

Infrastrukturdepartementet

Er referens
I2022/00206**Diarienummer**
Utr 2022/17**Datum**
2022-05-09

Trängselavgifter inom den svenska luftfarten

Trafikanalys har ombetts att yttra sig över rubricerad rapport. Transportstyrelsen har utrett hur man kan införa trängselavgifter inom luftfarten och om det kan bidra till effektivt kapacitetsutnyttjande och minskad miljöpåverkan.

Transportstyrelsen konstaterar att Arlanda var den flygplats som innan pandemin låg närmast att slå i kapacitetstaket under högtrafik, men att det då och nu saknas trängsel i form av bristande rullbanekapacitet. Trafikanalys delar Transportstyrelsens uppfattning att det för närvarande är svårt att bedöma den långsiktiga trafikutvecklingen på Arlanda. Det finns osäkerheter kring återhämtningen och möjligt förändrat resebeteende efter pandemin, Brommas framtid och introduktionen av nya typer av luftfarkoster. Osäkerheterna kring den framtida trafikutvecklingen försvårar även för beslutsfattandet kring en eventuell utbyggnad av rullbanekapacitet. Besluts- och byggprocessen kring en ny rullbana är utdragen och kan ta upp emot 20 år.

Vi noterar att utredningen handlar om en del av luftfarten, medan exempelvis luftrummet och terminalkapacitet inte omfattas. Transportstyrelsen tar inte tydligt ställning för eller emot ett införande av trängselavgifter, men föreslår ett tillägg till förordningen (2011:867) om flygplatsavgifter för att möjliggöra ett införande om regeringen skulle finna det önskvärt. Vi kan se att trängselavgifter kan ha en överbyggande funktion exempelvis vid en kraftig efterfrågeökning samtidigt som ny rullbanekapacitet inte finns på plats.

Transportstyrelsen påtalar mycket riktigt att eftersom tillgänglig kapacitet på en flygplats fördelas med slottider kan, åtminstone i teorin, inte trängsel uppkomma. I praktiken ökar risken för att även små störningar kan få följdverkningar och orsaka stora konsekvenser när kapacitetsutnyttjandet ligger nära kapacitetstaket. Vi kan därför se att trängselavgifter kan ha viss miljönytta, men att trängselavgifter i första hand blir ett redskap för att bredda trafiktopparna och därmed bereda plats för fler flygrörelser över dygnet.

Transportstyrelsen nämner att ICAO tagit fram en princip som innebär att det ska finnas ett samband mellan de samlade flygplatsavgifterna och flygplatsens kostnader. Vidare konstaterar Transportstyrelsen att flygplatshållaren behöver identifiera vilka kostnader som är förknippade med olika nivåer av kapacitetsutnyttjande för att upprätthålla denna princip. Däremot ger Transportstyrelsen inga exempel på vad dessa kostnader kan bestå av. Då vi befarar att det kan vara svårt att kvantifiera dessa kostnader kan ett alternativ vara att utgå från dagens utgiftsuttag och differentiera dem över tid i analogi med de nyligen införda start- och landningsavgifterna på Arlanda.

I konsekvensanalysen förs ett resonemang om effekterna för medborgare av ökade biljettpriser till följd av höjda avgifter. Där framhålls att en resenär som drabbas av ökade kostnader till följd av trängselavgiften kan välja mellan att resa till ett högre pris eller att avstå från flygresan och då byta till ett annat färd sätt eller helt avstå från resan. Vi kan se att det finns ett ytterligare alternativ som innebär att resenären väljer en billigare resa "off-peak". Det är ett viktigt syfte med en trängselskatt att "trycka undan" resenärer med lägre betalningsvilja till avgångar vid tidpunkter med lägre kapacitetsutnyttjande. Transportstyrelsen påtalar även att det inte är säkert att flygbolagen kommer att höja priserna för kunderna under högtrafik utan kan välja att istället öka priset för avgångar i lågtrafik. Vi anser att det i praktiken är osannolikt då affärsresenärerna som dominerar resandet i högtrafik är mindre priskänsliga och möjligheterna för flygbolagen att höja priset därmed är större. Och även om det skulle ske, är det inget som slår undan benen på den logik som prissättning av infrastruktur bygger på. Avgifter på operatörer är till för att påverka operatörer och operatörerna väljer själva om och hur de vill föra vidare signalerna till sina kunder. Trängselskatt på flygresenärer, tidsdifferentierad flygskatt, kan möjligen förtjäna sin egen utredning om man önskar att direkt påverka resenärernas beteende.

Transportstyrelsens egna beräkningar visar att effekterna av trängselavgifter inte skulle bli särskilt stora. Transportstyrelsen lyfter även fram att erfarenheterna från införda trängselskatter i omvärlden inte varit särskilt positiva. Tyvärr ges dessa erfarenheter mycket lite utrymme i rapporten, vilket gör det svårt att bedöma överförbarheten till ett svenskt sammanhang. Är erfarenheten att de haft liten effekt eller att sådan differentiering i något avseende varit skadlig?

Trafikanalys övergripande bedömning är att s.k. steg 1- och steg 2-åtgärder är av strategisk betydelse för Arlanda i en tid när det är genuint svårt att förutse framtida kapacitetsbehov och byggande av ny rullbanekapacitet tar mycket lång tid. Under dessa omständigheter finns det mycket att vinna på att använda åtgärder som på kort sikt kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt, liksom åtgärder som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur. Inte nödvändigtvis som alternativ till nybyggnation, men som ett sätt att öka flexibiliteten och hantera eventuella perioder med kapacitetsbrist. I sådana sammanhang kan avgifterna vara ett av flera redskap för att hantera kapacitetsbrist. Vi kan inte se att trängselavgifterna skulle snedvrída konkurrensen eller på annat sätt vara skadlig för flygmarknadens utveckling.

Beslut i ärendet har fattats av generaldirektör Mattias Viklund efter föredragning av kvalificerade utredaren Backa Fredrik Brandt. Avdelningschef Gunnar Eriksson har medverkat i beredningen av ärendet.

Mattias Viklund
Generaldirektör