

## Nr 188

*Utlåtande i anledning av väckta motioner om viss utredning rörande luftfartsverket.*

(4:e avd.)

I två likalydande motioner, väckta den ena inom första kammaren av herr *Lundström* och *Stefanson* (I: 442) och den andra inom andra kammaren av herr *Kollberg m. fl.* (II: 521), har hemställts att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om tillsättandet av en parlamentarisk utredning av det svenska luftfartsverkets ekonomiska målsättning och kostnadsansvar samt att utredningen måtte bedrivas med skyndsamhet.

Beträffande de skäl motionärerna anfört till stöd för sina yrkanden torde få hänvisas till motionen I: 442.

Över motionerna ha yttranden avgivits av statskontoret, luftfartsstyrelsen, Scandinavian Airlines System (SAS), Linjeflyg, Sveriges industriförbund, Landsorganisationen, Sveriges lantbruksförbund och Tjänstemännens centralorganisation (TCO).

*Statskontoret* erinrar inledningsvis om att ämbetsverket genom Kungl. Maj:ts beslut 30.6.1961 anbefallts att i samråd med luftfartsstyrelsen verkställa utredning rörande vissa delar av luftfartsverket och att detta uppdrag genom beslut 3.1.1962 utvidgats till att omfatta hela luftfartsverket. Utredningsarbetet pågår.

Det i motionerna behandlade spørsmålet om luftfartsverkets ekonomiska målsättning har av statskontoret berörts i remissyttrande 10.10.1961 över betänkandet 9.3.1961 av skandinaviska flygtaxekommittén och skrivelse 20.5.1961 av de svenska ledamöterna i kommittén. I yttrandet framhöll statskontoret bl. a. att de utgiftsbegränsningar, som kunde uppnås genom olika besparings- och rationaliseringsåtgärder, knappast kunde bli av sådan storleksordning att de kunde nämnvärt påverka den förutsedda utvecklingen mot ett kraftigt stigande underskott för luftfartsverket. Denna utveckling kunde inte på ett verksamt sätt hejdas utan tillgripande av åtgärder, som medförde avsevärt större intäktsökningar än dem som kunde följa av väntad trafikökning. Statskontoret anförde vidare följande.

Emellertid hävdas från luftfartshåll, att på grund av Sveriges åtaganden och andra förhållanden på det internationella planet, vilka inte kan påverkas från svensk sida, Sverige över huvud taget inte kan införa avgifter för täckning av vissa delar av statsverkets kostnader för luftfarten. Detta gäller främst utrikestrafiken. I fråga om inrikestrafiken har en allmän återhållsamhet i fråga om luftfartsverkets avgifter ansetts motiverad av önskemålet

att underlätta utvecklingen under uppbyggnadsskedet men även av hänsyn till det skandinaviska luftfartssamarbetet.

Det är klart, att nu antydda hinder eller återhållande moment hindrar ett förverkligande av statsmakternas principiella målsättning för luftfartsverkets ekonomiska utveckling, nämligen full kostnadstäckning. Om till följd av internationella förhållanden eller andra omständigheter kostnaderna för en del av verksamheten över huvud taget inte får eller kan övervältras på flygtrafiken eller täckas med intäkter från annat håll, är det oundvikligt att motsvarande underskott uppkommer på luftfartsfonden med nuvarande konstruktion. Enligt vad i ärendet framgår och vad som under hand upplysts från luftfartsstyrelsen är det t. ex. för överskådlig tid i praktiken utslutet att Sverige skall kunna av den internationella trafiken taga ut därå belöpande del av kostnaderna för flygsträckorna. Denna post beräknades 1957/58 uppgå till ca 3,7 miljoner kronor och kan antagas ha numera stigit inte obetydligt. Å andra sidan är det klart att vissa andra delar av luftfartsverkets kostnader både kan och bör täckas helt, åtminstone på längre sikt.

Det sålunda skisserade läget, som i realiteten innebär att ett affärsverks driftstat trots alla ansträngningar från verkets sida måste visa ett betydande underskott, är enligt statskontorets uppfattning ägnat att inom verket undergräva det kostnadsmedvetande och den allmänna vilja att hålla verksamheten rationell och lönsam, som är en avgörande förutsättning för ett ekonomiskt tillfredsställande resultat. Bibehållandet av en målsättning, som inte kan realiseras, måste också ge upphov till oklarhet och felbedömningar bland utomstående. Statskontoret anser därför, att tungt vägande skäl talar för att en omprövning av luftfartsfondens ekonomiska målsättning och vad därmed sammanhänger snarast bör påbörjas. Syftet med denna omprövning bör ytterst vara att skapa en sådan ordning, att kravet på balansering av driftkostnadsstaten begränsas till de delar av verksamheten, för vilka kostnadstäckning kan i praktiken uppnås.

Statskontoret ansåg sålunda att en omprövning av luftfartsverkets ekonomiska målsättning borde verkställas. De erfarenheter, som statskontoret sedermera vunnit under den fortsatta utredningen rörande luftfartsverket, har icke givit anledning till ändrat ställningstagande. Statskontoret biträder därför det framställda yrkandet om utredning angående luftfartsverkets ekonomiska målsättning och kostnadsansvar.

*Luftfartsstyrelsen* erinrar om att styrelsen vid ett flertal tillfällen väckt frågan, huruvida den gällande ekonomiska målsättningen för luftfartsverket icke borde göras till föremål för omprövning. Styrelsen har bland annat i samband med sina anslagsäskanden anmält, att viss utredning i detta syfte påginge inom styrelsen. Styrelsen anför vidare bl. a. följande.

I samband med tillsättandet år 1958 av den s. k. skandinaviska flygtaxekommittén, som kunde förväntas taga upp bland annat vissa för ifrågavärande problemkomplex väsentliga frågor, avbröts emellertid styrelsens eget utredningsarbete i avbidan på resultatet av kommitténs arbete. Kommittén, vari luftfartsstyrelsen varit representerad, avgav i mars 1961 ett betänkande »Statens luftfartsvæsens økonomiske forhold m v i Danmark, Norge og Sverige». Betänkandets första del utgöres av en redogörelse för luftfartsvæsendets organisation i de skandinaviska länderna samt en översikt över flygplatserna och den därstädes bedrivna trafiken. Efter en allmän översikt över luftfartsvæsendenas ekonomi följer sedan en genomgång av

räkenskapsföringen samt en detaljerad analys av intäkterna. Vidare redogöres för de internationella konferenser, som anordnats i flygplatstaxefrågor samt för den hittillsvarande taxepolitiken i de skandinaviska länderna. Slutligen företages en »funktionell» uppdelning av såväl kostnader som intäkter och ett försök till uppdelning av dessa på inrikes och utrikes luftfart. I betänkandets andra del framföres vissa synpunkter på luftfartens kostnadsansvarighet och på avgiftspolitiken. Såvitt luftfartsstyrelsen har sig bekant, har det skandinaviska betänkandet — som varit föremål för viss remissbehandling — ännu icke föranlett några konkreta åtgärder från respektive departements sida.

De svenska ledamöterna i kommittén erhöilo i samband med behandlingen av 1959 års statsverksproposition ett speciellt uppdrag att med avseende på det svenska luftfartsverket verkställa en utredning utvisande i vilken utsträckning verkets inkomster och utgifter hänförde sig till utrikes- respektive inrikesflyget samt i anslutning härtill framlägga de förslag i fråga om luftfartsverkets ekonomi, vartill utredningen kunde föranleda. Utredarna avlämnade den 5 oktober 1959 ett betänkande »luftfartsverkets ekonomi», i vilket bland annat framhölls angelägenheten av en mera realistisk ekonomisk målsättning för luftfartsverket. Betänkandet utmynnade i förslag om omedelbart införande av en passageraravgift även i inrikes trafik i syfte att förbättra balansen mellan verkets intäkter och kostnader för denna trafik. En sådan avgift har sedermera införts.

I samband med behandlingen av 1960 och 1961 års statsverkspropositioner uppdrogs vidare åt de svenska ledamöterna i flygtaxekommittén att utreda förutsättningarna för en tänkt godsavgift på inrikes flygfrakt samt möjligheterna att på annat sätt öka luftfartsverkets intäkter. Ledamöterna ha i skrivelse den 20 maj 1961 ansett sig icke kunna förorda införandet av en godsavgift. Som en annan möjlighet att låta särskilt inrikesflyget i högre grad bära sina egna kostnader föreslog ledamöterna i stället, att landningsavgiften i inrikes trafik borde höjas till samma nivå som motsvarande avgift för utrikes trafik. Detta förslag har ännu ej genomförts.

Det må i detta sammanhang även erinras om att 1953 års trafikutredning ägnat viss uppmärksamhet åt den civila flygtrafikens och luftfartsverkets ekonomiska spörsmål. Utredningen har sålunda i sitt huvudbetänkande »Svensk trafikpolitik» uttalat, att man genom en godsavgift eller på annat sätt bör söka erhålla successivt ökad täckning av statsverkets kostnader för den inrikes luftfarten upp till 100 procent och omedelbart till minst två tredjedelar därav.

Luftfartsstyrelsen har i yttranden över dessa båda sistnämnda utredningar anfört, att inrikestrafiken befinner sig i mycket kraftig utveckling och att luftfartsverkets inkomster ökas i motsvarande mån. Det funnes därför anledning att tills vidare låta anstå med ytterligare avgiftshöjningar för inrikestrafiken. Uppbyggnadsperioden kunde icke anses avslutad förrän omkring år 1965, och i varje fall intill denna tid borde inrikesflyget skäligen få räkna med visst stöd från det allmännas sida.

Även om dessa utredningar sålunda endast avse det mera begränsade spörsmålet om en högre grad av kostnadstäckning för inrikesflyget, beröra desamma givetvis även luftfartsverkets ekonomi och målsättning i dess helhet.

Av det anförda framgår, säger styrelsen, att frågan om ökning av luftfartsverkets inkomster under senare år varit föremål för utredning i olika sammanhang, att avgiftshöjningar vid flera tillfällen genomförts och att ytter-

ligare sådana höjningar förutskickats, senast i 1962 års statsverksproposition. Möjligheterna för konkreta kostnadsbesparingar undersökes vidare enligt särskild av Kungl. Maj:t anbefalld utredning.

Slutligen erinras om att Kungl. Maj:t nyligen tillsatt en utredning rörande riktlinjerna för affärsverkens pris- och taxepolitik.

Ingen av de berörda utredningarna syftar, säger styrelsen, direkt på det av motionärerna väckta spörsmålet om fastställande av en realistisk målsättning för luftfartsverkets ekonomiska verksamhet. Styrelsen delar därför motionärernas uppfattning att detsamma bör upptagas till behandling och tillstyrker att den påyrkade utredningen kommer till stånd. Densamma bör dock — till undvikande av dubbelarbete — i väsentlig grad grunda sig på redan föreliggande utredningsmaterial och bör i så fall kunna genomföras förhållandevis snabbt, om uppdraget begränsas till de angivna principfrågorna.

SAS säger i sitt yttrande att samtliga utredningar sedan år 1953 om luftfartsverkets ekonomi huvudsakligen sysslat med att öka det allmännas pålagor för den civila luftfarten samt anför vidare följande.

Som bekant har den civila kommersiella luftfarten ännu icke på långt när funnit en betryggande lönsamhet. Med ett bibehållet krav från statsverkets sida om kostnadstäckning av sådana tjänster, som samhället för ringa eller ingen kostnad ställer till förfogande för andra transportmedel, kommer den civila kommersiella luftfarten även på mycket lång sikt att hindras göra den riktiga avvägningen av egna taxor för erhållande av maximal inkomst.

Luftfartsstyrelsens åligganden för luftfarten medför t. ex. centrala administrativa uppgifter av samma art som Kommerskollegiet fullgör för handeln och andra grenar av näringslivet eller Lantbruksstyrelsen för lantbruket. Handel, industri och lantbruk belastas ej med statens kostnader för dessa ämbetsverk. Sjöfartsstyrelsen har i princip samma ställning inom sjöfartsnäringen som Luftfartsstyrelsen inom den civila luftfarten. Sjöfartsstyrelsen är ej ett affärsdrivande verk och det allmänna gör ej heller anspråk på täckning av styrelsens kostnader för den centraladministrativa funktionen.

Väderleks- och övrig säkerhetstjänst ställes även i stor utsträckning kostnadsfritt till förfogande för andra näringsgrenar och utgifter för nödvändigt internationellt samarbete inom Förenta Nationernas ram torde i väsentligt högre grad belasta den civila luftfarten än andra näringsgrenar.

Vad som kallas full kostnadstäckning bör således ges ett annat innehåll och den civila luftfartens krav på konkurrens på lika villkor med andra transportmedel bör uppfyllas.

Under hänvisning till det anförda instämmer SAS i motionärernas yrkanden om tillsättande av en parlamentarisk utredning av det svenska luftfartsverkets ekonomiska målsättning och flygföretagens kostnadsansvar samt hemställer att utredningen måtte bedrivas med skyndsamhet.

Utredningen bör därvid i lika mån omfatta kostnadsansvaret för såväl inrikes som utrikes luftfart.

SAS anhåller vidare, att om en parlamentarisk utredning tillsättes av

Kungl. Maj:t, företaget måtte ges tillfälle att framföra ytterligare och mer detaljerade synpunkter än vad som i dess yttrande anförts.

*Linjeflyg* framhåller att enligt dess uppfattning det är felaktigt att tolka luftfartsfondens underskott som brister i luftfartsverkets affärsdrivande verksamhet eller som ett utslag av för låg avgiftspolitik i fråga om de avgifter luftfartsverket uttager av trafikanterna. Dessa avgifter är redan nu i alla väsentliga avsnitt avsevärt högre än vad den internationella, europeiska och nordiska luftfarten i allmänhet uppvisar. Det finns sålunda skäl antaga att luftfartsverket pålagts ett orealistiskt och oskäligt kostnadsansvar, säger bolaget samt anför vidare.

Inom samhället i övrigt påtager sig staten det omedelbara kostnadsansvaret för en rad olika åtgärder som samhället är i behov av, utan att ifrågasätta att utkräva ersättning härför av en viss befolkningsgrupp, näringsgren eller en viss begränsad samhällsfunktion. Sådana allmänna statliga kostnadsprinciper har sålunda accepterats när det gäller Statens Järnvägar och sjöfarten samt andra samhällsfunktioner. När det gäller den civila luftfarten, som utgör en del av landets kommunikationer, kräver emellertid staten i princip full kostnadstäckning för alla investeringar och kostnader som överhuvudtaget kan specificeras, trots att flera av dessa äro av en sådan karaktär att de måste anses vara av helt samhällsoffentlig art. Flygsäkerhetstjänsten som i vidaste begrepp innefattar trafikdirigering i luften av alla kategorier flygplan, radiofyranläggningar och navigationshjälpmedel, väderlekstjänst, brand- och räddningsorganisation, haveriutredningar etc., liksom internationella luftfartskonferenser och luftfartsavtal, koncessioner och tillståndsgivning m. m., äro exempel på offentligrättslig verksamhet som kostnadsmässigt inte omedelbart kan påläggas en begränsad trafikantgrupp inom enbart den civila luftfartens område. Flygsäkerhetstjänsten är i fråga om utformning och kostnader ytterligt starkt påverkad av totalförsvarets och speciellt flygväpnetets utbyggnad och verksamhet både i fred och krig. En betydande del av flygväderlekstjänsten utgör en avgörande andel av den allmänna väderlekstjänsten, som kommer hela landet tillgodo. De civila flygplatserna, liksom de större flygbolagens flygplan, anläggningar och organisation utgör en betydelsefull faktor i landets militära beredskap.

Slutligen framhåller bolaget att enligt dess uppfattning det är angeläget att tillsättandet av en parlamentarisk utredning av det svenska luftfartsverkets ekonomiska målsättning och kostnadsansvar kommer till stånd och att denna utredning bedrivs med skyndsamhet.

*Industriförbundet* erinrar om att redan tidigare från dess sida hävdats att de olika trafikmedlen i princip bör gälda de kostnader de förorsakar det allmänna. Detta förutsätter givetvis att de ifrågavarande kostnaderna är rättvist beräknade. Så är enligt förbundets uppfattning icke fallet i vad avser vissa av luftfartens kostnader, som nu skall täckas av avgifter till det allmänna. Det svenska luftfartsverkets ställning som affärsdrivande verk med en därav följande strävan att ernå full kostnadstäckning anses för övrigt vara unik vid en internationell jämförelse. Detta nedsätter givetvis det svenska flygets konkurrenskraft, framhåller förbundet samt anför vidare följande.

Förbundet har tidigare uttalat sig för att luftfartsverkets framtida ekonomiska målsättning måtte utredas, bl. a. i yttrande den 20 november 1959 över ett av de svenska ledamöterna i den skandinaviska flygtaxekommittén avgivet betänkande angående luftfartsverkets ekonomi med förslag om införande av en passageraravgift i inrikes flygtrafik. Detta förslag tillstyrktes av Förbundet endast under förutsättning att avgiften fick provisorisk karaktär i avvaktan på en lösning på längre sikt av problemet om flygtrafikens fulla kostnadsansvar. Vidare har Förbundet i skrivelse till statsutskottet den 29 april 1960 med anledning av väckta motioner ånyo tillstyrkt att frågan rörande luftfartsverkets ställning m. m. måtte utredas.

En utredning rörande affärsverkens pris- och taxepolitik har nyligen tillsetts. Det förefaller troligt att ovan diskuterade frågor rörande luftfartsverkets ekonomiska målsättning och kostnadsansvar kommer att behandlas inom denna utredning. Skulle så emellertid icke ske, vill Förbundet tillstyrka, att den i motionerna föreslagna utredningen snarast kommer till stånd.

*Landsorganisationen* påpekar att frågan om de olika trafikgrenarnas kostnadsansvar redan är under utredning inom 1953 års trafikutredning, som för ett knappt år sedan framlagt ett betänkande med principförslag rörande avvägningen mellan dessa, samt anför vidare följande.

Huvudprincipen för denna avvägning borde enligt trafikutredningens mening vara att varje trafikgren skulle bära sina egna kostnader och att man genom en sådan rättvis kostnadsfördelning skulle få en ur samhällsekonomisk synpunkt riktigare trafikuppdelning. Såsom framhållits i LO:s remissvar på sagda betänkande delar LO denna principiella uppfattning. Inrikesflyget konkurrerar främst med statens järnvägar om persontransporterna. De senare belastas för närvarande av driftkostnaderna på det trafiksvaga järnvägsnätet, men skall enligt utredningens förslag beredas särskild ersättning härför så att de kan driva en friare konkurrens ner till nivån för full kostnadstäckning på de lönsamma linjerna. Även sjöfarten bär, i motsats till vad motionärerna felaktigt uppger, genom hamn- och båtavgifter m. m. sina kostnader för allmänna tjänster i form av hamnar, fyr- och lotsväsende etc. Inrikesflyget har å andra sidan hittills varit subventionerat genom att det inte helt täckt sina kostnader för flygplatser och andra anläggningar. Budgetåret 1961/62 var kostnadstäckningen drygt 60 procent men torde sedan dess ha minskat. Uppdelningen av gemensamma kostnader mellan utrikes- och inrikesflyg måste givetvis bli schablonmässig, men torde inte kunna sägas speciellt missgynna det senare på sätt som motionärerna hävdar. Enligt förslag från en nordisk samarbetskommitté skall inrikesflyget å andra sidan inte belastas mer än övriga trafikgrenar. Även vid hundra procents kostnadsansvar blir detta emellertid inte fallet. Genom att varje trafikgren helt och fullt får bära sina kostnader erhåller man enligt LO:s mening en samhällsekonomiskt riktig avvägning mellan flyget och andra transportmedel.

Då frågan dessutom till stora delar redan synes vara utredd och i övrigt är under utredning anses någon ytterligare utredning inte behövlig.

*Lantbruksförbundet* framhåller att det, såsom tidigare, vill ge uttryck åt den principiella uppfattningen, att ett affärsdrivande verks rörelse skall vara organiserad och uppbyggd så, att inkomsterna av rörelsen täcker dess totala utgifter. Men å andra sidan är det av vikt att till rörelsen icke hänföres

kostnader, som skäligen bör täckas i annan ordning, d. v. s. av det allmänna, t. ex. genom investeringsanslag. Då någon principiell avvägning av dessa förhållanden ännu ej gjorts finner förbundet i likhet med motionärerna det vara av behovet påkallat med en skyndsam utredning rörande luftfartsverket.

TCO anser det angeläget att en klar och ändamålsenlig målsättning finns i vad gäller den verksamhet, som handhas av luftfartsverket.

Enligt TCO:s uppfattning är en utredning av det slag, som motionärerna hemställer om, i och för sig angelägen. Frågor, som sammanhänger med luftfartsverkets organisation, kostnader och intäkter är emellertid redan under utredning inom statskontoret. Innan resultatet av denna utredning föreligger anser sig TCO ej kunna bedöma behovet av att tillsätta en särskild utredning för ett klarläggande av luftfartsverkets ekonomiska målsättning och kostnadsansvar.

*Utskottet.* Det övervägande flertalet av de över förevarande motioner hörda myndigheterna m. fl. delar motionärernas uppfattning om önskvärdheten av att en allsidig utredning rörande luftfartsverkets ekonomiska målsättning och kostnadsansvar snarast kommer till stånd. Även utskottet finner det angeläget att så sker. Någon åtgärd härför från riksdagens sida torde emellertid icke vara påkallad, enär Kungl. Maj:t den 16 november 1962 beslutat låta verkställa särskild utredning i ämnet och utskottet förutsätter att syftet med motionerna därmed i huvudsak kommer att tillgodoses.

Utskottet hemställer följaktligen,

att motionerna I: 442 och II: 521 icke må föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 4 december 1962

På statsutskottets vägnar:

ERNST V. STAXÄNG

---

*Vid förestående ärendes slutbehandling inom utskottet har närvarit*

från första kammaren: herrar Näsström, Gillström, Boman, Einar Persson, fröken Andersson, herrar Axel Johannes Andersson, Fritz Persson, fru Wallentheim, herrar Söderberg, Mårtensson, Nils Theodor Larsson, Källqvist, Manne Olsson, Virgin och Nils-Eric Gustafsson; samt

från andra kammaren: herrar Staxäng, Petterson i Degerfors, Gustafsson i Stockholm, Blidfors, Almgren, Andreasson, Eliasson i Sundborn, fru Lewén-Eliasson, herrar Svensson i Ljungskile, Johansson i Norrköping, Gustafsson i Kärby, Löfroth, Heidenberg, Nelander och Turesson.