



TSL
2021-4744

Högre avgifter för systemkritisk infrastruktur inom luftfarten

Vilka effekter ger det på luftfartsmarknaderna och för de transportpolitiska målen?

© Transportstyrelsen

Sjö- och luftfart
Enheten för hållbar utveckling

Rapporten finns tillgänglig på Transportstyrelsens webbplats www.transportstyrelsen.se

Dnr/Beteckning TSL 2021-4744

Författare Sektionen för marknadstillsyn
Månad År Juli 2021

Eftertryck tillåts med angivande av källa.

Förord

Den här studien är en fristående fortsättning på den sammanställning som Transportstyrelsen gjorde om hur luftfartssektorn har påverkats av effekterna av pandemin Covid-19. I den rapporten konstaterades det bland annat att passagerartransporter var en av de branscher som har drabbades hårdast och att luftfarten i Sverige förlorade 98 procent av passagerarflödet under våren 2020.

Under drygt ett års tid har många stater redovisat anmärkningsvärt lägre trafikvolym i jämförelse med år 2019, både vad gäller antal passagerare och antal rörelser i det svenska luftrummet.

För svensk del bygger finansieringen av infrastruktur och tillhandahållande av tjänsterna flygtrafiktjänst och terminalkontroll samt säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage på avgiftssystem. Avgiftssystemen bygger på att det är balans mellan intäkter och kostnader och trafikvolymerna är en betydande faktor. När trafikvolymerna reduceras i snabb takt uppstår underskott för de här avgiftssystemen, eftersom infrastrukturkostnader svårligen kan minska i lika snabb takt som intäkterna minskar.

I den här analysen fokuserar Transportstyrelsen på möjliga effekter på marknaderna och i fråga om tillgängligheten vid stora avgiftshöjningar.

Norrköping 2021-07-26

Simon Posluk
Enhetschef

Elin Roos
Sektionschef

Sammanfattning

Flygtransporter möjliggör snabb, effektiv och säker förflyttning av människor och gods. Branschen underlättar globalt resande och ekonomiska nätverk för handel. Under våren 2020 förlorade t.ex. varje flygplats, på global nivå, i snitt 50 procent av alla sina anslutningar och passagerarflygbolagen nyttjade bara ca 20 procent av sina flygplansflottor. Under april och maj 2020 noterades 98 procent färre passagerare på de svenska flygplatserna. För passagerarflygbolagen och för många flygplatser minskade intäkterna avsevärt, men kostnaderna kunde inte sänkas i samma omfattning eftersom att många bolag i branschen har en relativt hög andel fasta kostnader. Transportstyrelsen administrerar två avgiftssystem inom luftfarten som båda har starkt samband med trafikvolym; det gemensamma avgiftssystemet för säkerhetskontroll av passagerare och dess bagage (GAS) samt avgiftssystemet för undervägsavgifter och prestationsplanen inom flygtrafiktjänsten samt avgift för terminalkontroll. Båda dessa avgiftssystem har utformats under en tid med kraftig trafiktillväxt och de ska finansiera kostsam infrastruktur som kan vara komplex att avveckla i rask takt om trafiknedgången är tillfällig.

Transportstyrelsen har i egenskap av förvaltare av avgiftssystemen, dels analyserat vilka effekter/konsekvenser som kan bli följden för den svenska luftfarten om avgifterna höjs kraftigt, dels vilka handlingsalternativ som kan vara möjliga. För 2020 uppgår underskottet i systemet med undervägsavgifter till ca 1,6 miljarder SEK och för avgiftssystemet avseende säkerhetskontroll av passagerare till drygt 700 miljoner. Om avgifterna höjs i enlighet med vad som föreskrivs kommer t.ex. en höjning av avgiften för säkerhetskontroll direkt att påverka biljettpriset för passagerarna och även villkoren för de varor som går med passagerarflyget som paxbelly. Tillgängligheten inom landet kan komma att påverkas genom att stora delar av Sverige karaktäriseras av långa avstånd mellan orter och högre avgifter leder till att t.ex. den upphandlade trafiken kommer att bli dyrare där resor med bil inte är realistiska alternativ. Höjda avgifter kan även resultera i minskat intresse från utländska flygbolag att trafikera Sverige om avgifterna blir för höga i relation till närliggande stater, varpå turismnäringen kan påverkas negativt. Ytterligare en aspekt är om överflygande trafik flyger en längre sträcka för att undvika svenskt luftrum med högre avgifter, då blir negativa klimateffekter en direkt följd. I den här analysen har Transportstyrelsen fokuserat på de avgiftssystem som administreras av myndigheten, men dessa avgifter utgör förstås bara en delmängd av samtliga styrmedel och avgifter som påverkar luftfartssektorn och som även kan komma att förändras som ett resultat av pandemin.

Innehåll

FÖRORD	3
SAMMANFATTNING	4
INNEHÅLL	5
1 INLEDNING	6
1.1 Bakgrund.....	6
1.1.1 Ackumulerade underskott i avgiftssystem och handlingslinjer...	9
1.2 Syfte och frågeställningar	9
2 ÅTGÄRDER FÖR ATT HANTERA MÖJLIGA EFFEKTER	10
3 KONSEKVENSER AV AVGIFTSHÖJNINGAR I AVGIFTSSYSTEMEN	12
3.1 Vad händer om avgifterna höjs?.....	12
3.1.1 Säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage.....	12
3.1.2 Flygtrafiktjänst	15
4 BERÄKNING AV UNDERSKOTT OCH AVGIFTSNIVÅER	22
4.1 Underskott i det gemensamma avgiftssystemet för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage (GAS).....	22
4.2 Underskott i avgiftssystemen för flygtrafiktjänst	23
4.2.1 Systemet för undervägsavgifter.....	23
4.2.2 Avgifter för terminalkontroll.....	25
5 SLUTSATSER	26
5.1 Effekter på marknaderna	26
5.1.1 Den internationella konkurrenskraften	26
5.1.2 Villkor för marknadstillträde	26
5.1.3 Villkor för resenärer och köpare av godstransporttjänster	26
5.2 Samhällsekonomiskt effektiv och hållbar transportförsörjning	26
5.2.1 Tillgänglighet	26
5.2.2 Utvecklingskraften i landet	27
5.2.3 Miljö och hälsa.....	27
5.3 Andra avgifter och skatter som påverkar luftfartsmarknaderna.....	27
REFERENSER	28
BILAGA 1. KOSTNADER OCH INTÄKTER FÖR FLYGPLATSER OCH FLYGTRAFIKTJÄNST	31

1 Inledning

Flygtransporter möjliggör snabb, effektiv och säker förflyttning av människor och gods. Branschen underlättar globalt resande och ekonomiska nätverk för handel. Flygplatser och luftfart är grundläggande element i länders ekonomier och transportsystem menar t.ex. Smyth och Pierce (2007), Chang and Yu (2014) och Brida J G samt Bukstein D och Zapata-Aguirre S (2016). Därför kan luftfart vara en strategisk faktor för att utveckla länder och underlätta långsiktig ekonomisk tillväxt. Fergusson och Forslid (2016) konstaterar bl. a att inrikes direktlinjer till Stockholm är viktiga för tillverkningsindustrin i kommunerna utanför storstadsregionerna samt att internationella direktlinjer är betydelsefulla för tjänstesektorer t.ex. IT, utbildning och finans. Dimitrios och Maria (2018) konstaterade att för Grekland, som är en attraktiv turistdestination är tillgänglighet via flyg nödvändig för landet. Under år 2018 när konjunkturen försämrades resulterade det i ett ökat beroende av luftfarten i huvudsak med anledning av korrelationen mellan turism och flygtransporter. Dimitros och Maria menar att sidoeffekterna från luftfartsbranscherna bidrog till den övriga ekonomiska utvecklingen i Grekland.

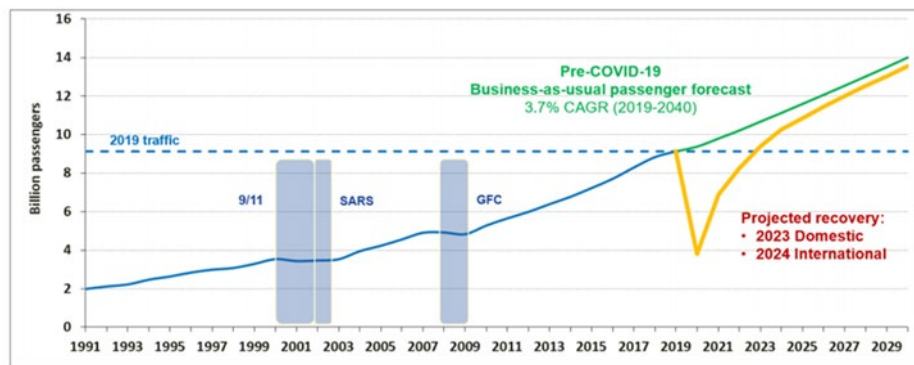
1.1 Bakgrund

Under våren 2020 förlorade flygplatserna, på global nivå, i snitt hälften av alla sina anslutningar och passagerarflygbolagen nyttjade bara ca 20 procent av sina flygplansflottor, medan flera fraktflygbolag nyttjade hela sina flottor. Under april och maj noterades 98 procent färre passagerare på de svenska flygplatserna. För passagerarflygbolagen och för många flygplatser minskade intäkterna grundligt, men kostnaderna kunde inte sänkas i samma omfattning eftersom att många bolag i branschen har en relativt hög andel fasta kostnader. I samband med sammanställningen om luftfartsmarknadens utmaningar och effekterna av pandemin Covid-19 konstaterade Transportstyrelsen att den konjunkturedgång som inleddes under 2018 kom att utgöra utgångsläge för branscherna inför mars 2020, när stora delar av transportbranschen kraschade genom de nationella restriktioner och riktlinjer som infördes i samband med att Covid-19 spreds. (Transportstyrelsen, 2021)

Transportstyrelsen administrerar två avgiftssystem inom luftfarten som båda har starkt samband med trafikvolym; det gemensamma avgiftssystemet för säkerhetskontroll av passagerare och dess bagage (GAS) samt avgiftssystemet för undervägsavgifter och prestationsplanen inom flygtrafiktjänsten samt avgift för terminalkontroll (TSFS 2012:113; Förordning EU 2019/317). Båda dessa avgiftssystem har kommit att påverkas som en följd av effekterna av pandemin Covid-19.

I samband med tidigare nedgångar i trafikvolym (t.ex. 9/11, april 2010 efter utbrottet vid Eyjafjallajökull på Island och under finanskrisen år 2008 se t.ex. figur 1) genomfördes inte några riktade åtgärder, utan de underskott som då kom att uppstå att ackumuleras till kommande år. De trafikvolymminskningar som skapas i samband med de tidigare nedgångarna har inte varit i närheten av den kraftiga och långvariga nedgång som stora delar av luftfartsbranscherna f.n. möter.

Avgiftssystemen utformades under en tid med kraftig trafik tillväxt, framför allt för passagerartransporter. Systemen ska finansiera kostsam infrastruktur och det kan vara förenat med svårigheter att snabbt avveckla denna om trafiknedgången är tillfällig.



* The business-as-usual (BAU) forecast represents the comparative baseline and is derived from the adjusted World Airport Traffic Forecasts (WATF) 2019–2040 considering latest insights provided by ACI Regional offices and other inputs.
** Estimated passenger traffic volumes scenarios based on a broad range of inputs provided by ACI Regional offices and industry experts

Source: ACI World

Figur 1. Passagerarutvecklingen från år 1990-talet. Källa: ACI (2021) https://aci.aero/wp-content/uploads/2020/12/Advisory_Bulletin_The_impact_of_COVID_19_on_the_airport_business.pdf Air traffic is the lifeblood of the airport business.

Med anledning av effekterna som härrör från pandemin och pga. de stora intäktsförlusterna som branschen drabbades av har ett antal åtgärder vidtagits från bland annat statens sida;

- Fram till 2021-03-30 har Tillväxtverket nettobeviljat¹ 65 ärenden för korttidspermitteringar inom lufttransport² till en summa som uppgick till nästan 650 MSEK³.

¹ Med nettobeviljat avses det preliminära belopp som företaget ansökte vid första tillfället och korrigerat för ändringsbeslut, avstämningarna och eventuellt en ny preliminär period.

² Svensk näringsgrensindelning (SNI) 51

³ Mer exakt 648 097 958 SEK.

- Det statliga flygbolaget Swedavia erhöll ett kapitaltillskott på drygt 3 miljarder, vilket resulterade i att Swedavia inte behövde höja flygplatsavgifterna (Swedavia, 2020).
- Svenska regionala flygplatser fick 100 mkr från Trafikverket för att täcka intäktsförluster (Trafikverket, 2020).
- I mitten av juni 2020 föreslog regeringen att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att för statens räkning delta i en rekapitalisering av SAS AB med ett belopp om högst fem miljarder kronor. Inom denna ram ska statens röst- och ägarandel ökas i SAS (Regeringen, 2020; EU Kommissionen, 2020) Där till har SAS även beviljats kreditmöjligheter (EU Kommissionen, 2020).
- För LFV föreslog regeringen, Centerpartiet och Liberalerna ett anslag för att täcka eventuellt intäktsbortfall- på 900 mkr⁴ så att samhällsviktig verksamhet som drabbats hårt av coronakrisen kan säkerställas. (Regeringen, 2020).
- För privata aktörer inom flygtrafikledningstjänst har staten gett möjlighet till lån/krediter för att täcka likviditetsbrist som uppstått i systemet motsvarande den period som förordning EU 2019/317 beskriver att underskottet ska återhämtas på. Totalt är det 164 miljoner som avsatts, bland annat har Aviation Capacity Resources (ACR) beviljats en kredit på 119 miljoner.

Vidare kan nämnas att under perioden från april till och med september 2020 tog Transportstyrelsen beslutet att stoppa all fakturering till kund, inklusive faktureringen av avgiften för säkerhetskontroll. Samtidigt tog Transportstyrelsen beslut om förlängd betalningstid till 180 dagar för all fakturering. I slutet av september 2020 beslutade Transportstyrelsen att återuppta faktureringen med 90 dagars betalningstid. Transportstyrelsen har även enligt plan betalat ut ersättningar i enlighet med fattade beslut till flygplatser som leverantörer av flygtrafiktjänst.

Även Eurocontrol, som fakturerar undervägsavgiften, har vidtagit åtgärder i form av förlängd betalningstid om 180-360 dagar avseende faktureringar februari - maj 2020. Dessutom har Eurocontrol presenterat kreditmöjligheter för leverantörer av flygtrafiktjänst för att täcka likviditetsbrist som uppstått pga. mindre trafik samt förlängda betalningstider på fakturorna.

⁴ Vid bokslut 2020 har knappt 1 procent nyttjats av LFV då systemet reglerat att intäktsbortfall troligtvis inte kommer uppkomma, då avgiften istället höjs.

1.1.1 Ackumulerade underskott i avgiftssystem och handlingslinjer

För GAS motsvarar det ackumulerade underskottet i år drygt 712 miljoner SEK (2021) och det kan resultera i en höjning av avgiften per passagerare med ca 40 procent till 70 kr per passagerare de närmast kommande åren om underskottet ska hanteras i enlighet med gällande regelverk. För systemet med undervägsavgifter uppgår underskottet för 2020 till ca 1,6 miljarder SEK. Tillsammans med nedgången i trafik beräknas avgiften höjas kommande år mellan 60-80 procent i jämförelse med 2020 års avgift.

Underskotten inom avgiftssystemen för GAS och systemet för undervägsavgifter med anledning av den kraftigt minskade trafiken har lett till att Transportstyrelsen studerat effekter av underskotten och analyserat alternativa åtgärder. En faktor som genomgående har komplicerat analysen är att pandemin är pågående, varför de slutliga underskotten inte kan beräknas eftersom de påverkas av kommande trafikutveckling.

Transportstyrelsens studie pekar på att det finns tre alternativa handlingslinjer eller kombinationer av dessa;

1. Ett alternativ är att utgå från gällande regelverk och inte genomföra några riktade åtgärder. Risken är då att luftfartsbranschen, transportköpare och andra närliggande branscher får bära hela underskottet i form av kraftigt höjda avgifter.
2. Ett annat alternativ som eventuellt skulle kunna vara möjligt för GAS är att behålla underskotten i avgiftssystemen en längre period än vad som föreskrivs enligt regelverket. Luftfartsbranschen, transportköpare och andra närliggande branscher får hantera hela underskottet, men med hjälp av Transportstyrelsen som låter avgiftssystemen gå med underskott och därmed inte uppfyller kraven i gällande regelverk.
3. Ytterligare ett alternativ är att med hjälp av statliga tillskott av kapital täcka hela eller delar av underskotten. I detta fall bär staten delar av underskottet för att upprätthålla infrastrukturen, även om det är troligt att luftfartsbranschen, närliggande branscher och transportköpare ändå kommer att få bära en del av underskottet.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med den här rapporten är att diskutera kring vilka effekter höjda avgifter i avgiftssystemen för säkerhetskontroll av passagerare och dess bagage (GAS) samt systemet för undervägsavgifter kan leda till.

2 Åtgärder för att hantera möjliga effekter

Transportstyrelsen bedömer att det är möjligt att resonera kring alternativa åtgärder. De handlingslinjer som presenterades i avsnittet innan kommer att föra med sig ett antal tänkbara effekter på olika delar av samhället. I tabell 1 på nästa sida sammanfattas effekterna av åtgärderna.

Enligt gällande regelverk ska de stora underskotten i avgiftssystemen återhämtas inom ett fåtal års sikt, vilket kommer att medföra höjda avgifter för såväl GAS, avgift för terminalkontrollszon (TNC) som undervägsavgifterna. Stora avgiftshöjningar kommer förutom att påverka biljettpriset även att påverka priset på varor som transporteras via flyg. Detta kan i sin tur leda till en krympande marknad och att utländska operatörer väljer bort Sverige. Men, högre avgifter kan även t.ex. leda till att den globala flygtrafiken väljer att undvika svenskt luftrum med följden att flygbolag flyger längre sträckor för att flygningarna ska bli billigare och således påverkar klimatet negativt

Alternativet att återhämta underskottet i långsammare takt än vad regelverken föreskriver kan, förutom de effekter som beskrivs ovan men i något mindre omfattning då avgiftshöjningen inte blir lika omfattande, leda till ett svagare kostnadssamband för vilka kostnader som avgiften avser att täcka. Ett sådant tillvägagångssätt präglas även av flera osäkerhetsfaktorer, då t.ex. det slutliga underskottet inte är känt och inte heller den framtida trafikvolymen, varför lämplig återhämtningstid blir komplex att fastställa. Ett annat sätt att hantera underskotten kan vara att genom statliga kapitaltillskott täcka hela eller delar av underskottet för att undvika avgiftshöjningar och därmed mildra effekterna på marknaderna och transportförsörjningen.

Tabell 1. Effekter av åtgärder

Åtgärd	Effekt	ANSP	Flygplats	Flygbolag	Passagerare/Frakt	Staten	Klimat
1	Fördel	Full kostnadstäckning (med reservation för krav enligt Prestationsplan)	Full kostnadstäckning				Mindre lokala utsläpp om trafikminskning på flygplatsen
	Nackdel	Svårare att planera	Troligtvis mindre trafik pga höjda avgifter	3,1 miljarder Ev konkurser pga ökade kostnader	Avgiftsökningar reflekteras i priser på biljetter/frakt Minst 800 miljoner som ska återhämtas inom kort Besöksnäringen kan påverkas	Dyrare upphandlad trafik, sämre förutsättningar att uppnå transportpolitiskt mål	Ökade CO2 utsläpp och andra negativa effekter för klimatet pga längre flygväg
2 (GAS)	Fördel			Avgiftsökning periodiseras över en längre period	Avgifterna höjs inte lika mycket som i alternativ 1		
	Nackdel		Svårt att planera	Längre kredittdider riskerar att träffa fel bolag	Högre biljettpreiser och ökade fraktkostnader, inte lika höga som i åtgärd 1 Mer än 800 miljoner som ska återhämtas på längre sikt. Slutligt underskott osäkert. Osäker passagerarutveckling	Avgiftssystemet kommer att ha ett utestående underskott och undantag från regelverk	
3	Fördel	Full kostnadstäckning (med reservation för krav enligt Prestationsplan)		Färre antal konkurser	Inte lika höga avgiftsökningar som i åtgärd 1 och 2	Samhällsnyttan	Inte ökade CO2 utsläpp och andra negativa effekter för klimatet pga längre flygväg
	Nackdel					3,1 miljarder Ev. 712 miljoner, men slutligt underskott är osäkert. Ev. lagändring kan krävas, undersöka vidare Statsstöd	

3 Konsekvenser av avgiftshöjningar i avgiftssystemen

3.1 Vad händer om avgifterna höjs?

De underskott som har byggts upp inom avgiftssystemen innebär att avgifterna behöver höjas om gällande regelverk ska tillämpas och det är därför viktigt att analysera och beskriva vilka följder högre avgifter inom det här området får.

3.1.1 Säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage

Intentionen med att införa det nuvarande avgiftsutjämningsystemet var att passageraren skulle betala för säkerhetskontrollen, därför kommer en höjd avgift direkt att resultera i ett högre biljettpris. Oavsett om avgiften höjs till närmare 70 kr per avresande passagerare⁵ i eller om avgiften behålls på 40 kr och resulterar i ett troligt underskott på över 1 miljard inom några år, som i sin tur kommer att kräva flera års återhämtning i form av högre avgifter, kommer avgiftshöjningarna att påverka biljettpriset.

Flygbolagen faktureras för avgiften och tabell 2 redovisar ungefärlig kostnad per flygning.

Tabell 2. Kostnad per sträcka med ett luftfartyg som kan transportera 200 passagerare, varav 89 % är fakturerbara enligt TSFS 2012:113. Genomsnittlig kabinfaktor för år 2019 för inrikes- respektive utrikes trafik. Avgångar från svensk flygplats. Faktureringsexempel per vecka för ett flygbolag med t.ex. 760 passageraravgångar (inrikes) och 675 passageraravgångar (utrikes).

Luftfartyg (liknande A320 och B737-800) som kan transportera ca 200 passagerare varav ca 89 % är fakturerbara	Faktureras flygbolaget per flygning	Faktureras flygbolaget per vecka
Inrikes, kabinfaktor 61% (40 kr)	4 343 kr	3 300 680 kr
Inrikes, kabinfaktor 61% (70 kr)	7 601 kr	5 776 760 kr
Utrikes, kabinfaktor 75% (40 kr)	5 340 kr	3 604 500 kr
Utrikes, kabinfaktor 75% (70 kr)	9 345 kr	6 307 875 kr

Minskat kostnadssamband

Ett i avgiftssammanhang viktigt kriterium är att avgifterna ska stå i relation till kostnaderna. Om avgiften höjs enligt ovan blir följden att framtida passagerare får betala infrastrukturkostnaden även för uteblivna passagerare och därmed blir kostnadssambandet svagare.

⁵ Fakturerbara passagerare i enlighet med TSFS 2012:113

Högre biljettpris förstärker nedåtgående trend ytterligare

Redan innan pandemin kunde en passagerarminskning noteras framför allt för inrikestrafiken och genom en avtagande ökningstakt för europatrafiken. Den utvecklingen stämmer överens med teorier om att resenärers priskänslighet är högre vid kortare avstånd och att en mer mogen marknad ofta är mer priskänslig. Trafikutvecklingen kan alltså förklaras av ett flertal faktorer, bland annat konsumenters ökade priskänslighet, en svagare konjunktur, ökad kunskap om flygets klimatpåverkan, flygskatt, svag krona och ett förändrat affärsresande. Dessutom kan konkurrens från andra trafikslag ha påverkat framför allt inrikestrafiken. Förutom dessa trender som tidigare har påvisats är det därför troligt att ett än högre biljettpris kommer att förstärka den nedåtgående trenden.

Besöksnäringen och övrigt näringsliv påverkas

Turistnäringen är beroende av att det finns kommunikationer. (SOU 2016:83) Ett höjt biljettpris för flyg kommer att påverka turism och besöksnäringen, i alla fall de turister som behöver flygtransporter för att kunna nå Sverige. I förlängningen påverkar detta t.ex. hotellnätterna och restaurangnäringen. Under 2019 representerades ca 25 procent av antal gästnätter på hotell av gäster som är stadigvarande bosatt i utlandet⁶ och ca 30 procent av antal nätter på vandrarhem (SCB, u.å). Det är således möjligt att anta att en del av gästerna som är bosatta i utlandet har kommit till Sverige via flyg och att den andelen kan komma att minska om biljettpriset ökar. År 2019 utgjorde utländska besökarens konsumtion ca 33 procent (eller ca 99 770 mkr) av den totala turismkonsumtionen (Tillväxtverket 2020). Detta indikerar att färre utländska turister kan ge påverkan på turistkonsumtionen i landet.

Bland annat Fergusson och Forslid (2016) har konstaterat att det finns ett samband mellan avståndet till närmaste flygplats och den ekonomiska aktiviteten i en kommun. En kommun med 10 procents längre avstånd sammanhänger med ungefär 13 procents lägre produktion, 14 procents lägre import och drygt 10 procents lägre export. Därför är det troligt att även övrigt näringsliv påverkas om flyget, inom samt till och från Sverige, minskar till följd av höjda avgifter.

⁶https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__NV__NV1701__NV1701A/NV1701T8NAr/table/ableViewLayout1/

Regelkrav påverkar kostnadsnivån

Kostnaden för säkerhetskontroll påverkas av regelutvecklingen inom området, varför vissa kostnader är mer komplexa att påverka. En teknisk utrustning som ofta kommer på tal är EDS⁷. Dess standarder ska uppfyllas i enlighet med punkterna 12.4.2.1– 12.4.2.9 i bilagan till förordning (EU) 2015/1998. (TFSF 2016:20) Regelkrav kan således påverka möjligheten för flygplatser att till att fullt ut anpassa kostnader för säkerhetskontroll efter trafikvolymen.

Nettoeffekter av klimatpåverkan

Om en avgiftshöjning som ska föras över på passageraren är att likställa med en prishöjning är det möjligt att det går att tillämpa ett liknande resonemang för en högre säkerhetsavgift för säkerhetskontroll som tillämpades i samband med flygskatteutredningen (SOU 2016:83). Det är dock troligt att den totala prisökningen som härrör från effekterna från pandemin kommer att bli högre än flygskatten genom att det slutliga biljettpriset påverkas av ytterligare faktorer.

I utredningen (SOU 2016:83) gjordes bedömningen att en flygskatt (i realiteten en prisökning) skulle kunna komma att påverka så att; skatten skulle kunna medföra en reduktion av antalet flygresor och en anpassning av flygplanen, vilket innebär minskad klimatpåverkan från flyget. Men, utredningen menar även att det är viktigt att beräkna nettoeffekten efter att överflyttning till andra trafikslag har skett, t.ex. bil.

Klimatsatsningar kan försenas

Flygbolagen är ekonomiskt pressade under krisen. En effekt kan bli att de inte väljer att tanka, i förekommande fall redan subventionerande men dyrare, biobränsle. Ytterligare klimatfrämjande åtgärder, så som förnyring av flygplansflottan och motorer, kan också komma att prioriteras ner i förhållande till situationen pre-Covid 19.

Flytt till närliggande flygplatser utanför Sverige

I SOU 2016:83 diskuteras även att en relativprisförändring skulle kunna leda till att flygföretagen vill byta till mer attraktiva flygplatser i andra länder som inte omfattas av skatten, dvs. i första hand kanske flygplatser nära Sveriges gränser till andra länder, där det finns alternativ i form av utländska flygplatser. Det skulle då bli relativt billigare att avresa från en flygplats som inte omfattas av skatten.

⁷ EDS (Explosive Detection System) ett system eller en kombination av olika tekniker för att upptäcka och, med hjälp av larm, avslöja förekomsten av sprängämnen i bagage oavsett vilket material väskan är tillverkad av

Då skulle en viss sådan effekt kunna förväntas för flygplatser i Skåne (Malmö och Ängelholm) som har nära till Köpenhamn. Den slutliga effekten är beroende av hur stor den sammanlagda biljettprisökningen blir.

Upphandlad trafik blir dyrare

Om priset ökar kommer även den upphandlade trafiken att bli dyrare. Resenärer som reser från eller till flygplatser i glesbygd kan drabbas något mer då dessa till skillnad från andra resenärer ofta inte har någon möjlighet att välja andra färdmedel (SOU 2026:36). Som bland annat SOU 2026:36 beskrev skapar flyget ekonomisk aktivitet genom att företag får tillgång till större marknader tack vare förbättrad tillgänglighet. Om antalet passagerare minskar reduceras i förlängningen efterfrågan på arbetskraft från företag i flygsektorn.

Färre trafikerande flygbolag

Drygt hälften av alla flygbolag som trafikerar de svenska flygplatserna är utländska, se tabell i bilaga 1, vilket gör gällande att en omfattande avgiftshöjning kommer att påverka de utländska bolagens intresse för trafik framför allt till/från Sverige.

3.1.2 Flygtrafiktjänst

Systemet för undervägsavgifter fungerar på så sätt att luftrumsanvändarna betalar för den sträcka de flyger i ett lands luftrum enligt en beräkning, se bilaga 1. I regelverket finns en inbyggd mekanism som hanterar eventuella avvikelser i trafikprognoser som ligger till grund för enhetsavgiften, vilken nu har satts ur spel i samband med Covid-19 pandemin.

Det finns anledning att misstänka att överflygande trafik och dess tillväxt kommer vara högre än inrikes. Redan under perioden innan Covid-19 minskade inrikestrafiken, samtidigt som tillväxten i utrikestrafiken minskade som en följd av att Sverige var på väg in i en lågkonjunktur, samt att resande gick in i en mer mogen marknad.

I övriga världen i synnerhet kanske Asien t.ex. Kina, finns en ökande efterfrågan av både inrikes och utrikesflygresor (Trafikanalys, 2016) och den regionen verkar även återhämta sig i relativt snabb takt (t.ex. OAG, 2021).

Påverkar trafiken på Stockholm Arlanda

Avseende avgiften för terminalkontroll (terminal navigation charge -TNC) gäller liknande resonemang om avgiftsökningar som för GAS. För Stockholm Arlanda flygplats regleras TNC och dess kostnadsbas inom ramen för prestationsplanen, men på alla andra flygplatser i landet hanteras

TNC inom flygplatsavgifterna (avgiften redovisas antingen separat eller ingår i som en del i startavgiften på flygplatsen).

Terminalavgiften för Arlanda beräknas öka med mellan 40-65 procent 2022-2024. Längre prognoser har inte gjorts, men underskottet från 2020-2021 beräknas öka kostnadsbasen med 41 miljoner⁸ per år 2023-2029.

Detta är en avgiftshöjning som kommer drabba flygbolagen som landar på Arlanda, hur de sen väljer att finansiera det är upp till dem, men det kan landa på dyrare biljettpriser. Då kan resonemanget i avsnitt 3.1.1. GAS tillämpas gällande effekter även här.

Därtill kan en effekt vara att bolag väljer att landa på andra flygplatser, vilket påverkar trafiken på Arlanda, men kan även ge längre restider för resande till Stockholm.

Förändrade trafikmönster och andra flygvägar

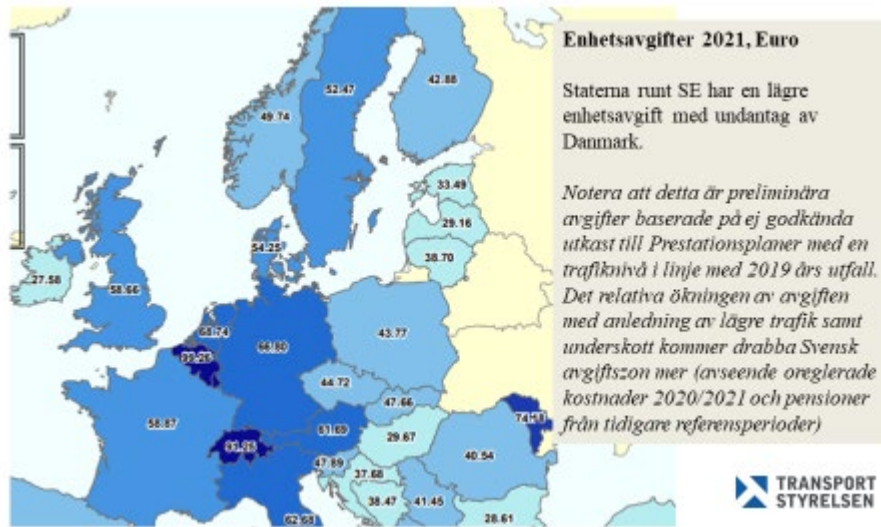
Även avgiften för undervägs kommer höjas framöver. Enhetsavgiften för svenskt luftrum beräknas öka 60 procent 2022-2024. Längre prognoser har inte gjorts, men som tidigare nämnts så beräknas underskottet från 2020-2021 öka kostnadsbasen med 0,4 miljarder per år 2023-2029.

Därtill förväntas inte trafikvolymen vara tillbaka på 2019 års nivå förrän ca tidigast år 2026. Om avgiften höjs 2022 till 819 kr och 2023 till 862 kr per enhet kommer det få flera effekter/konsekvenser.

Den högre avgiften kommer att betalas av de flygbolag som flyger i svenskt luftrum. Hur de finansierar sin ökade kostnad är upp till dem. Men, som systemet och luftrummet är uppbyggt finns det en risk för att överflygande väljer en annan väg där avgifterna är lägre.

I bilden nedan beskrivs undervägsavgifter för ett flertal stater som deltar i samarbetet inom Eurocontrol.

⁸ Underskottet fördelat på 7 år



Figur 1. Enhetsavgifter för 2021. Källa. Eurocontrol

I förhållande till övriga Europa är inte Sveriges avgift för 2021 markant hög. I termer av prestationsutvärdering brukar stater ”klustras” i olika block med jämförbara operationella och socioekonomiska förutsättningar. Sverige har inför tredje referensperioden (RP3) hamnat i ett block med Danmark, Finland, Irland, Norge och Finland. Bland de staterna är det Danmark som har den högsta avgiften under 2021.

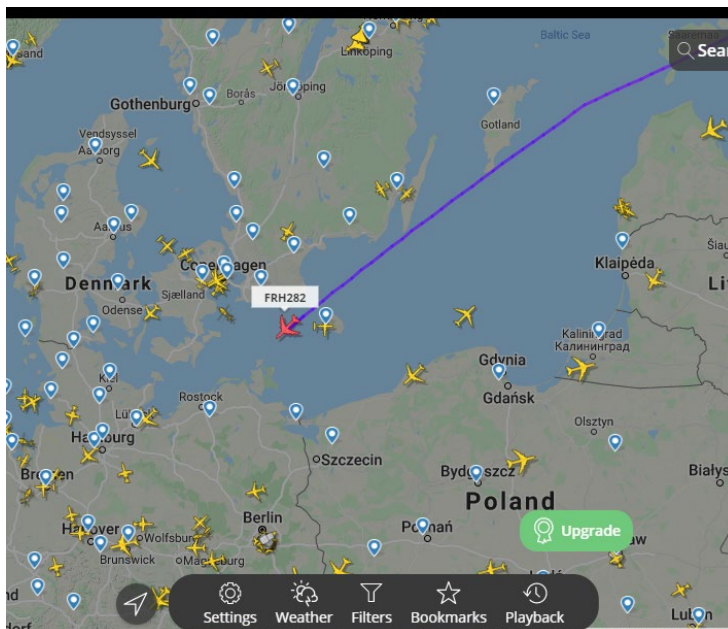
Flygbolags färdplanering genomförs den på grundval av flera variabler som vägs samman (Altrus, 2009). Den mest framträdande är sträcka, det vill säga avståndet vilket i sin tur påverkar bränsleförbrukning. Det är dock inte alltid det avgörande, färdplanen kan avgöras av väder, fördelaktiga jetströmmar, kapacitetsrestriktioner och vilka avgifter flygbolagen möter (Ngo och Shamoun, 2016)

Det sistnämnda, avgiftens betydelse för val av färdplan, har uppmärksamats alltmer under de senaste åren t.ex. har det diskuterats;

- att flygbolag inte väljer kortaste flygväg, utan undviker områden med förseningar och högre avgifter (Performance Review Body. *Monitoring report 2019, 2020*)
- angående en enhetlig avgift för det övre luftrummet som kan ge incitament för flygbolag att välja kortaste flygväg (Wise Persons Group, *Wise Persons Group report on the future of Single European Sky Rekommendation 9*, april 2019)

Valet av färdväg kan beröra trafik som trafikerar Sverige (dvs. startar och landar vid svensk flygplats) i det hänseendet att flygbolag kan välja att minimera trafikerad sträcka i Sverige, men det berör även överflygande trafik. Andelen överflygande trafik har ökat och utgör idag ca 50 procent av totalt antal rörelser i svenskt luftrum. Överflygande trafik ökade i omfattning fram till våren 2020. Ökningen berodde dels på en generell trafikökning, framförallt till och från Asien, dels på att den svenska avgiften i förhållande till flera stater runt Östersjön har minskat relativt mycket, vilket innebär ett lägre incitament att undvika svenskt luftrum.

I figur 2 nedan visas ett exempel av en flight från Wuhan till Liege den 17 mars 2021.



Figur 2. Bilden visar trafikmönster för en flygning mellan Wuhan (Kina) och Liege (Belgien) den 17 mars 2021. Källa: Flightradar 24 www.flightradar24.com 2021-03-17

I figur 2 visas en Boeing 747, ett tungt luftfartyg som ofta används för frakt, de flyger vid det aktuella tillfället på 34 000 fot,

I och med sin tyngd blir vikt faktorn betydande och därför är intäkten för den här flygningen relevant. Ett alternativ för det här flygbolaget är att välja att flyga något österut och därigenom flygtrafikledas av kontrollcentraler i Baltikum och Polen om det är stora avgiftsskillnader mellan länder.

I Sverige är Free Route Airspace (FRA) infört. FRA tillåter att flygbolagen kan välja färdväg utan att behöva anpassa till särskilt angivna punkter, exempelvis vid en landgräns.

Införandet av FRA är en möjliggörare för att uppnå effektivitet inom prestationsplanens nyckelindikator (KPI) horisontell flygeffektivitet som mäts som jämförelse mellan flugen sträcka och sträcka mot storcirkelavståndet. Om flygbolag väljer att flyga runt svenskt luftrum kommer inte den svenska indikatorn påverkas, men väl den europeiska. Det gör även att införandet av FRA blir mindre effektivt.

Negativa klimatkonsekvenser av längre flygvägar

Om flygbolag väljer att flyga en längre sträcka för att minska sin avgift kan negativa klimatkonsekvenser uppstå i form av exempelvis koldioxidutsläpp, höghöjds effekter, kondensstrimmor, vattenånga och molnbildning.

Utsläpp av koldioxid (CO₂)

Vid förbränning av fossila bränslen, som till exempel flygbränsle, frigörs kol som har varit bundet utanför det naturliga kretsloppet under mycket lång tid. Koldioxid från fossila bränslen rubbar därmed den naturliga balansen och skapar ett överskott av koldioxid i atmosfären vilket kraftigt bidrar till att förstärka den globala uppvärmningen. Koldioxid har en lång och komplicerad omsättningstid i atmosfären.

Enligt IPCC (International Panel on Climate Change) försvinner ca 50 procent av den utsläppta koldioxiden från atmosfären efter ca 30 år, 30 procent försvinner efter några århundraden, men omkring 20 procent av all koldioxid som släpps ut stannar i atmosfären i flera tusen år. Detta betyder att även om utsläppen av koldioxid begränsas kraftigt redan idag, kommer klimateffekten av historiska utsläpp av koldioxid att fortsätta i många år framöver.

Utsläpp av kväveoxider (NO_x)

Flygets utsläpp av kväveoxider kan ha en både nedkylande och uppvärmande effekt på klimatet, beroende av att kväveoxidutsläppen på hög höjd både kan leda till bildande av ozon och nedbrytande av metan. Den totala effekten av flygets utsläpp av kväveoxider på hög höjd bidrar dock i slutändan till en uppvärmning av jorden.

Kondensstrimmor, vattenånga och molnbildning.

Kondensstrimmor bildas när ett flygplans varma avgaser blandas med den omgivande kalla luften och bildar ispartiklar. Kondensstrimmor ses som vita streck efter flygplan på himlen. I torr luft dunstar ispartiklarna snabbt och försvinner, i fuktig luft kan kondensstrimmorna däremot finnas kvar i flera timmar. I fuktig luft finns också risk att kondensstrimmorna växer då ispartiklarna tar upp vatten från omkringliggande luft.

Bildandet av kondensstrimmor är beroende av de lokala atmosfäriska förhållandena. En liten förskjutning av flygvägen i höjd- eller sidled kan därmed motverka att kondensstrimmorna blir långvariga. Kondensstrimmor har samma klimatpåverkande effekt som tunna höga moln och kan bidra till uppvärmningen av jorden.

Flygets utsläpp kan också orsaka ökad uppkomst av höga cirrusmoln och kondensstrimmor kan utvecklas till cirrusmoln vid speciella atmosfäriska förhållanden.

Flygets utsläpp av partiklar kan också påverka uppkomsten av höga cirrusmoln om atmosfärens sammansättning förändras så att moln kan bildas. Även så kallade aerosoler från flyget kan påverka cirrusmoln genom att förändra deras sammansättning och livslängd. Flyget släpper ut stora mängder vattenånga, dock är dessa mängder en mycket liten del av den totala mängden vatten som finns naturligt i atmosfären. Den största mängden vattenånga som släpps ut från flyget hamnar i troposfären och försvinner snabbt som nederbörd. På högre höjd kan eventuellt små mängder vattenånga ackumuleras och bidra till jordens uppvärmning.

Om flygbolag väljer att flyga runt svenskt luftrum och genom det får en längre flygväg för att minska sin avgift kan resultatet bli en negativ klimateffekt.

Högre kostnader per leverantör

Den ekonomiska konsekvensen för Sverige blir att det blir färre enheter att fördela kostnaden för flygtrafikledning på. Kostnaden för att hantera trafiken består dels av infrastruktur, bland annat radar- och kommunikationsutrustning som inte kan avvecklas med på grund av lägre antal rörelser, dels av personal (flygledare). Antalet flygledare i berörda sektorer kan minska men då komplexiteten i att hantera överflygande trafik är relativt låg kommer minskad överflygande trafik istället leda till en högre enhetsavgift för trafik inom, samt till och från Sverige. Det kan därmed uppstå en negativ spiral som leder till avgiftsökningar.

Avgifterna för undervägssystemet regleras via prestations- och avgiftsförordningen. Där i fastställs vilka förutsättningar som gäller för avgiftsberäkningen och vilka fastställda kostnader som tillåts. I Sverige finansieras flygplatsers infrastruktur eftersom att de operativa förutsättningarna tillåter det. Denna infrastrukturkostnad är i sig en mer eller mindre fast kostnad, det vill säga att en flygplats måste hålla en nivå av utrustning. Minskar flygtrafiken i svenskt luftrum så är antagande och mål i prestationsplanen att kostnaderna skall minska, vilket är problematiskt om kostnadsbasen består i del av infrastrukturkostnader som inte minskar med anledning av mindre trafikvolym (överflygande).

Högre kostnader för inrikesflyg och upphandlad trafik

Även inrikesflyget, inklusive statligt upphandlad trafik, skulle kunna påverkas negativt av totalt sett mindre trafik i svenskt luftrum om den ”subventionerade” effekt överflygande trafik har på avgifterna skulle minska.

Risk för kapacitetsproblem i andra sektorer

Ytterligare effekter kan uppstå i fråga om den operationella planeringen. Hos flygtrafiktjänstleverantörer kan det uppstå svårigheter att finansiera bemanning vid skiften i trafik. Om flygbolag undviker svenskt luftrum samtidigt som tillväxten för bl. a Asien trafiken återgår till nivåer i paritet med situationen pre-Covid kommer det skapa kapacitetsbrister i närbelägna stater, en kapacitetsbrist som den svenska flygtrafikledningen inte kan underlätta.

4 Beräkning av underskott och avgiftsnivåer

På grund av den kritiska situation som Sverige, precis som många andra stater nu befinner sig i, har Transportstyrelsen studerat effekter för vad som kan hända som en följd av att stora underskott har byggts upp.

4.1 Underskott i det gemensamma avgiftssystemet för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage (GAS)

I tabell 3 redovisas det totala resultatet och ackumulerade underskottet om underskottet ska återhämtas inom en treårsperiod. Det kan konstateras att det ackumulerade underskottet byggs upp allteftersom med anledning av de låga passagerarvolymerna under framför allt 2020 och 2021. Om avgiftsnivån skulle bevaras på 40 kr skulle underskottet komma att uppgå till drygt 1 miljard inom några år. T.ex. skulle avgiftsnivån behöva höjas till ca 75 kr per passagerare från år 2022 om underskottet ska återhämtas enligt regelverket.

Tabell 3. Underskottet i kkr med scenariot att underskottet ska återhämtas på tre år i enlighet med regelverket. Passagerarvolym avser Transportstyrelsens fastställda prognos, vår 2021, förutom för år 2020 (utfall).

(tkr)								
År	Intäkter	Kostnader	Kommentar kostnader	Resultat	Ack.resultat	Avgiftsnivå	Passagerarvolym	Kommentar volym
2020	198 311	568 090	Slutlig kostnad flygplatser 2020	-369 779	-366 491	40	4 957 772	Enligt slutlig fakturerbar PAX 2020
2021	212 362	558 511	Prognos 1 2021	-346 149	-712 640	40	5 309 054	Enligt fastställd trafikprognos VT-21
2022	620 267	645 000	Flerårsprognos 2022	-24 733	-737 373	40/75	12 741 731	Enligt fastställd trafikprognos VT-21
2023	1 108 265	726 000	Flerårsprognos 2023	382 265	-355 107	75	14 776 868	Enligt fastställd trafikprognos VT-21
2024	1 110 039	784 000	Flerårsprognos 2024	326 039	-29 068	73	15 206 017	Enligt fastställd trafikprognos VT-21

På global nivå kommer effekterna av pandemin att ha resulterat i -64,2 procent färre passagerare. Den globala passagerarvolymen under första halvan av 2021 förutspås uppgå till 2,2 miljarder, vilket är en ökning med ca 20 procent i jämförelse med motsvarande period år 2020. Andra hälften av 2021 förutspås en ökning till 3,5 miljarder passagerare, eller nästan 50 procent av motsvarande volym föregående år. Det inrikes resandet tros återhämta sig fortare än den internationella trafiken. (ACI, 2021)

Inrikestrafiken i Kina och Ryssland har redan återgått till 2019 års nivåer. Globalt sett förutspås inrikestrafiken fortsätta att öka under 2021 för att uppgå till 2,35 miljarder under andra halvan av 2021, vilket utgör ca 86,5 procent av 2019 års nivåer under motsvarande period. (ACI, 2021)

På lång sikt förutspås att den globala trafiken kan ta upp till två decennier för att återhämta sig till tidigare beräknad utveckling, men det är även möjligt att trafiken står inför en strukturell förändring och aldrig kommer att återgå till de volymer som uppvisades innan pandemin. (ACI, 2021)

4.2 Underskott i avgiftssystemen för flygtrafiktjänst

Pandemin har haft en förödande effekt på flygbolagen som upplevde en betydande minskning av efterfrågan (en förlust på 6,1 miljoner flygningar 2020, dvs. -55 procent av nivåerna för 2019). Den 24 november 2020 beräknade IATA en förlust på - 26,9 miljarder dollar för flygbolag i Europa. Situationen 2021 är fortfarande mycket kritisk eftersom flygbolagen kommer att behöva möta ytterligare intäktsförluster på grund av nya (strängare) restriktioner som införts av stater på icke-väsentliga resor efter de senaste vågorna av Covid-19.

För leverantörer av flygtrafiktjänst innebär det att det har uppkommit ett underskott i systemet för flygtrafiktjänst under 2020 med ca 4,5 miljarder euro. Detta underskott återvinns från luftrumsanvändare efter antagandet av prestationsplaner (tidigast från 2023) och sprids över 5 till 7 år (dvs. fram till 2027 eller 2029). År 2021 kommer leverantörerna att behöva möta ytterligare underskott som kommer att öka dem som bärs från 2020. För stater som är bundna av SES-förordningarna kommer storleken på denna förlust att bero på resultatet av den nuvarande målprocessen för RP3 och på utvecklingen i trafik under året. Sammantaget med tanke på SES-staternas nuvarande antaganden för 2020 och 2021 samt den senaste trafikprognosen (scenario 2 av STATFOR:s trafikprognos daterad 4 november 2020) skulle cirka 7,6 miljarder euro behöva tas ut från luftrumsanvändare genom justeringar av enhetsavgifterna, från och med 2023 och fördelade på 5 till 7 år (dvs. mellan 1,1–1,5 miljarder euro per år som ska återkrävas utöver de normala årskostnaderna). (Eurocontrol/PRC, 2021)

4.2.1 Systemet för undervägsavgifter

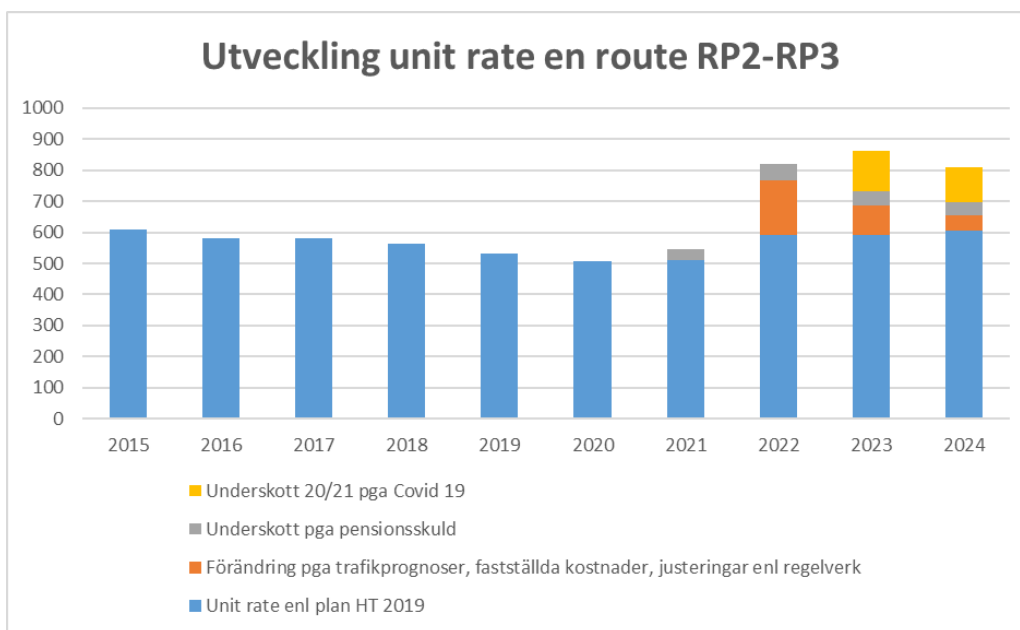
För svensk del bedömer Transportstyrelsen att mot bakgrund av nuvarande prognoser kommer det att uppstå underskott på ca 1,6 miljarder för undervägssystemet år 2020, och ca 1 miljard för 2021. Om dessa belopp står sig innebär det att ca 0,4 miljarder per år, 2023-2029, ska läggas ovanpå den vanliga kostnadsbasen för undervägsavgiften. Normalt sett uppgår en årlig kostnadsbas till 2,2 - 2,4 miljarder. Till denna återvinning skall även tilläggas att det finns ytterligare en fordran från LFVs sida avseende pensionskostnader motsvarande 1,2 miljarder från perioden 2015-2019 som skall hanteras: (tabell över underskott och periodisering av dem i tid)

I de beräkningar Transportstyrelsen har gjort avseende avgiften för 2022-2024 (baserat på de prognoser som finns för tillfället) framkommer det att avgiften kommer höjas ca 60 procent högre än planerat endast med anledning av underskott från pensioner, underskott från 2020-2021 samt förändring i trafikvolym på grund av Covid-19 krisen.

Tabell 4. Beräkning av enhetsavgift för undervägsavgifterna 2022-2024 (SEK). Källa: Transportstyrelsen

En route (SEK)	2022	2023	2024
Unit rate enligt plan HT-2019	592	591	604
Ny unit rate nytt utkast (för konsultation) prestationsplan HT-2021	819	862	810
Varav			
Underskott pga pensionsskuld påverkan unit rate	53	46	40
Underskott 20/21 pga Covid 19 påverkan unit rate		130	114

Nedan följer en bild på prognosticerad utveckling av enhetsavgiften 2022-2024 i förhållande till 2015-2021. Enhetsavgiften skulle då komma att öka ca 60 procent 2022-2024 jämfört med 2021.



Figur 3. Prognostiserad utveckling för enhetsavgiften 2022 – 2024 samt enhetsavgift enligt prestationsplanen. Källa: Transportstyrelsen

Prognoser kommer att uppdateras fortlöpande och Sveriges kostnadsbas är f.n. föremål för godkännande av EU Kommissionen enligt (EU) 2019/317.

4.2.2 Avgifter för terminalkontroll

Kostnadsbas för terminalavgiften fastställs på nationell nivå.

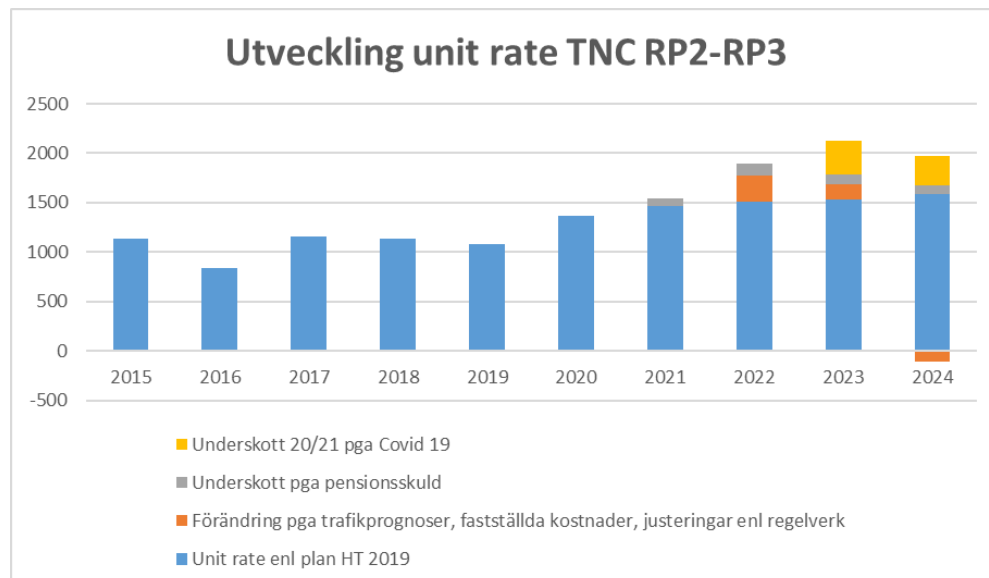
Transportstyrelsen beräknar, med bakgrund i nuvarande prognoser, att underskottet från 2020 och 2021 kommer uppgå till 287 miljoner SEK. Om dessa belopp står fast innebär det att ca 41 miljoner per år, 2023-2029, ska läggas ovanpå den vanliga kostnadsbasen för terminalavgiftskontroll. Normalt sett uppgår en årlig kostnadsbas till ca 200 miljoner.

Till denna återvinning skall även tilläggas att det finns ytterligare en fordran från LFVs sida avseende pensionskostnader motsvarande 112,5 miljoner från perioden 2015-2019 som skall hanteras. I de beräkningar Transportstyrelsen har gjort avseende avgiften för 2022-2024 (baserat på de prognoser som finns för tillfället) framkommer det att avgiften kommer höjas ca 40 procent endast med anledning av underskott från pensioner, underskott från 2020-2021 samt förändring i trafikvolym.

Tabell 5. Total enhetskostnad inklusive och exklusive underskott och trafikförändring (SEK). Källa: Transportstyrelsen

TNC (SEK)	2022	2023	2024
Unit rate enligt plan HT-2019	1 509	1 536	1 587
Ny unit rate nytt utkast (för konsultation) prestationsplan HT-2021	1 900	2 127	1 864
Varav			
Underskott pga pensionsskuld påverkan unit rate	122	104	91
Underskott 20/21 pga Covid 19 påverkan unit rate		342	297

Nedan följer en bild på prognostiserad utveckling av enhetsavgiften 2022-2024 i förhållande till 2015-2021.



Figur 4. Utveckling enhetskostnad (unit rate) TNC. Källa: Transportstyrelsen

5 Slutsatser

5.1 Effekter på marknaderna

5.1.1 Den internationella konkurrenskraften

Om avgifterna höjs avsevärt försämras den internationella konkurrenskraften. Om avgifterna blir höga, i likhet med vad som diskuterades i avsnitt 4, finns det risk för att färre utländska flygbolag väljer att trafikera Sverige och även att andra marknader kan krympa om transportmöjligheterna försämras.

5.1.2 Villkor för marknadstillträde

Förmodligen kommer högre avgifter inte att påverka just villkoren för marknadstillträdet till den svenska marknaden genom att en avgiftshöjning t.ex. troligtvis inte kommer att påverka formkraven för möjligheten att verka på den svenska marknaden.

5.1.3 Villkor för resenärer och köpare av godstransporttjänster

Avgiftshöjningarna kommer att påverka villkoren för resenärer och köpare av godstransporttjänster. En höjning av avgiften för GAS kommer direkt att påverka biljettpriset för passagerarna och även villkoren för de varor som går med passagerarflyget som paxbelly. En höjd undervägsavgift kommer att påverka såväl flygfrakten som passagerartrafiken genom högre kostnader för flygbolagen.

Det kan bli ett minskat intresse från utländska flygbolag att trafikera Sverige om avgifterna blir för höga i relation till närliggande stater. Det kan resultera i färre alternativ för flygtransporter och således försämrade villkor för både passagerare och godsvillkor.

5.2 Samhällsekonomiskt effektiv och hållbar transportförsörjning

5.2.1 Tillgänglighet

Tillgängligheten inom landet kan komma att påverkas genom att stora delar av Sverige karaktäriseras av långa avstånd mellan orter och högre avgifter leder till att den upphandlade trafiken kommer att bli dyrare. Det finns många områden i landet som är beroende av en fungerande flygtrafik, där t.ex. vägtransporter inte är realistiska alternativ.

Tillgängligheten till/från utlandet kommer att påverkas eftersom drygt hälften av alla flygbolag som trafikerar de svenska flygplatserna är utländska, en omfattande avgiftshöjning kommer att påverka de utländska bolagens intresse för trafik.

Färre aktörer leder till mindre utbud och högre priser. Det påverkar såväl passagerartransporter som godstransporter med högvärdigt gods (t.ex. läkemedel, vacciner, medicinsk utrustning, reservdelar och färskvaror), men även frakten som går som paxbelly.

5.2.2 Utvecklingskraften i landet

Globaliseringen som har pågått under flera år och den har bidragit till tillväxten av luftfartssystemet. I inledningen av denna rapport beskrivs att luftfarten idag har stor betydelse för ett land och med höjda avgifter, som ett resultat av restriktioner och nedstängning, är det troligt att utvecklingskraften i landet kommer att påverkas, bl.a. inom besöksnäringen.

5.2.3 Miljö och hälsa

Högre undervägsavgifter kan komma att bidra till mer utsläpp om flygbolag systematiskt väljer att flyga runt det svenska luftrummet. Under avsnitt 3.1.2 diskuterades att längre flygvägar ger upphov till större utsläpp och således en negativ påverkan på klimatet.

5.3 Andra avgifter och skatter som påverkar luftfartsmarknaderna

Det är även möjligt att konstatera att undervägsavgiften och avgiften för säkerhetskontroll av passagerare är bara två exempel på kostnader som kan komma att öka för ett flygbolag med anledning av pandemin.

Flygbolag ställs även inför andra avgifter och ekonomiska styrmedel kopplade till sin verksamhet som de inte kan påverka (t.ex. flygskatt, EU ETS, CORSIA). Det är även möjligt att t.ex. kommande klimatkrav kan leda till ytterligare kostnadsökningar i form av krav på dyrare drivmedel.

Flygplatsernas och flygtrafiktjänstens verksamhet är vidare direkt beroende av flygbolagens trafikvolym och av att flygbolag har möjlighet att bedriva verksamhet, varför relationen mellan samtliga intäkter och kostnader i hela branschen är viktig att beakta.

Referenser

Airport Council International ACI (2021) ACI Advisory Bulletin, The impact of COVID-19 on the airport business.

Altus, S. (2009). Effective Flight Plans Can Help Airlines Economize. Aero QTR_0309
https://www.boeing.com/commercial/aeromagazine/articles/qtr_03_09/article_08_1.html)

Brida J G, Bukstein D och Zapata-Aguirre S (2016) Dynamic relationship between air transport and economic growth in Italy: a time series analysis. International Journal of Aviation Management, Vol. 3, No. 1

Chang, Y-C. and Yu, M.M. (2014) 'Measuring physical productivity growth and biased technological change in Chinese airports', International Journal of Transport Economics, Vol. 41, No. 1, pp.51–74.

Dimitrios D och Maria S (2018) Assessing air transport socio-economic footprint, International Journal of Transportation Science and Technology, 7 (2018) 283–290

Ds 2003:37

EU Kommissionen (2020)

State aid: Commission approves €1 billion Danish and Swedish measure to recapitalise SAS. Brussels, 17 August 2020;

State aid: Commission approves Swedish public guarantee of up to €137 million to compensate airline SAS for damage caused by coronavirus outbreak;

State Aid Decisions 2021-03-18

https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/State_aid_decisions_TF_and_107_2b_107_3b_107_3c.pdf

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 300/2008 av den 11 mars 2008 om gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten och om upphävande av förordning (EG) nr 2320/2002.

Eurocontrol (2021) PRC News - ANS funding in a post COVID-19 world.
https://ansperformance.eu/publications/prc/news/2021_02_19_prc_news/

Fergusson S och Forslid R (2016) Flyget och företagen. SNS förlag

ICAO (u.å). State of Airport Economics, Infrastructure Management Program, Economic Development of Air Transport.

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

KOMMISSIONENS GENOMFÖRANDEFÖRORDNING (EU) 2020/1627 av den 3 november 2020 om undantagsåtgärder för den tredje referensperioden (2020–2024) av prestations- och avgiftssystemet i det gemensamma europeiska luftrummet med anledning av covid-19-pandemin

Lag (2004:1100) om luftfartsskydd

Ngo D och Shamon F (2016) Environmental cost of different unit rates. Examensarbete. Linköpings Universitet.

OAG (2021) The journey to recovery starts here, how and when will aviation recover from covid-19. <https://www.oag.com/coronavirus-airline-schedules-data>. 21-07-19

Proposition 2003/04:154 Lag om luftfartsskydd

Prop. 1989/90:100 med förslag till statsbudgeten för budåret 1989/90

Performance Review Body: Monitoring Report on the Financial and Operational Impact of COVID-19 on the SES, Mars 2021

Regeringen (2020) Pressmeddelande 14 juni 2020
<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/06/luftfartsverket-far-tillskott-for-att-mildra-coronaeffekter/>;
<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/06/bemyndigande-att-delta-i-rekapitaliseringen-av-sas-ab/>

REPORT OF THE WISE PERSONS GROUP ON THE FUTURE OF THE SINGLE EUROPEAN SKY, April 2019

SOU 2016:83 En svensk flygskatt

SOU 2007:70 Framtidens flygplatser - utveckling av det svenska flygplatssystemet

SCB statistikdatabas (u.å)
https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__NV__NV1701__NV1701A/NV1701T8NAr/table/tableViewLayout1/

Smyth, M. and Pierce, B. (2007) Aviation Economic Benefits, IATA Economics Briefing No. 8 <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/aviation-economic-benefits/>

Swedavia (2020) Pressmeddelande 17 juli 2020, Swedavias halvårsrapport januari-juni 2020: Mot ett nytt normalläge. <https://www.swedavia.se/om-swedavia/swedavias-nyhetsrum/>

Tillväxtverket (2020) <https://tillvaxtverket.se/statistik/vara-undersokningar/resultat-fran-turismundersokningar/2020-09-30-turismens-arsbokslut-2019.html>

Trafikverket (2020) Fördelning av tillfälligt krisstöd till regionala flygplatser, <https://www.trafikverket.se/om-oss/nyheter/Nationellt/2020-10/fordelning-av-tillfalligt-krisstod-till-regionala-flygplatser/>

TSFS 2012:113 Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om gemensamt avgiftsutjämningsystem för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage

TSFS 2020:80 Transportstyrelsens föreskrifter om luftfartsskydd

Trafikanalys (2016) Inför en flygstrategi - ett kunskapsunderlag. Rapport 2016:4

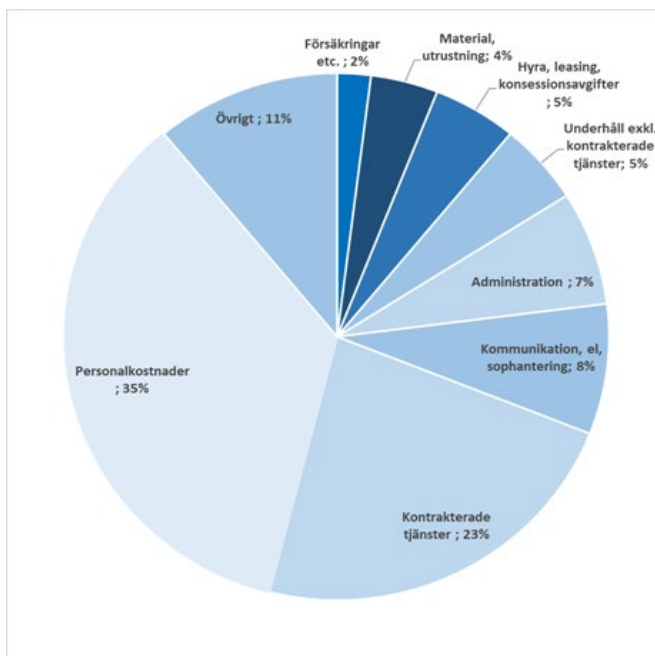
Transportstyrelsen (2021) Luftfartsmarknadens utmaningar - en rapport om effekter av pandemin Covid – 19, TSL 2020-6861

Bilaga 1. Kostnader och intäkter för flygplatser och flygtrafiktjänst

Flygplatser - kostnader och intäkter

En flygplats har ca 70 – 80 procent fasta kostnader. Andelen operativa kostnader uppgår till drygt 60 procent och kapitalkostnaderna till nästan 40 procent (ICAO, u.å).

De största utgifterna för flygplatser är personalkostnader (35 procent) och kontrakterade tjänster (23 procent) och därefter kommer utgifter som inte går att kategorisera i någon av de stora kategorierna samt utgifter för el, avfall och kommunikation (8 procent), se figur nedan.



Figur. Flygplatsens fördelning av de operativa kostnaderna. Källa: Bearbetad från ICAO, State of Airport Economics.

För flygplatser genereras mer än 95 procent av intäkterna från två källor; flygplatsoperativa tjänster och andra kommersiella tjänster. Resterande 5 procent härrör från källor som inte är en direkt funktion av trafik- och passagerarrelaterade avgifter på flygplatsen t.ex. olika kapitaltillskott/bidrag, avkastningar från investeringar eller försäljning av tillgångar. När trafikvolymen minskar, minskar även flygplatsernas förmåga att få intäkter baserat på avgifter. Varje flygplats har en egen portfölj av icke-flygplatsoperativa aktiviteter och en högre andel passagerarrelaterade aktiviteter resulterar i större påverkan i och med pandemins effekter. Större

andel av intäkter från fast egendom och hyror kan utgöra en ”kudde” i samband med kriser som denna. (ACI, 2021).

En av flygplatsens kostnader är hänförlig till att upprätthålla en säkerhetskontroll för passagerarna och deras bagage i enlighet med gällande regelverk. Flygplatsens intäkt för säkerhetskontroll utgörs i flera stater av avgifter som flygbolagen betalar.

Gemensamt avgiftssystem för säkerhetskontroll av passagerare och dess bagage (GAS)

På 1980-talet hanterades kontrollverksamheten på flygplatserna av dåvarande Rikspolisstyrelsen. I samband med budgetpropositionen 1989/90 framfördes att den då tilltagande internationella flygtrafiken ökade behovet av flygplatskontroll och det föreslogs då att en särskild avgift skulle inrättas. Den dåvarande regeringen bedömde att en närmare analys av dessa och anknytande frågor behövdes göras innan nästa budgetår. (Prop. 1989/90:100). Fram till år 2004 tog Luftfartsverkets flygplatser ut en särskild avgift för säkerhetskontroll. På övriga flygplatser sköttes kontrollen av polisen och någon avgift togs inte ut (SOU 2007:70). Efter terrorattentaten den 11 september 2001 beslutade EU om en rad säkerhetsbestämmelser mot brottsliga handlingar mot luftfarten som medförde kraftigt ökade kostnader. De ökade kostnaderna och konsekvenserna av dessa, främst för de mindre flygplatserna ledde till att ett nytt avgiftssystem infördes (SOU 2007:70; Ds 2003:37). I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 300/2008 beskrivs övergripande hur kostnader för luftfartsskyddet ska hanteras (artikel 5). Det framgår att om inte annat följer av de relevanta bestämmelserna i gemenskapslagstiftningen, får varje medlemsstat besluta under vilka förhållanden och i vilken omfattning kostnaderna för de säkerhetsrelaterade åtgärder som vidtagits i enlighet med denna förordning för att skydda den civila luftfarten från olagliga handlingar bör åläggas staten, flygplatserna, lufttrafikföretagen, andra verksamhetsutövare eller användarna. I den mån det är praktiskt möjligt ska alla avgifter eller överföringar av kostnader för luftfartsskyddet stå i direkt förhållande till kostnaderna för att tillhandahålla de aktuella säkerhetstjänsterna och ska vara avsedda att enbart täcka relevanta kostnader. (Förordning EG 300/2008)

För svensk del ingår f.n. 27 flygplatser i avgiftsutjämningsystemet (när Swedavia med sina 10 flygplatser räknas som en). För avgiftssystemets kostnadsbas, som år 2019 uppgick till 836 miljoner utgjorde Swedavias kostnader ca 78 procent, de icke statliga flygplatsernas kostnader ca 21 procent. Resterande 1 procent utgörs av Transportstyrelsens kostnader för förvaltning samt befarande och realiserade kundförluster.

Intäkterna i avgiftssystemet baseras på antal fakturerbara passagerare, se tabell nedan visar de 10 mest fakturerade flygbolagen under 2019 och efterföljande tabell visar hur marknadsandelarna för flygtrafiken fördelade sig mellan svenska och utländska flygbolag under 2019 och 2020

I snitt fördelar sig flygplatsernas kostnader för säkerhetskontroll enligt följande; största posten är personal och näst största är utrustning därefter kommer lokaler och OH-kostnader.

Tabell. Ungefärlig fördelning av flygplatsernas kostnader för säkerhetskontroll, baserat på inlämnad prognos för 2020⁹. Källa: Transportstyrelsen

Kostnadslag	Andel
Lokaler	8%
Utrustning	20%
Personal	64%
Annat	1%
OH	7%

Tabell. Fakturerade belopp, 2019, de 10 högst fakturerade. Speglar även vilka bolag som har bedrivit trafik på svenska flygplatser.

Bolag	Summa (SEK)
Scandinavian Airlines System	-222 070 170
Norwegian Air Shuttle ASA	-116 060 401
Braathens Regional Aviation AB	-64 882 706
Ryanair	-50 693 703
Wizz Air Hungary Airlines Ltd	-34 993 709
Norwegian Air International LTD	-34 481 983
Lufthansa German Airlines	-31 070 803
KLM-Royal Dutch Airlines	-22 541 497
Finnair Oyj	-19 649 175

⁹ Avser prognos 2020 och ett ungefärligt genomsnitt.

Tabell. Marknadsandelar baserat på antal passagerare

	2019		2020	
	Svenska bolag	Utländska bolag	Svenska bolag	Utländska bolag
Inrikestrafik	80%	20%	85%	15%
Utrikestrafik	25%	75%	25%	75%
Samtlig trafik	43%	57%	46%	54%

Flygtrafiktjänst

Avgiften täcker leverantörerna av flygtrafikledningstjänsts kostnader, kommunikation-, navigation- och övervakningstjänst, flygräddningstjänst, flygvädertjänst och flygbriefingstjänst samt Sjöfartsverkets kostnader för flygräddning. Flygplatsers kostnader för den utrustning som används vid tillhandahållande av flygtrafiktjänst avseende kommunikation, navigation och övervakning (CNS) ingår också som en del av avgiften.

Totalt sett fördelar sig kostnadsbasen att 65 procent utgör personalkostnader (exklusive underleverantörer, personalkostnad varierar med försäkringstekniska regleringar av LFVs pensionseskuld), 25 procent driftkostnader och 10 procent är kostnader för avskrivningar och kapitalkostnader.

Leverantörernas intäkter erhålls genom avgifter. Avgifterna är volymberoende men genom riskdelningsmekanismer är leverantörernas ekonomiska risk begränsad till 4,4 procent av volymförändring, se (EU) 2019/317, och återvinns genom avgifter N+2. För 2020/2021 har denna mekanism dock tagits bort genom (EU) 2020/1267 vilket innebär att leverantörer får ersättning med bakgrund i sina faktiska kostnader.

Civil luftfart, passagerarbolag och fraktflyg, erlägger avgift för flygtrafiktjänst genom undervägsavgifter (En Route) och terminalavgifter (TNC). Undervägsavgift tas ut för flygningar i det övre luftrummet medan terminalavgift erläggs för flygning in i terminalområden (särskilt avgränsat luftrum) vid flygplats. I Sverige är Arlanda det enda förordningsreglerade terminalområdet för avgift enligt (EU) 2019/317. Undervägsavgiften administreras av Eurocontrol, en Brysselbaserad internationell samarbetsorganisation inom flygtrafiktjänst, som ser till att flygbolagen får samlade fakturor för sina flygningar.

Avgift för terminalkontroll

Avgiften för Terminal Arlanda täcker ersättning för LFVs flygtrafikledningstjänst och Swedavias ersättning som infrastrukturhållare som avser Terminalområdet (lufttrum i anslutning till flygplats) Arlanda. Flygbolagen erlägger en avgift per landning beroende av sträcka och flygplanets vikt.

De flygbolag som 2019 erlade den största andelen terminalavgifter var följande, tabellen nedan.

Tabell. Summa terminalavgifter 2019 i EUR, de fem mest fakturerade flygbolagen för TNC på Stockholm Arlanda. Källa: Eurocontrol

Bolag	Summa (EUR)	% av totala avgifter
Scandinavian Airlines System	65 300 808	40,4%
Norwegian Air Shuttle ASA	34 626 226	21,4%
Lufthansa	4 821 663	3,0%
Finnair Oy	3 573 757	2,2%
KLM	2 716 970	1,7%

Avgifter för undervägstjänster

Avgiften täcker leverantörerna av flygtrafikledningstjänsts kostnader, kommunikation-, navigation- och övervakningstjänst, flygräddningstjänst, flygvädertjänst och flygbriefingstjänst samt Sjöfartsverkets kostnader för flygräddning.

Flygplatsers kostnader för den utrustning som används vid tillhandahållande av flygtrafiktjänst avseende kommunikation, navigation och övervakning (CNS) ingår också som en del av avgiften. Transportstyrelsens andel av avgiften utgör cirka sju procent och ska täcka Transportstyrelsens kostnader för tillsyn av flygtrafiktjänst i svenskt lufttrum samt den medlemsavgift som Sverige betalar för medlemskapet i Eurocontrol.

Följande är svenska leverantörer av flygtrafiktjänst:

ACR AB, Arvidsjaur, LFV, Regionala och privata flygplatser (inkl AFIS), SDATS AB, Sjöfartsverket, SMHI, Swedavia

LFV är den klart dominerande aktören med ca 75 procent av kostnadsbasen. Avgifternas utformning och storlek regleras i (EU) 2019/317 samt (EU) 2020/1627.

Avgiften består av tre element

- flygplanets viktfaktor
- flugen distans
- enhetsavgift

Viktfaktorn räknas ut genom att dividera luftfartygets högsta tillåtna startvikt enligt luftvärdighetsbeviset i ton med 50. Därefter tas roten ur resultatet. Ex ett flygplan med högsta tillåtna startvikt 61,2 ton (normalstort trafikflygplan) får en viktfaktor på 1,11. Ett flygplan med högsta tillåtna startvikt på 8,8 ton (t.ex. en så kallad affärsjet) får en viktfaktor på 0,42.

Distansen beräknas i km, där flygsträckan minskas med 20 km vid start i Sverige och 20 km vid landning i Sverige. Distansfaktorn delas med 100. För en flygning från Stockholm Arlanda till Amsterdam Schiphol blir distansen i Sverige 505 km. Den reduceras med 20 km = 485 km och divideras med 100, vilket ger en distansfaktor på 4,85.

Enhetsavgiften fastställs för ett år i taget, genom att fördela den totala svenska kostnadsbasen över en prognostiserad trafikvolym mätt i service units (SU). Innebörden av trafiken mätt i antal (volymen) SU blir därför ytterst relevant för fastställande av avgiften. Trafikmängden består av inrikes, utrikes och överflygande trafik. Den överflygande trafiken har ökat sin relativa del under senare år för att under 2019 utgöra 50 procent.

De flygbolag som 2019 erlade den största andelen undervägsavgifter var följande (observera att belopp är uttryckt i Euro).

Tabell. Summa undervägsavgifter EUR under 2019, de fem mest fakturerade flygbolagen för svenskt luftrum. Källa: Eurocontrol

Bolag	Summa (EUR)	% av avgift
Scandinavian Airlines System	32 530 931	17,03%
Norwegian Air Shuttle ASA	16 715 150	8,75%
Finnair Oy	13 100 642	6,86%
Norwegian Air IN TL	7 100 760	3,72%
KLM	6 913 222	3,62%

Prestationsplaner

Under år 2011 inleddes arbetet med implementeringen av ett system med prestationsplaner inom flygtrafiktjänstområdet. Från att ha varit ett ersättningssystem där leverantörer av flygtrafiktjänster fick full täckning för sina kostnader introducerades 2012 istället ett prestationsbaserat system som med stöd av incitament ska sträva mot ökad effektivitet samt förbättringar inom ett antal nyckelområden. Inom ramen för prestationsplanen ska medlemsstaterna arbeta med fyra förbättringsområden; kostnadseffektivitet, miljö, flygsäkerhet och kapacitet.

Det här innebär i termer av avgifter att den kostnad som en leverantör av flygtrafiktjänst tillåts ha ”fastställs” för en kommande referensperiod om fem år. Det innebär att kostnader som överskrider den fastställda får leverantören bära själv, alltmedan om leverantören underskrider kostnaden får avgiftsintäkten oavsett behållas.

Det finns undantag för bland annat pensionskostnader som uppstår som en följd av förändrad diskonteringsränta, en ränta som antas vara okontrollerbar från flygtrafiktjänstleverantörens perspektiv.

I Sverige har LFV ett system där pensionskostnader anses vara okontrollerbara. På grund av ränteutvecklingen under senare år föreligger ett underskott som uppgår till 1,2 miljarder och som LFV får återvinna. Detta tas ut genom en höjning av avgiften. Vilken nivå av kostnader som tillåts beslutas av EU Kommissionen utifrån de EU mål om fastställd kostnad per serviceenhet som råder. Förväntas trafiken minska så måste den totala kostnadsbasen minska.

En av förutsättningarna vid förhandlingarna av förordning (EU) 2020/1627 under oktober 2020 var att underskottet i systemet skulle bäras av flygbolagen och att leverantörerna av flygtrafiktjänst skulle få ersättning för sina godkända, och rimliga, kostnader under 2020 och 2021. Därefter kan nya mål sättas för 2022-2024, baserat på nya trafikprognoser.

Sedan fastställandet av förordning (EU) 2020/1627 oktober 2020 har dock trafikprognoserna ytterligare försämrats och scenarion tillsammans med förlängda reserestriktioner gör krisen i flygbranschen allt djupare.

The Performance Review Commission (PRC)¹⁰ på Eurocontrol anser att det nuvarande avgiftssystemet kommer att bli ohållbar de närmsta åren.

¹⁰ The Performance Review Commission (PRC) was established in 1998 by EUROCONTROL's Permanent Commission.

PRC rekommenderar därför stater att överväga olika alternativ, såsom omstrukturera skulder eller blanda finansieringen (statliga medel och avgifter) av kostnaderna för flygtrafikledningstjänst (Eurocontrol/PRC, 2021)

EU Kommissionens expertorgan för prestationsfrågor inom flygtrafiktjänst, Performance Review Body (PRB) har konkluderat att utvärdering av hanteringen av Covid – 19 under 2020 visar att vissa stater har fört in medel i systemet (Monitoring Report on the Financial and Operational Impact of COVID-19 on the SES)

