



En luftfartsstrategi för Europa

Sammanfattning

Utskottet har granskat det meddelande om en luftfartsstrategi för Europa (KOM(2015) 598) som kommissionen presenterade den 7 december 2015. I meddelandet presenterar kommissionen ett antal förslag som syftar till att göra EU:s luftfartssektor mer konkurrenskraftig.

Utskottet ställer sig i huvudsak positivt till kommissionens meddelande om en europeisk luftfartsstrategi. Utskottet anser att det är positivt att kommissionen prioriterar ett fullbordande av det gemensamma europeiska luftrummet och att EU:s höga standarder för säkerhet, trygghet, miljö, arbetsvillkor och passagerarrättigheter upprätthålls. Utskottet delar även kommissionens uppfattning om att det behövs en gemensam ansträngning för att genomföra luftfartsstrategin och se framåt.

I utlåtandet finns två motivreservationer (S, MP, V).

Granskat dokument

Kommissionens meddelande En luftfartsstrategi för Europa (KOM(2015) 598).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Meddelandets huvudsakliga innehåll.....	4
Utskottets granskning	7
Reservationer	15
1. Meddelande om en luftfartsstrategi för Europa – motiveringen (S, MP).....	15
2. Meddelande om en luftfartsstrategi för Europa – motiveringen (V).....	15
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över granskade dokument	17

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Meddelande om en luftfartsstrategi för Europa

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Reservation 1 (S, MP) – motiveringen

Reservation 2 (V) – motiveringen

Stockholm den 17 maj 2016

På trafikutskottets vägnar

Karin Svensson Smith

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Svensson Smith (MP), Jessica Rosencrantz (M), Pia Nilsson (S), Suzanne Svensson (S), Edward Riedl (M), Lars Mejern Larsson (S), Tony Wiklander (SD), Leif Pettersson (S), Anders Åkesson (C), Borianana Åberg (M), Jasenko Omanovic (S), Per Klarberg (SD), Christina Örnebjär (L), Emma Wallrup (V), Robert Halef (KD), Erik Ottoson (M) och Rikard Larsson (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Den 4 februari 2016 hänvisade kammaren Europeiska kommissionens meddelande En luftfartsstrategi för Europa (KOM(2015) 598) till trafikutskottet. Meddelandet presenterades tillsammans med ett förslag till förordning om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättandet av Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet (KOM(2015) 613) och en begäran från kommissionen om mandat att förhandla luftfartsavtal med ett antal länder (KOM(2015) 575). När det gäller förslaget till förordning om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättandet av Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet har ärendet subsidiaritetsprövats och utskottet har bedömt att förslaget inte strider mot subsidiaritetsprincipen (prot. 2015/16:22).

Utskottet har mottagit Regeringskansliets faktapromemoria i ärendet (2015/16:FPM34).

Meddelandets huvudsakliga innehåll

Meddelandet om en luftfartsstrategi för Europa innehåller ett antal förslag på initiativ från kommissionen med syftet att göra EU:s luftfartssektor mer konkurrenskraftig.

Kommissionen pekar på att luftfarten är en stark drivkraft för ekonomisk tillväxt, jobb, handel och rörlighet i Europeiska unionen. Den spelar även en avgörande roll i EU:s ekonomi och stärker EU:s ledande ställning globalt. Kommissionen pekar på att det behövs en luftfartsstrategi för att se till att den europeiska luftfarten förblir konkurrenskraftig och skördar fördelarna av en snabbt föränderlig global ekonomi under utveckling, och menar att luftfartsstrategin därför kommer att bidra kraftigt till genomförandet av Europeiska kommissionens främsta prioriteringar.

Kommissionen konstaterar att den europeiska luftfarten står inför nya utmaningar på en snabbt växande global marknad, särskilt mot bakgrund av den ekonomiska tillväxten österut. Passagerartrafiken i Asien/Stilla havsområdet beräknas öka snabbare än i någon annan region fram till 2034, när den kommer att stå för ca 40 procent av världens luftfart. Kina beräknas 2023 bli världens största luftfartsmarknad och passerar då USA i antalet transporterade passagerare. EU:s luftfartsmarknad måste enligt kommissionen anpassa sig till de nya tillväxtmarknaderna, som kommer att generera betydande ekonomiska möjligheter under de kommande årtiondena. Erfarenheten visar att luftfartsavtal på EU-nivå är ett effektivt redskap för att konkurrera på global nivå. Luftfartsavtalen mellan EU och västra Balkan, Marocko och USA visar på kraftiga passagerartillströmningar. Genom avtal förhandlade på EU-nivå

kan möjligheterna till marknadstillträde och investeringar för EU:s luftfartsindustri förbättras, samtidigt som tillgängligheten ökar och rättvisa och transparenta villkor för flygbolagen säkras.

Kommissionen kommer bl.a. att begära mandat av rådet att förhandla om globala luftfartsavtal med Kina, Aseanstaterna, Turkiet, Saudiarabien, Bahrain, Förenade Arabemiraten, Kuwait, Qatar, Oman, Mexiko och Armenien. Dessutom kommer kommissionen att begära bemyndigande att förhandla bilaterala flygsäkerhetsavtal med Kina och Japan. Nya luftfartsdialoger bör enligt kommissionen inledas med viktiga luftfartspartners som t.ex. Indien. Kommissionen kommer vidare att förhandla om effektiva bestämmelser om rättvis konkurrens inom ramen för de globala luftfartsavtal som EU ingår och att överväga åtgärder för att motarbeta oschysta förfaranden hos tredjeländer och deras flygbolag. Kommissionen kommer att publicera riktlinjer för tolkning av tillämpningen av förordning (EU) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen när det gäller ägande och kontroll av EU-flygbolag.

Enligt kommissionen är den stora utmaningen för tillväxten av europeisk luftfart att reducera begränsningarna när det gäller kapacitet och effektivitet. Dessa begränsningar minskar möjligheterna för EU:s luftfart att växa på ett hållbart sätt och att konkurrera internationellt, samtidigt som de orsakar trängsel, förseningar och ökade kostnader.

Kommissionen konstaterar att flygplatserna tillsammans med flygtrafikledningen utgör basen i flygets infrastruktur. Kvaliteten, effektiviteten och kostnaderna för dessa har fått ökad betydelse för industrins konkurrenskraft. Det europeiska luftrummet styrs enligt kommissionen ineffektivt och är fragmenterat. Ett utdraget genomförande av ett gemensamt europeiskt luftrum innebär högre kostnader för flygbolagen, vilket direkt påverkar konkurrenskraften. Kostnaderna för EU:s fragmenterade luftrum motsvarar minst 5 miljarder euro per år. Det medför också bl.a. förseningar och ökade utsläpp av koldioxid. Mot denna bakgrund uppmanar kommissionen Europaparlamentet och rådet att snabbt anta förslaget om ett gemensamt europeiskt luftrum (SES II+), och framför vidare att den kommer att fortsätta att arbeta med medlemsstaterna och andra intressenter för att åstadkomma ett fullt genomförande av det gemensamma luftrummet. Kommissionen kommer även att överväga behovet av en översyn av direktivet om flygplatsavgifter och se över utvecklingen när det gäller tillgängligheten i Europa och vilka åtgärder som eventuellt bör vidtas.

Kommissionen föreslår en översyn av grundförordningen för civil flygsäkerhet, förordning (EU) nr 216/2008. Detta förslag är föremål för en särskild faktagromemoria (2015/16:FPM35). I översynen ingår upprättandet av ett juridiskt ramverk för en säker hantering av drönare inom EU. Kommissionen kommer också att ge Europeiska unionens byrå för luftfarts-säkerhet (European Aviation Safety Agency, Easa) i uppdrag att ta fram mer

detaljerade regler för drönarverksamheten och framtagande av industristandarder. Kommissionen kommer också att lägga fram ett nytt program för europeisk flygsäkerhet (European Aviation Safety Programme).

När det gäller de sociala frågorna anger kommissionen att den kommer att aktivt stödja den sociala dialogen, stärka sin analys när det gäller arbete och anställning inom flyget i EU och samtidigt involvera berörda parter. Kommissionen ska publicera en handbok om tillämplig arbetslagstiftning och behörig domstol och överväga behovet av ytterligare förtydliganden om tillämplig lag och behörig domstol när det gäller anställningskontrakt för mobila arbetare inom luftfarten.

Kommissionen uppmanar Europaparlamentet och rådet att skyndsamt anta de föreslagna ändringarna av förordning (EG) nr 261/2004 av den 11 februari 2004 om flygpassagerares rättigheter. Kommissionen kommer att anta riktlinjer för medborgare och flygbolag om gällande rätt, fram till dess att en ny förordning är på plats.

Forskning och innovation spelar enligt kommissionen en viktig roll inom luftfarten. De förbättrar konkurrenskraften och sporrar teknologiska framsteg för att bl.a. stärka flygsäkerheten och minska miljöpåverkan. Flygplansindustrin satsar stort på att minska flygets miljöpåverkan, bl.a. genom användandet av nya material.

Drönare utgör en ny teknologi som skapar stora möjligheter men också innebär nya utmaningar. Dagens säkerhetsregler är inte anpassade för drönare. Detta kommer därför att behandlas i förslaget till ny flygsäkerhetsförordning.

När det gäller miljöfrågorna betonar kommissionen att det europeiska flygets konkurrenskraft och dess hållbarhet går hand i hand. Höga miljökrav måste behållas och förstärkas för att garantera att luftfarten utvecklas på ett hållbart sätt och för att undvika eller minimera skadliga effekter på ekosystem och medborgare. I enlighet med energiunionens agenda kommer ett betydelsefullt bidrag till att minska flygets miljöpåverkan från pågående forskning kring innovativa och ”gröna” teknologier, inklusive framtagande av biobränslen. När det gäller utsläpp av växthusgaser arbetar EU genom sina medlemsstater i den internationella civila luftfartsorganisationen (Icao) i syfte att nå en verkligt global lösning.

Utskottets granskning

Faktapromemoria

I faktapromemorian noterar regeringen meddelandet och välkomnar särskilt att de sociala frågorna inom flyget samt klimat- och miljöfrågan uppmärksammas (2015/16:FPM34). Regeringen anger även att det pågår en beredning av en mer utvecklad svensk ståndpunkt inom Regeringskansliet.

Utskottets ställningstagande

Bakgrund

Luftfartsstrategin ingår som en del i kommissionens arbetsprogram för 2015. Strategin för luftfarten består av meddelandet En flygstrategi för Europa (KOM(2015) 598), Europaparlamentets och rådets förslag till förordning om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet (KOM(2015) 613) samt ett ändrat förslag till rådets beslut om ingående av det multilaterala avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, Republiken Albanien, Bosnien och Hercegovina, Republiken Bulgarien, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, Republiken Island, Republiken Kroatien, Republiken Montenegro, Konungariket Norge, Rumänien, Republiken Serbien och Förenta nationernas övergångsförvaltning i Kosovo om inrättandet av ett gemensamt europeiskt luftrum (ECAA) (KOM(2015) 575).

När det gäller Europaparlamentets och rådets förslag till förordning om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet (KOM(2015) 613) har regeringen lämnat en faktapromemoria (2015/16:FPM35) och trafikutskottet har gjort en subsidiaritetsprövning där utskottet den 11 februari 2016 kom fram till att det anser att förslaget inte strider mot subsidiaritetsprincipen (protokoll från utskottssammanträde 2015/16:22).

Det kan i sammanhanget också noteras att det i Sverige har inletts ett arbete med att ta fram en nationell luftfartsstrategi och att regeringen har aviserat att en sådan kommer att presenteras under 2016. Inför framtagandet av den svenska luftfartsstrategin gav regeringen i november 2015 Trafikanalys i uppdrag att ta fram ett kunskapsunderlag med fakta- och nulägesbeskrivningar samt information och statistik om flygets roll och funktion i transportsystemet (dnr N2015/07692/TIF). Syftet med rapporten är att belysa flygets betydelse för tillgänglighet i hela landet och internationellt, sysselsättning samt miljö- och klimatpåverkan. Uppdraget redovisades till Näringsdepartementet i mars 2016 (rapport 2016:4).

Inriktningen för den europeiska luftfartsstrategin

Utskottet ställer sig i huvudsak positivt till kommissionens meddelande om en europeisk luftfartsstrategi. Utskottet anser i likhet med kommissionen att luftfarten är en stark drivkraft för ekonomisk tillväxt, jobb, handel och rörlighet i Europeiska unionen och att det behövs en luftfartsstrategi för att se till att den europeiska luftfarten förblir konkurrenskraftig och skördar fördelarna av en snabbt föränderlig global ekonomi under utveckling. Utskottet anser även att de prioriteringar som kommissionen aviserar om bl.a. betydelsen av ett fullbordande av det gemensamma europeiska luftrummet och att kartlägga flyglinjerna i och utanför EU för att hitta eventuella brister är viktiga. Utskottet anser även att det är positivt att kommissionen prioriterar att EU:s höga standarder för säkerhet, trygghet, miljö, arbetsvillkor och passagerarrättigheter upprätthålls och att behovet av mer innovation, digital teknik och investeringar tillgodoses. Utskottet delar även kommissionens uppfattning om att det behövs en gemensam ansträngning för att genomföra luftfartsstrategin och se framåt.

Utskottet vill i detta sammanhang uppmärksamma att riksdagen under våren 2016 har tagit ställning till ett antal motionsförslag som rör luftfarten (bet. 2015/16:TU14). Utskottet framhöll då bl.a. betydelsen av att Sverige har en nationell luftfartsstrategi som ger långsiktiga förutsättningar för att flygnäringen ska kunna utvecklas inom och utom landets gränser. Utskottet framhöll vidare att goda luftfartsförbindelser och en väl fungerande flygbransch i Sverige utöver möjligheten att resa och förflytta sig även har stor betydelse för såväl jobb som tillväxt i landet. Utskottet påtalade även vikten av att luftfartsstrategin inriktas på att beakta aspekter om att såväl stärka konkurrensförutsättningarna inom flyget som att luftfarten ska utvecklas på ett sätt som främjar en hållbar luftfart med minskad miljöpåverkan och bidrar till kampen mot klimatförändringarna. Utskottet vill framhålla att framtagandet av en nationell luftfartsstrategi och en europeisk luftfartsstrategi tillsammans kan bidra till att stärka en inriktning på en långsiktigt hållbar luftfart.

Bättre tjänster och tillträde till växande marknader

När det gäller kommissionens förslag för att få till stånd bättre tjänster och tillträde till växande marknader i syfte att åter ge EU:s luftfartssektor en framträdande position i utvecklingen, instämmer utskottet i att det behövs ambitionshöjningar på europeisk nivå liksom konkreta åtgärder som stärker flygföretagens konkurrenskraft. Utskottet är positivt till kommissionens ambition att genomföra detta bl.a. genom dialoger och till att kommissionen kommer att förhandla fram effektiva och rättvisa konkurrensregler inom ramen för EU:s omfattande luftransportavtal samt överväga åtgärder för att ta itu med otillbörliga metoder från tredjeländer.

Hantera begränsningar av tillväxten i luften och på marken

Flygtrafikledningen i Europa är i dag uppdelad i ett antal luftrum. EU har dock beslutat att inrätta ett gemensamt europeiskt luftrum, Single European Sky (EG 549/2004) i syfte att bl.a. öka effektiviteten i flyglednings- och flygtrafik-tjänsten. Initiativet togs redan 1999 och ska vara fullt genomfört 2030. Genom optimering av flygledningen ska säkerheten och kapaciteten öka, men det ska även bli möjligt med kortare och mer energieffektiva rutter. Kommissionen presenterade 2013 ett utvecklingsförslag (SESII+), men arbetet kan dessvärre sägas ha avstannat och något beslut i frågan har därför ännu inte fattats i Europaparlamentet och ministerrådet. När det gäller hanteringen av begränsningar av tillväxten i luften uppmanar kommissionen Europaparlamentet och rådet att snarast anta förslagen om ett fullständigt genomförande av det gemensamma europeiska luftrummet och att arbeta med medlemsstaterna och andra berörda parter för ett fullständigt genomförande av detta luftrum så att det kan genomföras så fort som möjligt. Det arbete som har utförts hittills har enligt utskottets mening gått alltför långsamt, och kommissionen bör därför arbeta mer aktivt med denna fråga. Utskottet vill nu liksom tidigare framhålla att det arbete som pågår med det gemensamma europeiska luftrummet inom EU är ett viktigt initiativ för att luftrummet ska kunna nyttjas på ett mer effektivt sätt och att detta arbete måste ha hög prioritet.

I meddelandet anger kommissionen vidare att den kommer att bedöma behovet av att se över direktivet om flygplatsavgifter, följa utvecklingen av förbindelser inom och utanför EU och kartlägga eventuella bister och lämpliga åtgärder som bör vidtas samt offentliggöra tolkningsriktlinjer som förklarar gällande regler för allmän trafikplikt. Utskottet vill i sammanhanget uppmärksamma att riksdagen återkommande har behandlat frågor som rör de regionala flygplatserna och finansieringen av dessa, senast våren 2016 (bet. 2015/16:TU14). Sverige är ett glest befolkat land med stora avstånd, och utskottet vill därför nu liksom tidigare understryka att de regionala flygplatserna spelar en betydelsefull roll i det svenska transportsystemet och att ett väl sammanhållet flygplatssystem är en nödvändighet för såväl tillväxt som utveckling. Utskottet konstaterar att de regionala flygplatserna både har haft och har en mycket stor betydelse för att kunna bo, leva och utveckla sysselsättningen och näringslivet i olika delar av Sverige. Den ekonomiska situationen för många regionala flygplatser i Sverige är dock bekymmersam, vilket bl.a. har att göra med att Sverige jämfört med många andra länder har en låg befolkningstäthet och att vissa delar av landet är mycket glest befolkade. För många av de regionala flygplatserna behövs enligt utskottets mening därför åtgärder för att de ska kunna överleva. Det är angeläget att nödvändiga åtgärder vidtas för att främja fortsatt verksamhet vid de regionala flygplatserna i olika delar av landet så att resenärerna kan erbjudas väl fungerande möjligheter att resa och förflytta sig. Utskottet vill framhålla att det inte får vara en nackdel för Sverige att vara glesbefolkat och ligga i EU:s utkant och att EU:s statsstödsregler behöver ses över i ljuset av detta för att Sverige inte ska missgynnas. Utskottet vill därmed peka på att den nuvarande utformningen av

det svenska flygplatsnätet är ändamålsenlig och att det därför finns anledning att säkerställa att det svenska flygplatsnätet undantas från inskränkningar i möjligheten till offentlig finansiering.

När det gäller de regionala flygplatserna vill utskottet även uppmärksamma betydelsen av Bromma flygplats och dess huvudsakliga funktion att vara ett nav för landets inrikesflyg. För att uppmärksamma Bromma flygplats betydelse riktade riksdagen våren 2016 ett tillkännagivande till regeringen om att verka för en fortsatt utveckling av Bromma flygplats (bet. 2015/16:TU14). Utskottet anser att en fortsatt utveckling av Bromma flygplats är viktig och att detta även medverkar till att säkra att det finns reservkapacitet för flyget i Stockholmsregionen.

Utskottet vill även framhålla att det behövs en flygtrafikledning som skapar fler arbetstillfällen och säkrar tillgängligheten inom och mellan EU:s länder samt på global nivå och att kommissionen även måste arbeta för konkurrenskraftiga priser för flygtrafikledning liksom fortsatt hög kvalitet. Sverige ligger långt fram när det gäller utvecklingen av bl.a. fjärrstyrd flygtrafikledning, och utskottet anser att den kunskap som har byggts upp kring detta kan vara värdefull att ta del av även för övriga Europa.

Upprätthållande av säkerhets- och skyddsnormer

När det gäller att upprätthålla stränga säkerhets- och skyddsnormer i EU föreslår kommissionen en reviderad grundförordning om gemensamma bestämmelser för säkerheten inom den civila luftfarten som ersätter den nuvarande förordningen (EG) nr 2016/2008. Kommissionen lägger även fram ett reviderat dokument om det europeiska flygsäkerhetsprogrammet som beskriver hur säkerheten hanteras i Europa i dag.

Utskottet vill framhålla betydelsen av att höga säkerhets- och skyddsnormer kan upprätthållas inom luftfartsområdet och ser därför positivt på det pågående arbetet med att fastställa gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och revideringen av Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet. Utskottet kan konstatera att frågan för närvarande förhandlas inom EU:s institutioner och påminner i sammanhanget också om att förslaget till revision av EU:s flygsäkerhetsbestämmelser från 2008 har varit föremål för subsidiaritetsprövning i utskottet tidigare under våren 2016. Utskottet kom då fram till att förslaget inte strider mot subsidiaritetsprincipen (prot. 2015/16:22).

Insatser för att stärka den sociala agendan

När det gäller att stärka den sociala agendan och skapa högkvalitativa jobb inom luftfartssektorn anger kommissionen att den kommer att

- stödja den sociala dialogen, särskilt genom kommittén för den sektoriella sociala dialogen för den civila luftfarten
- förbättra sin analys om jobb och sysselsättning inom luftfarten med medlemsstaterna och bjuda in berörda parter

- offentliggöra en handledning om tillämplig arbetsrätt och behörig domstol, som ska utfärdas av det europeiska rättsliga nätverket på privaträttens område
- överväga behovet av ytterligare klargörande av tillämplig lag och behörig domstol i förhållande till anställningsavtal för rörliga arbetstagare i luftfarten.

Utskottet vill peka på att en nyligen genomförd svensk studie visar att liberaliseringen av flygmarknaden har medfört att konkurrensen ökat till gagn för medborgarna i form av lägre biljettpriser, inte minst inom utrikesflyget (Trafikanalys, rapport 2016:4). Studien visar samtidigt att det finns en negativ sida i form av att det uppkommit olika typer av anställningsformer och annorlunda sätt att organisera verksamheten som innebär att t.ex. arbetsrätten sätts ur spel. Utskottet vill understryka att denna utveckling inte kan anses positiv och att detta område förtjänar mer uppmärksamhet inom arbetet med den europeiska flygstrategin. Utskottet framhåller vikten av den sociala agendan och att det är nödvändigt med insatser för att komma till rätta med vissa anställningsvillkor inom luftfarten. Utskottet anser därför att man bör agera i dessa frågor inom ramen för EU-samarbetet.

Utskottet kan konstatera att i de prioriteringar som den svenska regeringen uttalade för EU-arbetet 2015 ingick att verka för att EU-kommissionens paket för luftfart innehåller förslag som motverkar försämrade arbetsvillkor och en snedriden konkurrenssituation inom den civila luftfarten. Utskottet vidhåller att den tydliga hållning som regeringen har angett i frågan om de sociala villkoren i luftfarten är välkommen (bet. 2015/16:TU14).

Bidra till en motståndskraftig energiunion och en framåtblickande klimatpolitik

När det gäller att bidra till en motståndskraftig energiunion och en framåtblickande klimatpolitik kan utskottet dessvärre konstatera att kommissionen inte redovisar några nya konkreta förslag för en långsiktigt hållbar luftfart. Kommissionen hänvisar i meddelandet om luftfartsstrategin i stället till att EU har infört kraftfulla rättsliga verktyg som t.ex. systemet för handel med utsläppsrätter för att ta itu med utsläppen av växthusgaser från bl.a. luftfarten. Kommissionen konstaterar även att den internationella civila luftfartsorganisationen (Icao) spelar en avgörande roll i utvecklingen av en global lösning för att hantera utsläppen av växthusgaser från internationell luftfart. Vidare anges att EU, genom sina medlemsstater som agerar inom ramen för Icao, eftersträvar dels en robust global marknadsbaserad mekanism för att åstadkomma en koldioxidneutral tillväxt från 2020, som ska ses över när så är lämpligt och som ska tas i bruk fr.o.m. 2020, dels ett antagande av de första koldioxidnormerna för luftfartyg.

Utskottet vill framhålla att det är nödvändigt att arbetet med att utforma den framtida luftfarten får en tydlig inriktning på hållbarhet. Mot bakgrund av den vikt som trafikutskottet tillmäter frågor om ett hållbart transportsystem

beslutade utskottet att under riksmötet 2013/14 låta genomföra en studie med fokus på framtidens flyg (2013/14:RFR16). Av rapporten framgår att det finns tekniska och operativa lösningar för ett framtida hållbart flyg och att det pågår effektiviseringar såväl inom ramen för etablerade tekniker och metoder som med hjälp av mer radikala lösningar. Rapporten visar att tekniska och flygoperativa åtgärder kan komplettera varandra men att hindren för att införa ny teknik är stora och att det tar tid att utveckla ny flygteknik. Höga säkerhetskrav gör att ny teknik måste prövas under en lång tid innan den kan certifieras. Flygplan, motorer och bränsle har utvecklats tillsammans och är beroende av varandra. I rapporten konstateras att flygmarknaden till sin natur är en global marknad där alla flygplan i princip ska kunna tanka och landa överallt, vilket skapar långa omställningstider. Stora investeringskostnader och hård konkurrens leder dessutom till en försiktighet hos aktörer som investerar i ny flygteknik. De praktiska och ekonomiska hindren är alltså omfattande och gör att många tror på förbättringar inom ramen för etablerad teknik snarare än en mer språngartad utveckling. Det finns bättre möjligheter att åstadkomma mer omfattande miljöförbättringar genom teknisk utveckling av flygplan och motorer än genom flygoperativa åtgärder. Det innebär dock inte att man ska avstå från att genomföra effektiviseringar inom det flygoperativa området. Snabba förändringar bedöms vara ovälkomna i en sektor som redan karakteriseras av stor osäkerhet. Nationella regler bedöms inte ha någon mer betydande inverkan på det globala flyget. I rapporten framhålls att internationellt samarbete och långsiktighet är den bästa grunden för ett hållbart framtida flyg. Med anledning av den genomförda studien om framtidens flyg anordnade utskottet i april 2014 en hearing i syfte att från olika perspektiv belysa de slutsatser som framkommer i rapporten. Hearingen finns nedtecknad i riksdagens utgivningsserie *Rapporter från riksdagen* (2013/14:RFR23).

Utskottet vill i detta sammanhang även uppmärksamma frågan om beskattning av flygtransporter. Utskottet har under våren 2016 gett uttryck för att straffskatter i form av flygskatter inte är rätt väg att gå för att minska luftfartens klimatpåverkan och att detta skulle vara en skatt på mobilitet som skadar Sveriges konkurrenskraft (bet. 2015/16:TU9). Utskottet pekade bl.a. på att både Danmark och Holland har infört en flygskatt för att därefter avskaffa den eftersom de samhällsekonomiska konsekvenserna var mycket negativa. Utskottet anser att nya lösningar som biodrivmedel till flyg i stället är rätt väg att gå.

Utskottet vill mot denna bakgrund framhålla att riksdagen under våren 2016 har riktat ett tillkännagivande till den svenska regeringen om att verka för ett ökat användande av biodrivmedel i luftfarten (bet. 2015/16:TU9, rskr. 2015/16:193). I beredningen av frågan om en fossiloberoende transportsektor pekade utskottet på att den rätta vägen att gå är inriktad på nya lösningar såsom biodrivmedel till flyg och att det redan i dag finns biodrivmedel till luftfart tillverkat av använd frityrolja som reducerar koldioxidutsläppet med minst 80 procent i jämförelse med samma mängd fossilt jetbränsle. Utskottet uttalade även att det är mycket positivt att Sverige internationellt har varit ett

föregångsland i fråga om introduktionen av biobränslen, i synnerhet inom vägtransportområdet och värmesektorn.

Utskottet vill även uppmärksamma en nyligen publicerad svensk rapport i vilken det bl.a. ifrågasätts att den starka tillväxten inom flyget är förenlig med Sveriges klimatpolitik (Trafikanalys, rapport 2016:4). Flygtrafiken svarar för ca 2 procent av de globala utsläppen av koldioxid, men även kväveoxider och vattenånga på hög höjd påverkar. Dessa höghöjdseffekter leder till minst dubbelt så stor påverkan som effekten från enbart koldioxidutsläpp, vilket betyder att flygsektorn står för 3 till 5 procent av den globala uppvärmningen. I rapporten konstateras att det pågår arbete för att minska flygets klimatpåverkan på många fronter och att till de viktigaste delarna i detta hör politiska styrmedel, teknisk utveckling, alternativa bränslen samt optimerad drift och utvecklad infrastruktur. Rapporten pekar även på handelssystemet med utsläppsrätter som finns inom EU och att Icao inom kort förväntas anta ett globalt marknadsbaserat styrmedel för internationellt flyg. Bland alternativa bränslen anses andra generationens biobränslen ha störst potential, men prisskillnaden mellan biobränslen i förhållande till konventionella bränslen är en hämsko för biobränslets genomslag. I rapporten konstateras att det är tveksamt om de olika åtgärderna är tillräckliga för att nå klimatmålen, och man pekar på Easas, European Environment Agencys (EEA) och Eurocontrols slutsats att framtida teknikutveckling inte kan väga upp utsläppen från framtida trafikökningar. Biobränslen kan bidra till att minska utsläppen av koldioxid men minskar inte höghöjdseffekterna från internationella flygningar, och i rapporten framförs att det därför kan krävas åtgärder som dämpar efterfrågan på flygresor. Buller är det mest påtagliga miljöproblemet i flygplatsens omgivning, och i rapporten konstateras att det finns tydliga målkonflikter mellan buller, klimat och säkerhet som måste hanteras. Utformningen av flygvägssystemet har stor betydelse för bullrets spridning och störningarnas utbredning i flygplatsens närhet. När det gäller teknisk utveckling pekar rapporten på att framstegen främst görs inom lättviktsområdet, luftmotstånd och effektivisering av motorer. Europeisk flygforskning räknar med att till 2020 kunna utveckla flygplan med 50 procents lägre bränsleförbrukning, 80 procents lägre utsläpp av kväveoxider och halverat buller i jämförelse med flygplan som produceras i dag.

Utskottet anser att det behövs tydligare initiativ på EU-nivå men också inom medlemsländerna för att driva på utvecklingen av biobaserade bränslen för flyget. När det gäller den europeiska luftfartsstrategin vill utskottet framhålla betydelsen av att den bör ha mål för införandet av fossilfria bränslen. Utskottet anser att ambitionen behöver höjas på europeisk nivå och att det behövs konkreta åtgärder för klimatsmarta flygplatser. Utskottet kan även konstatera att de Europeiska flygforskningsprogrammen behöver stärkas och att det behövs möjligheter till ökad forskning och utveckling för en hållbar luftfart.

Drönare

När det gäller att frigöra den fulla potentialen hos drönare föreslår kommissionen en grundläggande rättslig ram för en säker utveckling av drönanvändningen i EU, som en del av den nya grundförordningen om luftfartssäkerhet som ersätter förordning (EG) nr 216/2008, och kommissionen kommer även att ge Easa i uppdrag att utarbeta mer detaljerade regler som kommer att möjliggöra drönanvändning och utveckling av branschnormer.

I frågan om obemannade luftfartyg, s.k. RPAS, anser utskottet att den nuvarande situationen där respektive länder har olika nationella regler och där det saknas gemensamma EU-regler är otillfredsställande. Utskottet anser därför att det arbete som har påbörjats inom EU för att få till stånd förändringar kring detta och öka säkerheten inom området är viktigt. Möjligheten att anta ett europeiskt regelverk som omfattar alla relevanta områden för att göra driften av RPAS säker och trygg bör enligt utskottets mening ges hög prioritet. Utskottet anser att det finns mycket positivt att hämta i den utveckling som pågår i fråga om drönare och konstaterar att den erbjuder stor potential för framtida nya användningsområden inom olika samhällstjänster. Utskottet vill därför understryka betydelsen av fortsatt forskning och utveckling inom området men konstaterar samtidigt att den utveckling som pågår även måste följas av ett systematiskt säkerhetsarbete för att motverka ökade risker för olyckor och tillbud.

Utskottet anser sammanfattningsvis att den nuvarande situationen med olika nationella regler inom EU inte är lämplig och att det därför behöver drivas ett aktivt arbete kring drönare i det pågående framtagandet av ett nytt europeiskt flygsäkerhetsregelverk. Enligt utskottets mening är det angeläget att ett EU-gemensamt regelverk för drönare tas fram och kommer på plats så snart som möjligt. Ett kommande gemensamt regelverk för drönare bör enligt utskottets uppfattning innefatta krav om att både förare och farkost ska kunna identifieras.

Reservationer

1. Meddelande om en luftfartsstrategi för Europa – motiveringen (S, MP)

av Karin Svensson Smith (MP), Pia Nilsson (S), Suzanne Svensson (S), Lars Mejern Larsson (S), Leif Pettersson (S), Jasenko Omanovic (S) och Rikard Larsson (S).

Ställningstagande

Vi vill inledningsvis framhålla att det är bra med en gemensam flygstrategi för Europa och att det behövs ett gemensamt arbete för att bl.a. främja konkurrensförutsättningarna inom flyget, stärka den sociala agendan inom luftfarten samt främja en hållbar luftfart med minskad miljöpåverkan som bidrar till kampen mot klimatförändringarna. Vi delar därför det som utskottsmajoriteten har framfört i detta avseende i detta utlåtande. Vi vill dock samtidigt framhålla att vi inte står bakom utskottsmajoritetens skrivningar om skatt på flygresor samt en fortsatt utveckling av Bromma flygplats. Föreliggande skrivningar behandlar sådana inrikespolitiska frågor som knappast kan anses höra hemma i ett utlåtande om en europeisk luftfartsstrategi.

2. Meddelande om en luftfartsstrategi för Europa – motiveringen (V)

av Emma Wallrup (V).

Ställningstagande

Jag vill inledningsvis peka på att klimatmålen kräver att vi styr om resorna mot mer hållbara alternativ. Den luftfartsstrategi som nu håller på att tas fram inom EU syftar i stället till att öka flygandet. I ett avlångt och glest befolkat land som Sverige är det viktigt att det finns olika transportslag att tillgå, men det är samtidigt viktigt att utvecklingen ska gå i riktning mot ett hållbart resande. Detta innebär att flygandet måste minska och att andra mindre miljöbelastande transportsätt i stället måste främjas och utvecklas. Jag anser att det är mycket olyckligt att detta inte är något som återspeglas i inriktningen för den europeiska luftfartsstrategin.

Jag anser även att det behöver vidtas kraftfulla åtgärder för att det resande som ändå måste ske med flyg ska kunna göras med så begränsad miljöpåverkan som möjligt. För att minska flygresandet behöver olika åtgärder vidtas och olika styrmedel användas. I dag tillhör flyget de transportslag som är lägst beskattade i jämförelse med andra transportslag och jag anser att ett införande av flygskatt kan vara verksamt som styrmedel för att minska

flygresandet och därmed transportsektorns allt ökande belastning på miljö och klimat.

Jag vill samtidigt peka på att det är positivt att luftfartsstrategin tar sikte på att stärka den sociala agendan, skapa högkvalitativa arbeten inom luftfartssektorn och säkerställa rättvisa arbetsvillkor inom sektorn. Utvecklingen inom luftfarten har under senare år dessvärre gått i en felaktig riktning och jag anser att det därför kan behövas ytterligare och mer kraftfulla åtgärder än de som kommissionen presenterar i sitt meddelande för att vända denna utveckling.

När det gäller de regionala flygplatserna anser jag att många av dessa är viktiga för att underlätta resandet i olika delar av landet. Samtidigt kan jag konstatera att för Bromma flygplats bör en successiv överflyttning av trafiken ske till andra transportslag och andra flygplatser i regionen så att den mark som flygplatsen i dag ligger på i stället kan användas för bostadsbyggande.

Sammanfattningsvis anser jag att i stället för att utgå från en kraftig ökning av flygresorna bör utgångspunkten vara att vi ska göra vad som krävs för att nå klimatmålen. Om det globala klimatavtalet från Paris ska få någon verkan måste vi i stället gå över till att planera för resealternativ som är hållbara ur klimatsynpunkt.

BILAGA

Förteckning över granskade dokument

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, En luftfartsstrategi för Europa, KOM(2015) 598 slutlig.