

## Konsekvensutredning av föreskrifter om hantering av avgifter för flygtrafiktjänst

### Transportstyrelsens förslag:

Vi föreslår nya föreskrifter som ska komplettera den nya förordningen (EU) 2019/317<sup>1</sup> och den redovisning som avser referensperiod 3. Förordningen reglerar tredje referensperioden på en övergripande nivå, men för Sveriges del behövs i vissa fall mer detaljerad reglering för att uppfylla kraven i förordningen. De nya föreskrifterna ska alltså inte ersätta TSFS 2017:7<sup>2</sup>, som reglerar referensperiod 2.

De föreslagna föreskrifterna innehåller t.ex. ändringar avseende datum för inlämningstider, förtydliganden samt regler för hanteringen av kapitalkostnader och investeringar.

### A. Allmänt

För att förbättra kvalitén på flygtrafiktjänster och nätverksfunktioner inom det gemensamma europeiska luftrummet ska det finnas ett prestationssystem samt ett avgiftssystem för flygtrafiktjänster. Avgiftssystemet ska grundas på de beräknade kostnader för flygtrafiktjänster som tjänsteleverantörerna ådragit sig till gagn för luftrumets användare och den fastställda kostnaden för att tillhandahålla flygtrafiktjänster ska delas mellan luftrumets användare.

Förordning (EU) 2019/317 reglerar inrättandet av ett prestations- och avgiftssystem i det gemensamma europeiska luftrummet och avser referensperiod 3 (RP3). Förordning (EU) 2019/317 ersätter förordning (EU) nr 390/2013<sup>3</sup> och förordning (EU) nr 391/2013<sup>4</sup> som reglerade referensperiod 1 och 2 (RP1 och RP2). Genom förordningen fastslås närmare bestämmelser för prestationssystemet. Referensperioden är den tid

<sup>1</sup> Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/317 av den 11 februari 2019 om inrättande av ett prestations- och avgiftssystem i det gemensamma europeiska luftrummet och om upphävande av genomförandeförordningarna (EU) nr 390/2013 och (EU) nr 391/2013.

<sup>2</sup> Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2017:7) om hantering av avgifter för flygtrafiktjänst.

<sup>3</sup> Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 390/2013 av den 3 maj 2013 om inrättande av ett prestationssystem för flygtrafiktjänster och nätverksfunktioner.

<sup>4</sup> Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 391/2013 av den 3 maj 2013 om inrättande av ett gemensamt avgiftssystem för flygtrafiktjänster.

för vilken en prestationsplan ska antas och RP1 avsåg åren 2012-2014, RP2 avsåg åren 2015-2019 och RP3 avser åren 2020-2024.

Enligt förordningen ska en prestationsplan skapas och i denna ska vissa kostnader för flygtrafiktjänst i Sverige ingå. Den prestationsplan som varje stat antar ligger till grund för det avgiftssystem som tillämpas inom EU där luftfartyg som flyger underväg ska betala en avgift för denna flygning som ska motsvara de kostnader för flygtrafiktjänster som uppstått pga. flygningen, s.k. enhetsavgifter. Prestationsplanen ligger även till grund för den ersättning som leverantörerna är berättigad till.

Den svenska prestationsplanen baseras på de underlag om kostnader som leverantörerna av flygtrafiktjänst har skickat in till Transportstyrelsen. Förutom kostnader så ingår mål för kapacitet, miljö och flygsäkerhet i underlaget.

## **1. Vad är problemet eller anledningen till regleringen?**

Dagens föreskrifter, TSFS 2017:7, baseras på och kompletterar förordning (EU) nr 390/2013 och förordning (EU) nr 391/2013. Förordningarna reglerar andra referensperioden (RP2), vilken omfattar perioden år 2015–2019. I februari 2019 trädde en ny förordning i kraft, förordning (EU) 2019/317. Den reglerar en ny tredje referensperiod (RP3), vilken omfattar år 2020–2024.

TSFS 2017:7 behöver fortsätta gälla under ytterligare en tid efter 2019. Detta eftersom förordning (EU) nr 390/2013 och förordning (EU) nr 391/2013, trots att de formellt har upphävts, ska fortsätta att tillämpas för rapportering avseende RP2. Eftersom en ny förordning börjat gälla och de gällande svenska föreskrifterna inte kan upphävas ännu, behövs nya föreskrifter som kompletterar förordning (EU) 2019/317.

## **2. Vad ska uppnås?**

De nya föreskrifterna ska omhänderta ett antal frågeställningar som aktualiserats efter införandet av den nya EU-förordningen inför RP3. Föreskrifterna ska exempelvis förtydliga hanteringen av byte av leverantör av flygtrafiktjänster, inrapportering av underlag samt förändringar av betydelse för leverantörer i den nya förordningen. Målet är föreskrifter som nationellt kompletterar förordningen vid behov.

## **3. Vilka är lösningsalternativen?**

### **3.1 Effekter om ingenting görs?**

Om ingenting görs blir effekterna följande:

- Att det inte kommer att finnas någon nationell reglering av RP3.
- Att Sverige inte kommer att leva upp till de krav som ställs i förordningen.
- Att gränsdragningarna i den kostnadsfördelningsmodell som Sverige använder sig av för uppdelning av kostnader för flygtrafiktjänster mellan avgiftszonerna underväg och terminal inte kommer att vara tydliga och transparenta.
- Att det kommer finnas otydligheter mellan leverantörerna och Transportstyrelsen, till exempel avseende hur, var och när olika uppgifter och underlag ska rapporteras. Detta kan leda till ineffektivitet och högre kostnader både för leverantörerna och för oss själva som tillsynsmyndighet.

### 3.2 Alternativ som inte innebär reglering

Vi kan välja att inte reglera nationellt utan i stället informera leverantörerna via webbplatsen, via e-post eller på branschmöten. En sådan lösning skulle innebära att varje fråga prövas och beslutas separat.

### 3.3 Regleringsalternativ

Vi har, utöver alternativet att inte reglera (se 3.2 ovan), övervägt två olika regleringsalternativ. Dessa presenteras som regleringsalternativ 1–2 nedan.

#### **Regleringsalternativ 1**

Regleringsalternativ 1 innebär att vi föreskriver nationellt på alla områden där förordningen ger oss möjlighet att göra det och där det finns ett behov av kompletterande regler.

En sådan lösning skulle i detalj reglera vilka kompletterande krav som leverantörerna ska uppfylla och hur de ska göra detta. Det skulle bli ett detaljstyrt regelverk som skulle ta tid att förändra och vara oflexibelt för leverantörerna.

I regleringsalternativ 1 skulle det ingå nationell reglering på alla nivåer, exempelvis avseende vilka utrustningar som är ersättningsberättigade av systemet, hur information ska skickas till Transportstyrelsen, vad denna information ska innehålla, inlämningstider och exakt angivande av rapporteringsmaterial.

#### **Regleringsalternativ 2**

Regleringsalternativ 2 innebär att vi förtydligar vissa områden i nationella föreskrifter, och så långt det är möjligt lägger ut kompletterande information på vår webbplats.

Exempel på förtydligade områden skulle kunna vara inlämningstider, kostnadsfördelningsmodellen, tak för kapitalkostnader och ersättningsberättigad CNS-utrustning.

#### **Val av regleringsalternativ**

Vi anser att reglerna måste vara tydliga för såväl leverantörerna som Transportstyrelsen. Leverantörernas storlek och komplexitet varierar och det gör att förutsättningarna också varierar, samtidigt går teknikutvecklingen framåt. Detta gör i sin tur att vissa saker inte lämpar sig i föreskriftsform, utan hellre bör hanteras genom information, t.ex. via webbplatsen.

Regleringsalternativ 2 ger oss större flexibilitet att nationellt anpassa regleringen för den tjänst leverantörerna levererar med beaktande av deras storlek och komplexitet m.m.

Transportstyrelsen har valt att gå vidare med regleringsalternativ 2.

#### **4. Vilka är berörda?**

Leverantörer av flygtrafiktjänster är berörda av reglerna. I dagsläget är det ca 40 leverantörer som berörs av förordning (EU) 2019/317 och de nationella kraven. Till detta får man räkna eventuella nya aktörer som kommer in på den konkurrensutsatta delen av marknaden.

Transportstyrelsen berörs såsom utpekad tillsynsmyndighet för förordning (EU) 2019/317.

#### **5. Vilka konsekvenser medför regleringen?**

##### **5.1 Företag**

Regleringen bedöms inte få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Samtliga konsekvenser för företagen beskrivs därför under 5.1.

Regleringen bedöms få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Konsekvensutredningen innehåller därför ingen beskrivning under 5.1 utan samtliga konsekvenser för företagen beskrivs under avsnitt C.

##### **Berörda företag**

Transportstyrelsens bedömning är att den föreslagna regleringen påverkar de berörda företagen endast i mindre omfattning.

Föreskriftsförslaget berör ca 40 ANS<sup>5</sup>-leverantörer. Av ATS<sup>6</sup>-leverantörerna är det två större, ett privat företag med ca 110 anställda respektive Luftfartsverket som är ett statligt affärsverk med ca 1 100 anställda. I övrigt berörs två mindre leverantörer av ATS.

I övrigt består leverantörerna av flygplatser, Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut (SMHI) som leverantör av flygvädertjänster och Sjöfartsverket genom flygräddningstjänst.

SMHI är ett affärsdrivande verk som är leverantör av flygvädertjänster, organisationen har ca 640 anställda. Sjöfartsverket har ca 1 200 anställda. Av förordning (2003:789) om skydd mot olyckor framgår att ansvaret för flygräddningstjänsten ligger på den som driver flygräddningscentralen.

Förutom ett statligt flygplatsbolag, SMHI och Sjöfartsverket är de andra leverantörerna mindre företag med ca 5–30 anställda var, och de flesta av dessa är kommunalt ägda flygplatser.

#### **Ökade rapporteringskrav**

I och med införandet av förordning (EU) 2019/317 blir systemet med prestationsplaner mer flexibelt. En flexibel tolkning som tillåter nationella lösningar har efterfrågats av leverantörerna och det har även beaktats i den svenska ståndpunkten i arbetet med förordningen. Med anledning av flexibiliteten behöver det nationellt införas ökade krav på rapportering. De leverantörer som omfattas av den svenska prestationsplanen ska kunna redovisa i linje med kraven.

Nytt under referensperiod 3 är att avskrivningar och kapitalkostnader ska följas upp årligen. Därtill är det nya uppdaterade mallar som ska fyllas i och rapporteras. Den nya förordningen ställer även ökade krav på redovisning av årsarbetare uttryckt som flygledare i operativ tjänst i kontrollcentralerna. Det är endast Luftfartsverket som träffas av den redovisningen enligt förordningen. För att Transportstyrelsen skall kunna verifiera och följa kostnads- och effektivitetsutveckling ska dock alla leverantörer av flygtrafiktjänst kunna redovisa/uppvisa en sådan rapportering. Vad som ska redovisas följer dock inte av föreskrifterna utan kommer framgå av den information som kommer att tillhandahållas av Transportstyrelsen. I föreskriften förtydligas även vilken andel av kostnaderna som ska rapporteras till Transportstyrelsen.

Dessa förändringar kommer innebära en viss skillnad för leverantörerna i ökat administrativt arbete för att få fram detta underlag. Det kommer

---

<sup>5</sup> Air Navigation Service, på svenska flygtrafiktjänst. Begreppet innefattar flygtrafikledningstjänst, flygvädertjänst, flygbriefingstjänst, kommunikations-, navigations- och övervakningstjänster samt flygräddningstjänst

<sup>6</sup> Air Traffic Services, på svenska flygtrafikledningstjänst.

troligen även innebära viss inläsning av nya förutsättningar och innebära en förändring i de processer och mallar de själva har idag. Mest troligt är att det kommer att innebära ökat administrativt arbete men omfattningen är svår för Transportstyrelsen att beräkna i timmar och kostnad då det ser olika ut hos olika företag. En försiktig uppskattning är att inläsning och förändring av processer och mallar kommer ta 2-5 timmar för respektive företag. Vad avser den ökade administrativa bördan uppskattas den innebära 5-40 timmars extra arbete per företag och år. Kostnaden för inläsning, förändring av processer och mallar uppskattas till en engångskostnad om ca 24 700-61 800 kr samt för den ökade administrativa bördan till 61 800-494 000 kr<sup>7</sup>. Beloppen avser den sammanlagda kostnaden för alla företag.

En positiv effekt av dessa förändringar är dock en ökad tydlighet och samstämmig rapportering, redovisning och uppföljning som på sikt ska leda till att de europeiska målen, speciellt målet om kostnadseffektivitet, uppnås.

I föreskriften förtydligas hur kapitalkostnader ska beräknas och dess definitioner. Därtill fastställer Transportstyrelsen i allmänna råd tak för parametrar angående risk och marknadens avkastningskrav inför varje referensperiod. Detta kommer påverka tydligheten och förutsättningarna för företagen på den konkurrensutsatta delen av marknaden. Det kan dock även påverka en del företag negativt då en ägare kan ha högre avkastningskrav än det tak som Transportstyrelsen fastställt som möjligt att få ersättning för från systemet för undervägsavgifter.

#### **Ändrat datum för inrapportering**

Datumet för inrapportering ändras från 15 mars till 1 april. Det i sig innebär ingen ytterligare arbetsinsats för de berörda företagen, men eftersom mer material ska lämnas in får företagen längre tid på sig att sammanställa materialet.

## **5.2 Medborgare**

Vi gör bedömningen att regleringen inte kommer att ha några effekter vad gäller medborgare.

## **5.3 Staten, regioner eller landsting och kommuner**

Berörda parter, exempelvis statliga myndigheter och kommunalt ägda flygplatser påverkas på samma sätt som företagen. Vi har därför beskrivit alla effekter i avsnitt 5.1 ovan.

---

<sup>7</sup> Eftersom det kan vara olika yrkeskategorier som kan utföra hela eller delar av de aktuella uppgifterna så blir uppskattningen endast ungefärlig. Vid uträkningen har vi utgått från genomsnittslönen för en redovisningsekonom som är 36 900 kr. Statistiken är hämtad från <http://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/lonesok/>. I beräkningen av timkostnaden ingår månadslön, semesteravgift och arbetsgivaravgift ( $36900 * 1,12 * 1,314 / 22 / 8 = 309$ ).

Transportstyrelsen berörs genom att föreskrifterna underlättar det krav på tillsyn av leverantörerna av flygtrafiktjänst som förordningen (EU) 2019/317 kräver. Detta genom att vi får tydliga regler för oss och leverantörerna att förhålla sig till som klargör vad vi efterfrågar och vad som ska levereras. Transportstyrelsen kommer även att få ta emot fler underlag inom ramen för tillsynen. Tillsynen kommer genom detta att bli bättre men det kommer att leda till ökad tidsåtgång vilket kommer att leda till ökade kostnader. För Transportstyrelsen kommer dessa kostnader att ersättas genom systemet för undervägsavgifter och det kommer därför inte att påverka Transportstyrelsens budget negativt.

#### 5.4 Externa effekter

Vi gör bedömningen att föreskriftsförslaget inte kommer att ha några externa effekter.

### 6. **Vilka konsekvenser medför övervägda alternativ till regleringen och varför anses regleringen vara det bästa alternativet?**

Att *inte* reglera skulle innebära följande:

- Att det skulle bli svårare för leverantörerna att förstå vad som ska rapporteras och hur.
- Att det skulle behöva göras olika bedömningar av olika leverantörer, vilket troligen skulle leda till en ökad administrativ börda både för leverantörerna och för oss själva som tillsynsmyndighet.
- Att det skulle finnas oklarheter kring och olika syn på rapporteringsmaterialet, vilket skulle kunna göra det svårare att fastställa om kraven i förordningen uppnås eller inte.
- Att Sverige skulle ha svårt att leva upp till kravbildens avseende förtydligande av kostnadsfördelningsmodellen.

Att välja *regleringsalternativ 1* skulle innebära följande:

- Att det skulle bli lättare för leverantörerna att förstå vad som ska rapporteras och hur.
- Att det skulle införas ett nationellt regelverk som skulle vara oflexibelt för leverantörerna. Det här skulle kunna påverka effektiviseringar i utövandet av flygtrafiktjänsten på ett negativt sätt, vilket inte är önskvärt. Ett exempel på en sådan möjlig påverkan rör sådana utrustningar som kan ersättas av systemet för undervägsavgifter, där teknikutvecklingen gör att ett fastställande av vissa utrustningar snabbt skulle bli inaktuella.

Att välja *regleringsalternativ 2* skulle innebära följande:

- Ett för leverantörerna tydligt regelverk, så långt detta är möjligt.
- Ett för leverantörerna flexibelt regelverk, där endast vissa nödvändiga saker regleras, kompletterat med information via webbplatsen, via e-post och på branschmöten t.ex.

Transportstyrelsen anser att **regleringsalternativ 2 är det bästa alternativet** och detta av följande skäl:

- Det kommer att skapa en flexibel kravbild gentemot leverantörerna. De föreslagna föreskrifterna är en nationell anpassning och ett förtydligande till förordning (EU) 2019/317 för svenska leverantörer av flygtrafiktjänster.
- Föreskrifter och allmänna råd kompletterade med information via bl.a. webbplatsen kommer att tydliggöra definitioner och de krav som ställs på leverantörerna. Rapporteringen och redovisningen kommer därmed att bli mer samstämmig och förutsättningarna för aktörerna på den konkurrensutsatta delen av marknaden klarare.
- Det bedöms vara lämpligast för Transportstyrelsens tillsynsuppdrag.
- Det kommer att ge Sverige bäst förutsättningar att uppfylla förordningens krav, särskilt med tanke på den kostnadsfördelningsmodell som tillämpas.

Vi har därför valt att föreskriva i vissa delar där förordningen ger möjlighet till detta och att komplettera med allmänna råd och information på vår webbplats.

#### **7. Vilka bemyndiganden grundar sig myndighetens beslutanderätt på?**

Transportstyrelsen beslutar föreskrifter med grund i 6 kap. 10 § luftfartsförordningen (2010:770) i fråga om avgifter för flygtrafiktjänst.

#### **8. Överensstämmer regleringen med eller går den utöver de skyldigheter som följer av EU-rättslig reglering eller andra internationella regler?**

Den föreslagna regleringen överensstämmer med EU-rättslig reglering och med Sveriges åtagande som medlem i ICAO.



## **9. Behöver särskild hänsyn tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och finns det behov av speciella informationsinsatser?**

De nya föreskrifterna bör träda i kraft så snart som möjligt. I nuläget sker arbetet och rapporteringen utifrån de principer som gällde för referensperiod 2.

En informationsträff för leverantörer av flygtrafiktjänst arrangerades i Norrköping 15 november 2019. Träffen rörde EU-förordningen och de nationella anpassningarna. Vi ser inget behov av ytterligare informationsinsatser.

## **B. Transportpolitisk måluppfyllelse**

Det övergripande målet för svensk transportpolitik är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. Under det övergripande målet finns också funktionsmål och hänsynsmål med ett antal prioriterade områden.

Funktionsmålet handlar om att skapa tillgänglighet för människor och gods. 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. Samtidigt ska transportsystemet vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.

Hänsynsmålet handlar om säkerhet, miljö och hälsa. Transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt. Det ska också bidra till det övergripande generationsmålet för miljö och att miljö kvalitetsmålen uppnås, samt bidra till ökad hälsa.

### **10. Hur påverkar regleringen funktionsmålet?**

Vi gör bedömningen att föreskriftsförslaget inte påverkar funktionsmålet, eftersom förslaget inte innebär någon förändring av tillgängligheten.

### **11. Hur påverkar regleringen hänsynsmålet?**

Vi gör bedömningen att föreskriftsförslaget inte kommer att påverka miljön eller människors hälsa.

## **C. Företag**

Vi gör bedömningen att konsekvenserna inte kommer att vara av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Vi har därför beskrivit samtliga konsekvenser för företag i avsnitt 5.1.

## D. Sammanställning av konsekvenser

Berörd aktör	Effekter som inte kan beräknas		Beräknade effekter (tkr)	Kommentar
	Fördelar	Nackdelar	+ / -	
<b>Företag</b>	Tydligare avseende vilka underlag och tolkningar som kan göras. Uppfyllande av krav från EU-förordningen.	Fler underlag som ska levereras in. Tak för parametrar angående avkastningskrav fastställs.	-24 700-61 800 (engångskostnad)  -61 800-494 000 (årlig kostnad)	I företag finns även kommuner och regioner samt statliga myndigheter som levererar flygtrafiktjänster inräknade.  Belopp är svåra att beräkna då det beror på varje leverantör hur mycket förändringar av mallar och processer som behövs och hur mycket ökat administrativt arbete detta innebär.
<b>Medborgare</b>				
<b>Staten m.fl.</b>	Tydligare avseende vilka underlag och tolkningar som kan göras. Uppfyllande av krav från EU-förordningen.	Fler underlag som ska levereras in.		Avser endast Transportstyrelsen
<b>Externa effekter</b>				
<b>Totalt</b>			-24 700-61 800 (engångskostnad)  -61 800-494 000 (årlig kostnad)	

## E. Samråd

Enligt luftfartsförordningen 6 kap. 10 § ska de föreskrifter som Transportstyrelsen tar fram inom området flygtrafiktjänst meddelas efter samråd med Försvarmakten när det är relevant. Försvarmakten berörs dock inte av de regler vi föreslår i detta fall och därför har heller inget samråd skett.

## Frågor och synpunkter

Om ni har några frågor med anledning av konsekvensutredningen eller synpunkter ni vill framföra får ni gärna kontakta oss:

*Niklas Nöid, gruppleddare*

[Niklas.noid@transportstyrelsen.se](mailto:Niklas.noid@transportstyrelsen.se)

010-495 57 43

*Gunilla Avefeldt, sakkunnig*

[Gunilla.avefeld@transportstyrelsen.se](mailto:Gunilla.avefeld@transportstyrelsen.se)

010-495 51 14

*George Tekmen, sakkunnig*

[George.tekmen@transportstyrelsen.se](mailto:George.tekmen@transportstyrelsen.se)

010-495 55 73

*Susanne Thörn, sakkunnig*

[Susanne.thorn@transportstyrelsen.se](mailto:Susanne.thorn@transportstyrelsen.se)

010- 495 52 67

*Johan Nilsson, jurist*

[johan.nilsson@transportstyrelsen.se](mailto:johan.nilsson@transportstyrelsen.se)

010 – 495 33 23

REMISS