

Luftfartens avgifter **2016-2024**

© Transportstyrelsen

Sjö- och luftfart

Enheten för hållbar utveckling

Dnr/Beteckning TSL 2024-2810

Författare Ekeström Malin och Lokrantz Malin

Månad År Augusti 2024

Eftertryck tillåts med angivande av källa.

Innehåll

INNEHÅLL	3
1 INLEDNING	4
1.1 Bakgrund.....	4
1.2 Frågeställningar	4
1.3 Metod	4
1.4 Avgränsningar.....	5
2 TRANSPORTSTYRELSENS ÅRLIGA AVGIFTER	6
2.1 Transportstyrelsen tar ut flera olika avgifter	6
2.2 Avgifterna har höjts i nominella värden	6
2.3 Bemyndigande att ta ut avgifter	9
3 AVGIFTER KOPPLAT TILL FLYGNINGAR	11
3.1 Swedavias avgifter.....	11
3.1.1 Avgifterna	11
3.1.2 Utvecklingen av Swedavias avgifter	11
3.1.3 Reglering av Swedavias avgifter	16
3.2 GAS	18
3.2.1 Avgiften.....	18
3.2.2 Utvecklingen av GAS.....	18
3.2.3 Reglering av GAS.....	19
3.3 Undervägsavgiften	20
3.3.1 Avgiften.....	20
3.3.2 Utvecklingen av undervägsavgiften.....	20
3.3.3 Reglering av undervägsavgiften.....	21
3.4 Terminalavgiften för ARN	22
3.4.1 Avgiften.....	22
3.4.2 Utvecklingen av terminalavgiften för ARN.....	22
3.4.3 Reglering av terminalavgiften	23
3.5 Höjda avgifter för en exempelflygning	23
4 ANALYS OCH SLUTSATSER	26
4.1 Många avgifter har ökat	26
4.2 Fler höjningar väntas	26
4.3 Sänkningar av avgifter kräver tillskott av medel	26
4.4 Alternativ utformning av systemen kräver utredning	27
REFERENSER.....	28

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Ett flygbolag betalar flera olika avgifter till statliga aktörer. År 2016 skrev Transportstyrelsen en rapport om dessa avgifter för att skapa en helhetsbild över vilka avgifter som flygbolag betalar, vad avgifterna innehåller och vad de får för de avgifter de betalar¹. En av rapportens slutsatser var att avgifterna som flygbolag betalar till statliga aktörer sammantaget minskade med knappt 6 procent mellan 2005 och 2014.

År 2021 skrev Transportstyrelsen en uppdaterad rapport om hur avgifterna hade utvecklats². De statliga avgifterna för flygbolag ökade mellan 2016 och 2020, baserat på tre exempelbolag och en exempelflygning. Avgifterna för tillsyn, tillstånd och registerhållning ökade med 5–6 procent för tre exempelbolag. Avgifterna för en flygning mellan Stockholm Arlanda och Luleå hade ökat med 30 procent, utifrån en exempelflygning.

1.2 Frågeställningar

Följande frågeställningar besvaras i rapporten:

- Hur har luftfartens statliga avgifter utvecklats under perioden 2016–2024?
- Vad kan Transportstyrelsen säga om hur luftfartens statliga avgifter kommer att utvecklas framöver?
- Vilken rådighet har Sverige över luftfartens statliga avgifter?
- Är det möjligt, och i så fall hur, att justera statliga avgifter för att i någon mån lätta på avgiftsbördan för luftfartens aktörer?

1.3 Metod

Utvecklingen av avgifterna under perioden illustreras genom fem exempelbolag och en exempelflygning. Avgifterna hämtas ur Transportstyrelsens föreskrifter³ och Swedavias prislista. Information om avgifterna som kan kopplas till exempelflygningen i kapitel 3 har Swedavia bistått med.

Frågor som rör Sveriges rådighet över avgifter och möjligheten att justera avgifterna besvaras med utgångspunkt i tillämpliga regelverk.

² TSL 2021-3801

² TSL 2021-3801

³ TSFS 2016:105 (konsoliderad version) och tillhörande ändringsföreskrifter för de aktuella åren, samt TSFS 2015:46. Undervägsavgiften tillkännages också i Transportstyrelsens föreskrifter, den senaste finns i TSFS 2023:69.

Avgifterna beskrivs i både nominella värden och justerat för inflation med 2016 som basår för KPI. Eftersom en slutlig siffra för inflation för 2024 inte finns ännu har ett genomsnitt av flera prognosvärden för 2024 använts. Det är därför möjligt att förändringen därmed kan bli en annan när ett KPI-värde för 2024 har fastställts.

1.4 Avgränsningar

Endast de avgifter som flygbolag betalar till Transportstyrelsen, Eurocontrol och Swedavia omfattas. Avgifter på icke-statliga flygplatser eller eventuella försenings- och straffavgifter berörs inte.

Avgifternas utveckling exemplifieras genom fem fiktiva flygbolag och en fiktiv flygning. Hur enskilda bolag har påverkats av avgifternas utveckling fångas därmed inte.

I detta underlag är Transportstyrelsens avgifter avgränsade till de större årliga avgifterna. Utöver dessa avgifter tar myndigheten också ut andra avgifter, till exempel avgifter för granskningsbevis (ARC), delegerad tillsyn och import av luftfartyg. Dessa behandlas inte vidare i detta underlag.

Möjligheten att justera avgifterna har avgränsats till hur avgifterna regleras. Det kan finnas andra hinder för att förändra avgiftsnivåerna som inte behandlas här såsom statsstödsregler eller andra regler.

2 Transportstyrelsens årliga avgifter

2.1 Transportstyrelsen tar ut flera olika avgifter

Transportstyrelsen tar ut årliga avgifter för tillsyn och registerhållning inom luftfarten⁴. Avgifterna differentieras utifrån exempelvis antal luftfartyg, antal luftfartygstyper⁵ och luftfartygens vikt.

Avgiftsposterna som tas upp i denna rapport är de årliga avgifterna för:

- Tillstånd för kommersiella flygtransporter (AOC)
- Operativ licens (OL)
- Luftfartsskydd
- Övervakning av luftvärdigheten
- Luftvärdighetsorganisation (CAMO som ingår i ett AOC)
- Luftfartygsregistret

2.2 Avgifterna har höjts i nominella värden

Sedan 2016 har nästan alla Transportstyrelsens årliga avgifter höjts i nominella värden (se tabell 1). Justerat för inflation har flera av avgifterna istället minskat under perioden.

⁴ Myndigheten tar även ut årliga avgifter för vissa tillstånd, exempelvis för certifikat för piloter. Dessa är dock inte inkluderade i rapporten.

⁵ Med typ avses den typbenämning som anges i luftfartygsindividens typcertifikat (TCDS) eller motsvarande dokument.

Tabell 1. Utvecklingen av Transportstyrelsens årliga avgifter 2016–2024

Avgift	Differentiering	Nominella värden	Justerat*
AOC	Flygplan - tyngsta överstiger 30 ton (fyra eller fler typer)	Ökat	Ökat
	Flygplan - tyngsta överstiger 30 ton (en typ)	Ökat	Minskat
	Flygplan - tyngsta upp till 30 ton (en typ)	Ökat	Minskat
	Flygplan - tyngsta upp till 10 ton (fyra eller fler typer)	Ökat	Ökat
	Helikopter - tyngsta upp till 3,175 ton (upp till 2 typer)	Ökat	Minskat
OL	OL A, fler än 20 luftfartyg	Ökat	Minskat
	OL A, 4–20 luftfartyg	Ökat	Minskat
	OL B, oavsett antal tom 2021, sedan 4–20 luftfartyg	Ökat	Ökat
Luftfartsskydd (årsavgift för tillsyn)	För flygbolag med 0–6 luftfartyg	Minskat	Minskat
	För flygbolag med >6 luftfartyg	Minskat	Minskat
Övervakning av luftvärdighet	Grupp II (0–2,73 ton)	Ökat	Ökat
	Grupp IV (5,71–10 ton)	Ökat	Ökat
	Grupp V (över 10 ton)	Ökat	Ökat
CAMO som ingår i ett AOC	0-2,73 ton	Ökat	Minskat
	5,7–10 ton	Ökat	Minskat
	Över 10 ton	Ökat	Minskat
Registerhållning	Per luftfartyg och år	Ökat	Ökat

Not 1: *Justerat för inflation med 2016 som basår. För 2024 har ett genomsnitt av ett antal aktörers prognos för inflation 2024 använts för att justera för inflation (Konjunkturinstitutet, 2024)

Not 2: Vikt avser MTOM = maximal startmassa.

Utvecklingen av avgifternas storlek exemplifieras nedan genom fem fiktiva flygbolag. Dessa beskrivs i tabell 2.

Tabell 2. Fem fiktiva flygbolag

	OL-kategori	Antal luftfartyg	Vikt	Antal flygplanstyper
Bolag 1	OL A	40	> 30 ton	4
Bolag 2	OL A	40	> 30 ton	1
Bolag 3	OL A	12	< 30 ton	1
Bolag 4	OL B	6	9 ton	4
Bolag 5	OL B	4	2 ton	2

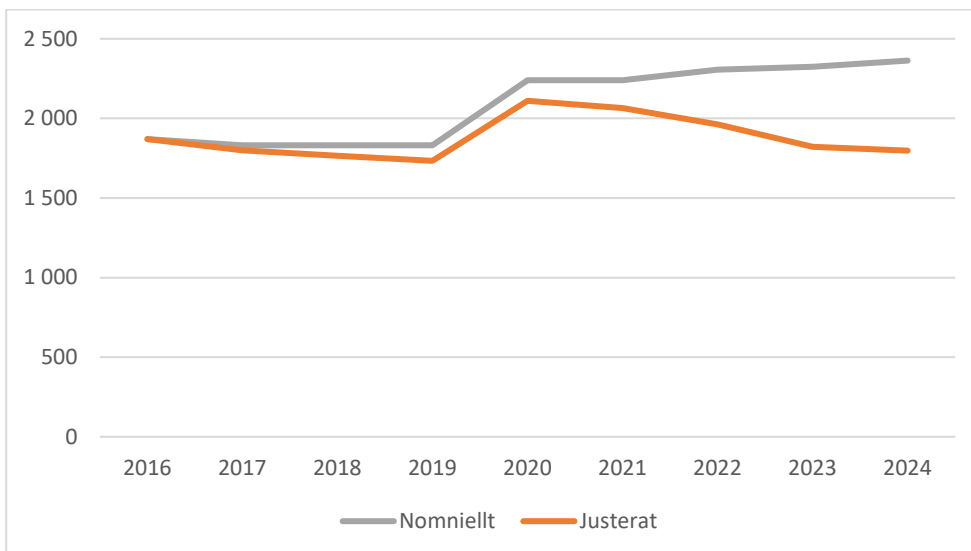
I nominella värden har avgifterna som de fiktiva bolagen betalar till Transportstyrelsen ökat för alla fem bolag under perioden 2016-2024⁶. Justerat för inflation har avgifterna minskat för fyra bolag (se tabell 3).

Tabell 3. Förändringen av de fem fiktiva bolagens avgiftsbelopp mellan 2016 och 2024

	Nominellt	Justerat för inflation
Bolag 1 (OL A)	32 %	1 %
Bolag 2 (OL A)	26 %	-4 %
Bolag 3 (OL A)	19 %	-10 %
Bolag 4 (OL B)	26 %	-4 %
Bolag 5 (OL B)	1 %	-23 %

*Justerat för inflation med 2016 som basår. För 2024 har ett genomsnitt av ett antal aktörers prognos för inflation 2024 använts (Konjunkturinstitutet, 2024)

Det är stor variation i avgiftens storlek för dessa bolag från knappt 240 000 kronor för det minsta bolaget till knappt 4 650 000 kronor för det största bolaget. Figur 1 visar hur genomsnittet av vad de fem fiktiva bolagen betalar till Transportstyrelsen i årliga avgifter har utvecklats sedan 2016. Den stora ökningen mellan 2019 och 2020 härstammar framförallt från en höjd avgift för övervakning av luftvärdigheten. På grund av den höga inflationen de senaste åren har avgiftsbördan minskat i reala termer sedan 2020.

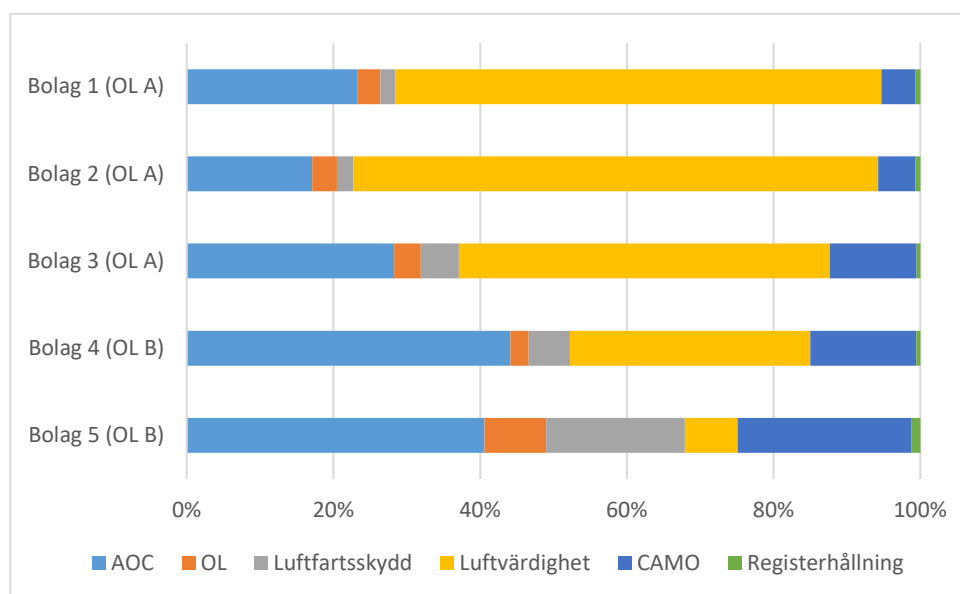


Figur 1. Genomsnittlig avgift (för AOC, OL, luftfartsskydd, övervakning av luftvärdighet, CAMO och registerhållning) som de fem fiktiva bolagen betalar årligen till Transportstyrelsen (tkr)

Not. Justerat för inflation med 2016 som basår. KPI för 2024 har ett genomsnitt av ett antal aktörers prognos för inflation 2024 använts (Konjunkturinstitutet, 2024)

⁶ Transportstyrelsen har gjort beräkningarna utifrån ett genomsnitt av ett antal aktörers prognos för inflation 2024. Genomsnittet är en inflationstakt på 3,045 % (Konjunkturinstitutet, 2024)

Avgiften för tillstånd för kommersiella flygtransporter (AOC) och avgiften för övervakning av luftvärdigheten utgör den största delen av de avgifter som flygbolagen betalar till Transportstyrelsen. För flygbolagen med OL A utgör avgiften för luftvärdighet den största posten av de årliga avgifterna som betalas till Transportstyrelsen. För de båda typbolagen med OL B är det avgiften för AOC som utgör den största delen av avgifterna som betalas till Transportstyrelsen. Se figur 2.



Figur 2. Fördelning av Transportstyrelsens årliga avgifter 2024 för de fem fiktiva bolagen.

Transportstyrelsen behöver höja avgifterna framöver och den huvudsakliga orsaken är effekterna av covid 19-pandemin. Dels på grund av att pandemin innebar minskade intäkter för Transportstyrelsen och uteblivna betalningar⁷. Dels på grund av att myndigheten valde att inte höja avgifter under pandemin med syftet att stötta branschen, vilket medförde att höjningar som var nödvändiga redan innan pandemin försenades.

2.3 Bemyndigande att ta ut avgifter

Transportstyrelsens bemyndigande att ta ut avgifter på luftfartsområdet härstammar framförallt från 11 kap. 3 § Luftfartsförordning (2010:770). Generellt måste myndigheten ta ut en avgift om det finns ett bemyndigande att göra det.

⁷ Till följd av kundförluster på grund av konkurser och rekonstruktioner av bolag, minskade volymer inom exempelvis registerkontroller etc.

De områden som nämns i förordningen går att härleda till bland annat avgifterna om:

- Luftfartygsregistret
- Övervakning av luftvärdighet
- Utfärdande och jämförliga åtgärder i fråga om elevtillstånd, certifikat, medicinskt intyg, behörighetsbevis, behörigheter och godkännande av utländska certifikat samt för certifikatprov och annan kontroll än certifikatkontroll
- AOC, OL, CAMO och luftfartsskydd.

Utöver detta har myndigheten ett antal principer för finansiering av avgiftsfinansierad verksamhet. Det handlar bland annat om:

- **full kostnadstäckning**, det vill säga att den avgift myndigheten tar ut ska täcka kostnaderna för ärendet,
- **motprestation**, det vill säga att den som betalar en avgift ska kunna se vad den betalar för,
- **avgifter i balans**, för att hålla avgifterna på en mer jämn nivå eftersträvas normalt en balans på 3–5 års sikt.⁸

⁸ Nu gäller, enligt krav i regleringsbrevet, att myndighetens ackumulerade resultat vad gäller avgiftsfinansierad verksamhet ska vara i balans år 2028.

3 Avgifter kopplat till flygningar

Utöver de årliga avgifterna till Transportstyrelsen betalar flygbolag en rad olika avgifter som kan kopplas till flygningar. Dessa presenteras i detta kapitel.

3.1 Swedavias avgifter

3.1.1 Avgifterna

Swedavia äger, förvaltar och driver de tio statligt ägda flygplatserna i Sverige.⁹ För tjänsterna som erbjuds på flygplatserna tar Swedavia ut avgifter som baseras på flygplatsernas kostnader och trafikprognos.

De avgifter som Swedavia tar ut är kopplade till olika tjänster, exempelvis passagerarrelaterade tjänster, och baseras på bland annat antal passagerare och flygplanets olika egenskaper. Alla avgifter tas inte ut på alla Swedavias flygplatser och avgiftsnivåerna varierar i flera fall beroende på flygplats. Flera av avgifterna som tas ut på Swedavias flygplatser är reglerade, vilket bland annat syftar till att värna flygplatsanvändarnas intressen genom ökad transparens och samråd vid prissättningen.

3.1.2 Utvecklingen av Swedavias avgifter

Avgifternas struktur är relativt komplex och hur de utvecklas beskrivs därför övergripande i tabell 4.

⁹ Stockholm Arlanda (ARN), Bromma Stockholm (BMA), Göteborg Landvetter (GOT), Kiruna (KRN), Luleå (LLA), Malmö (MMX), Ronneby (RNB), Umeå (UME), Visby (VBY) och Åre Östersund (OSD).

Tabell 4. Beskrivning av Swedavias avgifter

Avgift	Tillämplig på	Avgiften baseras på	Avgiften finansierar	Utveckling 2016–2024 (i fasta priser)	Kommentar
Startavgift (för passagerarflygningar)	Alla statliga flygplatser	Flygplanets maximala startvikt	Service och infrastruktur för flygplan som lyfter och landar på Swedavias flygplatser.	+ ARN, GOT, BMA, MMX - LLA, KRN, RNB, UME, VBY, OSD	LLA hade tidigare samma avgift som övriga mindre flygplatser men särskiljs i slutet av perioden. Minskningen är inte lika stor för LLA som för övriga flygplatser med minskad avgift.
NOx-avgift	Alla statliga flygplatser	Flygplanets certifierade utsläppsnivå av NOx i LTO-cykeln	Kontroll och mätning av utsläpp på flygplatsen och åtgärder för att sänka utsläppen.	+	
CO₂-avgift	ARN, GOT	Flygplanets certifierade utsläppsnivå av CO ₂ i LTO-cykeln	Avgiften är designad som ett bonusmalus-system och genererar inte intäkter till Swedavia.	n/a	Avgiften infördes 2022 som en följd av en förändring i lag (2011:886) om flygplatsavgifter.
Bulleravgift	Alla statliga flygplatser	Flygplanets certifierade bullernivå	Kontroll och mätning av buller samt åtgärder för att sänka bullernivåerna.	–	Oförändrad i löpande priser

Terminalavgift ¹⁰	Alla statliga flygplatser	Flygplanets maximala startvikt	Flygtrafiktjänst för flygning i flygplatsens nära luftrum/terminalområde	+	Avgiften var i början av perioden samma för flera av de mindre flygplatserna, under perioden har avgiften differentierats per flygplats. Avgiften beräknas på samma sätt som på Arlanda.
Passageraravgift	Alla	Antal passagerare	Tjänster och infrastruktur som nyttjas av passagerare, såsom terminaler	Svårt att säga pga. förändrad avgiftsstruktur under perioden, men sedan 2018 har avgifterna i fasta priser förändrats såhär: - ARN, GOT, LLA, UME, KRN, RNB, VBY, OSD + BMA, MMX	Avgiften har bytt struktur under perioden. 2016 var den uppdelad för både inrikes/utrikes och regular/transfer, medan den från 2018 endast är uppdelad för regular/transfer.
PRM ¹¹	Alla statliga flygplatser	Antal passagerare	Assistans till passagerare med nedsatt rörlighet eller funktionshinder	+	

¹⁰ Terminalavgiften på ARN beskrivs i kap. 3.2.

¹¹ Assistansservice för passagerare med funktionshinder och nedsatt rörlighet.

Markttjänst					
- Passagerarhantering	ARN, GOT	Antal passagerare	Infrastruktur och förvaringsutrymmen för ex. bagage, diskar vid check-in och boarding mm.	+	Under delar av perioden har bagageavgiften tagits ut separat för vissa av flygplatserna (se nedan). I rapportens beräkningar inkluderas bagageavgiften i passagerarhanteringsavgiften under hela perioden, för att visa utvecklingen totalt. Under perioden har avgiften tagits bort för BMA och MMX.
- Ramptjänst	ARN, GOT	Antal ton	Infrastruktur för ex. dricksvatten, toalettavfall mm. från flygplanen.	-	Under perioden har avgiften tagits bort för BMA och MMX.
Bagageavgift	ARN, GOT	Antal passagerare	Infrastruktur och förvaring för bagage	n/a	Avgiften tillkom 2020. Fram t.o.m. 2021 omfattades BMA och MMX. Därefter endast ARN och GOT.
Slottkoordinering	ARN, BMA, GOT ¹²	Fast per avgång	Arbetet med att fördela slots på flygplatserna	-	Swedavia tar ut avgiften på uppdrag av ACS ¹³ som sköter slottkoordineringen och bestämmer avgiftsnivån.

¹² GOT blev en koordinerad flygplats 2017.

¹³ Air Coordination Sweden.

3.1.3 Reglering av Swedavias avgifter

Flygplatsavgifter

Flygplatsavgifter regleras genom ett EU-direktiv¹⁴ som genomförts i Sverige genom lagen (2011:866) om flygplatsavgifter och tillhörande förordning (2011:867). Direktivet och lagen omfattar dock inte alla avgifter som flygplatserna tar ut av flygbolagen, utan endast de avgifter ”som tas ut till förmån för flygplatsens ledningsenhet och som betalas av flygplatsanvändarna för utnyttjandet av sådana faciliteter och tjänster som uteslutande tillhandahålls av flygplatsens ledningsenhet och som avser landning, start, belysning och parkering av luftfartyg samt hantering av passagerare och gods”. Avgifter som tas ut som ersättning för flygtrafiktjänster för flygning på sträcka (undervägsavgifter), avgifter för marktjänster samt avgifter som tas ut för att finansiera assistans till passagerare med funktionshinder och passagerare med nedsatt rörlighet (PRM) omfattas inte.

Reglerna gäller endast flygplatser i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och Schweiz med mer än 5 miljoner passagerare om året och åtminstone den största flygplatsen i varje medlemsstat. I Sverige omfattas därför för närvarande endast Stockholm Arlanda och Göteborg Landvetter.

Direktivet fastställer gemensamma principer för hur flygplatsavgifter ska bestämmas. Dessa principer handlar i stora drag om:

- ökad insyn i hur flygplatsavgifter beräknas,
- icke-diskriminering av flygbolag vid tillämpningen av flygplatsavgifterna (såvida detta inte är motiverat av väl definierade överväganden som rör offentlig politik),
- krav på regelbundna samråd mellan flygplatser och flygbolag, samt
- inrättandet av en oberoende tillsynsmyndighet med uppgift att lösa konflikter mellan flygplatser och flygbolag om storleken på flygplatsavgifterna och övervaka att de åtgärder som medlemsstaterna vidtar för att följa direktivet tillämpas korrekt.

Direktivet är ett minimidirektiv och hindrar därmed inte medlemsstaterna från att i nationell lagstiftning gå längre än direktivets bestämmelser. Förutom miljödifferentierade start- och landningsavgifter har Sverige hittills inte gått längre än de minimikrav som direktivet ställer upp.

¹⁴ Direktivet (2009/12/EG) om flygplatsavgifter.

Utöver direktivet och lagen har också ICAO¹⁵ riktlinjer gällande flygplatsavgifter. Riktlinjerna utgjorde grunden för hur direktivet utformades, och kan sammanfattas i fyra huvudprinciper: icke-diskriminering, kostnadssamband, transparens och samråd.

ICAO har tagit fram en manual som syftar till att ge vägledning till stater och flygplatser för hur riktlinjerna om flygplatsavgifter ska användas. Trots att ICAO:s riktlinjer inte är bindande finns en förväntan från ICAO att länderna ska följa dem.

Både lagen och direktivet samt ICAO:s riktlinjer tar fokus på insyn, samråd och icke-diskriminering. Det finns därmed inga tydliga krav på att det är flygplatsanvändarna som måste betala hela den kostnad som flygplatsen har för att utföra de tjänster som avgifterna ska täcka. Sverige har därför möjlighet att subventionera verksamheten och därmed sänka avgifterna.

PRM-avgift

Flygplatser har rätt att ta ut en avgift för att täcka kostnader för assistans för personer med funktionshinder och personer med nedsatt rörlighet (PRM-avgift). Denna avgift regleras i en EU-förordning¹⁶, där det bland annat framgår att avgiften ”skall vara rimlig, kostnadsbaserad, öppet redovisad och skall fastställas av flygplatsens ledningsenhet i samarbete med flygplatsanvändarna” (art. 8.4). Syftet är att personer med funktionshinder och personer med nedsatt rörlighet utan extra avgifter ska få assistans på flygplatsen. Detta görs genom att kostnaden fördelas på samtliga passagerare. Avgiften betalas av varje lufttrafikföretag som använder en flygplats och betalas per passagerare.

Det finns inget hinder i regelverket för flygplatser att låta bli att ta ut en PRM-avgift eller att ta ut en lägre PRM-avgift än vad kostnaderna uppgår till.

Avgift för koordinering av slottider

I Sverige sköts koordineringen av ankomst- och avgångstider (slottider) av Airport Coordination Sweden (ACS) medan Swedavia administrerar systemet (fakturerar flygbolagen m.m.). På de så kallade koordinerade flygplatserna (Stockholm Arlanda, Göteborg Landvetter och Bromma) tas en slotavgift ut för att täcka kostnaderna för verksamheten att koordinera slottider och administrera systemet. Intäkterna som slotavgiften resulterar i, delas i dag lika mellan Swedavia och ACS.

¹⁵ Doc. 9082

¹⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2006 av den 5 juli 2006 om rättigheter i samband med flygresor för personer med funktionshinder och personer med nedsatt rörlighet.

Hur slottiderna ska koordineras regleras i en EU-förordning¹⁷. I förordningen finns varken krav på att det ska tas ut en avgift för koordineringen, eller regler för hur en eventuell avgift ska sättas. Däremot finns det krav på att det ska finnas en samordnare och att systemet för finansieringen av samordnarens verksamhet är inrättat så att samordnarens oberoende ställning tryggas (art. 4).

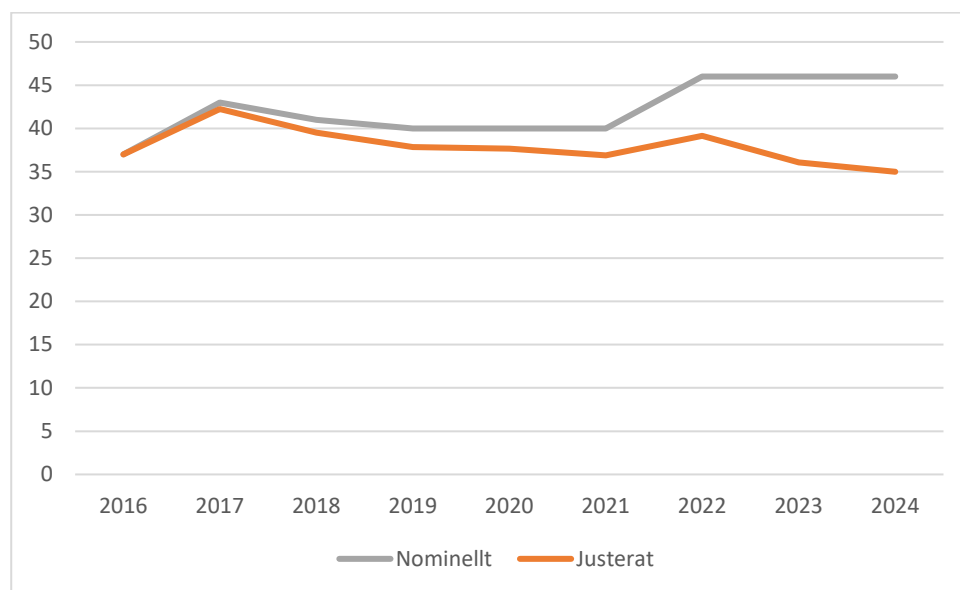
3.2 GAS

3.2.1 Avgiften

Transportstyrelsen är utsedd att vara den myndighet som ska förvalta Gemensamt avgiftsutjämningsystem för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage (GAS). Syftet är att avgiften för resenären ska vara densamma oavsett vilken flygplats i Sverige som resenären flyger ifrån.

3.2.2 Utvecklingen av GAS

Utvecklingen av avgiften visas i figur 3. I nominella värden har avgiften ökat sedan 2016 men justerat för inflation ligger avgiften på i princip samma nivå 2024 som 2016.



Figur 3. GAS per passagerare i kronor

Not. Justerat för inflation med 2016 som basår. KPI för 2024 har ett genomsnitt av ett antal aktörers prognos för inflation 2024 använts (Konjunkturinstitutet, 2024)

¹⁷ Rådets förordning (EEG) nr 95/93 av den 18 januari 1993 om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider vid gemenskapens flygplatser.

GAS-systemet har ett stort underskott till följd av covid 19-pandemin. Att underskottet kunde bli stort berodde till viss del på att en stor del av flygtrafiken uteblev under pandemin, vilket gjorde att intäkterna i systemet blev betydligt mindre än budgeterat. För att jämna ut underskottet kommer GAS-avgiften att behöva höjas de kommande åren.

Regeringen har beslutat om ändringar i Förordning (2004:1101) om luftfartsskydd¹⁸. Förändringarna innebär att Transportstyrelsen ska eftersträva en så jämn nivå som möjligt när myndigheten under de närmaste tio åren utjämnar det underskott som uppstått i avgiftssystemet. Vidare medför ändringarna att Transportstyrelsen ska sträva efter att avgiftsnivån ska vara så låg som möjligt under de tre första åren (2024–2026).

För att minska nivån på framtida avgiftsökningar föreslog regeringen i vårändringsbudgeten ett kapitaltillskott om 1 035 miljoner kronor till GAS-systemet. Riksdagen har nu beslutat om detta. Tillskottet kommer framförallt medföra att likviditeten i systemet ökar och att underskottet kommer att minska men inte helt försvinna.

Transportstyrelsen har tagit fram en 10-årsplan för GAS utifrån dessa nya förutsättningar. Planen innefattar en låg nivå i början av perioden för att sedan höjas och återigen hållas jämn under resterande del av perioden. Avgiftsnivån kommer att ligga på 46 kronor under åren 2024–2026. Därefter kommer avgiften enligt nuvarande plan att höjas kraftigt.

3.2.3 Reglering av GAS

Kraven för säkerhetskontrollen regleras på EU-nivå men länder är själva fria att utforma finansieringen av säkerhetskontroll.¹⁹ Det innebär att Sverige har stor rådighet över hur säkerhetskontroll på flygplatser ska finansieras. Däremot finns det begränsningar i hur stor rådighet Transportstyrelsen har utifrån det system som används idag.

Svenska flygplatsernas säkerhetskontroll finansieras genom ett avgiftsutjämningsystem. Systemet regleras i lag (2004:1100) om luftfartsskydd och förordning (2004:1101) om luftfartsskydd. Vidare regleras systemet av Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2012:113) om avgift för säkerhetskontroll av passagerare och bagage.

Systemet förvaltas av Transportstyrelsen, vilket också innefattar att beräkna avgiftsnivån. Strävan är alltid att ha en balans i systemet där kostnaderna för

¹⁸ Förordning (2023:865) om ändring i förordningen (2004:1101) om luftfartsskydd och Förordning (2024:534) om ändring i förordningen (2004:1101) om luftfartsskydd.

¹⁹ 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. Lagen om luftfartsskydd innehåller kompletterande bestämmelser till EU-förordningen på området.

flygplatserna för att upprätthålla en säkerhetskontroll, som uppfyller lagar och föreskrifter, är lika stora som intäkterna som kommer in till systemet.

Innan GAS infördes så finansierades säkerhetskontrollen på olika sätt på de svenska flygplatserna. De statliga flygplatsernas kostnader täcktes genom passageraravgifter i ett system som delvis jämnade ut avgiften mellan statliga flygplatser. Kontrollerna på övriga flygplatser bekostades av staten (DS 2003:37).

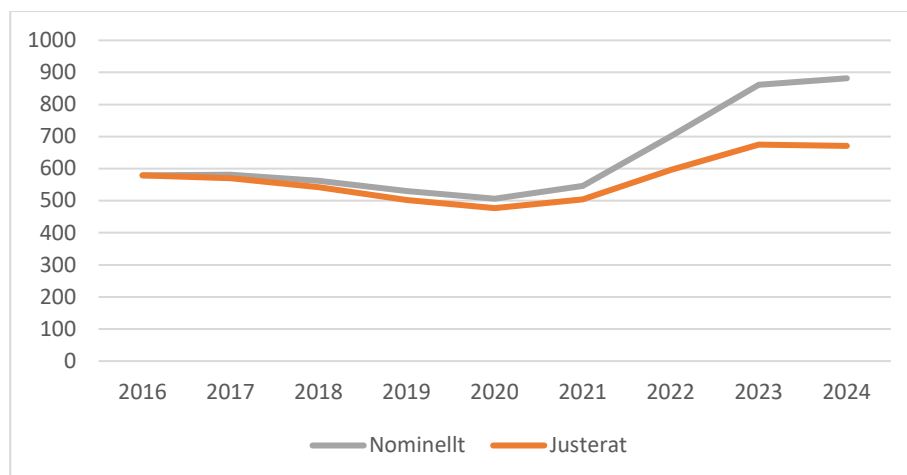
3.3 Undervägsavgiften

3.3.1 Avgiften

Undervägsavgiften är en avgift för flygtrafiktjänst som tas ut för flygplan över 2 ton som flyger i lutrum där Sverige bedriver flygtrafiktjänst. Den avgift som betalas av flygbolaget baseras på flygplanets viktfaktor, flygsträcka och en enhetsavgift. Enhetsavgiften fastställs för ett år i taget genom att fördela kostnaderna kopplat till flygtrafiktjänster över en prognosticerad trafikvolym.

3.3.2 Utvecklingen av undervägsavgiften

Strukturen för avgiften har inte ändrats under perioden 2016–2024. Däremot har trafikprognoserna varit lägre än utfallet, vilket har gjort att enhetsavgiften har varit för låg och därmed har behövt höjas varje år sedan 2020. Utvecklingen av enhetsavgiften visas i figur 4. En ny prestationsplan²⁰ för åren 2025–2029 konsulteras under sommaren 2024 och en ny avgift för 2025 kommer att fastställas i november 2024.



Figur 4. Undervägsavgiften (enhetsavgiften i kronor)

²⁰ Samtliga EU-länder ska ta fram prestationsplaner för flygtrafiktjänster för att få till stånd förbättringar och effektiviseringar inom flygtrafiktjänster i Europa.

Not. Justerat för inflation med 2016 som basår. KPI för 2024 har ett genomsnitt av ett antal aktörers prognos för inflation 2024 använts (Konjunkturinstitutet, 2024)

3.3.3 Reglering av undervägsavgiften

Undervägsavgiften regleras på EU-nivå²¹. Sverige har rådighet över avgiften i vissa delar.

Medlemsstaterna kan delvis välja vilka kostnader som ska inkluderas i systemet. Sverige har valt att inkludera följande delar:

- Flygtrafiktjänst på sträcka
- Inflygningskontrolltjänst enligt allokeringsmodell
- Meteorologi
- Flygräddningstjänst
- Myndighetstillsyn
- Eurocontrol (medlemsavgift)

Ingen av dessa delar är obligatoriska och det skulle därmed vara möjligt för Sverige att exkludera vissa delar.

Det är kostnaderna för flygtrafikledningstjänst som utgör den största delen av avgiften (omkring 80 procent). Myndighetstillsynen inklusive kostnader för Eurocontrol utgör den näst största delen (omkring 12 procent), följt av flygräddningstjänst (4 procent) och meteorologi/flygvädertjänst (2 procent). Andelarna varierar över tid och beror på en mängd faktorer. Exempelvis varierar LFV:s andel beroende på pensionsavräkningar från föregående referensperioder. De siffror som visas inom parentes baseras på avgiftens utformning 2024.

När det gäller inflygningskontrolltjänst ingår i dag en del av flygplatsernas kostnader för flygtrafikledning vid inflygningar (enligt en allokeringsmodell). Detta gäller dock inte Stockholm Arlanda, som tar ut hela avgiften för inflygningskontrolltjänst genom terminalavgiften (se nedan). Det finns ingen tydlig gräns för hur stor del av flygplatsernas kostnader för inflygningskontrolltjänsten som får inkluderas i undervägsavgiften. Här kan antas att Kommissionen kommer att arbeta fram riktlinjer för var och hur gränsdragning för inflygningskontrolltjänst skall se ut i förhållande till undervägsavgiften.

²¹ 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 genomförandeförordningar (EU) nr 390/2013 och (EU) nr 391/2013.

Enligt artikel 29.6 kan medlemsländerna besluta att fastställa avgiften på en lägre nivå än vad som speglar den kostnads massa som har fastställts av Kommissionen. Skillnaden i intäkter måste då kompenseras av att medlemsstaten skjuter till medel, och får inte återkrävas av luftrumsanvändare. Hittills har Sverige aldrig gjort detta.

Medlemsländerna kan även påverka hur vissa kostnader från en referensperiod ska avräknas (enligt artikel 28). Exempelvis om det ska göras över flera referensperioder. Detta har Sverige gjort med exempelvis Luftfartsverkets pensionskostnader.

Det finns även möjlighet för Sverige att undanta vissa flygningar som preciseras i förordningen (art. 31.4). Det gäller exempelvis militära flygningar eller skolflygningar. Detta har Sverige aldrig gjort.

Medlemsländerna är också fria att anpassa avgifterna för luftrumsanvändare, exempelvis för att minska luftfartens miljöpåverkan eller använda flygtrafiktjänsterna på ett optimalt sätt. Detta ska göras på ett icke-diskriminerade och öppet sätt. Detta har Sverige inte gjort.

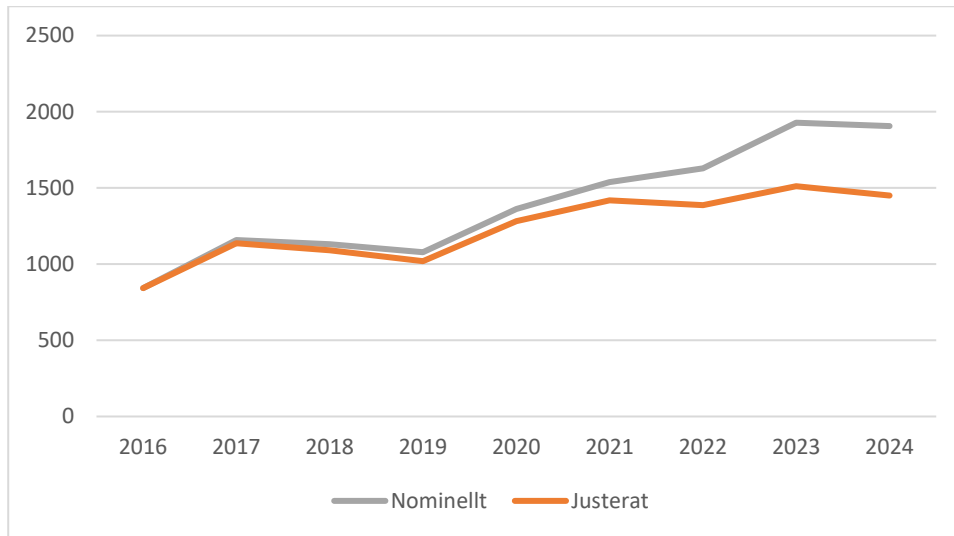
3.4 Terminalavgiften för ARN

3.4.1 Avgiften

Terminalavgiften (TNC) för Stockholm Arlanda täcker ersättning för LfVs flygtrafikleddningstjänst och Swedavias ersättning som infrastrukturhållare som avser Terminalområdet Arlanda (luftrum i anslutning till flygplats).

3.4.2 Utvecklingen av terminalavgiften för ARN

Avgiften har mer än fördubblats under perioden 2016–2024. Även justerat för inflation har avgiften ökat betydligt, om än inte lika mycket.



Figur 5. Terminalavgift (TNC) för Stockholm Arlanda i kronor

Not. Justerat för inflation med 2016 som basår. KPI för 2024 har ett genomsnitt av ett antal aktörers prognos för inflation 2024 använts (Konjunkturinstitutet, 2024)

3.4.3 Reglering av terminalavgiften

Terminalavgiften på Stockholm Arlanda är reglerad på EU-nivå i samma förordning som undervägsavgiften²² (se nedan). Medlemsländerna har möjlighet att besluta att fastställa avgiften på en lägre nivå än vad som speglar den kostnads massa som har fastställts av Kommissionen (enligt artikel 29.6). Skillnaden i intäkter måste då kompenseras av att medlemstaten skjuter till medel, och får inte återkrävas av luftrumsanvändare.

3.5 Höjda avgifter för en exempelflygning

För att beskriva utvecklingen av de avgifter som kan kopplas till en flygning, har en exempelflygning använts. I exemplet flyger en Boeing 737-800 Winglets sträckan Stockholm Arlanda (ARN)–Luleå (LLA)²³ med 129 passagerare, varav 15 är transferpassagerare.

För denna exempelflygning har följande avgifter inkluderats:

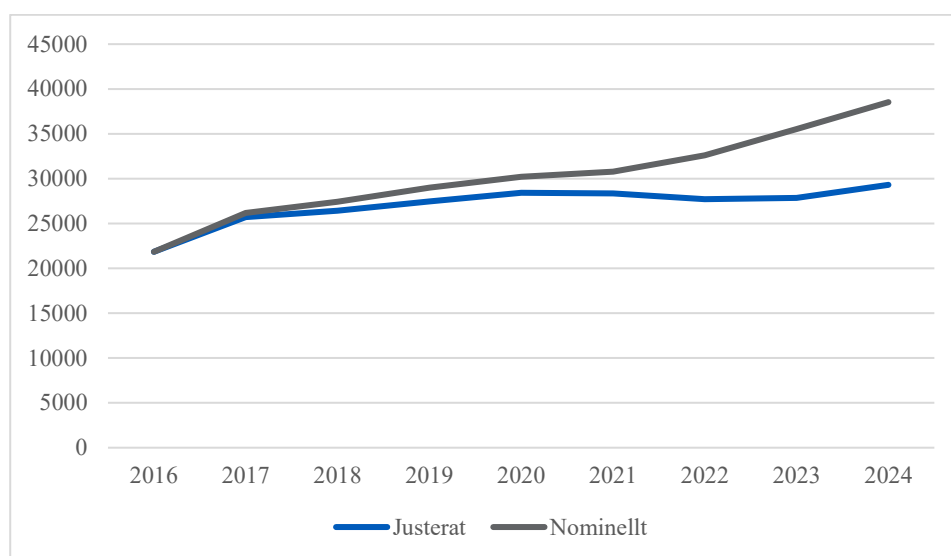
- Avgasavgift
- Bagageavgift
- Bulleravgift

²² 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 genomförandeförordningar (EU) nr 390/2013 och (EU) nr 391/2013.

²³ Uppskattat flygsträcka 690 km.

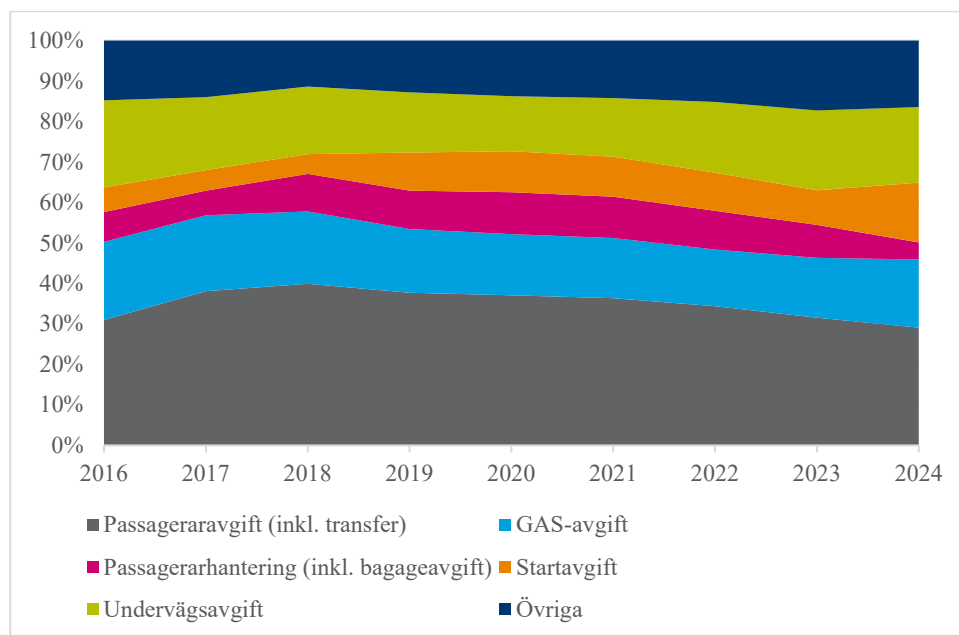
- GAS
- Klimatdifferentiering CO₂
- Passageraravgift
- Passagerarhantering
- PRM-avgift
- Ramptjänst
- Slotkoordinering
- Startavgift
- Terminaltjänstavgift
- Undervägsavgift

Avgifterna för exempelflygningen har ökat med 34 procent (justerat för inflation) mellan 2016 och 2024.



Figur 6. Avgifter för en flygning ARN-LLA 2016–2024

Hur stor andel respektive avgift utgjort av de totala avgifterna har varierat under perioden. Passageraravgiften är den största avgiften för exempelflygningen under hela perioden.



Figur 7. Fördelningen mellan avgifter 2016–2024. justerat för inflation med 2016 som basår.

Not. 1. Flygskatten infördes 2018, för 2016 och 2017 är värdet motsvarande den myndighetsavgift som togs ut dessa år.

Not 2. Justerat för inflation med 2016 som basår. KPI för 2024 har ett genomsnitt av ett antal aktörers prognos för inflation 2024 använts (Konjunkturinstitutet, 2024)

Det är viktigt att poängtera att flygbolagen har kostnader som kan kopplas till flygningen men som inte är inkluderade i detta exempel. Det handlar bland annat om kostnader för bränsle, personal och marktjänster. En post som hade varit naturlig att inkludera är flygskatten, trots att det inte är en avgift. Om flygskatten hade inkluderats i exempelflygningen hade den utgjort 18 procent av de kostnader som inkluderats här.²⁴ Inför budgetpropositionen för 2025 har regeringen föreslagit en halvering av flygskatten.

²⁴ Från det att flygskatten infördes 2018 har den utgjort mellan 18 och 20 procent av de kostnader som tas upp för exempelflygningen.

4 Analys och slutsatser

4.1 Många avgifter har ökat

Sedan 2016 har Transportstyrelsen behövt höja nästan alla sina årliga avgifter inom luftfartsområdet. Justerat för inflation har dock flera av myndighetens avgifter minskat.

Även andra avgifter har ökat under 2016–2024. Swedavias avgifter, baserat på en exempelflygning, har ökat med 34 procent under perioden, justerat för inflation. GAS har höjts under perioden, men justerat för inflation ligger avgiften på i princip samma nivå 2024 som 2016. Undervägsavgiften har behövt höjas varje år sedan 2020, och har ökat även justerat för inflation sedan 2016. Terminalavgiften på Arlanda har mer än fördubblats under perioden 2016–2024. Även justerat för inflation har avgiften ökat betydligt, om än inte lika mycket.

4.2 Fler höjningar väntas

Transportstyrelsen kommer att behöva höja avgifterna framöver, bland annat på grund av uteblivna höjningar under covid 19-pandemin och följd effekter av pandemin.

Även för andra avgifter väntas höjningar, till exempel undervägsavgiften. GAS förväntas att höjas en gång under den kommande 10-årsperioden, och då relativt kraftigt. Den höjningen ligger dock några år framåt i tiden och innan dess förväntas nivån hållas på samma nivå som idag.

4.3 Sänkningar av avgifter kräver tillskott av medel

Flera av de statliga avgifterna som flygbolagen betalar regleras i någon mån på EU-nivå. Trots det har Sverige stor rådighet över avgifterna vad gäller möjligheten att justera avgifterna nedåt.

Vilka avgifter som bör justeras beror på om målet är att i första hand lätta på avgifts bördan för svenska flygbolag eller för flygbolag som bedriver luftfart till och från svenska flygplatser. Vissa avgifter träffar bara svenska aktörer medan andra träffar alla aktörer som bedriver luftfart i Sverige.

Om avsikten är att minska avgifts bördan för svenska flygbolag är det Transportstyrelsens avgifter som bör justeras. Utifrån nuvarande princip om full kostnadstäckning har myndigheten dock ingen möjlighet att varken sänka eller bibehålla avgifterna som riktas mot flygbolag på nuvarande nivå. För att möjliggöra undantag skulle detta behöva preciseras i förordning och myndighetens anslagspost för verksamhet som inte finansieras av avgifter utökas i motsvarande grad.

Om avsikten är att minska avgiftsbördan för flygbolag som bedriver flygtrafik till och från svenska flygplatser rent generellt, bör insatserna istället fokuseras mot avgifter som finansierar flygtrafiktjänst och GAS och/eller avgifter som tas ut av flygplatserna.

Möjligheten rent praktiskt att justera avgifterna är dock begränsad om inte staten går in och skjuter till ekonomiska medel. Detta kan göras antingen genom att skjuta till medel inom ramen för befintliga avgiftssystem eller genom att justera utformningen av systemen. Några exempel på system som skulle kunna justeras i utformningen är GAS och undervägsavgifter.

4.4 Alternativ utformning av systemen kräver utredning

För att kunna hålla nere avgiften och bibehålla konkurrenskraften mot andra europeiska länder avseende säkerhetskontroll på Sveriges flygplatser, skulle det behövas alternativa finansieringsformer i befintligt system eller en annan avgiftsmodell. Andra finansieringsmodeller skulle till exempel kunna vara att gå tillbaka till den modellen som fanns innan GAS eller att låta Swedavia finansiera sin egen säkerhetskontroll och att GAS endast skulle omfatta övriga flygplatser. Vilken finansieringsmodell som skulle vara bäst ur ett samhällsekonomiskt perspektiv skulle behöva utredas vidare.

När det gäller undervägsavgiften skulle det vara möjligt att exkludera vissa av de kostnader som i dag inkluderas i systemet, och därigenom få ner avgiften. Exempelvis finansierar vissa andra länder flygräddningstjänsten och meteorologi (särskilt infrastrukturen) på annat sätt än genom undervägsavgiften. Det skulle dock kräva att staten täcker upp för dessa kostnader.

Konkreta förslag på alternativa utformningar av avgiftssystemen skulle kräva ytterligare utredning och en djupare analys av effekterna, bland annat ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Resonemangen i denna rapport fokuserar endast på hur avgifterna kan justeras för att lätta på företagens avgiftsbördan. Därmed tas ingen hänsyn till transportpolitiska eller andra politiska mål. Frågan om statsstöd har inte heller tagits i beaktning. Det kan därmed finnas andra hinder för att lätta på avgiftsbördan för luftfartens aktörer.

Referenser

DS 2003:37 - *Avgiftsutjämningsystem för luftfartsskydd*. Tillgänglig:
<https://www.regeringen.se/contentassets/ac75630ba9e64cdca1adf0ece72dbf3b/avgiftsutjamningsystem-for-luftfartsskydd/> (2024-06-27)

Konjunkturinstitutet (2024). *Prognosjämförelse: De senaste 12 prognoserna för år 2023–2026*. Tillgänglig:
<https://www.konj.se/download/18.5de6717816077529bc3fa0f/1711545729934/Progtab.pdf> (2024-04-10)

Regelverk:

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2006 av den 5 juli 2006 om rättigheter i samband med flygresor för personer med funktionshinder och personer med nedsatt rörlighet

Rådets förordning (EEG) nr 95/93 av den 18 januari 1993 om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider vid gemenskapens flygplatser

Luftfartsförordningen (2010:770)

Lag (2004:1100) om luftfartsskydd och förordning (2004:1101) om luftfartsskydd

Lag (2011:866) om flygplatsavgifter och förordning (2011:867) om flygplatsavgifter

Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2016:105) om avgifter (konsoliderad version) och tillhörande ändringsföreskrifter för de aktuella åren

Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2015:46) om avgifter inom luftfartsområdet

Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2012:113) om avgift för säkerhetskontroll av passagerare och bagage



**TRANSPORT
STYRELSEN**

transportstyrelsen.se
telefon 0771-503 503