

Nr 190

Utlåtande i anledning av väckta motioner om utredning angående luftfartsverkets ställning m. m.

(4:e avd.)

I två likalydande motioner, väckta den ena inom första kammaren av herr *Söderquist m. fl.* (I: 61) och den andra inom andra kammaren av fru *Sandström m. fl.* (II: 75) har hemställts, att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t anhålla om en grundlig och allsidig utredning av det svenska luftfartsverkets ställning, ekonomiska förhållanden och framtida målsättning och att resultatet av denna utredning måtte föreligga så snart som möjligt.

Beträffande de skäl motionärerna anfört till stöd för sina yrkanden torde hänvisas till motionen II: 75.

Över motionerna har yttranden inhämtats från luftfartsstyrelsen, Scandinavian Airlines System (SAS), Landsorganisationen i Sverige, Sveriges industriförbund, Sveriges lantbruksförbund och Tjänstemännens centralorganisation. Vidare har AB Linjeflyg till utskottet inkommit med en skrift i ämnet.

Luftfartsstyrelsen erinrar inledningsvis om att förevarande problemkomplex innefattar tre huvudelement, nämligen dels sättet för redovisningen av statens utgifter för den civila luftfartens markorganisation m. m., dels organisationsformen för denna verksamhet, dels den ekonomiska målsättningen för verksamheten, främst taxepolitiken.

Sedan år 1947 sker *redovisning* av statens utgifter och inkomster för den civila luftfartens markorganisation på luftfartsfonden dels i form av en driftkostnadsstat i fråga om årskostnader och dels i form av en investeringsstat i fråga om investeringar. En samlad redovisning av denna art är enligt luftfartsstyrelsens mening av betydande värde och bör bibehållas. När behov av ändrade redovisningsgrunder förelegat på grund av teknikens utveckling eller eljest, har luftfartsstyrelsen gjort anmälan härom till Kungl. Maj:t, och i anledning härav ha vissa jämkningar undan för undan genomförts i redovisningen av olika kostnadsposter, exempelvis för väderlekstjänst. Luftfartsstyrelsen utgår från att sådana redovisningsfrågor i fortsättningen liksom hittills skola kunna upptagas till prövning av statsmakterna från fall till fall, allteftersom behov därav uppkommer.

I Danmark och Norge har hittills icke förekommit någon samlad redovisning av statens utgifter för den civila luftfartens markorganisation. Det har *Bihang till riksdagens protokoll 1960. 6 saml. Nr 190*

enligt styrelsen varit en huvuduppgift för den skandinaviska flygtaxekommittén att söka åstadkomma en sådan redovisning för de tre skandinaviska länderna så att jämförbara uppgifter kunna erhållas. Såvitt styrelsen kan finna, är kommittén ett lämpligt organ härför, och någon ytterligare utredning anses ej vara påkallad för detta ändamål.

Frågan om luftfartsverkets ställning *som affärsdrivande verk* är enligt styrelsen i princip fristående från redovisningsfrågan och bör bedömas utifrån den rent praktiska synpunkten, om affärsverksformen ger statsmakterna och verksledningen de bästa möjligheterna att på ett ekonomiskt sätt bedriva verksamheten i vad avser såväl projektering och genomförande av verkets investeringar som drift och underhåll av anläggningarna samt utvecklingen av verkets inkomster. Detta gäller uppenbarligen även om inkomsterna från flygföretag och andra kunder icke helt täcka utgifterna. Luftfartsstyrelsen har för sin del icke velat ifrågasätta styrelsens fortsatta juridiska status som affärsdrivande verk och anser att det i praktiken torde vara uteslutet, att den verksamhet luftfartsverket omhänderhar skulle kunna bedrivas i de former, som gälla för de administrativa centrala ämbetsverken.

Beträffande *den ekonomiska målsättningen* hade luftfartsstyrelsen år 1946 uttalat, att målet för styrelsens verksamhet borde vara, att luftfarten i princip skulle bära sina egna kostnader. Man stödde sig därvid på den då rådande uppfattningen, att den civila luftfartens starka utveckling efter det senaste världskriget icke blott var av permanent natur utan även kunde väntas fortgå i accelererad fart, vilket i sin tur skulle innebära ökade inkomster för statsverket. Det förutsattes sålunda, att full täckning för luftfartens kostnader skulle kunna erhållas inom de närmaste åren. Härvid spelade en planerad höjning av flygplatstaxorna en viktig roll.

Styrelsen anför vidare därom följande.

Under de följande åren genomgick den civila luftfarten i hela världen en kris, och luftfartsstyrelsen framförde i flera sammanhang, att förutsättningarna för uppnående av målet, att luftfartsverkets inkomster i princip skola täcka dess utgifter, på ett avgörande sätt förändrats. År 1951 fäste luftfartsstyrelsen ånyo Kungl. Maj:ts uppmärksamhet på förhållandet och framhöll bland annat, att luftfartsverkets inkomster, inklusive flygplatsavgifter, endast täckte omkring en tredjedel av utgifterna, ehuru den svenska flygplatstaxan tillhörde de högsta i Europa. Luftfartsstyrelsen ifrågasatte vidare, huruvida icke tiden var inne att uppställa ett mera verklighetsbetonat och gripbart mål för luftfartsverkets ekonomiska politik och om icke en särskild utredning borde komma till stånd. I 1952 års statsverksproposition förklarade departementschefen, att statsmakterna även i framtiden borde ha möjlighet att erhålla överblick över luftfartens verkliga kostnader. Detta kunde ske på olika sätt och departementschefen hade icke något att erinra mot att denna fråga upptogs till närmare övervägande inom luftfartsstyrelsen.

I sina driftpetita för budgetåret 1956/57 redovisade luftfartsstyrelsen vissa preliminära resultat av detta utredningsuppdrag. Dessa utvisade, att luftfartsverket under budgetåren 1951/52—1954/55 utifrån vissa kostnads-

och intäktsfördelningar kunde beräknas ha uppvisat överskott i stället för underskott på verksamheten, om man frånräknade nettokostnaderna för flygsäkerhetstjänsten och för luftfartsverkets verksamhet som luftfartsmyndighet. Ett utdrag av styrelsens framställning i denna del, vilken ej tidigare redovisats för riksdagen, bifogas denna skrivelse.

Luftfartsstyrelsen ansåg sig vid denna tidpunkt ej kunna framlägga något förslag i antydd riktning, enär vissa andra för den ekonomiska målsättningen betydelsefulla frågor, framför allt beträffande taxesättningen, allttjämt voro föremål för utredning och överväganden i internationella sammanhang. Bland annat hade överläggningar upptagits mellan de skandinaviska myndigheterna om en revision av de skandinaviska flygplatstaxorna. Redan år 1953 hade den internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO) beslutat igångsätta en omfattande utredning rörande flygplatstaxorna hos medlemsstaterna och möjligheterna att grunda dessa avgifter på ensartade principer. Resultatet härav förelåg till en taxekonferens i ICAO:s regi under hösten 1956, vari samtliga tongivande länder inom den civila luftfarten deltog. Med ledning av bland annat konferensens resultat återupptogs arbetet på en revision av de skandinaviska ländernas flygplatstaxor, varigenom dessa med verkan från början av år 1958 bringades att bli i stort sett ensartade. Samma år infördes den utrikes passageraravgiften i de skandinaviska länderna. Den praktiska verkan av det successiva arbetet på flygplatstaxans revision och andra inkomsthöjande åtgärder, bland annat utvecklingen av olika former av binärningar på flygplatserna, har medfört, att luftfartsverkets utgifter budgetåret 1959/60 till cirka 55 % täckas av inkomster.

Av den lämnade redogörelsen framgår, anför styrelsen, att luftfartsstyrelsen icke varit överksam under tiden från utredningarnas upptagande år 1951 till dess den skandinaviska flygtaxekommittén tillsattes av Kungl. Maj:t i mars 1958. Ur rent praktisk synpunkt har under denna tid verkställda utredningar och vidtagna åtgärder resulterat i väsentliga inkomstökningar, nämligen från cirka 3,4 milj. kr. budgetåret 1951/52 till cirka 13 milj. kr. budgetåret 1958/59. Denna politik har för övrigt varit stödd på upprepade uttalanden från riksdagens sida om angelägenheten av att luftfartsverket förbättrade sina inkomster.

Med hänsyn till den svenska flygplatstaxans nuvarande höjd i jämförelse med den internationella taxenivån samt inrikesflygets begränsade ekonomiska bärkraft under uppbyggnadsarbetet, finner luftfartsstyrelsen allttjämt den år 1946 deklarerade ekonomiska målsättningen orealistisk under överskådlig tid och anser därför påkallat, att förutsättningarna för en ändring av målsättningen undersökas.

Den skandinaviska flygtaxekommittén, vid vars tillkomst luftfartsstyrelsen haft tillfälle medverka, har enligt sina av Kungl. Maj:t meddelade direktiv att undersöka möjligheterna att åstadkomma enhetliga principer för beräkning av de kostnader, som böra åvila luftfarten för utnyttjande av de civila flygplatserna i Danmark, Norge och Sverige. Enligt vad luftfartsstyrelsen inhämtat, föreligger för Sveriges del redan en beräkning av de kostnader som luftfarten åsamkar staten, så specificerad att en diskus-

sion är möjlig rörande den ekonomiska målsättningen för luftfartsverkets verksamhet. Motsvarande beräkningar för Danmarks och Norges del komma också att framläggas. Enligt styrelsens mening böra de danska och norska beräkningarna avvaktas, innan utredningsarbetet kan fortsättas.

Frågan om i vilken utsträckning ifrågavarande kostnader böra bäras av luftfarten och eventuellt också kostnadernas fördelning på olika slag av luftfart, innefattar enligt styrelsen uppenbarligen värderingar av sådan art, att en ren expertutredning, bestående uteslutande av representanter för statsverket, svårligen kan komma längre än till en redovisning av olika handlingsalternativ. Vid uppgörandet av sådana alternativ bör enligt styrelsens mening flygföretagen beredas tillfälle att framlägga sina synpunkter och eventuellt även sådana alternativ, som de önska utarbeta. Såvitt luftfartsstyrelsen har sig bekant, avser flygtaxekommittén att inhämta flygföretagens synpunkter på de frågor kommittén har under behandling. Styrelsen förutsätter också, att resultaten av kommitténs arbete liksom hittills komma att göras till föremål för remissbehandling i vanlig ordning, innan Kungl. Maj:t tar ställning till förslagen eller dessas vidare behandling.

Under hänvisning till det anförda finner luftfartsstyrelsen för närvarande ej påkallat, att ytterligare en utredning igångsättes i enlighet med motionärernas förslag.

SAS har anfört följande.

SAS har att bedriva sin verksamhet i hård konkurrens. De utländska flygföretagen betalar i sina hemländer icke statliga avgifter av den storlek, som SAS i Sverige och Skandinavien i övrigt. Då taxesättningen för internationella bolag på deras hemmaländers flygplatser som centralpunkter i linjenätet har stor ekonomisk betydelse, är detta förhållande av avgörande betydelse för SAS. Extraordinära ansträngningar av olika slag har hittills krävts för att föra SAS i nivå med de största internationella flygföretagen. Den tekniska utvecklingen har emellertid medfört att SAS står inför en synnerligen kostnadskrävande omställningsperiod under 1960-talet, som i och för sig innebär svårigheter för SAS att hävda sin ställning inom den internationella luftfarten.

Även luftfartspolitiskt är avgifterna besvärande för SAS. För Skandinavien har dess geografiska läge alltid utgjort vissa hinder i förhandlingarna med andra länder rörande trafikrättigheter. Ytterligare negativa faktorer i form av exempelvis hög avgiftsnivå, vilket gör Skandinavien än mindre attraktivt för främmande flygbolag, försämrar SAS möjligheter att på reciprocitetsbasis förvärva trafikrättigheter i utlandet.

När det gäller särskilt inrikes och interskandinavisk trafik påverkas SAS konkurrens- och utvecklingsmässigt även i förhållande till andra trafikmedel, som ej på samma sätt och i samma omfattning drabbas av avgifter av här ifrågavarande slag. I inrikestrafiken medför införande av prisökningar alltid minskad efterfrågan. För inrikestrafiken gäller dessutom att den ännu ej nått full lönsamhet, varför sålunda dess resultat belastar utrikestrafiken.

Trafikflygets allmänbetydelse för internationella såväl som inomsvenska förbindelser inom näringsliv och kultur är i dag helt erkänd. För framtiden torde denna allmänbetydelse få en allt större tyngd.

Med stöd av vad sålunda framförts och under hänvisning till särskilda bilagor dels PM den 9 februari 1960 i anslutning till föredragning för statsutskottets 4:e avdelning, dels skrivelse till Konungen av den 4 mars 1960 med anledning av den s. k. skandinaviska flygtaxekommitténs utredning om enhetliga principer för fastställande av flygplatsavgifter m. m. vill SAS som mycket angeläget framhålla behovet av denna omprövning av anspråken på luftfartsverkets kostnadstäckning.

Även *AB Linjeflyg* uttalar angelägenheten av den omprövning vartill motionärerna syftar.

Landsorganisationen erinrar om det remissyttrande över flygtaxekommitténs betänkande som avgivits av 1953 års trafikutredning. Denna ansåg det vara synnerligen angeläget, att så stor kostnadstäckning, som vore trafikpolitiskt möjligt, snarast åstadkoms inom inrikesflyget. Utgående från principen, att varje trafikgren bör svara för de kostnader, den förorsakar det allmänna, ansåg trafikutredningen, att målet även för inrikesflyget borde vara full kostnadstäckning inom en närliggande framtid.

Landsorganisationen förklarar sig dela denna trafikutredningens principiella uppfattning om kostnadsansvaret för varje trafikgren. För inrikesflygets del kan förverkligandet av denna princip ske endast efter en viss övergångstid. Denna omständighet bör dock enligt organisationens uppfattning inte föranleda en av särskild utredning utförd omprövning av luftfartsverkets ställning som affärsdrivande verk, detta så mycket mindre som trafikpolitiken för hela det inrikes transportväsendet f. n. är föremål för utredning inom 1953 års trafikutredning, som därvid även behandlar inrikesflygets problem. Organisationen kan sålunda inte finna, att något behov av en särskild utredning med det av motionärerna angivna syftet nu föreligger.

Lantbruksförbundet anför bl. a. följande.

Sveriges Lantbruksförbund har den principiella uppfattningen, att ett affärsdrivande verks rörelse skall vara organiserad och uppbyggd så, att inkomsterna av rörelsen täcker dess totala utgifter. Inkomsterna av olika tjänster bör täcka verkets kostnader för att tillhandahålla just ifrågakvarande tjänster. Men det är å andra sidan av vikt att icke till rörelsen hänföres kostnader, som skäligen bör täckas i annan ordning, d. v. s. av det allmänna, t. ex. genom investeringsanslag.

I förutnämnda utredning, som verkställdes av de svenska ledamöterna i Skandinaviska flygtaxekommittén, redovisas hur luftfartsverkets kostnader och intäkter fördelar sig i ett speciellt fall, nämligen mellan inrikes- respektive utrikesflyget. Som resultat av denna redovisning har föreslagits, att en passageraravgift skall införas jämväl för inrikesflyget för att verkets driftunderskott därigenom skall minskas. *Lantbruksförbundet* kan, om avgiften är ofrånkomlig, acceptera densamma som ett provisorium i avvaktan på en slutlig lösning av problemet rörande luftfartsverkets ställning och uppgifter m. m. För att nå en lösning erfordras uppenbarligen en snar utredning och förslag, som klarlägger de förhållanden, som påverkar luftfartsverkets ekonomi.

Under åberopande av vad sålunda anförts förklarar sig förbundet biträda motionärernas hemställan om en grundlig och allsidig men samtidigt snabb utredning av det svenska luftfartsverkets ställning, ekonomiska förhållanden och framtida målsättning.

Industriförbundet framhåller att om den föreslagna passageraravgiften för den inrikes lufttrafiken införes, bör den bli provisorisk i avvaktan på en lösning på längre sikt av problemet rörande flygtrafikens fulla kostnadsansvar.

I anslutning härtill tillstyrker förbundet att de i motionerna berörda frågorna blir föremål för utredning. Därest ett sådant arbete icke lämpligen kan utföras inom nu pågående utredningar, såsom 1953 års trafikutredning eller den skandinaviska flygtaxekommittén, bör en särskild kommitté tillsättas för ändamålet.

Tjänstemännens centralorganisation framhåller att enligt dess uppfattning det förvisso är angeläget att en klar och ändamålsenlig målsättning finnes i vad gäller den verksamhet, som handhas av luftfartsverket. Enligt organisationens mening är också en utredning av det slag, som motionärerna hemställer om, i och för sig angelägen. Organisationen anser sig dock icke kunna bedöma behovet att tillsätta en särskild utredning för detta ändamål förrän resultatet av pågående utredningsarbete i förevarande avseende — närmast inom den skandinaviska flygtaxekommittén — framkommit.

Utskottet. Frågan om luftfartsverkets ställning och den ekonomiska målsättningen för dess verksamhet har, såsom av den lämnade redogörelsen framgår, alltsedan verkets tillkomst varit föremål för statsmakternas uppmärksamhet. I de över förevarande motioner inhämtade remissyttrandena har också överlag uttalats önskvärdheten av att härmed sammanhängande spörsmål bli föremål för omprövning. Även utskottet finner det angeläget att så sker.

Utredning i ämnet pågår emellertid f. n. inom den s. k. skandinaviska flygtaxekommittén. Att arbetet härmed anförtratts en kommitté av detta slag kan utskottet för sin del — i motsats till motionärerna — ej finna olämpligt. Snarare framstår det, med hänsyn till det samarbete som inom ramen för SAS' verksamhet sker de skandinaviska länderna och flygföretagen emellan, som nödvändigt att en omprövning sker just i sådant sammanhang. Enligt vad utskottet erfarit beräknar kommittén kunna redovisa sitt utredningsuppdrag redan i början av nästkommande år. Vidare har uppgivits att kommittén dessförinnan avser att inhämta flygföretagens synpunkter på de frågor kommittén har under behandling. Under sådana förhållanden kan utskottet, som i likhet med luftfartsstyrelsen förutsätter att utredningens kommande förslag även blir föremål för remissbehandling i sedvanlig ordning, icke finna tillräckliga skäl föreligga för den av motionärerna begärda framställningen från riksdagens sida.

Utskottet får följaktligen hemställa,
att motionerna I: 61 och II: 75 icke må föranleda någon
riksdagens åtgärd.

Stockholm den 22 november 1960

På statsutskottets vägnar:

MARTIN SKOGLUND

Vid förestående ärendes slutbehandling inom utskottet har närvarit

från f ö r s t a kammaren: herrar Näsström, Gillström, Einar Persson, Birger Andersson, Axel Johannes Andersson, Thun, Bergman, Holmqvist, Rikard Svensson, fru Wallentheim, herrar Nils Theodor Larsson, Edström, Sundin, Källqvist och Virgin; samt

från a n d r a kammaren: herrar Skoglund i Doverstorp, Åkerström, Petterson i Degerfors, Jansson i Kalix, Persson i Växjö, Ståhl, Karlsson i Olofström, Nilsson i Göingegården, fröken Elmén, fröken Olsson, herr Blidfors, fröken Karlsson, herrar Hansson i Önnarp, Gustafsson i Skellefteå och Larsson i Hedenäset.