

Transportstyrelsen
Luftfartsavdelningen
601 73 NORRKÖPING

Remiss av kommissionens förslag till förordning om fördelning av ankomst- och avgångstider vid flygplats och förslag till förordning om marktjänst

TSL 2011-6109

Konkurrensverket delar i stort kommissionens överväganden och slutsatser gällande förhållandena och behovet av utvecklade regelverk inom berörda delar av flygmarknaden och stöder därför förslagen till nya förordningar. Det finns en tydlig inriktning på ytterligare marknadsöppning och förbättrad konkurrens samt ökad effektivitet och transparens i regelverken. Flera åtgärder är i linje med förslag som Konkurrensverket lämnat eller avser att åtgärda problem som verket uppmärksammat.¹ Sverige bör aktivt stödja kommissionen i den fortsatta beredningen av dessa förordningar. Konkurrensverket vill härutöver ge följande kommentarer till några av förslagen i remitterade förordningar.

Förslag till förordning om fördelning av ankomst- och avgångstider

Konkurrensverket har tidigare efterlyst utvärderingar av möjligheterna att begränsa tillämpningen av s.k. Grandfather rights (hävdvunna/farfars rättigheter) vid tilldelning av start- och landningstider (slots) på flygplatser med kapacitetsbegränsningar. Systemet riskerar få konkurrensbegränsande effekter, framför allt för nytillträdande flygbolag.² Kommissionen har i aktuellt arbete utrett och övervägt möjligheter till mer marknadsbaserade system för slotfördelning. Ett alternativ som övervägts är att dra tillbaka hävdvunna slots och i stället auktionera ut dessa. Kommissionen finner dock att andra åtgärder, bl.a. att inrätta en andrahandsmarknad för slots samt ett antal olika åtgärder för att effektivare återföra outnyttjade slots till slotreserven (se nedan), vid en sammantagen bedömning är

¹ Se bl.a. Åtgärder för bättre konkurrens – Förslag, avsnitt 2.22, Konkurrensverkets rapportserie 2009:4 och Start och landningstider inom flyget, Konkurrensverkets rapportserie 2001:7 samt Konkurrensverkets yttranden över Marktjänster på flygplatser (Ds 1999:59), dnr 739/1999 och Luftfartsverkets promemoria Tillträde till marknaden för marktjänster, dnr 157/1998.

² Svårigheterna att etablera ny trafik under peaktid på Arlanda/Bromma belystes bl.a. i dåvarande Luftfartsstyrelsens rapport Uppföljning av slotkoordinering (Rapport 2008:20).

ett lämpligare alternativ. Konkurrensverket stöder denna inriktning, men ser det samtidigt som naturligt att frågan om att senare komplettera regelverket med ytterligare begränsningar i möjligheterna till Grandfather rights bör ingå som en del i den utvärdering och uppföljning av tillämpningen av förordningen som kommissionen ska genomföra efter fyra år.

Föreslaget regelverk för en andrahandsmarknad för slots kan bidra till ökad omsättning och ett effektivare och mer marknadsstyrt utnyttjande av tillgängliga slottider. Det kan ge nytillträdande flygbolag bättre möjligheter att konstruera rutter och trafikupplägg samt att komma in på marknader. Samtidigt finns risk att stora etablerade flygbolag med tyngre plan har råd betala mer för särskilt attraktiva slots och att dessa bolag på så sätt kan hålla bort uppstickare från viktiga marknader. Handelssystemet bör utvärderas med beaktande av dessa risker.

Konkurrensverket delar bedömningen att föreslagna åtgärder med syfte att förbättra konkurrensen och att öka omsättningen av slots och antalet slots som återförs till slotreserven är viktiga komplement till handelssystemet. Ett högt utnyttjande av erhållna serier av slots ska krävas för att prioriteras vid nästa tilldelning. Vidare ska slots som inte kommer att utnyttjas av ett flygbolag snabbt återlämnas till slotreserven – och det ska kosta om så inte sker.

Konkurrensverket stöder vidare kraven på ökad öppenhet kring fördelningen av slots och de förstärkta kraven på oberoende för flygplatsens samordnare av slots i förhållande till flygplatsen och flygbolag. En samordnare som är organisatoriskt och ekonomiskt åtskild från enskilda berörda parter bidrar till ett stärkt förtroende för tilldelningsprocessen. Det är också viktigt att det finns ett regelverk och en organisation för att neutralt ta omhand klagomål från nytillträdande bolag.

Kommissionen förutskickar att senare kan förslag om en gemensam europeisk samordnare komma att lämnas. Detta torde kunna ge ytterligare stabilitet och förutsägbarhet i de tilldelningsprocesser flygbolagen möter vid de olika flygplatserna. I nämnda uppföljning av slotkoordineringen i Sverige från 2008 efterlyste också flygbolagen en högre grad av internationell samordning och enhetlig praktisk tillämpning av slotförordningen. Förslag om en europeisk samordnare bör dock rimligen avvaktas till efter utvärderingen av nu föreslagna förändringar.

Förslag till förordning om marktjänst

Konkurrensverket ser positivt på att regelverket om marktjänster utvecklas, förstärks och överförs från direktiv till förordning. Ambitionen att med hjälp av reella marknadsöppningar skapa effektiva marktjänster med god kvalitet har enligt kommissionen visat sig otillräcklig i vissa länder. En förordning med direkt tillämplighet i samtliga medlemsstater kommer att skapa bättre förutsägbarhet för flyg- och servicebolag om villkor och möjligheter för att bedriva serviceverksamhet på olika flygplatser inom gemenskapen.

Bland förslagen till nya eller förstärkta bestämmelser i marktjänstförordningen vill Konkurrensverket särskilt framhålla och stödja den fullständiga öppningen av marknaden för egenhantering samt kravet på rättlig åtskillnad mellan flygplatser och deras marktjänstaktiviteter.

Med en helt öppen marknad för egenhantering på alla flygplatser och krav på minst tre i stället för två serviceleverantörer av viktiga kategorier av marktjänster på stora flygplatser ökar förutsättningarna för en effektivare och bättre fungerande marknad för marktjänster. Förutom ett ökat utbud med fler konkurrerande serviceleverantörer på stora flygplatser får de flygbolag som så önskar möjlighet att organisera en effektiv egenhantering på de flygplatser de finner lämpligt.

Ökade krav på åtskillnad mellan flygplatser och enheter som bedriver marktjänster är en betydelsefull ändring i förhållande till tidigare krav på endast bokföringsmässig åtskillnad. Förutom att enheten ska vara rättsligt åtskild ska den vara organisatoriskt och beslutsmässigt oberoende av flygplatsens beslutande och förvaltande enheter och begränsningar finns även för ansvariga personer att direkt eller indirekt delta i marktjänstens företagsstrukturer. Marktjänstenheten får vidare inte ta emot ekonomisk korssubventionering från andra flygplatsverksamheter, vilket varje år ska verifieras av en oberoende revisor. Även om ägarmässig åtskillnad normalt är den bästa garantin för att undvika risker för konkurrensnedvidande särbehandling och korssubventionering i dessa marknadssituationer kan föreslagna åtskillnadskrav ge förutsättningar för en fungerande konkurrens mellan flygplatsernas egna marktjänstenheter och fristående marktjänstleverantörer/flygbolags egenhantering.

Vid upphandling av marktjänster föreslås att leverantörer ska godkännas "för en period på minst sju år och högst tio år" (artikel 10.1). Tidigare var den maximala perioden sju år. Det bör beaktas att ju längre tillståndsperioder som tillämpas, desto längre tid går utan att valda leverantörer utsätts för konkurrens. Konkurrensverket ifrågasätter om alla tillstånd måste vara sju till tio år. Långa tillstånd, kanske även upp till tio år, kan vara berättigade om nödvändiga investeringar är av betydande omfattning. I de fall aktuell verksamhet endast kräver begränsade investeringar bör kortare perioder än sju år eftersträvas.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit konkurrensrådet Stig-Arne Ankner.

Dan Sjöblom

Stig-Arne Ankner