

Nr 14.

Andra kammarens tredje tillfälliga utskotts utlåtande i anledning av väckt motion angående allmänna riktlinjer för tilldelning av koncession för bedrivande av luftfart med svenska luftfartyg.

I en inom andra kammaren väckt, till dess tredje tillfälliga utskott hänvisad motion nr 248, har herr *Ohlin* föreslagit, att riksdagen ville hos Kungl. Maj:t hemställa, att Kungl. Maj:t ville underställa riksdagens prövning allmänna riktlinjer för tilldelningen av koncession för bedrivande av luftfart med svenska luftfartyg.

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till den inom första kammaren väckta, likalydande motionen I: 155.

Frågan om tillstånd att bedriva yrkesmässig luftfart regleras i kungl. förordningen den 26 maj 1922 om luftfart. 33 § sagda förordning lyder:

»För utövning av luftfart i regelbunden trafik å viss luftfartsled (linjefart) eller anläggning av flygplats till allmänt bruk erfordras, där annan än staten skall utöva driften, särskilt tillstånd av Konungen. För utövning av annan luftfart mot ersättning erfordras tillstånd av luftfartsmyndigheten.»

Över motionen ha yttranden inhämtats från kommerskollegium, luftfartsstyrelsen och länsstyrelsen i Göteborg och Bohus län.

Kommerskollegium har i sin tur hört handelskamrarna i Stockholm, Göteborg och Malmö, Sveriges redareförening, rederiaktiebolaget Svenska Lloyd samt aktiebolaget Aerotransport.

Handelskamrarna i Stockholm och Göteborg samt Sveriges redareförening och rederiaktiebolaget Svenska Lloyd ha funnit det angeläget, att statsmakternas avsikter med avseende å tilldelningen av koncession för bedrivande av luftfart med svenska luftfartyg mellan Sverige och utlandet klarläggas. Nämnade organisationer och företag ha betonat vikten av fri konkurrens för befrämjande av utvecklingen inom lufttrafikens område och motsatt sig införande av monopol. — Handelskammaren i Malmö har förutsatt, att en översyn av 1922 års förordning om luftfart vore erforderlig icke minst för att bringa dess bestämmelser i överensstämmelse med de internationella konventioner, till vilka vårt land anslutit sig. I samband härmed syntes det enligt han-

delskammarens mening vara lämpligt, att även frågan om de allmänna riktlinjerna för beviljande av koncession för bedrivande av luftfart med svenska luftfartyg upptoges till behandling och underställdes riksdagen. — Aktiebolaget Aerotransport har ifrågasatt, huruvida icke spörsmålet om ett principbeslut i förevarande ämne vore för tidigt väckt med hänsyn till de inom den internationella luftfarten rådande labila förhållandena.

Därest svensk reguljär luftfart skulle kunna bedrivas på ett ekonomiskt vederhäftigt och ur trafiksäkerhetssynpunkt fullt tillfredsställande sätt, vore det enligt Aerotransport nödvändigt — i likhet med vad fallet vore i fråga om järnvägstrafik och yrkesmässig biltrafik — att vid meddelande av koncession för linjeluftfart hänsyn toges till föreliggande trafikbehov. Den trafik, som bolaget jämte främmande länders flygföretag bedreve mellan Sverige och det övriga Europa, vore för närvarande mer än tillräcklig för fyllande av det befintliga trafikbehovet, och en icke ringa ökning av detta behov kunde uppstå, innan krav på ökat tonnage inträdde.

För egen del framhåller kommerskollegium, att statsmakterna vid meddelandet av författningsföreskrifterna om tillståndsgivning i fråga om luftfart icke ur andra synpunkter än säkerhetskravet tagit ställning till spörsmålet om riktlinjerna för beviljandet av dylikt tillstånd. Vidare anför kollegium i huvudsak följande.

Svensk linjetrafik på utlandet har sålunda alltsedan år 1925, då en mera omfattande dylik trafik kom till stånd, omhänderhaftas av AB Aerotransport, dock att under de senare åren Svensk interkontinental lufttrafik Aktiebolag haft tillstånd till luftlinjetrafik mellan Sverige och Nord- och Sydamerika. Detta senare bolag har emellertid i huvudsak saknat egen trafikorganisation, och trafikflygningen för dess del har utförts av AB Aerotransport. Sistnämnda bolag har även ensamt ombesörjt den inrikes luftlinjetrafiken, bortsett från en kort period innan denna trafik fått någon större omfattning. Att den svenska luftlinjetrafiken på detta sätt koncentrerats till ett företag sammanhänger med att ett betydande ekonomiskt understöd från statens sida varit erforderligt för att möjliggöra tillkomsten av en svensk reguljär trafikflygning och gentemot utländsk konkurrens hävda de svenska intressena av svensk flygtrafik på de för oss mera betydelsefulla förbindelselederna. AB Aerotransport har årligen sedan år 1925 och till helt nyligen åtnjutit statssubvention. År 1935, då en väsentlig ökning av statens bidrag erfordrades för att genomföra en önskvärd utvidgning av den svenska lufttrafiken, inträdde staten såsom huvuddelägare i bolaget. Då det under detta utvecklingskede icke varit att förvänta, att enskilda företag skulle kunna utan statsunderstöd uppehålla den svenska linjetrafiken, helst som de konkurrerande utländska företagen åtnjoto stora subventioner från sina resp. länder, har det framstått såsom lämpligast, att den svenska luftlinjetrafiken icke splittrades på flera företag utan utövades av ett enda företag. Härvid torde statsmakterna icke ha tagit ställning till spörsmålet, huruvida och i så fall under vilka förutsättningar den monopolställning, som detta företag sålunda erhållit, borde bestå även framdeles, sedan luftfarten nått en sådan utveckling, att statssubvention icke längre erfordrades.

Lufttrafiken har under de senare åren uppnått en mycket betydande omfattning och blivit ett alltmer utnyttjat trafikmedel, och det synes vara anledning antaga, att denna utveckling kommer att fortgå. Under dessa år liksom tidigare har AB Aerotransport nedlagt ett synnerligen förtjänstfullt arbete för att stärka den svenska luftlinjetrafikens ställning. Det måste emellertid anses vara ett betydelsefullt samhällsintresse att den enskilda företagsverksamheten, då förhållandena giva möjlighet härtill, får tillfälle att deltaga i den fortsatta utvecklingen av luftlinjetrafiken. Såsom i flertalet av de till kollegium ingivna yttrandena framhållits finnas stora förutsättningar för att det enskilda initiativet borde kunna få en mycket stor betydelse för denna utveckling liksom fallet varit i fråga om den svenska linjesjöfarten. Icke minst flera rederiföretag torde med de erfarenheter de byggt upp ha goda förutsättningar att även på luftlinjetrafikens område göra en värdefull insats.

Kollegium delar sålunda i princip den uppfattning, varåt flertalet av de hörda organisationerna givit uttryck, att monopol å svensk luftlinjetrafik icke bör beredas något företag. I likhet med dessa organisationer finner Kollegium det också av vikt, att klarhet vinnes om de allmänna riktlinjerna för tilldelningen av koncession för bedrivande av luftfart med svenska luftfartyg.

Luftfartsstyrelsen anför huvudsakligen:

Frågan om beviljandet av luftfartskoncessioner kan enligt luftfartsstyrelsens mening icke betraktas såsom ett fristående problem utan måste inordnas i ett större sammanhang. En otvetydig tendens att i viss mån använda luftfarten såsom ett politiskt och ekonomiskt instrument kan numera förmärkas, och den strävan efter fullständig frihet i luften även för linjetrafiken, som vid avslutandet år 1944 av de s. k. Chicagoöverenskommelserna varmt stöddes av bland annat Amerikas Förenta Stater, Holland och Sverige, har numera rönt motstånd i flertalet länder. Antalet stater som anslutit sig till överenskommelsen angående internationell lufttrafik, omfattande de s. k. fem friheterna, är för närvarande endast elva, sedan bl. a. Förenta Staterna för sin del uppsagt nämnda överenskommelse. En gradvis förskjutning i stormakternas luftfartspolitik har sålunda inträtt under det senaste året, och någon stabilisering av betraktelsesättet i fråga om luftens frihet kan ännu icke förmärkas. Inom den provisoriska internationella luftfartsorganisationen pågår arbetet med att söka ernå en multilateral luftfartsöverenskommelse, men innan resultat härutinnan kan påräknas, torde ännu åtskillig tid komma att förflyta. I de luftfartsavtal av bilateral karaktär, som i avvaktan på träffandet av en multilateral konvention ingås staterna emellan, förutsättes regelmässigt en särskild prövning rörande tillstånd till regelbunden luftfart, under det att övrig yrkesmässig luftfart liksom privatflygning vanligen lämnas större rörelsefrihet.

Av det anförda framgår, att betydande svårigheter föreligga att nu fastställa allmänna riktlinjer för koncessionstilldelningen. Det synes emellertid skäligt, att företag, som inriktat eller önska inrikta sin verksamhet på yrkesmässig luftfart, i den mån så är möjligt erhålla klarhet — med tanke på planering för framtiden, materialanskaffning m. m. — rörande de grunder som, såvitt nu kan bedömas, komma att tillämpas vid behandlingen av hithörande frågor. Med hänsyn härtill anser sig luftfartsstyrelsen böra för sin del biträda den av motionärerna gjorda framställningen.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län tillstyrker motionen på skäl, som angivits av handelskammaren i Göteborg.

I anledning av en av herr Hagberg i Malmö den 15 januari 1947 till chefen för kommunikationsdepartementet riktad interpellation angående motiven till regeringens vägran att lämna Svenska Lloyd koncession på flyglinjen mellan Göteborg och London anförde denne i sitt svar bl. a. följande:

Vid prövning av dylika ärenden har Kungl. Maj:t att ta hänsyn till icke allenast i ämnet gällande svensk lagstiftning utan även för Sverige gällande internationella överenskommelser i ämnet.

Såvitt angår lufttrafik mellan Sverige och Storbritannien, måste därvid särskilt beaktas den luftfartsöverenskommelse, som efter långvariga förhandlingar träffats den 27 november 1946 mellan de båda staterna. Överenskommelsen tillerkänner Sverige i förhållande till England i stort sett samma rättigheter som enligt den s. k. Bermudasöverenskommelsen tillkomma Amerikas Förenta Stater. I överenskommelsen stadgas bland annat, att syftet med den trafik, som ombesörjes i enlighet med överenskommelsen, i främsta rummet skall vara att tillhandahålla en trafikkapacitet som är lämpligt avvägd (adequate to) mot trafikbehovet mellan det land, som vederbörande trafikföretag tillhör, och det land som utgör trafikens slutmål. Täta överläggningar och ett intimt samarbete skola äga rum mellan luftfartsmyndigheterna i de båda länderna för att övervaka att de principer och särskilda bestämmelser, som innehållas i överenskommelsen, bevaras och iakttagas.

Ur den synpunkt, varom nu är fråga, innebär anförda bestämmelse, att antalet lufttrafiklägenheter mellan Sverige och England icke är en kvantitet, som kan från svensk sida godtyckligt ökas eller minskas. I stort sett skall nämligen denna kvantitet så noga som möjligt anpassas efter trafikbehovet mellan de båda länderna. Det står visserligen Sverige fritt att vid sidan av ABA och SILA, vilka i första hand nämnts såsom blivande utövare av de rättigheter, som enligt överenskommelsen skola tillkomma svenska lufttrafikföretag, insätta även andra svenska lufttrafikföretag, men detta kan icke ske utan att den trafikkvantitet, som tillerkännes det nya trafikföretaget, går så att säga i avräkning på den samlade trafikkvantitet, som tillkommer Sverige. I förevarande fall betyder detta, att ett nytt svenskt företag icke kan insättas och ombesörja lufttrafik mellan Sverige och England utan motsvarande inskränkning i den av ABA redan förut bedrivna trafiken.

En våldsamt upprustning för konkurrens om den civila luftfarten pågår för närvarande bland praktiskt taget alla de nationer, som icke genom krigets utgång avskurits från möjligheterna att deltaga däri. Stora ansträngningar hava gjorts för att genom internationella överenskommelser finna en gemensam formel för att på förhand begränsa verkningarna av denna konkurrens. Sedan dessa försök definitivt strandat å Chicagokonferensen 1944, har intet annat botemedel i detta avseende hittills kunnat ernås än bilaterala överenskommelser. För att erhålla största möjliga styrka i den blivande konkurrenskampen ha praktiskt taget alla stater starkt begränsat antalet företag, som tillerkänts rätt att bedriva regelbunden internationell luftfart. I England har rätten till bedrivande av dylik trafik överlämnats

till tre helt statsägda och noggrant statskontrollerade företag, av vilka ett (British European Airways Corporation) erhållit ensamrätt till dylik trafik inom Europa, under det att de båda övriga mellan sig dela trafiken inom imperiet och världen i övrigt. Med nu nämnda undantag hava, så vitt känt är, samtliga europeiska stater begränsat rätten till sådan trafik varom nu är fråga till ett enda, privat eller statsägt företag. I fråga om Amerika kan med visshet sägas, att, med tillämpning av den ytterligt stränga behovsprövning som i Amerika föregår meddelandet av ett nytt trafiktillstånd, skulle en uppdelning av det trafikunderlag, som ett land med 6 miljoner invånare erbjuder, på två eller flera trafikföretag för internationell trafik icke kunna ifrågakomma.

Vid den tidpunkt, då staten genom övertagandet av det väsentliga aktiekapitalet i ABA och genom garanterande av ansevärd subventioner övertog det ekonomiska ansvaret för dess verksamhet, fanns i landet intet annat företag för bedrivande av luftlinjetrafik och kunde, med hänsyn till då rådande förutsättningar för dylik trafiks bedrivande, icke heller förväntas uppkomma. I realiteten innebar därför statens inköp av ABA att staten inträdde såsom ensamföretagare av svensk linjeluftfart och att den förväntades komma att förbli detta. Denna sin faktiska monopolställning har staten emellertid icke bevarat, då nämligen staten dels medgivit det privatägda SILA koncession å ett vidsträckt linjenät i transkontinental trafik, fallande utom det verksamhetsfält, som ABA ansetts böra betjäna, och dels, genom luftfartsstyrelsen, som i dylikt fall är behörig myndighet, medgivit trafiktillstånd åt ett antal flygtrafikföretag, som ägna sig åt annan yrkesmässig luftfart än linjefart. Det må emellertid erinras, att upprättandet av ett vid sidan av ABA opererande lufttrafikföretag för linjetrafik framkallat betänkligheter från riksdagens sida och att riksdagen förra året förklarar sig ifrågasätta ändamålsenligheten av att ledningen av den kommersiella svenska lufttrafiken handhaves av två företag, av vilka det ena till större delen är statsägt, och det andra har uteslutande privata intressenter. Riksdagen förklarade sig anse angeläget, att frågan om sammanslagning av de båda bolagen ägnades fortsatt uppmärksamhet.

Då fråga är om beviljande av koncession för en ifrågasatt ny järnvägs- eller omnibuslinje — brukar avgörande betydelse tillmätas frågan om trafikbehovet. Med detta uttryck förstås då givetvis icke den enskilde sökandens behov att få bedriva trafiken utan behovet av det nya trafikmedlet från allmänhetens och det allmännas synpunkt sett. Ett sådant behov kan i alla händelser icke åberopas i detta fall. Med de resurser, varöver ABA och det statsägda engelska företaget redan nu förfoga och som befinna sig i utökning, råder intet tvivel om att de komma att vara i stånd att avverka hela den trafikkvantitet som kan komma att erbjuda sig å denna sträcka. Enligt vissa av ABA åberopade siffror, på vilka jag icke anser mig böra här ingå i detalj, skulle till och med den nu befintliga trafikkapaciteten å linjen icke vara tillfredsställande utnyttjad.

Svenska Lloyds motiv för sökande av ifrågavarande koncession är huvudsakligen farhåga för att tillkomsten av ifrågavarande luftfartslinje skulle omöjliggöra eller avsevärt försvåra beståndet eller utvecklingen av Svenska Lloyds sjöfartslinje på England. Ehuru på förut anförda skäl frågan om koncessions medgivande i främsta rummet bör bedömas ur samhällsekonomiska synpunkter, kunde det medgivas, att detta skäl förtjänar och där-

för även har ägnats allvarligt beaktande. All hittills tillgänglig erfarenhet tyder emellertid på att anledning till sådan farhåga icke föreligger.

För egen del får *utskottet* anföra följande.

Enligt gällande bestämmelser erfordras för utövning av luftfart i regelbunden trafik å viss luftfartsled (linjefart), där annan än staten skall utöva driften, särskilt tillstånd av Kungl. Maj:t. För utövning av annan luftfart mot ersättning erfordras tillstånd av luftfartsmyndigheten. Frågan om beviljande av luftfartskoncessioner är, såsom luftfartsstyrelsen framhållit, icke ett fristående problem utan måste inordnas i ett större sammanhang. Sålunda kunna icke allenast nationella synpunkter få vara avgörande vid dylika ärendens behandling utan även internationella hänsyn måste vinna beaktande. Det sagda gäller främst linjefarten och såvitt framgår av motionens motivering avse motionärerna med sitt yrkande närmast dylikt slag av lufttrafik. Frågan om vilka principer, som för framtiden böra vara normgivande för utövandet av internationell lufttrafik, är för närvarande föremål för behandling inom den provisoriska internationella luftfartsorganisationen. Någon enighet synes hittills icke hava uppnåtts på förevarande område, och det torde förflyta åtskillig tid, innan något resultat av det internationella samarbetet kan föreligga. Under sådana förhållanden finner utskottet, att betydande svårigheter måste anses föreligga att nu fastställa allmänna riktlinjer för koncessionstilldelningen. Även om det kunde anses skäligt att företag, som inriktat eller önska inrikta sin verksamhet på yrkesmässig luftfart, så snart som möjligt erhålla klarhet rörande de grunder, som komma att tillämpas i hithörande frågor, anser utskottet det därför ej möjligt att för det närvarande tillmötesgå motionärernas hemställan.

Frågan om det nuvarande koncessionsförfarandet och riktlinjerna härför har utskottet icke funnit anledning att närmare pröva.

Utskottet hemställer,

att motionen II: 248 icke måtte föranleda någon andra kammarens åtgärd.

Stockholm den 8 maj 1947.

På utskottets vägnar:

L. O. SKANTZE.

Närvarande: se under utlåtandet nr 12.