

Sjö- och luftfart
Enheten för hållbar utveckling
Sektionen för marknadstillsyn

Transportstyrelsen föreslår att klimatstyrande avgifter införs på Sveriges största flygplatser

Transportstyrelsen föreslår att regeringen kompletterar den nationella förordningen om flygplatsavgifter med krav på klimatdifferentiering av flygplatsavgifter. Förslaget innebär att Stockholm Arlanda flygplats och Göteborg Landvetter flygplats i samråd med flygplatsanvändarna ska inrätta ett system för klimatdifferentiering av flygplatsavgifter.

Transportstyrelsens förslag är en del av myndighetens slutredovisning av regeringens uppdrag (I2019/02304/TM) om miljöstyrande start- och landningsavgifter som beslutades i augusti 2019.

Den föreslagna klimatdifferentieringen träffar ca 46 procent¹ av alla flygrörelser och 86 procent² av alla passagerare vid svenska flygplatser. Transportstyrelsen föreslår också att regeringen, efter det att en utvärdering har genomförts av effekterna vid Stockholm-Arlanda och Göteborg-Landvetter, prövar om fler flygplatser ska omfattas av kravet att inrätta klimatdifferentierande avgifter. Att ålägga fler flygplatser att införa klimatdifferentierade avgifter kräver en ändring av lagen om flygplatsavgifter.

Utformning av klimatstyrande flygplatsavgifter

Enligt Transportstyrelsens förslag kommer ett stort ansvar kommer att läggas på Swedavia som enligt förslaget ska svara för utformningen av systemet för klimatdifferentierade flygplatsavgifter. Transportstyrelsen har möjlighet att genom föreskrifter och/eller allmänna råd hjälpa till att göra regleringen tydligare för flygplatserna och flygbolagen.

Allmänt om flygplatsavgifter

Bestämmelser om flygplatsavgifter regleras genom ett EU-direktiv som har införts i svensk lagstiftning genom lagen om flygplatsavgifter. EU-direktivet hindrar inte att en differentiering av flygplatsavgifterna för frågor av allmänt och generellt intresse, inbegripet miljöfrågor, inrättas som en avgiftsgrund.

¹ År 2019

² År 2019

Detta avspeglas i lagen om flygplatsavgifter som anger att flygplatsens ledningsenhet ska utforma flygplatsavgifterna så att alla flygplatsanvändare behandlas på ett likvärdigt. En differentiering av avgifterna får dock förekomma om det sker med hänsyn till frågor av allmänt och generellt intresse. De kriterier som används för en sådan differentiering ska vara relevanta och objektiva samt redovisas på ett öppet sätt.

Flygplatsavgifter är avgifter som ska täcka kostnader för flygplatsens infrastruktur. En startavgift eller landningsavgift ska täcka den service och infrastruktur som tillhandahålls för flygplan som startar och landar. I denna avgift kan t.ex. rangering av flygplan ingå, underhåll av landningsbanor, taxibanor och uppställningsplatser samt beredskap för brand och räddning. Även underhåll för att hålla områden inom flygplatsen fria från snö, löv och vatten ska täckas av startavgiften. Flygplatser tar även ut t.ex. parkeringsavgifter och passageraravgifter. På Swedavias flygplatser har terminalavgiften³ separerats från startavgiften.

På Swedavias flygplatser finns även avgifter som avser att minska miljöpåverkan. Emissionsavgiften ska täcka kostnader för kontroll och mätning av utsläpp på flygplatsen och stimulera en utsläppsminskning av kväveoxider för flygplan som startar och landar. Bulleravgiften ska täcka kostnader för mätning och beräkning av ljudnivåer. Mätning av ljudnivåer sker för att säkerställa att byggnader nära flygplatsen är ljudisolerade och att bullerbarriärer finns där det är tillämpligt.

Regeringens uppdrag

Den 29 augusti 2019 uppdrog regeringen åt Transportstyrelsen att lämna förslag om miljöstyrande start- och landningsavgifter. Transportstyrelsen skulle analysera möjligheterna till en högre differentiering av start- och landningsavgifter mellan olika flighter och olika flygplanstyper utifrån deras miljöprestanda, inklusive klimatpåverkan och användning av biojetbränsle. Även möjligheten att genom avgifterna stimulera till alternativa in- och utflygningsprocedurer i syfte att väsentligt minska bränsleförbrukningen och därmed flygets miljö- och klimatpåverkan skulle analyseras. En bedömning skulle göras om eventuellt fler flygplatser än i dag kan omfattas av en differentiering av avgifterna utifrån miljöprestanda. Förslag till möjlig ökad differentiering av avgifterna och eventuell utökad räckvidd skulle åtföljas av författningsförslag och konsekvensbeskrivas. Hur eventuella

³ Terminalavgifter ska täcka kostnader för markkontroll och andra kostnader som kan variera mellan stater men även kostnader för inflygningskontroll (approach control), ledningstjänst för trafik på plattan (apron management), flygväder (MET), Communication, Navigation Surveillance (CNS) och aeronautisk information (AIS) kan ingå (Europeiska kommissionen, 2001). Terminalavgifterna på Stockholm Arlanda flygplats hanteras i särskild ordning och omfattas av prestationsplanen genom EU 2019/317.

avgiftsförändringar påverkar intäkterna för flygplatserna skulle dessutom analyseras.

Området flygplatsavgifter har hittills reglerats genom nationell lag och förordning om flygplatsavgifter samt EU-direktiv och ICAO:s rekommendationer och principer. Men, ingen reglering omfattar att en viss avgiftstyp ska inrättas eller att en viss avgiftsnivå ska tillämpas, utan regleringarna handlar enbart om grundläggande principer såsom att avgifter inte ska diskriminera flygbolag, att samråd om avgifterna ska hållas och att avgifterna redovisas på ett öppet sätt.

Mot denna bakgrund har nu Transportstyrelsen utrett möjligheterna och gett förslag till att inom ramen för befintliga regelverk och rekommendationer inrätta nationella regelkrav på klimattendifferentierande avgifter. De möjligheter som ges i EU-direktivet och lagen att differentiera flygplatsavgifter på det sätt som förslaget beskriver har inte tidigare utnyttjats. Därför bör de erfarenheter som följer av att tillämpa de regler som Transportstyrelsen har föreslagit vara till nytta även för andra länder i det globala arbetet för att minska luftfartens miljö- och klimatpåverkan.

Regeringens uppdrag rör sig inom ett komplext område där många hänsynstaganden måste vägas in. Transportstyrelsen inledde därför arbetet med att analysera olika grunder till att miljödifferentiera avgifter på flygplatser och förde ett resonemang kring förutsättningarna för att i praktiken åstadkomma ett av dessa i avgiftssystem avseende flygplatsavgifter. Arbetet ledde fram till en omfattande rapport som beskriver förutsättningarna för att differentiera flygplatsavgifter och till de ovan beskrivna författningsförslagen.