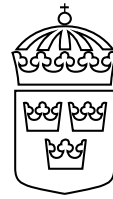


Regeringens proposition

2022/23:105



Skandinavisk luftfartspolitik

Prop.
2022/23:105

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 20 april 2023

Ulf Kristersson

Peter Kullgren
(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I denna proposition lämnas förslag till riktlinjer för det skandinaviska luftfartssamarbetet.

Förslagen har tagits fram i ett samarbete mellan företrädare för Sverige, Danmark och Norge och är en uppdatering av motsvarande riktlinjer som antogs 1997. Regeringen föreslår att riksdagen godkänner att det etablerade skandinaviska luftfartssamarbetet ska fortsätta och alltjämt ska utgöra grunden för det gemensamma arbetet på luftfartsområdet och för de luftfartspolitiska riktlinjerna

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Ärendet och dess beredning	4
3	Det skandinaviska samarbetet på luftfartsområdet.....	4
3.1	Historik.....	4
3.2	Luftfartspolitiska riktlinjer	5
4	Förlängning av det skandinaviska luftfartssamarbetet	6
Bilaga 1	Riktlinjer för den skandinaviska luftfartspolitiken	8
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna	10
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 april 2023	11

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2022/23:105

Regeringens förslag:

Riksdagen godkänner att det etablerade skandinaviska luftfartssamarbetet fortsätter och ska ligga till grund för det skandinaviska gemensamma arbetet på luftfartsområdet t.o.m. den 30 september 2040.

2 Ärendet och dess beredning

SAS AB har i en skrivelse den 22 januari 2018 uppmärksammat behovet av en förlängning av det skandinaviska luftfartssamarbetet och den internationella överenskommelse mellan Sverige, Danmark och Norge som har funnits sedan flygbolaget Scandinavian Airlines System (SAS) bildades 1951 och som reglerar koordinering av de tre ländernas insatser på luftfartsområdet i syfte att uppnå en tillfredsställande trafikförsörjning såväl internationellt som nationellt.

Förslaget till riktlinjer för luftfartssamarbetet har arbetats fram i samarbete mellan Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet), Trafikministeriet i Danmark och Samferdselsdepartementet i Norge och med biträde från berörda luftfartsmyndigheter.

Förslaget till riktlinjer har sammanställts i en promemoria som har remissbehandlats. Promemorian finns i *bilaga 1*. En förteckning av remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Landsbygds- och infrastrukturdepartementet (LI2023/01103).

3 Det skandinaviska samarbetet på luftfartsområdet

3.1 Historik

Det skandinaviska samarbetet på luftfartsområdet har sin grund i bildandet av SAS. SAS-samarbetet etablerades den 1 oktober 1950 genom retroaktiv tillämpning av ett konsortialavtal som slöts den 8 februari 1951 mellan de tre dåvarande nationella moderbolagen AB Aerotransport (ABA), Det Danske Luftfartselskab A/S (DDL) och Det Norske Luftfartselskap A/S (DNL). Moderbolagen har i dag namnen SAS Sverige AB, SAS Danmark A/S och SAS Norge AS. Konsortialavtalet godkändes av de tre ländernas regeringar och följdes den 20 december 1951 av en internationell överenskommelse mellan de svenska, danska och norska regeringarna om samarbete på luftfartens område (SÖ 1952:44). Konsortialavtalet uppdaterades senast den 13 mars 2019 och är giltigt till och med den 30 september 2040. Vidare utfärdades under 1951 parallella koncessioner för moderbolagens flygtrafik. Tillsammans utgör dessa beslut grundvalen för det skandinaviska luftfartssamarbetet. Den internationella överenskommelsen och koncessionerna har förlängts vid fyra tillfällen, senast 1997–2000, efter att riksdagen informerats (prop. 1996/97:126, bet. 1996/97:TU9, rskr. 1996/97:232). Överenskommelsen förlängdes genom regeringsbeslut den 12 augusti 1999. Den internationella överenskommelsen och tillstånden löpte ut den 30 september 2020. Överenskommelsen gäller dock fortsatt med ett år i taget så länge ingen part med ett års uppsägningstid anmäler sitt frånträde från det. Med hänsyn till det skandinaviska luftfartssamarbetets karaktär och betydelse bör därför riksdagen ta ställning till frågan om samarbetet även i fortsättningen

3.2 Luftfartspolitiska riktlinjer

Under de senaste decennierna har marknadsöppningen för internationell luftfart varit begränsad till vissa marknader, bland annat upprättandet av EU:s inre marknad för luftfart, som genom EES-avtalet även omfattar Norge. Den fortsatta liberaliseringen av luftfarten antas begränsas till att successivt omfatta ytterligare ett antal marknader. Eftersom det inte förefaller som om luftfarten inom överskådlig framtid kommer att liberaliseras på global nivå kommer det fortsatt att finnas ett behov av att använda resurser för att kunna få bästa möjliga trafikrättigheter för skandinavisk luftfart gentemot tredjeländer som har en restriktiv luftfartspolitik.

På motsvarande sätt finns ett behov av samarbete när det gäller de tredjeländer som har en liberal luftfartspolitik, för att säkerställa att de skandinaviska länderna har likalydande avtal med dessa länder och för trygghet av lika konkurrensvillkor för skandinaviska flygbolag. Fortsatt kan det antas att detta bäst uppnås genom att myndigheterna i de tre skandinaviska länderna samarbetar.

Den konkreta utformningen av luftfartspolitiken bestäms som hittills gemensamt mellan de tre skandinaviska länderna inom ramen för samarbetet och i enlighet med följande luftfartspolitiska riktlinjer:

1. De skandinaviska länderna förhandlar i huvudsak bilaterala luftfartsavtal med tredjeländer tillsammans i en gemensam delegation och ingår tre separata, i huvudsak likalydande avtal med de berörda tredjeländerna. Varje skandinaviskt land kan dock i särskilda fall avstå från gemensamma skandinaviska förhandlingar, till exempel för att Danmark och Sverige omfattas av luftfartsavtal som EU ingår på sina medlemsländers vägnar. De återstående länderna eller det återstående landet kan sedan fortsätta att förhandla med det aktuella tredjelandet.
2. Den skandinaviska luftfartspolitiken bör i grunden baseras på marknadstillträde som tar hänsyn till konsument-, konkurrens- och hållbarhetsaspekter. Den skandinaviska luftfartspolitiken ska därför så långt det är möjligt bidra till skandinavisk välfärd i sociala, ekonomiska och miljö- och klimatmässiga avseenden. Hur detta ska gå till bestäms i samband med specifika förhandlingar om nya och ändrade luftfartsavtal med tredjeländer och utifrån det gällande skandinaviska standardavtalet för luftfartsförhandlingar med tredjeländer.
3. Inom ramen för vilka hänsyn som bör tas och hur detta bör genomföras enligt punkt 1 bör de skandinaviska länderna sträva efter att etablera öppna flygmarknader med så många tredjeländer som möjligt genom liberala bilaterala eller multilaterala luftfartsavtal, det vill säga avtal som inte innehåller begränsningar av antalet flygbolag som kan flyga mellan avtalsparterna, av antalet frekvenser flygbolagen kan flyga eller av antalet destinationer som det kan flygas till eller från och som innebär fri prissättning. De skandinaviska länderna måste verka för att

de bilaterala luftfartsavtalen innehåller en EES-klausul som är en variant av EU:s designeringsbestämmelse som möjliggör för norska och isländska företag att utöver EU-företag flyga från Danmark och Sverige. Norges arbete med att ansluta sig till de luftfartsavtal som EU ingår med länder utanför EES stöds av Sverige och Danmark.

4. Om det inte är möjligt att ingå sådana luftfartsavtal, inom ramen för vilka hänsyn som bör tas och hur detta ska gå till enligt punkt 1, ska strävan vara att uppnå största möjliga marknadsöppning baserad på reciprocitet. Ifall ett bilateralt luftfartsavtal innehåller begränsningar av antalet lufttrafikföretag som kan utses eller begränsad kapacitet, ska luftfartsmyndigheterna fördela tillstånden i enlighet med de vid varje tidpunkt godkända riktlinjerna för fördelning av begränsade trafik-tillstånd inom luftfartsområdet.

4 Förlängning av det skandinaviska luftfartssamarbetet

Regeringens förslag: Det etablerade skandinaviska luftfartssamarbetet ska fortsätta och ligga till grund för det skandinaviska gemensamma arbetet på luftfartsområdet t.o.m. den 30 september 2040.

Regeringens bedömning: De luftfartspolitiska riktlinjer regeringen förhandlat fram med Danmarks och Norges regeringar bör ingås.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har i huvudsak tillstyrkt förslaget.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Den befintliga internationella överenskommelsen har tjänat de skandinaviska staterna väl som en plattform för att säkra god tillgänglighet med harmoniserade och enhetliga regler.

Den internationella luftfarten styrs fortfarande i huvudsak av ett system med bilaterala avtal mellan suveräna stater som reglerar marknadstillträde och trafikrättigheter. Vissa undantag från detta generella förfarande kan dock noteras. Inom EU råder sedan 1990-talet en fullständig liberalisering av marknadstillträdet för flygtrafik mellan medlemsstaterna. Till följd av EES-avtalet ingår även Norge i denna gemensamma luftfartsmarknad. Det skandinaviska luftfartssamarbetet innebär att Sverige, Danmark och Norge gemensamt förhandlar med tredjeländer om villkor för marknadstillträde och trafikrättigheter. I takt med att luftfartsmarknaden har liberaliserats, åtminstone inom EU, är motiven till detta samarbete i dag att skapa tillgänglighet till nya luftfartsmarknader för samtliga skandinaviska flygbolag.

År 1995 träffades ett liberalt luftfartsavtal (s.k. open skies-avtal) mellan de skandinaviska länderna och USA, som innebär i det närmaste fritt marknadstillträde och fri prissättning för flygbolag med trafik mellan USA och de skandinaviska länderna. Ett motsvarande luftfartsavtal ingick EU

och dess medlemsstater med USA 2007. EU och dess medlemsstater har därefter ingått liknande avtal med bland annat Kanada.

Mot bakgrund av att marknadsstillträde och trafikrättigheter i övrigt är relativt begränsade har det varit naturligt att inom ramen för det mellan de tre länderna gemensamma arbetet särskilt analysera fortsatt skandinaviskt samarbete på det luftfartspolitiska området. Resultatet av analysen har mynnat ut i en överenskommelse om förslag till reviderade skandinaviska luftfartspolitiska riktlinjer. Sverige, Danmark och Norge har tillsammans konstaterat att den fortsatta liberaliseringen på global nivå bedöms bli begränsad utöver EU:s inre marknad för luftfart. Således finns ett behov av att använda resurser för att kunna få bästa möjliga trafikrättigheter för skandinavisk luftfart gentemot tredjeländer som har en restriktiv luftfartspolitik. Det finns även ett behov av samarbete för att säkerställa att de skandinaviska länderna har likalydande avtal med dessa länder och att lika konkurrensvillkor gäller för skandinaviska flygbolag i de länderna. Detta uppnås på bästa sätt genom att myndigheterna i de tre skandinaviska länderna fortsatt samarbetar i frågan. De luftfartspolitiska riktlinjerna bör därför ingå och det etablerade skandinaviska luftfartssamarbetet bör ligga till grund för det gemensamma arbetet på luftfartsområdet t.o.m. den 30 september 2040.

Förslaget bedöms inte innebära några negativa konsekvenser. Det gäller såväl för statsbudgeten och behovet av lag- eller regeländringar som för inom luftfarten verksamma företag eller branschföreningar.

Riktlinjer för den skandinaviska luftfartspolitiken

En gemensam luftfartspolitik mellan de tre staterna har funnits sedan bildandet av flygbolaget SAS (Scandinavian Airlines) 1951 och regleras i en internationell överenskommelse.

Nuvarande riktlinjer förankrades med riksdagen i mars 1997 (prop. 1996/97:126). De tog utgångspunkt i att liberalisera möjligheterna till luftfartsförbindelser för SAS och utifrån konsument- och konkurrens-hänsyn. Liberalisering har skett på vissa luftfartsmarknader, inte minst inom Europeiska unionen och mellan unionen som helhet och vissa tredjeländer. Samtidigt har flera aktörer etablerat sig på den skandinaviska luftfartsmarknaden och opererar även internationellt från den.

Förslaget till skandinaviska luftfartspolitiska riktlinjer ska som tidigare (bl.a. 1997) förankras med riksdagen genom en proposition. Efter det kan en reviderad internationell överenskommelse om den skandinaviska luftfartspolitiken ingås mellan Sverige, Danmark och Norge.

Ett gemensamt förslag till nya riktlinjer har tagits fram.

Förslag till nya riktlinjer för den skandinaviska luftfartspolitiken

(översättning från norska – inofficiell)

Under de senaste decennierna har marknadsöppningen för internationell luftfart varit begränsad till vissa marknader, bland annat upprättandet av EU:s inre marknad för luftfart, som genom EES-avtalet även omfattar Norge. Den fortsatta liberaliseringen av luftfarten antas begränsas till att successivt omfatta ytterligare ett antal marknader. Eftersom det inte förefaller som om luftfarten inom överskådlig framtid kommer att liberaliseras på global nivå kommer det fortsatt att finnas ett behov av att använda resurser för att kunna få bästa möjliga trafikrättigheter för skandinavisk luftfart gentemot tredjeländer som har en restriktiv luftfartspolitik.

På motsvarande sätt finns ett behov av samarbete när det gäller de tredjeländer som har en liberal flygpolitik, för att säkerställa att de skandinaviska länderna har likalydande avtal med dessa länder och för trygghet av lika konkurrensvillkor för skandinaviska flygbolag. Fortsatt kan det antas att det bäst uppnås genom att myndigheterna i de tre skandinaviska länderna samarbetar kring detta.

Den konkreta utformningen av luftfartspolitiken bestäms som hittills gemensamt mellan de tre skandinaviska länderna inom ramen för samarbetet och i enlighet med följande (luftfartspolitiska) riktlinjer:

1. De skandinaviska länderna förhandlar i huvudsak bilaterala luftfartsavtal med tredjeländer tillsammans i en gemensam delegation och ingår tre separata, i huvudsak likalydande avtal med de berörda tredjeländerna. Varje skandinaviskt land kan dock i särskilda fall avstå från gemensamma skandinaviska förhandlingar, till exempel för att Danmark och Sverige omfattas av luftfartsavtal som EU ingår på sina

- medlemsländers vägnar. De återstående länderna/det återstående landet kan sedan fortsätta att förhandla med det aktuella tredjelandet.
2. Den skandinaviska luftfartspolitiken bör i grunden baseras på marknadstillträde som tar hänsyn till konsument-, konkurrens- och hållbarhetsaspekter. Den skandinaviska flygpolitiken ska därför så långt det är möjligt bidra till skandinavisk välfärd i sociala, ekonomiska, och miljömässiga och klimatmässiga avseenden. Hur detta ska gå till bestäms i samband med specifika förhandlingar om nya och ändrade luftfartsavtal med tredjeländ och utifrån det gällande skandinaviska standardavtalet för luftfartsförhandlingar med tredje-länder.
 3. Inom ramen för vilka hänsyn som bör tas och hur detta bör genomföras enligt punkt 1 bör de skandinaviska länderna sträva efter att etablera öppna flygmarknader med så många tredjeländer som möjligt genom liberala bilaterala eller multilaterala luftfartsavtal, det vill säga avtal som inte innehåller begränsningar av antalet flygbolag som kan flyga mellan avtalsparterna, av antalet frekvenser flygbolagen kan flyga eller av antalet destinationer som kan flygas till/från och som innebär fri prissättning. De skandinaviska länderna måste verka för att de bilaterala luftfartsavtalen innehåller en EES-klausul.¹ Norges arbete med att ansluta sig till de luftfartsavtal som EU ingår med länder utanför EES stöds av Sverige och Danmark.
 4. Om det inte är möjligt att ingå sådana luftfartsavtal, inom ramen för vilka hänsyn som bör tas och hur detta ska gå till enligt punkt 1, ska strävan vara att uppnå största möjliga marknadsöppning baserad på reciprocitet. Om ett bilateralt luftfartsavtal innehåller begränsningar av antalet lufttrafikföretag som kan utses eller begränsad kapacitet, ska luftfartsmyndigheterna fördela tillstånden i enlighet med de vid varje tidpunkt godkända riktlinjerna för fördelning av begränsade trafik-tillstånd inom luftfartsområdet.²

¹ Detta är en variant av EU-designering som gör att norska och isländska företag kan utses att flyga från Sverige och Danmark så som EU-företag.

² Riktlinjer för fördelning av begränsade trafikrättigheter inom luftfartsområdet (2009/C 37/07) och (2006/C 177/07) och föreskrifter om fördelning av begränsade trafikrättigheter inom luftfartsområdet av 10 mars 2009 nr 293.

Förteckning över remissinstanserna

Följande remissinstanser har lämnat remissvar: Norwegian Air Sweden AOC, SAS AB, Swedavia AB, Transportföretagen och Transportstyrelsen.

Följande remissinstanser har inte svarat eller har angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Braathens Regional Airlines, Nova Airlines AB, SAS Link AB och TUIfly Nordic AB.

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 april 2023

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Svantesson, Ankarberg Johansson, Edholm, J Pehrson, Jonson, Strömmer, Forssmed, Tenje, Forssell, Slottnér, M Persson, Wykman, Malmer Stenergard, Kullgren, Liljestränd, Bohlin, Pourmokhtari

Föredragande: statsrådet Kullgren

Regeringen beslutar proposition Skandinavisk luftfartspolitik