



Direktiv om flygplatsavgifter

Näringsdepartementet

2007-03-13

Dokumentbeteckning

KOM(2006) 820

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om flygplatsavgifter

SEC(2006) 1688

Fullständig konsekvensbedömning

SEC(2006) 1689

Sammanfattning av konsekvensbedömning

Sammanfattning

Förslaget är en del i ett flygplatspaket som också ingår i kommissionens meddelande om en åtgärdsplan för flygplatskapaciteten i Europa samt en rapport från kommissionen om tillämpningen av direktivet om tillträde till marknaden för marktjänster på flygplatserna inom gemenskapen. Flygplatspaketet syftar till att uppnå ett mer effektivt utnyttjande av flygplatskapaciteten inom gemenskapen.

Förslaget innehåller generella principer som skall tillämpas när flygplatsavgifter fastställs på nationell nivå. Avgifterna ska inte diskriminera mellan flygbolag eller mellan passagerare och ska vara transparenta. Konsultationer mellan flygplatsförvaltare och brukare skall äga rum på regelbunden basis. Parterna ska kunna avtala om specifika kvalitetsstandarder. Förslaget möjliggör också differentierade avgifter beroende på den tjänst som erbjuds vid terminalerna. Vilka kostnader som skall ligga till grund för avgiften för att finansiera luftfartsskyddet på flygplatserna berörs också på övergripande nivå. Flygplatserna kommer även fortsättningsvis att fastställa sina egna avgifter.

Frågan om vilket behov till ny lagstiftning som finns bör diskuteras ytterligare i det fortsatta arbetet innan Sverige kan ta definitiv ställning till

kommissionens förslag. Ny lagstiftning på detta område bör endast införas under förutsättning att det finns ett tydligt behov av detta och att marknaden inte fungerar tillfredsställande.

2006/07:FPM53

1 Förslaget

1.1 Innehåll

EU:s flygplatser har genomgått grundläggande förändringar under senare år med en övergång från statlig styrning till att i högre grad ägas av offentliga eller privata bolag. Vissa flygplatser konkurrerar med varandra om trafiken medan andra flygplatser har karaktären av monopol. Monopolsituationen kan ha sitt ursprung i att kostnaden för ny infrastruktur är så hög att det i praktiken är omöjligt för nya företag att etablera sig i infrastrukturledet. Marknaden kan sägas präglas av ett naturligt monopol. Ofta beror det på att investeringskostnaderna för infrastrukturen är så höga att det inte finns ekonomiska förutsättningar för en dubblering. Det kan också bero på nätverkseffekter som, i exemplet med flygplatser, kan göra att konsumenterna föredrar en flygplats med ett stort utbud av ankomster och avgångar framför en liten flygplats.

Eftersom ägaren av en begränsad tillgång får en dominerande ställning på marknaden kan det finnas anledning att begränsa dess marknadsmakt, särskilt i situationen då infrastrukturen har bekostats med offentliga medel. Problemet kan lösas på flera olika sätt. Ofta har det hanterats genom att den begränsade tillgången har förvaltats i statlig regi, vilket kan ses som en indirekt prisreglering, där staten använder sig av ägarstyrning för att reglera priset. Även prisreglering kan användas för att dämpa marknadsmakten. Exempelvis kan en kostnadsbaserad prisreglering eller en pristaksreglering införas.

Konkurrensen mellan flygplatser kan bedömas bl.a. utifrån flygplatsernas tjänsteutbud och trafikstockningar/flaskhalsar men också avgifterna för att använda anläggningarna och tjänsterna har betydelse. Avgiftsnivån kan användas för att snedvrیدا konkurrensen. I avsaknad av konkurrens är det därför viktigt att tydliggöra vilka spelregler som bör gälla för tillträdet till flygplatserna.

Art 1. Direktivet föreslås gälla för flygplatser med kommersiell trafik med över en miljon årspassagerare eller 25 000 ton frakt vilket för svenskt vidkommande inbegriper: Göteborg-Landvetter, Malmö-Sturup, Stockholm-Arlanda, Stockholm-Skavsta och Stockholm-Bromma.

Art 2. Flygplatsavgifter avses täcka kostnaderna för start- och landningar, taxning av plan och omhändertagandet av passagerare och frakt.

2006/07:FPM53

Art 3. Flygplatsavgifterna får inte diskriminera mellan brukare eller mellan passagerare.

Art 4. Medlemsstaterna ska säkerställa att konsultationer mellan flygplatsförvaltare och brukare äger rum minst en gång per år. I högsta möjliga grad ska avgiftsändringar överenskommas mellan parterna i ett särskilt förfarande. Vid oenighet ska ett oberoende organ kunna lösa tvisten.

Art 5. I artikeln ställs krav på såväl flygplatsförvaltaren som brukarna att lämna erforderlig information om bl.a. de tjänster som erbjuds, flygplatsens kostnadsstruktur, trafikutvecklingen, flygplansflotta och annan information som behövs för att fastställa flygplatsavgiften.

Art 6. Varje nytt infrastrukturprojekt ska föregås av konsultationer med brukarna.

Art 7. Medlemsstaterna ska säkerställa att flygplatsförvaltaren och företrädare för brukarna förhandlar om att sluta avtal om specifika kvalitetsstandarder. För det fall avtal inte uppnås kan vardera parten hänföra frågan till ett oberoende organ.

Art 8. Genom denna artikel möjliggörs avgiftsdifferentiering beroende på den tjänst som erbjuds både vad gäller kvalitén och omfattningen. Medlemsstaterna ska också säkerställa att alla brukare har tillträde till dessa tjänster. Vid kapacitetsbrist ska tillträdet regleras genom transparenta, objektiva och icke-diskriminerande kriterier.

Art 9. Avgifter för luftfartsskydd får tas ut för att täcka kostnaderna för luftfartsskyddet. Medlemsstaterna ges utrymme att själva fastställa kostnaderna men särskild hänsyn ska tas bl.a. till personalkostnader, finansiering av utrustning och eventuella statliga subventioner.

Art 10. Medlemsstaterna ska utse ett oberoende organ som ska tillse att vidtagna åtgärder uppfyller kraven i direktivet. Detta organ ska också omhänderta klagomål och kunna fatta bindande beslut vid tvister.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Det finns inga svenska regler beträffande avgiftssättning på flygplatser.

1.3 Budgetära konsekvenser

Några statsfinansiella konsekvenser förutses preliminärt inte. Övriga eventuella ekonomiska effekter för flygbranschens aktörer bör analyseras i det vidare arbetet.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Ny lagstiftning på detta område bör endast införas under förutsättning att det finns ett tydligt behov av detta och att marknaden inte fungerar tillfredsställande. Frågan om vilket behov till ny lagstiftning som finns bör diskuteras ytterligare i det fortsatta arbetet innan Sverige kan ta definitiv ställning till kommissionens förslag.

Sverige ser dock preliminärt positivt på att gemensamma regler *av ramkaraktär* tas fram för flygplatsavgifter. Ett grundläggande krav bör vara att flygplatsernas avgifter efterlever principerna om öppenhet och insyn samt icke-diskriminering samtidigt som möjligheten för flygplatser att konkurrera med varandra bibehålls.

Idag fastställer i praktiken varje flygplatsbyrå, såväl statlig som kommunal som enskild, sina egna avgifter. LfV publicerar luftfartstaxan för sina flygplatser i AIC (Aeronautical Information Circular). Däremot offentliggör inte övriga flygplatser sina flygplatstaxor.

Sverige är medlem i ICAO, FN:s organ för luftfartsfrågor, och har således undertecknat Chicagokonventionen, dvs. konventionen om internationell civil luftfart. Enligt konventionens artikel 15 skall medlemsstaterna tillämpa samma prissättning för användning av flygplatser för inhemska som för utländska luftfartyg. ICAO har också antagit rekommendationer om principer för prissättning för internationell luftfart.

Även om det idag inte finns någon lagstiftning inom EU som direkt föreskriver hur medlemsstaterna skall reglera flygplatsavgifter, finns en generell acceptans av ICAO:s principer inom gemenskapen, och Sverige är skyldigt att efterleva de övergripande principer om icke-diskriminering på basis av nationalitet, tjänsters fria rörlighet och konkurrensregler som fastlagts i gemenskapens traktater.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

2006/07:FPM53

Ej kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Ej kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har ännu inte remissbehandlats.

AEA anser att gemenskapslagstiftning är nödvändig för att tillförsäkra att flygplatsavgifter är förenliga med ICAO:s principer och att regelbundna konsultationer hålls med berörda parter samt för att säkerställa att det finns en oberoende instans som kan omhänderta klagomål.

ACI och lågkostnadsbolagen ser mindre anledning till gemenskapsreglering i och med den ökade konkurrensen från regionalflygplatserna som har lett till att flygplatsavgifterna på många håll har sjunkit.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Oklart. Det tyska ordförandeskapet under det första halvåret 2007 har ännu inte uttalat sig huruvida man ämnar ta upp ärendet för behandling.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Fördragets artikel 80.2. Beslut antas med kvalificerad majoritet.

3.3 Fackuttryck/termer

Enligt följande:

AIC:	Aeronautical Information Circular
ICAO:	International Civil Aviation Organisation (FN-organ)
AEA:	Association of European Airlines
ACI:	Airports Council International