

Promemoria

Kommunal och regional finansiering av flyglinjer med allmän trafikplikt

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian lämnas förslag som syftar till att kommuner och regioner ska kunna komplettera utbudet av flyglinjer med allmän trafikplikt och på så sätt bidra till att säkerställa tillgänglighet till områden där regelbunden linjetrafik inte kan bedrivas på kommersiella villkor.

Förslagen innebär en möjlighet att medfinansiera statligt upphandlade flyglinjer, exempelvis genom att kommuner eller regioner bekostar fler flygstolar eller fler avgångar. De innebär också en möjlighet att finansiera nya flyglinjer under förutsättning att Trafikverket kan besluta om allmän trafikplikt för linjerna.

För att möjliggöra kommunal och regional finansiering av flyglinjer med allmän trafikplikt krävs ändringar i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, bl.a. föreslås ett undantag från den s.k. lokaliseringsprincipen. I promemorian föreslås även en förordning som kompletterar de nya bestämmelserna i lagen om vissa kommunala befogenheter.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 april 2027.

Innehållsförteckning

1	Förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter	3
2	Förslag till förordning om kommunal och regional finansiering av flyglinjer med allmän trafikplikt	5
3	Ärendet och dess beredning	8
4	Kommuner och regioner bör få möjlighet att komplettera utbudet av flyglinjer	8
5	Ett undantag från lokaliseringsprincipen bör införas	11
6	Det finns behov av föreskrifter i förordning	13
7	Konsekvenser	16
8	Ikraftträdande	20
9	Författningskommentar	20
Bilaga 1	Rapportens lagförslag	23
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser som har yttrat sig över Trafikverkets rapport Ökat regionalt inflytande avseende flyglinjer med allmän trafikplikt	26

1 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

dels att 1 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 2 kap. 11 §, och närmast före 2 kap. 11 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §¹

Det krav på anknytning till kommunens eller regionens område eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) gäller inte vid tillämpning av följande bestämmelser i denna lag:

- 2 kap. 3 § om medfinansiering av vissa projekt,
- 2 kap. 4 § om bistånd till utländska studerande,
- 2 kap. 10 § om kompensation till enskilda inom socialtjänsten,
- 3 kap. 2 § om sjuktransporter,
- 3 kap. 3 § om kollektivtrafik,
- 3 kap. 7 § om samhällsorientering,
- 4 kap. 1 § om turism, och
- 5 kap. om tjänsteexport och internationellt bistånd.

Vid tillämpningen av 2 kap. 1 § om bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för, till byggande av järnväg som en region ansvarar för och till anläggande av statlig farled *krävs särskilda skäl för undantag från kravet på anknytning.*

Det krävs särskilda skäl för undantag från kravet på anknytning vid tillämpning av

– 2 kap. 1 § om bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för, till byggande av järnväg som en region ansvarar för och till anläggande av statlig farled, och

– 2 kap. 11 § om finansiering av flyglinjer med allmän trafikplikt.

2 kap.

Finansiering av flyglinjer med allmän trafikplikt

11 §

Kommuner och regioner får ingå avtal med

¹ Senaste lydelse 2019:935.

1. staten om att medfinansiera statliga flyglinjer, under förutsättning att flyglinjerna omfattas av allmän trafikplikt som har beslutats i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen, och

2. lufttrafikföretag om att finansiera och utföra lufttrafik på flyglinjer, under förutsättning att flyglinjerna omfattas av allmän trafikplikt som har beslutats i enlighet med förordning (EG) nr 1008/2008 och att bestämmelserna i den förordningen följs.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

2 Förslag till förordning om kommunal och regional finansiering av flyglinjer med allmän trafikplikt

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna förordning kompletterar

- 2 kap. 11 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter,
- 28 § förordningen (1994:1808) om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område, och

- 12 a § första stycket 1 förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Ord och uttryck

2 § I denna förordning betyder

allmän trafikplikt: allmän trafikplikt som har beslutats enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen, och

trafikperiod: den period för vilken Trafikverket har upphandlat statliga flyglinjer med allmän trafikplikt.

3 § I denna förordning har uttrycken *flygplats*, *lufttrafik*, *regelbunden lufttrafik* och *lufttrafikföretag* samma betydelse som i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008.

Medfinansiering av statliga flyglinjer

4 § Trafikverket ska ge berörda kommuner, regioner, lufttrafikföretag och företrädare för berörda flygplatser tillfälle att inom en viss tid yttra sig över den utredning som verket tar fram inför beslut om allmän trafikplikt för en trafikperiod. Tiden ska vara skälig och inte kortare än fyra veckor.

5 § En kommun eller region som föreslår medfinansiering av en statlig trafiklinje ska ge in förslaget till Trafikverket senast vid utgången av tiden för yttrande enligt 4 §. Av förslaget ska det framgå vilken flyglinje som berörs, vilka åtgärder som medfinansieringen avser, vilka ändringar som med anledning av åtgärderna behöver göras i den allmänna trafikplikten och underlag som visar att ändringarna är nödvändiga.

6 § Ett förslag om medfinansiering får genomföras endast under förutsättning att det är förenligt med förordning (EG) nr 1008/2008 och att det inte påverkar statens flyglinjer negativt.

7 § Trafikverket ska beräkna kostnaderna för de åtgärder som föreslås av kommunen eller regionen.

8 § Om Trafikverket bedömer att förslaget om medfinansiering går att genomföra och den allmänna trafikplikten kan ändras i enlighet med förslaget, ska Trafikverket underrätta kommunen eller regionen om detta och om kostnaden för de föreslagna åtgärderna.

9 § Om Trafikverket och kommunen eller regionen inte har ingått ett avtal om medfinansiering inom en månad från underrättelsen enligt 8 § får Trafikverket fatta beslut om allmän trafikplikt utan hänsyn till förslaget om medfinansiering.

10 § Av beslutet om allmän trafikplikt ska det framgå

1. att beslutet avser en statlig flyglinje, och
2. vilken kommun eller region som medfinansierar flyglinjen.

Finansiering av icke-statliga flyglinjer

11 § Ett förslag från en kommun eller region om att allmän trafikplikt ska införas på en regional, interregional eller internationell flyglinje får när som helst under en trafikperiod ges in till Trafikverket. Till förslaget ska bifogas underlag som visar att förutsättningarna för allmän trafikplikt enligt förordning (EG) nr 1008/2008 är uppfyllda.

12 § Trafikverket ska pröva om den föreslagna allmänna trafikplikten är förenlig med förordning (EG) nr 1008/2008.

13 § Om Trafikverket beslutar om allmän trafikplikt för en icke-statlig flyglinje ska följande framgå av beslutet:

1. att det avser en icke-statlig flyglinje,
2. giltighetstiden för den allmänna trafikplikten,
3. vilken kommun eller region som har föreslagit den allmänna trafikplikten,
4. att kommunen eller regionen ska följa artikel 16.9, 16.10, 16.12 och 17 i förordning (EG) nr 1008/2008,
5. att beslutet om allmän trafikplikt kan komma att omprövas om bestämmelserna som anges i förordning (EG) nr 1008/2008 och övriga villkor som syftar till att följa bestämmelserna i den förordningen inte följs,
6. att en allmän trafikplikt ska anses ha upphört att gälla i enlighet med artikel 16.11 i förordning (EG) nr 1008/2008 om ingen regelbunden lufttrafik har utförts under en period av tolv månader på den flyglinje som omfattas av en sådan trafikplikt, och
7. att den information som kommunen eller regionen lämnar till kommissionen i enlighet med artikel 17.9 i förordning (EG) nr 1008/2008 även ska lämnas till Trafikverket.

Omprövning

14 § Trafikverket ska, i enlighet med artikel 18 i förordning (EG) nr 1008/2008, ompröva ett beslut om allmän trafikplikt om det strider mot unionsrätten eller om nationella regler för genomförande av unionsrätten inte följs.

Överklagande

15 § Trafikverkets beslut om allmän trafikplikt för icke-statliga flyglinjer får överklagas till regeringen.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2027.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen gav i april 2024 Trafikverket i uppdrag att utreda, förbereda och vidta nödvändiga åtgärder för att ge kommunala och regionala myndigheter möjlighet att komplettera det statliga utbudet av flyglinjer med allmän trafikplikt (LI2024/00920). Trafikverket redovisade uppdraget den 31 januari 2025 i rapporten Ökat regionalt inflytande avseende flyglinjer med allmän trafikplikt. Rapportens lagförslag finns i *bilaga 1*. Rapporten har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. Remissvaren finns tillgängliga i Landsbygds- och infrastrukturdepartementet (LI2025/00230).

I denna promemoria utvecklar Landsbygds- och infrastrukturdepartementet Trafikverkets förslag genom att föreslå ändringar i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter och en ny förordning om kommunal och regional finansiering av flyglinjer med allmän trafikplikt.

4 Kommuner och regioner bör få möjlighet att komplettera utbudet av flyglinjer

Promemorians förslag

Kommuner och regioner ska få möjlighet att ingå avtal med staten om att medfinansiera statliga flyglinjer under förutsättning att flyglinjerna omfattas av allmän trafikplikt som har beslutats i enlighet med EU:s lufttrafikförordning. De ska även få finansiera och ingå avtal med lufttrafikföretag om att utföra lufttrafik på flyglinjer under förutsättning att flyglinjerna omfattas av allmän trafikplikt som har beslutats i enlighet med EU-förordningen och att bestämmelserna i den förordningen följs.

Rapportens förslag

Rapportens förslag överensstämmer delvis med promemorians. I rapporten föreslås en helt ny lag med bestämmelser om finansiering av flyglinjer. I rapporten finns inget förslag om undantag från lokaliseringsprincipen.

Remissinstansernas synpunkter på rapportens förslag

Flertalet remissinstanser är positiva till att rapportens förslag möjliggör kompletteringar av flygutbudet, men uttrycker en oro för att kostnader för att tillhandahålla flygtrafik med allmän trafikplikt i Sverige förskjuts från staten till kommuner och regioner.

Konkurrensverket befarar att rapportens förslag kan göra flygbolag mindre benägna att ta den affärsmässiga risk som det innebär att starta en ny flyglinje och att varje beslut om allmän trafikplikt innebär en begränsning av den fria marknaden.

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att finansiering av allmän trafikplikt för flyglinjer kan komma att utgöra statsstöd, att rapportens förslag kommer att föranleda behov av mer statsstödsvägledning till kommuner

och regioner och att finansieringen bör undantas från 2 kap. 8 § kommunallagen (2017:725).

Svenska Regionala Flygplatser avstyrker rapportens förslag om medfinansiering av statliga flyglinjer, men är positiva till förslaget att regioner och kommuner själva kan handla upp flygtrafik.

Sollefteå och Östersunds kommuner avstyrker rapportens förslag.

Skälen för promemorians förslag

Kommunernas och regionernas inflytande bör öka

Ett väl fungerande, långsiktigt hållbart och tillförlitligt transportsystem, där alla trafikslag utvecklas och bidrar till de transportpolitiska målen är en förutsättning för att hela Sverige ska fungera. Sverige är ett avlångt land som ligger i utkanten av Europa. Avstånden är stora såväl inom landet som till destinationer och områden som är viktiga för svenskt näringsliv. Flyget erbjuder snabba transporter som överbryggar stora fysiska avstånd, vilket möjliggör för privatpersoner och företag att kunna bo, leva och verka i hela landet. Transportsystemets funktionssätt och utveckling har stor betydelse för förutsättningarna för den regionala utvecklingen och tillväxten. Inom några år finns möjligheter att elflyg kan innebära hållbara transportlösningar för glesbefolkade områden.

Den regelbundna flyglinjetrafiken ska som utgångspunkt bedrivas på kommersiella villkor. I vissa fall är det dock inte möjligt. Det kan i dessa situationer finnas behov av att inrätta flyglinjer med s.k. allmän trafikplikt för att säkerställa olika regioners tillgänglighet till andra regioner i Sverige eller andra länder. Regler för allmän trafikplikt finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen (i fortsättningen EU:s lufttrafikförordning) och trafikplikten ska beslutas av EU:s medlemsstater. Det är upp till varje medlemsstat att bestämma vem eller vilka som får besluta om trafikplikten och upphandla flyglinjer. I Sverige är det Trafikverket som har dessa uppgifter och upphandlingen av flygtrafiken är statligt finansierad.

Nationella och regionala perspektiv kan skilja sig åt när allmän trafikplikt ska beslutas. Det är viktigt att kommuner och regioner kan få vara med och bidra till en förbättring av tillgängligheten till och från sina regioner. De bör därför ges möjlighet att komplettera utbudet av flyglinjer med allmän trafikplikt. En förutsättning bör vara att de tar fullt kostnadsansvar för det kompletterande utbudet.

De flesta remissinstanserna är positiva till ett ökat inflytande. Det framgår dock av remissvaren att det finns en oro för att kostnader ska skjutas över från stat till kommuner och regioner. Avsikten är inte att förslagen ska innebära en lättnad i det statliga ansvaret. Syftet är i stället att införa det lagstöd som krävs för att kommuner och regioner frivilligt ska kunna bidra till förbättrade kommunikationer med flygtrafik i ett område. I dag är det inte möjligt.

Regler för allmän trafikplikt finns i en EU-förordning

I artikel 16 och 17 EU:s lufttrafikförordning finns bestämmelser om allmän trafikplikt för flyget. I korthet innebär regleringen att en medlemsstat

får införa allmän trafikplikt med regelbunden lufttrafik mellan en flygplats i gemenskapen och en flygplats i exempelvis ett ytterområde i medlemsstaten. Flyglinjen ska anses väsentlig för den ekonomiska och sociala utvecklingen i den aktuella regionen. Trafikplikten får införas endast om det är nödvändigt för att säkerställa ett minimiutbud av regelbunden lufttrafik. I EU:s lufttrafikförordning finns ett antal kriterier som medlemsstaten ska beakta vid bedömningen om allmän trafikplikt ska införas. Kommissionen har genom ett tillkännagivande meddelat icke bindande riktlinjer för tolkning av lufttrafikförordningen, Tolkningsriktlinjer till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 – Allmän trafikplikt (PSO) (2017/C 194/01).

Trafikverkets ansvar för den allmänna trafikplikten regleras i 12 a § första stycket 1 förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket och i 28 § förordningen (1994:1808) om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område. Beslut om allmän trafikplikt för statligt finansierade flyglinjer fattas av Trafikverket för en trafikperiod om fyra år i taget. Nästa avtalsperiod sträcker sig från oktober 2027 till oktober 2031.

Fler avgångar och helt nya flyglinjer bör möjliggöras

Utbudet av flyglinjer bör kunna kompletteras genom att kommuner och regioner får vara med och finansiera statliga flyglinjer med allmän trafikplikt. Det bör också kunna kompletteras genom att allmän trafikplikt införs för nya flyglinjer som kommuner eller regioner själva finansierar och upphandlar.

När det gäller medfinansieringen av statliga flyglinjer så kan den exempelvis omfatta fler flygstolar eller ytterligare avgångar. Det bör införas en ordning där kommunerna och regionerna får lämna förslag till Trafikverket om vilka kompletteringar som önskas. Förslaget måste lämnas innan verket upphandlar statliga flyglinjer för en trafikperiod. Det är nämligen beslutet om allmän trafikplikt och omfattningen av den plikten som styr vilken trafik som får upphandlas. För att ett avtal om medfinansiering ska kunna tecknas, måste förslaget om kompletteringar vara förenligt med kraven för allmän trafikplikt i EU:s lufttrafikförordning.

En komplettering av flygtrafikutbudet genom att kommunerna eller regionerna finansierar och upphandlar nya flyglinjer bör kunna göras när som helst under en trafikperiod. En grundförutsättning är att Trafikverket kan besluta om allmän trafikplikt för den föreslagna linjen. Beslutet ska fattas i enlighet med EU:s lufttrafikförordning. Om Trafikverket beslutar om allmän trafikplikt för den linje som förslaget omfattar, bör den fortsatta hanteringen gå över till kommuner och regioner som får upphandla trafiken. Kommuner och regioner måste följa kraven i EU:s lufttrafikförordning, som bl.a. gäller offentligt anbudsförfarande.

De kompetenshöjande bestämmelserna bör tas in i lagen om vissa kommunala befogenheter

I Trafikverkets rapport föreslås en helt ny lag för att ge kommuner och regioner den befogenhet som krävs för finansiering av flyglinjer, men samtidigt utesluter inte verket att sådana bestämmelser går att arbeta in i lagen om vissa kommunala befogenheter.

Bestämmelser om kommunala befogenheter var före 2009 utspridda i ett antal smålagar men sammanfördes i en gemensam lag med det huvudsakliga syftet att området skulle bli lättare att överblicka, se propositionen Kommunala kompetensfrågor m.m. (prop. 2008/09:21). Att föreslå en helt ny lag skulle därför motverka syftet och minska överskådligheten igen. I lagen om vissa kommunala befogenheter finns dessutom redan bestämmelser om kommuners och regioners möjlighet att lämna bidrag som rör infrastruktur och kommunikationer, bl.a. till byggande av statlig väg, järnväg och farled. Det undantag från lokaliseringsprincipen som krävs för att förslaget om finansiering av flyglinjer ska kunna genomföras (se nästa avsnitt) bör inte heller placeras i någon annan författning än lagen om kommunala befogenheter.

Förhållandet till 2 kap. 2 och 8 §§ kommunallagen

Förslaget i promemorian innebär att kommuner och regioner får utvidgad befogenhet att finansiera och upphandla nya flyglinjer med allmän trafikplikt. Eftersom det är Trafikverket som har den uppgiften i dag innebär den föreslagna bestämmelsen en utvidgning av kompetensen i förhållande till 2 kap. 2 § kommunallagen (2017:725) där det anges att kommuner och regioner inte får ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun, en annan region eller någon annan ska ha hand om. Den föreslagna bestämmelsen innebär även en utvidgning av kompetensen i förhållande till 2 kap. 8 § kommunallagen. Enligt den bestämmelsen får individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare – här lufttrafikföretag – lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det.

Statsstöd

Utgångspunkten är att flygtrafik ska bedrivas på kommersiella villkor. Rätten för en medlemsstat att finansiera flyglinjer med allmän trafikplikt följer av EU:s lufttrafikförordning (artiklarna 16 och 17). Att villkoren i lufttrafikförordningen efterlevs innebär dock inte per automatik att den ersättning som utbetalas till ett flygbolag är förenlig med statsstödsreglerna. Både Trafikverket och *Upphandlingsmyndigheten* konstaterar att finansiering av allmän trafikplikt för flyglinjer kan komma att utgöra statsstöd. Kommuner och regioner måste alltså tillämpa kravet på offentligt anbudsförfarande i artikel 17 i EU:s lufttrafikförordning men även bedöma om det kan vara aktuellt att tillämpa EU:s statsstödsregelverk.

5 Ett undantag från lokaliseringsprincipen bör införas

Promemorians förslag

Det ska krävas särskilda skäl för undantag från kravet på anknytning till kommunens eller regionens område eller dess medlemmar vid tillämpning av bestämmelserna om kommunal och regional finansiering av flyglinjer med allmän trafikplikt.

Rapportens förslag

I rapportens finns inget förslag om undantag från lokaliseringsprincipen.

Skälen för promemorians förslag

Ett uttryckligt undantag från lokaliseringsprincipen bör införas

Kommuner och regioner får själva ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar. Kravet på anknytning kallas för lokaliseringsprincipen och regleringen finns i 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725).

Lokaliseringsprincipen innebär inte ett förbud mot allt engagemang utanför en kommuns eller regions område. Enligt praxis måste det dock i ett enskilt fall kunna visas på en nytta som står i proportion till kostnaden för engagemanget. Det är den enskilda kommunen eller regionen som har behövt påvisa nyttan med insatsen.

I 1 kap. 2 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter finns uttryckliga undantag från lokaliseringsprincipen bl.a. i fråga om bidrag till byggande av väg och järnväg och till anläggande av statlig farled. När kompetensregeln för bidrag till väg och järnväg infördes ansåg regeringen att det krävdes ett uttryckligt undantag både med hänsyn till den ökande omfattningen av samverkan över kommun och landstingsgränser vad gäller infrastruktur, och med hänsyn till att rättsläget för sådana infrastruktursatsningar ansågs oklar (prop. 2008/09:21, s. 37). Samma bedömning gjordes när undantaget från lokaliseringsprincipen för bidrag till byggande av statlig farled infördes (prop. 2012/13:153, s. 18).

Det finns därför goda skäl att införa ett uttryckligt undantag även för kommuners och regioners bidrag till finansiering av flyglinjer med allmän trafikplikt. Det är en transportlösning som bedöms få stor regional betydelse och vara till nytta för ett större område än en enskild kommun. Det vore olyckligt om kommunala och regionala satsningar på flyglinjer med allmän trafikplikt skulle leda till ett oklart rättsläge och komplicerade proportionalitetsbedömningar i domstol.

Det bör krävas särskilda skäl för undantag från lokaliseringsprincipen

På samma sätt som gäller för bidrag till väg, järnväg och farleder bör det krävas särskilda skäl för att undantag från lokaliseringsprincipen ska få göras vid finansiering av flyglinjer med allmän trafikplikt. De skäl som enligt tidigare förarbeten bör motivera undantag är bl.a. att det projekt som bidraget ges till ska ha regional nytta för ett större område än varje enskild kommun och att den nya trafiklösningen måste medföra markant förbättrade kommunikationsmöjligheter i området (prop. 2008/09:21 s. 38 och prop. 2012/13:153 s. 19). Som exempel nämns att den kan bidra till kraftigt förbättrade transportmöjligheter som underlättar arbetspendling, skapa större arbetsmarknadsregioner, men också främja företagsetableringar och utveckling av befintliga företag. Det anges också att bidrag från en kommun eller ett landsting inte får ges till projekt i en helt annan del av landet.

De exempel på särskilda skäl som redovisas ovan bör gälla även i fråga om undantag från lokaliseringsprincipen för de nu aktuella flyglinjerna. Vad som i övrigt kan utgöra särskilda skäl får, vilket anges i de nämnda

förarbetena, avgöras i praxis och kan vid rättstillämpningen också komma att förändras beroende på utvecklingen i samhället.

6 Det finns behov av föreskrifter i förordning

Promemorians förslag

Det finns behov av föreskrifter som kompletterar ändringarna i lagen om vissa kommunala befogenheter.

Rapportens förslag

I rapporten finns inget förordningsförslag. Flera av de bestämmelser som föreslås i rapportens lagförslag motsvarar i sak promemorians förslag om en ny förordning.

Remissinstanserna

Flera remissinstanser är positiva till att Trafikverkets beslut rörande icke-statliga linjer ska gå att överklaga till regeringen, däribland *Halmstads, Karlstads, Malung-Sälens, Skellefteå och Sollefteå kommuner, Region Skåne och Sveriges Kommuner och Regioner. Konkurrensverket* bedömer att reglerna om medfinansiering ställer stora krav på Trafikverkets förmåga att uppskatta kostnaderna för de utökade kraven så att det inte blir en form av subvention. Det är också flera remissinstanser som har synpunkter på delar av Trafikverkets rapport som inte avser författningsförslag, bl.a. gäller det de tillgänglighetskriterier för beslut om allmän trafikplikt som Trafikverket identifierat och redovisar i bilaga 1 till rapporten.

Skälen för promemorians förslag

Det krävs kompletterande föreskrifter för prövningen hos Trafikverket

De ändringar som föreslås i lagen om vissa kommunala befogenheter gäller den utökade kompetensen för kommuner och regioner. Sådana bestämmelser måste finnas i lag (8 kap. 2 § 3 regeringsformen). Regler som inte faller inom det området och regler om verkställighet kan dock finnas i förordning (8 kap. 7 § regeringsformen). En ny förordning med förfaranderegler som styr processen hos Trafikverket bör därför tas fram.

Det är inte aktuellt att reglera de tillgänglighetskriterier för beslut om allmän trafikplikt som Trafikverket identifierat och redovisar i bilaga 1 till rapporten och som flera remissinstanser uttalar sig om. Utgångspunkten är, som hittills, att Trafikverket vid sin prövning i sak ska följa kraven i EU-lagstiftningen. Skillnaden är att bedömningar framöver kan komma att behöva göras av de förslag som kommer in från kommuner och regioner.

Processen för förslag om medfinansiering av statliga flyglinjer

Förslagen om medfinansiering av statliga flyglinjer och finansiering av nya icke-statliga flyglinjer behöver behandlas på olika sätt både i tid och till innehåll beroende på vilken typ av engagemang det rör sig om.

Om förslaget rör medfinansiering, exempelvis av fler flygstolar eller avgångar, behöver det komma in till Trafikverket innan Trafikverket beslutar om allmän trafikplikt för den aktuella trafiklinjen. Inledningsvis bör det därför regleras i förordningen att Trafikverket, innan beslut fattas om allmän trafikplikt för en trafikperiod, ska ge berörda kommuner och regioner tillfälle att yttra sig över den utredning som verket tar fram inför beslutet. Även lufttrafikföretag och flygplatser bör få tillfälle att yttra sig. Längden på remisstiden bör bestämmas av Trafikverket. Ett förslag om medfinansiering bör komma in till Trafikverket senast vid remisstidens utgång.

Inför prövningen av ett förslag om medfinansiering behöver vissa uppgifter finnas. Kommunen eller regionen bör därför ange vilken statlig flyglinje som berörs, vilka åtgärder som medfinansieringen avser, vilka ändringar som med anledning av åtgärderna behöver göras i den allmänna trafikplikten och underlag som visar att ändringarna är nödvändiga. När uppgifterna kommit in till Trafikverket, ska Trafikverket kontrollera att de föreslagna ändringarna inte påverkar statens flyglinjer negativt och att de är förenliga med EU:s lufttrafikförordning. Om inte dessa förutsättningar är uppfyllda, kan föreslagna åtgärder inte genomföras.

I rapporten föreslår Trafikverket att kostnaden för de åtgärder som medfinansieringen avser ska beräknas och meddelas kommunen eller regionen så att ett avtal kan ingås innan verket upphandlar trafiken. Förslaget innebär att den slutliga kostnaden för föreslagna åtgärder kan bli högre eller lägre än vad som beräknats. Trafikverket motiverar sitt förslag med vikten av förutsägbarhet och att det är rimligt att staten tar det ekonomiska ansvaret för en ökad kostnad, eftersom flyglinjer som kan komma i fråga för medfinansiering i huvudsak är ett statligt ansvar. Myndigheten menar även att det varken före eller efter upphandlingen av trafiken, går att säkerställa exakt hur stor del av en kostnadsökning som är hänförlig till de ändrade kraven.

Trafikverkets bedömningar är rimliga. Förutsägbarheten för kommuner och regioner bör ges företräde, särskilt mot bakgrund av att det inte heller i efterhand kommer att gå att säkerställa hur stor del av kostnaderna som kan hänföras till de föreslagna åtgärderna. Som *Konkurrensverket* påpekar i sitt remissyttrande är det dock viktigt att Trafikverkets beräkning av de ökade kostnaderna med anledning av tillkommande krav är så precisa som möjligt så att det säkerställs att kostnader inte subventioneras.

När Trafikverket har underrättat kommunen eller regionen om kostnader och att de föreslagna åtgärderna är möjliga att genomföra, ska ett avtal om medfinansiering ingås (jfr 2 kap. 11 § 1 förslaget om ändring av lagen om vissa kommunala befogenheter). För att inte Trafikverkets beslut om allmän trafikplikt för en statlig flyglinje ska fördröjas, bör en tidsram för avtalet bestämmas. Utgångspunkten bör vara förslaget i Trafikverkets rapport. Ett avtal bör ingås inom en månad från underrättelsen om kostnaden och om att medfinansiering är möjlig. Om Trafikverket och kommunen eller regionen inte har ingått ett avtal om medfinansiering inom

den tiden bör Trafikverket kunna fatta beslut om allmän trafikplikt utan hänsyn till förslaget om medfinansiering.

Det bör framgå av ett beslut om allmän trafikplikt ifall det avser en statlig flyglinje som en kommun eller region medfinansierar, och vilken kommun eller region det rör sig om.

Processen för förslag om finansiering av en ny icke- statlig flyglinje

Ett förslag från en kommun eller region om finansiering av en ny icke-statlig flyglinje bör när som helst under en trafikperiod kunna ges in till Trafikverket. När ett sådant förslag kommer in ska verket pröva om den föreslagna trafiklinjen kan omfattas av allmän trafikplikt enligt EU:s lufttrafikförordning. Kommunen eller regionen behöver därför bifoga ett underlag som visar att förutsättningarna för allmän trafikplikt enligt EU-förordningen är uppfyllda. Om den föreslagna linjen inte uppfyller kraven, kan förslaget inte bifallas. Om kraven uppfylls, bör det framgå av Trafikverkets beslut att det rör en icke-statlig trafiklinje för en viss kommun eller region och giltighetstiden för den allmänna trafikplikten, att vissa artiklar i EU:s luftfartsförordning ska följas och att beslutet om allmän trafikplikt kan omprövas (se nedan). Vidare bör det krävas att den som föreslagit linjen ska lämna samma information till Trafikverket och kommissionen i enlighet med EU:s lufttrafikförordning (artikel 17.9).

När Trafikverket har fattat beslut om allmän trafikplikt för den föreslagna linjen går all vidare hantering över till kommunen eller regionen. Det framgår av förslaget om ändring av lagen om vissa kommunala befogenheter att de måste följa bestämmelserna i EU:s lufttrafikförordning i den fortsatta processen. Det innebär bl.a. krav på offentligt anbudsförfarande vid upphandling (artikel 17).

Beslut att avslå förslag om allmän trafikplikt för en icke-statlig flyglinje bör kunna överklagas

Trafikverket föreslår att ett beslut om att avslå förslag till allmän trafikplikt för en icke-statlig flyglinje ska kunna överklagas till regeringen. Motiveringen är att ett överklagande inte skulle inverka negativt på verkets förutsättningar att uppfylla sitt uppdrag och att bedömningen av vad som är lämpligt ur ett nationellt perspektiv slutligt bör avgöras av regeringen. Däremot anser Trafikverket att det inte ska gå att överklaga avslag på beslut om medfinansiering av statliga flyglinjer. Verket gör bedömningen att förändringar av ett sådant beslut skulle kunna få påverkan på myndighetens förutsättningar att uppfylla sitt uppdrag. Bland annat skulle det kunna innebära att arbetet med upphandling försenas då det inte skulle vara klart vilka krav som ska gälla. Trafikverket påpekar att ett överklagande dessutom skulle kunna påverka samtliga linjer eftersom alla linjer upphandlas i en upphandling för att möjliggöra kostnadseffektiva anbud med s.k. samslingning (att två linjer med allmän trafikplikt flygs tillsammans med ett flygplan).

Ett beslut om att avslå förslag om allmän trafikplikt för en icke-statlig flyglinje bör kunna överklagas. Det kan finnas nationella perspektiv som lämpligen bör beaktas vid prövningen av ett sådant ärende. Av EU:s lufttrafikförordning framgår exempelvis att proportionaliteten mellan en pla-

nerad trafikplikt och en berörd regions behov av ekonomisk utveckling ska beaktas (artikel 6.3 a). Flera remissinstanser är positiva till förslaget.

Frågorna som ska bedömas vid prövningen av allmän trafikplikt är till stor del av lämplighetskaraktär och överprövningen bör därför göras av regeringen. Däremot bör det, i linje med Trafikverkets bedömning, inte införas någon möjlighet att överklaga beslut om att avslå förslag om medfinansiering av statliga flyglinjer.

Omprövning av beslut enligt EU:s lufttrafikförordning

Enligt EU:s lufttrafikförordning ska medlemsstaterna säkerställa att beslut som har fattats enligt artiklarna 16 och 17 kan omprövas om de strider mot unionsrätten eller nationella regler som genomför den rätten (artikel 18). Det bör därför införas en bestämmelse i den föreslagna förordningen som ger Trafikverket möjlighet att ompröva beslut av det slaget som anges i artikeln. Det torde främst vara beslut om allmän trafikplikt för de icke-statliga flyglinjerna som kan komma i fråga för sådan omprövning. Det bör anges i beslutet om allmän trafikplikt som rör sådana flyglinjer att det kan komma att omprövas för det fall att bestämmelserna som anges i EU:s lufttrafikförordning och övriga villkor som syftar till att följa bestämmelserna i den förordningen inte följs.

Om beslutet om allmän trafikplikt omprövas kan det få konsekvenser för avtal som en kommun eller region har ingått med ett lufttrafikföretag om att utföra lufttrafik. Anvisningar för en sådan situation finns i artikel 17.3 i EU:s lufttrafikförordning. Enligt den artikeln ska ett erbjudande att delta i ett offentligt anbudsförfarande och senare kontrakt bland annat omfatta de krav som gäller för den allmänna trafikplikten, regler för ändring och hävning av kontraktet, särskilt med hänsyn till oförutsedda förändringar, och sanktioner om kontraktet inte uppfylls. Kraven i EU:s lufttrafikförordning måste följas av kommuner och regioner. Det framgår av förslaget om ändring i lagen om vissa kommunala befogenheter.

7 Konsekvenser

Promemorians bedömning

Förslagen bedöms få positiva konsekvenser för kommuner och regioner och för flygbolag som har förutsättningar att lägga anbud vid en upphandling. Förslagen bedöms inte leda till annat än marginella kostnader för myndigheter och domstolar och bedömningen är dessa kostnader ryms inom ramen för befintliga anslag. Om antalet flygningar ökar genom förslagen bedöms klimatutsläppen från inrikesflyg bli något högre.

Rapportens bedömning

Rapportens bedömning överensstämmer i huvudsak med promemorians. I rapporten görs inte bedömningen att eventuella kostnader för myndigheter och domstolar blir marginella och ryms inom ramen för befintliga anslag.

Remissinstanserna

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar och rekommenderar att den kompletteras med en analys av lokala och nationella effekter om ett par kommuner eller regioner eller flera kommuner eller regioner väljer att nyttja möjligheten till nya flyglinjer.

Beskrivning av förslagen och de problem som förslagen syftar till att komma till rätta med

Förslagen syftar till att kommuner och regioner ska kunna komplettera utbudet av flyglinjer med allmän trafikplikt och på så sätt bidra till ökad tillgänglighet till områden där regelbunden linjetrafik inte kan bedrivas på kommersiella villkor. Det krävs lagändringar för att ge kommuner och regioner den möjligheten. Det behövs även en förordning som reglerar hanteringen hos Trafikverket.

Alternativa lösningar

Om ingen åtgärd vidtas kommer processen för införande av allmän trafikplikt och upphandling av flygtrafik att se likadan ut som i dag, dvs. kommuner och regioner kommer även fortsättningsvis att sakna möjlighet att upphandla eller bekosta flygtrafik.

Några alternativa tillvägagångssätt än att genomföra författningsregleringar för att möjliggöra för kommuner eller regioner att påverka de statliga flyglinjerna med allmän trafikplikt har inte identifierats. Utan författningsregleringar finns ingen sådan möjlighet.

När det gäller de icke-statliga flyglinjerna framhåller Trafikverket att ett alternativ är att kommuner och regioner självständigt beslutar om införande av allmän trafikplikt och därefter upphandlar trafiken på linjerna. En fördel skulle vara att kommuner och regioner då ges full rådighet över hela processen, inte bara upphandling och avtalsförvaltning. En nackdel, menar Trafikverket, skulle vara att det är svårt att göra en samlad analys av behov av enskilda flyglinjer om beslutanderätten är fördelad över samtliga kommuner och regioner. Det finns också en risk för väldigt olika tolkning av vad som är ett minimiutbud på varje linje och Trafikverket framhåller att och det då kan bli svårt att säkerställa förenlighet med EU:s lufttrafikförordning.

Ett annat alternativt tillvägagångssätt som Trafikverket identifierat är att verket beslutar om allmän trafikplikt och därefter upphandlar trafiken även på icke-statliga linjer. Trafikverket ser dock inga fördelar med ett sådant förfarande. En nackdel är däremot att Trafikverket i stor utsträckning skulle vara beroende av att samråda med kommunen eller regionen i egenkap av faktisk beställare av trafiken. En sådan hantering framstår som onödigt administrativt betungande för alla berörda, anser Trafikverket. Det skulle även bli mer tidskrävande än om kommunen eller regionen själv upphandlar trafiken och därigenom fördröja den tidpunkt då flygtrafiken kan vara på plats. Det är heller inte motiverat att begränsa rådigheten för den som är faktisk beställare och finansiär av trafiken på sådant sätt.

De alternativa lösningar som Trafikverket redovisar i sin rapport bör inte genomföras. Det bör fortsatt vara Trafikverket som beslutar om allmän trafikplikt. En enhetlig tillämpning av EU:s lufttrafikförordning skulle

annars äventyras. Efter beslut om allmän trafikplikt bör det vara kommuner och regioner som tar över processen. En förutsättning för nya flyglinjer är ju att kommunen eller regionen tar på sig fullt kostnadsansvar och då bör de också fullt ut ansvara för upphandling och avtalsförvaltning.

Konsekvenser för Trafikverket

Förslaget i förordningen innebär att kommunen eller regionens kostnad till följd av de utökade kraven vid medfinansiering beräknas på förhand, innan Trafikverket upphandlar trafiken. Det är dock först efter anbudsutvärdering som Trafikverket vet vad kostnaden för trafiken faktiskt landar på. Det finns inget förslag om justering av den ersättning som kommuner eller regioner ska utge beroende på utfallet i upphandlingen. Orsaken är att det inte går att säkerställa exakt hur stor del av kostnadsökningen som beror på de ändrade kraven. Förslaget innebär därför att Trafikverket tar risken för att trafiken blir dyrare än beräknat. Trafikverket tilldelas ett anslag för trafikavtal som är gemensamt för alla trafikslag. Förslaget innebär en ökad risk att de medel som Trafikverket tilldelats för trafikavtal inte räcker för att bekosta flygtrafiken på de statliga linjerna om åtgärderna till följd av medfinansieringen blir dyrare än beräknat. Trafikverket ser en risk för att man tvingas prioritera mellan de olika flyglinjerna för att välja ut vilka linjer de tilldelade medlen ska användas till, alternativt prioritera bort trafik inom andra trafikslag.

Det kommer att vara viktigt att Trafikverkets beräkning av de ökade kostnaderna med anledning av tillkommande krav bygger på god kunskap om flygupphandlingars kostnader och är så precisa som möjligt. Utfallet av upphandlingarna kommer att kunna gå åt båda hållen, att Trafikverket betalar mer än vad de tillkommande kraven faktiskt kostar eller att kommunen betalar mer. Det kommer dock inte att gå att i efterhand se vilken part som fick betala för mycket.

För det fall kommuner och regioner nyttjar den föreslagna möjligheten att bekosta och upphandla regelbunden flygtrafik uppstår ett ökat resursbehov hos Trafikverket. Det krävs resurser för att hantera förslag från kommuner och regioner om utökade krav i de statliga linjerna och om införande av allmän trafikplikt på ytterligare, icke-statliga, linjer. Frågan om kostnader har ställts till Trafikverket som meddelat att de sannolikt kommer att variera ganska mycket mellan åren. Ansökningar om utökning av allmän trafikplikt kommer att kunna göras vart fjärde år inför ny upphandling. Ansökningar om andra linjer kan komma varje år. Utifrån en översiktlig beräkning uppskattar verket att det behövs cirka 30 procent av en årsarbetskraft i genomsnitt, vilket skulle motsvara cirka 300 000 kronor om året. Kostnaden ryms inom ramen för befintligt anslag.

Konsekvenser för domstolar

Trafikverket anger i sin rapport att ett genomförande av förslaget skapar förutsättningar för fler upphandlingar av flygtrafik på icke-statliga linjer och det därför inte är osannolikt att antalet överklaganden ökar. Eftersom det inte är möjligt att förutse hur många kommuner eller regioner som har för avsikt att utnyttja möjligheten och genomföra en upphandling är bedömningen i nuläget att måltillströmningen bör bli mycket begränsad och

inte leda till annat än marginella kostnader för domstolarna. Eventuella kostnader bör rymmas inom ramen för befintliga anslag.

Konsekvenser för kommuner och regioner

Genom förslaget ges kommuner och regioner befogenhet att vid behov komplettera det statliga utbudet av flygtrafik. Det är alltså fråga om en möjlighet, och inte en skyldighet, för kommuner och regioner att bekosta ytterligare trafik.

Kommuner och regioner ska enligt förslaget ta fullt kostnadsansvar för den tillkommande trafiken, men det är enbart om möjligheten nyttjas som kostnader uppstår. Om möjligheten till medfinansiering av statliga flyglinjer nyttjas kommer det att vara fråga om kostnader dels i form av ersättning för exempelvis fler flygavgångar och dels administrativa kostnader kopplat till de resurser som krävs för hantering av ansökningar till Trafikverket. För icke-statliga linjer kommer det, utöver ersättning till lufttrafikföretag, även att uppstå administrativa kostnader för de resurser som krävs för hantering av upphandling och avtalsförvaltning. Det går dock inte i nuläget att uppskatta storleken på kostnaderna då de beror på i vilken omfattning kommuner och regioner utnyttjar möjligheten att komplettera flygutbudet och på förutsättningarna i det enskilda fallet.

Konsekvenser för företag

Trafikverket bedömer i sin rapport att det inte är möjligt att i nuläget uppskatta vilken inverkan ett införande av allmän trafikplikt på ytterligare linjer kan få för flygmarknaden och befintlig flygtrafik. Det beror på att det inte är möjligt att förutse hur många kommuner eller regioner som har för avsikt att utnyttja möjligheten och hur många flyglinjer som faktiskt får allmän trafikplikt i slutändan. Det skulle därför vara begränsad nytta att genomföra en sådan analys som *Regelrådet* föreslår. Trafikverket gör dock vissa bedömningar i rapporten. Enligt verkets mening går det sannolikt inte att utesluta att negativ inverkan kan uppstå för såväl statliga som kommersiella flyglinjer samt flygmarknaden som sådan. Allmän trafikplikt är i sig själv ett ingrepp i marknaden i och med att flygbolag inte kan trafikera linjen fritt i den omfattning som flygbolaget vill och därmed utgör ett hinder för befintlig, eller start av ny trafik. Med fler offentligt upphandlade linjer menar verket att risken ökar för att dessa linjer tar resenärer från linjer som inte är upphandlade och undergräver lönsamheten för den trafiken.

I rapporten gör Trafikverket bedömningen att de flygbolag som har förutsättningar att lägga anbud har fler möjligheter att få ett avtal vid en upphandling, vilket är positivt för dessa flygbolag. På kort och eventuellt även lång sikt skulle det dock, enligt verket, kunna få negativa konsekvenser såsom att det inte finns tillräckligt med aktörer med lämpliga flygplan. Beroende på om flygbolagen uppfattar kommuner och regioners engagemang som långsiktigt eller inte, kan det även påverka om man är villig att införskaffa fler flygplan för att möta behovet.

Beträffande flygmarknaden bedömer Trafikverket att direktlinjer till utrikes destinationer kan komma att försvaga Arlanda men också komma att påverka befintliga linjer till och från Arlanda.

Konsekvenser för miljö och klimat

Förslagen innebär bl.a. en möjlighet att finansiera nya flyglinjer. Om antalet flygningar ökar bedöms det leda till något högre utsläpp av växthusgaser.

Konsekvenser för statens budget

Förslaget kan innebära att vissa flygplatser får mer trafik. Detta bedöms ha endast en mindre påverkan på flygplatsernas ekonomi och påverkar ej storleken på det anslag i statsbudgeten som finansierar ersättning till kommunala och privata flygplatser. Förslaget innebär en ökad risk att de medel som Trafikverket tilldelats för trafikavtal inte räcker för att bekosta flygtrafiken på de statliga linjerna om åtgärderna till följd av medfinansieringen blir dyrare än beräknat.

8 Ikraftträdande

Promemorians förslag

Lagändringarna och den nya förordningen ska träda i kraft den 1 april 2027.

Rapportens förslag

I rapporten finns inget förslag på datum för ikraftträdande.

Skälen för promemorians förslag

Beslut om allmän trafikplikt för statliga flyglinjer fattas av Trafikverket för en trafikperiod om fyra år i taget. Eftersom nästa avtalsperiod avser åren 2027–2031 kommer förslagen i promemorian inte att påverka de statliga flyglinjer som upphandlas för den perioden. Ett ikraftträdande i närtid kommer däremot att kunna påverka möjligheten för kommuner och regioner att finansiera och upphandla nya flyglinjer och därför bör lagändringarna och den nya förordningen träda i kraft den 1 april 2027.

9 Författningskommentar

1 kap.

2 § Det krav på anknytning till kommunens eller regionens område eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) gäller inte vid tillämpning av följande bestämmelser i denna lag:

- 2 kap. 3 § om medfinansiering av vissa projekt,
- 2 kap. 4 § om bistånd till utländska studerande,
- 2 kap. 10 § om kompensation till enskilda inom socialtjänsten,
- 3 kap. 2 § om sjuktransporter,
- 3 kap. 3 § om kollektivtrafik,
- 3 kap. 7 § om samhällsorientering,

- 4 kap. 1 § om turism, och
- 5 kap. om tjänsteexport och internationellt bistånd.

Det krävs särskilda skäl för undantag från kravet på anknytning vid tillämpning av

– 2 kap. 1 § om bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för, till byggande av järnväg som en region ansvarar för och till anläggande av statlig farled, *och*

- 2 kap. 11 § om finansiering av flyglinjer med allmän trafikplikt.

I paragrafen föreskrivs att det krav på anknytning till kommunens eller regionens område eller dess medlemmar som anges i 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) inte gäller vid tillämpningen av vissa bestämmelser i lagen. Övervägandena finns i avsnitt 5.

I paragrafens *andra stycke* införs en komplettering som innebär undantag från kravet på anknytning i 2 kap. 1 § kommunallagen vid kommunal och regional finansiering av flyglinjer med allmän trafikplikt. Det nya undantaget gäller om det finns särskilda skäl. Med särskilda skäl avses samma skäl som redovisas i fråga om bidrag till väg, järnväg och farleder (se prop. 2008/09:21, s. 38 och 93 och prop. 2012/13:153 s. 19). De kompletterande åtgärder eller de nya flyglinjer som medfinansieringen eller finansieringen avser, ska alltså ha regional nytta för ett större område än varje enskild kommun och den nya trafiklösningen måste medföra markant förbättrade kommunikationsmöjligheter i området. Som exempel nämns i förarbetena att trafiklösningen kan bidra till kraftigt förbättrade transportmöjligheter som underlättar arbetspendling, skapa större arbetsmarknadsregioner, men också främja företagsetableringar och utveckling av befintliga företag. Det anges också att bidrag från en kommun eller ett landsting (numera region) inte får ges till projekt i en helt annan del av landet. Se kommentaren till 2 kap. 11 § i fråga om uttrycket allmän trafikplikt.

2 kap.

Finansiering av flyglinjer med allmän trafikplikt

11 § Kommuner och regioner får ingå avtal med

1. staten om att medfinansiera statliga flyglinjer, under förutsättning att flyglinjerna omfattas av allmän trafikplikt som har beslutats i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen, och

2. lufttrafikföretag om att finansiera och utföra lufttrafik på flyglinjer, under förutsättning att flyglinjerna omfattas av allmän trafikplikt som har beslutats i enlighet med förordning (EG) nr 1008/2008 och att bestämmelserna i den förordningen följs.

I paragrafen, som är ny, regleras möjligheten för kommuner och regioner att medfinansiera eller finansiera flyglinjer som omfattas av allmän trafikplikt. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Regleringen medför endast möjligheter för kommuner och regioner, inga skyldigheter. Kompletterande föreskrifter finns i förordning.

Första punkten innebär en möjlighet för kommuner och regioner att vara med och finansiera exempelvis fler flygstolar eller fler avgångar på en statlig flyglinje som omfattas av allmän trafikplikt. En förutsättning för

medfinansiering är att de åtgärder som kommuner och regioner föreslår är förenliga med regleringen av allmän trafikplikt som finns i artikel 16 och 17 i förordning (EG) nr 1008/2008. Allmän trafikplikt beslutas av Trafikverket som även har uppgiften att upphandla statligt finansierade flyglinjer.

Andra punkten innebär att kommuner och regioner får finansiera och träffa avtal med lufttrafikföretag om nya flyglinjer. En förutsättning är att Trafikverket har beslutat om allmän trafikplikt i enlighet med förordning (EG) nr 1008/2008. Efter att beslut om allmän trafikplikt har fattats går ansvaret för den fortsatta processen över till kommunen eller regionen. Bestämmelsen innebär därför en utvidgning av kompetensen i förhållande till 2 kap. 2 § kommunallagen där det anges att kommuner och regioner inte får ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun, en annan region eller någon annan ska ha hand om. Den innebär även en utvidgning av kompetensen i förhållande till 2 kap. 8 § andra stycket kommunallagen, enligt vilken individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det. Bestämmelserna i förordning (EG) nr 1008/2008 måste följas av kommuner och regioner vid upphandlingen. Det innebär att bl.a. kraven på offentligt anbudsförfarande i artikel 17 gäller. Även EU:s statsstödsregelverk kan vara tillämpligt. Att villkoren i EU:s lufttrafikförordning efterlevs innebär inte att den ersättning som utbetalas till ett flygbolag är förenlig med statsstödsreglerna som alltid gäller.

Lag om medfinansiering och upphandling av regelbunden lufttrafik m.m.

1 kap. Allmänna bestämmelser

Lagens tillämpningsområde m.m.

1 § Denna lag reglerar kommuner och regioners möjlighet att medfinansiera en statlig flyglinje och att finansiera och ingå avtal om egna regionala, interregionala eller internationella flyglinjer (icke-statlig flyglinje).

2 § I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen (EU:s lufttrafikförordning) finns bestämmelser om medlemsstatens möjligheter att vidta åtgärder för att säkerställa tillgänglighet med hjälp av regelbunden lufttrafik på ett sätt som är förenligt med unionsrätten.

3 § Trafikverket är behörig myndighet enligt 3 § förordning (1994:1808) om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område att utföra de uppgifter som åligger Sverige enligt artiklarna 16 och 17 i EU:s lufttrafikförordning.

Trafikverket beslutar om allmän trafikplikt på en flyglinje både vad gäller statliga och icke-statliga flyglinjer. Trafikverket ska enligt 12a § förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket ingå och ansvara för statens avtal om flygtrafik (statlig flyglinje).

För de icke-statliga flyglinjerna ska kommun och region ha behörighet, enligt bestämmelserna i denna lag, att ingå och ansvara för avtal om flygtrafik och utföra uppgifter enligt artikel 16.9, 16.12 och 17 i EU:s lufttrafikförordning.

Definitioner

4 § I denna lag avses med allmän trafikplikt, flygplats, EG-lufttrafikföretag, lufttrafikföretag, offentligt anbudsförfarande och regelbunden lufttrafik detsamma som i EU:s lufttrafikförordning.

5 § I denna lag avses med lokal myndighet en kommun eller en region som har behörighet enligt 2 kap. 1 § i denna lag.

2 kap. Ansvar inom ett län

1 § Regionen och kommunerna inom ett län har gemensam behörighet. Regionen och kommunerna får dock komma överens om att antingen regionen eller kommunerna ska ha behörighet.

2 § Om regionen och kommunerna i samma län har kommit överens om att regionen ensam ska ha behörighet, får kommunerna lämna ekonomiskt bidrag till varandra, om det behövs för kostnadsutjämningen mellan kommunerna.

3 § Om en region ensam ska ha behörighet, får en kommun inom länet träffa avtal med regionen om ekonomiskt bidrag för regelbunden lufttrafik på statliga och icke-statliga flyglinjer.

3 kap. Statliga flyglinjer

1 § Trafikverket ska analysera nödvändigheten av allmän trafikplikt. Denna analys, inklusive bedömningar och förslag till åtgärder, ska redovisas i en utredning. Trafikverkets utredning ska omfatta behovet av statliga åtgärder som är nödvändiga utifrån ett nationellt tillgänglighetsperspektiv. Trafikverkets förslag ska vara förenligt med EU:s lufttrafikförordning.

Trafikverket ska under utredningen samråda med berörda kommuner, regioner, lufttrafikföretag och flygplatser.

Innan Trafikverket fattar beslut om allmän trafikplikt ska berörda kommuner, regioner, lufttrafikföretag och flygplatser ges tillfälle att yttra sig över Trafikverkets utredning. Synpunkter ska ha inkommit inom den remisstid som Trafikverket anger, vilken ska vara minst en månad.

2 § Lokal myndighet som vill föreslå ändring av den allmänna trafikplikten ska ge in förslaget till Trafikverket senast vid remisstidens utgång. Av förslaget ska framgå vilken statlig linje som avses, föreslagen ändring (vilket krav i den allmänna trafikplikten som ska ändras och på vilket sätt) samt underlag som visar att ändringen är nödvändig.

3 § Trafikverket ska pröva att den föreslagna ändringen inte påverkar statens flyglinjer negativt och om den är förenlig med EU:s lufttrafikförordning.

4 § Trafikverket ska underrätta den lokala myndigheten om ifall den allmänna trafikplikten för flyglinjen kan ändras i enlighet med förslaget.

Om den allmänna trafikplikten kan ändras ska bindande överenskommelse om ekonomiskt bidrag tecknas mellan Trafikverket och den lokala myndigheten inom en månad från Trafikverkets besked om att den föreslagna ändringen är möjlig samt kostnad för ändringen.

Om bindande överenskommelse inte ingåtts inom den föreskrivna tiden kan Trafikverket fatta beslut om allmän trafikplikt utan hänsyn till den lokala myndighetens föreslagna ändringar.

5 § Trafikverket ska i beslutet om allmän trafikplikt ange att det är en statlig flyglinje.

4 kap. Icke-statliga flyglinjer

1 § Lokal myndighet har möjlighet att utifrån ett regionalt behov föreslå allmän trafikplikt på regionala, interregionala eller internationella flyglinjer. Förslag om allmän trafikplikt ska ges in till Trafikverket tillsam-

mans med underlag som visar att trafiken är nödvändig, att förutsättningar för allmän trafikplikt enligt EU:s lufttrafikförordning är uppfyllda samt att finansiering för upphandling av regelbunden lufttrafik finns. Bilaga 1

2 § Trafikverket ska pröva om den föreslagna allmänna trafikplikten är lämplig och förenlig med EU:s lufttrafikförordning.

3 § Trafikverket ska i beslutet om allmän trafikplikt ange att det är en icke-statlig flyglinje, giltighetstiden för den allmänna trafikplikten, samt namnet på den lokala myndigheten.

4 § § Om förutsättningarna i artikel 16.9 i EU:s lufttrafikförordning är uppfyllda får den lokala myndigheten efter offentligt anbudsförfarande, enligt artikel 17 i EU:s lufttrafikförordning, ingå avtal med ett EG-lufttrafikföretag om att utföra regelbunden lufttrafik med ensamrätt på flyglinjen.

5 § I samband med att den lokala myndigheten informerar kommissionen enligt artikel 17.9 i EU:s lufttrafikförordning ska Trafikverket erhålla samma information.

6 § Om den regelbundna lufttrafiken upphör ska den lokala myndigheten snarast informera Trafikverket om den har för avsikt att fortsatt ingå avtal om regelbunden lufttrafik på flyglinjen. Om inte ska Trafikverket fatta beslut om att den allmänna trafikplikten på flyglinjen ska upphöra att gälla om detta inte är uppenbart obehövligt.

5 kap. Överklagande

1 § Trafikverkets beslut enligt 4 kap. 2 § får överklagas till regeringen.

Övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den [dag, månad, år].

Förteckning över remissinstanser som har yttrat sig över Trafikverkets rapport Ökat regionalt inflytande avseende flyglinjer med allmän trafikplikt

Remissyttranden har lämnats av:

- Luftfartsverket, Naturvårdsverket, Regelrådet, Statens energimyndighet, Tillväxtanalys, Trafikanalys, Transportstyrelsen och Upphandlingsmyndigheten,
- Borlänge, Hagfors, Halmstads, Härjedalens, Jönköpings, Karlstads, Kiruna, Kramfors, Kristianstads, Luleå, Lycksele, Malung-Sälens, Nyköpings, Ronneby, Skellefteå, Sollefteå, Stockholms, Storumans, Sundsvalls, Trollhättans, Umeå, Vilhelmina, Växjö, Ängelholms, Örnsköldsviks och Östersunds kommuner,
- Region Dalarna, Region Halland, Region Jämtland Härjedalen, Region Jönköpings län, Region Kalmar län, Region Kronoberg, Region Norrbotten, Region Skåne, Region Stockholm, Region Sörmland, Region Värmland, Region Västerbotten, Region Västernorrland och Region Östergötland,
- Norrbottens Handelskammare, Svenska flygbranschen, Svenska regionala flygplatser, Svenskt Näringsliv och Sveriges Kommuner och Regioner, och
- AOPA, Företagarna, Kalmar Öland Airport AB och Swedavia.

Därutöver har yttranden inkommit från Konkurrensverket och Region Gotland.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter:

- Arvidsjaur, Eskilstuna, Gotlands, Gällivare, Göteborgs, Kalmar, Linköpings, Malmö, Mora, Norrköpings, Pajala, Timrå, Torsby, Västerås och Örebro kommuner,
- Region Blekinge, Region Gävleborg, Region Uppsala, Region Västmanland, Region Örebro och Västra Götalandsregionen,
- Grön Flygplats, Kungliga Svenska Aeroklubben KSAK, Näringslivets transportråd, Svenska Handelskammarförbundet, Svenskt Flyg, Sveriges export- och investeringsråd (Business Sweden), och
- Amapola Flyg AB, Aviation Capacity Resources AB, BRA Sverige AB, Grafair Flight Management AB, Jonair Affärsflyg AB, Norwegian Air Sweden AB, Scandinavian Airlines Systems AB och Västflyg AB.