

Luftfartens avgifter

**Kartläggning över de avgifter
som flygföretag betalar till statliga aktörer**



© Transportstyrelsen

Sjö- och Luftfartsavdelningen
Enheten för marknad, miljö och analys

Rapporten finns tillgänglig på Transportstyrelsens webbplats www.transportstyrelsen.se

Dnr/Beteckning TSG 2015-2093
Författare Susanne Aristegui Adolphi, Pernilla Gunnarsson och Malin Ekeström
Månad År Februari 2016, reviderad version september 2016

Eftertryck tillåts med angivande av källa.

Innehåll

SAMMANFATTNING	5
1 INLEDNING	6
1.1 Syfte	6
1.2 Avgränsning	6
2 TRANSPORTSTYRELSENS AVGIFTER	8
2.1 Myndighetsavgiften	8
2.2 Tillsyn och tillståndavgifter	10
2.3 Internationell utblick och jämförelse	12
2.4 Avgift för säkerhetskontroll (GAS)	14
3 SWEDAVIAS AVGIFTER	17
3.1 Flygplatsavgifter	18
3.2 Utveckling av Swedavias avgifter	20
4 EUROCONTROLS AVGIFTER	22
4.1 Avgift för flygtrafiktjänster – undervägsavgift	22
4.2 Vad finansieras av undervägsavgiften?	23
5 FLYGFÖRETAGS DRIFTSKOSTNADER	25
6 UTVECKLINGEN AV DE AVGIFTER SOM FLYGFÖRETAG BETALAR TILL STATLIGA AKTÖRER	27

Sammanfattning

- Kartläggningen visar att de totala avgifter som ett flygföretag betalar till statliga aktörer har minskat med knappt 6 procent mellan 2005 och 2014.
- *Transportstyrelsens* totala avgiftsuttag har minskat mellan 2011 och 2014. En omfördelning av kostnaderna har dock skett mellan utländska och svenska flygföretag, vilket gör att vissa bolag har fått höjda eller oförändrade avgifter.
- *Swedavias* totala avgiftsuttag har minskat med nästan 21 procent mellan 2005 och 2014.¹
- *Eurocontrols* avgifter har ökat med 29 procent mellan 2005 och 2013. Därefter har avgiften minskat något.
- Vad gäller tillsynsavgifter i olika länder, visar en internationell jämförelse med avseende på årsavgifterna för tillstånd för kommersiella flygtransporter (AOC), operativ licens och luftvärdighetsövervakning att dessa avgifter är högst i Norge och Storbritannien. Sveriges avgifter ligger tillsammans med Finland strax under medan avgifterna i Estland och Lettland är lägst.
- Transportstyrelsen avser att, med denna kartläggning som grund, följa upp utvecklingen av avgifterna till statliga aktörer vartannat år med fokus på eventuella förändringar i avgiftssystemet och nivåer.

¹ Avser exemplet på Arlanda.

1 Inledning

I samband med bland annat utredningen av förutsättningarna för lufttrafikföretag i Sverige² som redovisades under mars 2013 framkom att flera av de intervjuade flygföretagen upplevde att det var oklart vad man får för den avgift man betalar. Flygföretagen framförde att de saknar någon som ser helheten och har överblick över de statliga avgifter som ett flygföretag betalar.

Ett flygföretag betalar flera olika avgifter till de statliga aktörerna som finns på luftfartsmarknaden och att få en helhetsbild över vad avgifterna innehåller, vad avgiftsuttaget baseras på och vad man får för den avgift man betalar gynnar såväl flygföretagen som de statliga aktörernas fortsatta arbete.

Detta är en reviderad version av den rapport som publicerades i februari 2016. I den reviderade versionen baseras slutsatserna på inflationsjusterade siffror. Eftersom syftet med rapporten är att visa hur avgifterna har förändrats över tid är det mer rättvisande att hålla prisnivån konstant. Samtliga siffror i rapporten är justerade för inflation med 2005 som basår om inget annat anges. De flesta diagram visar avgiftsutvecklingen i både nominella och fasta priser.

1.1 Syfte

Syftet med uppdraget är att identifiera och beskriva utvecklingen av svenska flygföretags avgiftsbild över tid med avseende på de tjänster som statliga aktörer tillhandahåller.

1.2 Avgränsning

Uppdraget omfattar enbart svenska flygföretag och bara de avgifter som tas ut från Transportstyrelsen, Luftfartsverket³ och Swedavia AB med anledning av flygföretagets drift av sin normala verksamhet. Extraordinära avgifter så som eventuella försenings-, eller straffavgifter belyses inte i detta uppdrag. En internationell utblick/jämförelse görs på en översiktlig nivå. Det är dock svårt att jämföra avgifter mellan länder då vad som ingår i avgiften samt finansieringen av verksamheten ofta skiljer sig åt.

En fullständig kartläggning av de svenska bolagens faktiska avgifter till statliga aktörer över tid hade varit önskvärt. Mot bakgrund av att bolagen ser olika ut och bedriver olika typer av verksamhet med varierande omfattning,

² TSL 2014-5806.

³ Avser den avgift som betalas till Eurocontrol för flygtrafiktjänst underväg. Luftfartsverket är inte den enda utföraren av tjänsten, dock den största.

även över tid, är en rättvisande och lämplig jämförelse svår att åstadkomma. Därför används i stället exempelbolag för att illustrera hur avgifterna har utvecklats över tid.

2 Transportstyrelsens avgifter

Riksdag och regering har enligt proposition 2010/11:30 beslutat att Transportstyrelsens verksamhet i form av tillståndsprövning, tillsyn och registerhållning ska finansieras med avgifter. Regelgivningen ska däremot finansieras med skattemedel. Avgiftsintäkterna redovisas till statskassan. Myndigheten får ett anslag för att bedriva tillståndsprövning, tillsyn och registerhållning. De avgifter som Transportstyrelsen tar ut ska motsvara detta anslag. Myndighetens avgifter ska fastställas enligt självkostnadsprincipen.

Transportstyrelsens finansiering består i dag dels av medel från de direkta avgifterna som tas ut av tillståndshavare, för tillsyn och registerhållning, dels medel från den s.k. myndighetsavgiften⁴ som främst används för att finansiera normgivning, men också delvis för att medfinansiera vissa områden inom tillstånds- och tillsynsverksamheten. Den senare medfinansieringen är begränsad, och medel används inom områdena kommersiella lufttransporter med helikopter, bruksflyg, ballongflyg, verkstäder och luftvärdighetsorganisationer⁵ samt utbildningsorganisationer. För de direkta avgifterna, vilka är den huvudsakliga finansieringskällan och som också är den som i grunden anvisats av statsmakterna, finns regler som fastställer ramarna för hur avgiftsuttaget får genomföras. Bland annat finns det krav på att det ska föreligga orsakssamband mellan avgift och prestation. Avgiften ska beräknas så att den speglar myndighetens kostnad för att tillhandahålla denna motprestation.

2.1 Myndighetsavgiften

I regeringens proposition 2004/05:1 föreslog regeringen införandet av en kompletterande avgift till de direkta avgifter dåvarande Luftfartsinspektionen tog ut. Regeringen ansåg att det var naturligt att utgå från en passagerarbaserad avgift då luftfarten i första hand transporterar passagerare. Den s.k. myndighetsavgiften har använts för att täcka de kostnader som tidigare inte finansierades av de direkta avgifterna.

År 2011 förändrades strukturen för avgifterna på luftfartsområdet ytterligare. Riksdag och regering beslutade 2010 att Transportstyrelsens verksamhet i form av tillstånd, tillsyn och registerhållning i huvudsak ska finansieras med direkta avgifter medan myndighetsavgiften främst används

⁴ Betalas av flygföretag som transporterar passagerare från en svensk flygplats med luftfartyg vars maximala startmassa är 10 ton eller mer.

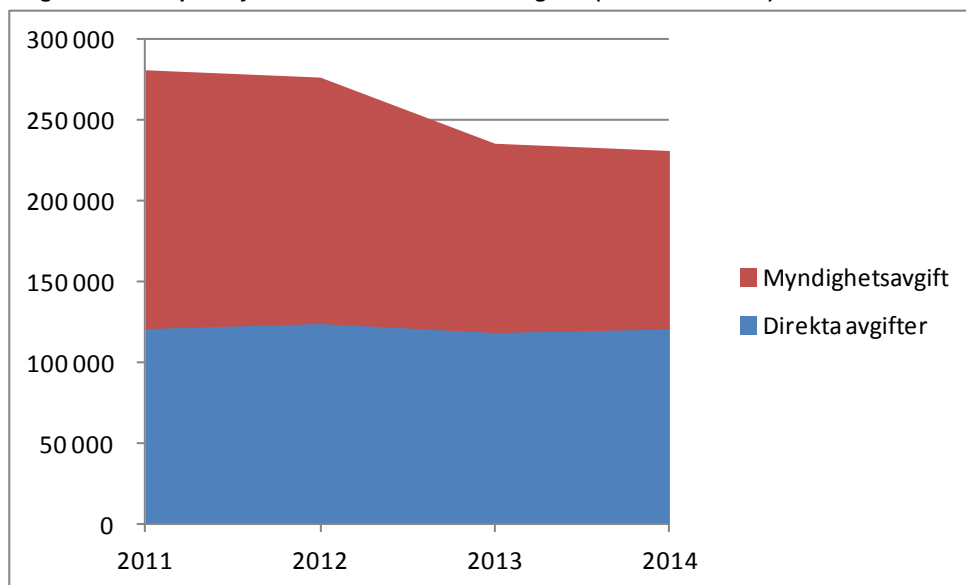
⁵ Insatser för att underlätta för små och medelstora företag samt kulturhistorisk verksamhet, TSG 2012:123.

för att finansiera normgivning. Grundtanken med avgiftsförändringarna är att trafikslagen ska få mer lika villkor⁶. Tidigare var verksamheten som bedrivs mot de olika trafikslagen finansierad på olika sätt.

Myndighetsavgiften tas ut per avresande passagerare i luftfartyg vars maximala startmassa är 10 ton eller mer. Avgiften tas ut av både svenska och utländska företag. Utländska företag stod för cirka hälften av intäkterna 2015. Myndighetsavgiften var 9,50 kronor 2011, myndighetsavgiften för 2016 är 5 kronor⁷.

En effekt av utvecklingen mot att mer av myndighetens verksamhet finansieras av direkta avgifter är en sänkning av myndighetsavgiften. I diagrammet nedan visas utvecklingen för Transportstyrelsens intäkter i form av avgifter.

Diagram 1. Transportstyrelsens intäkter i form av avgifter (tusentals kronor)



Källa: Transportstyrelsen.

Not: Detta diagram visar nominella siffror.

Myndighetsavgiften har sänkts mellan 2011 och 2014, vilket har lett till att det totala avgiftsuttaget har minskat. Transportstyrelsens direkta avgifter har legat mer eller mindre på en konstant nivå under samma tidsperiod, även om det under perioden har skett omfördelningar mellan olika avgiftskategorier, vilket ger olika påverkan beroende på vilken typ av verksamhet man bedriver. Eftersom myndighetsavgiften betalas av både svenska och utländska flygföretag medan de direkta avgifterna (tillstånds- och

⁶ Se Trafikutskottet 2 2010-12-02.

⁷ Avgift från 1 januari 2016, TSFS 2015:46.

tillsynsavgifter) bara betalas av svenska tillståndshavare har en omfördelning av kostnaderna skett mellan utländska och svenska flygföretag. De svenska flygföretagen har haft en viss ökning av sina totala avgifter under perioden, medan de utländska bolagens avgifter till Sverige har minskat. Detta beror på att de direkta avgifterna bär en allt högre andel av kostnaderna.

2.2 Tillsyn och tillståndsavgifter

För att bedriva förvärvsmässig luftfart krävs att ett flygföretag har ett driftstillstånd i form av ett Air Operator Certificate (AOC). För t.ex. bruksflyg och varmluftsballong krävs ett drifttillstånd. För att få transportera passagerare, post eller gods krävs dessutom en operativ licens (OL). För flygning med varmluftsballong samt för rundflyg (start och landning på samma plats) krävs däremot ingen OL. Dessutom måste företaget när det trafikerar flygplats ha godkännande om luftfartsskydd. Flygföretag som transporterar passagerare från en svensk flygplats med luftfartyg vars maximala startmassa är 10 ton eller mer betalar myndighetsavgift.

Bolagen betalar registreringsavgifter till luftfartygsregistret och en avgift för luftvärdighetsövervakning. Alla flygföretag med ett AOC måste ha en luftvärdighetsorganisation (CAMO) som sköter den fortsatta luftvärdigheten på luftfartygen, bruksflygsföretag kan kontraktera en CAMO.

Avgiftsnivåerna för de flygoperativa bolagen varierar med bolagens storlek och luftfartyg (antal, antal typer och vikt).

Tabell 1. Direkta avgifter (årsavgifter), flygoperativa bolag

<i>Avgiftsposter</i>	<i>Bas för avgiftens storlek</i>
Tillstånd för kommersiella flygtransporter, AOC	Antal luftfartygstyper och luftfartygens tyngd (bara flygplan)
Bruksflygstillstånd	Antal luftfartyg
Operativ licens, OL	Högsta tillåtna startmassa och antal säten samt antal luftfartyg
Luftfartsskydd	Bolagets storlek
Luftfartygsregistret	Uppskattad tidsåtgång för respektive ärendetyp
Övervakning av luftvärdigheten	Antal luftfartyg och luftfartygens tyngd
Luftvärdighetsorganisation (CAMO)	Grundavgift och avgift per lokaliseringssort samt tekniska tjänster indelat i viktklasser

Källa: Transportstyrelsen.

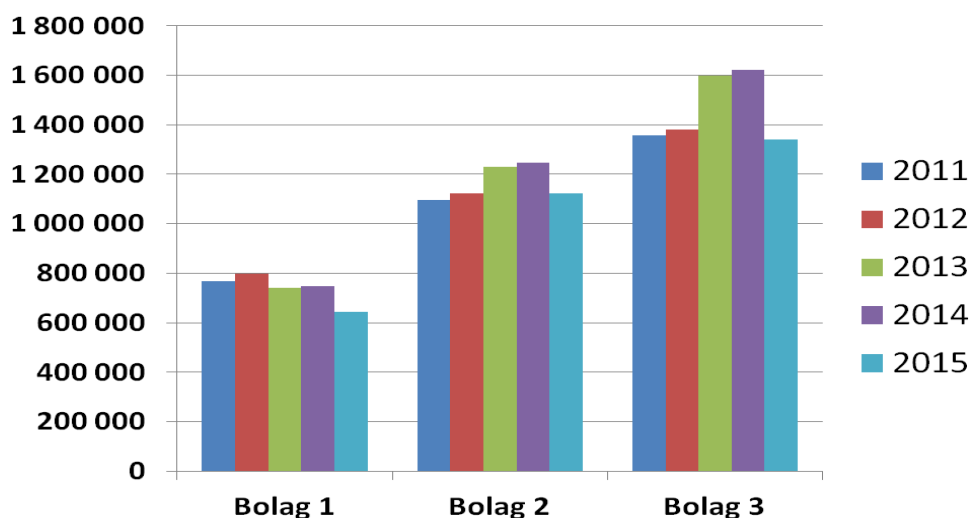
Nedan visas utvecklingen 2011-2015 vad gäller avgifterna för luftvärdighetsövervakning, AOC, operativ licens och luftfartsskydd för några exempelbolag.

Bolag 1: 10 luftfartyg som väger upp till 10 ton (OL kategori B)

Bolag 2: 10 luftfartyg som väger upp till 30 ton (OL kategori A)

Bolag 3: 10 luftfartyg som väger över 30 ton (OL kategori A)

Diagram 2. Olika bolags avgifter för AOC, OL, luftvärdighet och luftfartsskydd



Källa: Transportstyrelsen.

Not: Siffrorna är justerade för inflation med 2011 års prisnivå som bas.

Vad gäller exempelbolag 1 med 10 luftfartyg under 10 ton och en operativ licens i kategori B har avgifterna minskat med 16 procent från 2011 till 2015. För bolag 2 med 10 luftfartyg som väger upp till 30 ton och en operativ licens i kategori A har avgifterna ökat med drygt 2 procent från 2011 till 2015. Vad gäller bolag 3 med 10 luftfartyg som väger över 30 ton och en operativ licens i kategori A har avgifterna minskat med drygt 1 procent från 2011 till 2015. För exempelbolagen 2 och 3 höjdes avgifterna något mer under 2013 och 2014. Avgiften för luftfartsskydd är densamma för de olika bolagskategorierna.

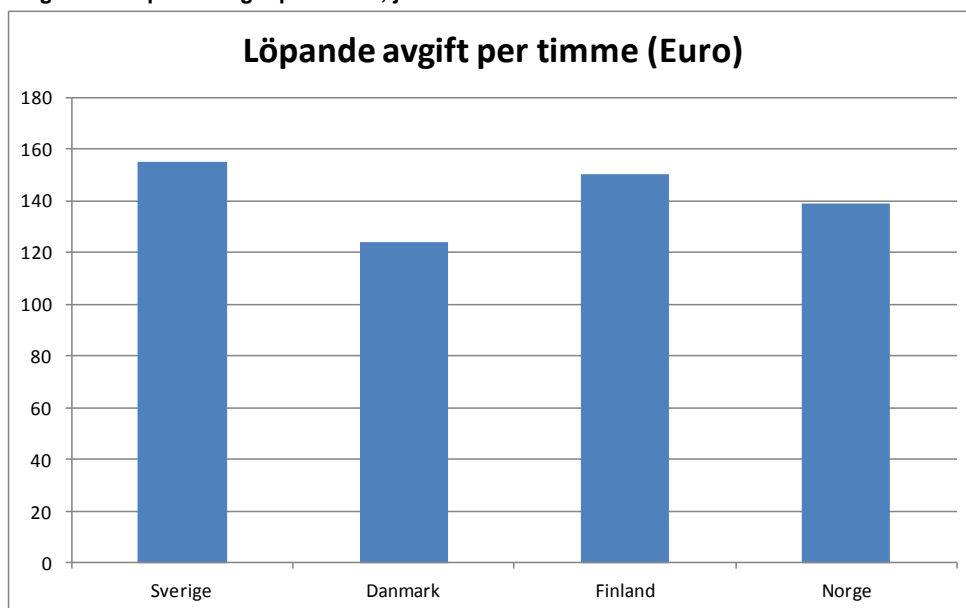
Sammanfattningsvis är avgifterna i diagrammet i princip oförändrade för de större bolagen vid en jämförelse mellan 2011 och 2015. Bolagen betalar utöver dessa avgifter för registrering av luftfartyg och CAMO. Vad gäller registreringsavgifter och CAMO är det svårt att dra några generella slutsatser om utvecklingen av avgiften då strukturen för avgifterna har förändrats under åren. Men sammantaget tyder materialet på att de direkta avgifterna har ökat något för de större flygföretagen. Men då dessa

flygföretag också betalar myndighetsavgift, vilken har sänkts under samma period, är den totala kostnaden till Transportstyrelsen för större företag mindre 2015 än 2011. För mindre företag som inte betalar myndighetsavgift är den totala kostnaden näst intill oförändrad.

2.3 Internationell utblick och jämförelse

Luftfarten är en internationell verksamhet och därmed bör man inte isolerat analysera avgifterna i Sverige utan att beakta avgifterna i omvärlden. Det är dock svårt att jämföra avgifter mellan länder då finansieringen av verksamheten oftast skiljer sig åt. Vissa länder har full avgiftsfinansiering medan andra länder till stor del har anslagsfinansiering där staten finansierar verksamheten via skattemedel. Det är i vissa fall inte heller helt tydligt vad som ingår i de olika avgifterna i form av tjänster och produkter etc. Avgiftssystemen kan dessutom vara uppbyggda utifrån olika principer, t.ex. storleksindelningar eller att man tar hänsyn till tillståndshavarens betalningsförmåga. Avgifterna har jämförts ur ett brukarperspektiv gentemot ett urval av våra närmaste grannländer.

Diagram 3. Löpande avgift per timme, jämförelse mellan ett urval av nordiska länder 2015.



Källa: Transportstyrelsen.

Vid en jämförelse av timtaxa mellan de nordiska länderna visar det sig att Sverige och Finland ligger högst vad gäller timavgift, medan Danmark har den lägsta timtaxan. Danmark har inte några fasta avgifter för större delen av sin tillståndsprövning utan använder sig istället av löpande avgifter (timtaxa).

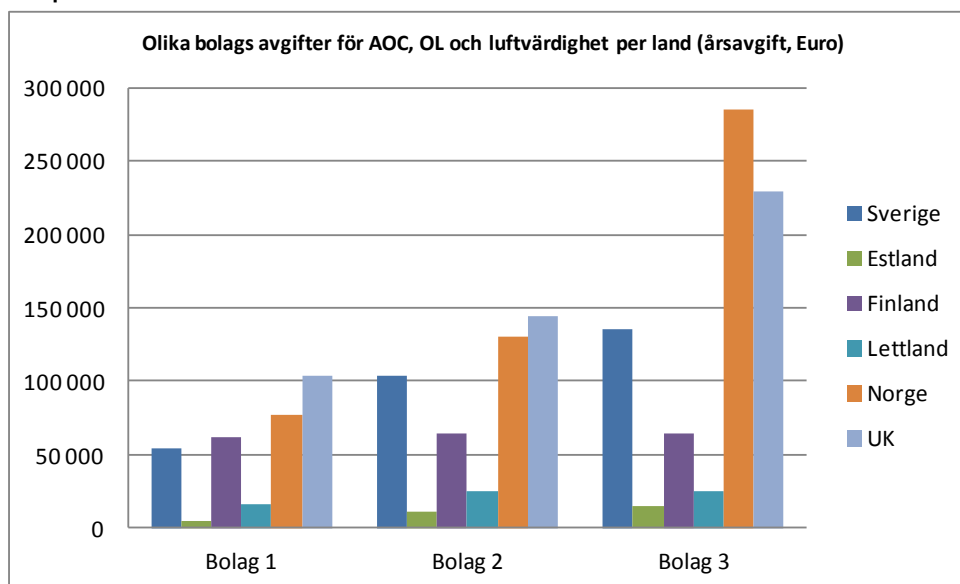
För att sätta Transportstyrelsens avgifter i relation till andra länders avgifter har de totala avgifterna för AOC, OL och avgifter för övervakning av luftvärdigheten jämförts för några exempel på flygföretag.

Bolag 1: 10 luftfartyg som väger upp till 10 ton

Bolag 2: 10 luftfartyg som väger upp till 30 ton

Bolag 3: 10 luftfartyg som väger över 30 ton

Diagram 4. Olika bolags avgifter för AOC, OL och luftvärdighet, jämförelse mellan ett urval europeiska länder 2015.



Källa: Transportstyrelsen.

De totala årsavgifterna för AOC, OL och luftvärdighet är högst i Norge och Storbritannien för samtliga bolagsexempel. Sveriges avgifter ligger tillsammans med Finland strax under, avgifterna i Estland och Lettland är lägst. Danmark lämnas utanför jämförelsen. Till skillnad från diagram 2 är inte avgiften för luftfartsskydd med i diagrammet ovan. Det är svårt att jämföra mellan olika länder vad gäller avgifter för luftfartsskydd då avgifterna i vissa länder, exempelvis i Finland och Norge, täcks helt eller delvis av säkerhetsavgifter som betalas av flygföretagen till flygplatshållarna.

Flera av de jämförda länderna finansierar delar av tillsynsverksamheten via passageraravgifter liknande myndighetsavgiften, vilket gör att det är svårt att göra en rättvisande jämförelse mellan länderna. Exempelvis är

finansieras tillsynsaktiviteterna i Danmark med hjälp av ett ”safety bidrag”⁸ som för närvarande är 6 DKK (motsvarande ca 7,50 SEK). I Finland betalar flygföretagen en tillsynsavgift för flygtrafik om 1,20 euro (motsvarande ca 11 SEK)⁹.

2.4 Avgift för säkerhetskontroll (GAS)

Efter terrordåden i USA den 11 september 2001 tog den Europeiska kommissionen fram förslag om gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten. Förslaget var grundat på rekommendationer från ICAO¹⁰ och det europeiska luftfartssamarbetet ECAC¹¹. De nya skyddsregler som infördes resulterade i en ny EG-förordning med gemensamma och ökade skyddsregler för luftfarten i Europa. Den nya förordningen trädde i kraft den 1 januari 2003 och implementerades i svensk lagstiftning genom Lag (2004:1100) om luftfartsskydd som trädde i kraft den 1 januari 2005.

De nya ökade säkerhetskrav som införts i enlighet med lagen om luftfartsskydd innebar att kostnaden för säkerhetskontroll vid flygplatsen ökade avsevärt. I det utredningsarbete som följde kom man fram till att det lämpligaste sättet att finansiera de ökade och ojämnt fördelade kostnaden för säkerhetskontroll var genom ett avgiftsutjämningsystem.

Den 1 januari 2005 trädde avgiftsutjämningsystemet för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage i kraft, vilket innebär att passageraren betalar samma avgift för säkerhetskontroll oavsett vilken flygplats man avreser ifrån. Transportstyrelsen (dåvarande Luftfartsstyrelsen) utsågs att förvalta systemet i Sverige.

Modellen för avgiftsutjämnning innebär att samtliga flygplatser som omfattas av systemet redovisar sina kostnader för säkerhetskontroll till Transportstyrelsen. Därefter delar myndigheten systemets totala kostnad med det totala antalet avresande passagerare från aktuella flygplatser, vilket ger en avgift per passagerare. Transportstyrelsen fakturerar därefter avgiften mot de flygföretag som transporterat passageraren, dvs. samma avgift oavsett vilken flygplats man avreser ifrån. Myndigheten ersätter därefter flygplatserna motsvarande den faktiska kostnaden för säkerhetskontroll. År 2015 omfattar systemet 37 flygplatser varav 10 flygplatser är statligt ägda.

Då avgiftsutjämningsystemet inrättades år 2005 uppgick den totala kostnaden för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage till ca

⁸ Avgiften betalas per passagerare som reser med luftfartyg som är godkänt för fler än 10 säten, eller vars maximala startvikt är 5 700 kg eller mer, vilka avgår från en dansk flygplats som är öppen för allmänheten.

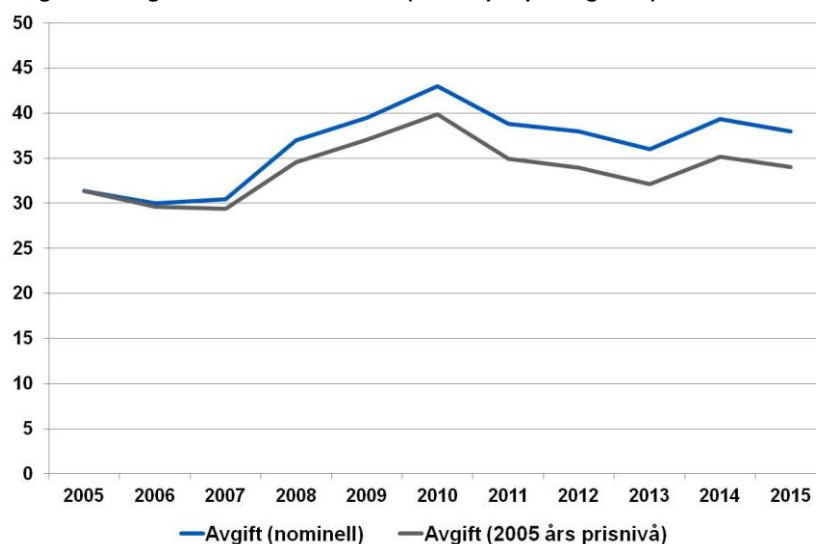
⁹ Avgiften betalas per passagerare som fyllt två år och som under det föregående kalenderåret har avrest från en flygplats med ett luftfartyg i kommersiell lufttransport.

¹⁰ International Civil Aviation Organisation.

¹¹ European Civil Aviation Conference.

450 Mkr. Enligt den kostnadsbudget som lämnats för år 2015 beräknas kostnaden uppgå till ca 700 Mkr. Kostnadsförändringar inom utjämningsystemet är hänförliga till olika faktorer, bl.a. förändrade krav i de regelverk som systemet omfattas av, förändrat antal avresande passagerare och förändrade kostnadsnivåer. Det finns dock både stegvisa effekter och effektivitetsförändringar som påverkar kostnadsförändringen. Detta får till följd att ett förändrat regelverk, ändrat antal passagerare eller förändrad lönenivå inte ger direkt och proportionellt genomslag på kostnaderna. Transportstyrelsen ser dock ett starkt samband mellan kostnadsförändringar och dessa faktorer. Inom avgiftsutjämningsystemet är ca 70 procent av de totala kostnaderna för säkerhetskontroll hänförliga till personalkostnader.

Diagram 5. Avgift för säkerhetskontroll (kronor per passagerare)



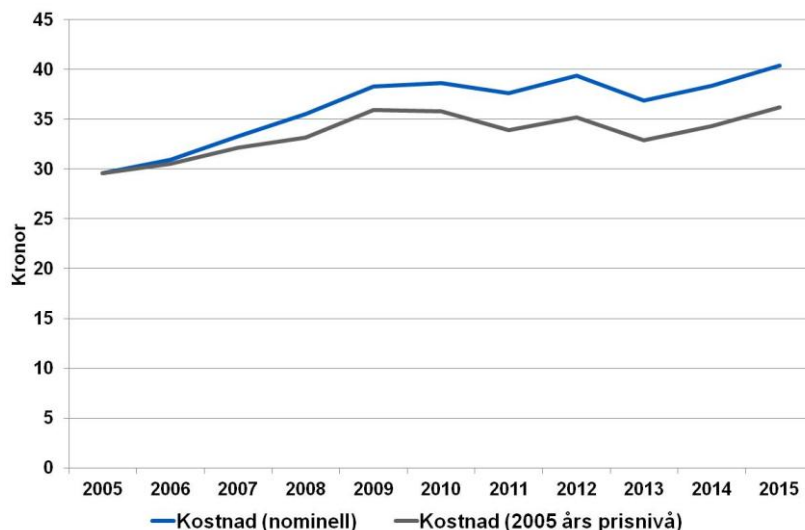
Källa: Transportstyrelsen.

Not: Diagrammet visar avgifterna som viktade genomsnitt per år. Detta är mest rättvisande eftersom avgifterna inte alltid ändras vid samma tidpunkt varje år och kan ändras flera gånger eller inte alls under ett år.

I diagrammet ovan visas utvecklingen för avgiften för säkerhetskontroll mellan 2005 och 2015. Avgiften för säkerhetskontroll har ökat med drygt 8 procent under perioden. En kraftig ökning av avgiften syns från 2006 till 2009. Ökningen har bl.a. samband med att det infördes begränsningar i november 2006 att ta med vätskor i kabinbagaget. Begränsningen innebar ökade kostnader för utbildning av personal, information till passagerare, större köytor, hantering av vätskor som inte kan tas med genom säkerhetskontrollen samt ytterligare personal i säkerhetskontrollen. Efter en nedgång av avgiften under 2010-2013 ökade denna igen. Ökningen från 2013 kan ses i ljuset av att det första steget togs den 31 jan 2014 med avveckling av nuvarande vätskedirektiv. Det innebär att alla flygplatser

inom EU ska vara utrustade med teknisk utrustning för säkerhetskontroll av vätskor. Den tidigare manuella kontrollen av barnmat, dietmat och medicin är ersatt av kontroll med teknisk utrustning vilket innebär att nödvändig utrustning har införskaffats på flygplatserna.

Diagram 6. Kostnad för säkerhetskontroll (kronor per passagerare)



Källa: Transportstyrelsen.

Not: Granskning pågår av kostnaderna för år 2011-2015 och kostnaderna i diagrammet är därför preliminära.

I diagrammet ovan visas utvecklingen för kostnaden för säkerhetskontroll mellan 2005 och 2015. Att förändra avgiften för säkerhetskontroll tar ungefär 6 månader från det att förändringen inleds, vilket innebär att det finns en trögrörlighet vid avgiftsförändringar. Avgiftssystemet för säkerhetskontroll är ett slutet system, vilket innebär att eventuella över/underskott från tidigare år överförs till kommande år. Enligt diagram 5 och 6 ovan syns tydligt att avgiftsförändringen inte kunnat genomföras i den takt som kostnaden har förändrats, vilket får till följd att avgiften ofta över/understiger kostnaden per passagerare.

3 Swedavias avgifter

Av de totalt 40 svenska flygplatserna med kommersiell trafik ägs 10 flygplatser av det statliga bolaget Swedavia AB. Eftersom syftet med rapporten är att beskriva de statliga avgifterna ett flygföretag betalar kommer endast Swedavia AB:s avgifter omfattas av beskrivningen. Av de tio största flygplatserna vad gäller passagerarantal är åtta flygplatser i Swedavias ägo, vilket gör att den största delen av kommersiell passagerartrafik sker på Swedavia-flygplatser. Cirka 89 procent av alla passagerare i Sverige anländer eller avreste från en Swedavia-flygplats år 2014.

Flera regelverk påverkar hur priserna sätts för flygbranschen. Sedan Swedavia AB bildades 2010 har nya regleringar tillkommit, till exempel Lag (2011:866) om flygplatsavgifter. Regelverken bygger på principen att priserna ska motsvara kostnaden för den infrastruktur och tjänst som ingår, inklusive ersättning till ägare.

Swedavias prismodell utgör för närvarande en s.k. ”single till” för den flygoperativa verksamheten för bolagets flygplatsnät om 10 flygplatser. I principen om ”single till” är all aktivitet på flygplatsen (såväl flygrelaterade som kommersiella aktiviteter) inkluderad när nivån på flygplatsavgifter fastställs. Detta skiljer sig mot principen om ”dual till”, som endast inbegriper flygrelaterade aktiviteter när nivåerna sätts. Swedavias prismodell kan även beaktas som en ”hybrid till”, eftersom denna exkluderar Swedavias fastighetsverksamhet. Prissättningen innefattar även en strategi/metod för prissättning i flygplatsnätet, som bl.a. syftar till att främja långsiktigt hållbart trafiktillväxt och en kostnadseffektiv användning av infrastruktur.

Centralt i den svenska lagstiftningen är möjligheten för flygplatsanvändare att hänskjuta tvist om förändringar i flygplatsavgifter till Transportstyrelsen. I det fall flygplatsinnehavare och flygplatsanvändare inte kan komma överens om förändringar i systemet för, eller nivån på flygplatsavgifter, kan lufttrummets brukare hänskjuta tvist om detta till Transportstyrelsen. Transportstyrelsen har sedan att avgöra tvisten och fatta beslut. Transportstyrelsens beslut kan överklagas till förvaltningsdomstol.

Regeringen har i juni 2015 lämnat in en proposition där ändringar i lagen (2011:866) om flygplatsavgifter föreslås. Enligt förslaget till ändring av lagen ska flygplatsen offentliggöra en ny taxa minst 2 månader innan ikraftträdande, samt motivera sitt beslut i de delar man inte kommit överens med brukarna. En effekt av ändringen är också att flygplatsanvändarna ges

möjlighet att hänskjuta tvist även då flygplatsens ledningsenhet fattar beslut om oförändrade avgifter. Transportstyrelsen ska få bättre förutsättningar att säkerhetsställa att bestämmelserna efterlevs genom att meddela föreläggande, vilka får förenas med vite. Ändringarna i lagen om flygplatsavgifter trädde i kraft den 1 december 2015.

3.1 Flygplatsavgifter

Swedavias flygplatser erbjuder ett stort antal tjänster. För varje tjänst tar flygplatsen ut en kostnadsbaserad avgift, nedan visas respektive avgift samt vad den baseras på. Nedan visas aktuell information kring vad de olika avgifterna baseras på och vad de innehåller.

Tabell 2. Swedavias avgifter

<i>Avgiftsposter</i>	<i>Bas för avgiftens storlek</i>	<i>Finansierar</i>
Passageraravgift	Baserat på antalet avresande passagerare.	Tjänster och infrastruktur rörande service till passagerare, påstigning, tillgång till flygplatsen samt säkerhet, avgångs- och ankomsthallar samt angöringsytor.
Startavgift (passagerarflyg respektive övriga flygrörelser)	Baserat på flygplanets maximala startvikt.	Service och infrastruktur som tillhandahålls för ankommande och avgående flygplan.
Avgasavgift	Baserat på den certifierade utsläppsnivån av koldioxid i LTO cykeln.	Kostnader för system och mätprogram för avgasutsläpp samt åtgärder för att minska föroreningar.
Bulleravgift	Baserat på flygplanets certifierade bullernivå.	Bulleravgiften täcker kostnader för dessa mätprogram och system.
Parkeringsavgift för flygplan	Baserat på flygplanets maximala startvikt.	Avgiften finansierar flygplatsens tillhandahållande av flygplansparkeringsyta som inte är terminalansluten, med huvudsakligt syfte att driva en effektiv användning av infrastruktur.
Terminaltjänstavgift (TNC-avgift)	Baserat på den totala kostnaden för flygtrafiktjänst i flygplatsens nära luftrum/terminalområde.	Flygtrafiktjänst (omfattande operativ tjänst, system (CNS) samt meteorologisk tjänst) för flygning i flygplatsens nära luftrum/terminalområde.
PRM-avgift	Baserat på antalet avresande passagerare.	Avgiften finansierar assistans till passagerare med funktionshinder eller nedsatt rörlighet.

<i>Avgiftsposter</i>	<i>Bas för avgiftens storlek</i>	<i>Finansierar</i>
Markttjänstavgift – Expeditionstjänst	Baserat på antalet avresande passagerare.	Finansierar infrastruktur och förvaringsutrymmen för bagage, inklusive boarding- och incheckningsdiskar samt ”Self Service”-produkter
Markttjänstavgift – Ramptjänst	Baserat på flygplanets maximala startvikt.	Kostnad för tillgänglig infrastruktur och utrustning för ramptjänster och glykolhantering
Markttjänstavgift - Glykolhantering	Baserat på antal liter använd avisningsvätska.	Service för hantering av använd avisningsvätska (avser tjänsteutförandet, till skillnad från infrastrukturen i ramptjänstavgiften ovan)

Källa: Swedavia, http://www.swedavia.se/Global/Swedavia/Flygmarknad/Description%20of%20Airport%20Charges%20Swedavia_1APRIL.pdf (2015-08-20)

Terminalavgift är den avgift flygföretagen betalar för flygtrafiktjänster i samband med start från denna flygplats. Transportstyrelsen beslutar om terminalavgiften för Arlanda. Beslutet sker i enlighet med EU-förordning 391/2013 om ett gemensamt avgiftssystem för flygtrafiktjänster. Sverige har valt att utnyttja möjligheten att enligt artikel 1.5 i EU-förordning 391/2013 undanta övriga svenska flygplatser från avgiftsregleringen gällande flygtrafiktjänster. Undantag är möjligt att genomföra för flygplatser med färre än 70 000 IFR¹²-rörelser per år, vilket innebär att endast avgiften avseende Stockholm Arlanda regleras. Fram till 2014 reglerades även terminalavgiften på Göteborg Landvetter. Terminalavgifterna var före år 2010 oreglerade.

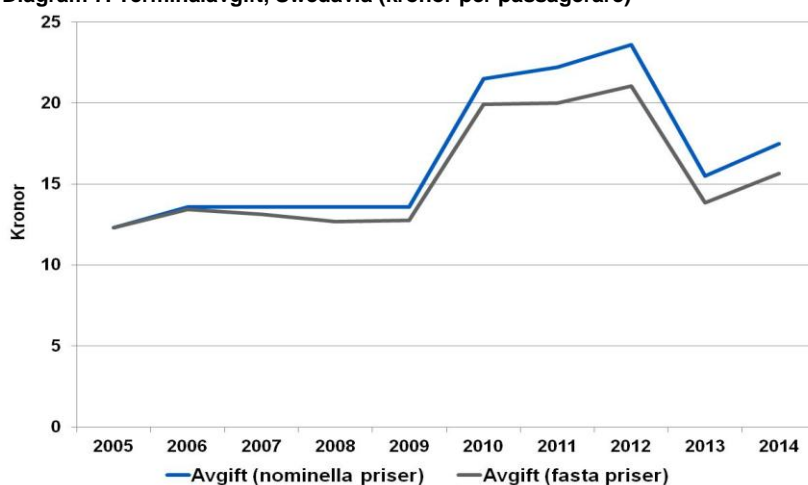
¹² Instrumentflygregler.

3.2 Utveckling av Swedavias avgifter

I diagrammet nedan visas utvecklingen för terminalavgiften samt Swedavias övriga avgifter utifrån ett exempelfall på Arlanda. Exemplet baseras på följande:¹³

1. Flygplanstyp: B736
2. Antal passagerare: 87
3. Körd sträcka: 940 km i svenskt luftrum

Diagram 7. Terminalavgift, Swedavia (kronor per passagerare)



Källa: Swedavia AB.

Not: Diagrammet visar utvecklingen utifrån ett exempelfall på Arlanda (B736, 87 pax, 940 km i svenskt luftrum).

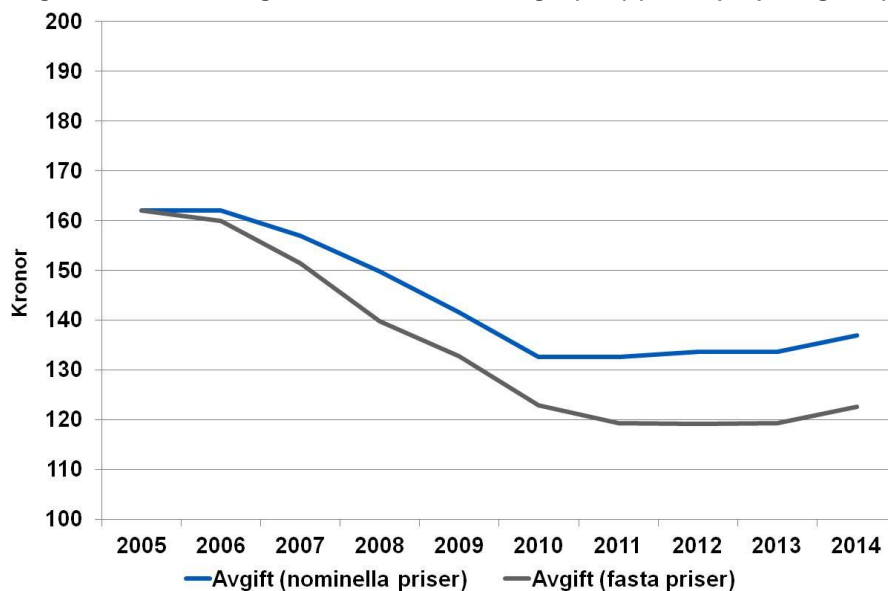
Terminalavgiften i exempelfallet låg på relativt samma nivå 2005-2009 varefter den höjdes kraftigt, med 65 procent mellan 2009 och 2012. Sedan 2012 har terminalavgiften minskat med 26 procent och låg 2014 på 17,5 kronor per passagerare. Terminalavgiften per passagerare på Arlanda är drygt 27 procent högre 2014 jämfört med 2005.

Två exempel på flygplatser där terminalavgiften inte är reglerad¹⁴ är Göteborg Landvetter och Luleå. Fram till 2014 reglerades även terminalavgiften på Göteborg Landvetter. Vid Göteborg Landvetter flygplats har terminalavgiften minskat med 20 procent mellan 2005 och 2014, detta beror till stor del på att trafikvolymen har ökat under de senaste åren vilket sänker kostnaden per passagerare. Vid Luleå flygplats har terminalavgiften legat på samma nivå under samma period.

¹³ Uppgift från Swedavia, 2015-06-15.

¹⁴ Transportstyrelsen fastställer den svenska kostnadsbasen för terminalavgiften och EU-kommissionen godkänner avgiften genom beslut.

Diagram 8. Swedavias avgifter, exklusive terminalavgift (TNC) (kronor per passagerare)



Källa: Swedavia AB.

Not: Se tabell 2. Diagrammet visar utvecklingen utifrån ett exempelfall på Arlanda (B736, 87 pax, 940 km i svenskt luftrum).

Swedavias övriga avgifter i exempelfallet har sänkts sedan 2005. Avgifterna är drygt 24 procent lägre 2014 jämfört med 2005. Den 1 april 2015 sänktes Swedavias avgifter ytterligare nära 4 procent.

Enligt Swedavia har avgiftssänkningar möjliggjorts genom effektiviseringar drivna av trafikökningar och kostnadsreduceringar till följd av bl.a. översyn av styrning, centralisering av verksamheter och stordriftsfördelar i flygplatsnätet. Dessutom har en positiv utveckling för den kommersiella verksamheten vid sidan av den flygoperativa verksamheten (bilparkering, handel, reklam etc.) skapat utrymme för ytterligare avgiftssänkningar som har bedömts vara nödvändiga för att främja utvecklingen på flygmarknaden.¹⁵

¹⁵ Uppgift från Swedavia AB, 2015-07-09.

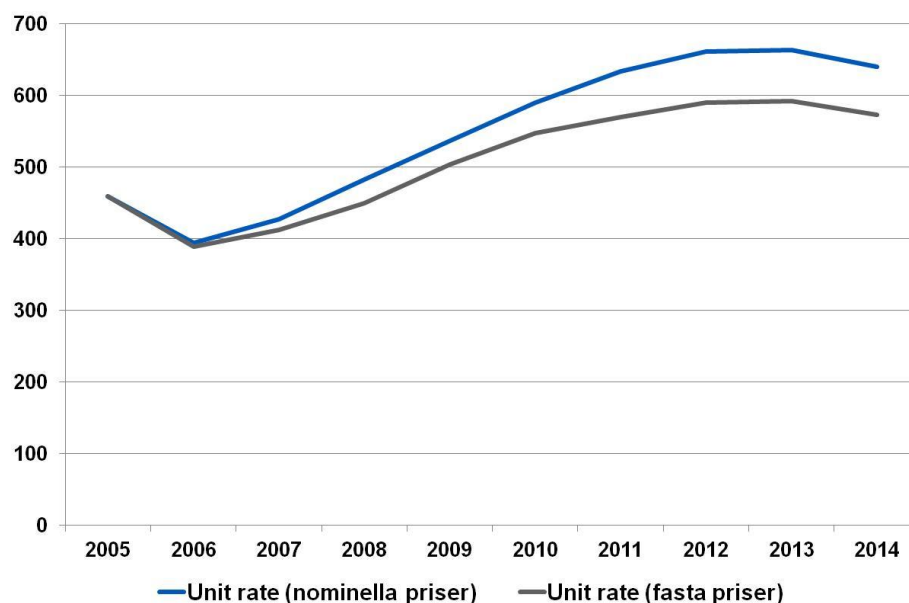
4 Eurocontrols avgifter

4.1 Avgift för flygtrafiktjänster – undervägsavgift

Merparten av de kostnader som leverantörer av flygtrafiktjänster får ersättning för hanteras genom ett gemensamt europeiskt avgiftssystem¹⁶. Hur stor del av ersättningen varje leverantör ska ha bygger på hur stor andel av de totala kostnader varje part har av den svenska kostnadsbasen.

Fram till och med år 2011 var det full kostnadstäckning inom systemet och samtliga parter som omfattades av den svenska kostnadsbasen fick ersättning för sina faktiska kostnader i enlighet med regelverket. År 2012 infördes ett prestationsplanssystem på europeisk nivå, detta innebär ett krav på kostnadsbesparingar för samtliga parter i den svenska kostnadsbasen.

Diagram 9. Undervägsavgift (kronor per passagerare)



Källa: Swedavia AB.

Not: Diagrammet visar utvecklingen utifrån ett exempel fall på Arlanda (B736, 87 pax, 940 km i svenskt luftrum).

Undervägsavgiften per passagerare i exemplet har ökat med 24 procent mellan 2005 och 2014. Ökningen kan främst förklaras med variationer i volymen (antal passagerare). Från och med 2014 har avgiften minskat något. Avgiften tas ut från luftrumets brukare baserat på flygsträcka och

¹⁶ Läs mer på Eurocontrols webbsida <https://www.eurocontrol.int/articles/route-charges-system>.

luftfartygets vikt. Avgiften beräknas ur den totala kostnadsbasen för flygtrafiktjänst i Sverige samt aktuell trafikvolym¹⁷.

År 2014 utgjorde den svenska kostnadsbasen drygt 2 miljarder SEK. Under den andra referensperioden, år 2015-2019, ska total svensk kostnad inom systemet med undervägsavgifter minskas med 1,5 – 2,5 procent per år, vilket innebär en genomsnittlig kostnadsminskning på 2,1 procent per år under perioden. Ett av syftena med prestationsplanssystemet är att minska kostnaderna för luftrumsbrukarna, det finns även andra delar kopplade till kapacitet, miljö och flygsäkerhet.

Undervägsavgiften och dröjsmålsräntan beslutas årligen av medlemsstaterna i en kommitté inom Eurocontrol och Transportstyrelsen kungör avgiften i en föreskrift.

Transportstyrelsen har till uppgift att administrera systemet och säkerställa kraven enligt EU-regelverket¹⁸, vilket inkluderar att granska inkomna kostnadsunderlag så att rätt kostnader lyfts in i planen och en korrekt kostnadsbas beslutas.

4.2 Vad finansieras av undervägsavgiften?

Luffartsverkets kostnader utgör cirka 80 procent av den svenska kostnadsbasen och omfattas av kostnader för flygtrafikledningstjänst, flygteletjänst, flygvädertjänst och flygbriefingstjänst. Övriga delar avser bland annat Transportstyrelsen, Aviation Capacity Resources (ACR), SMHI, Sjöfartsverkets flygräddningstjänst och viss ersättning till flygplatsers flygtrafiktjänst avseende utrustning för kommunikation, navigation och övervakning (CNS), se tabell nedan.

¹⁷ Med justering för inflation och trafikvolym (passagerarvolym).

¹⁸ Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 390/2013 om inrättande av ett prestationssystem för flygtrafiktjänster och nätverksfunktioner; Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 391/2013 om inrättande av ett gemensamt avgiftssystem för flygtrafiktjänster.

Tabell 3. Fördelning av undervägsavgiften.

<i>Aktör</i>	<i>Del av kostnadsbasen för undervägsavgiften</i>
Luftfartsverket	Flygtrafikledningstjänst, flygteletjänst, flygvädertjänst och flygbriefingstjänst.
Transportstyrelsen	Tillsyn av flygtrafiktjänst i svenskt luftrum samt den medlemsavgift som Sverige betalar för medlemskapet i Eurocontrol. Flygplatsers kostnader för tillhandahållande av flygtrafiktjänst avseende kommunikation, navigation och övervakning (CNS).
ACR	Flygtrafikledningstjänst
SMHI	Flygvädertjänst
Arvidsjaur flygplats	Flygtrafikledningstjänst
Sjöfartsverket	Flygräddningstjänst

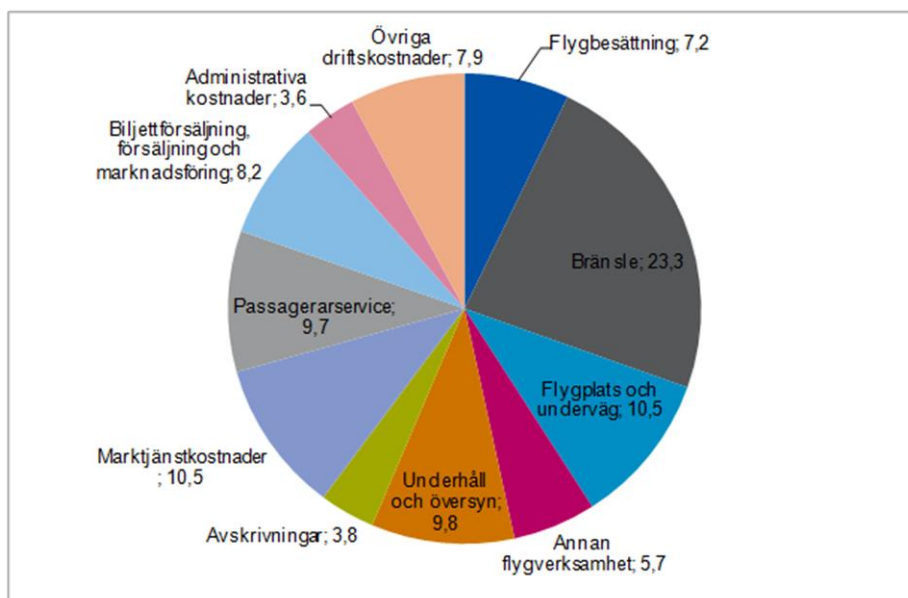
Källa: Transportstyrelsen.

5 Flygföretags driftskostnader

För att ge en bredare bild av flygföretagens totala kostnadsbild följer här en kort redogörelse för de olika kostnadsposter som ett flygföretag betalar. Syftet är att ge en övergripande bild över utvecklingen och de faktorer som påverkar ett flygföretags kostnadsbild mest. Notera att de avgifter som betalas till Transportstyrelsen inte går att ställa i direkt relation till de avgifter som ingår i diagrammet nedan, däremot ryms delar av Swedavias och Eurocontrols avgifter i kategorin flygplats och underväg.

Flygföretagen har flera olika typer av driftskostnader, både direkta (såsom bränslekostnader, flygbesättning, underhåll m.m.) och indirekta (såsom marktjänstkostnader, passagerarservice, biljettförsäljning m.m.). I en modell med simulerade driftkostnader¹⁹ av Transportstyrelsen undersöks fördelningen av de olika driftskostnaderna på typ av kostnad för ett nätverksflygbolag. Kostnaderna är beräknade för total trafik, d.v.s. både inrikes och utrikes trafik, för flygföretaget. Bränsle är den största utgiftsposten för t.ex. år 2014, nära en fjärdedel av ett flygföretags totala kostnader är kopplade till bränslekostnader. En tiondel av de totala kostnaderna härrör sig till marktjänstkostnader respektive kostnadstypen flygplats och underväg (där Swedavias och Eurocontrols avgifter ingår).

Diagram 10, Fördelning på typ av kostnad för ett nätverksflygbolag 2014 på både inrikes och utrikes trafik (andel i procent)



Källa: Transportstyrelsens driftkostnadsmodell.

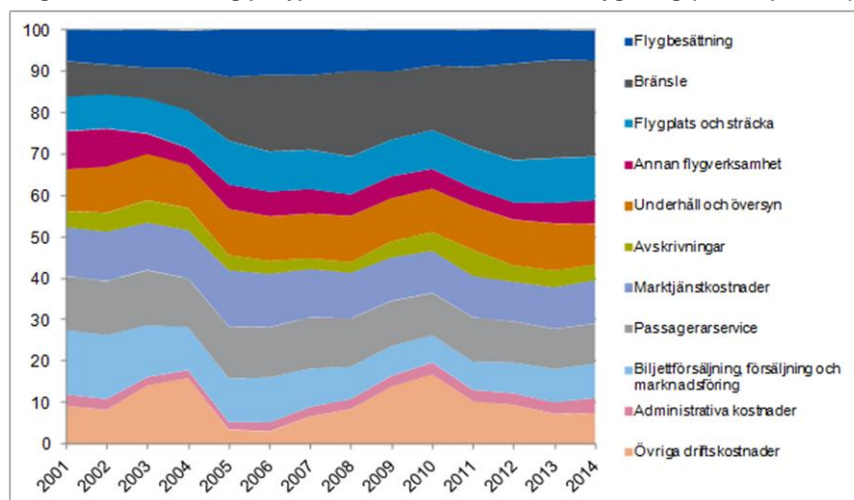
¹⁹ Transportstyrelsens driftkostnadsmodell.

Av detta kan vi sluta oss till att avgifter till Swedavia och Eurocontrol står för cirka tio procent av ett flygföretags totala kostnader för både inrikes och utrikes linjer. Dock konstateras i studien att andelen som kostnader för flygplats och underväg står för är högre på inrikes linjer. För inrikes linjer är kostnadsandelen vad gäller flygplats och underväg närmare 15-18 procent.

Information som Transportstyrelsen har fått in från ett större svenskt flygföretag pekar på att kostnader för myndighetsavgift, avgift för säkerhetskontroll, avgifter till Swedavia och Eurocontrol står för cirka 20 procent av ett flygföretags totala omsättning, vilket stämmer överens med vad modellen visar.

Diagrammet nedan visar hur fördelningen av ett flygföretags kostnader utvecklas över tid. Den andel av kostnaderna som härrör till bränsle har ökat mest från 2001-2014. De senaste åren har priset på bränsle varit lågt och relativt konstant, vilket gör att man vid en prishöjning på bränsle kan förvänta sig att kostnadsandelen för bränsle kommer att öka ytterligare. Dock är det viktigt att tänka på att flygbolag ofta ”hedgar” sina bränsleinköp, dvs. de säkrar sitt bränslepris under en viss period genom att de köper stora mängder. Det är därmed inte säkert att de kan nyttja ett prisras på bränsle en period på samma sätt som exempelvis en bilist som kan köpa till ”spotpris”. Kostnaderna som handlar om biljettförsäljning, försäljning och marknadsföring har minskat mest, en förklaring till detta kan vara det ökade användandet av internet för att sälja och marknadsföra biljetter. Även om kostnaderna för flygplats och underväg utgör en betydande del av flygföretagens totala kostnader har nivåerna legat relativt konstanta över tid.

Diagram 11. Fördelning på typ av kostnad för ett nätverksflygbolag (andel i procent)



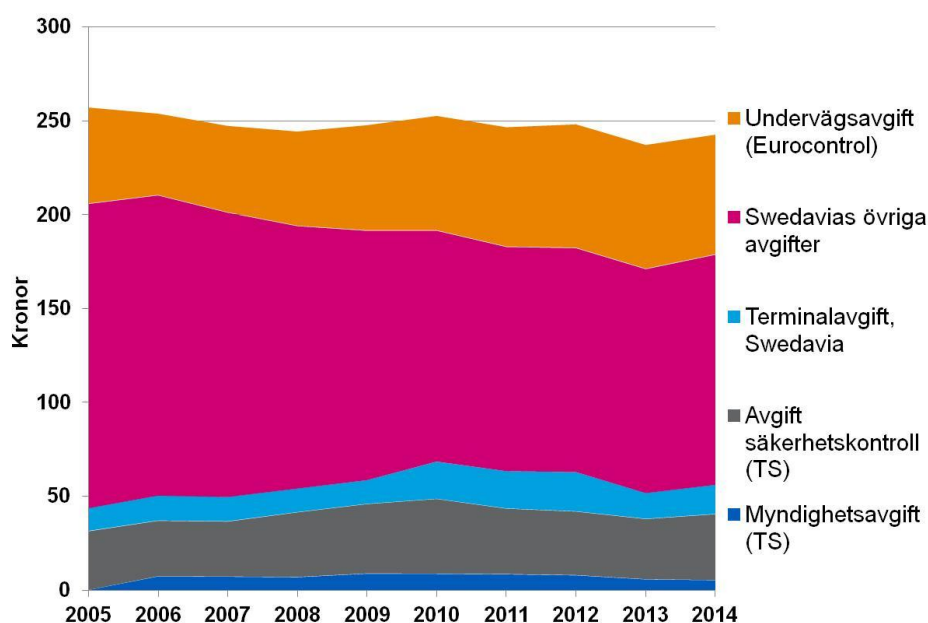
Källa: Transportstyrelsens driftkostnadsmodell.

6 Utvecklingen av de avgifter som flygföretag betalar till statliga aktörer

Syftet med detta uppdrag har varit att tydliggöra vad som ingår i de avgifter som tas ut av Transportstyrelsen, Swedavia och Luftfartsverket samt också beskriva hur systemet för avgiftsuttaget sett ut över tid och hur nivåerna för de olika avgifterna förändrats.

Ett flygföretag betalar många olika avgifter till de statliga aktörerna som finns på luftfartsmarknaden. Avgifterna baseras på olika principer och flera avgifter styrs av nationell och internationell reglering. I de tidigare styckena har avgifterna beskrivits var för sig, nedan återfinns en helhetsbild av avgifterna utifrån det exempelfall som beskrivs på sida 20.

Diagram 12. Utveckling samtliga avgifter till statliga aktörer (kronor per passagerare)



Källa: Swedavia AB²⁰ och Transportstyrelsen.

Not: Diagrammet visar utvecklingen utifrån ett exempelfall på Arlanda (B736, 87 pax, 940 km i svenskt luftrum).

Undervägsavgiften per passagerare i exemplet har ökat med knappt 29 procent mellan 2005 och 2013. Därefter har avgiften minskat något. Sedan 2012 finns dock besparingskrav på samtliga parter i den svenska kostnadsbasen för undervägsavgiften, vilket bör leda till minskade avgifter

²⁰ Utveckling avgifter 2005-2014, Swedavia AB 2015-01-21.

även framöver. Under den andra referensperioden i prestationsplanen, år 2015-2019, ska total svensk kostnad inom systemet med undervägsavgifter minska med 1,5 – 2,5 procent per år, vilket innebär en genomsnittlig kostnadsminskning på 2,1 procent per år under perioden.

Totalt sett (inklusive både terminalavgiften och övriga avgifter) har *Swedavias avgifter* minskat med nästan 21 procent mellan 2005 och 2014 i exemplet på Arlanda.

Avgiften för säkerhetskontroll har höjts med 12 procent i exemplet på Arlanda, medan *myndighetsavgiften* har sänkts med mer än 27 procent under perioden 2006 till 2014. Även Transportstyrelsens tillsynsavgifter har minskat något i de exempelbolag som visats ovan från 2011 till 2015. Eftersom myndighetsavgiften betalas av både svenska och utländska flygföretag medan de direkta avgifterna bara betalas av svenska flygföretag, har en omfördelning skett mellan dessa, vilket har påverkat de svenska flygföretagens kostnadsbild.

Transportstyrelsens totala avgiftsuttag har under perioden minskat till följd av ett effektiviseringsarbete inom myndigheten. Vad gäller myndighetens direkta avgifter mot flygföretagen har dessa legat mer eller mindre på en konstant nivå mellan 2011 och 2014. Däremot ser vi att omfördelningen av avgifterna har påverkat vissa bolag med ökning och samtidigt gett vissa bolag minskade kostnader.

Många flygföretag upplever att avgifterna höjts och utgör en stor börda för bolaget. Denna sammanställning visar dock att de avgifter som ett flygföretag betalar till statliga aktörer har minskat med knappt 6 procent mellan 2005 och 2014 i exemplet, justerat för inflation.²¹

Hur de svenska avgifterna förhåller sig till andra länder är intressant för ett flygföretag och avgifterna varierar mycket mellan olika länder. Vi kan dock konstatera att en rättvisande jämförelse är svår att göra eftersom systemen och principerna för avgiftsuttaget skiljer sig åt mellan olika länder. En jämförelse mellan de nordiska länderna och Storbritannien med avseende på årsavgifterna för AOC, OL och luftvärdighet visar att dessa avgifter är högst i Norge och Storbritannien. Sveriges avgifter ligger tillsammans med Finland strax under medan avgifterna i Estland och Lettland är lägst.

När det gäller ett flygföretags sammanvägda kostnadsbild styrs den framför allt av bränslekostnader som står för nära en fjärdedel av ett flygföretags totala kostnader. Den andel av kostnaderna som härrör till bränsle har ökat mest från 2001-2014. Avgifter till Swedavia och Eurocontrol står för cirka tio procent av ett flygföretags totala kostnader för både inrikes och utrikes

²¹ Detta inkluderar myndighetsavgiften, avgiften för säkerhetskontroll, Swedavias terminalavgift och övriga avgifter samt undervägsavgiften (Eurocontrol). Förändringen av myndighetsavgiften beräknas från 2006.

linjer. Dock konstateras att andelen som kostnader för flygplats och underväg står för är högre på inrikes linjer.

För att öka förståelsen för avgifternas innehåll samt bakgrunden till förändringar i nivåer ser Transportstyrelsen att det kan finnas anledning att kontinuerligt följa upp de statliga avgifternas utveckling på transportområdet. Även Näringslivets transportråd menar i sitt remissvar²² till *Förslag till föreskrifter om avgifter inom Transportstyrelsens verksamhet*²³ att de svenska transportmyndigheterna i dag inte koordinerar sina olika avgiftshöjningar och föreslår att man i framtiden gör detta och genomför gemensamma, samlade konsekvensanalyser av förslag till höjningar.

Transportstyrelsen avser att genomföra en uppföljning av avgifterna vartannat år med fokus på eventuella förändringar i avgiftssystemet och nivåer.

²² <http://www.transportrad.se/remisser/remisser-under-2015/avgifter-inom-transportstyrelsens-verksamhet>

²³ TSF 2014:282.