

RAPPORT

Ökat regionalt inflytande avseende flyglinjer med allmän trafikplikt

Redovisning av regeringsuppdrag



Trafikverket

Postadress: 781 89 Borlänge

E-post: trafikverket@trafikverket.se

Telefon: 0771-921 921, Texttelefon: 010-123 50 00

Konfidentialitetsnivå: 1 Ej känslig

Dokumenttitel: Ökat regionalt inflytande avseende flyglinjer med allmän trafikplikt

Dokumentdatum: 2025-01-30

Ärendenummer: TRV 2024/48240

Kontaktperson: Susanne Hjelm, Nationell planering

Publikationsnummer: 2025:005

ISBN: 978-91-8045-408-7

Sammanfattning

Regeringens uppdrag till Trafikverket innebär att kommuner och regioner ska ges ett ökat inflytande vad gäller flyglinjer med allmän trafikplikt på två sätt; dels genom möjlighet att utöka kraven i den allmänna trafikplikten för de statliga linjerna, dels genom möjlighet att införa allmän trafikplikt på ytterligare, icke-statliga, linjer. Några av de grundläggande förutsättningarna i uppdraget är att kommuner och regioner ska ta fullt kostnadsansvar för det kompletterande utbudet och att hanteringen ska vara förenlig med EU:s lufttrafikförordning.

Trafikverkets förslag innebär att kommuner och regioners ökade inflytande avseende den allmänna trafikplikten hanteras i två separata processer.

Om en kommun/region har behov av att utöka kraven i trafikplikten för det statliga utbudet av flyglinjer utöver statens grundutbud, exempelvis i form av fler stolar eller turer, hanteras detta inom ramen för Trafikverkets ordinarie utredningsprocess. Kommunen/regionen kan i samband med Trafikverkets remissförfarande avseende utredningen ansöka om utökade krav. Utökningen måste vara förenlig med EU:s lufttrafikförordning och får inte medföra negativ påverkan på det statliga utbudet av flyglinjer. Om Trafikverket bedömer att det är möjligt att utöka kraven i den allmänna trafikplikten på det sätt som kommunen/regionen föreslår beräknar verket vilken kostnad ändringen medför. Därefter tar kommunen/regionen ställning till om den har förutsättningar att ta kostnaden och ingå avtal om medfinansiering med Trafikverket. En sådan överenskommelse behöver ingås innan Trafikverket beslutar om allmän trafikplikt för linjen. Trafikverket upphandlar därefter trafiken på motsvarande sätt som idag och förvaltar avtalet med operatören. Ett negativt besked från Trafikverket att den föreslagna utökningen inte är möjlig bör inte vara överklagningsbart.

Om en kommun/region har behov av att införa allmän trafikplikt på ytterligare, icke-statliga, flyglinjer så föreslås att detta inte knyts till Trafikverkets ordinarie utredningsprocess. Detta föreslås istället att hanteras löpande när kommunen/regionen bedömer att behov uppstår. Trafikverket föreslår att beslut om allmän trafikplikt fattas av Trafikverket även för dessa linjer. Trafikverket prövar om förslaget är lämpligt och om det är förenligt med EU:s lufttrafikförordning. På dessa linjer föreslås en möjlighet att överklaga Trafikverkets avslag till regeringen. Kommuner och regioner ges befogenheter att själva upphandla och ingå avtal om trafik, vilket är väl i linje med grundförutsättningen för uppdraget att kommuner/regioner ska ta fullt kostnadsansvar.

Förslaget medför ökade administrativa kostnader för Trafikverket. Vidare kräver ett genomförande av förslaget författningsändringar i form av lag. Detta för att möjliggöra för kommuner och regioner att medfinansiera utökade krav i statliga flyglinjer samt att finansiera och upphandla trafik på icke-statliga linjer.

Innehåll

Sammanfattning	3
1 Uppdraget	6
1.1 Bakgrund	6
1.2 Omfattning	6
1.3 Avgränsningar	7
1.4 Genomförande	8
2 Allmän trafikplikt och upphandling av flygtrafik enligt EU:s lufttrafikförordning	9
2.1 Regler om upphandling av regelbunden lufttrafik	9
2.2 Trafikverkets uppdrag och behörig myndighet	9
2.3 Allmän trafikplikt	10
2.3.1 Vad är allmän trafikplikt?	10
2.3.2 Formaliakrav	12
2.4 Offentligt anbudsförfarande	13
3 Trafikverkets process	15
3.1 Utredning inför beslut om allmän trafikplikt	15
3.2 Synpunkter från berörda aktörer och beslut om allmän trafikplikt	16
3.3 Upphandling av trafik	17
4 Ökat regionalt inflytande avseende allmän trafikplikt	18
4.1 Ökat inflytande i två processer	18
4.2 Utökning av kraven på de statliga linjerna	18
4.2.1 Ansökan från kommuner/regioner om utökade krav för trafiken	18
4.2.2 Trafikverkets prövning samt beslut om allmän trafikplikt	19
4.2.3 Medfinansiering	20
4.3 Införande av allmän trafikplikt på icke-statliga flyglinjer	23
4.3.1 Ansvarsfördelning	23
4.3.2 Ansökan till Trafikverket	24
4.3.3 Trafikverkets prövning och beslut	25
4.3.4 Upphandling av trafik och förvaltning av avtal	28
5 Författningsförslag	32

5.1 Lag om medfinansiering och upphandling av regelbunden lufttrafik m.m.	33
5.2 Ändring av förordning (2024:532) om statsbidrag för icke-statliga flygplatser	36
6 Samråd med externa aktörer	37
6.1 Inkomna synpunkter	37
6.2 Trafikverkets hantering av inkomna synpunkter	38
7 Konsekvensutredning	40
7.1 Det aktuella problemet, eftersträvad förändring och nollalternativet	40
7.2 Olika alternativ för att uppnå förändringen och det lämpligaste alternativet..	40
7.2.1 Utökade krav i statliga linjer	40
7.2.2 Införande av allmän trafikplikt på icke-statliga linjer	41
7.3 Ekonomiska konsekvenser	42
7.3.1 Staten	42
7.3.2 Kommuner och regioner	43
7.4 Övriga konsekvenser	44
7.4.1 Klimatpåverkan	44
7.4.2 Flygmarknaden och befintlig flygtrafik	45
7.5 Anpassning av förslaget	46
7.6 Ikraftträdande	46
7.7 Utvärdering av konsekvenser	47
7.8 Förändring av kommunala befogenheter	47
7.9 Överensstämmelse med EU-rätt.....	48
Bilaga 1: Tillgänglighetskriterier	49
Bilaga 2: Exempel på allmän trafikplikt	55

1 Uppdraget

1.1 Bakgrund

Under 2022 fick utredaren Peter Norman i uppdrag att utreda och ta fram förslag till inriktning för statens ansvar för flygplatserna i Sverige. I februari 2023 presenterades betänkandet *Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet - För tillgänglighet och beredskap* (Ds 2023:3).

I betänkandet gör utredaren bedömningen att den tillgänglighet som transportsystemet bidrar till har en betydande påverkan på möjligheterna för regional utveckling samt att flygtrafiken är särskilt betydelsefull för tidskritiska resor och transporter över långa avstånd. Därför anser utredaren att de kommunala och regionala myndigheterna bör ges ett större inflytande inför beslut om flyglinjer med allmän trafikplikt och upphandling av flygtrafik. Utredaren föreslår mot bakgrund därav att de kommunala och regionala myndigheterna bör ges möjlighet att finansiera ett kompletterande utbud, utöver de flyglinjer som följer av det statliga åtagandet, så länge det ryms inom bestämmelserna enligt EU:s lufttrafikförordning¹. Vidare föreslår utredaren att Trafikverket bör ges i uppdrag att vidareutveckla en modell och process som möjliggör ett utökat regionalt inflytande och möjlighet för regionala myndigheter att föreslå och finansiera flyglinjer med allmän trafikplikt.²

Regeringen har mot bakgrund av förslagen i ovanstående utredning gett 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.³ I uppdragsbeskrivningen anges att regeringen bedömer att det idag finns risk att tillräckliga hänsyn inte tas till de regionala perspektiven inför beslut om allmän trafikplikt. Vidare anser regeringen att de nationella och regionala perspektiven kan skilja sig åt och att det är viktigt att kommuner och regioner ges en ökad möjlighet att bidra till en förbättring av tillgängligheten till och från sina regioner.

1.2 Omfattning

I uppdraget till Trafikverket beskriver regeringen i huvudsak följande förutsättningar för genomförande av uppdraget:

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen.

² Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet - För tillgänglighet och beredskap (Ds 2023:3) s. 242 f.

³ LI2024/00920 Uppdrag att öka det regionala inflytandet avseende flyglinjer med allmän trafikplikt.

- Kompletteringen kan bara genomföras under förutsättning att de kommunala och regionala myndigheterna tar fullt kostnadsansvar för det kompletterande utbudet.
- Förfarandet ska ske i enlighet med EU:s lufttrafikförordning samt i enlighet med andra relevanta regler.
- Det kompletterande utbudet ska kunna omfatta såväl regionala som interregionala och internationella flyglinjer.
- Det samlade utbudet av flyglinjer med allmän trafikplikt ska rymmas inom de ramar som följer av bestämmelserna i EU:s lufttrafikförordning.
- Det kompletterande utbudet ska kunna ingå i beslutet om inrättande av flyglinjer med allmän trafikplikt för den kommande avtalsperioden 2027–2031.

Vidare ska Trafikverket, i syfte att tydliggöra vad som är statens respektive en kommun eller regions ansvar, ta fram nya eller anpassa befintliga riktlinjer för dels det statliga utbudet avseende flyglinjer med allmän trafikplikt, dels de ramar inom vilka det ska vara möjligt att besluta om ett kompletterande utbud. För att möjliggöra för ett ökat regionalt inflytande i beslutsprocessen för allmän trafikplikt ska Trafikverket utveckla principer för bindande överenskommelser, kostnadsbedömningar och kostnadsfördelning avseende det kompletterande utbudet. I uppdraget ingår även att lämna förslag till de eventuella författningsändringar som Trafikverket bedömer nödvändiga för att uppfylla uppdraget. Redovisningen av uppdraget ska också innehålla risk- och konsekvensanalyser.

Vid genomförande av uppdraget ska Trafikverket inhämta synpunkter från Sveriges kommuner och regioner (SKR), Svenska regionala flygplatser (SRF) samt berörda kommuner och regioner. Vidare ska regeringskansliet löpande informeras om uppdragets genomförande.

1.3 Avgränsningar

Trafikverket har uppfattat uppdraget på så sätt att det omfattar formerna för ett ökat regionalt inflytande avseende flyglinjer med allmän trafikplikt och att avsikten inte är att statens åtagande ska förändras. Någon översyn av de tillgänglighetskriterier som Trafikverket använder i utredningsarbetet inför beslut om allmän trafikplikt kopplat till statens åtagande har därför inte genomförts med anledning av uppdraget.

1.4 Genomförande

Trafikverket har genomfört arbetet med uppdraget i en intern arbetsgrupp. Arbetsgruppen har haft löpande avstämningar med en styrgrupp vad gäller arbetets inriktning.

Trafikverket har i arbetet med förslaget strävat efter att, i den mån det är möjligt och lämpligt, integrera förutsättningarna för kommuner och regioners ökade inflytande i nuvarande process för allmän trafikplikt. En annan utgångspunkt har varit att förslaget ska vara kostnadseffektivt och inte medföra några onödiga begränsningar.

Under genomförandet av uppdraget har Trafikverket samrått med SKR, SRF samt berörda kommuner, regioner och flygplatser. Trafikverket har i samband med detta redogjort för sitt preliminära förslag med anledning av uppdraget samt de konsekvenser och risker som identifierats kopplat till ett genomförande av förslaget.

2 Allmän trafikplikt och upphandling av flygtrafik enligt EU:s lufttrafikförordning

2.1 Regler om upphandling av regelbunden lufttrafik

EU:s lufttrafikförordning reglerar bland annat under vilka förutsättningar och på vilket sätt en medlemsstat kan upphandla regelbunden lufttrafik om marknaden inte tillhandahåller trafik i en omfattning som medlemsstaten anser nödvändig. Först måste medlemsstaten införa allmän trafikplikt på den aktuella flyglinjen.

För att det ska vara fråga om regelbunden lufttrafik krävs bland annat att det handlar om att säkerställa trafik där det är möjligt för allmänheten att köpa biljetter eller kapacitet direkt av flygbolaget.⁴ Därför omfattas inte en myndighets upphandling av ambulanstransport, transport av farligt gods, brandflyg och flygresor åt den egna personalen et cetera av den del av EU:s lufttrafikförordning som detta uppdrag berör. För sådana upphandlingar gäller ordinarie upphandlingslagar.

Europeiska kommissionen (härefter kommissionen) har tagit fram en tolkningsriktlinje till EU:s lufttrafikförordning, *Kommissionens tillkännagivande Tolkningsriktlinjer till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 – Allmän trafikplikt (PSO) (2017/C 194/01)*, (härefter tolkningsriktlinjen). Tolkningsriktlinjen syftar inte till att införa nya rättsliga skyldigheter och de påverkar inte EU-domstolens eventuella framtida tolkning av bestämmelserna.⁵ Kommissionens uppfattning är således inte bindande. Däremot är det en god vägledning om hur kommissionen tolkar bestämmelserna och hur den rent praktiskt vill att medlemsstaterna ska gå till väga. Detta är viktigt då kommissionen har möjlighet att väcka invändningar mot de åtgärder som medlemsstaten vidtar om kommissionen anser att det inte är förenligt med EU:s lufttrafikförordning.

2.2 Trafikverkets uppdrag och behörig myndighet

Trafikverket ska enligt sin instruktion ingå och ansvara för statens avtal om bland annat transportpolitiskt motiverad interregional kollektivtrafik, inklusive flygtrafik, som inte upprätthålls i annan regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift.⁶

⁴ Artikel 2 punkt 16 i EU:s lufttrafikförordning.

⁵ Punkt 14 i tolkningsriktlinjen.

⁶ 12 a § förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

För att kunna utföra sitt uppdrag har Trafikverket fått behörighet av regeringen att utföra de uppgifter som åligger Sverige enligt artiklarna 16 och 17 i EU:s lufttrafikförordning.⁷ Det är således Trafikverket som har mandat att utifrån nuvarande reglering utreda behov av allmän trafikplikt, besluta om införande av allmän trafikplikt samt att vid behov upphandla flygtrafik.⁸ EU:s lufttrafikförordning reglerar inte vem eller vilka som får besluta om allmän trafikplikt eller upphandling av regelbunden lufttrafik, utan det är upp till respektive medlemsstat att bestämma.

2.3 Allmän trafikplikt

2.3.1 Vad är allmän trafikplikt?

Förutsättningar för allmän trafikplikt regleras i artikel 16 i EU:s lufttrafikförordning. Allmän trafikplikt⁹ är krav som en behörig myndighet definierar eller fastställer för att sörja för regelbunden lufttrafik av allmänt intresse som ett flygbolag inte skulle ha något eget kommersiellt intresse av att bedriva utan att få ersättning, eller åtminstone inte i samma omfattning eller på samma villkor.¹⁰ Det kan till exempel vara krav på att trafik ska bedrivas alla dagar i veckan, att turer ska avgå eller ankomma vissa tider et cetera.

När allmän trafikplikt föreligger på en flyglinje får lufttrafikföretag utöva regelbunden lufttrafik på linjen under förutsättning att det görs i enlighet med kraven i den allmänna trafikplikten.¹¹ Att allmän trafikplikt införts innebär dock inte att flygtrafik måste utföras på linjen utan det är fritt för flygbolag att välja att trafikera linjen eller inte.

2.3.1.1 Typer av flyglinjer

Allmän trafikplikt får införas på två typer av flyglinjer:

- 1) Flyglinjer till en flygplats som betjänar ett ytterområde eller ett utvecklingsområde, och

⁷ 3 § förordning (1994:1808) om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område. Tidigare var det regeringen som efter förslag från Trafikverket fattade beslut om allmän trafikplikt.

⁸ Jfr kammarrätten i Göteborgs avgörande den 25 november 2019 i mål nr 1803-18 avseende Karlstad kommuns upphandling av regelbunden lufttrafik.

⁹ På engelska public service obligation och ofta förkortat PSO.

¹⁰ Det är en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, artikel 14 och 106.2 i EUF-fördraget protokoll nr 26 som åtföljer EUF-fördraget. Villkoren i EU:s lufttrafikförordning är sektorsspecifik lagstiftning och innebär att medlemsstaten inte fritt kan definiera och ålägga en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse eftersom villkoren i artikel 16-17 i EU:s lufttrafikförordning ska följas.

¹¹ Artikel 16.8 i EU:s lufttrafikförordning.

2) flyglinjer med låg trafikintensitet.¹²

Kommissionen anser att ett ytterområde vanligtvis är ett avlägset område eller ett område som det är svårt att ta sig till från huvudstaden och andra stora städer i medlemsstaten. Avlägsenheten eller isoleringen bör dessutom bedömas mot bakgrund av medlemsstatens territorium, dess administrativa, företags- och utbildningsmässiga samt medicinska centrum, men även med avseende på andra angränsande medlemsstaters territorier och centrum. Ett utvecklingsområde ligger efter ekonomiskt, sett till exempelvis BNP per capita eller arbetslöshetsnivå.¹³

Förordningen anger inte vad som är att betrakta som låg trafikintensitet, utan en bedömning behöver göras i det enskilda fallet. Kommissionens erfarenhet är dock att en flyglinje med en trafik på mer än 100 000 passagerare om året *i regel* inte kan betraktas som en flyglinje med låg trafikintensitet i förordningens mening.¹⁴

Allmän trafikplikt kan avse en flyglinje från en flygplats i en medlemsstat till en annan medlemsstat. För att allmän trafikplikt ska kunna införas måste flyglinjen också anses väsentlig för den ekonomiska och sociala utvecklingen i den region som flygplatsen betjänar.¹⁵ Kommissionen anser att bedömningen i detta avseende alltid ska göras med hänsyn tagen till de särskilda omständigheterna i fallet.

Medlemsstaterna har ett visst bedömningsutrymme när det gäller att avgöra en flyglinjes väsentlighet, men bedömningen måste göras utifrån objektiva faktorer som rör behovet av förbindelser i enlighet med förordningen och med EU-rätten mer generellt. Ett tydligt tecken på väsentlighet är enligt kommissionen en flyglinje som är nödvändig för en liten ö eller ett avlägset område. Lufttrafik som förbinder små och medelstora städer till betydande ekonomiska eller administrativa centrum kan också under vissa omständigheter anses väsentliga för den ekonomiska och sociala utvecklingen i de ifrågakvarande regionerna. Medlemsstaternas bedömningsutrymme begränsas dock av artikel 16.1 på så sätt att allmän trafikplikt inte kan införas för att direkt eller indirekt främja eller stödja ett visst lufttrafikföretag eller för att utveckla en viss flygplats.¹⁶

2.3.1.2 Typ av krav/förpliktelser

Enligt artikel 16.1 i EU:s lufttrafikförordning ska den allmänna trafikplikten införas endast i den utsträckning som är nödvändig för att på flyglinjen säkerställa ett minimiutbud av regelbunden lufttrafik som uppfyller fastställda normer för kontinuitet, regelbundenhet, prissättning eller minimikapacitet, vilka lufttrafikföretagen inte skulle uppfylla om de enbart tog hänsyn till sina

¹² Artikel 16.1 i EU:s lufttrafikförordning.

¹³ Punkt 20 i tolkningsriktlinjen.

¹⁴ Punkt 20 i tolkningsriktlinjen.

¹⁵ Artikel 16.1 i EU:s lufttrafikförordning.

¹⁶ Punkt 25-27 i tolkningsriktlinjen.

kommersiella intressen.¹⁷ EU:s lufttrafikförordning fastställer även ramarna för när den planerade allmänna trafikplikten är att bedöma som nödvändig och adekvat, se avsnitt 2.3.1.3.

Syftet med att ålägga förpliktelser vid allmän trafik är att säkerställa tillräckliga och regelbundna transporter. Det torde därför krävas att kravet är nödvändigt för att säkerställa regelbunden lufttrafik för att kunna införas som krav i den allmänna trafikplikten med stöd av artikel 16.1.

Vidare ska normerna för den flyglinje som omfattas av den allmänna trafikplikten fastställas på ett öppet och icke-diskriminerande sätt.

2.3.1.3 Nödvändig och adekvat

Medlemsstaten måste även bedöma om den planerade allmänna trafikplikten är nödvändig och adekvat genom att beakta fyra kriterier:

- a) proportionaliteten mellan den planerade trafikplikten och den berörda regionens behov av ekonomisk utveckling,
- b) möjligheten att anlita andra transportsätt samt dessas ändamålsenlighet när det gäller att tillgodose de aktuella transportbehoven, i synnerhet när befintliga tågförbindelser betjänar den planerade sträckan med en restid på mindre än tre timmar och med tillräcklig frekvens, tillräckliga förbindelser och lämpliga tidpunkter,
- c) de passagerarpriser och villkor som kan erbjudas kunderna,
- d) det samlade resultatet av insatserna från alla lufttrafikföretag som utövar eller avser att utöva lufttrafik på flyglinjen.

Kommissionen har i tolkningsriktlinjen utvecklat närmare hur den ser på bedömningen. Kommissionen påpekar exempelvis att inte bara lufttrafik på den aktuella flyglinjen ska beaktas utan att hänsyn även bör tas till indirekta luftfartstjänster och andra närliggande flygplatser.¹⁸

2.3.2 Formaliakrav

Innan allmän trafikplikt kan införas ska medlemsstaten samråda med andra berörda medlemsstater samt informera berörda flygplatser och de lufttrafikföretag som bedriver lufttrafik på den ifrågavarande flyglinjen. Medlemsstaten ska även

¹⁷ Då det av ordalydelsen i artikeln synes vara fråga om en uttömmande lista tolkas det som att de förpliktelser som kan åläggas med stöd av artikel 16.1 begränsas till krav som rör kontinuitet, regelbundenhet, prissättning eller minimikapacitet.

¹⁸ Avsnitt 3.3 i tolkningsriktlinjen.

informera kommissionen¹⁹ om avsikten att införa allmän trafikplikt. Kommissionen ska i sin tur offentliggöra ett meddelande i Europeiska unionens officiella tidning, med uppgifter om bland annat de flygplatser som förbinds med den aktuella flyglinjen och det datum då den allmänna trafikplikten träder ikraft.²⁰

Kommissionen fattar inget formellt beslut om den allmänna trafikplikten. I tolkningsriktlinjen framhålls dock att medlemsstaterna vid planer på en ny eller ändrad trafikplikt bör ta kontakt med kommissionen så tidigt som möjligt, dels för att kommissionen ska få kännedom om planerna, dels för att medlemsstaten ska kunna få stöd i processen.²¹ Den allmänna trafikplikten får inte träda ikraft innan kommissionen offentliggjort uppgifterna om den allmänna trafikplikten i Europeiska unionens officiella tidning.²²

2.4 Offentligt anbudsförfarande

För det fall inget lufttrafikföretag utövar lufttrafik på en flyglinje i enlighet med den allmänna trafikplikten kan medlemsstaten begränsa tillträdet till flyglinjen till ett lufttrafikföretag för en period på högst fyra²³ år. Denna rättighet ska erbjudas genom ett offentligt anbudsförfarande i enlighet med artikel 17 och vara riktat till alla EU-lufttrafikföretag som är berättigade att utöva sådan trafik.²⁴

Det är beslutet om allmän trafikplikt som styr vad det är för trafik som ska/kan åstadkommas. Regelbunden flygtrafik kan således inte upphandlas utan ett beslut om allmän trafikplikt och inte heller köpas i en omfattning som går utöver vad som föreskrivs i den allmänna trafikplikten.

Det EU-lufttrafikföretag som utses genom anbudsförfarandet ska i avtal åta sig att fullgöra kraven i den allmänna trafikplikten. Kompensationen från det allmänna består i ensamrätten och eventuell ersättning är begränsad till nettokostnader för fullgörandet av den allmänna trafikplikten, med hänsyn till intäkter i samband därmed samt rimlig vinst.²⁵

¹⁹ Kommissionen har tagit fram ett frågeformulär som medlemsstaterna ska använda för att anmäla och beskriva den allmänna trafikplikten, jmf. punkt 15 i tolkningsriktlinjen.

²⁰ Artikel 16.1 och 16.4 i EU:s lufttrafikförordning.

²¹ Punkt 15 i tolkningsriktlinjen.

²² Artikel 16.6 i EU:s lufttrafikförordning. I de fall antalet passagerare som förväntas utnyttja flyglinjen understiger 10 000 per år ska meddelandet om allmän trafikplikt offentliggöras antingen i Europeiska unionens officiella tidning eller i den berörda medlemsstatens nationella officiella tidning.

²³ Denna period kan förlängas upp till fem år om den allmänna trafikplikten införs för en flyglinje till en flygplats som betjänar en region i de yttersta randområdena, jmf. artikel 16.9 i EU:s lufttrafikförordning.

²⁴ Artikel 16.9 och 16.10 i EU:s lufttrafikförordning.

²⁵ Artikel 17.8 i EU:s lufttrafikförordning.

Inför anbudsörfarandet ska medlemsstaten förse kommissionen med information om erbjudandet att delta i anbudsörfarandet. Erbjudandet ska bland annat omfatta de normkrav som gäller för den allmänna trafikplikten, kontraktets giltighetstid samt de parametrar som ska användas som grundval för beräkning av eventuell ersättning för fullgörande av allmän trafikplikt. Kommissionen ska offentliggöra erbjudandet att delta i anbudsörfarandet genom ett meddelande i Europeiska unionens officiella tidning. Tidsfristen för att lämna anbud får inte vara kortare än två månader räknat från dagen för offentliggörandet av meddelandet. Om anbudet avser en flyglinje till vilken tillträdet redan har begränsats till endast ett lufttrafikföretag i enlighet med artikel 16.9, ska erbjudandet att delta i anbudsörfarandet offentliggöras minst sex månader innan löptiden för den nya koncessionen börjar så att det kan prövas huruvida det fortfarande är nödvändigt att begränsa tillträdet.²⁶

Kommissionen ska utan dröjsmål skriftligen informeras om resultatet av det offentliga anbudsörfarandet och valet av lufttrafikföretag.²⁷

²⁶ Artikel 17.2-17.4 i EU:s lufttrafikförordning.

²⁷ Artikel 17.9 i EU:s lufttrafikförordning.

3 Trafikverkets process

3.1 Utredning inför beslut om allmän trafikplikt

Avtal om regelbunden lufttrafik får avse en trafikperiod om maximalt fyra år.²⁸ Inför en ny upphandling ska enligt EU:s lufttrafikförordning undersökas om behovet och förutsättningar för att ha allmän trafikplikt fortfarande föreligger. Därför utreder Trafikverket vart fjärde år²⁹ behovet av allmän trafikplikt, beslutar om införande av allmän trafikplikt på de linjer där det bedöms nödvändigt och upphandlar trafiken på dessa linjer, i den mån ingen aktör har för avsikt att bedriva trafiken på linjen kommersiellt.

Trafikverkets utredning syftar till att identifiera kommunernas tillgänglighetsbrister samt att ta ställning till om dessa brister kan avhjälpas med regelbunden flygtrafik. En förutsättning för att Trafikverket ska besluta om allmän trafikplikt och vid behov även upphandla flygtrafik är att trafiken ger tillgänglighetsförbättringar för interregionalt resande. Trafikverkets utredningsmetodik är i princip densamma oavsett trafikslag.

Trafikverkets utredningsprocess steg för steg

Utredningsprocessens olika steg i utredningar om eventuellt engagemang i interregional kollektiv persontrafik

1. **Behovsanalys**
 - Tillgänglighetsanalys
 - Bristanalys
2. **Bedömning om trafiken kan drivas kommersiellt**
3. **Bedömning om samverkansinsats**
4. **Bedömning om insatsens prioritet relativt andra insatser**
5. **Avstämning mot Trafikverkets villkor för trafikavtal**
 - En del av resandet är eller kommer att vara interregionalt
 - Trafiken upprätthålls inte eller ska inte upprätthållas av regional kollektivtrafikmyndighet
 - Resandet är inte av karaktären frekvent pendling
 - Resenärerna ska stå för en del av kostnaderna för trafiken
 - Kostnader för trafiken ryms inom Trafikverkets anslag för trafikavtal
6. **Avstämning mot transportpolitiska mål**
7. **Avstämning mot regionala mål**
8. **Utformning av förslag till insats**
9. **Remiss**
10. **Förslag till insats**

²⁸ Artikel 16.9 i EU:s lufttrafikförordning.

²⁹ Utredningen startar när det gått cirka ett år från trafikstart och tar ungefär ett år.

Trafikverket utgår från en tillgänglighetsanalys för att studera vilka kommuner som kan få en förbättrad tillgänglighet med flyg. Orter som för närvarande har linjer med allmän trafikplikt studeras tillsammans med andra orter som skulle kunna komma ifråga. Analysen är trafikslagsövergripande och det är bara om tillräcklig tillgänglighet inte uppnås med annan trafik som allmän trafikplikt för flyg kan komma ifråga. Tillgänglighetsanalysen baseras på åtta kriterier³⁰ för olika typer av interregionalt resande, där flyg kan vara relevant i sex av kriterierna.

Utifrån utredningens slutsatser tar Trafikverket fram ett förslag på vilka linjer som bör ges allmän trafikplikt samt vilka krav som ska gälla på respektive linje med avseende på antal stolar, antal turer, tidtabellsramar et cetera.³¹

3.2 Synpunkter från berörda aktörer och beslut om allmän trafikplikt

Tidigt i utredningsarbetet ger Trafikverket berörda flygplatser/flygplatskommuner, regioner och branschorganisationer möjlighet att inkomma med synpunkter på nuvarande avtal om flygtrafik. Synpunkter gällande trafiken och eventuella behov av förändringar inhämtas även från flygbolag som bedriver trafik på linjerna, både i samband med den löpande avtalsuppföljningen och under utredningsarbetet. I vissa fall inhämtas även synpunkter från potentiella operatörer.

När utredningen är genomförd och Trafikverket tagit fram förslag på vilka flyglinjer som bör ges allmän trafikplikt samt vilka krav som ska gälla för dessa skickas underlaget på remiss till berörda flygplatser/flygplatskommuner, regioner och branschorganisationer, som återigen får möjlighet att lämna synpunkter på utbudet. I samband med tidigare utredningar har de synpunkter som inkommit främst avsett önskemål om fler stolar eller turer, viss maximal restid, fast slingning av vissa linjer, större flexibilitet i turutbudet utifrån säsongsvariationer samt ökad bagagevikt.

Efter remisstidens slut tar Trafikverket ställning till om de synpunkter som lämnats ska medföra några förändringar i kraven. Trafikverkets uppdrag är att utifrån ett begränsat anslag skapa grundläggande tillgänglighet för interregionalt resande. Förändrade krav behöver därför vara väl motiverade utifrån regionala behov, inrymmas inom Trafikverkets uppdrag och inte ge ökade kostnader för avtalen som inte är motiverade utifrån uppdraget.

Efter att Trafikverket beslutat om allmän trafikplikt kan inga förändringar göras i kraven för trafikplikten utan att ett nytt beslut fattas. För att Trafikverket ska kunna tillgodose de önskemål som framförs är det därför av stor vikt att eventuella

³⁰ Se bilaga 1.

³¹ Se exempel på allmän trafikplikt i bilaga 2.

synpunkter från kommuner, regioner och andra berörda inkommer till myndigheten innan beslut om allmän trafikplikt fattas.

Trafikverket hanterar all formalia gällande beslut om allmän trafikplikt, såsom samråd med andra medlemsstater och information till flygplatser, lufttrafikföretag och kommissionen samt annonsering av den allmänna trafikplikten.³²

3.3 Upphandling av trafik

För det fall ingen operatör har för avsikt att bedriva trafiken på kommersiella grunder upphandlar Trafikverket trafiken på linjen genom ett offentligt anbudsförfarande i enligt med artikel 17 i EU:s lufttrafikförordning. Trafikverket går ut med en upphandling av alla linjer samtidigt. Trafikverket tar fram ett förfrågningsunderlag där kraven i den allmänna trafikplikten utgör minimikraven för trafiken. Förfrågningsunderlaget innehåller även andra krav i syfte att säkerställa att trafiken bedrivs på ett sätt som ger en kontinuerlig och väl fungerande trafik för de berörda kommunerna. I avtalet regleras exempelvis förberedelser inför trafikstart, rapportering och uppföljning, liksom viten vid brister i trafikutförandet et cetera. Efter anbudsutvärdering fattar Trafikverket beslut om tilldelning och därefter tecknas kontrakt med tilldelad operatör.

Efter kontraktstecknande meddelar Trafikverket kommissionen om resultatet av anbudsförfarandet i enlighet med artikel 17.9 i EU:s lufttrafikförordning (se avsnitt 2.4).

³² Artikel 16.1, 16.4 och 16.5 i EU:s lufttrafikförordning.

4 Ökat regionalt inflytande avseende allmän trafikplikt

4.1 Ökat inflytande i två processer

Uppdraget innebär att kommuner och regioner ska ges ett ökat inflytande vad gäller flyglinjer med allmän trafikplikt på två sätt; dels genom en möjlighet att utöka kraven i den allmänna trafikplikten för de statliga linjerna, dels genom en möjlighet att införa allmän trafikplikt på ytterligare flyglinjer, det vill säga linjer utöver de statliga linjerna.

Trafikverket förordar att utökade krav i statliga linjer och införande av allmän trafikplikt på ytterligare linjer hanteras i två olika processer:

- I de fall en kommun eller region har behov av att utöka kraven i trafikplikten för de statliga flyglinjerna hanteras detta inom ramen för Trafikverkets ordinarie utredningsprocess inför beslut om allmän trafikplikt.
- I de fall en kommun eller region har behov av att införa allmän trafikplikt på ytterligare flyglinjer hanteras detta inom ramen för en separat, löpande, process med delvis annan ansvarsfördelning.

Nedan beskrivs Trafikverkets förslag på hur de olika processerna kan utformas. De behov av författningsförändringar som förslaget aktualiserar redovisas i avsnitt 5.

4.2 Utökning av kraven på de statliga linjerna

I detta avsnitt beskrivs hur en kommun/regions behov av att utöka kraven i den allmänna trafikplikten för de statliga linjerna kan hanteras genom att integreras i Trafikverkets ordinarie utredningsprocess.

4.2.1 Ansökan från kommuner/regioner om utökade krav för trafiken

Efter att Trafikverket i utredningsprocessen tagit fram förslag på vilka linjer som ur ett nationellt tillgänglighetsperspektiv bör ges allmän trafikplikt samt vilka krav som ska gälla för dessa ges externa aktörer, däribland kommuner och regioner, möjlighet att lämna synpunkter på utbudet genom ett remissförfarande.

Det nu aktuella förslaget om ökat regionalt inflytande förändrar inte Trafikverkets förutsättningar att under utredningstiden, efter eventuella synpunkter från kommuner och regioner, justera den allmänna trafikplikten utifrån regionala behov. Även om förslaget genomförs är det således möjligt för Trafikverket att utöka

kraven i den allmänna trafikplikten, exempelvis genom att lägga till ett antal turer, utan kostnad för kommunen/regionen, under förutsättningen att utökningen kan anses motiverad utifrån Trafikverkets uppdrag. Trafikverkets uppdrag är inte förändrat så förslaget påverkar inte utgångspunkterna för verkets behovsbedömning eller omfattningen av den allmänna trafikplikt som verket föreslår för en linje. Förslaget i sig innebär därför ingen kostnadsförskjutning från stat till kommun/region.

Om Trafikverket bedömer att det inte är möjligt att tillgodose synpunkterna inom ramen för verkets uppdrag blir det genom förslaget möjligt för kommuner och regioner att, i samband med att utredningsrapporten är på remiss, ansöka om ökade krav, under förutsättning att trafiken medfinansieras.

En sådan ansökan om utökning av kraven behöver komma in till Trafikverket senast vid utgången av remisstiden för utredningen för att Trafikverket ska kunna pröva om utökningen är möjlig. Det datum som en ansökan senast ska vara inne framgår av utredningsrapporten när den går ut på remiss. Av författningsförslaget framgår att remisstiden ska vara minst en månad. Det behöver finnas en sista dag för när förslag på ändring ska komma in för att Trafikverket ska kunna gå vidare i processen och besluta om allmän trafikplikt.

Ansökan behöver innehålla en beskrivning av vilket krav i den allmänna trafikplikten ändringen avser och på vilket sätt kommunen/regionen vill ändra kravet. Ansökan behöver även innehålla underlag som visar att de ökade krav som föreslås är nödvändiga, det vill säga att verkligt behov av ändringen finns.

4.2.2 Trafikverkets prövning samt beslut om allmän trafikplikt

Om en kommun/region ansöker om ökade krav i den allmänna trafikplikten för någon av de flyglinjer som Trafikverket föreslår, ska enligt förslaget Trafikverket ta ställning till det.

Trafikverket ska då pröva att den föreslagna ändringen inte påverkar statens flyglinjer negativt och om den är förenlig med EU:s lufttrafikförordning. En ändring får inte innebära att Trafikverket inte kan uppfylla sitt uppdrag och därför ska i prövningen ingå att det inte får påverka statens flyglinjer negativt. Det gäller exempelvis uppfyllelse av Trafikverkets tillgänglighetsmål eller möjligheten att bedriva trafiken på ett effektivt sätt genom samslingning. Det ska också vara möjligt att tillgodose ändringen utifrån praktiska förutsättningar, exempelvis tillgång på flygplan eller flygplatsernas kapacitet.

En av förutsättningarna för ett ökat inflytande för kommuner och regioner vad gäller allmän trafikplikt är att dessa tar fullt kostnadsansvar för den tillkommande trafiken. Om Trafikverket bedömer att det är möjligt att utöka den allmänna trafikplikten på det sätt som kommunen/regionen föreslår tar Trafikverket fram

uppgift om vilken kostnad ändringen medför (se avsnitt 4.2.3.2 vad gäller beräkning av kostnaden) och meddelar kommunen/regionen detta i samband med att besked lämnas om att den föreslagna ändringen är möjlig. Därefter har kommunen/regionen att ta ställning till om den har förutsättningar att ta kostnaden och ingå avtal om medfinansiering med Trafikverket. En sådan överenskommelse behöver ingås innan Trafikverket beslutar om allmän trafikplikt för linjen. Om så inte skett kommer den föreslagna ändringen inte att tas med i trafikplikten.

Vid ett negativt besked till kommunen/regionen vad gäller utökning av kraven bör det inte vara möjligt för kommunen/regionen att överklaga. Förändringar av den allmänna trafikplikten kan få påverkan på Trafikverkets förutsättningar att uppfylla sitt uppdrag. Då det är statliga linjer har Trafikverket bäst förutsättningar att bedöma om ändringen är möjlig att tillgodose. En möjlighet att överklaga påverkar också den fortsatta framdriften då den allmänna trafikplikten inte kan kommuniceras med kommissionen och Trafikverkets fortsatta arbete med upphandling försenas då det inte är klart vilka krav som ska gälla. Förseningen kan dessutom komma att påverka samtliga linjer eftersom Trafikverket upphandlar alla linjer i en upphandling för att möjliggöra kostnadseffektiva anbud med samslingning (att två linjer med allmän trafikplikt flygs tillsammans med ett flygplan). Det bör därför inte införas någon reglering som möjliggör överklagande av Trafikverkets besked om att inte ändra den allmänna trafikplikten i enlighet med kommunen/regionens förslag.³³

Precis som tidigare hanterar Trafikverket fortsatt all formalia gällande beslut om allmän trafikplikt såsom information till flygplatser, lufttrafikföretag och kommissionen samt annonsering av den allmänna trafikplikten.³⁴

4.2.3 Medfinansiering

4.2.3.1 Tidpunkt för kostnadsberäkning och kostnadsfördelning

Som framgår ovan är en av förutsättningarna för uppdraget att kommuner och regioner ska ta fullt kostnadsansvar för den tillkommande trafiken.

Trafikverkets kostnader för trafiken på de statliga linjerna motsvarar de anbud som de tilldelade flygoperatörerna lämnat i upphandlingen. Trafikverket förordar att kommunen/regionens kostnad till följd av de utökade kraven beräknas på förhand, det vill säga innan Trafikverket upphandlar trafiken. Det är dock först efter

³³ Däremot torde Trafikverkets beslut om allmän trafikplikt vara överklagbart av den det går emot, jfr artikel 18 i EU:s lufttrafikförordning, HFD 2012 ref 28 och 40-42 §§ förvaltningslagen. Då EU:s lufttrafikförordning är en möjlighet för medlemsstaten att ingripa är inte det faktum att någon anser att Trafikverket gör för lite något som kan angripas.

³⁴ Artikel 16.1, 16.4 och 16.5 i EU:s lufttrafikförordning.

anbudsutvärdering som Trafikverket vet vad kostnaden för trafiken faktiskt landar på. Kostnadsfördelningen mellan Trafikverket och kommunen/regionen för trafiken på de statliga linjerna kommer således inte att bli fullständigt korrekt.

Förslaget innebär att Trafikverket tar risken om kostnaden för trafiken blir dyrare än beräknat. Det görs således ingen justering av den ersättning som kommuner/regioner ska utge beroende på utfallet i upphandlingen. Detta eftersom Trafikverket bedömer att det är viktigt för kommuner/regioner att det finns en förutsägbarhet om vilken kostnad som de förbinder sig att betala till verket. Även om en kommun/region medfinansierar en linje är trafiken på dessa linjer i huvudsak statens. Det är därför rimligt att staten tar kostnaden om trafiken blir dyrare än vad Trafikverket beräknat. Särskilt eftersom en dyrare trafik än beräknat kan bero på andra faktorer än de utökade kraven och att det inte är möjligt att säkerställa hur stor del av kostnadsökningen som är hänförlig till förändringen.

I och med att kostnaden för de utökade kraven bestäms innan upphandlingen kan den berörda kommunen eller regionen ta ställning till om det är värt kostnaden och om nödvändiga medel finns tillgängliga.

Då förutsägbarheten vad gäller kostnaden är viktig för kommunen/regionen har det inte setts som ett alternativ att kostnaden för de utökade kraven skulle avgöras först vid upphandlingen. Detta då det skulle krävas att kommuner/regioner ingår avtal om medfinansiering med Trafikverket utan att veta vilken ersättning de ska betala. Även det faktum att anbudsgivarna inte har något incitament att lägga ner arbete på att beräkna vad mellanskillnaden i kostnader skulle bli talar emot en sådan modell.

4.2.3.2 Beräkning av kostnadsökning

Trafikverket ska enligt förslaget ta fram en uppskattning om vad kostnaden för de utökade kraven uppgår till. Det vanligaste önskemålet i remissvaren till flygutredningarna är önskemål om fler flygstolar, följt av önskemål om fler turer. Fler flygstolar kan påverka flygplansstorleken, medan fler turer kan påverka antalet flygplan eller minska antalet möjliga slingningar. Ändrade krav kan därmed ge ökade kostnader som kan vara svåra att uppskatta. Trafikverket har sedan ett antal år tillgång till ett verktyg (RDC Aviation) som kan användas för att räkna ut kostnaden för att bedriva flygtrafik beroende på sträcka, aktuell flygplanstyp och intäkter. Verktöget uppdateras kontinuerligt med aktuella uppgifter. Begränsningarna gäller därför främst att uppgifterna är från det tillfälle beräkningen görs och att de utgår från hur dagens trafik bedrivs.

Vid beräkningen av hur ändrade krav från en kommun eller region påverkar den ersättning som anbudsgivaren kommer att begära hämtas en del av uppgifterna ifrån dagens upphandlade flygtrafik i form av den statistik som befintliga operatörer rapporterar till Trafikverket varje månad. Uppgifterna, som inkluderar intäkter och antal passagerare, läggs in i Trafikverkets verktyg för att få fram beräkningarna. Då

antal passagerare och intäkter varierar över året bör uppgifter från maximalt ett år tillbaka användas. Om Trafikverket i utredningsförslaget ändrat kraven i den allmänna trafikplikten jämfört med trafiken under nuvarande trafikperiod, är det ytterligare en faktor som gör att beräkningen kan bli mindre träffsäker eftersom de uppgifter som man utgår ifrån avser en annan trafik.

Den ersättning som Trafikverket betalar till operatören läggs in i verktyget som en intäkt. I och med att ersättningen avser dagens trafik och förutsättningar, är den inte densamma som vad Trafikverket hade fått betala vid en ny upphandling fyra år senare.

Uppgifter om olika kostnader för att bedriva flygtrafik finns i verktyget. Kostnaderna kan delas in i fasta operativa kostnader³⁵, rörliga kostnader³⁶ och indirekta kostnader³⁷. Kostnader för linjer kan variera mellan flygbolagen främst vad gäller lönekostnader, tekniskt underhåll och om ett flygplan leasas eller ägs. Det är även skillnad i kostnader beroende på val av flygplan. Beräkning får göras utifrån den flygplanstyp som bedöms vara mest trolig att en potentiell operatör skulle använda. Utbudet av regionala flygplan med kapacitet på mellan 9 och 50 säten är begränsat. Sammantaget gör dessa faktorer att det finns en viss osäkerhet i beräkningarna.

En faktor som verktyget inte omhändertar är kostnader på grund av ändrade regler för att bedriva flygtrafik. Beroende på vad ändringen avser kan hänsyn behöva tas till den vid beräkningen.

För att få fram den ersättning som en kommun eller region ska betala till Trafikverket görs först en körning med verktyget utifrån den allmänna trafikplikt som Trafikverket föreslagit. Därefter görs en körning där även kommunens eller regionens utökade krav inkluderas. I båda fallen läggs även en vinstmarginal till beräkningen.

Eftersom avtalet om trafik avser fyra år behöver beräkningen göras så att den täcker fyra år inklusive en indexuppräknings. Detta eftersom beräkningen oftast kommer att göras 1-1,5 år innan anbudsgivarna ska lägga sina anbud på trafiken och som

³⁵ Dessa omfattar kostnader som inte varierar med produktionsvolymen, såsom flygplanets fasta kostnader och fasta besättningskostnader, kostnader för att äga eller leasa ett flygplan, inklusive ägar-/leasingkostnader och försäkring samt fasta kostnader för att anställa flygbesättningen (piloter och kabinpersonal).

³⁶ Dessa kostnader varierar beroende på omfattningen av flygproduktionen och inkluderar bränslekostnader, rörliga besättningskostnader, underhåll, flygplats- och en-routeavgifter, passageraravgifter, säkerhetskostnader, handling (inklusive ramp- och incheckningstjänster).

³⁷ Dessa utgör kostnader som inte är direkt kopplade till flygproduktionen men som ändå påverkar verksamheten. Biljettering, försäljning och marknadsföring: Kostnader för att sälja biljetter och marknadsföra verksamheten, ofta via globala distributionssystem (GDS). Övergripande kostnader: Företagets generella omkostnader, uttryckt som en procentandel av de fasta kostnaderna.

gäller en trafik som ska starta 1-2 år efter beräkningstidpunkten och utföras under fyra år. Även om kunskapen är god om kostnader och nuvarande intäkter finns som nämnts alltså flera osäkerheter. En förändring av kraven påverkar förutsättningarna för tänkbara operatörer. Det är också i slutändan operatörens uppfattning och prognos om framtida intäkter, kostnadsutveckling och konkurrensen i upphandlingen som avgör hur mycket ersättning som begärs för att bedriva trafiken.

4.2.3.3 Överenskommelse om medfinansiering

Efter att Trafikverket meddelat kommunen/regionen om vad den föreslagna ändringen kommer att kosta ska överenskommelse om ekonomiskt bidrag ingås mellan parterna för att förslaget ska inkluderas i beslutet om allmän trafikplikt. Enligt förslaget ovan ska överenskommelsen reglera det belopp som kommunen/regionen ska bidra med till Trafikverket under de fyra år för vilken regelbunden lufttrafik upphandlas. Det ska vara ett fast belopp för perioden som ska betalas till Trafikverket månatligen. Av överenskommelsen ska även framgå vilken ändring av den föreslagna allmänna trafikplikten som ska göras och den allmänna trafikplikt som ska beslutas ska biläggas överenskommelsen.

Trafikverket är precis som idag även i fortsättningen om förslaget genomförs ensamt ansvarig för såväl upphandlingen av trafiken som förvaltningen av avtalet med operatören av flygtrafiken.

4.3 Införande av allmän trafikplikt på icke-statliga flyglinjer

Nedan beskrivs hur en process för införande av allmän trafikplikt på så kallade icke-statliga linjer, det vill säga linjer utöver de som Trafikverket bedömer som motiverade ur ett nationellt tillgänglighetsperspektiv, kan utformas.

4.3.1 Ansvarsfördelning

Trafikverket har av regeringen pekats ut som behörig myndighet enligt artikel 16 i EU:s lufttrafikförordning och har därigenom mandat att fatta beslut om allmän trafikplikt för regelbunden lufttrafik.

Enligt Trafikverkets uppfattning är nationell styrning av stor vikt när det gäller införandet av allmän trafikplikt. Huruvida allmän trafikplikt på en viss linje är lämpligt ur ett nationellt perspektiv är något som bör beaktas. EU:s lufttrafikförordning ger ett relativt stort bedömningsutrymme när det gäller förutsättningarna för införande av allmän trafikplikt och detta riskerar, enligt Trafikverkets uppfattning, att överutnyttjas utan nationell styrning. Det finns då risk att allmän trafikplikt införs på ett sätt som inte är fördelaktigt för den svenska flygmarknaden som helhet. Tillämpningen riskerar även att bli väldigt spretig om

beslutanderätten vore fördelad över samtliga kommuner och regioner. Därtill skulle det vara svårt, om inte omöjligt, att göra en helhetsbedömning av nödvändigheten om så många aktörer oberoende av varandra skulle kunna införa allmän trafikplikt.

I syfte att bibehålla den nationella styrningen och möjliggöra för en enhetlig bedömning av vilka flyglinjer som ges allmän trafikplikt förordas därför att Trafikverket, efter ansökan från kommunen/regionen, beslutar om införande av allmän trafikplikt även på icke-statliga linjer.

Vidare förordar Trafikverket att kommuner och regioner, efter att Trafikverket beslutat om allmän trafikplikt, upphandlar trafiken på dessa linjer och förvaltar avtalen med operatörerna. Detta mot bakgrund av att det är kommunen/regionen som har behov av, och ska stå för kostnaderna för, den ifrågavarande trafiken. Kommunen/regionen är således den faktiska beställaren av trafiken och bör därigenom ha ett intresse av att utforma exempelvis kvalificeringskrav och avtalsvillkor i upphandlingen.

Om kommuner/regioner ges mandat att upphandla trafiken på de icke-statliga linjerna får de full rådighet över upphandling och avtalsförvaltning, vilket torde vara fördelaktigt ur ett administrativt perspektiv. Att Trafikverket skulle upphandla trafiken och förvalta avtalen på dessa icke-statliga linjer skulle vara onödigt administrativt betungande för såväl Trafikverket som kommuner/regioner. I sådant fall skulle Trafikverket i stor utsträckning vara beroende av att samråda med kommuner/regioner för att kunna genomföra upphandlingen och avtalsförvaltningen på ett ändamålsenligt sätt.

4.3.2 Ansökan till Trafikverket

För det fall en kommun/region har behov av att införa allmän trafikplikt på ytterligare, icke-statliga, flyglinjer ansöker den om detta hos Trafikverket. Eftersom trafiken på dessa linjer inte har något samband med Trafikverkets uppdrag att säkerställa regelbunden lufttrafik utifrån ett nationellt tillgänglighetsperspektiv finns inte anledning att integrera dessa ansökningar i Trafikverkets ordinarie utredningsprocess inför beslut om allmän trafikplikt var fjärde år. Trafikverket förordar istället att dessa ansökningar hanteras löpande. En sådan hantering ökar flexibiliteten för kommuner och regioner och ger bättre förutsättningar för att kunna anpassa uppstarten av nya flyglinjer till deras behov.

Av ansökan till Trafikverket behöver det framgå varför kommunen/regionen anser att det finns behov av allmän trafikplikt på den aktuella linjen. De krav som kommunen/regionen föreslår ska gälla för trafiken bör formuleras som ett förslag på allmän trafikplikt. Ansökan behöver även innehålla underlag som visar att det finns behov av att införa allmän trafikplikt på linjen samt att kraven på trafiken är nödvändiga. Kommunen/regionen bör när den tar fram förslag på krav i den allmänna trafikplikten kontrollera de praktiska förutsättningarna med

flygplatserna. Detta så att det inte kommer praktiska invändningar i samband med att Trafikverket genomför informationsplikten enligt EU:s lufttrafikförordning.

Beslut om allmän trafikplikt innebär inte i sig att flygtrafik kommer att bedrivas på linjen i enlighet med kraven i den allmänna trafikplikten. Det innebär bara att den som vill trafikera flyglinjen har att göra det i enlighet med kraven i den allmänna trafikplikten.³⁸ Om inget flygbolag väljer att trafikera flyglinjen i enlighet med den allmänna trafikplikten så finns förutsättningar att upphandla flygtrafik enligt EU:s lufttrafikförordning. För att allmän trafikplikt inte ska införas utan att det finns förutsättningar för kommunen/regionen att vid behov upphandla trafiken så ska även underlag som visar att man har medel för en upphandling av flygtrafiken ges in tillsammans med förslaget om allmän trafikplikt. Det är tillräckligt att det av underlaget framgår att kommunen/regionen anser sig ha medel för att täcka den kostnad som trafiken kan tänkas uppgå till enligt kommunen/regionen.

4.3.3 Trafikverkets prövning och beslut

För det fall en kommun/region ansöker om införande av allmän trafikplikt på icke-statliga linjer ska enligt förslaget Trafikverket ta ställning till ansökan.

Kommuner/regioner ges möjlighet att utifrån ett *regionalt behov* föreslå allmän trafikplikt på regionala, interregionala eller internationella flyglinjer. Innan det är aktuellt att pröva ett förslag mot EU:s lufttrafikförordning ska medlemsstaten utifrån sina förutsättningar ha bedömt att det krävs flygtrafik för att säkerställa förbindelsen. Det är fritt för medlemsstaten att utforma dessa förutsättningar och vilken hänsyn som ska tas i beaktande och inte. Enligt uppdraget ska Trafikverket ta fram ramar inom vilka det ska vara möjligt att besluta om ett kompletterande utbud. Trafikverket föreslår därför att prövning av en kommun/regions förslag innefattar om den är lämplig och om den är förenlig med EU:s lufttrafikförordning.

Vid bedömningen av om trafiken är lämplig kommer Trafikverket att utgå ifrån till exempel:

- Påverkan på statliga linjer med allmän trafikplikt.
- Resmöjligheter med andra transportmedel.
- Alternativa resmöjligheter med flyg från den aktuella flygplatsen.
- Avstånd till andra flygplatser med alternativa resmöjligheter.

Till detta kommer även en övergripande bedömning av hur tillgängligheten ser ut för den aktuella kommunen/regionen i ett nationellt perspektiv. Beträffande resmöjligheter med andra transportslag, exempelvis tåg, så är det typiskt sett inte motiverat med flyg om det finns tågförbindelse med en restid på ca fyra timmar till

³⁸ Artikel 16.8 i EU:s lufttrafikförordning.

den huvudsakliga målpunkten. Då det finns en resmöjlighet bör inte förutsättningarna för en befintlig tåglinje, som är ett miljövänligt resealternativ jämfört med flyget idag, undergrävas. Även resmöjligheter med buss ska beaktas.

Vad gäller alternativa resmöjligheter med flyg från den aktuella flygplatsen eller andra närliggande flygplatser kan som exempel ges att det inte är motiverat med allmän trafikplikt från en flygplats till Bromma om det redan finns en flyglinje till Arlanda. Detta eftersom det redan finns en flyglinje som betjänar området. Den upphandlade trafiken skulle dessutom kunna få den oönskade konsekvensen att den andra trafiken läggs ner om resandeunderlaget inte är tillräckligt.

Beträffande internationella linjer bör det typiskt sett inte vara aktuellt om det finns befintlig trafik ifrån Sverige till den andra medlemsstatens flygplats. Detta för att inte undergräva resandeunderlaget för den befintliga trafiken. Det kan även påverka flygmarknadens uppbyggnad negativt till exempel genom att förutsättningarna för Arlanda försämras. I första hand bör därför förutsättningar att knyta ihop resandet nationellt övervägas innan allmän trafikplikt på en internationell linje kan bli aktuell.

Huruvida den föreslagna trafiken är lämplig är en helhetsbedömning och en bedömning ska göras i varje enskilt fall. Exempelen ovan är indikativa och inte detsamma som att det alltid är uteslutet eller lämpligt med allmän trafikplikt i de fallen.

För det fall Trafikverket bedömer att förslaget är lämpligt ska förslaget även prövas mot artikel 16 i EU:s lufttrafikförordning. Om Trafikverket bedömer att förutsättningarna för att införa allmän trafikplikt på linjen är uppfyllda så fattar Trafikverket beslut om allmän trafikplikt.

4.3.3.1 Avslag av förslag om allmän trafikplikt

Om Trafikverket bedömer att det inte finns förutsättningar för att införa allmän trafikplikt på den föreslagna linjen ska Trafikverket underrätta kommunen/regionen om detta. Här, till skillnad från de statliga linjerna, skulle man kunna överväga att Trafikverkets ställningstagande ska vara överklagbart till regeringen. Detta eftersom ett överklagande inte har någon negativ effekt för Trafikverkets förutsättningar att uppfylla sitt uppdrag och att bedömningen av vad som är lämpligt ur ett nationellt perspektiv slutligt bör avgöras av regeringen. Trafikverket föreslår därför att beslut om att avslå förslag till allmän trafikplikt ska vara möjligt för kommunen/regionen att överklaga till regeringen.

4.3.3.2 Innehåll i beslut om allmän trafikplikt och överklagande

Enligt förslaget ska av Trafikverkets beslut om allmän trafikplikt, utöver kraven på trafiken vilket följer av artikel 16 i EU:s lufttrafikförordning, framgå att det är en

icke-statlig flyglinje. Även vilken kommun eller region som ansökt om allmän trafikplikt ska anges eftersom det är enbart den som sedan är behörig att upphandla regelbunden lufttrafik.

Beslut om allmän trafikplikt får inte träda i kraft före det att meddelande om den allmänna trafikplikten publicerats av kommissionen i Europeiska unionens officiella tidning eller under vissa förutsättningar av Trafikverket i Post- och Inrikes Tidningar.³⁹ Mot bakgrund av detta anges alltid i beslutet om allmän trafikplikt från vilket datum i framtiden som den allmänna trafikplikten ska börja gälla så att annonsering hinns med.⁴⁰

Den allmänna trafikplikten gäller tills vidare om inget särskilt anges i beslutet och upphör att gälla utan särskilt beslut för det fall ingen regelbunden lufttrafik har utförts under en period av tolv månader.⁴¹ Inför en ny upphandling av regelbunden lufttrafik ska det dock utvärderas om det regionala behovet kvarstår och förutsättningar för allmän trafikplikt fortfarande föreligger på flyglinjen. Ett enkelt sätt att åstadkomma en sådan prövning av kommunen/regionen och av Trafikverket är att reglera att den allmänna trafikplikten ska gälla en viss tid. Då behövs ingen ytterligare reglering utan om kommunen/regionen efter övervägande anser att den fortsatt vill ha allmän trafikplikt och har för avsikt att vid behov upphandla trafik får de ansöka på nytt hos Trafikverket. Trafikverket föreslår därför att den allmänna trafikplikten ska gälla för viss tid och att det ska framgå av beslutet om allmän trafikplikt.

Om beslutet att införa allmän trafikplikt överklagas till allmän förvaltningsdomstol hanteras det av Trafikverket.⁴²

4.3.3.3 Samråd, information och annonsering av allmän trafikplikt

Precis som gällande de statliga linjerna hanterar Trafikverket fortsatt all formalia gällande beslut om allmän trafikplikt såsom information till flygplatser, lufttrafikföretag och kommissionen samt annonsering av den allmänna trafikplikten.⁴³ Då en kommun/region, till skillnad från Trafikverket⁴⁴, har möjlighet att föreslå allmän trafikplikt på en internationell linje kan det också

³⁹ Artikel 16.4, 16.5 och 16.6 i EU:s lufttrafikförordning.

⁴⁰ Datum för den dag då den allmänna trafikplikten börjar gälla brukar sammanfalla med dagen för trafikstart.

⁴¹ Artikel 16.11 i EU:s lufttrafikförordning.

⁴² Trafikverkets beslut om allmän trafikplikt torde vara överklagbart av den det går emot, jfr artikel 18 i EU:s lufttrafikförordning, HFD 2012 ref 28 och 40-42 §§ i förvaltningslagen. Då EU:s lufttrafikförordning är en möjlighet för medlemsstaten att ingripa är inte det faktum att någon anser att Trafikverket gör för lite något som kan angripas.

⁴³ Artikel 16.1, 16.4 och 16.5 i EU:s lufttrafikförordning.

⁴⁴ Trafikverket får enligt instruktionen bara ingå avtal om *interregional flygtrafik*, vilket utesluter allmän trafikplikt till en annan medlemsstat för Trafikverkets del, 12 a § i förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket. 12 b § är inte tillämplig på flygtrafik.

aktualisera behov av samråd och information till den andra medlemsstaten som då också hanteras av Trafikverket. Detta inom ramen för den behörighet som Trafikverket har enligt förordning (1994:1808) om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område.

4.3.4 Upphandling av trafik och förvaltning av avtal

Som framgår ovan förordar Trafikverket att upphandling av trafiken och efterföljande avtalsförvaltning hanteras av den kommun/region som har behov av ytterligare trafik. Den kommun eller region som har ansökt om allmän trafikplikt ska framgå av beslutet om allmän trafikplikt och att det är fråga om en icke-statlig linje. Det är alltså den som ansökt om allmän trafikplikt som sedan får behörighet att upphandla trafik enligt artikel 17 i EU:s lufttrafikförordning.

Det krävs att inget flygbolag bedriver trafik i enlighet med den allmänna trafikplikten eller står i begrepp att göra det för att kommunen/regionen ska få upphandla regelbunden lufttrafik.⁴⁵ Då kommunen/regionen enligt förslaget ges behörighet att upphandla regelbunden lufttrafik har kommunen/regionen därför också att bedöma om något lufttrafikföretag står i begrepp att utöva trafik på linjen i enlighet med den allmänna trafikplikten.⁴⁶ För det fall ett EG-lufttrafikföretag under det offentliga anbudsförfarandet börjar bedriva trafik på linjen eller meddelar kommunen/regionen att de har för avsikt att börja bedriva trafik på linjen i enlighet med den allmänna trafikplikten så ska kommunen/regionen avbryta upphandlingen om flygbolaget uppfyller de formella kraven i EU:s lufttrafikförordning. Att kommunen/regionen endast har att göra en formell prövning innebär en kontroll av att flygbolaget uppfyller de formella kraven på ett lufttrafikföretag enligt EU:s lufttrafikförordning och har drifttillstånd (AOC) och operativ licens (OL) för den trafik som ska bedrivas enligt den allmänna trafikplikten.⁴⁷ För det fall kommunen/regionen skulle avslå kan flygbolaget överklaga det beslutet till allmän förvaltningsdomstol.⁴⁸

Kommunen/regionen hanterar även nödvändig kommunikation med kommissionen inför och efter det offentliga anbudsförfarandet.⁴⁹ Det handlar om att ge in förfrågningsunderlag, utkast på annons inför upphandlingen och att efter tilldelningsbeslut utan dröjsmål informera kommissionen om resultatet av upphandlingen.⁵⁰

⁴⁵ Artikel 16.9 i EU:s lufttrafikförordning.

⁴⁶ Detta avser alltså trafik utan avtal, ensamrätt och ersättning.

⁴⁷ Artikel 16.9 EU:s lufttrafikförordning och Länsrätten i Västernorrlands län dom den 7 oktober 2005 i mål nr 2437-05 E.

⁴⁸ Länsrätten i Västernorrlands län dom den 7 oktober 2005 i mål nr 2437-05 E, artikel 18.1 i EU:s lufttrafikförordning och 40-42 §§ i förvaltningslagen.

⁴⁹ Artikel 17 i EU:s lufttrafikförordning.

⁵⁰ Kommissionen har utarbetat mallar, till exempel för annons, som man kan få på begäran.

Trafikverket föreslår att i samband med att kommunen/regionen ska informera kommissionen enligt artikel 17.9 i EU:s lufttrafikförordning om resultatet av upphandlingen så ska Trafikverket erhålla samma information. Detta så att Trafikverket har en samlad bild över om flygtrafik upphandlats på flyglinjer med allmän trafikplikt.

Den som upphandlar trafiken har även att hantera överklagande av tilldelningsbeslut till förvaltningsdomstol eller skadeståndstalan i allmän domstol eftersom det är den som fattat beslut enligt artikel 17 i EU:s lufttrafikförordning.⁵¹

En allmän trafikplikt innebär en begränsning för flygbolags möjligheter att bedriva trafik på linjen och den bör därför tas bort om det inte finns någon avsikt att vid behov upphandla trafiken. Om avtalet om regelbunden lufttrafik av något skäl upphör innan giltighetstiden för den allmänna trafikplikten gått ut föreslår Trafikverket därför att kommunen/regionen ska ha en skyldighet att informera Trafikverket om man har för avsikt att upphandla trafik för den resterande tiden eller inte. Om kommunen/regionen inte har för avsikt att upphandla trafiken ska Trafikverket, om det inte är uppenbart obehövt, besluta om att den allmänna trafikplikten ska upphöra att gälla direkt, istället för att den ska gälla som mest ett år efter att den regelbundna lufttrafiken upphört. Om det exempelvis är mindre än några veckor kvar av den allmänna trafikplikten så kan det betraktas som uppenbart obehövt.

4.3.4.1 EU:s lufttrafikförordning och statsstödsregler

Det faktum att villkoren i EU:s lufttrafikförordning efterlevs innebär inte per automatik att den ersättning som utbetalas till ett flygbolag är förenlig med statsstödsreglerna. Den upphandlande myndigheten har således att säkerställa även detta eftersom även kommuner/regioner har att följa statsstödsreglerna. Typiskt sett finns förutsättningar att uppfylla Altmark-kriterierna⁵² och i annat fall får undersökas om det finns förutsättningar att tillämpa något regelverk som innebär att stöd kan ges utan anmälan eller om en anmälan krävs till kommissionen.⁵³ För det fall anmälan krävs så sköter regeringen, enheten för näringsliv, innovation och marknader (KN NIM) på Klimat- och näringsdepartementet, kontakten med kommissionen men kommunen/regionen ansvarar för det underlag som behöver tas fram. Då statsstödsreglerna gäller kommuner/regioner direkt genom reglerna i

⁵¹ Att tilldelningsbeslut kan överklagas följer av artikel 18.1 i EU:s lufttrafikförordning, HFD 2012 ref 28 och 40-42 §§ förvaltningslagen.

⁵² Avsnitt 3, punkt 42-77, i Meddelande från kommissionen om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (2012/C 8/02) ger vägledning om hur förfrågningsunderlag och avtal bör utformas för att uppfylla Altmark-kriterierna

⁵³ I avsnitt 8 i tolkningsriktlinjen finns en genomgång av Altmark-kriterierna samt en lista på de alternativ som finns samt hänvisningar till relevanta regelverk.

EUF-fördraget⁵⁴ och det finns olika sätt att uppnå förenlighet har Trafikverket valt att inte föreslå någon ytterligare reglering.

När ett avtal om regelbunden lufttrafik ingåtts enligt artikel 17 i EU:s lufttrafikförordning finns, om den avtalade operatören plötsligt avbryter flygtrafiken, möjlighet att direkttilldela ett nytt avtal om samtliga villkor i artikel 16.12 i EU:s lufttrafikförordning är uppfyllda.⁵⁵ För att inte behöva anmäla till kommissionen, då det kan vara svårt att klara fjärde Altmark-kriteriet om man väljer att direkttilldela, kan det statsstödsrättsligt vara en fördel att annonsera upphandlingen eller åtminstone ta in anbud från flera. Av förslaget följer att kommun/region har, om förutsättningar för det är uppfyllda, behörighet att tillämpa artikel 16.12. Trafikverket har inte bedömt att det finns skäl att begränsa denna möjlighet för kommuner/regioner eller närmare reglera hur förenlighet med statsstödsreglerna ska uppnås.

4.3.4.2 Reservation av ankomst- och avgångstider

Fördelning av ankomst- och avgångstider regleras i rådets förordning (EEG) nr 95/93 av den 18 januari 1993 om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider vid gemenskapens flygplatser. Medlemsstaten har enligt artikel 9 en rätt att vid samordnade flygplatser reservera tider för trafik som omfattas av allmän trafikplikt enligt artikel 16 i EU:s lufttrafikförordning. Transportstyrelsen ansvarar för detta i Sverige.⁵⁶ För de statliga linjerna med allmän trafikplikt som upphandlas av Trafikverket finns reservationer för ankomst- och avgångstider på Arlanda.⁵⁷

För det fall man väljer att gå vidare med förslaget om allmän trafikplikt på initiativ av kommuner/regioner så kan det leda till fler linjer med allmän trafikplikt. Att reservera ankomst- och avgångstider är en möjlighet och inte en skyldighet för medlemsstaten. På samordnade flygplatser är det stor efterfrågan på attraktiva ankomst- och avgångstider och att reservera ännu fler av dessa riskerar att göra flygplatsen oattraktivare för övrig trafik. Det bör därför utredas närmare om det ska vara så att även dessa icke-statliga linjer ska ha möjlighet att få reserverad ankomst- och avgångstider och under vilka förutsättningar i så fall.

⁵⁴ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

⁵⁵ Krävs även att civilrättsligt haft möjlighet att avsluta avtalet med den befintliga operatören. Går inte att ha två parallella avtal då trafiken bedrivs med ensamrätt som är straffsanktionerad.

⁵⁶ Se 2 § punkten 2 förordningen (1994:1808) om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område.

⁵⁷ Information om detta framgår av förfrågningsunderlaget samt att det i flygavtalet regleras att ankomst- och avgångstiderna inte får användas för annat ändamål.

4.3.4.3 Ensamrätt och sanktioner

Det EG-lufttrafikföretag som vinner anbudsförfarandet och tilldelas avtalet att bedriva regelbunden lufttrafik får genom undertecknande av avtalet ensamrätt att bedriva trafik på linjen.⁵⁸

För det fall ett annat flygbolag skulle bedriva trafik på linjen är det straffbart med böter eller fängelse i högst sex månader.⁵⁹

4.3.4.4 Tillsyn av efterlevnad EU:s lufttrafikförordning

Kommissionen kan på eget initiativ besluta att tillfälligt stoppa erbjudandet att delta i anbudsförfarandet om inte de dokument som kommissionen begärt överlämnas inom tidsfristen. Kommissionen har även möjlighet om den efter en undersökning anser att utvecklingen av en flyglinje på ett orimligt sätt begränsas besluta om huruvida bestämmelserna i artiklarna 16 och 17 ska fortsätta att gälla för den berörda flyglinjen.⁶⁰ Transportstyrelsen är kontaktpunkt vid en sådan granskning.⁶¹

Kommissionen kan även initiera en granskning med stöd av statsstödsreglerna. Kommunen/regionen som upphandlat trafiken har då att vara behjälplig med information och att rätta sig efter kommissionens beslut. Någon ytterligare reglering har inte bedömts nödvändig för att kommunen/regionen ska vara skyldig att medverka eftersom det är kommunen/regionen som genomfört upphandlingen enligt artikel 17 och betalat ut ersättning.

Det offentliga anbudsförfarandet omfattas inte av Konkurrensverkets tillsyn eftersom tjänstekoncessioner om regelbunden lufttrafik är undantaget från lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner.⁶²

⁵⁸ Artikel 16. 9 och 17 i EU:s lufttrafikförordning och att bindande avtal inte uppstår vid tilldelningsbeslut utan först efter parternas undertecknande av avtalet. Då tilldelningsbeslut kan överklagas så ska detta framgå av förfrågningsunderlaget.

⁵⁹ 13 kap. 5 § i luftfartslag (2010:500).

⁶⁰ Artikel 18.2 i EU:s lufttrafikförordning.

⁶¹ Se 2 § punkt 13 i förordning (1994:1808) om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område, där det framgår att Transportstyrelsen utför de uppgifter som åligger Sverige enligt bland annat artikel 18.2 i EU:s lufttrafikförordning.

⁶² 3 kap. 10 § i lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner.

5 Författningsförslag

Trafikverket ska enligt uppdraget lämna förslag till de eventuella författningsförändringar som myndigheten bedömer är nödvändiga för att uppfylla uppdraget.

Föreskrifter ska meddelas genom lag om de avser till exempel kommunernas befogenheter.⁶³ Det krävs därför reglering i lag då förslaget innebär en förändring av befogenhet för kommuner/regioner vad gäller möjlighet att medfinansiera utökade krav i den statligt upphandlade trafiken och att finansiera och upphandla regelbunden lufttrafik på det som i förslaget kallas icke-statliga linjer, förutsatt att Trafikverket först beslutat om allmän trafikplikt.⁶⁴ Det behövs även en reglering av behörigheten mellan kommuner och regioner. Det föreslås att kommuner och regioner har gemensam behörighet inom ett län men att de kan komma överens om att kommunen eller regionen ensam ska ha behörigheten (i författningsförslaget benämnt lokal myndighet). Att det är inom ett län innebär att behörigheten gäller förslag om utökade krav till en statlig linje som går från en linje i länet eller förslag om allmän trafikplikt på en icke-statlig linje från en flygplats i länet. Kommuner och regioner får själva ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar. I och med författningsförslaget ges kommunen/regionen behörighet och då det fortsatt torde krävas anknytning har något särskilt undantag från lokaliseringsprincipen i 2 kap. 1 § kommunallagen inte bedömts nödvändig. Om man går vidare med förslaget kan detta dock vara något som behöver utredas närmare då tillämpningen av lokaliseringsprincipen inte är helt klar.

Trafikverket föreslår en samlad reglering enligt avsnitt 5.1 nedan, men den författningstekniska lösningen bör närmare övervägas vid ett genomförande. Förslaget är en ny lag men det är inte uteslutet att det går att inarbeta bestämmelserna i lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.⁶⁵

I och med förslaget på reglering finns det även förutsättningar för Trafikverket att ta emot och disponera icke-statliga medel för att utöka kraven i den allmänna trafikplikten och upphandla regelbunden lufttrafik i en större omfattning än vad som gjorts utan överenskommelsen om medfinansiering med kommunen/regionen.

⁶³ Se 8 kap. 2 § p.3 i regeringsformen.

⁶⁴ Jfr lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

⁶⁵ Den kommunala kompetensen var tidigare utspridd i ett antal smålagar och regeringen såg fördelar med att samla dessa i en gemensam lag, se prop. 2008/09:21 s 80, avsnitt 10.2 En gemensam lag för vissa kommunala befogenheter.

Det krävs dock även reglering i Trafikverkets regleringsbrev om hur det ekonomiska bidraget från kommuner/regioner ska redovisas av Trafikverket.⁶⁶

Förslaget är inte tänkt att innebära någon förändring vad gäller regeringens möjligheter att besluta om allmän trafikplikt och ge Trafikverket i uppdrag att vid behov upphandla regelbunden lufttrafik.⁶⁷

EU-förordningar är direkt tillämpliga i alla medlemsstater från den dagen då de träder ikraft. De ska inte införlivas i nationell rätt utan ger upphov till rättigheter och skyldigheter i alla medlemsstater simultant, automatiskt och enhetligt. Därför ska inte det som regleras i EU:s lufttrafikförordning återupprepas i nationell rätt. Författningsförslaget är därför begränsat till befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun/region.

5.1 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).

⁶⁶ Jfr Trafikverkets regleringsbrev för 2024 under rubriken Verksamhet, punkten 6 Redovisning av erhållen samt förväntad medfinansiering och förskottering och 4.3.5 Beställningsbemyndiganden under rubriken Villkor.

⁶⁷ Jfr till exempel regeringsbeslut den 3 juni 2021, I2021/01671, då regeringen beslutade om allmän trafikplikt på ett antal flyglinjer på grund av den påverkan covid-19 haft på flyget.

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 kostnadsutjämnningen 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 tillsammans 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.

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

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

Övergångsbestämmelser

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

5.2 Ändring av förordning (2024:532) om statsbidrag för icke-statliga flygplatser

Förordning (2024:532) om statsbidrag för icke-statliga flygplatser behöver ändras för det fall kommuner och regioner ges möjlighet att, efter prövning och beslut av Trafikverket, få allmän trafikplikt på flyglinjer utan statligt intresse (icke-statliga flyglinjer).

I förordningen regleras vilka flygplatser som en kommun kan få bidrag för. En av kategorierna är icke-statliga flygplatser där det utförs flygtrafik som omfattas av allmän trafikplikt, 3 § p.1. Den finns med för att staten vill ge bidrag till kommunen för driften av flygplatsen när den behövs för en flyglinje som staten anser att det finns behov av och att Trafikverket därför beslutat om allmän trafikplikt på flyglinjen.

Anslaget är begränsat och för att inte flygplatser på flyglinjer där allmän trafikplikt införts på grund av kommun och region ska kunna få bidrag behöver förordningen ändras. Genom förslaget på ändring undantas dessa flygplatser eftersom det i de fallen är kommun eller region som är behörig att ingå avtal.

Förslag på ändring i kursivt

3 § Bidrag får ges för icke-statliga flygplatser där

1. det utförs flygtrafik som omfattas av allmän trafikplikt enligt artikel 16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen *och staten genom Trafikverket är behörig att ingå avtal.*

6 Samråd med externa aktörer

6.1 Inkomna synpunkter

Trafikverket har vid genomförandet av uppdraget inhämtat synpunkter från externa aktörer. Vid ett samrådsmöte i november 2024 presenterade Trafikverket sina preliminära förslag med anledning av uppdraget. Vid mötet deltog SKR, SRF samt representanter för berörda kommuner, regioner och flygplatser. Efter mötet fanns även möjlighet för deltagarna att komma in med synpunkter skriftligen till Trafikverket under två veckors tid.

Nedan beskrivs de synpunkter som i huvudsak framförts med anledning av Trafikverkets förslag.

- Det är positivt att förslaget innebär att kommuner och regioner själva ges möjlighet att upphandla trafik på icke-statliga linjer.
- Kommuner och regioner bör ges mandat att besluta om införande av allmän trafikplikt på de icke-statliga linjerna i och med att de ska bära kostnaderna. Trafikverket bör inte ha någon vetorätt vad gäller dessa linjer då trafiken inte rör det statliga åtagandet.
- Det bör inte anges några nationella kriterier som begränsar införandet av allmän trafikplikt på de icke-statliga linjerna. Så länge trafiken på dessa linjer inte konkurrerar med de statliga linjerna eller strider mot EU:s lufttrafikförordning bör det vara möjligt att införa allmän trafikplikt.
- Det är av stor vikt för kommuner, regioner och flygplatser att möjligheten till regional upphandling kan införas så snart som möjligt. Det är positivt att förslaget innebär att det är möjligt att införa allmän trafikplikt på icke-statliga linjer när behovet uppstår och att inte behöva invänta Trafikverkets ordinarie utredning var fjärde år.
- Trafikverkets förslag i den del som avser utökade krav i den allmänna trafikplikten för statliga linjer är inte lämpligt då det riskerar att medföra att kostnadsansvaret för trafiken förskjuts från staten/Trafikverket till kommuner och regioner. Större fokus bör istället läggas på att integrera de kommunala och regionala behoven i den modell som Trafikverket använder vid beslut om allmän trafikplikt så att staten tar ett större ansvar för mer trafik och även kostnaderna för detta.
- Ifall Trafikverket lämnar ett negativt besked vad gäller möjligheten att utöka kraven i den allmänna trafikplikten för statliga linjer bör det vara möjligt för kommuner och regioner att överklaga beskedet. Det torde vara möjligt att

hantera ett överklagande gällande specifika linjer utan negativa effekter för övriga linjer.

- De regionala flygplatserna har idag väldigt dåliga ekonomiska förutsättningar att bedriva sin verksamhet. Det är väldigt kostsamt för kommunerna att hålla dessa flygplatser öppna och fungerande. Om flygplatserna inte kan hålla öppet finns det risk att förslaget inte ger så stor effekt i praktiken.
- Många kommuner och regioner som har behov av mer flygtrafik för att förbättra tillgängligheten har ett ansträngt ekonomiskt läge och annan verksamhet som också behöver prioriteras. Det är i närtid inte troligt att möjligheten att införa ytterligare flyglinjer nyttjas i så stor utsträckning, även om ett ökat inflytande i sig är positivt.

Utöver de synpunkter som direkt berör uppdraget och Trafikverkets förslag har många inspel gjorts om flygplatsernas ekonomiska situation och behov av att staten tar ett större ekonomiskt ansvar för flygplatserna och flygtrafiken. Det har även framförts att Trafikverkets utredning med anledning av uppdraget behöver omfatta fler delar, såsom flygplatsernas betydelse ur ett beredskapsperspektiv samt Trafikverkets förutsättningar att finansiera flygtrafik. Vidare har synpunkter lämnats om att Trafikverket bör genomföra en översyn av de tillgänglighetskriterier som används för att utreda behovet av allmän trafikplikt för regelbunden flygtrafik.

Trafikverket uppfattar uppdraget på så sätt att det omfattar formerna för att ge kommuner och regioner möjlighet att komplettera det statliga utbudet av flyglinjer med allmän trafikplikt. Grundläggande förutsättningar för att kommuner och regioner själva ska kunna upphandla trafik på icke-statliga flyglinjer är dock, i tillägg till de förslag som myndigheten lägger fram, dels att kommuner och regioner har finansiella förutsättningar att handla upp trafiken, dels att de har tillgång till flygplatser som kan användas för kommersiell trafik och att det finns förutsättningar att fortsatt driva flygplatserna enligt gällande regler. Den ökade möjligheten för kommuner och regioner att bidra till en förbättring av tillgängligheten till och från sina regioner är i högsta grad beroende också av de sistnämnda faktorerna.

6.2 Trafikverkets hantering av inkomna synpunkter

Trafikverket har tagit del av de synpunkter som lämnats, såväl vid samrådsmötet som genom skriftliga yttranden.

En stor del av de synpunkter som kommit in berör inte Trafikverkets utredning och förslag med anledning av detta uppdrag direkt, utan snarare flygmarknaden i ett större och bredare perspektiv. Exempelvis rör många synpunkter flygplatsernas ansträngda ekonomi och behov av att staten tar ett större ekonomiskt ansvar för

dessa samt för den regelbundna flygtrafiken. Då uppdraget är begränsat finns det inte utrymme att omhänderta dessa inspel. Beträffande flygplatsernas dåliga ekonomi bör det dock framhållas, då uppdraget rör allmän trafikplikt och upphandling av regelbunden lufttrafik enligt EU:s lufttrafikförordning, att detta inte är ett verktyg för att stötta flygplatsers ekonomi utan för att komma tillrätta med en bristande tillgänglighet. Uppdraget är också tydligt i att kommuner/regioner ska ta fullt kostnadsansvar för tillkommande utbud.

Trafikverket har beaktat de synpunkter som direkt rör Trafikverkets förslag med anledning av uppdraget, men står fast vid de förslag som beskrivs ovan av de skäl som återges där.

7 Konsekvensutredning

Trafikverket ska i enlighet med uppdraget lämna förslag till eventuella författningsändringar och, om så sker, även redovisa en konsekvensutredning.⁶⁸

7.1 Det aktuella problemet, eftersträvd förändring och nollalternativet

Trafikverket har i uppdrag att säkerställa den interregionala tillgängligheten ur ett nationellt perspektiv och är av regeringen utpekad som behörig myndighet att besluta om allmän trafikplikt och upphandla regelbunden lufttrafik i enlighet med EU:s lufttrafikförordning. Regeringen anser dock att det idag finns en risk att tillräcklig hänsyn inte tas till regionala behov inför beslut om allmän trafikplikt och vill därför ge kommuner och regioner möjlighet att komplettera det statliga utbudet av flyglinjer med allmän trafikplikt.

Om ingen åtgärd vidtas kommer processen för införande av allmän trafikplikt och upphandling av flygtrafik att se likadan ut som idag, det vill säga kommuner och regioner kommer även fortsättningsvis att sakna mandat att upphandla eller bekosta flygtrafik.

7.2 Olika alternativ för att uppnå förändringen och det lämpligaste alternativet

Ett ökat inflytande från kommuner och regioner aktualiseras på två sätt; genom utökade krav i den allmänna trafikplikten för statliga linjer och genom införande av allmän trafikplikt på ytterligare, icke-statliga, linjer.

7.2.1 Utökade krav i statliga linjer

När det gäller de statliga flyglinjerna förordar Trafikverket att kommuner/regioners behov av utökade krav hanteras inom ramen för Trafikverkets ordinarie utredningsprocess inför beslut om allmän trafikplikt som genomförs var fjärde år. Kommunen/regionen kan då i samband med denna process ansöka till Trafikverket om utökade krav. Om utökningen bedöms möjlig ingås ett avtal om medfinansiering mellan Trafikverket och kommunen/regionen, varefter Trafikverket beslutar om allmän trafikplikt och upphandlar trafiken.

Några alternativa tillvägagångssätt för att hantera utökade krav från kommuner/regioner i de statliga linjerna har inte identifierats, annat än vad gäller

⁶⁸ Förordning (2007:1244) om konsekvenser vid regelgivning som hänvisas till i uppdraget har upphört och ersatts av förordning (2024:183) om konsekvensutredningar. Trafikverket har därför genomfört en konsekvensutredning i enlighet med den nya förordningen.

att Trafikverkets besked inte ska vara överklagbart (överväganden kring detta framgår av avsnitt 4.2.2.).

7.2.2 Införande av allmän trafikplikt på icke-statliga linjer

När det gäller allmän trafikplikt på icke-statliga linjer förordar Trafikverket att Trafikverket beslutar om införande av allmän trafikplikt efter ansökan från kommuner och regioner. Ansökan kan ske löpande. Vidare förordar Trafikverket att kommunen/regionen hanterar upphandlingen av trafiken.

Trafikverket bedömer att det förordade tillvägagångssättet är lämpligast eftersom det innebär att staten, genom Trafikverket, bibehåller kontrollen över vilka linjer som ges allmän trafikplikt. Det ger möjlighet att väga in lämpligheten av åtgärden ur ett nationellt perspektiv och även bättre förutsättningar att säkerställa förenlighet med EU:s lufttrafikförordning.

Vidare medför tillvägagångssättet att kommuner och regioner ges full rådighet över upphandling och avtalsförvaltning, vilket bedöms som mest kostnadseffektivt och effektivt ur ett administrativt perspektiv.

Ett alternativt tillvägagångssätt är att kommuner och regioner självständigt beslutar om införande av allmän trafikplikt och därefter upphandlar trafiken på linjerna. En fördel är att kommuner och regioner då ges full rådighet över hela processen, inte bara upphandling och avtalsförvaltning. En nackdel är 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. Det blir då svårt att säkerställa förenlighet med EU:s lufttrafikförordning.

Ett annat alternativt tillvägagångssätt är att Trafikverket beslutar om allmän trafikplikt och därefter dessutom upphandlar trafiken även på dessa icke-statliga linjer. Trafikverket har inte identifierat några fördelar med ett sådant förfarande. En nackdel är däremot att Trafikverket i stor utsträckning skulle vara beroende av att samråda med kommunen/regionen i egenskap av faktisk beställare av trafiken. En sådan hantering framstår som onödigt administrativt betungande för alla berörda. Det skulle även bli mer tidskrävande än om kommunen/regionen själva 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.

7.3 Ekonomiska konsekvenser⁶⁹

7.3.1 Staten

Enligt förslaget ges kommuner/regioner möjlighet att överklaga Trafikverkets avslag vad gäller införande av allmän trafikplikt på en icke-statlig linje till regeringen. En sådan hantering medför administrativa kostnader för staten. Detsamma gäller för det normgivningsarbete som ett genomförande av förslaget föranleder.

Ett genomförande av förslaget skapar förutsättningar för fler upphandlingar av flygtrafik på icke-statliga linjer och det är därmed inte osannolikt att antalet överklaganden ökar. De administrativa kostnaderna för staten vad gäller domstolsprövningar kan därmed öka.

7.3.1.1 Trafikverket

Kommuner och regioner ska enligt förutsättningarna för uppdraget ta fullt kostnadsansvar för tillkommande trafik. En kommun/region som har behov av att utöka kraven i den allmänna trafikplikten på statliga linjer ska således medfinansiera den trafik som Trafikverket upphandlar på dessa linjer.

Trafikverkets kostnader för trafiken på de statliga linjerna motsvarar de anbud som de tilldelade flygoperatörerna lämnat i upphandlingen. Trafikverket förordar att kommunen/regionens kostnad till följd av de utökade kraven beräknas på förhand, det vill säga innan Trafikverket upphandlar trafiken. Det är dock först efter anbudsutvärdering som Trafikverket vet vad kostnaden för trafiken faktiskt landar på. Trafikverkets beräkning baseras delvis på antaganden och storleken på den kostnadsökning som kommunen/regionens utökade krav föranleder kommer inte kunna beräknas exakt. Det går, varken före eller efter upphandlingen av trafiken, att säkerställa hur stor del av kostnadsökningen som är hänförlig till de ändrade kraven.

Förslaget innebär att Trafikverket tar risken om trafiken blir dyrare än beräknat. Det görs således ingen justering av den ersättning som kommuner/regioner ska utge beroende på utfallet i upphandlingen. Detta eftersom Trafikverket bedömer att det är viktigt för kommuner/regioner att det finns en förutsägbarhet om vilken kostnad som de förbinder sig att betala till verket. Även om en kommun/region medfinansierar en linje är trafiken på dessa linjer i huvudsak statens. Det är därför rimligt att staten tar kostnaden om trafiken blir dyrare än vad Trafikverket beräknat. Särskilt eftersom en dyrare trafik än beräknat kan bero på andra faktorer

⁶⁹ Då författningsförslaget inte har någon direkt påverkan på företaget och andra enskilda har Trafikverket följaktligen inte gjort någon analys av förslaget ekonomiska konsekvenser för dessa, jfr 7 § p.1 i förordning (2024:183) om konsekvensutredningar. Se även avsnitt 7.4.2.

än de utökade kraven och det inte är möjligt att säkerställa hur stor del av kostnadsökningen som är hänförlig till förändringen.

Trafikverket tilldelas ett anslag för trafikavtal som är gemensamt för alla trafikslag. Eftersom storleken på flygoperatörernas anbud är avgörande för Trafikverkets kostnader för flygtrafiken finns redan i dagsläget en risk att de medel som Trafikverket tilldelats för trafikavtal inte räcker för att bekosta flygtrafiken på de statliga linjerna. Om ytterligare kostnader drabbar Trafikverket till följd av svårigheterna att på förhand uppskatta de exakta kostnaderna för den tillkommande trafiken, kommer Trafikverket 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 finns därmed risk att trafiken på vissa linjer inte kan upprätthållas.

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 ansökningar från kommuner/regioner om utökade krav i de statliga linjerna och om införande av allmän trafikplikt på ytterligare, icke-statliga, linjer. Ett genomförande av förslaget förväntas medföra ökade administrativa kostnader för Trafikverket. Eftersom det är svårt att uppskatta antalet ansökningar och därmed arbetsmängd och tidsåtgång för denna hantering är det inte möjligt att uppskatta storleken på dessa kostnader. Detta särskilt vad gäller möjligheten till införande av allmän trafikplikt på icke-statliga linjer då det blir en helt ny hantering för Trafikverket som kräver nya rutiner och arbetssätt. Det går dock inte att utesluta att det krävs anställning av ytterligare personal.

Förslaget medför inga intäkter för Trafikverket.

7.3.2 Kommuner och regioner

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

Kommuner och regioner ska enligt uppdraget ta fullt kostnadsansvar för den tillkommande trafiken, men det är enbart om möjligheten nyttjas som kostnader uppstår. Om möjligheten nyttjas kommer det att vara fråga om kostnader dels för trafiken som sådan i form av ersättning till flygoperatörer och dels administrativa kostnader kopplat till de resurser som krävs för hantering av ansökningar till Trafikverket. För icke-statliga linjer kommer det även uppstå administrativa kostnader för de resurser som krävs för hantering av upphandling och avtalsförvaltning.

När det gäller ökade krav i den allmänna trafikplikten för statliga linjer är det en förutsättning att kommunen/regionen ingår ett avtal om medfinansiering med Trafikverket för att Trafikverket ska besluta om allmän trafikplikt inklusive de utökade kraven och därefter upphandla trafiken. I samband med en sådan ansökan kommer Trafikverket att beräkna kostnaden för de ökade kraven varpå kommunen/regionen får ta ställning till om de vill ingå ett avtal och medfinansiering eller avstå. Kommunen/regionens kostnad för de utökade kraven kommer således att fastställas på förhand, innan Trafikverket upphandlar trafiken. Trafikverket kan dock inte i nuläget uppskatta storleken på dessa kostnader då de är beroende av förutsättningarna i det enskilda fallet.

Kostnader som uppstår till följd av att allmän trafikplikt införts på icke-statliga linjer ska i sin helhet bäras av kommuner och regioner. För den trafiken är det således inte fråga om någon delad finansiering mellan Trafikverket och kommuner/regioner. Storleken på kostnaderna för trafiken som sådan beror på operatörernas anbud i upphandlingen och Trafikverket kan inte uppskatta dessa. Trafikverket kan inte heller uppskatta storleken på kommunen/regionens administrativa kostnader kopplat till dessa linjer.

Förslaget medför inga intäkter för kommuner och regioner.

7.4 Övriga konsekvenser

7.4.1 Klimatpåverkan

Under 2023 var utsläppen från inrikes flyg totalt 354 100 ton CO₂-ekvivalenter i Sverige⁷⁰, varav den upphandlade flygtrafiken stod för 25 767 ton CO₂-ekvivalenter⁷¹ eller cirka 7,3 % av de totala utsläppen från inrikes flyg. Den upphandlade flygtrafiken stod alltså för en förhållandevis liten andel av de totala utsläppen från inrikes flyg. Om upphandlat flyg skulle öka i omfattning till följd av att kommuner och regioner finansierar ett utökat utbud av flyglinjer skulle de totala utsläppen från inrikesflyget också öka, liksom andelen av utsläppen från den upphandlade flygtrafiken i förhållande till inrikesflygets totala utsläpp. Givet förändrade resmönster bland annat efter pandemin och att fler möten kan ske på distans har inrikesflyget minskat betydligt i omfattning, vilket även inneburit minskade utsläpp från inrikesflyget. Majoriteten av inrikesflygningarna når vidare aldrig upp på höjder där höghöjdseffekter uppstår, men om längre sträckor upphandlas, exempelvis från norra Sverige ner i Europa, kan höghöjdseffekter uppstå, vilket därmed kan innebära ytterligare klimatpåverkan.⁷²

⁷⁰ [Inrikes transporter, utsläpp av växthusgaser](#)

⁷¹ Uppgiften kommer från Trafikverkets uppföljningssystem PULS och omfattar all upphandlad flygtrafik. Publiceras i Trafikverkets miljörapport i april 2025.

⁷² [Klimat - Transportstyrelsen](#)

För att minska flygets klimatpåverkan finns olika styrmedel. Det reviderade EU ETS innebär att den fria tilldelningen av utsläppsrätter till flygoperatörer successivt börjar fasas ut under 2024 och 2025 till att helt upphöra från 1 januari 2026. Därtill höjs gränsen för när EU ETS omfattar en upphandlad flyglinje från 30 000 stolar till 50 000 stolar⁷³. I Sverige finns sedan 2017 ett klimatpolitiskt ramverk med det långsiktiga målet att senast 2045 ska Sverige inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp.⁷⁴ Målet omfattar även flyget.

EU:s förordning om säkerställande av lika villkor för hållbar lufttransport (ReFuelEU Aviation) kommer visserligen att bidra effektivt till hela flygets omställning, men regleringen omfattar endast trafik på flygplatser med mer än 800 000 passagerare per år och täcker inte flertalet svenska flygplatser med upphandlad trafik. ICAO:s klimatstyrmedel CORSIA kommer vidare sannolikt inte att omfatta de flygningar som avses inom ramen för det här uppdraget eftersom CORSIA omfattar internationella flygningar till tredje land, det vill säga flygningar utanför EU. Det viktiga i sammanhanget är att merparten av flyglinjerna omfattas av EU ETS och därför ingår i den utsläppsbulle som minskar över tid och flygbolag behöver kompensera för utsläppen genom att köpa utsläppsrätter. I tillägg till att andelen fossila bränslen successivt kommer att minska i flygplanstankarna bedöms elflygplan kunna trafikera vissa sträckor i framtiden, och därmed innebära nollutsläpp.

Sammanfattningsvis kan ett ökat antal flygningar till följd av att kommuner och regioner upphandlar fler flygningar innebära att även utsläppen från flyg ökar och därmed kan det även bli en marginell negativ påverkan på möjligheten att uppnå de klimatpolitiska målen. Om antalet stolar som erbjuds på en linje inom ramen för allmän trafikplikt understiger 50 000 omfattas flygningen inte av EU ETS. Det innebär att det enda styrmedel som omfattar denna linje är RefuelEU Aviation, och därmed omfattas linjen enbart om flygningen sker på en flygplats med mer än 800 000 passagerare (det vill säga Stockholm-Arlanda, Göteborg-Landvetter, Luleå-Kallax eller Malmö-Sturup).

7.4.2 Flygmarknaden och befintlig flygtrafik

Trafikverkets förslag innebär att Trafikverket beslutar om allmän trafikplikt för samtliga flyglinjer, det vill säga även för de icke-statliga. En sådan hantering medför att den statliga styrningen av vilka linjer som ges allmän trafikplikt bibehålls och att det är möjligt att väga in lämpligheten av föreslagen trafik ur ett nationellt perspektiv.

⁷³ [forslag-forordningsandringar-for-att-genomforaandringar-eu-ets.pdf](#)

⁷⁴ [Sveriges klimatmål och klimatpolitiska ramverk](#)

Enligt Trafikverkets uppfattning är det inte möjligt att i nuläget bedöma vilken inverkan ett införande av allmän trafikplikt på ytterligare linjer kan få för flygmarknaden och befintlig flygtrafik. Detta eftersom det inte är möjligt att förutse hur många kommuner/regioner som har för avsikt att utnyttja möjligheten och hur många flyglinjer som faktiskt får allmän trafikplikt i slutändan. Utfallet av en sådan bedömning är i stor utsträckning beroende av förutsättningarna främst i det enskilda fallet men också av det samlade antalet. Enligt Trafikverkets mening går det dock sannolikt inte att utesluta att negativ inverkan kan uppstå för såväl statliga som kommersiella flyglinjer samt flygmarknaden som sådan. Detta eftersom allmän trafikplikt i sig själv är ett ingrepp i marknaden i och med att flygbolag därmed 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 ökar risken för att dessa linjer tar resenärer från linjer som inte är upphandlade och undergräver lönsamheten för den trafiken.

Beträffande flygmarknaden så kan direktlinjer utomlands komma att försvaga Arlanda men också komma att påverka befintliga linjer till och från Arlanda.

För de flygbolag som har förutsättningar att lägga anbud så innebär ett ökat antal linjer som upphandlas att de har fler möjligheter att få ett avtal, vilket är positivt för dessa flygbolag. På kort och eventuellt även lång sikt skulle det kunna få negativa konsekvenser såsom att det inte finns tillräckligt med aktörer med lämpliga flygplan. Beroende på om flygbolagen uppfattar kommuner/regioners engagemang som långsiktigt eller inte så kan det även påverka om man är villig att införskaffa fler flygplan för att möta behovet.

7.5 Anpassning av förslaget

Trafikverket har i arbetet med förslaget försökt utgå ifrån befintliga strukturer och arbetssätt, till exempel genom att förslag om utökade krav och medfinansiering implementeras i befintlig process. En annan utgångspunkt har varit att det ska vara kostnadseffektivt och inte begränsande i onödan, till exempel genom förslaget att kommuner/regioner, vad gäller den trafik som de ensamt finansierar, ska ha behörighet att upphandla och förvalta avtal om regelbunden lufttrafik.

7.6 Ikraftträdande

Trafikverket bedömer att författningsändringar behöver ske genom lag. Det krävs sannolikt därför ett visst fortsatt utredningsarbete av regeringen för att kunna lägga fram ett lagförslag.

För att Trafikverket ska kunna hantera ansökningar från kommuner och regioner om utökade krav i de statliga flyglinjerna i enlighet med förslaget behöver ikraftträdande ske i god tid innan Trafikverket beslutar om allmän trafikplikt för avtalsperioden 2027-2031. Trafikverkets utredning med förslag på allmän

trafikplikt beräknas gå ut på remiss under slutet av 2025. Beslut om allmän trafikplikt planeras därför till första halvåret 2026.

Beträffande kommuner/regioners möjlighet att, efter beslut om allmän trafikplikt av Trafikverket, upphandla regelbunden lufttrafik på icke-statliga linjer bedömer Trafikverket att ingen särskild hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande.

Eftersom det har skett en samverkan med kommuner och regioner som främst berörs av förslagen har det inte bedömts finnas något behov av speciella informationsinsatser. Det finns tolkningsriktlinjer från kommissionen och Upphandlingsmyndigheten har i uppdrag att ge allmän vägledning vad gäller upphandlingar och statsstödsregler till kommuner och regioner. Vid behov finns även möjlighet att anlita externa konsulter, såsom advokater et cetera.

7.7 Utvärdering av konsekvenser

Trafikverket bedömer att förslaget kräver författningsändringar genom lag och en utvärdering kan därför först ske efter att dessa genomförts och tillämpats.

Avseende utökade krav och medfinansiering för det statliga linjerna kan, för det fall ändringarna har trätt ikraft till nästa avtalsperiod (2027–2031), en utvärdering göras tidigast två år efter trafikstart. Då kan man utvärdera hur många kommuner/regioner som valt att föreslå ändringar och hur många som gått vidare med att teckna överenskommelse om medfinansiering efter att kostnaden för ändringen blev känd, vilka ändringar som inte godtagits, vad kostnaden blev för trafiken, om ändringen påverkat hur anbudsgivarna la sina anbud, resandeutveckling et cetera.

Beträffande möjligheten för kommuner/regioner att upphandla regelbunden lufttrafik på icke-statliga linjer efter beslut om allmän trafikplikt av Trafikverket kan detta utvärderas efter något år. Då kan man utvärdera hur kommuner/regioner valt att fördela behörigheten, hur många som valt att utnyttja möjligheten, antal allmänna trafikplikter som godtagits och inte, kostnader för kommuner/regioner, resandeutveckling, påverkan på andra flygplatser och flyglinjer et cetera.

7.8 Förändring av kommunala befogenheter

Förslaget innebär ingen förändring av beslutanderätten om allmän trafikplikt, utan staten har fortsatt kvar beslutanderätten av om allmän trafikplikt ska införas på en flyglinje. Förslaget innebär således ingen inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Förslaget innebär en förändring av befogenhet för kommuner/regioner som ges möjlighet att medfinansiera utökade krav i den statligt upphandlade trafiken.

En ytterligare förändring är att kommuner/regioner ges möjlighet att finansiera och upphandla regelbunden lufttrafik på icke-statliga linjer, förutsatt att Trafikverket först beslutat om allmän trafikplikt enligt deras förslag.

Av förslaget följer att kommuner och regioner har gemensam behörighet inom ett län men att de kan komma överens om att kommunen eller regionen ensam ska ha behörigheten.

Vad gäller beräkning av kostnader och intäkter som följer av förändringarna hänvisas till avsnitt 7.3.2.

7.9 Överensstämmelse med EU-rätt

Förslaget överensstämmer med och går inte utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Detta då förslaget reglerar en befogenhetsfördelning mellan stat och kommun/region vad gäller upphandling av regelbunden lufttrafik. Staten har genom förslaget kvar beslutanderätten av om allmän trafikplikt ska införas på en flyglinje.

Förslaget möjliggör även medfinansiering från kommun/region till statlig verksamhet. Då kommun/region får möjlighet att upphandla regelbunden lufttrafik har de därmed att finansiera densamma. Kommuner/regioner har på grund av reglerna i EUF-fördraget att säkerställa att den ersättning som de betalar ut till flygbolag är förenlig med statsstödsreglerna. Då det finns flera sätt att uppnå förenlighet har Trafikverket bedömt att det inte finns skäl att närmare reglera hur förenlighet med statsstödsreglerna ska uppnås.

Bilaga 1: Tillgänglighetskriterier

För att kunna analysera geografisk tillgänglighet har åtta tillgänglighetskriterier⁷⁵ definierats. Trafikverket mäter vilka möjligheter som finns för att resa mellan någon av Sveriges 290 kommuner och särskilt utvalda målpunkter. I normalfallet utgörs mät punkten av kommunhuvudorten medan målpunkten varierar beroende på resans syfte.

Utifrån hur väl dessa kriterier kan uppfyllas värderas tillgängligheten för respektive kommun i fem nivåer och åskådliggörs via färger i tabeller; god tillgänglighet (1=grön), acceptabel tillgänglighet (2=gul), dålig tillgänglighet (3=ljusröd, 4=mellanröd, 5=mörkröd). Utgångspunkten för de röda färgerna är en generösare inställning till restid och vistelsetid för att kriteriet ska vara uppfyllt.

För att nå acceptabel nivå krävs att alla kriteriets delkrav uppfylls. Det kan således räcka med fem minuter för lång restid ena riktningen en veckodag eller tio minuter för kort vistelsetid för att tillgängligheten inte ska definieras som acceptabel. Även om alla krav för acceptabel tillgänglighet inte uppfylls kan det uppstå betydande tillgänglighetseffekter av trafiken. Exempelvis kan restiden ha blivit flera timmar kortare eller att vistelsetiden blivit längre.

Generellt gäller för alla kriterier att i det fall kommunen i sig är en målpunkt, räknas kriteriet som uppfyllt eller, i kriterium 6 och 7, uppfyllt för en av de målpunkter som krävs för att kriteriet som helhet ska vara uppfyllt.

Kriterium 1: Till Stockholm

Möjlighet att resa tur- och returresa till centrala Stockholm (ej Arlanda eller Bromma) över dagen.

Tillgänglighetsnivå	Beskrivning delkrav
God (1=grön)	Dagar: måndag – fredag Ankomsttid: senast 10:00 Restid (per enkelresa): maximalt fyra timmar (240 minuter) Vistelsetid: minst sex timmar (360 minuter) Hemresa: tidigast 16:00
Acceptabel (2=gul)	Dagar: måndag – fredag Ankomsttid: senast 10:00 Restid (per enkelresa): maximalt fem timmar (300 minuter)

⁷⁵ Kriterierna är framtagna i en process under flera år med flera utredningar. Till utredningarna har varit kopplat en referensgrupp som lämnat synpunkter på föreslagna kriterier. Referensgruppen har innehållit både statliga och regionala representanter. I den senaste omgången innehöll referensgruppen representanter för Trafikanalys, Tillväxtanalys, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket, trafikhuvudmän, Länsstyrelser/regioner, Tillväxtverket, Sveriges Kommuner och Landsting och Trafikverket.

Tillgänglighetsnivå	Beskrivning delkrav
	Vistelsetid: minst <i>fem timmar</i> (300 minuter) Hemresa: inget krav på senaste återresetid
Dålig (3=ljusröd)	Dagar: måndag – fredag Ankomsttid: senast 10:00 Restid (per enkelresa): maximalt <i>5,5 timmar</i> (330 minuter) Vistelsetid: minst <i>4,5 timmar</i> (270 minuter) Hemresa: inget krav på senaste återresetid
Dålig (4=mellanröd)	Dagar: måndag – fredag Ankomsttid: senast 10:00 Restid (per enkelresa): maximalt <i>sex timmar</i> (360 minuter) Vistelsetid: minst <i>fyra timmar</i> . (240 minuter) Hemresa: inget krav på senaste återresetid
Dålig (5=mörkröd)	Inget av ovanstående är uppfyllt

Kriterium 2: Från Stockholm

Möjlighet att resa tur och retur över dagen från Stockholm till respektive kommun.

Tillgänglighetsnivå	Beskrivning delkrav
God (1=grön)	Dagar: måndag – fredag Avresetid: tidigast 06:00 Restid (per enkelresa): maximalt <i>fyra timmar</i> (240 minuter) Vistelsetid: minst <i>sex timmar</i> (360 minuter) Hemkomst: senast 24:00
Acceptabel (2=gul)	Dagar: måndag – fredag Avresetid: tidigast 06:00 Restid (per enkelresa): maximalt <i>fem timmar</i> (300 minuter) Vistelsetid: minst <i>fyra timmar</i> (240 minuter) Hemkomst: senast 24:00
Dålig (3=ljusröd)	Dagar: måndag – fredag Avresetid: tidigast 06:00 Restid (per enkelresa): maximalt <i>5,5 timmar</i> (330 minuter) Vistelsetid: minst <i>3,5 timmar</i> (210 minuter). Hemkomst: senast 24:00.
Dålig (4=mellanröd)	Dagar: måndag – fredag Avresetid: tidigast 06:00 Restid (per enkelresa): maximalt <i>sex timmar</i> (360 minuter) Vistelsetid: minst <i>tre timmar</i> (180 minuter) Hemkomst: senast 24:00.
Dålig (5=mörkröd)	Inget av ovanstående är uppfyllt

Kriterium 3: Internationella resor

Möjlighet att från respektive kommun resa vidare internationellt, genom att nå minst en av flygplatserna Arlanda, Landvetter, Kastrup, Gardemoen eller Vaernes på vardagar. Det behöver inte vara samma flygplats som nås varje dag.

Tillgänglighetsnivå	Beskrivning delkrav
God (1=grön)	Dagar: måndag – fredag Avresetid: tidigast 06:00 Ankomsttid: senast 08:30 Återresa: tidigast 17:00 Hemkomst: senast 24:00
Acceptabel (2=gul)	Dagar: måndag – fredag Avresetid: tidigast 04:00 Ankomsttid: senast 09:00 Återresa: tidigast 15:00 Hemkomst: senast 24:00
Dålig (3=ljusröd)	Dagar: måndag – fredag Avresetid: tidigast 03:30 Ankomsttid: senast 09:30 Återresa: tidigast 14:30 Hemkomst: senast 00:30
Dålig (4=mellanröd)	Dagar: måndag – fredag Avresetid: tidigast 03:00 Ankomsttid: senast 10:00 Återresa: tidigast 14:00 Hemkomst: senast 01:00
Dålig (5=mörkröd)	Inget av ovanstående är uppfyllt.

Kriterium 4: Storstäder och storstadsalternativ

Möjligheten att nå storstäder för att nyttja kultur, service eller göra inköp. Det ska vara möjligt att nå dessa orter en enkeltur på förmiddagen och en tur tillbaka på eftermiddagen.

De orter som avses är: Stockholm, Göteborg, Malmö, Sundsvall, Umeå, Luleå, Linköping, Köpenhamn, Oslo eller Trondheim. Från varje kommun analyseras resmöjligheten till den storstad eller storstadsalternativ man har bäst resmöjligheter till. Det behöver inte vara samma målort som man kan ta sig till varje dag. Flygresor har uteslutits för kriteriet med hänsyn till resans syfte.

Tillgänglighetsnivå	Beskrivning delkrav
God (1=grön)	Dagar: alla veckodagar Restid: maximalt tre timmar (180 minuter) Vistelsetid: minst fyra timmar (240 minuter) mellan 10:00 och 18:00
Acceptabel (2=gul)	Dagar: sex veckodagar Restid: maximalt <i>fem timmar</i> (300 minuter) Vistelsetid: minst fyra timmar (240 minuter) mellan 10:00 och 18:00

Tillgänglighetsnivå	Beskrivning delkrav
Dålig (3=ljusröd)	Dagar: sex veckodagar Restid: maximalt <i>sex timmar</i> (360 minuter) Vistelsetid: minst <i>3,5 timmar</i> (210 minuter) mellan 09:30 och 18:30
Dålig (4=mellanröd)	Dagar: sex veckodagar Restid: maximalt <i>5,5 timmar</i> (330 minuter) Vistelsetid: minst <i>tre timmar</i> (180 minuter) mellan 09:00 och 19:00
Dålig (5=mörkröd)	Inget av ovanstående är uppfyllt.

Kriterium 5: Region-/universitetssjukhus

Möjligheten att nå det region-/universitetssjukhus som respektive kommun tillhör (Umeå, Stockholm, Uppsala, Örebro, Linköping, Göteborg, Malmö och Lund.)

Tillgänglighetsnivå	Beskrivning delkrav
God (1=grön)	Dagar: alla veckodagar Avresetid: tidigast 03:00 Ankomsttid: senast 12:00 Hemresa: tidigast 16:00 Restid: maximalt <i>tre timmar</i> (180 minuter)
Acceptabel (2=gul)	Dagar: måndag – fredag Avresetid: tidigast 03:00 Ankomsttid: senast 12:00 Hemresa: tidigast 16:00 Restid: maximalt <i>fyra timmar</i> (240 minuter)
Dålig (3=ljusröd)	Dagar: måndag – fredag Avresetid: tidigast 03:00 Ankomsttid: senast 12:30 Hemresa: tidigast 15:30 Restid: maximalt <i>4,5 timmar</i> (270 minuter)
Dålig (4=mellanröd)	Dagar: måndag – fredag Avresetid: tidigast 03:00 Ankomsttid: senast 13:00 Hemresa: tidigast 15:00 Restid: maximalt <i>fem timmar</i> (300 minuter)
Dålig (5=mörkröd)	Inget av ovanstående är uppfyllt.

Kriterium 6: Universitets- och högskoleorter

Möjligheten att veckopendla till/från universitetsorterna (23 st). Följande orter finns med i modellen: Stockholm, Lund/Malmö, Göteborg, Uppsala, Linköping/Norrköping, Umeå, Örebro, Växjö, Karlstad, Västerås/Eskilstuna, Luleå, Jönköping, Gävle, Borås, Kalmar, Kristianstad, Borlänge/Falun, Halmstad, Trollhättan/Uddevalla, Östersund, Skövde, Sundsvall och Karlskrona/Ronneby.

Tillgänglighetsnivå	Beskrivning delkrav
God (1=grön)	Dagar: söndag och fredag Antal av de 23 studieorterna: minst tio Avresetid söndag (från hemort): tidigast 12:00

Tillgänglighetsnivå	Beskrivning delkrav
	Avresetid fredag (från studieort): tidigast 16:00 Restid: maximalt fem timmar (300 minuter)
Acceptabel (2=gul)	Dagar: söndag och fredag Antal av de 23 studieorterna: minst <i>fem</i> Avresetid söndag (från hemort): tidigast 12:00 Avresetid fredag (från studieort): tidigast 16:00 Restid: maximalt fem timmar (300 minuter)
Dålig (3=ljusröd)	Dagar: söndag och fredag Antal av de 23 studieorterna: minst <i>fem</i> Avresetid söndag (från hemort): tidigast 11:00 Avresetid fredag (från studieort): tidigast 15:30 Restid: maximalt <i>5,5 timmar</i> (330 minuter)
Dålig (4=mellanröd)	Dagar: söndag och fredag Antal av de 23 studieorterna: minst <i>tre</i> Avresetid söndag (från hemort): tidigast 11:00 Avresetid fredag (från studieort): tidigast 15:00 Restid: maximalt <i>sex timmar</i> (360 minuter)
Dålig (5=mörkröd)	Inget av ovanstående är uppfyllt.

Kriterium 7: Andra större städer

Möjligheten att från varje kommun nå huvudorten i kommuner med minst 50 000 invånare (med ett relativt stort utbud av handel och service) över dagen. Flyg ska inte nyttjas.

Tillgänglighetsnivå	Beskrivning delkrav
God (1=grön)	Dagar: sju dagar per vecka Antal kommuner < 50 000 invånare: minst <i>tre</i> Restid: maximalt tre timmar (180 minuter) Vistelsetid: minst fem timmar (300 minuter).
Acceptabel (2=gul)	Dagar: <i>fem dagar</i> per vecka Antal kommuner < 50 000 invånare: minst <i>två</i> Restid: maximalt <i>fyra timmar</i> (240 minuter) Vistelsetid: minst <i>tre timmar</i> (180 minuter)
Dålig (3=ljusröd)	Dagar: <i>fem dagar</i> per vecka Antal kommuner < 50 000 invånare: minst <i>två</i> Restid: maximalt <i>4,5 timmar</i> (270 minuter) Vistelsetid: minst <i>2,5 timmar</i> (150 minuter)
Dålig (4=mellanröd)	Dagar: <i>fem dagar</i> per vecka Antal kommuner < 50 000 invånare: minst <i>två</i> Restid: maximalt <i>fem timmar</i> (300 minuter) Vistelsetid: minst <i>två timmar</i> (120 minuter)
Dålig (5=mörkröd)	Inget av ovanstående är uppfyllt.

Kriterium 8: Besöksnäring

Möjligheten att resa långa sträckor mellan olika delar av landet och avser besöksnäring i vid mening, inte bara turism. Kriteriet kan vid behov användas för

annan ort än huvudorten om väsentliga delar av kommunens besöksnäring är lokaliserad där. Flygresor ingår.

Tillgänglighetsnivå	Kravbeskrivning
God (1=grön)	Andel av Sveriges befolkning som når kommunhuvudorten: mer än 50 procent Dagar: en dag per vecka Avresetid: tidigast 06:00 Restid: maximalt fem timmar (300 minuter)
Acceptabel (2=gul)	Andel av Sveriges befolkning som når kommunhuvudorten: mer än 50 procent Dagar: en dag per vecka Avresetid: tidigast 06:00 Restid: maximalt <i>sju timmar</i> (420 minuter).
Dålig (3=ljusröd)	Andel av Sveriges befolkning som når kommunhuvudorten: <i>mer än 45 procent</i> Dagar: en dag per vecka Avresetid: tidigast 06:00 Restid: maximalt <i>sju timmar</i> (420 minuter)
Dålig (4=mellanröd)	Andel av Sveriges befolkning som når kommunhuvudorten: <i>40-44 procent</i> Dagar: en dag per vecka Avresetid: tidigast 06:00 Restid: maximalt <i>sju timmar</i> (420 minuter)
Dålig (5=mörkröd)	Andel av Sveriges befolkning som når kommunhuvudorten: <i>färre än 40 procent</i> Dagar: en dag per vecka Avresetid: tidigast 06:00 Restid: maximalt <i>sju timmar</i> (420 minuter)

Bilaga 2: Exempel på allmän trafikplikt

Allmän trafikplikt flyglinjen Lycksele – Stockholm/Arlanda⁷⁶

Den allmänna trafikplikt som framgår nedan ska gälla från och med den 27 oktober 2023. Den ersätter då den nu gällande allmänna trafikplikten på flyglinjen.

Lufttrafikföretag som avser utföra bärkraftig regelbunden flygtrafik på flyglinjen i enlighet med den allmänna trafikplikten ska anmäla detta till Trafikverket.

Lufttrafikföretag som bedriver regelbunden flygtrafik på flyglinjen ska uppfylla minst de krav som framgår av detta beslut om allmän trafikplikt.

UTBUD OCH TIDTABELL

1. Minst 28 000 flygstolar ska erbjudas på flyglinjen per kalenderår.
2. Minst 1 122 enkelturer ska produceras per kalenderår.
3. Minst två dubbelturer ska produceras dagligen helgfri måndag-fredag i enlighet med tidtabellsram.
4. Minst en dubbeltur ska produceras söndag och helgdag som infaller på veckodag i enlighet med tidtabellsram.
5. Trafik behöver med undantag från punkt 3 och 4 inte produceras följande dagar:
 - a. Långfredag
 - b. Påskafton
 - c. Midsommarafton
 - d. Julafton
 - e. Juldagen
 - f. Nyårsafton
6. Valborgsmässoafton som infaller på veckodag körs som söndagstrafik.
7. På sträckan ska följande tidtabellsramar on/off block gälla:
 - a. måndag - fredag
 - i. Avgång från Lycksele ska för en morgontur tidigast ske klockan 06.00
 - ii. Ankomst till Arlanda ska för en morgontur senast ske klockan 08.30
 - iii. Avgång för morgontur från Arlanda ska senast ske klockan 09.00
 - iv. Ankomst till Lycksele ska senast ske klockan 10.30
 - v. Avgång från Lycksele ska tidigast ske klockan 16.40
 - vi. Ankomst till Arlanda ska senast ske klockan 18.15

⁷⁶ Beslutad av Trafikverket den 20 april 2022, TRV 2022/44862.

- vii. Avgång från Arlanda ska för en kvällstur senast ske klockan 18.45
- viii. Ankomst till Lycksele ska för en kvällstur senast ske klockan 20.30

b. söndag

- i. Avgång från Lycksele ska tidigast ske klockan 16.40
- ii. Ankomst till Arlanda ska senast ske klockan 19.00

- 8. Trafikverket kan godkänna justering av ovanstående tidtabellsramar efter samråd med berörd kommun.
- 9. Mellanlandning är ej tillåten.

KONTINUITET

Lufttrafikföretag som avser upphöra med regelbunden flygtrafik på flyglinjen ska lämna besked om detta till Trafikverket minst sex månader innan flygtrafiken upphör.

FLYGPLANSTYP

Flygplan ska vara utrustade med tryckkabin. Bagage- och lastkapaciteten ska vara minst 20 kg per passagerare vid fullbelagt flygplan och normala väderförhållanden.

BILJETTPRISER

Den genomsnittliga biljettintäkten får inte överstiga 1 160 SEK för en enkeltur.

Biljettintäkt är det totala biljettpris som en resenär betalar för en biljett med avdrag för mervärdesskatt, skatt på flygresor, Transportstyrelsens myndighetsavgift och säkerhetsavgift. Passagerare som reser med Id-biljett, icke tjänstgörande besättning eller liknande ska inte tas med i beräkning av biljettintäkt eller vid beräkning av antal sålda biljetter.

Genomsnittlig biljettintäkt är biljettintäkter per kvartal dividerat med antalet sålda biljetter under samma tidsperiod.

Lufttrafikföretag ska tillhandahålla följande rabatter:

Barn under 2 år i sällskap av vuxen (INF) reser utan avgift.

Följande kategorier betalar maximalt 700 kr exklusive moms för en enkelresa inkl. alla avgifter och skatter:

- Barn under 12 år som reser ensamma (UM)
- Barn under 12 år som reser i sällskap av vuxen
- Studenter. En student är en person som kan uppvisa giltig studentlegitimation.
- Pensionärer. En pensionär är en person som kan uppvisa giltig pensionärslegitimation.

BOKNINGSSYSTEM

Biljetter ska vara bokningsbara på internet. Biljetter ska dessutom vara bokningsbara i något av de globala distributionssystem som finns på marknaden. Priser, tidtabeller och bokningssystem ska finnas tillgängliga i så god tid att biljetter kan bokas och köpas senast tre månader före trafikstart.

RAPPORTERING

Lufttrafikföretaget ska för varje månad rapportera hur lufttrafikföretaget uppfyllt kraven i den allmänna trafikplikten genom att tillhandahålla följande uppgifter.

1. Antal erbjudna stolar.
2. Antal producerade turer.
3. Det totala antalet resande.
4. Det totala antalet sålda biljetter.
5. Den totala biljettintäkten. I redovisningen av den totala biljettintäkten ska det tydligt framgå de skatter och myndighetsavgifter som har exkluderats från det totala biljettpris som resenärerna har betalat. Lufttrafikföretaget ska på Trafikverkets begäran även kunna redovisa det enskilda biljettpriset för samtliga sålda biljetter och vilka skatter och myndighetsavgifter som tagits ut på respektive biljett.
6. Punktlighetsstatistik med förseningsorsak.
7. Antalet inställda avgångar samt orsak.

Uppgifter ska vara Trafikverket tillhanda senast en månad efter sista dag i den månad redovisningen avser.

Trafikverket, 781 89 Borlänge. Besöksadress: Röda vägen 1

Telefon: 0771-921 921, Texttelefon: 010-123 50 00

trafikverket.se