattas utgöra en övrig intäkt enligt förordningens menande (ett utförligare resonemang om denna frågeställning återfinns i särskilda frågeställningar avsnitt tre (3)).

Om statsstöd är tillåtet för att subventionera kostnader för flygtrafikledningstjänster vid en flygplats kan detta innebära att en avgiftsökning som följer av tillämpandet av avgiftsförordningen på vissa flygplatser kan mildras. Detta förutsätter dock att varje flygplats utgör en egen terminalavgiftszon.

### **5.4 Avgränsning av undantag enligt 1.5**

En fråga som har aktualiserats i utredningen är om det, vid tillämpning av undantaget enligt artikel 1.5, fortfarande är möjligt att hänföra den kostnadsdel som avser en-routetjänster till kostnadsbasen för undervägsavgifter.

Undantag enligt artikel 1.5 omfattar endast flygtrafiktjänster som tillhandahålls vid flygplatser och vars kostnader kan täckas av en terminalavgift. De kostnader som kan hänföras till flygtrafiktjänster som tillhandahålls trafik en-route kan liksom tidigare redovisas i kostnadsbasen för undervägsavgifter. Detta synsätt har bekräftats i svar från kommissionen.



## 6 AVGIFTSFÖRORDNINGENS PÅVERKAN PÅ TRAFIKFÖRUTSÄTTNINGAR

Ett beslut att inte utnyttja undantaget i artikel 1.5 i förordningen 1794/2006 riskerar att leda till stor påverkan på vissa flygplatsers trafikförutsättningar om det tillämpas utan samordning mellan flygplatserna och om subventioner från flygplatshållaren inte är tillåtet. Detta särskilt mot bakgrund av att vissa icke-statliga flygplatser idag inte debiterar en avgift för tillhandahållandet av flygtrafikledningstjänst vid flygplatsen.

Det finns ett antal faktorer som påverkar människors val av trafikslag, t ex. tid, kvalitet och tillgänglighet. Med justeringar av priset kan resenärernas val av trafikslag påverkas men enbart till en viss gräns förutsatt att förutsättningarna är normala. Saknas t.ex. ett eller flera trafikslag kan en prisökning få effekten att resandet minskar, vilket kan vara en välfärdsförlust för samhället. Givet att det finns alternativ kan det trots detta vara svårt att skapa överflyttningar från ett trafikslag till ett annat enbart med priset som faktor.

Resenärerna kan vara relativt prisokänsliga i ett trafikslag, men erbjuds de en högre kvalitet och kortare restid kan de välja att byta trafikslag. En gräns som diskuteras är vid vilken restid som passagerarna väljer tåget framför luftfarten. En riktlinje som omnämns i olika sammanhang är att tåget får en högre marknadsandel jämfört med flyget om restiden med tåget är kortare än tre timmar.

För att erhålla en uppskattning om vilka effekterna skulle kunna bli av en prisökning har det i utredningen dels beräknats efterfrågeförändringen enligt den angivna modellen nedan, dels efterhört flygplatsernas syn på vad de anser skulle hända om avgifterna höjdes. Som värde för priselasticiteten i beräkningen används 0,7 vilket härleddes till den sammanställning av elasticiteter som sammanställdes av Defra (Department for Environment Food and Rural Affairs) och DfT (Department for Transport) i Storbritannien i studien "A Study to Estimate Ticket Price Changes for Aviation in the EU ETS", november 2007.

Det är värt att notera att SIKAs uppdrag av regeringen studerar möjligheterna till överflyttning av person- och godstransporter. Studien skall presenteras den 1 december 2008 och den kommer även att behandla frågan om priselasticiteten. Tyvärr var det inte möjligt att ta med deras värde i denna beräkning.

### 6.1 Effekten av ett förändrat pris på antalet resenärer – enligt modell

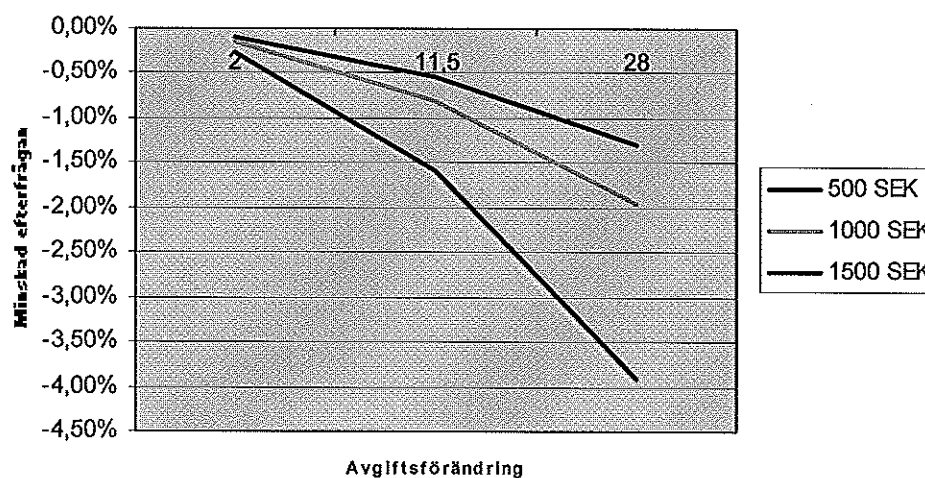
För att illustrera hur effekterna skulle bli om avgifterna förändrades enligt tidigare beräkningar i avsnitt 3 har utredningen utgått från en gemensam avgiftszon och effekterna på de förvalda sk typluftfartygen.

För att begränsa antalet kurvor visas effekterna för den lägsta höjningen, medelhöjningen samt den högsta höjningen av avgiften. Vidare har det antagits tre

olika biljettprisnivåer som illustration på förmodade effekterna givet att biljett priset varierade.

Avgiftshöjningarna har enligt modellen störst effekt i de lägre prissegmenten, men att efterfrågeminskningen bör generellt sätt bli begränsad. Denna bild motsägs av den uppfattning flygplatserna gett uttryck för i intervjuerna.

Förändrad efterfrågan



## 6.2 Effekten av ett förändrat pris på antalet resenärer – enligt intervjuer

Lufttrafikföretagen är priskänsliga och enligt en flygplats förmodas t.ex. en flygskatt på 96 kronor innebära att deras kunder upphör med trafiken på flygplatsen. Gemensamt för alla flygplatsers är att smärtgränsen är lägre än 28 kronor, men närmare snittet 11,5 kronor. Var smärtgränsen går avseende avgiftsnivån är beroende av hur övriga kostnader på flygplatsens utvecklas s.k. visit costs samt alternativen för flygbolagen och resenärerna. Finns inga alternativa trafikslag att tillgå är resenärerna relativt prisokänsliga.

Vidare framförs det av flygplatserna att en eventuell avgiftshöjning måste vara väl motiverad för att det skall vara möjligt att kommunicera det till såväl flygpassagerare som flygbolag. Generellt sätt anser flygplatserna att det vore önskvärt om flygplatserna kunde generera tillräckligt med intäkter för att inte behöva förlita sig på ekonomiskt stöd från sina ägare. De tillfrågade icke-statliga flygplatserna anser att det finns fördelar med ett harmoniserat avgiftssystem genom att det blir tydligt vad som gäller och att prisdumping undviks.