

Näringsdepartementet  
103 33 Stockholm

Er referens  
N 2013/3391/MK

Diarienummer  
Utr 2013/59  
Datum  
2013-09-02

## EU-riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag

Trafikanalys har inbjudits till att ge synpunkter på EU:s förslag till nya riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag.

På ett övergripande plan kan vi konstatera att syftet med kommissionens förslag att är motverka överinvesteringar i, och osund konkurrens, mellan mindre flygplatser på kontinenten. Det tycks också uppenbart att en ambition samtidigt att är stimulera till ökad användning av snabbtåg. Svensk nationell transportpolitik ser det inte som ett problem om exv. kommuner och regioner (över-)”investerar” i lokala flygplatser. Det är ett legitimt sätt att bidra till tillgänglighet. Den svenska politiken går inte heller ut på att förbjuda eller motverka andra resalternativ för att gynna snabbtåg. Det hanteras istället genom en planeringsprocess, genom marknadsöppning och genom att skapa rättvisa konkurrensförhållanden (det senare i huvudsak genom implementering av europeisk järnvägslagstiftning). Sammantaget har vi svårt att se att detta direktiv gör nytta, ur ett svenskt transportpolitiskt perspektiv. Däremot kan vi se att det innebär begränsningar eller åtminstone att det kan skapa problem.

I det fortsatta följer vi mottagarens önskemål om att synpunkterna ska följa ordningen i kommissionens utkast. Det innebär dock att detaljkommentarer kommer att blandas med mera övergripande kommentarer.

### Kapitel 1: Inledning

Trafikanalys är i grunden positiv till att begränsa statstöd i olika former som riskerar skicka felaktiga prissignaler och därmed riskerar bidra till ett ineffektivt transportsystem.

Trafikanalys måste samtidigt konstatera att i stort sett samtliga svenska regionala flygplatser är beroende av offentligt stöd i någon form. Med största sannolikhet skulle flertalet av dessa flygplatser försvinna om detta stöd skulle upphöra. I synnerhet som kostnaderna för trafikledning riskerar öka om konkurrensutsättningen av den tjänsten stoppas. Sverige är till stora delar ett glest befolkat land där flyget är betydelsefullt för att upprätthålla en grundläggande tillgänglighet. Med undantag för ett fåtal stråk är det inte realistiskt att bygga ut ett nät för höghastighetståg som ersättning för flyget då det skulle bli mycket kostsamt.

### Kapitel 3: Förekomst av statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget

Avgiftsnivån är en väsentlig faktor, eftersom offentlig finansiering till en flygplatsförvaltare kan användas för att hålla flygplatsavgifter på en konstlat låg nivå för att locka till sig trafik, och därmed snedvräta konkurrensen väsentligt. I avsnitt 3.5 om ekonomiska förhållanden mellan

flygplatser och flygbolag föreslås följande indikatorer för att fastställa en lämplig nivå på priset för flygplatstjänster:

- a) Trafikvolym.
- b) Trafiktyp (affärsändamål, fritidsändamål, utgående destination) och godstrafiken relativa betydelse.
- c) Flygplatsen närhet till en stor stad.
- d) Antal invånare i flygplatsens upptagningsområde.
- e) Det omgivande områdets välstånd (BNP per capita).
- f) De olika geografiska områden för vilka passagerare ska kunna attraheras.

Flera indikatorer överlappar varandra och är oklart definierade. Det sistnämnda gäller inte minst indikator c där det inte framgår hur en stor stad definieras, vilket sannolikt varierar mycket mellan länderna inom EU. Det vore antagligen enklast att stryka den då indikator d ger likartad information. Indikator f behöver omformuleras då vi inte förstår den.

### **Kapitel 5: Stödets förenlighet med den inre marknaden**

#### *Avsnitt 5.1.2 Driftstöd till flygplatser*

Följande villkor gäller för att driftstöd ska vara tillåtna under de nya förslagen till riktlinjer:

- a) Flygplatsens storlek får ej överstiga en årlig trafikvolym på 3 miljoner passagerare.
- b) Stödet ger stimulansseffekt, dvs den ekonomiska aktiviteten på flygplatsen skulle vara avsevärt mindre i avsaknad av stöd
- c) Stödet är begränsat till det minsta möjliga.
- d) Tillträdet till flygplatsen får ej begränsas, utan den ska vara öppen för alla potentiella användare.
- e) Utfasning av driftstödet inom en övergångsperiod om maximalt 10 år.

Utifrån ett svensk vidkommande är det sistnämnda villkoret mest intressant. Övriga villkor är inte särskilt begränsande då exempelvis Arlanda och Landvetter är de enda flygplatserna som har fler än 3 miljoner passagerare. Det är knappast troligt att någon flygplats med något enstaka undantag inom överskådlig framtid kommer att kunna bära sina egna driftkostnader. Under punkt 107 finns dock en notering om att utfasningsvillkoret inte gäller flygplatser som beviljats statsstöd enligt de allmänna reglerna för statligt stöd. Vår läsning av statsstödreglerna ger vid handen att ett fortsatt stöd till flygplatser belägna inom stödområden vore möjligt under regionalstödet:

- Artikel 87.3a omfattar stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder brist på sysselsättning.
- Artikel 87.3c avser stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller regioner.

I villkoren för driftstöd under dessa artiklar återfinns dock också en regel om att det ska vara begränsat i tiden och minskas gradvis, även om en exakt tidsangivelse saknas.

Enligt den svenska transportpolitikens funktionsmål ska transportsystemets utformning, funktion och användning medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Det går att argumentera för att flygplatserna som trafikeras av upphandlad trafik fyller en viktig roll i bidraget till en grundläggande tillgänglighet. Det borde därför åtminstone finnas en

undantagsregel i de nya riktlinjerna för flygplatser belägna i perifera områden utan begränsningen på 10 år.

Trafikanalys har redan konstaterat att kommissionens förslag sannolikt skulle innebära att flera flygplatser tvingas lägga ner sin verksamhet med tillhörande försämringar av tillgängligheten om förslaget genomfördes. Effekterna av en nedläggning av en flygplats måste studeras utifrån ett tillgänglighetsperspektiv och med utgångspunkt i fyrstegsprincipen från fall till fall. Problemet med kommissionens förslag utifrån en svensk transportpolitisk synvinkel är att det på sikt innebär att flyget inte blir ett möjligt redskap att använda för att åstadkomma tillgänglighet i stora delar av landet, vilket skulle kunna medföra att en effektiv transportlösning omintetgörs.

Det är rimligt att stödåtgärder till flygplatser där risken för konkurrensnedvridning är särskilt stor ska anmälas individuellt (punkt 111). Enligt förslaget gäller det flygplatser som är belägna inom ett avstånd av högst 100 kilometer eller ett avstånd som innebär högst 60 minuters restid med bil, buss, tåg eller höghastighetståg från en befintlig flygplats. I Tabell 1 framgår vilka flygplatser som träffas av de föreslagna kriterierna. De rödmarkerade flygplatserna har fått driftstöd under 2012 eller 2013.

Det är således ganska många flygplatser som måste anmälas individuellt. Trafikanalys kan inte bedöma hur pass betungande den administrativa bördan av detta blir. Att så många flygplatser träffas av dess kriterier är också en indikation på att många flygplatser ligger tätt, vilket möjligen kan vara ett tecken på att det offentliga stödet bidragit till en överetablering av flygplatser. Det är dock en fråga som skulle kunna hanteras "internt" inom den svenska transportpolitiken.

Tabell 1: Flygplatser där stödåtgärder ska anmälas individuellt

Flygplats	Avstånd max 100 km	Restid max 60 min
Arlanda	X	X
Bromma	X	X
Göteborg-City	X	X
Göteborg-Landvetter	X	X
Hagfors	X	X
Halmstad	X	X
Kalmar	X	X
Karlstad	X	
Kramfors/ Sollefteå	X	
Kristianstad	X	
Linköping	X	X
Malmö	X	
Norrköping	X	X
Oskarshamn	X	X
Ronneby	X	
Skavsta	X	X
Sundsvall	X	
Torsby	X	X
Trollhättan/Vänersborg	X	
Umeå	X	

Västerås	X	X
Växjö	X	
Ängelholm	X	X
Örnsköldsvik	X	

Anm. Flygplatser som erhållit statligt eller kommunalt stöd 2012 är rödmarkerade.

### Avsnitt 5.2 Startstöd till flygbolag

Reglerna för startstöd till flygbolag är restriktiva bland annat genom att det enbart ska vara möjligt att uppbära sådant stöd i maximalt 24 månader. För tydlighetens skull vore det önskvärt att det framgår tydligt att detta inte begränsar möjligheten att inom ramen för allmän trafikplikt offentligt upphandla flygtrafiklinjer.

I detta ärende har generaldirektör Brita Saxton varit beslutande och Backa Fredrik Brandt har varit föredragande.

Brita Saxton  
generaldirektör