

# Lagen om flygplatsavgifter

Årsrapport 2012



**Innehåll**

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>INLEDNING .....</b>  | <b>3</b>  |
| <b>2</b> | <b>TRANSPORTSTYRELSEN 2011–2012 .....</b>                       | <b>4</b>  |
| <b>3</b> | <b>KOMMENTARER TILL LAGSTIFTNING OCH DESS TILLÄMPNING .....</b> | <b>7</b>  |
|          | <b>BILAGA 1 TRANSPORTSTYRELSENS INTERIMISTISKA BESLUT .....</b> | <b>11</b> |
|          | <b>BILAGA 2 TRANSPORTSTYRELSENS SLUTLIGA BESLUT .....</b>       | <b>14</b> |
|          | <b>BILAGA 3 TRANSPORTSTYRELSENS PM OM FLYGPLATSNÄT .....</b>    | <b>24</b> |

## 1 Inledning

I augusti 2011 trädde lagen (2011:866) och den kompletterande förordningen (2011:867) om flygplatsavgifter i kraft. Den svenska lagstiftningen innebär att Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/12/EG av den 12 mars 2009 om flygplatsavgifter genomförs i Sverige. Genomförandet håller sig nära direktivets bokstav och går inte utöver de minimikrav som direktivet ställer upp.

Centralt i den svenska lagstiftningen är möjligheten för flygplatsanvändare och flygplatshavare att hänskjuta tvist om förändringar i flygplatsavgifter till Transportstyrelsen. I det fall flygplatshavare och flygplatsanvändare inte kan komma överens om förändringar i systemet för eller nivån på flygplatsavgifter kan endera parten hänskjuta tvist om detta till Transportstyrelsen. Transportstyrelsen har sedan att avgöra tvisten och fatta beslut. Transportstyrelsens beslut är överklagningsbart till förvaltningsrätten.

Enligt 2 § i förordningen om flygplatsavgifter ska Transportstyrelsen årligen offentliggöra en rapport om den verksamhet som bedrivits med stöd av lagen om flygplatsavgifter. Denna rapport utgör denna årliga rapport för 2011 och 2012. Eftersom lagstiftningen trädde i kraft andra halvåret 2011 och den verksamhet som Transportstyrelsen bedrivit löper under perioden september 2011 till och med april 2012 har ingen särskild rapport för 2011 lämnats.

Vidare innehåller rapporten kommentarer till lagstiftningen och dess tillämpning och en analys av densamma i baserat på Transportstyrelsens erfarenheter av att tillämpa lagstiftningen för första gången.

## 2 Transportstyrelsen 2011–2012

Enligt lagstiftningen om flygplatsavgifter har Transportstyrelsen fyra uppgifter:

1. Transportstyrelsen ska hantera och besluta i hänskjutna tvister om förändringar i systemet för eller nivån på flygplatsavgifter vid flygplatser som omfattas av lagen (18 § i lagen);
2. Transportstyrelsen ska pröva ansökningar om att utse en sammanslutning av flygplatser till ett flygplatsnät (3 § i förordningen);
3. Transportstyrelsen ska offentliggöra vilka flygplatser som lagen omfattar (3 § i lagen);
4. Transportstyrelsen ska samarbeta med Europeiska kommissionen i deras arbete med den rapport som ska sammanställas enligt artikel 12.1 i direktivet (25 § i lagen).

Därutöver ger förordningen Transportstyrelsen rätt att utfärda föreskrifter för verkställighet av lagen (4 § i förordningen).

Under den aktuella perioden (2011-2012) har Transportstyrelsen bedrivit verksamhet som faller under punkt 1 och 3.

Transportstyrelsen har på sin externa webbplats offentliggjort att endast Stockholm Arlanda flygplats omfattades av lagen 2011 och 2012, vilket framgår av den offentliga luftfartsstatistiken.<sup>1</sup> Transportstyrelsen har baserat den bedömningen på senast tillgänglig statistik vid tillfället, dvs. Trafikanalys publikation Luftfartsstatistik 2010 och 2011. En första bedömning gjordes hösten 2011 baserat på 2010 års statistik. Bedömning upprepades i ljuset av den statistik som publicerades under våren 2012 för 2011. I båda fallen var det endast Stockholm Arlanda flygplats som omfattades av lagstiftningen. Göteborg Landvetter flygplats ligger dock precis under tröskeln med drygt 4,9 miljoner passagerarrörelser per år.

I september 2011 inledde Swedavia sin samrådsprocess för avgifter 2012, vilket var första gången under den nya lagen. Transportstyrelsen fick många frågor från både Swedavia och flygplatsanvändare kring lagen och dess tolkning. Under samrådsprocessen deltog Transportstyrelsen vid samrådsmöten som observatör.

---

<sup>1</sup> <http://www.transportstyrelsen.se/sv/Luftfart/Flygplatser-och-flygtrafiktjanst/Tillsyn-av-flygplatsavgifter/>

Under hösten 2011 pågick ett intensivt arbete på Transportstyrelsen för att förbereda handläggningen av en eventuell hänskjuten tvist. Eftersom lagen var ny ägnades en betydande arbetsinsats till att upprätta rutiner och metoder för ett sådant ärende.

Den 12 december fattade Swedavia beslut om flygplatsavgifter för 2012, inkl. för Stockholm Arlanda flygplats. Flera flygplatsanvändare hänsköt tvist om detta beslut till Transportstyrelsen. Transportstyrelsen tillsatte då en intern beredningsgrupp med bred kompetens för att hantera den hänskjutna tvisten.

Transportstyrelsen beslöt att hantera ärendet genom skriftväxling med parterna. Baserat på de hänskjutande parternas inlagor och Swedavias skrivelse med anledning av dessa detta fattade Transportstyrelsen ett interimistiskt beslut den 25 januari 2012 (se bilaga 1 för beslutet i sin helhet). Beslutet innebar att Swedavias beslut av den 12 december 2011 inte fick träda ikraft då Transportstyrelsen ansåg att mer tid behövdes för en grundlig analys av den hänskjutna tvisten.

I den fortsatta handläggningen valde Transportstyrelsen att begära in de underlag Swedavia presenterat vid samrådet och fortsätta skriftväxlingen med parterna. Den 3 april fattade generaldirektör Staffan Widlert beslut i ärendet (se bilaga 2 för Transportstyrelsens beslut). Beslutet innebar i korthet att Swedavia inte fick införa den avgift per avresande passagerare som avsåg täcka kostnader för personer med funktionshinder (PRM), då ingen motsvarande sänkning gjorts av den allmänna passageraravgiften som tidigare täckte dessa kostnader. Transportstyrelsen angav i skälen till beslutet detaljerade synpunkter på den information som Swedavia redovisat i samband med samråden och påtalade brister. Ingen part överklagade beslutet.

Eftersom detta var första gången som lagstiftningen tillämpades påbörjades därefter en utvärdering av Transportstyrelsens arbete. Den sammanfattande bedömningen är att det skriftliga förfarande som använts fallit väl ut och kan utgöra mall för eventuella framtida ärenden. Därutöver lyftes ett antal frågeställningar med bäring på lagstiftningen och dess tillämpning (se avsnitt 3).

Under senvåren 2012 och framåt har Transportstyrelsen fått frågor från Swedavia och berörda flygföretag kring möjligheten att utse en sammanslutning av flygplatser till flygplatsnät då lagstiftningen upplevts som otydlig. Hösten 2012 deltog Transportstyrelsen som observatör vid de två samrådsmöten som Swedavia arrangerade. Många frågor rörde definitionen av flygplatsnät och konsekvensen av att utses till flygplatsnät.

Transportstyrelsen tog fram en promemoria för att försöka klarlägga vissa begrepp (se bilaga 3 för PM:an i sin helhet).

### 3      **Kommentarer till lagstiftning och dess tillämpning**

#### **Lagens räckvidd och begreppet flygplatsnät**

Lagen följer i de flesta avseenden det underliggande EU-direktivets bokstav. Så är också fallet när det gäller lagens räckvidd. Direktivet anger att åtminstone flygplatser med minst fem miljoner passagerarrörelser omfattas av direktivet. Lagens räckvidd är identisk.

Logiken bakom direktivets formulering av räckvidden är rimlig då mindre flygplatser antas ha ringa inverkan över landsgränserna och därför saknas, enligt subsidiaritetsprincipen, skäl att lagstifta på unionsnivå. Samtidigt är ett bokstavstroget genomförande i Sverige inte helt oproblematiskt. Regeringen har genom sitt beslut den 19 mars 2009 fastställt ett nationellt basutbud av flygplatser som staten på sikt bör ansvara för att tillhandahålla.<sup>2</sup> Detta basutbud består av tio statliga flygplatser. Innebörden av att en (statlig) flygplats tillhör basutbudet är att denna inte får läggas ned utan regeringens godkännande, även om den går med förlust.

I propositionen 2009/10:16 Ändrad verksamhetsform för flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket föreslog regeringen att ägandet och driften av dessa flygplatser skulle flyttas över i ett av staten helägt aktiebolag (Swedavia AB), istället för att ägas och drivas av Luftfartsverket vilket fram till dess varit fallet. Vidare framgår av propositionen att regeringens avsikt är att finansieringen av basutbudet ska ske inom Swedavia: *"Finansieringen bedöms kunna hanteras genom att medel överförs från lönsamma delar av verksamheten."* Swedavias konstruktion bygger alltså på korssubventionering mellan flygplatser för att upprätthålla det nationella basutbudet.

Eftersom Stockholm Arlanda flygplats är den största flygplatsen i basutbudet med störst antal passagerarrörelser genereras de största kommersiella intäkterna, dvs. intäkter inte direkt kopplade till avgifter för att tillhandahålla flygplats, vid denna flygplats. Förenklat kan man därför säga att överskott genererade vid Stockholm Arlanda flygplats förväntas täcka eventuella underskott i verksamheten vid andra flygplatser i basutbudet. Samtidigt innebär, som tidigare nämnts, lagen om flygplatsavgifter att bara Stockholm Arlanda flygplats omfattas av lagen.

Konstruktionen innebär en spänning mellan Swedavias uppdrag visavi tillhandahållandet av basutbudet av flygplatser och kraven som följer av lagen om flygplatsavgifter. Det följer av de principer som etablerats

---

<sup>2</sup> Dnr. N2009/2391/TR.

internationellt (via ICAO) att korssubventionering i princip inte är tillåtet. Det bör dock påpekas att ICAO:s policydokument inte är direkt bindande, utan har karaktären av riktlinjer. Samtidigt refererar beaktandesatserna i flygplatsavgiftsdirektivet till ICAO:s principer. ICAO:s principer får anses vara vägledande i genomförandet av lagen.

Kostnaderna för att tillhandahålla t.ex. flygplats eller flygtrafiktjänst täcks av brukarna genom avgifter, men dessa avgifter ska alltså återspegla faktiska kostnader. Swedavias uppdrag bygger på korssubventionering, samtidigt som kraven i lagen innebär att Stockholm Arlanda flygplats ska särredovisas och betraktas som en avgränsad enhet.

Det bör dock poängteras att det inte finns något i lagen som förbjuder att intäkter från kommersiell verksamhet förs över till andra delar av Swedavias verksamhet. Uppdelningen kan leda till felaktiga förväntningar på hur överskott genererade på Stockholm Arlanda flygplats ska hanteras från flygplatsanvändarnas sida. Detta skapar otydlighet kring statens styrning av Stockholm Arlanda flygplats i synnerhet och basutbudet i allmänhet. Av dessa skäl hade det varit att föredra om hela basutbudet av flygplatser omfattades av lagen.

Lagstiftaren har dock delvis förutsett denna situation genom att direktivet och därmed den svenska lagen innehåller begreppet *flygplatsnät*. Av lagstiftningen framgår att en sammanslutning av flygplatser kan ansöka hos Transportstyrelsen om att bli ett flygplatsnät. Transportstyrelsen har sedan att fatta beslut om ansökan kan bifallas. Kravet för ett bifall är i princip att en gemensam ledningsenhet finns för flygplatsnätet. I skrivande stund har Swedavia inte ansökt om att bli ett flygplatsnät.

Vidare framgår av lagstiftningen att ett flygplatsnät får ha ett *gemensamt avgiftssystem*. Begreppet gemensamt avgiftssystem definieras dock inte i lagen och ingen vägledning finns i lagens förarbeten, direktivet inklusive dess beaktandesatser eller kommissionens meddelande som förekom kommissionens förslag till direktiv. Samtidigt kan antas att lagstiftaren med ett gemensamt avgiftssystem rimligtvis menar en situation där avgifterna sätts för att gemensamt täcka flygplatsnätets samlade kostnader, dvs. korssubventionering är tillåten, inte bara vad avser kommersiella intäkter utan också för avgifter kopplade till tillhandahållandet av flygplats. Exempelvis kan ett gemensamt avgiftssystem innebära en gemensam passageraravgift för ett flygplatsnät där avgiftsnivån är densamma vid alla flygplatser och därmed inte nödvändigtvis återspeglar kostnaderna vid en enskild flygplats, utan avgiften har satts utifrån de totala kostnaderna för hela flygplatsnätet.



Sammanfattningsvis finns många oklarheter kring begreppen flygplatsnät och gemensamt avgiftssystem, vilket lett till många frågor från Swedavia och flygplatsanvändare. För att försöka möta denna efterfrågan skrev Transportstyrelsen en promemoria som distribuerats till Swedavia och de flygplatsanvändare som deltagit i Swedavias samrådsprocess (se bilaga 3 för PM:an). Det hade varit att föredra om lagstiftningen varit tydligare.

#### **Principen om ”en affär”**

I direktivets andra beaktandesats slås fast att direktivet inte tar ställning till medlemsländernas rätt att bestämma i vilken utsträckning kommersiella intäkter ska subventionera flygplatsavgifter. Följaktligen så berör inte direktivet frågan. Inte heller den svenska lagstiftningen eller dess förarbeten berör frågan. I det fall kommersiella intäkter i sin helhet subventionerar flygplatsavgifter brukar kallas principen om ”en affär” (single till), medan dess motsats, ingen subventionering brukar kallas ”delad affär” (dual till).

Traditionellt har Luftfartsverket använt åtminstone delar av de kommersiella intäkterna till att subventionera flygplatsavgifterna, vad man närmast kan kalla en ”hybridaffär”. Eftersom den svenska lagstiftaren inte tagit ställning till vilken princip som ska gälla är det öppet för båda principerna eller en blandning av de två. Otydligheten kring principerna har lett till att Swedavia och flygplatsanvändarna enligt Transportstyrelsens mening har olika tolkning kring hur dessa ska tillämpas. Här finns också en koppling till korssubventioneringen. I en situation där principen om ”en affär” tillämpas strikt på Stockholm Arlanda flygplats så blir korssubventionering med hjälp av kommersiella intäkter i stort sett omöjlig. Man kommer alltså tillbaka till frågan om Swedavias konstruktion och frågan om flygplatsnät.

#### **KPI**

I lagens 22 § anges att Transportstyrelsen i hänskjutna tvister särskilt ska beakta bl.a. hur en avgiftsökning förhåller sig till konsumentprisindex. Någon ytterligare vägledning till hur denna jämförelse ska göras ges inte i förarbeten eller i den kompletterande förordningen. Handläggningen av den hänskjutna tvisten under 2012 visade att bestämmelsen inte är helt oproblematiske. Flera detaljerade tekniska frågor uppstod, vilket delvis redogörs för i skälen till det slutliga beslutet. Bland annat uppstår frågan om vid vilka tidpunkter som en jämförelse med KPI ska göras. Är det t.ex. tidpunkten för beslut om flygplatsavgifter, eller är det ett årsgenomsnitt som ska användas.

#### **Årliga samråd**

Enligt 8 § i lagen ska flygplatshavaren samråda med flygplatsanvändarna minst en gång per år. Samrådskravet och därmed vidhängande informationskrav är, tillsammans med möjligheten till tvistlösning, centralt för lagstiftningen. Samrådet och informationskraven ska ge flygplatsanvändarna en tillräcklig insyn i flygplatsen ekonomi och förklara

avgiftsnivåerna. Samrådskravet är inte avhängigt att ett förslag till förändrat avgiftssystem eller avgiftsnivå presenteras. Samråd ska alltid ske minst en gång per år.

Även instruktionen till Transportstyrelsen i 22 § om hur en tvist ska avgöras pekar på att genomförandet av samrådet ska särskilt beaktas. Möjligheten att hänskjuta tvist är dock begränsad till de tillfällen då systemet för eller nivån på avgifter har ändrats. I det fall en flygplatshavare lämnar avgiftssystemet oförändrat, både till struktur och nivå, finns ingen möjlighet att hänskjuta tvist.

Ett oförändrat avgiftssystem kan innebära t.ex. en för hög avgift om kostnaderna sjunker jämfört med tidigare. I sådana fall ger lagstiftningen dock ingen möjlighet till tvistlösning. Det ger inte heller någon möjlighet att klaga på uteblivet samråd så länge inte systemet för eller nivån på avgifter är oförändrat.

#### **Föreskrifter**

Enligt förordningen har Transportstyrelsen rätt att besluta om genomförandeföreskrifter. Transportstyrelsen analyserar för tillfället i vilken utsträckning detta mandat kan användas för att arbeta med de otydligheter och svårigheter som identifierats i arbetet med den hänskjutna tvisten. När det gäller begränsningen i möjligheterna att hänskjuta tvist till de fall där systemet för eller nivån på avgifter har förändrats kan dock bara åtgärdas genom en lagändring.

## Bilaga 1 Transportstyrelsens interimistiska beslut



Beslut

1 (3)

Datum  
2012-01-25Dnr/Beteckning  
TSL 2012-448

Kopia III  
Braathens Aviation AB  
IATA  
SAS AB  
Svenska Direktflyg AB  
Svenska flygbranschen  
TUIFly Nordic AB

Swedavia AB  
109 45 Stockholm-Arlanda

**Part:**  
Swedavia AB  
556797-0818  
190 45 Stockholm-Arlanda

### Hänskjuten tvist om Swedavias flygplatsavgifter vid Arlanda 2012

#### Transportstyrelsens beslut

Transportstyrelsen beslutar att Swedavias ändringsbeslut av den 12 december 2011 om flygplatsavgifter vid Stockholm Arlanda flygplats inte får träda i kraft förrän Transportstyrelsen fattat slutligt beslut i den hänskjutna tvist kring ändringsbeslut som Transportstyrelsen för närvarande handlägger.

#### Redogörelse för ärendet

Den 30 november 2011 hänsköt SAS AB, Svenska Flygbranschen och IATA, som ombud för medlemsföretagen British Airways, Delta, Finnair, KLM, Lufthansa och Swiss, tvist till Transportstyrelsen om Swedavias ändringsbeslut om flygplatsavgifter av den 12 december 2011 med hänvisning till lagen om flygplatsavgifter. Den 31 december gjorde Braathens Aviation AB samma sak och den 2 januari 2012 hänsköt även Svenska Direktflyg AB och TUIFly Nordic AB tvist i samma ärende. Samtliga inlagor inkom inom den tidsfrist om tre veckor som anges i 19 § i lagen.

Sammanfattningsvis anser samtliga parter att Transportstyrelsen ska underkänna Swedavias ändringsbeslut, ålägga Swedavia att hålla nya samråd och utforma krav på vilken information dessa samråd ska baseras på. SAS AB anser också att Transportstyrelsen bör klargöra om lagen gäller

Transportstyrelsen  
Luftfartsavdelningen  
601 73 Norrköping  
Besöksadress  
Clai Kyrkogata 35, Norrköping

Telefon 0771-503 503  
Telefax 011-18 52 56  
[www.transportstyrelsen.se](http://www.transportstyrelsen.se)  
[luftfart@transportstyrelsen.se](mailto:luftfart@transportstyrelsen.se)

Anders Bäckstrand  
Enheten för ekonomisk tillsyn  
[anders.backstrand@transportstyrelsen.se](mailto:anders.backstrand@transportstyrelsen.se)  
010-495 36 08

Stockholm Arlanda flygplats eller hela Swedavias flygplatsnät. IATA formulerar sina krav utifrån att Transportstyrelsen bör bestämma en metod för hur flygplatsavgifterna ska beräknas och utifrån denna bestämma avgifterna för 2012 efter att ha granskat Swedavias underlag vad gäller intäkter, kostnader och trafikutveckling och andra nödvändiga antaganden.

#### Skäl för beslutet

Enligt 18 § lagen (2011:866) om flygplatsavgifter får varje part som berörs av beslut om flygplatsavgifter som avses i 12 § i lagen, hänskjuta tvister om sådana beslut till Transportstyrelsen.

Enligt lagens 20 och 21 §§ ska Transportstyrelsen senast fyra veckor efter att en tvist hänskjutits fatta ett interimistiskt beslut om huruvida ändringen kan träda i kraft eller inte, om inte ett slutligt beslut kan fattas inom samma tid. Slutligt beslut ska fattas så snart som möjligt och senast inom fyra månader från det att ärendet inleddes. Perioden får förlängas med två månader om det finns synnerliga skäl. Dessa skäl ska i så fall anges.

Lagen gäller, enligt 2 §, för den flygplats med högsta antalet passagerarrörelser och de flygplatser med mer än 5 miljoner passagerarrörelser. Endast Stockholm Arlanda flygplats omfattas därför av lagen i nuläget, varför det bara är möjligt att hänskjuta en tvist om beslut som avser flygplatsavgifter vid denna flygplats. Samtliga parter som hänskjutit tvist till Transportstyrelsen har gjort detta i allmänna ordalag och man hänskjuter tvist kring Swedavias beslut i allmänhet. SAS AB begär dock uttryckligen att Transportstyrelsen ska klargöra rättsläget. Transportstyrelsen har endast att beakta hur Swedavias ändringsbeslut påverkar Stockholm Arlanda flygplats då lagen endast gäller denna flygplats.

Vidare undantas, enligt 4 §, bl.a. avgifter som tas ut med stöd i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2006 av den 5 juli 2006 om rättigheter i samband med flygresor för personer med funktionshinder och personer med nedsatt rörlighet. Flera parter tar upp den enhetliga avgift Swedavia avser införa på samtliga sina flygplatser med stöd i denna lagstiftning (PRM-avgift). Ändringsbeslut av en sådan avgift omfattas inte av lagen om flygplatsavgifter och tvister kring sådana beslut är därmed inte möjliga att hänskjuta till Transportstyrelsen i den mening som avses i lagen om flygplatsavgifter.

Assistansverksamheten som Swedavia efter ändringsbeslutet avser finansiera med en separat PRM-avgift, finansieras i nuläget via passageraravgiften, vilken är en del av de flygplatsavgifter Swedavia tar ut vid Stockholm Arlanda flygplats. Swedavias förslag till ändringsbeslut innebär därför att assistansverksamheten lyfts ut ur kostnadsbasen för

passageraravgiften och särredovisas, vilket kan antas utgöra en förändring i systemet för flygplatsavgifter. Transportstyrelsens slutsats blir därför att det finns skäl att anta att den ändring av avgifterna som Swedavia har beslutat om kan vara i strid med bestämmelserna i lagen om flygplatsavgifter.

Transportstyrelsen anser dock att en närmare analys av de skäl som framförts av de parter som hänskjutit tvist är nödvändig för att slutligt kunna avgöra om Swedavia levt upp till lagens krav eller inte. Det är inte möjligt att avgöra detta inom fyra veckor. Swedavias ändringsbeslut får därför inte träda i kraft innan Transportstyrelsen fattat slutligt beslut i enlighet med 21 § lagen om flygplatsavgifter.

#### Hur man överklagar

Detta beslut gäller omedelbart och kan inte överklagas.

Beslut i detta ärende har fattats av ställföreträdande luftfartsdirektör Gunnar Ljungberg. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog Johnny Andersson, jurist, Anders Gradin, sakkunnig, Simon Posluk, enhetschef och Anders Bäckstrand, ekonom, den senare föredragande.



Gunnar Ljungberg  
Ställföreträdande Luftfartsdirektör

## Bilaga 2

# Transportstyrelsens slutliga beslut

---

Beslut  
Datum  
2012-04-03

1 (10)

**Hänskjutande parter:**

1. Air France
2. Braathens Aviation AB
3. British Airways Plc
4. Delta Air Lines Inc.
5. Finnair
6. KLM
7. Lufthansa
8. SAS AB
9. Svenska Direktflyg AB
10. Svenska flygbranschen
11. Swiss
12. TUIFly Nordic AB

IATA är ombud för 1, 3–7 och 11.

**Motpart:**

Swedavia AB

**Hänskjuten tvist om Swedavias flygplatsavgifter vid Arlanda 2012****Transportstyrelsens beslut**

Transportstyrelsen beslutar att Swedavia AB:s ändringsbeslut av den 12 december 2011 när det gäller flygplatsavgifter vid Stockholm Arlanda flygplats inte får träda i kraft.

**Redogörelse för ärendet**

Den 30 december 2011 hänsköt SAS AB, Svenska flygbranschen och IATA, som ombud för medlemsföretagen Air France, British Airways, Delta Air Lines, Finnair, KLM, Lufthansa och Swiss, tvist till Transportstyrelsen om Swedavia AB:s (härefter Swedavia) ändringsbeslut om flygplatsavgifter av den 12 december 2011 med hänvisning till lagen om flygplatsavgifter. Den 31 december gjorde Braathens Aviation AB samma sak och den 2 januari 2012 hänsköt även Svenska Direktflyg AB och TUIFly Nordic AB tvist i samma ärende.

Den 25 januari 2012 fattade Transportstyrelsen ett interimistiskt beslut i ärendet med innebörden att Swedavias ändringsbeslut av den 12 december

Transportstyrelsen  
Generalkontor  
601 73 Norrköping  
Besöksadress  
Olai Kyrkogata 35, Norrköping

Telefon 0771-503 503  
Telefax 011-18 52 56  
www.transportstyrelsen.se  
kontakt@transportstyrelsen.se

Anders Bäckstrand  
anders.backstrand@transportstyrelsen.se  
010-495 36 08

2011 inte fick träda i kraft förrän Transportstyrelsen fattat slutligt beslut i ärendet.

**Parternas yrkanden m.m.**

Samtliga parter som hänskjutit tvist till Transportstyrelsen (härefter parterna) begär att Transportstyrelsen ska underkänna Swedavias ändringsbeslut, lägga Swedavia att hålla nya samråd och utforma krav på vilken information dessa samråd ska baseras på. SAS AB anser också att Transportstyrelsen bör klargöra om lagen gäller Stockholm Arlanda flygplats eller hela Swedavias flygplatsnät. Samtliga parter kräver också att Swedavias incitamentsprogram ska anses vara en del av systemet för flygplatsavgifter och därmed en del av samrådet. De bolag som IATA företräder formulerar sina krav utifrån att Transportstyrelsen bör bestämma en metod för hur flygplatsavgifterna ska beräknas och utifrån denna bestämma avgifterna för 2012 efter att ha granskat Swedavias underlag vad gäller intäkter, kostnader och trafikutveckling och andra nödvändiga antaganden.

Swedavia anför i sitt underlag inför samrådet att enligt prognoserna så kommer intäkten per passagerare, sett till Swedavia som helhet, att falla. Detta tillsammans med en hög grad passagerarrelaterade avgifter och höga fasta kostnader gör att Swedavia ser ett behov av att höja avgifterna för att tillhandahålla flygplats i allmänhet.

Parterna anser att Swedavias argumentation är bristfällig och att Swedavias argument inte är relevanta. Parterna anser inte att Swedavia visat att flygplatsavgifterna bör höjas. Parterna anför vidare att införandet av en särskild avgift för att täcka kostnaderna för assistans till personer med funktionshinder inte är acceptabelt utan att samtidigt justera andra avgifter.

Swedavia framför även att man inte har genomfört någon förändring av flygplatsavgifter som omfattas av lagen om flygplatsavgifter. Kostnaderna för PRM-assistans har täckts av intäkter från den kommersiella verksamheten. Det saknas således, enligt Swedavia, lagstöd för att hänskjuta en tvist avseende det beslut som fattats av Swedavia till Transportstyrelsen. Transportstyrelsen har därför enligt Swedavia inte lagligt stöd för att pröva begäran om att hänskjuta tvist och Transportstyrelsen bör istället omgående via ett slutligt beslut ogilla de framställda yrkandena. Inte heller bonusprogrammen är möjliga att hänskjuta tvist om enligt Swedavia då dessa inte ändrats i beslutet av den 12 december 2011. När det gäller incitamentsprogrammen så anför Swedavia att dessa inte ändras genom beslutet av den 12 december 2011 och att det därför inte är möjligt att hänskjuta tvist om dessa med hänvisning till detta beslut.

Braathens Aviation AB, SAS AB, Svenska flygbranschen och de bolag IATA företräder anför att man underkänner Swedavias argumentation. Man anser att införandet av PRM-avgiften utan motsvarande sänkning av passageraravgiften innebär en höjning av passageraravgiften och därmed kan Transportstyrelsen pröva ärendet i enlighet med lagen om flygplatsavgifter.

Braathens Aviation AB, SAS AB och Svenska flygbranschen framför också att eftersom Swedavia inte har anmält flygplatsnät i lagens mening bör redovisningen och samrådet tydligt utgå från Stockholm Arlanda flygplats. Ingen korssubventionering bör vara möjlig. Dessa parter framför också att Swedavia bör samråda om hela systemet för flygplatsavgifter då detta övertagits av Luftfartsverket och inget samråd skett efter att Swedavia bildades.

De bolag som IATA företräder pekar framför allt på bristen på metod och att Swedavias beslut bryter mot andan i det underliggande direktivet och ICAO:s principer för flygplatsavgifter.

Swedavia anför att lagen endast gäller Stockholm Arlanda Airport och att parternas argumentation inte förändrar detta förhållande.

#### **Skäl för beslutet**

Enligt 18 § i lagen (2011:866) om flygplatsavgifter får varje part som berörs av ett beslut om flygplatsavgifter av den typ som avses i 12 §, hänskjuta tvister om sådana beslut till Transportstyrelsen. 12 § i lagen reglerar kraven på samråd vid beslut om en förändring i systemet för flygplatsavgifter eller nivån på avgifterna.

Lagen gäller, enligt 2 §, för den flygplats som har det högsta antalet passagerarrörelser och de flygplatser som har fler än 5 miljoner passagerarrörelser. Vidare undantas, enligt 4 §, avgifter för flygtrafiktjänster för flygning på sträcka, avgifter som tas ut som ersättning för sådana mark-tjänster som anges i bilagan till lagen (2000:150) om marktjänster vid flygplatser och avgifter som tas ut för att finansiera assistans till passagerare med funktionshinder och passagerare med nedsatt rörlighet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2006 av den 5 juli 2006 om rättigheter i samband med flygresor för personer med funktionshinder och personer med nedsatt rörlighet (PRM-förordningen).

I sin prövning ska Transportstyrelsen enligt 22 § i lagen, om detta återopats, särskilt beakta:

1. om bestämmelserna om samråd i 8–12 §§ har iakttagits på ett godtagbart sätt,



2. hur en beslutad prishöjning förhåller sig till utvecklingen av konsumerprisindex, och
3. hur flygplatsens ledningsenhet har offentliggjort ett beslut om ändring av flygplatsavgifter enligt 13 § andra stycket.

I författningskommentaren till 22 § anges dessutom att "[a]et kan även finnas andra skäl som kan vara värda att väga in i bedömningen. [...] Det får bli en fråga för de rättslämpande instanserna att pröva om sådana andra skäl föreligger."<sup>1</sup>

I det bakomliggande direktivets nionde beaktandesats hänvisas till ICAO:s strategi för flygplatsavgifter och dess krav på avgifternas kostnads samband och icke-diskriminering.<sup>2</sup>

När det gäller lagens informationskrav vid samråd framgår dessa av 7 § i lagen, där det anges att informationen som ska tillhandahållas vid ordinarie samråd ska åtminstone omfatta:

1. en förteckning över de olika tjänster och infrastrukturer som tillhandahålls i utbyte mot de flygplatsavgifter som tas ut,
2. en beskrivning av den metod som används för att fastställa flygplatsavgifterna,
3. en redovisning av den övergripande kostnadsstrukturen för de faciliteter och tjänster som flygplatsavgifterna avser,
4. en redovisning av inkomsterna av de olika avgifterna och den sammanlagda kostnaden för de tjänster som de omfattar,
5. en redovisning av den faktiska användningen av flygplatsens infrastruktur och utrustning under viss tid, och
6. en prognos om det förväntade resultatet av alla större planerade investeringar när det gäller deras effekt på flygplatskapaciteten.

ICAO anger i sin policy för flygplatsavgifter principer för vad som bör ingå i en förteckning enligt första punkten ovan.<sup>3</sup>

#### Räckvidden av Transportstyrelsens prövning

Samtliga inlagor med begäran om att hänskjuta tvist till Transportstyrelsen inkom inom den tidsfrist om tre veckor som anges i 19 § i lagen. Samtliga

<sup>1</sup> Regeringens proposition 2010/11:143 Lag om flygplatsavgifter, s. 34

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/12/EG av den 11 mars 2009 om flygplatsavgifter.

<sup>3</sup> ICAO Doc. 9082, ICAO's Policies on Charges for Airport and Air Navigation Services, Eight Edition, 2009, Appendix I.

parter som hänskjutit tvist till Transportstyrelsen har gjort detta i allmänna ordalag och man hänskjuter tvist kring Swedavias beslut i allmänhet. SAS AB begär dock uttryckligen att Transportstyrelsen ska klargöra rättsläget. Transportstyrelsen har, på sin webbplats, offentliggjort att i enlighet med 2 § i lagen omfattas Stockholm Arlanda flygplats i nuläget som enda flygplats i Sverige av lagen om flygplatsavgifter. Det är därför endast möjligt att hänskjuta en tvist om beslut som avser flygplatsavgifter vid denna flygplats. Transportstyrelsen har därför endast att beakta hur Swedavias ändringsbeslut påverkar Stockholm Arlanda flygplats.

När det gäller frågan huruvida Swedavias incitamentsprogram ska anses vara en del av systemet för flygplatsavgifter och därmed vara en del av det samråd som lagen kräver anser Transportstyrelsen att incitamentsprogram utgör en del av systemet för flygplatsavgifter och därför bör inkluderas i samråd om systemet för flygplatsavgifter. Programmens syfte är att sänka flygplatsanvändarnas kostnader för att använda flygplatsen och får därmed anses ha en direkt koppling till systemet för flygplatsavgifter, vilket Transportstyrelsen även tydliggjort i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2010:154) om avgifter, rabatter och igångsättningsstöd för användning av flygplatser. Det kan också konstateras att i Swedavias prislista för flygplatsavgifter för 2011 så refereras till incitamentsprogrammen.

Ingen ändring av incitamentsprogrammen sker dock i Swedavias ändringsbeslut av den 12 december 2011, varför det enligt Transportstyrelsen inte är möjligt att hänskjuta tvist om incitamentsprogrammen med stöd i detta ändringsbeslut. Transportstyrelsen avser därför inte vidare pröva huruvida incitamentsprogrammen uppfyller lagens krav.

#### *Kan tvisten tas upp till prövning?*

Flera parter tar upp den enhetliga avgift (PRM-avgift) Swedavia avser införa på tio av sina flygplatser med stöd i PRM-förordningen och dess förhållande till flygplatsavgifterna. Ändringsbeslut av PRM-avgift omfattas inte av lagen om flygplatsavgifter, och tvister kring sådana beslut är därmed inte möjliga att hänskjuta till Transportstyrelsen i den ordning som avses i lagen om flygplatsavgifter.

Assistansverksamheten som Swedavia, efter ändringsbeslutet, avser finansiera med en separat PRM-avgift, finansieras dock i nuläget via passageraravgiften. Passageraravgiften är en del av de flygplatsavgifter Swedavia tar ut vid Stockholm Arlanda flygplats. Swedavias förslag till ändringsbeslut innebär därför att assistansverksamheten lyfts ut ur kostnadsbasen för passageraravgiften och särredovisas, vilket utgör en förändring i systemet för flygplatsavgifter i lagens mening. Transportstyrelsen anser därför att det är möjligt att, till Transportstyrelsen i enlighet med 18 § i lagen om flyg-

platsavgifter, hänskjuta tvist om Swedavias ändringsbeslut av den 12 december 2011, när det gäller passageraravgiften vid Stockholm Arlanda flygplats.

*Har samrådet utförts i enlighet med lagens krav?*

I sin prövning har Transportstyrelsen särskilt att beakta de aspekter som beskrivs i 22 §. Samtliga parter hänvisar till hur samrådet skötts, avseende den information som tillhandahållits. Ingen part berör dock kraven i 8,10–11 §§, varför Transportstyrelsen inte beaktar dessa i sin prövning. När det gäller informationskraven i 9 § ifrågasätter parterna om tillräcklig information har gjorts tillgänglig, inklusive huruvida kravet på att beskriva metoden för att fastställa avgifter har fullgjorts (se nedan). Flera parter hänvisar till avgiftsförändringens relation till inflationen. Samtliga dessa aspekter ska därför prövas av Transportstyrelsen. Transportstyrelsen anser vidare att det är möjligt att väga in andra skäl än de som lagstiftaren angett i 22 § med stöd av författningskommentaren till denna bestämmelse.

Transportstyrelsen konstaterar att den förteckning som avses i **första punkten** i 9 § inte återfinns i Swedavias underlag för samrådet om flygplatsavgifter, vilket Transportstyrelsen tagit del av. Inte heller finns någon referens till Swedavias webbplats, eller liknande, där informationen gjorts tillgänglig. ICAO har tagit fram principer för hur en sådan förteckning kan ställas upp.<sup>4</sup>

Den beskrivning av metoden för att fastställa avgifterna som efterfrågas i **andra punkten** i 9 § saknas. Swedavia redovisar en jämförelse med andra flygplatser i Europa och för ett marknadsbaserat resonemang kring rimligheten i förslaget till avgiftsförändringar. Transportstyrelsen anser att i lagens mening är detta resonemang inte relevant då flygplatsavgifter, enligt ICAO:s principer, ska visa ett samband med kostnad att tillhandahålla flygplatsen och nödvändiga vidhängande tjänster. ICAO:s närmare principer för flygplatsavgifter bör därför enligt Transportstyrelsen, där så är lämpligt, vara vägledande i prövningen av en hänskjuten tvist.<sup>5</sup> Swedavia har inte visat hur man fastställt flygplatsavgifterna vid Stockholm Arlanda flygplats med bas i kostnader för tjänster och infrastrukturer, i enlighet med den förteckning som krävs enligt första punkten.

Transportstyrelsen anser att, i enlighet med ICAO:s principer, ska beskrivningen av metoden för att fastställa flygplatsavgifter vid Stockholm

<sup>4</sup> ICAO Doc. 9082, ICAO's Policies on Charges for Airport and Air Navigation Services, Eight Edition, 2009, Appendix I.

<sup>5</sup> ICAO Doc. 9082, ICAO's Policies on Charges for Airport and Air Navigation Services, Eight Edition, 2009, sid. 8–14. Ytterligare vägledning finns också i ICAO Doc. 9562, Airport Economics Manual, Second Edition, 2006.

Arlanda flygplats ha flygplatsens totala kostnader för att tillhandahålla flygplatsen och nödvändiga vidhängande tjänster som utgångspunkt. I redovisningen av kostnaden kan skäligen belopp för kapitalkostnader, skälig avkastning på eget kapital samt avskrivningar av tillgångar ingå. Även kostnader för underhåll, drift, ledning och administration bör framgå. I redovisningen ska också de totala kostnaderna minskas med totala intäkter som kan kopplas till tillhandahållandet av flygplatsen och nödvändiga vidhängande tjänster. På samma sätt ska bidrag från den kommersiella verksamheten som uppkommit genom driften av flygplatsen för flygplatsanvändarna minska de totala kostnaderna framgå.

Swedavia anger vidare i sitt underlag att man tillämpar principen om *en affär (single till)*. Detta innebär att flygplatsens verksamhet och ekonomi hanteras som en enhet. Man skiljer inte redovisningsmässigt på verksamhet sammankopplad med driften av flygplatsen och nödvändiga vidhängande tjänster och kommersiell verksamhet. Alternativet, *delad affär (dual till)*, innebär att kostnaden för att tillhandahålla flygplatsen och nödvändiga vidhängande tjänster ska i sin helhet täckas av flygplatsavgifter från flygplatsanvändarna.

I det underliggande direktivets andra beaktandesats anges att direktivet inte tar ställning till vilken princip som ska tillämpas, utan detta val är upp till medlemsstaterna. I Sverige har traditionellt principen om *en affär* varit gällande. Innan den statliga flygplatsverksamheten 2010 skiljdes ut från Luftfartsverket tillämpades principen om *en affär*, vilket Swedavia fortsatt göra. Swedavia visar också i underlaget att flygplatsavgifterna inte förväntas täcka kostnaderna för att tillhandahålla flygplatsen och nödvändiga vidhängande tjänster. Den kommersiella verksamheten förväntas bidra till att täcka kostnaderna för att tillhandahålla flygplatsen och nödvändiga vidhängande tjänster. I Swedavias beskrivning av metoden för att fastställa avgifterna bör därför tydligt framgå hur principen om *en affär* tillämpats.

Enligt **tredje och fjärde punkten** i 9 §, ska en övergripande redovisning av intäcks- och kostnadsstrukturen för de faciliteter och tjänster som flygplatsavgifterna avser finnas i underlaget. Swedavia presenterar också en tabell där intäkterna specificeras som passagerar- respektive startavgift och där kostnaderna specificeras som direkta, indirekta och kapitalkostnader. Transportstyrelsen anser att den information Swedavia lämnar motsvarar inte kraven i tredje och fjärde punkten i 9 §. En mer detaljerad framställning av framför allt kostnadssidan per facilitet eller tjänst, enligt förteckningen som krävs enligt första punkten i 9 § är rimlig för att ge flygplatsanvändarna en bild av kostnadernas sammansättning och utveckling över tid. Enligt ICAO:s principer ska användare i princip inte betala för tjänster man inte använder. Utan insyn i kostnadernas sammansättning är det omöjligt för flygplatsanvändarna att bedöma avgifternas rimlighet i detta avseende. Det

bör också tydligt framgå vilka kostnader som är tänkta att täckas med vilken avgift, där så är relevant.

Underlaget saknar också den information som krävs i den **femte punkten i 9 §**, en redovisning av den faktiska användningen av flygplatsens infrastruktur och utrustning under en viss tid. Transportstyrelsen anser att denna information exempelvis kan lämnas tillsammans med vad som avses i första punkten.

När det gäller kravet i sjätte punkten i 9 §, information om planerade investeringar, anser Transportstyrelsen att Swedavia uppfyller lagens krav.

Den sammantagna slutsatsen blir att Swedavia inte uppfyllt kraven i 9 §, när det gäller ordinarie samråd. Dessa krav gäller oavsett om flygplatsen avser förändra systemet för flygplatsavgifter eller inte. Underlaget vid en förändring av avgifterna enligt 12 § bör enligt Transportstyrelsen rimligtvis vara mer omfattande än i det fall inga förändringar föreslås.

#### *Är avgiftsförändringen rimlig?*

Flera parter har berört den av Swedavia föreslagna avgiftsförändringen och dess relation till inflationsutvecklingen. Det framgår av lagens 22 §, andra punkten, att avgiftsförändringar ska sättas i relation till den allmänna inflationsutvecklingen i Sverige, mätt som konsumentprisindex. Lagen anger dock inte närmare hur denna relation får se ut. Tidigare fanns ett pristak för flygplatsavgifter vid Luftfartsverkets flygplatser. Pristaket var relaterat till nettoprisindex. Transportstyrelsen anser att öknings av flygplatsavgifter som överstiger motsvarande ökning i konsumentprisindex måste vara särskilt motiverade.

I det nu aktuella fallet innebär Swedavias förslag att en PRM-avgift om 1 krona och 40 öre införs vid Stockholm Arlanda flygplats och att passageraravgiften lämnas oförändrad. Implicit innebär detta en ökning av passageraravgiften med 1 krona och 40 öre under förutsättning att inga andra förändringar sker i kostnadsstrukturen. Passageraravgiften vid Stockholm Arlanda flygplats var enligt Swedavias prislista för 2011, 53 kronor för inrikesavgångar och 90 kronor för utrikesavgångar. För inrikesavgångar innebär den implicita höjningen av passageraravgiften en procentuell ökning om 2,7 procent och för utrikesavgångar, 1,6 procent ökning.

Lagen om flygplatsavgifter anger inte hur jämförelsen med konsumentprisindex ska göras. Transportstyrelsen anser att en jämförelse med senast tillgänglig och relevant statistik, sett på årsbasis och publicerad av Statistiska centralbyrån, bör användas. Eftersom Swedavias ändringsbeslut fattades den 12 december 2011 bör en jämförelse göras med

förändringen i konsumentprisindex mellan januari 2011 och december 2011. Konsumentprisindex ökade med 2,8 procent mellan januari 2011 (306,15) och december 2011 (314,78).<sup>6</sup> En jämförelse under dessa förutsättningar visar att ökningen för både inrikes- och utrikesavgångar ligger under eller strax under utvecklingen av konsumentprisindex. Samtidigt kan konstateras att Swedavias underlag för samrådet ger för lite information för att dra några definitiva slutsatser kring förhållandet till konsumentprisindex.

#### *Sammanfattning*

Sammanfattningsvis bedömer Transportstyrelsen, att med de brister som samrådet uppvisar, så kan inte Swedavias ändringsbeslut av den 12 december 2011 träda i kraft. Av detta följer att eftersom kostnaderna för assistans i enlighet med PRM-förordningen, innan ändringsbeslutet, ingår i Swedavias passageraravgift vid Stockholm Arlanda flygplats, så kan inte Swedavia förändra systemet för flygplatsavgifter vid nämnda flygplats utan att följa lagens krav på samråd i 8–12 §§. Detta då införandet av en PRM-avgift skulle innebära förändring i systemet för flygplatsavgifter, i enlighet med 12 § i lagen om flygplatsavgifter. Även om Swedavia skulle sänka passageraravgiften för att kompensera för en ny PRM-avgift ändras inte detta förhållande, då detta skulle innebära en ändring av nivån på flygplatsavgifterna och kräva samråd.

#### **Hur man överklagar**

Detta beslut kan överklagas. Överklagandet ska vara skriftligt och ni ska ange vilket beslut som överklagas och vilken ändring ni vill ha. Överklagandet ska ställas till Förvaltningsrätten i Linköping men skickas till Transportstyrelsen, Luftfartsavdelningen, 601 73 Norrköping. Överklagandet ska ha kommit till Transportstyrelsen inom 3 veckor från det att ni tog del av detta beslut.

<sup>6</sup> Indextalen inom parentes som de rapporterades på [www.scb.se](http://www.scb.se) den 23 februari 2012 i tabellen KPI, fastställda tal (1980=100).

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Staffan Widlert. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog luftfartsdirektör Ingrid Cherfils, enhetschef Simon Posluk, tf. sektionschef Elin Roos, juristen Johnny Andersson och handläggaren Anders Bäckstrand, den senare föredragande.



Staffan Widlert  
Generaldirektör

## Bilaga 3 Transportstyrelsens PM om flygplatsnät



Promemoria

1 (3)

Datum  
2012-12-12Dnr/Beteckning  
TSL 2012-5833

### Flygplatsnät enligt lag om flygplatsavgifter

*Denna PM tar upp frågeställningar kring möjligheten att ansöka om att definieras som ett flygplatsnät och konsekvenserna ett beslut om att bevilja en sådan ansökan får.*

#### Transportstyrelsens uppdrag

Lagen (2011:866) om flygplatsavgifter (18 §) pekar ut Transportstyrelsen som ansvarig myndighet för att hantera vissa tvister som kan uppstå mellan berörd ledningsenhet vid flygplats och berörda flygplatsanvändare och andra intressenter. Det är endast tvister på grund av beslut som anges i 12 § – förändring i systemet för flygplatsavgifter eller nivån på avgifterna – som kan hänskjutas till Transportstyrelsen för prövning. Enligt lagen har Transportstyrelsen inget tillsynsuppdrag avseende de krav som lagen ställer på flygplatser och flygplatsanvändare.

Transportstyrelsen bör därför inte vara en del i samrådsprocessen mellan flygplats och dess användare. Transportstyrelsen kan därför inte heller uttala sig om hur eventuella situationer ska bedömas, utom i mycket generella ordalag.

Transportstyrelsen vill i denna promemoria klargöra vad lagstiftningen om flygplatsavgifter innebär, i synnerhet avseende möjligheten att utses till flygplatsnät. Promemorian föregriper dock på inget sätt kommande eventuella tvister som hänskjuts till Transportstyrelsen och de ställningstaganden som myndigheten gör i dessa fall.

#### Flygplatsnät

I lagen om flygplatsavgifter finns möjligheten för en flygplatshavare med mer än en flygplats att ansöka om att dessa flygplatser ska definieras som ett flygplatsnät (7 §). I förordningen (2011:867) om flygplatsavgifter utses Transportstyrelsen som den myndighet som beslutar om en ansökan om att

Transportstyrelsen  
Luftfartsavdelningen  
601 73 Norrköping  
Besöksadress  
Olaf Kyrkogata 35, Norrköping

Telefon 0771-503 503  
Telefax 011-18 52 56  
www.transportstyrelsen.se  
luftfart@transportstyrelsen.se

Anders Bäckstrand  
anders.backstrand@transportstyrelsen.se  
010-495 36 08



definiera två eller flera flygplatser som ett flygplatsnät (3 §). Av 5 § i lagen framgår att flygplatsnät definieras som en sammanslutning av flygplatser som utsetts som flygplatsnät av Transportstyrelsen och som drivs av samma ledningsenhet. Transportstyrelsen har därmed att pröva huruvida sammanslutningen av flygplatser är att betrakta som ett nät.

Av det underliggande direktivet (nr 2009/12) om flygplatsavgifter (artikel 4) framgår att ett krav på ett flygplatsnät är att detta drivs av samma ledningsenhet.

I Regeringens proposition 2010/11:143 Lag om flygplatsavgifter (avsnitt 4.5) framgår att, om flera flygplatser har en gemensam ledningsenhet, dvs. en sammanhållen avgiftsättning beslutad av t.ex. en koncernledning där enskilda flygplatschefer inte får fatta beslut om avgifter, så får Transportstyrelsen utnämna dessa till ett flygplatsnät.

När det gäller annan lagstiftning med beröringspunkter till lagen om flygplatsavgifter så gäller följande:

- **Förordningen (2000:151) om marktjänster på flygplats:** enligt 3 § kan flygplatsens ägare eller den som driver flygplats besluta om vad som är att betrakta som ledningsenhet för flygplatsen. Det är alltså möjligt att ha en gemensam ledningsenhet för flera flygplatser vad lagen (2000:150) om marktjänster på flygplats anbelangar. Ett sådant beslut ska dock meddelas Transportstyrelsen.
- **PRM-förordningen (1107/2006):** enligt artikel 2 i förordningen kan ledningsenheten avse både flygplats och ett flygplatssystem. Flygplatssystem definieras inte i förordningen, dvs. det görs ingen referens till andra EU-förordningar där flygplatssystem tidigare var ett begrepp.

#### Vad är ett gemensamt avgiftssystem?

Lagen om flygplatsavgifter definierar inte vad ett gemensamt avgiftssystem är. Propositionen ger inte heller någon närmare vägledning. Av beaktandesats 5 i det underliggande direktivet (nr 2009/12) framgår dock:

*"För att främja den territoriella sammanhållningen bör medlemsstaterna ha möjlighet att tillämpa ett gemensamt avgiftssystem som omfattar ett flygplatsnät. Ekonomiska överföringar som görs mellan olika flygplatser inom sådana nät bör vara förenliga med gemenskapslagstiftningen."*

Av detta framgår att ett gemensamt avgiftssystem får innehålla inslag av korssubventionering mellan flygplatser i ett flygplatsnät så länge detta sker i överensstämmelse med övrig lagstiftning inom unionen. Syftet med

korssubventioneringen bör också framför allt vara att främja territoriell sammanhållning, dvs. det vi i Sverige normalt kallar regionalpolitiska skäl.

När det gäller Swedavia bör detta villkor vara uppfyllt då de flygplatser Swedavia driver ingår i basutbudet som riksdagen ansett nödvändigt av regionalpolitiska skäl.

**Ett gemensamt avgiftssystem får alltså innehålla inslag av korssubventionering och utjämnade avgifter som inte fullt ut återspeglar kostnaden på aktuell flygplats i nätet.**

#### **Redovisningskrav på ett gemensamt avgiftssystem**

Av lagen och dess förarbeten framgår tydligt att ett gemensamt avgiftssystem ska redovisas på ett öppet sätt. Någon ytterligare precisering av vad "öppet sätt" innebär görs dock inte. Rimligen innebär "på ett öppet sätt" att samma informationskrav som lagen ställer på de flygplatser som direkt omfattas av lagen också gäller på hela flygplatsnätet i det fall ett flygplatsnät har ett gemensamt avgiftssystem.

#### **Möjlighet att hänskjuta tvist i ett gemensamt avgiftssystem**

Inte heller när det gäller möjligheten att hänskjuta tvist i ett gemensamt avgiftssystem ger lagstiftningen eller dess förarbeten någon närmare vägledning. Vilka beslut som går att hänskjuta tvist om i ett flygplatsnät med ett gemensamt avgiftssystem går inte att slå fast generellt, utan det kommer avgöras av Transportstyrelsen i varje enskilt fall.

Rimligen bör dock utgångspunkten vara att beslut om flygplatsavgifter i ett flygplatsnät med ett gemensamt avgiftssystem, där en eller flera av flygplatserna uppfyller kraven i 2 § i lagen, går att hänskjuta tvister om. Detta då den eller de flygplatser som omfattas av lagen åtminstone implicit påverkas av avgiftsättningen vid andra flygplatser i nätet.