

# Regeringens proposition

## 2020/21:154



Miljöstyrande start- och landningsavgifter

Prop.  
2020/21:154

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 18 mars 2021

*Stefan Löfven*

*Tomas Eneroth*  
(Infrastrukturdepartementet)

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att regeringen ges rätt att meddela föreskrifter om att flygplatsavgifter ska differentieras av miljöskäl. Bemyndigandet gör det möjligt att meddela föreskrifter om att det på vissa flygplatser ska vara obligatoriskt att ta hänsyn till miljö- och klimatstyrande effekter vid framtagandet av start- och landningsavgifter.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2021.

# Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (2011:866) om flygplatsavgifter .....	4
3	Ärendet och dess beredning .....	5
4	Fler åtgärder inom luftfarten behöver vidtas för att nå miljömålen .....	5
4.1	Åtgärder vidtas internationellt och inom EU .....	6
4.2	Ytterligare åtgärder krävs för att minska flygets miljö- och klimatpåverkan.....	7
5	För att minska flygets miljö- och klimatpåverkan ska krav kunna ställas på differentierade flygplatsavgifter .....	7
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....	13
7	Konsekvenser.....	14
8	Författningskommentar.....	18
Bilaga 1	Sammanfattning av rapporten .....	19
Bilaga 2	Lagförslaget i utkastet till lagrådsremiss .....	20
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna .....	21
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag .....	22
Bilaga 5	Lagrådets yttrande .....	23
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 mars 2021 .....	24

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2020/21:154

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2011:866) om flygplatsavgifter.

## Förslag till lag om ändring i lagen (2011:866) om flygplatsavgifter

Härigenom föreskrivs att 1 och 6 §§ lagen (2011:866) om flygplatsavgifter ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

Denna lag genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/12/EG av den 11 mars 2009 om flygplatsavgifter.

### *Föreslagen lydelse*

#### 1 §

Denna lag genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/12/EG av den 11 mars 2009 om flygplatsavgifter. *Dessutom regleras sådana frågor om flygplatsavgifter som inte omfattas av direktivet.*

#### 6 §

Flygplatsens ledningsenhet ska utforma flygplatsavgifterna så att alla flygplatsanvändare behandlas på ett likvärdigt sätt. 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.

*Regeringen får meddela föreskrifter om att flygplatsavgifter ska differentieras av miljöskäl.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

Av punkt 32 i januariavtalet, som är en sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, framgår att flygets klimatpåverkan ska minska och att bland annat ett förslag om miljöstyrande start- och landningsavgifter ska tas fram. Med anledning av det gav regeringen den 29 augusti 2019 Transportstyrelsen i uppdrag att lämna förslag till miljöstyrande start- och landningsavgifter. Transportstyrelsen lämnade den 30 juni 2020 in sin slutrapport till regeringen. I rapporten lämnas förslag till en ändring av förordningen (2011:867) om flygplatsavgifter. En sammanfattning av rapporten finns i *bilaga 1*.

Rapporten har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren och en sammanställning av dem finns tillgängliga i Infrastrukturdepartementet (dnr I2020/01875).

I Transportstyrelsens slutrapport lämnas inget förslag till bemyndigande i lagen (2011:866) om flygplatsavgifter utan förslaget utgår från att ett sådant bemyndigande finns.

Ett utkast till lagrådsremiss med ett förslag till bemyndigande har under hand beretts med några myndigheter och organisationer. Lagförslaget i utkastet till lagrådsremiss finns i *bilaga 2*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Svaren finns tillgängliga i Infrastrukturdepartementet (dnr I2020/01875).

#### *Lagrådet*

Regeringen beslutade den 25 februari 2021 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslaget i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 5 och i författningskommentaren.

### 4 Fler åtgärder inom luftfarten behöver vidtas för att nå miljömålen

Agenda 2030 är en universell agenda som FN:s medlemsländer antog 2015. Agendan innehåller 17 globala mål för en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling. Regeringen har antagit en handlingsplan för Agenda 2030 för åren 2018–2020 (dnr Fi2018/02412). För transporter ligger fokus på att de ska vara effektiva och hållbara.

Sveriges miljömålssystem består av ett övergripande generationsmål, 16 miljökvalitetsmål och ett antal etappmål. Miljömålssystemet utgör det nationella genomförandet av den miljömässiga dimensionen av de globala hållbarhetsmålen. Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.

Svensk transportpolitik syftar till att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Detta omfattar bland annat att transportsystemets utformning, funktion och användning ska bidra till att det övergripande

Prop. 2020/21:154 generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås. Regeringen konstaterar i den klimatpolitiska handlingsplanen att nettonollmålet för 2045 innebär att växthusgasutsläppen från bland annat transportsektorn i princip kommer att behöva vara noll senast 2045 (prop. 2019/20:65 s. 107).

Luftfarten påverkar miljön och människors hälsa genom buller och utsläpp. En av de viktigaste frågorna för luftfarten är att hantera dess klimatpåverkan. Vid förbränning av fossilt flygbränsle bildas främst koldioxid och vattenånga. Koldioxiden bidrar till att jordens klimat blir allt varmare. Genom att luftfartens utsläpp till största delen sker på hög höjd i atmosfären bidrar även andra ämnen till att den totala påverkan på klimatet blir ännu större.

#### 4.1 Åtgärder vidtas internationellt och inom EU

Världens länder har inom den internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO) enats om att stabilisera utsläppen från internationellt flyg på 2020 års nivåer. Det är ett viktigt steg att man enats om ett internationellt avtal för att medlemsstater och aktörer inom flygindustrin ska ta ett större ansvar för att minska utsläppen och flygets klimatpåverkan från internationella flygningar. Målet att stabilisera utsläppen på 2020 års nivåer är dock för lågt och behöver skärpas väsentligt.

Det viktigaste styrmedlet för att nå detta mål är ett globalt marknadsbaserat styrmedel, Corsia (ICAO Annex 16 Environmental Protection Volume IV Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation). Corsia inleds med en frivillig fas 2021 och blir obligatoriskt från 2027. Genom Corsia ska flygbolagen genom att köpa utsläppskrediter kompensera för koldioxidutsläppen från internationella flygningar som överstiger en baslinje.

Genomsnittet av utsläppen för 2019 och 2020 skulle ursprungligen definiera basnivån över vilken överskjutande utsläpp ska kompenseras. Covid-19-pandemin har haft en mycket kraftfull påverkan på luftfarten, som under 2020 minskat i omfattning med mer än 60 procent, enligt International Air Transport Association (IATA). Mot denna bakgrund beslutade ICAO:s råd i juni 2020 att endast 2019 års utsläppsnivåer ska definiera basnivån för beräkning av kompensationskrav under pilotfasen 2021–2023, eftersom en medräkning av året 2020 skulle leda till en väsentligt lägre basnivå än den man förväntade sig när det ursprungliga beslutet om definitionen fattades av ICAO. Enligt resolutionen A39-3 ska ICAO:s råd göra en översyn av Corsia under 2022. I översynen ska ingå att utvärdera vilka uppgifter som ska ligga till grund för basnivån efter pilotfasen.

Luftfarten har sedan 2012 varit inkluderad i EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS). Förenklat beskrivet gäller systemet för de flygningar som startar eller landar inom EES. Handelssystemet följer av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, som också är genomfört i Sverige. Systemet innebär att företag inom vissa utpekade sektorer är förbundna att överlämna utsläppsrätter för de koldioxidutsläpp

## 4.2 Ytterligare åtgärder krävs för att minska flygets miljö- och klimatpåverkan

För att nå de globala och nationella miljömålen måste miljöavtrycket från luftfarten minska. Det vidtas åtgärder såväl nationellt som internationellt för att minska flygets påverkan på klimatet och luftkvaliteten samt för att minska flygets bulleremissioner.

Störst genomslag får de åtgärder och regler som beslutas på internationell nivå, eftersom hela luftfartsbranschen då följer samma regler. Det finns emellertid svårigheter med att besluta regler internationellt då det kan ta lång tid för alla länder att komma överens om vilka krav som ska ställas och hur reglerna ska utformas. Det kan därför vara nödvändigt att vidta vissa nationella åtgärder. Därtill är Sverige ett av de länder i världen som har goda förutsättningar att genom nationella åtgärder stimulera flyget till minskad miljöpåverkan. Det är viktigt att aktörer inom flygbranschen med höga hållbarhetsambitioner ges ekonomiska incitament till omställning.

Trots att det vidtas åtskilliga åtgärder inom luftfarten för att minska flygets miljö- och klimatpåverkan, är detta inte tillräckligt för att nå miljömålen. Regeringen anser därför att det krävs fler åtgärder inom luftfarten för att flygets klimatpåverkan ska minska.

Enligt punkt 32 i januariavtalet ska, utöver ett förslag om miljöstyrande start- och landningsavgifter, en obligatorisk klimatdeklaration vid köp av flygresor genomföras. Sverige ska dessutom ta ledartröjan för att omförhandla de internationella avtal och konventioner som sätter stopp för en beskattning av fossilt flygbränsle. Vidare ska krav på obligatorisk inblandning av förnybart bränsle införas. Regeringen planerar att under våren 2021 överlämna en proposition till riksdagen med förslag om att införa en reduktionsplikt för flygfotogen från och med 1 juli 2021. En hög inblandning av hållbart förnybart bränsle ska ges ekonomiska incitament. Av januariavtalets punkt 32 framgår vidare att när ett system för flygbränsleskatt finns på plats bör det ersätta dagens biljettskatt på flyget.

## 5 För att minska flygets miljö- och klimatpåverkan ska krav kunna ställas på differentierade flygplatsavgifter

**Regeringens förslag:** Regeringen ska få meddela föreskrifter om att flygplatsavgifter ska differentieras av miljöskäl.

**Rapportens förslag:** Rapporten behandlar inte frågan om ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om att flygplatsavgifter ska differentieras av miljöskäl. I rapporten föreslås att regeringen

Prop. 2020/21:154 i förordning ska ställa krav på att det på vissa flygplatser ska vara obligatoriskt att ta hänsyn till klimatstyrande effekter vid framtagandet av flygplatsavgifter.

**Remissinstanserna:** *Naturskyddsföreningen, Naturvårdsverket, Statens energimyndighet, Trafikverket och Umeå kommun* tillstyrker förslaget. Flera andra remissinstanser är positiva till att ytterligare åtgärder vidtas för att minska flygets klimatpåverkan, som *Luftfartsverket, Swedavia AB och Transportföretagen*. *IATA* är den enda instans som avstyrker förslaget. *Kammarrätten i Jönköping, Naturvårdsverket, Transportföretagen och Umeå kommun* anser att det är svårt att bedöma förslagets effekter på klimatet och därmed även i viss mån nyttan av förslaget.

Flera remissinstanser, som *IATA, Konkurrensverket, Norwegian Air Sweden och Transportföretagen*, lyfter fram att regleringen av miljö- och klimatdifferentierade start- och landningsavgifter i första hand bör ske gemensamt inom EU eller internationellt. *IATA, Kammarrätten i Jönköping, Luftfartsverket, Naturskyddsföreningen, Norwegian Air Sweden och Swedavia AB* påpekar också att det finns en risk för att förslaget kan komma i konflikt med internationella regelverk på området.

*Förvaltningsrätten i Linköping och Kammarrätten i Jönköping* påpekar att rapportens förslag avser flygplatsavgifter, medan regeringens uppdrag endast avser det snävare begreppet start- och landningsavgifter. *Naturskyddsföreningen och Statens energimyndighet* anser att ordet miljöpåverkan bör användas i stället för klimatpåverkan för att fler miljöeffekter ska omfattas och för att inte riskera att utesluta höghöjdseffekter.

*SAS, Svenska regionala flygplatser och Transportföretagen* avstyrker att förslaget införs på fler flygplatser än Stockholm Arlanda och Göteborg Landvetter, medan *Naturskyddsföreningen och Umeå kommun* välkomnar att systemet, efter uppföljning, utvidgas till fler flygplatser.

Beträffande utformningen av avgifterna instämmer *Luftfartsverket, SAS, Swedavia AB, Trafikanalys och Transportföretagen* i Transportstyrelsens bedömning att det är lämpligt att låta differentieringen av avgifterna beslutas inom ramen för det samrådsförfarande som redan i dag äger rum mellan flygplatsens ledningsenhet och flygplatsanvändarna. Flera remissinstanser, bland annat *Naturskyddsföreningen, Norwegian Air Sweden och Swedavia AB*, har även synpunkter på vilka miljö- och klimatstyrande effekter som en differentiering bör grunda sig på.

**Förslaget i utkastet till lagrådsremiss:** Förslaget överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Trafikverket och Transportstyrelsen* har inga synpunkter på bemyndigandet. *Transportföretagen*, vars synpunkter *SAS* delar, anför att de inte är emot förslaget till lagändring men att det föreslagna kravet kan anses gå utöver direktivets intentioner. *Transportföretagen* uppger vidare att bemyndigandet skulle kunna utformas så att regeringen även kan delegera föreskriftsrätten till myndighet med god sakkunskap och att bemyndigandet bör hanteras väl avvägt, inte minst med anledning av covid-19-pandemin. *Swedavia AB* framhåller att det borde förtydligas i författningstexten vad miljödifferieringen är tänkt att avse. Vidare anger *Swedavia AB* att Göteborg Landvetter inte nådde upp till fem miljoner passagerarrörelser under 2020.



*För att nå miljömålen bör det införas krav på miljö- och klimatdifferentierade start- och landningsavgifter*

Det krävs ytterligare åtgärder för att nå de nationella och globala miljömålen. För flygets del krävs framför allt att ytterligare åtgärder vidtas för att minska flygets klimatpåverkan. Användningen av mer energieffektiva luftfartyg, mer effektiva in- och utflygningsprocedurer och mindre miljöpåverkande bränslen är några av de saker som därför behöver stimuleras. En möjlig åtgärd för att minska flygets klimatpåverkan kan vara att ställa krav på att start- och landningsavgifter, som är en form av flygplatsavgifter, ska differentieras utifrån vilken miljö- och klimatpåverkan de enskilda luftfartygen har.

I dag bedrivs linje- och chartertrafik på 38 flygplatser i Sverige. Av dessa är tio statligt ägda och drivs av Swedavia AB. Samtliga flygplatser tar ut flygplatsavgifter i någon form. Dessa betalas i allmänhet av flygbolagen till flygplatserna som ersättning för de tjänster som flygplatserna tillhandahåller. En start- och landningsavgift avser att täcka kostnader för service och infrastruktur som tillhandahålls för luftfartyg som startar och landar på flygplatsen. Swedavia AB tar ut en startavgift på samtliga sina flygplatser. Avgiften baseras på den auktoriserade maximala startvikten i luftfartygets certifikat. Även de icke-statliga flygplatserna tar som regel ut start- eller landningsavgifter baserat på luftfartygets maximala startvikt.

Ingen flygplats använder sig i dag av miljöanpassade start- och landningsavgifter. Swedavia AB använder sig emellertid av miljödifferentierade avgifter på samtliga sina flygplatser i form av emissions- och bulleravgifter. Emissionsavgifterna tar sikte på utsläpp i den lokala miljön och differentieras utifrån luftfartygets utsläppsvärden samt hur lång tid luftfartyget befinner sig i start- och landningsfas. Bulleravgifterna baseras på liknande sätt på luftfartygens certifierade bullernivåer. Avgifterna är i huvudsak avsedda att täcka kostnader för bullerisolering samt mätning av utsläppsvärden och bullernivåer. Beträffande de icke-statliga flygplatserna varierar upplägget för flygplatsavgifter, men Transportstyrelsen uppskattar att endast ett fåtal av dem har någon form av miljöanpassade avgifter.

Regeringen delar remissynpunkten från bl.a. *Naturvårdsverket* och *Transportföretagen* att det i viss mån är svårt att bedöma förslagens effekter på klimatet. Ett krav på miljö- och klimatdifferentierade start- och landningsavgifter skulle dock kunna fungera som ett incitament för flygbolagen att minska sina utsläpp av exempelvis klimatpåverkande gaser. Införandet av ett krav på miljö- och klimatdifferentierade start- och landningsavgifter ligger dessutom väl i linje med ambitionen att nå miljömålen. Ett sådant krav bör därför införas.

*Kravet bör hanteras inom ramen för regleringen av flygplatsavgifter*

Transportstyrelsen föreslår i sin rapport att kravet på klimatdifferentierade flygplatsavgifter ska införas i förordningen om flygplatsavgifter.

Lagen och förordningen om flygplatsavgifter genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/12/EG av den 11 mars 2009 om flygplatsavgifter som fastställer gemensamma principer för hur flygplats-

Prop. 2020/21:154 avgifter ska bestämmas. Direktivet bygger på ICAO:s principer och handlar i huvudsak om ökad insyn i hur flygplatsavgifter beräknas, icke-diskriminering av flygbolag vid tillämpning av flygplatsavgifterna, krav på regelbundna samråd mellan flygplatser och flygbolag samt inrättandet av en oberoende tillsynsmyndighet.

Lagen gäller, enligt 2 §, för den flygplats som har det högsta antalet passagerarrörelser och för de flygplatser som har en årlig trafik på över fem miljoner passagerare. Transportstyrelsen har i uppdrag att årligen offentliggöra vilka flygplatser som omfattas av lagen, utifrån uppgifter från Europeiska kommissionen (Eurostat). För närvarande omfattas Stockholm Arlanda och Göteborg Landvetter.

Varken direktivet eller lagen om flygplatsavgifter reglerar avgiftstyper eller avgiftsnivåer, utan de hanterar det förfarande som ska äga rum när flygplatsavgifterna bestäms. Av 8 § i lagen framgår att flygplatsens ledningsenhet ska besluta om avgifterna efter att samråd har hållits med flygplatsanvändarna (i allmänhet flygbolagen). Inför samråden ska parterna enligt 9 och 10 §§ ge varandra viss information. Flygbolagen ska till exempel informera om vilket underlag som använts för att fastställa systemet för flygplatsavgifterna eller nivån på avgifterna. Parterna har också enligt 15 och 16 §§ i lagen möjlighet att ingå servicenivåavtal. Flygplatsens ledningsenhet kan tillhandahålla skräddarsydda tjänster genom att variera tjänsternas kvalitet och omfattning.

I 6 § lagen om flygplatsavgifter regleras hur avgifterna ska utformas. Där anges att flygplatsens ledningsenhet ska utforma flygplatsavgifterna så att alla flygbolag behandlas på ett likvärdigt sätt. Vidare framgår att en differentiering av avgifterna får förekomma om det sker med hänsyn till frågor av allmänt och generellt intresse. I artikel 3 i direktivet anges att detta inbegriper miljöfrågor. I författningskommentaren till lagen anges miljöskäl som exempel på frågor av allmänt och generellt intresse (prop. 2010/11:143 s. 29). Av såväl lagen som direktivet framgår att de kriterier som ska användas vid en eventuell differentiering ska vara relevanta och objektiva samt redovisas på ett öppet sätt.

Genom att hantera det föreslagna kravet inom ramen för den nuvarande regleringen om flygplatsavgifter skulle i dagsläget flygplatserna Stockholm Arlanda och Göteborg Landvetter omfattas. Dessa flygplatser drivs av Swedavia AB och stod 2019 för ca 46 procent av flygplansrörelserna och ca 86 procent av passagerarna på svenska flygplatser. År 2019 redovisade Stockholm Arlanda omkring 233 000 flygplansrörelser och 25 miljoner passagerare, medan Göteborg Landvetter samma år redovisade omkring 66 000 flygplansrörelser och 6,6 miljoner passagerare. Flera av remissinstanserna anför att de delar Transportstyrelsens uppfattning att det är lämpligt att kravet hanteras inom ramen för regleringen av flygplatsavgifter och gäller för de flygplatser som omfattas av lagen.

*Swedavia AB* uppger att Göteborg Landvetter under 2020 inte nådde upp till fem miljoner passagerarrörelser och därmed eventuellt inte kommer att omfattas av lagen. Något offentliggörande från Transportstyrelsen, grundat på uppgifter från Eurostat, har ännu inte gjorts. För närvarande omfattas därför alljämt Stockholm Arlanda och Göteborg Landvetter.

Ett krav på att differentiera avgifterna av miljöhänsyn medför en administrativ börda för främst flygplatserna. Även kostnader för tillsyn

och överprövning av avgiftsnivåer som kan uppstå tillkommer. Genom att införa kravet på den eller de flygplatser som omfattas av lagen om flygplatsavgifter når man de allra största flygplatserna och därigenom en stor del av flygplansrörelserna utan att behöva belasta de mindre flygplatserna med den administrativa börda som ett sådant krav innebär. De flygplatser som drivs av Swedavia AB har redan i dag viss erfarenhet av miljöanpassade avgifter och har därför goda förutsättningar att hantera ett krav på att miljö- och klimatanpassa sina start- och landningsavgifter. I ett senare skede skulle, efter en utvärdering av om avsedda effekter har uppnåtts, motsvarande krav kunna införas för fler flygplatser. I utvärderingen bör en beräkning av uppnådd minskning av klimatutsläppen ingå som ställs i relation till flygets totala utsläpp samt till den eventuella minskade tillgängligheten som förslaget inneburit.

Genom att hantera kravet inom ramen för regleringen av flygplatsavgifter skulle differentieringen dessutom kunna omfattas av det redan etablerade samrådsförfarandet, som genomförs i enlighet med 8 § i lagen. Flera remissinstanser lyfter fram detta som någonting positivt och ingen av instanserna har motsatt sig en sådan hantering av kravet. Det blir då i stor utsträckning flygplatserna och flygbolagen som själva får reglera hur differentieringen ska göras och vilka miljö- och klimatstyrande effekter som en differentiering lämpligen bör grunda sig på. Systemet blir då flexibelt och styrmedlet kan användas inom de områden där det vid en viss tid behövs som mest.

Sammantaget anser regeringen att det, som Transportstyrelsen föreslår, är lämpligt att hantera kravet på differentiering av start- och landningsavgifter inom ramen för regleringen av flygplatsavgifter.

*Regeringen bör bemyndigas att ställa krav på differentierade flygplatsavgifter av miljöskäl*

En flygplats ledningsenhet får i dag, enligt 6 § lagen om flygplatsavgifter, differentiera samtliga flygplatsavgifter med hänsyn till t.ex. miljöskäl. Regeringen har emellertid utifrån lagens utformning inte någon möjlighet att kräva att en differentiering ska göras. För att kunna ställa krav på att start- och landningsavgifter ska differentieras krävs att kravet införs direkt i lagen eller att regeringen får ett bemyndigande att ställa ett sådant krav.

Avsikten är i första hand att möjliggöra differentierade start- och landningsavgifter med hänsyn till ett luftfartygs miljö- och klimatpåverkan. Transportstyrelsen föreslår i sin rapport att ett krav på klimatdifferentierade avgifter ska gälla för samtliga flygplatsavgifter. Skälen för detta uppges vara att förhindra otydlighet när det gäller vad som är en start- och landningsavgift. Någon entydig definition av begreppet start- och landningsavgift finns inte i lagen eller i andra föreskrifter. Det är inte heller helt klart vad som kan komma att läggas i detta begrepp vid framtagandet av avgifterna. Detta talar för att kravet på differentiering inte bör regleras direkt i lag utan på lägre föreskriftsnivå. Det talar också för att ett bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter inte bör omfatta endast start- och landningsavgifter, utan göras mer generellt och gälla samtliga de flygplatsavgifter som lagen reglerar. En mer detaljerad begränsning av de flygplatsavgifter som bör omfattas av en obligatorisk

Prop. 2020/21:154 differentiering bör i stället göras i förordning enligt vad som bedöms ändamålsenligt.

Regeringen anser därför att det i lagen om flygplatsavgifter bör införas ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om krav på differentierade flygplatsavgifter. Bemyndigandet bör avgränsas på så vis att regeringen har möjlighet att besluta om differentiering av avgifterna av miljöskäl. Det begreppet innefattar exempelvis klimatskäl.

*Lagrådet* anser att lagrådsremissens rubrik Miljöstyrande start- och landningsavgifter kan ge upphov till oklarheter genom att förslaget presenteras som mer begränsat än vad det i själva verket är. Regeringen har förståelse för denna synpunkt men konstaterar samtidigt att bemyndigandets utformning bärs upp av de skäl som anförs ovan. Avsikten med förslaget är tydlig, nämligen att i anslutning till lagändringarna kunna ställa krav på miljöstyrande start- och landningsavgifter i förordning.

Swedavia AB anför att för att förslaget ska få avsedd effekt bör det förtydligas i författningstexten vad miljödifferentieringen är tänkt att avse. Regeringen anser dock att det, liksom enligt det nuvarande systemet, är lämpligt att parterna i stor utsträckning hanterar utformningen av avgifterna inom ramen för det redan etablerade samrådsförfarandet. Systemet kan då vara flexibelt och upplevas som mer rättvist genom att parterna ges möjlighet att påverka avgiftssättningen. Vid behov kan ytterligare reglering ske på lägre föreskriftsnivå, till exempel genom Transportstyrelsens möjlighet att enligt förordningen om flygplatsavgifter meddela verkställighetsföreskrifter.

Transportföretagen lyfter frågan om huruvida regeringen bör kunna delegera föreskriftsrätten till en myndighet med sakkunskap. Regeringen anser dock att det är lämpligt att kravet på differentierade avgifter förs in i förordning, men att Transportstyrelsen sedan har en möjlighet att meddela närmare verkställighetsföreskrifter om differentieringen.

#### *Förslagets förenlighet med internationell rätt och EU-rätt*

Som framgår ovan finns det internationella regelverk som berör regleringen av flygplatsavgifter samt luftfartens miljö- och klimatpåverkan. Exempel på detta är direktivet om flygplatsavgifter, ICAO:s standarder, Corsia och EU ETS.

Transportföretagen framhåller att ett krav på miljöstyrande flygplatsavgifter kan anses ligga utanför direktivets intentioner då direktivet endast ger flygplatsernas ledningsenheter en möjlighet att differentiera avgifterna genom samråd. Direktivet är ett minimidirektiv och hindrar därmed inte medlemsstaterna från att i nationell lagstiftning gå längre än direktivets bestämmelser. Miljöfrågan är av sådan vikt att det finns goda skäl att i detta fall införa hårdare regler än vad direktivet kräver.

I skälen i direktivet anges att ICAO:s råd har ansett att en flygplatsavgift är en påлага som specifikt är utformad och tillämpas för att täcka kostnaderna för tillhandahållandet av faciliteter och tjänster för civil luftfart. Det bör alltså finnas ett kostnadssamband mellan avgiften och de tjänster som tillhandahålls. Enligt Transportstyrelsens rapport medför detta att flygbolagen som kollektivt inte bör betala för mer än de nyttjar, och att differentieringen av start- och landningsavgifterna bör hanteras

inom ramen för flygplatsens kostnadsbas. Regeringen delar Transportstyrelsens bedömning. Syftet med regleringen är alltså inte att avgifterna ska baseras på en uppskattad kostnad av miljö- eller klimatpåverkan.

Det aktuella bemyndigandet bedöms i sig inte ha någon betydelse i förhållande till de internationella regelverken på området. Däremot kan regelverken behöva beaktas när eventuella föreskrifter meddelas om differentiering av avgifterna utifrån miljö- och klimatskäl samt när beslut om differentiering fattas inom ramen för samrådsförfarandet.

### *Upplysning om lagens innehåll*

Lagrådet anser att lagen om flygplatsavgifter bör ändras så att det framgår att lagen till följd av förslaget inte längre innehåller endast de bestämmelser som är nödvändiga för att genomföra direktivet. Regeringen följer Lagrådets synpunkt. Det bör därför förtydligas i lagen att den – utöver att genomföra EU-direktivet – innehåller frågor som inte omfattas av direktivet.

## 6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

**Regeringens förslag:** Lagändringen ska träda i kraft den 1 juli 2021.

**Regeringens bedömning:** Det behövs inga övergångsbestämmelser.

**Rapportens förslag och bedömning:** I rapporten lämnas inget förslag om ikraftträdande eller övergångsbestämmelser.

**Förslaget och bedömningen i utkastet till lagrådsremiss:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *SAS* och *Transportföretagen* framhåller att systemet med miljödifferenterade start- och landningsavgifter tidigast kan börja tillämpas 2022/2023 och att tidsplanen kan behöva revideras.

*Swedavia AB* uppger att de årligen för samråd om flygplatsavgifter med flygplatsanvändarna och att det vanligtvis sker under hösten med avseende på de flygplatsavgifter som ska gälla nästkommande år. Vad gäller 2021 års flygplatsavgifter avslutades samrådet i och med *Swedavia AB*:s beslut om flygplatsavgifter den 30 oktober 2020. *Swedavia AB* anger vidare att författningsförslaget tidigast bör vara tillämpligt för flygplatsavgifter som är avsedda att börja gälla från och med den 1 januari 2022 för att möjliggöra samråd i enlighet med lagen om flygplatsavgifter.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** För att regeringen ska ha möjlighet att besluta om krav på miljö- och klimatdifferenterade start- och landningsavgifter, och i förlängningen uppfylla de nationella och globala miljömålen, bör ändringen träda i kraft så snart som möjligt. Den 1 juli 2021 bedöms vara en rimlig tidpunkt. Regeringen avser dock att utnyttja bemyndigandet vid en tidpunkt som är lämplig med hänsyn till flygmarknadens situation utifrån rådande läge med anledning av spridningen av covid-19 och pandemins nuvarande mycket stora påverkan på flygtrafiken. När bemyndigandet utnyttjas är det även rimligt att

Prop. 2020/21:154 flygplatsernas ledningsenhet och flygbolagen ges framförhållning och tidsmässigt utrymme för att genomföra kravet och att de får möjlighet att hantera kravet inom ramen för samrådsförfarandet på det sätt *Swedavia AB* anger.

Några övergångsbestämmelser behövs inte.

## 7 Konsekvenser

**Regeringens bedömning:** Förslaget kan bidra till minskad miljö- och klimatpåverkan från luftfarten, men de faktiska effekterna är svåra att kvantifiera. Förslaget ligger i huvudsak i linje med de transportpolitiska målen, främst hänsynsmålet. Regeringens intention är att tillgängligheten inte ska försämrats men förslaget skulle kunna leda till viss minskad tillgänglighet på vissa sträckor. Detta beror på att trafik som bedrivs med allmän trafikplikt kan komma att bli dyrare att bedriva.

Förslaget medför att *Swedavia AB* kommer att få ansvara för att ta fram miljö- och klimatomskillerade flygplatsavgifter i samråd med flygbolagen. De flygbolag som har nya flygplansflottor kommer antagligen att kunna dra ekonomisk nytta av förslaget medan flygbolag med äldre flygplansflottor i högre utsträckning riskerar högre avgifter. Exempel på verksamheter som bedöms kunna få högre avgifter är det renodlade fraktflyget, trafik med allmän trafikplikt och trafik med affärsflyg med mindre luftfartyg. Förslaget bedöms inte påverka tillverkningsindustrin eller transportköparna i någon större utsträckning.

Förslaget kan i viss mån leda till ökade kostnader för de allmänna förvaltningsdomstolarna, vilket kan täckas inom ramen för domstolarnas befintliga anslag. Tillsynskostnaderna för Transportstyrelsen skulle kunna öka något, varvid ökade kostnader kan hanteras inom ramen för befintliga anslag.

**Bedömningen i rapporten och utkastet till lagrådsremiss:** Bedömningen överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** *Kammarrätten i Jönköping*, *Naturvårdsverket*, *Transportföretagen* och *Umeå kommun* delar rapportens bedömning om att de faktiska effekterna på klimatet är svåra att bedöma. *Kammarrätten i Jönköping* påpekar att förslaget kan leda till en ökad måltillströmning till de allmänna förvaltningsdomstolarna. *Norwegian Air Sweden* lyfter fram att förslaget kan innebära ökade kostnader och en administrativ börda för flygplatsledningen och flygbolagen. *Trafikverket* och *Transportföretagen* ställer frågan hur tillgängligheten kommer att påverkas av förslaget. I sitt remissvar på utkastet till lagrådsremiss påpekar Trafikverket att utgångspunkten för myndighetens uppdrag är att upprätthålla tillgängligheten, med beaktande av de övriga transportpolitiska målen. Vid bedömning av tillgängligheten sker detta med ett helhetsperspektiv, oaktat trafikslag, utifrån kriterierna i tillgänglighetsmodellen. *Swedavia AB* påpekar att Göteborg Landvetter inte nådde upp till fem miljoner passagerarrörelser under 2020.

*Flygplatserna*

Om bemyndigandet används och krav ställs på att start- och landningsavgifterna ska miljö- och klimatdifferentieras, kommer detta att gälla för de flygplatser som omfattas av lagen om flygplatsavgifter, dvs. för närvarande Stockholm Arlanda och Göteborg Landvetter. Effekterna av covid-19-pandemin skapar osäkerhet vad gäller passagerarrörelser vilket kan påverka vilka flygplatser som omfattas av lagen om flygplatsavgifter.

Det är i första hand flygplatserna och flygbolagen som kommer att komma överens om differentiering och besluta om avgifter inom ramen för redan existerande samrådsförfarande.

Swedavia AB driver Stockholm Arlanda och Göteborg Landvetter. Swedavia AB är därmed den som ska svara för utformningen av systemet för miljö- och klimatdifferentierade flygplatsavgifter. Intentionen med förslaget är att den ekonomiska ramen inte ska förändras för flygplatserna.

Förslaget kommer för Swedavia AB att medföra administrativa kostnader i form av till exempel tid för klassificering och insamling av ny information som ska utgöra underlag för debitering. Swedavia AB behöver vidare genomföra ett arbete utifrån flygplatsens trafik för att säkerställa att summan av avgifterna inte överstiger kostnaderna på respektive flygplats. Även arbetet med att redovisa differentieringen i samband med samråden tillkommer.

Den tillsyn som Transportstyrelsen bedriver är avgiftsfinansierad, och om regleringen leder till ytterligare tillsynsarbete skulle det även resultera i högre avgifter för tillsynen.

En ytterligare konsekvens skulle kunna bli att flygbolag väljer att ställa om trafiken till andra närliggande flygplatser eller att trafikera Stockholm Arlanda och Göteborg Landvetter med sina nyare luftfartyg med lägre utsläpp. Övriga flygplatser berörs inte direkt av förslaget som det nu är utformat men de skulle kunna märka av att flygbolag ställer om trafiken eller anpassar luftfartygen efter flygplatsen.

*Flygbolagen*

Det är i dag inte möjligt att veta vilka konsekvenserna blir för flygbolagen utan detta kommer att påverkas av vilka grunder som differentieringen kommer att göras på. Detta kommer i första hand att beslutas av flygplatserna i samråd med flygbolagen, eventuellt med stöd av t.ex. föreskrifter från Transportstyrelsen. Exempel på grunder för differentiering skulle kunna vara luftfartygsmodell, luftfartygets registreringsår eller ICAO:s kommande CO<sub>2</sub>-standard.

De flygbolag som antagligen kommer att kunna dra nytta av systemet är flygbolag med nyare flygplansflotta eller de som kan göra förändringar i flottans sammansättning genom antingen förnyring av flottan eller förändring i trafikeringsmönster. Flygbolag som karaktäriseras av en lågkostnadsprofil opererar i många fall med en nyare flygplansflotta och kommer sannolikt att kunna dra nytta av förändringen, medan flygbolag som har en äldre flygplansflotta kan komma att påverkas negativt i ekonomiskt hänseende eller eventuellt byta destinationsflygplats. En konsekvens kan komma att bli att flygbolag väljer att trafikera just de

Prop. 2020/21:154 flygplatser som omfattas av lagen om flygplatsavgifter med sina nyaste luftfartyg med låga utsläpp.

I många fall bedrivs det renodlade fraktflyget med något äldre luftfartyg, med högre utsläppsnivåer jämfört med luftfartyg som transporterar passagerare. En avgiftsdifferentiering kan därför komma att påverka fraktflyget i något större utsträckning än passagerarflyget. Detta kan leda till högre fraktpriser. Ungefär 60 procent av flygfrakten som hanteras i Sverige transporteras dock som ”pax belly”, dvs. där varor transporteras i fraktutrymmet på passagerarflygningar.

Passagerartrafiken bedrivs mestadels med större luftfartyg, men det finns också flygbolag som bedriver trafik med affärsflyg med mindre luftfartyg. Detta segment kompletterar linjetrafiken och tågtrafiken och skulle kunna drabbas av något högre avgifter beroende på luftfartygen. De luftfartyg som används för dessa flygningar är i vissa fall något äldre än luftfartygen som används i linjetrafik och kan stå för större utsläpp per maximal startvikt, passagerare eller kilo fraktat gods.

Trafik med allmän trafikplikt kan komma att drabbas av högre avgifter genom att trafiken ofta bedrivs med äldre luftfartyg, vilket drabbar trafiken till Stockholm Arlanda men inte Göteborg Landvetter, som i dagsläget inte har någon linje med allmän trafikplikt.

#### *Tillverkningsindustrin*

Ett luftfartyg används i ca 30 år, varför en förnying av en flygplansflotta tar tid. Regleringen kommer troligtvis inte att påverka de stora flygplanstillverkarna, eftersom Sverigetrafiken utgör en liten andel av hela världens lufttrafik. Påverkan på de svenska aktörerna inom tillverkningsindustrin bedöms också som marginell, eftersom de levererar produkter till de större tillverkarna inom den civila luftfarten och inte berörs direkt av en sådan här reglering.

#### *Transportköparna*

En klimatdifferentiering av avgifter på Stockholm Arlanda flygplats och Göteborg Landvetter flygplats skulle eventuellt kunna innebära att priset på vissa transporter kommer att höjas om avgiften höjs för vissa flygbolag. Detta gäller såväl passagerartrafik som fraktflyg. Bedömningen är emellertid att priset för transportköparna inte kommer att påverkas i den utsträckningen att till exempel antalet efterfrågade flygresor kommer att minska.

#### *Staten och rättsväsendet*

Om bemyndigandet utnyttjas och ett krav på differentierade avgifter införs, kan trafik med allmän trafikplikt komma att drabbas av högre avgifter genom att trafiken ofta bedrivs med äldre luftfartyg. I dag förekommer trafik med allmän trafikplikt på Stockholm Arlanda men inte på Göteborg Landvetter.

Tillsynen av systemet kommer att hanteras av Transportstyrelsen inom ramen för myndighetens befintliga tillsyn.

Om regleringen leder till att avgifterna i större utsträckning kommer att överklagas, påverkar det de allmänna förvaltningsdomstolarna. Sedan 2016 har ca ett beslut per år hänskjutits till Transportstyrelsen för



prövning, av dessa har ungefär hälften därefter överklagats till förvaltningsdomstol. Med hänsyn till att Transportstyrelsen kommer att kunna meddela verkställighetsföreskrifter angående differentiering för det fall det skulle behövas bedöms risken för att överklagandena kommer att öka som måttlig. En eventuell ökning av antalet överklaganden bör täckas inom ramen för domstolarnas befintliga anslag.

### *Miljön och klimatet*

Vid beräkning av en specifik flygnings totala miljöpåverkan är det många faktorer som spelar in och förutsättningarna för dessa skiljer sig från flygning till flygning. Beträffande koldioxidutsläppens storlek är det en rad faktorer som påverkar, t.ex. vilken flygplanstyp och vilka motorer som används, luftfartygets startvikt, längden på flygsträckan, den tid luftfartyget rullar på marken före start och efter landning, vilken höjd flygningen sker på, vind, temperatur, lufttryck och andra atmosfäriska förhållanden, om flygningen sker på natten eller dagen, om flygningen sker på norra eller södra halvklotet, väntetider i luften före landning, val av flygvägar, hur stor inblandning av biobränsle som används samt pilotens körsätt.

Förslagets effekter på klimatet är svåra att kvantifiera och kommer att påverkas av vilka grunder som differentieringen kommer att göras på. En differentiering av avgifter kan dock fungera som ett incitament för flygbolagen att minska sina utsläpp m.m. inom de områden där styrmedlen används, till exempel genom att premiera användandet av nyare och effektivare luftfartyg eller bättre in- och utflygningsprocedurer.

### *De transportpolitiska målen*

Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Funktionsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Det innebär också att transportsystemet ska vara jämställt, dvs. likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov. Hänsynsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt, bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa. Intentionen med förslaget ligger i linje med strävan att nå hänsynsmålet.

När det gäller funktionsmålet gör regeringen bedömningen att förslaget om krav på att klimattendifferentiera start- och landningsavgifter troligtvis inte kommer att påverka tillgängligheten. Förslaget kan leda till att trafiken som bedrivs med allmän trafikplikt blir dyrare att bedriva, eftersom den hittills har bedrivits med äldre luftfartyg vilka ger högre utsläpp och troligtvis kommer att belastas med en avgiftspålaga. Om trafiken med allmän trafikplikt blir dyrare och det finns få möjligheter att byta luftfartyg, kan det leda till ett minskat antal flygningar. I förlängningen kan därmed tillgängligheten på vissa flygsträckor minska. I dessa fall bör

## 8 Författningskommentar

### Förslaget till lag om ändring i lagen (2011:866) om flygplatsavgifter

**1 §** Denna lag genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/12/EG av den 11 mars 2009 om flygplatsavgifter. *Dessutom regleras sådana frågor om flygplatsavgifter som inte omfattas av direktivet.*

Paragrafen innehåller en upplysning om lagens innehåll.

*Andra meningen*, som är ny, är en upplysning om att lagen även innehåller frågor som inte omfattas av direktivet om flygplatsavgifter. Paragrafen utformas efter synpunkter från *Lagrådet*.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

**6 §** Flygplatsens ledningsenhet ska utforma flygplatsavgifterna så att alla flygplatsanvändare behandlas på ett likvärdigt sätt. 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.

*Regeringen får meddela föreskrifter om att flygplatsavgifter ska differentieras av miljöskäl.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur ledningsenheten för en flygplats ska utforma flygplatsavgifterna.

I paragrafen införs ett nytt *andra stycke*. Andra stycket innebär att regeringen får meddela föreskrifter om att flygplatsavgifter ska differentieras av miljöskäl. Sådana föreskrifter medför att det blir obligatoriskt för flygplatsens ledningsenhet att differentiera flygplatsavgifterna utifrån miljöskäl. De kriterier som används för differentieringen ska även i ett sådant fall uppfylla kraven i första stycket tredje meningen och redovisas på det sätt som framgår där.

Start- och landningsavgifter är en form av flygplatsavgifter. Med stöd av bemyndigandet ges regeringen möjlighet att kräva att det vid framtagandet av exempelvis start- och landningsavgifter ska vara obligatoriskt att ta hänsyn till effekter på miljön på de flygplatser som omfattas av lagen. I effekter på miljön innefattas t.ex. effekter på klimatet.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

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 på flygplatser och lämna konsekvensbeskrivna författningsförslag.

Transportstyrelsen inledde med att analysera olika grunder till att differentiera avgifter i enlighet med uppdraget och utredde därefter förutsättningarna för att i praktiken åstadkomma en miljödifferiering i avgiftssystemet för flygplatsavgifter.

Med utgångspunkt i gällande EU-regelverk och ICAO:s principer och rekommendationer har Transportstyrelsen kommit fram till att det förslag som på lämpligast sätt inordnar sig i befintlig struktur för hantering av flygplatsavgifter är att komplettera förordning (2011:867) om flygplatsavgifter och ålägga ledningsenheten för en flygplats att klimatdifferiera avgifterna i samråd med flygplatsanvändarna.

Regleringsförslaget omfattar initialt Stockholm Arlanda flygplats och Göteborg Landvetter flygplats, eftersom det är dessa flygplatser som omfattas av lagen (2011:866) om flygplatsavgifter. Totalt kommer då ca 46 procent av rörelserna och ca 86 procent av alla passagerare vid svenska flygplatser att beröras av förslaget. Efter utvärdering om avsedd effekt uppnås kan även fler flygplatser åläggas att inrätta klimatdifferierande avgifter genom en ändring av lagen om flygplatsavgifter.

Ett stort ansvar kommer att läggas på Swedavia AB som kommer att få ansvara för den slutliga utformningen och redovisningen av systemet, men Transportstyrelsen får meddela föreskrifter som ger riktlinjer för genomförande av differentieringen och som kan utgöra stöd för flygplatsernas avgiftsarbete. Med ett sådant här förslag kommer processen för framtagande och samråd av avgifter att behålla samma struktur som tidigare.

## Lagförslaget i utkastet till lagrådsremiss

### Förslag till lag om ändring i lagen (2011:866) om flygplatsavgifter

Härigenom föreskrivs att 6 § lagen (2011:866) om flygplatsavgifter ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 6 §

Flygplatsens ledningsenhet ska utforma flygplatsavgifterna så att alla flygplatsanvändare behandlas på ett likvärdigt sätt. 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.

*Regeringen får meddela föreskrifter om att flygplatsavgifter ska differentieras av miljöskäl.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

## Förteckning över remissinstanserna

Prop. 2020/21:154

Bilaga 3

Efter remiss av Transportstyrelsens rapport har yttranden inkommit från följande instanser: Förvaltningsrätten i Linköping, IATA, Kammarrätten i Jönköping, Kommerskollegium, Konkurrensverket, Luftfartsverket, Naturvårdsverket, Norwegian Air Sweden, SAS, Statens energimyndighet, Svenska Regionala Flygplatser, Swedavia AB, Trafikanalys, Trafikverket och Transportföretagen.

Därutöver har yttranden inkommit från Magnus Nilsson Produktion, Naturskyddsföreningen och Umeå kommun.

Följande remissinstanser har inte svarat: Braathens Regional Airlines, Novair och Svenskt Flyg.

Efter remiss av utkast till lagrådsremiss har yttranden inkommit från följande instanser: SAS, Swedavia AB, Trafikverket, Transportföretagen och Transportstyrelsen.

Norwegian Air Sweden har inte svarat.

## Lagrådsremissens lagförslag

### Förslag till lag om ändring i lagen (2011:866) om flygplatsavgifter

Härigenom föreskrivs att 6 § lagen (2011:866) om flygplatsavgifter ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 6 §

Flygplatsens ledningsenhet ska utforma flygplatsavgifterna så att alla flygplatsanvändare behandlas på ett likvärdigt sätt. 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.

*Regeringen får meddela föreskrifter om att flygplatsavgifter ska differentieras av miljöskäl.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2021-03-08

**Närvarande:** F.d. justitieråden Severin Blomstrand och Lennart Hamberg samt justitierådet Stefan Johansson

## **Miljöstyrande start- och landningsavgifter**

Enligt en lagrådsremiss den 25 februari 2021 har regeringen (Infrastrukturdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (2011:866) om flygplatsavgifter.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rätts-sakkunniga Beatrice Bohm.

Förslaget föranleder följande yttrande.

Lagrådsremissen, som rubricerats Miljöstyrande start- och landningsavgifter, innehåller ett förslag om att det i lagen om flygplatsavgifter ska införas ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om att dessa flygplatsavgifter ska differentieras av miljöskäl.

Enligt 1 § genomför lagen direktiv 2009/12/EG av den 11 mars 2009 om flygplatsavgifter. Det föreslagna bemyndigandet innebär, enligt vad som anges i remissen, att den svenska lagstiftningen går längre än vad direktivet kräver. Därför bör 1 § ändras så att det klargörs att lagen inte endast innehåller de bestämmelser som är nödvändiga för att genomföra direktivet.

I 5 § definieras begreppet flygplatsavgifter i överensstämmelse med begreppets utformning i direktivet. Enligt definitionen omfattar lagen bl.a. avgifter kopplade till faciliteter för landning, start m.m. samt hantering av passagerare och gods. Någon definition av begreppet start- och landningsavgifter finns däremot inte i lagen eller i direktivet.

Enligt remissen ska således det i lagen införda bemyndigandet, trots lagrådsremissens rubrik, vara generellt och omfatta alla de flygplatsavgifter som nu träffas av lagstiftningen. Mot den bakgrunden kan det ge upphov till oklarheter när förslaget presenteras som mer begränsat än vad det i själva verket är. Detta gäller fastän det vid föredragningen har framkommit att avsikten är att bemyndigandet nu faktiskt endast ska utnyttjas avseende start- och landningsavgifterna.

## Infrastrukturdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 mars 2021

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Johansson, Baylan, Hultqvist, Andersson, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Nilsson, Ernrans, Lindhagen, Lind, Hallberg, Nordmark, Micko, Stenevi

Föredragande: statsrådet Eneroth

---

Regeringen beslutar proposition 2020/21:154 Miljöstyrande start- och landningsavgifter