

Sammanfattning

I betänkandet behandlas fjorton motionsyrkanden från den allmänna motionstiden hösten 1998 om vissa luftfartsfrågor.

Yrkanden om avreglering av luftfarten avstyrks med hänvisning till dels att luftfarten inom EU numera i princip är avreglerad, dels att Sverige konsekvent strävar efter att bilaterala luftfartsavtal skall innebära en så fri luftfart som möjligt mellan länderna.

Yrkanden om åtgärder mot konkurrensbegränsande företeelser i form av boknings- och bonussystem avstyrks med hänvisning till genomfört eller pågående arbete inom EU.

Med anledning av motionsyrkanden rörande flygsäkerheten konstaterar utskottet att flygsäkerheten generellt sett får anses vara god. Haverifrekvensen inom privatflyget inger oro, även om den svenska haverifrekvensen är lägre än den i övriga nordiska länder. Utskottet förutsätter att Luftfartsinspektionen genom pågående projektverksamhet och på annat sätt tillvaratar alla möjligheter att förbättra säkerheten inom privatflyget. Samtidigt konstaterar utskottet att olyckorna i hög grad beror på att piloterna nonchalerar gällande säkerhetsbestämmelser. Samtliga yrkanden avstyrks, bl.a. ett förslag om tillsättande av en parlamentarisk flygsäkerhetsutredning.

Ett motionsförslag om en utbyggnad av flygledarutbildningen avstyrks med motiveringen att bristen på kompetent personal främst synes sammanhänga med skillnader i lönesättningen i Sverige och vissa andra länder.

Utskottet finner att Sverige bedriver ett aktivt arbete för att minska luftfartens miljöpåverkan. Det internationella beroendeförhållandet inom luftfarten gör emellertid att Sverige inte ensidigt kan skärpa miljökraven. Därför betonas vikten av att Sverige fortsätter sina ansträngningar i internationella forum för att få till stånd en mer miljövänlig luftfart. Bl.a. med hänvisning härtill avstyrks motioner i ämnet.

Till betänkandet har fogats två reservationer och två särskilda yttranden.

1998/99:T220 av Per-Richard Molén m.fl. (m) vari yrkas

38. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av att vårda och utveckla konkurrensen inom luftfarten,

45. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om flygsäkerheten.

1998/99:T222 av Kenth Skårvik och Elver Jonsson (båda fp) vari yrkas

11. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av ytterligare konkurrens på luftfartens område.

1998/99:T223 av Johnny Gylling m.fl. (kd) vari yrkas

35. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om avreglering av flygmarknaden,

36. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om störningar i inrikes- och utrikesflyget,

37. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om likformig passagerarpassage och rutiner på flygplatser vid incheckning, vare sig en säkerhetskontroll föreligger eller ej.

1998/99:T701 av Bertil Persson (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att trygga flygledarkapaciteten.

1998/99:T703 av Stig Eriksson m.fl. (v) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om flygets miljöpåverkan.

1998/99:T704 av Carina Hägg (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att sjöflygplan även i rättslig mening bör betraktas som flygplan såväl när det ligger förtöjt eller framförs på vattnet som vid start och landning.

1998/99:T708 av Kenth Skårvik (fp) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om nytt flygsäkerhetsklimat,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om samverkan mellan berörda flygmyndigheter,

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om bättre kontroll av flygsäkerheten,

5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om övergripande utredning av flygsäkerhetsfrågorna.

1998/99:MJ749 av Lennart Daléus m.fl. (c) vari yrkas

7. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om differentierade landningsavgifter.

1 Inledning

I detta betänkande behandlar utskottet motionsyrkanden om luftfart. Yrkandena härrör från motioner väckta under den allmänna motionstiden hösten 1998. De frågor som utskottet tar upp i det följande rör konkurrensförhållanden inom luftfarten (avsnitt 2), flygsäkerhet (avsnitt 3), miljö (avsnitt 4) och regler om sjöflygplan (avsnitt 5).

2 Konkurrensförhållanden inom luftfarten

2.1 Luftfartens avreglering

2.1.1 Motionsförslag

Kenth Skårvik och Elver Jonsson (båda fp) uttalar i motion T222 att Sverige inom EU bör vara pådrivande när det gäller att få till stånd dels en fullständig tillämpning av flygdirektiven med sikte på avreglering utan skyddande nationella lagar och operatörsregler, dels gemensamma regler för miljö, säkerhet, ekonomiska garantier och fri etablering- och landningsrätt. Dessutom bör regeringen verka för att interkontinental flygtrafik utvecklas på flera svenska flygplatser och att interkontinentala linjer utgår från sådana flygplatser (yrkande 11).

I motion T223 påpekar Johnny Gylling m.fl. (kd) att Sverige var först i Europa att avreglera inrikesflyget. Därmed har flygsektorn höjt sin produktivitet och ökat sin konkurrenskraft, inte minst internationellt. Enligt motionärerna har avregleringen kunnat genomföras utan negativa regionala konsekvenser. Sverige har nu ett försteg när andra länder i Europa genomför motsvarande avreglering (yrkande 35).

2.1.2 Utskottets ställningstagande

Med anledning av motionerna kan utskottet konstatera att luftfarten inom EU numera är fullständigt avreglerad. När det gäller länder utanför EU tillämpar Sverige generellt principen om att bilaterala avtal skall innebära en så fri luftfart som möjligt mellan länderna. Som uttalas i motion T223 (kd) var Sverige först i Europa att avreglera inrikesflyget, och Sverige har konsekvent drivit frågan om en avreglering också av den internationella luftfarten.

I motion T223 (kd) hävdas att avregleringen av den inrikes luftfarten inte har fått några negativa regionala konsekvenser. Utskottet anser för sin del att avregleringen i huvudsak varit lyckosam. På sträckor med gott passagerarunderlag har konkurrensen medfört en ökning av antalet avgångar och lägre priser. Men på de mindre konkurrensutsatta linjerna har utvecklingen snarast varit den motsatta. Utskottet har tidigare tidigare observerat problemet med höga biljettpriser och begränsat trafikutbud på vissa olönsamma linjer, senast i budgetbetänkandet hösten 1998 (bet. 1998/99:TU1). Där erinrade utskottet (s. 59) om att en ny myndighet, Rikstrafiken, skulle inrättas den 1 juli 1999 med uppgift bl.a. att utreda behovet och genomföra upphandling av interreg-

ional kollektivtrafik. Utskottet förutsatte att Rikstrafiken också skulle komma att analysera behovet av upphandling av olönsam flygtrafik. Dessutom hänvisade utskottet till det nya systemet för stöd till kommunala flygplatser, vilket utskottet bedömde skulle innebära väsentligt ökade förutsättningar för en bättre fungerande flygtrafik på de mindre flygplatserna.

Vad gäller förslaget i motion T222 (fp) om att Sverige bör verka för att interkontinentala linjer utgår från svenska flygplatser anser utskottet att det är i linje med svenska intressen att öka tillgängligheten till och från Sverige. Interkontinentala linjer till och från svenska flygplatser bidrar härtill. Utskottet har erfarenhet att det finns ett intresse från svenskt näringsliv och att Luftfartsverket aktivt arbetar med att få till stånd sådan trafik. Det är emellertid flygoperatörerna själva som på en avreglerad marknad väljer vilka flygplatser de vill trafikera. Med hänvisning till det anförda avstyrks motionerna T222 (fp) yrkande 11 och T223 (kd) yrkande 35.

2.2 Åtgärder mot vissa konkurrensbegränsande företeelser

2.2.1 Motionsförslag

Per-Richard Molén m.fl. (m) anför i motion T220 att åtgärder måste vidtas för att vårda och utveckla konkurrensen inom luftfarten. Bl.a. måste fördelningen av s.k. slottider ses över. En bättre lösning än den nuvarande är enligt motionärerna marknadsprissättning som skapar ökad prissegmentering samt innebär att infrastrukturen utnyttjas bättre och att trängseln minskar. Dessutom måste åtgärder vidtas mot konkurrensbegränsande boknings- och bonus-system (yrkande 38).

2.2.2 Utskottets ställningstagande

I motion T220 (m) föreslås en översyn av systemet med fördelning av slottider. Med slottider menas de tider för start och landning som tilldelas flygoperatörer vid flygplatser med trängselproblem. I Sverige är det endast Arlanda som har sådan trängsel att slottidssystem måste tillämpas. För fördelningen svarar en oberoende, särskilt tillsatt koordinator. Den hittills tillämpade principen för fördelning av slottider går vanligen under benämningen "grandfathers rights" och innebär, kort uttryckt, att de redan etablerade flygföretagen har förtur att fortsätta att trafikera på ianspråktaga avgångs- och ankomsttider.

Enligt vad utskottet inhämtat pågår inom EU arbete med att försöka hitta andra fördelningssystem. Bl.a. har någon form av anbudsförfarande diskuterats. Men mera marknadsanpassade system innebär också nackdelar, särskilt för regionala operatörer vars ekonomiska resurser inte kan jämföras med de större flygbolagens. Utskottet anser att resultatet av arbetet inom EU med att få till stånd mer konkurrensneutrala system för fördelning av slottider bör avvaktas.

I motionen krävs vidare åtgärder mot konkurrensbegränsande bokningssystem. Utskottet konstaterar att det sedan år 1989 inom EU finns en s.k. uppförandekod för datoriserade bokningssystem. En reviderad version av för-

ordningen har trätt i kraft den 13 mars 1999. I motiven för den reviderade förordningen uttalas att 1989 års förordning har givit ett väsentligt bidrag till säkerställandet av rättvisa och objektiva villkor för lufttrafikföretag när det gäller datoriserade bokningssystem, vilket bidragit till att konsumenternas intressen skyddats. Som motiv för den reviderade versionen anförs att tillämpningsområdet i vissa avseenden bör utvidgas och bestämmelserna klargöras. Med hänsyn till att det alltså sedan länge finns en uppförandekod för EU-området och att denna kod nyligen omarbetats anser utskottet att det för närvarande saknas skäl för Sverige att aktualisera någon ytterligare översyn.

Vad gäller förslaget i motionen om åtgärder mot konkurrensbegränsande bonussystem kan konstateras att alla större flygbolag eller bolagsallianser tillämpar någon form av bonussystem. Emellertid uppges EG-kommissionen ha frågan under uppsikt. Med hänsyn härtill finner utskottet att någon riksdagens åtgärd med anledning av motionärernas förslag inte är påkallad.

Med hänvisning till vad som ovan anförs föreslår utskottet att riksdagen avslår motion T220 (m) yrkande 38.

3 Flygsäkerhetsfrågor

3.1 Åtgärder för ökad flygsäkerhet

3.1.1 Motionsförslag

I motion T708 (fp) riktas kritik mot flygsäkerheten. Kenth Skårvik (fp) hävdar sålunda att svensk flygsäkerhet har försämrats och inte når upp till de krav som kan ställas samt att det finns risk för ytterligare försämringar. Årligen tvingas Statens haverikommission utreda mellan 50 och 100 tillbud av så allvarlig art att ett stort haveri skulle ha kunnat inträffa. Statsmakterna har här ett stort övergripande ansvar, anser motionären. Detta ansvar omfattar organisation, lokalisering av flygplatser och utbildningsfrågor. Regelverket är för detaljerat. Det leder till att aktörerna helt inriktar sig på att göra ”rätt saker” i stället för att göra ”saker rätt”, vilket i sin tur innebär att det långsiktiga trafiksäkerhetsarbetet åsidosätts. Motionären hävdar också att flygindustrins satsning på forskning och utveckling inom flygsäkerhetsområdet är närmast obefintlig. Det krävs ett nytt flygsäkerhetsklimat, menar motionären (yrkande 1). Vidare krävs ett bättre och utvidgat samarbete mellan statsmakterna, myndigheterna, företag och organisationer (yrkande 3). Motionären anser vidare att Luftfartsinspektionen bör brytas ut ur Luftfartsverket och bli en egen myndighet med hög integritet. Som skäl för detta anförs att Luftfartsverket och Luftfartsinspektionen tycks ha olika syn på flygsäkerhetsfrågor. Detta framgår bl.a. av det faktum att Luftfartsverket planerar för en avveckling av Luftfartsinspektionens distriktskontor och en koncentration av inspektörerna till Arlanda. Motivet är uppenbarligen att spara pengar, men flygsäkerhetsarbetet kommer att påverkas negativt till följd av sämre kunskaper om lokala förhållanden. Motionären riktar också kritik mot Luftfartsverkets sätt att introducera det internationella regelverket (JAR) i Sverige (yrkande 4). Slutligen begär motionären att en parlamentarisk flygsäkerhetsutredning skall tillsättas (yrkande 5).

Utskottet redovisar inledningsvis vissa bakgrundsuppgifter rörande några av de frågor som aktualiseras i motion T708 (fp).

Ur Luftfartsinspektionens årsrapport för 1998 har följande uppgifter hämtats om *säkerhetsutvecklingen inom svensk luftfart*. Med svensk luftfart avses i detta sammanhang dels svenskregistrerade luftfartyg, dels utlandsregistrerade luftfartyg som svensk flygoperatör hyr in i sin verksamhet.

Inom den tunga luftfarten inträffade under år 1998 ett fall som medförde materielskador och ett fall med en personskada. Båda händelserna inträffade utomlands. I det förra fallet, på Oslo/Fornebu, taxade flygplanet, på grund av missförstånd i radiokommunikationen och avvikelser från bolagsprocedurer, på ett avisningsfordon. I det andra fallet som inträffade norr om München fick passagerarna en benfraktur på grund av en häftig manöver. Under tioårsperioden 1989–1998 har ett enda haveri med dödlig utgång drabbat den tunga luftfarten, nämligen haveriet i Oskarshamn 1989 med 16 omkomna. Den svenska haverifrekvensen, mätt som antal haverier med dödlig utgång per 100 000 flygtimmar, ligger under tioårsperioden på ungefär samma nivå som den amerikanska men betydligt lägre än för ICAO-området. Genom luftfartens störningsrapporteringsystem rapporterades 30 fall med rökutveckling ombord. Fem fall var av den allvarlighetsgrad att de utretts av Statens haverikommission. Övriga 25 fall var av lägre allvarlighetsgrad med bl.a. många fall av otillåten rökning på toaletter. Två fall inträffade där piloten under flygning drabbades av tillfällig s.k. inkapacitering, dvs. sjukdomstillstånd som gjorde piloten oförmögen att fullgöra sin uppgift. Några tillbud gällde felfunktion inom flygtrafiktjänsten eller hos flygbesättningar. Bruksflyget drabbades under år 1998 inte av något haveri med dödlig utgång. Vid ett haveri uppstod dock en allvarlig personskada. Inom det kommersiella skolflyget inträffade två relativt lindriga haverier. Inga personskador uppkom. Inom privatflyget med motordrivna flygplan inträffade år 1998 tre haverier med sammanlagt fyra omkomna. I alla tre fallen hade flygplanen med mycket hög fart kolliderat med marken respektive vattnet och i två av dem hade sannolikt vädret bidragit. Luftfartsinspektionen konstaterar att flertalet svåra haverier inom privatflyget orsakats av att piloterna inte tagit tillräcklig hänsyn till grundläggande flygsäkerhetsregler.

Samspelet mellan internationell och svensk normgivning på flygsäkerhetsområdet kan översiktligt beskrivas enligt följande. Internationellt normgivningsarbete bedrivs inom olika organ, främst *European Civil Aviation Conference* (ECAC) och ett med ECAC associerat organ, *Joint Aviation Authorities* (JAA). Medlemmar i ECAC är luftfartsmyndigheterna i för närvarande 37 europeiska länder. I JAA ingår tillsynsmyndigheterna i 29 ECAC-länder. Av dessa är 19 s.k. fullvärdiga medlemmar. I sin egenskap som såväl luftfartsmyndighet som tillsynsmyndighet är Luftfartsverket medlem i båda dessa organisationer. De normer som ECAC och JAA utarbetar är inte rättsligt bindande för medlemsstaterna utan har formen av rekommendationer. Medlemsstaterna har emellertid förbundit sig att följa dessa rekommendationer. För Sveriges del inarbetas sålunda de av JAA utfärdade *Joint Aviation*

Requirements (JAR) successivt i Bestämmelser om civil luftfart (BCL) och blir därmed rättsligt bindande.

Det europeiska samarbetet i flygsäkerhetsfrågor kan, enligt vad utskottet erfarit, komma att resultera i tillkomsten av en gemensam flygsäkerhetsmyndighet för hela ECAC-området. Sålunda inleds under våren 1999 förhandlingar kring projektet *European Aviation Safety Authority* (EASA). EASA är tänkt att svara för normgivning inom säkerhetsområdet samt viss certifieringsverksamhet, medan tillsynsverksamheten är tänkt att ligga kvar på de nationella luftfartsmyndigheterna. Den svenska regeringen uppges vara positivt inställd till planerna på en gemensam europeisk flygsäkerhetsmyndighet.

Flygsäkerhetsfrågor engagerar även EU. Unionen har ingen egen organisation för luftfartsfrågor men kan utnyttja de rekommendationer som ECAC och JAA arbetat fram och genom direktiv omvandla dessa till rättsligt bindande föreskrifter för EU:s medlemsstater. Inom ECAC har utarbetats ett antal rekommendationer som enligt planerna är tänkta att bilda basen för en gemensam EU-strategi på flygsäkerhetsområdet. Ett direktiv har diskuterats under en tid men medlemmarna har ännu inte kommit överens, bl.a. beroende på skilda uppfattningar i sekretessfrågor. För närvarande föreligger en s.k. gemensam ståndpunkt i frågan. En del av den planerade EU-strategin utgörs av *Safety Assessment of Foreign Aircraft* (SAFA), som gäller rätten att utföra s.k. rampinspektioner. SAFA finns således ännu endast i form av rekommendationer, utfärdade av ECAC, men dessa rekommendationer tillämpas i stor utsträckning redan nu, bl.a. av Sverige. Som ett led i implementeringen av SAFA i Sverige har Luftfartsinspektionen anställt två personer med uppgift att genomföra rampinspektioner runt om i landet. Under år 1998 genomfördes nio rampinspektioner på utländska luftfartyg. Dessutom kontrollerades ett antal i Sverige baserade utlandsregistrerade flygplan. Inspektionsverksamheten och dess hjälpmedel m.m. är under uppbyggnad och beräknas vara fullt operativ under andra kvartalet 1999. Målet är att utföra ca 200 rampinspektioner per år.

I den nu behandlade motionen aktualiseras frågan om *Luftfartsinspektionens organisatoriska hemvist*. Frågans tidigare behandling och aktuella läge kan sammanfattas enligt följande. Luftfartsinspektionen utgör en särskild del av Luftfartsverket. Inspektionens förhållande till verket definieras i 15 § instruktionen för Luftfartsverket (1988:78). Där anges att chefen för Luftfartsinspektionen ansvarar för och beslutar i

- sådana frågor om fastställande av säkerhetsnormer för den civila luftfarten och dess markanordningar som ankommer på Luftfartsverket samt frågor om tillsyn över efterlevnaden av dessa normer
- frågor om övervakning av den civila luftfarten och dess markanordningars tillförlitlighet från flygsäkerhetssynpunkt
- sådana frågor om undersökning av luftfartsolyckor som ankommer på Luftfartsverket.

Frågan om förhållandet mellan Luftfartsverket och Luftfartsinspektionen behandlades av Inspektionskommittén i dess betänkande En översyn av luft-, sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter (SOU 1996:82). Kommittén ansåg att Luftfartsinspektionen borde skiljas ut från Luftfartsverket. I sitt av riksd-

gen godkända betänkande 1997/98:TU1 uttalade emellertid trafikutskottet (s. 107), med anledning av en motion i ämnet, att en ordning innebärande att Luftfartsinspektionen var infogad i Luftfartsverket inte behövde äventyra inspektionens självständighet och oberoende. I ärendet hade utskottet inhämtat att det vid den aktuella tidpunkten (november 1997) endast kvarstod vissa beroendeförhållanden mellan inspektionen och verket i övrigt, framför allt i bemannings- och resursfrågor, men att diskussioner fördes i syfte att lösa också dessa frågor. Utskottet erinrade också om att en nyligen genomförd översyn av Luftfartsverkets roller och organisationsstruktur inte givit regeringen anledning att föreslå några förändringar av verkets organisation.

I samband med en omorganisation inom Luftfartsverket, syftande till ett förtydligande av verkets olika roller, överfördes den s.k. securityverksamheten i mars 1998 till Luftfartsinspektionen. Därmed hade samtliga myndighetsfunktioner inom säkerhetsområdet samlats på ett ställe.

Med anledning av ett regeringsuttalande av innebörd att rollfördelningen mellan Luftfartsverket och Luftfartsinspektionen borde förtydligas utöver vad som följer av 15 § i verksinstruktionen har en av Luftfartsverket särskilt tillsatt utredning kartlagt alla kända ärendetyper och lagt fram förslag rörande ansvarsfördelningen. Beslut med anledning av utredningens förslag kan väntas under våren 1999.

Planerna på en avveckling av *Luftfartsinspektionens distriktsorganisation* kan enligt motionären ses som ett tecken på att Luftfartsverkets och Luftfartsinspektionens intressen är oförenliga. Sedan år 1976 har delar av Luftfartsinspektionens tillsynsverksamhet bedrivits inom ramen för en distriktsorganisation. Särskilda enheter finns i Stockholmsområdet, Umeå, Göteborg/Land-vetter och Malmö/Sturup. I början av år 1998 tillsattes en utredning med uppdrag att göra en översyn av Luftfartsinspektionens organisation i syfte att finna rationaliseringsmöjligheter. Utredningen föreslog bl.a. att inspektionens distriktsorganisation skulle upphöra och att en för hela landet gemensam tillsynsenhet skulle inrättas inom Stockholmsområdet. Vidare beslutades att en särskild s.k. implementeringsutredning skulle genomföras i syfte att inrätta en tillsynsenhet. I december 1998 fattade Luftfartsverkets styrelse ett beslut som möjliggjorde inrättandet av en samlad tillsynsenhet. Beslutet innebar också att en projektgrupp skulle tillsättas för att den 1 juli 1997 inrätta tillsynsenheten i Stockholm/Arlandaområdet.

Enligt vad utskottet inhämtat finns det inom Luftfartsinspektionen och Luftfartsverket i övrigt inga delade meningar rörande önskvärheten att koncentrera tillsynsverksamheten. Inspektionen och verket i övrigt delar sålunda uppfattningen att en samlad tillsynsverksamhet medför en rad fördelar. Bl.a. framhålls förbättrade möjligheter att rekrytera, behålla och utveckla erforderlig kompetens, att samordna och kraftsamla tillsynsresurserna, att göra enhetliga bedömningar och fatta enhetliga beslut samt att styra verksamheten. Organisationsförändringen bedöms leda till besparingar om ca 3 miljoner kronor per år.

Utskottet gör följande samlade bedömning med anledning av nu behandlade yrkanden i motion T708 (fp).

Vad först gäller säkerhetsläget inom svensk luftfart delar utskottet inte motionärens kritiska syn. Att den tunga luftfarten inte sedan 1990 har drabbats av ett enda haveri med dödlig utgång måste enligt utskottets mening ses som indikation på att svensk flygsäkerhet fyller höga krav. Som framgått av bakgrundsredovisningen ovan ligger Sverige i detta hänseende väl till i internationell jämförelse. Också beträffande bruksflyget och skolflyget indikerar Luftfartsinspektionens statistik enligt utskottets mening att flygsäkerheten är god. Inom privatflyget är haverifrekvensen visserligen lägre än i övriga nordiska länder, men under förra året inträffade tre haverier med sammanlagt fyra dödsoffer. Dessa händelser, liksom det faktum att den långsiktiga säkerhetsutvecklingen inom privatflyget inte uppvisar någon förbättring, inger självfallet oro. Samtidigt konstaterar utskottet att samtliga haverier med dödlig utgång under år 1998 enligt Luftfartsinspektionen orsakats av att piloterna inte följt grundläggande säkerhetsregler. Enligt vad utskottet inhämtat driver Luftfartsinspektionen i samverkan med flygorganisationerna ett antal projekt som syftar till att förbättra säkerhetsläget också för privatflyget. Utskottet, som ser positivt på denna verksamhet, förutsätter att Luftfartsinspektionen tillvarar alla möjligheter att förbättra säkerheten inom privatflyget.

Som motionären antyder kan emellertid flygsäkerheten inte enbart bedömas mot bakgrunden av inträffade haverier. Också förekomsten av incidenter är ett mått på säkerhetsläget. Varje år inträffar ett antal fall som i enlighet med internationella klassificeringsregler kategoriseras som antingen allvarliga incidenter eller störningar. Det kan t.ex. gälla rökutveckling ombord, s.k. inkapacitering av piloter eller felhandlingar begångna av besättningar eller inom flygtrafiktjänsten. Sådana händelser föranleder alltid utredningar för att orsaken skall klarläggas och upprepningar förhindras. Utskottet har fått intrycket att berörda organ, främst Luftfartsinspektionen och Statens haverikommission, ser allvarligt på inträffade incidenter och vidtar adekvata åtgärder med anledning av dem. Det bör i sammanhanget erinras om att långt ifrån alla incidenter är av sådant slag att flygsäkerheten hotas. Att t.ex. passagerare olovligen röker på toaletter – vilket inte är helt ovanligt – behöver inte innebära någon allvarlig fara men föranleder ändå åtgärder eftersom man till varje pris vill undvika brand ombord på ett flygplan. Vidare inträffar årligen något eller några fall då två flygplan hamnar närmare varandra än gällande säkerhetsavstånd (normalt 5 nautiska mil i horisontalplanet). Med hänsyn till att säkerhetsavståndet är tilltaget med stora marginaler behöver en sådan händelse inte innebära någon kollisionsrisk men måste ändå utredas, därför att händelsen visar att något procedurfel begåtts eller att ett systemfel föreligger.

I motionen hävdas att JAA i sitt normeringsarbete ensidigt inriktar sitt intresse på den tunga luftfarten och lämnar allmänflyget därhän. Enligt vad utskottet inhämtat är det i och för sig korrekt att JAA hittills koncentrerat

sina resurser på den tunga luftfarten. Detta är emellertid en prioriteringsfråga. Som Näringsdepartementet uppgivit får det enligt utskottets mening anses naturligt att organisationen väljer att i inledningsskedet prioritera den del av luftfarten som berör störst antal människor och där följderna av olyckor blir allvarligast. Självfallet innebär inte detta att det för annan luftfart än den tunga skulle saknas regler. Innan JAR-regler tagits fram och inarbetats tillämpas motsvarande nationella bestämmelser.

Beträffande förslaget i motionen om att Luftfartsinspektionen skall skiljas ut från Luftfartsverket konstaterar utskottet att denna fråga under lång tid varit föremål för utredningar och överväganden. Utskottet finner att regeringen och Luftfartsverket vidtagit åtgärder för att så långt möjligt renodla de uppgifter som skall handläggas av inspektionen respektive verket i övrigt. Det kan dock enligt utskottets bedömning inte uteslutas att frågan om Luftfartsinspektionens organisatoriska hemvist kommer i ett annat läge, om de ovan redovisade planerna på en gemensam flygsäkerhetsmyndighet inom ECAC-området förverkligas.

I motionen hävdas att bakom planerna på en avveckling av Luftfartsinspektionens distriktsorganisation enbart skulle ligga besparingsmotiv. Som utskottet redovisat ovan beräknas omorganisationen ge årliga besparingar om ca 3 miljoner kronor per år. Samtidigt konstaterar utskottet att Luftfartsinspektionen ser omorganisationen som ett led i effektiviseringen av tillsynsverksamheten. Utskottet delar självfallet den grundsyn som kommer till uttryck i motionen, nämligen att besparingar inte får tillåtas äventyra tillsynsverksamhetens kvalitet. Emellertid synes det i detta fall inte föreligga någon motsättning mellan ekonomiska och verksamhetsmässiga intressen. Tilläggas kan att reformen, med hänsyn till att nuvarande distriktsorganisation är liten och lokaliserad till större städer, inte torde få några mer påtagliga regionalpolitiska effekter.

Med hänvisning till vad som ovan anförts föreslår utskottet att riksdagen avslår motion T708 (fp) yrkandena 1 och 3–5.

3.2 EU:s flygsäkerhetsstrategi

3.2.1 Motionsförslag

I motion T220 hävdar Per-Richard Molén m.fl. (m) att det under de senaste åren har inträffat ett antal olyckor och tillbud som visat på brister i flygsäkerheten. Bristerna avser flygplanen, den tekniska utrustningen samt flygpersonalens ansvar och utbildning. Den av EU utarbetade gemensamma säkerhetsstrategin, SAFA, omfattar främst bara flygledningsfrågor. En gemensam flygsäkerhetsstrategi bör enligt motionärerna även omfatta utbildning, flygplatssäkerhet och teknisk säkerhet. EU bör också driva frågan om en ökad internationell harmonisering av säkerhetskrav (yrkande 45).

I avsnitt 3.1.2 ovan redovisas att ECAC har utarbetat ett antal rekommendationer som planeras bilda basen för en gemensam EU-strategi på flygsäkerhetsområdet. En del av den planerade EU-strategin utgörs av Safety Assessment of Foreign Aircraft (SAFA), som gäller rätten att utföra s.k. rampinspektioner. Av samma avsnitt framgår att SAFA redan nu tillämpas i Sverige och att Luftfartsinspektionen bl.a. anställt två personer med uppgift att genomföra rampinspektioner runt om i landet.

Utskottet konstaterar med anledning av den nu behandlade motionen att SAFA kan ses som första steget i en process som innebär att säkerhetsrekommendationer som utarbetats inom de europeiska luftfartsorganisationerna inarbetas som rättsligt bindande regler för EU:s medlemsstater. Därmed torde syftet med motionen i nu behandlad del bli tillgodosett. Något riksdagens initiativ torde inte vara erforderligt. Följaktligen avstyrks motion T220 (m) yrkande 45.

3.3 Skydd mot brottsliga handlingar inom luftfarten

3.3.1 Motionsförslag

I motion T223 tar Johnny Gylling m.fl. (kd) upp en fråga som rör skyddet mot brottsliga handlingar inom luftfarten. Motionärerna hävdar att ambitionsnivån på området bör höjas. Det gäller inte bara att undvika brott utan också att avslöja och förhindra brottens planering. En svaghet i nuvarande rutiner är enligt motionärerna att den som avser att ta med sig vapen ombord lätt kan notera att en kontroll bedrivs och då lämna över sitt vapen till en kompanjon som då spelar rollen av en anhörig som tar avsked (yrkande 37).

3.3.2 Bakgrundsredovisning

Inom luftfarten bedrivs internationellt och nationellt verksamhet som syftar till att förhindra brottslig verksamhet, t.ex. sabotage eller flygplanskapningar. Denna verksamhet går under den engelska benämningen security. Enligt Luftfartsinspektionens årsrapport för år 1998 inträffade under detta år inga angrepp på den svenska civila luftfarten. Däremot inträffade totalt 36 incidenter och mindre allvarliga händelser enligt följande sammanställning:

Typ av incident eller händelse	Antal
Obehörigt tillträde till flygplats	10
Övergivna föremål på flygplatser	6
Bombhot	6
Brutna lås och förseglingar	6
Påträffade vapen	4
Sabotageförsök på flygplats	1
Övrigt	4
Totalt	36

I Sverige tillämpas av ECAC utarbetade rekommendationer rörande passagerar- och bagagekontroll. För utrikestrafiken gäller att alla passagerare och allt handbagage samt en viss andel av incheckat bagage säkerhetskontrolleras. Inom ECAC har tagits ett beslut som innebär att fr.o.m. år 2003 skall allt bagage kontrolleras. I fråga om inrikestrafiken gör Rikspolisstyrelsen förtlopande s.k. hotbildsanalyser. Utifrån dessa fattas beslut om i vilken utsträckning kontroller skall genomföras. Normalt sker en minst 25-procentig kontroll av passagerare och handbagage men ingen kontroll av incheckat bagage. Det betyder att det i normalfallet finns vissa möjligheter att ta med sig t.ex. vapen ombord på ett flygplan i inrikes trafik.

3.3.3 Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar mot bakgrund av inhämtade uppgifter att det av motionärerna aktualiserade problemet endast kan vara aktuellt inom inrikestrafiken. Som framgår av Luftfartsinspektionens statistik har luftfarten under senare tid varit helt förskonad från brottsliga attacker. Utskottet anser att det liksom hittills bör vara en uppgift för ansvariga myndigheter att bedöma såväl behovet av som de närmare formerna för passagerarkontroll inom den inrikes luftfarten. Med hänvisning till det anförda avstyrks motion T223 (kd) yrkande 37.

3.4 Tillgången på flygledare

3.4.1 Motionsförslag

I motion T223 erinrar Johnny Gylling m.fl. (kd) om att flyget under senare tid har drabbats av svåra störningar till följd dels av omläggningen av flygvägarna, dels en systematisk sjukskrivning inom flygledarkåren. Motionärerna vill att regeringen närmare utreder orsakerna och återkommer till riksdagen med förslag till åtgärder för att en upprepning skall förhindras (yrkande 36).

I motion T701 hävdar Bertil Persson (m) att näringslivet och viktiga samhällsfunktioner utsattes för stora störningar under den sjukdomsvåg som

drabbade flygledarkåren i augusti 1998. Tillgången på flygledare bör enligt motionären säkras genom en kraftfull utbyggnad av utbildningskapaciteten.

1998/99:TU7

3.4.2 Bakgrund

Den 1 april 1998 infördes s.k. *områdesnavigering* i samtliga ECAC-stater. Med områdesnavigering avses en metod att navigera utan krav på flygning rakt över radiofyrar. Som en följd av omläggningen genomfördes den 8 oktober samma år en förändring av samtliga flygvägar i svenskt övre luft- rum. Omläggningen orsakade störningar i trafiken under några dagar.

Luftfartsverket svarar för *flygledarutbildningen* i Sverige. Utbildningen, som är tvåårig, bedrivs vid Flygledarskolan i Sturup. Varje år utbildas 60 flygledare. Lön utgår under utbildningstiden. Utbildningen beräknas kosta Luftfartsverket ca 2 miljoner kronor per elev. Verket har i skrivelse till regeringen föreslagit att systemet med lön under studietiden skall ersättas med sedvanlig studiemedelsfinansiering.

Bl.a. som en följd av samordningen av flygledningen i Europa är flygledarnas arbetsmarknad i hög grad internationell. Enligt vad utskottet inhämtat har rörligheten ökat starkt under senare år. Betydligt högre löner i andra länder har lett till att många svenska flygledare tar anställning utomlands. Utflyttningen har orsakat viss brist på flygledare i Sverige.

3.4.3 Utskottets ställningstagande

Trafikstörningarna under hösten 1998 orsakades av dels flygvägsomläggningen i samband med införandet av områdesnavigeringen, dels svårigheter att under pågående löneavtalsförhandlingar kalla in personal för extratjänstgöring. Beträffande förstnämnda orsak bedömer utskottet att omläggningen, för övrigt den största lufrumsförändringen i svensk flyghistoria, var av engångskaraktär. Utskottet finner mot den bakgrunden inte skäl för riksdagen att begära någon utredning, vilket föreslås i motion T223 (kd). En faktor som kan påverka tillgången på flygledare är enligt utskottets bedömning skillnaderna i lönesättningen mellan Sverige och vissa andra länder. Lönesättningsfrågor avgörs inte av riksdagen. Med hänvisning till det anförda avstyrks motionerna T223 (kd) yrkande 36 och T701 (m).

4 Luftfartens miljöfrågor

4.1 Luftfartens miljöpåverkan

4.1.1 Motionsförslag

I motion T703 aktualiserar Stig Eriksson m.fl. (v) frågor om flygets miljöpåverkan. Motionärerna konstaterar att flygmotorena har blivit mer bränslesnåla. Men med en växande trafik har utsläppen av koldioxid och kväveoxider ändå ökat. Därför måste omställningen till icke-fossila bränslen påskyndas. Vidare anser motionärerna att övergången till tystare flygplan måste ske snabbare. Alternativ till glykol som avisningsmedel måste utvecklas och

omhändertagandet av spillet förbättras. I motionen erinras om att det redan i dag finns alternativa, kvävefria halkbekämpningsmedel. Motionärerna betonar vikten av att Sverige driver miljöfrågorna inom EU. Sverige bör också verka för att flygets expansion bromsas. En större mängd gods bör styras över till järnväg och kortare persontransporter bör flyttas till järnväg (yrkande 1).

Lennart Daléus m.fl. (c) uttalar i motion MJ749 att differentierade landningsavgifter bör införas för att driva på utvecklingen av motorer med lägre utsläpp, främst kolväten och kväveoxider. Landningsavgifterna bör också differentieras med hänsyn till buller (yrkande 7).

4.1.2 Vissa bakgrundsuppgifter

Flygets miljöpåverkan

Flygets främsta miljöpåverkan utgörs av utsläpp av koldioxid och kväveoxider. Koldioxidutsläppen står i direkt förhållande till bränsleförbrukningen. Under de senaste tjugo åren har flygplanens bränsleförbrukning per passagerarkilometer halverats men Luftfartsverket bedömer att utsläppen under de närmaste åren ändå kommer att öka på grund av trafiktillväxten. För att koldioxidutsläppen skall minska mer påtagligt krävs enligt verkets bedömning en övergång till icke-fossila bränslen. Men för närvarande saknas realistiska bränslealternativ.

På höga höjder kan utsläppen påverka ozonskiktet som skyddar jorden mot ultraviolett ljusstrålning. På lägre höjder kan utsläppen bidra till den s.k. växthuseffekten genom ozonbildning. Vattenånga från flygplan kan ge upphov till molnbildning, vilket i sin tur kan ge klimateffekter. Forskning inom detta område pågår.

Buller från jetflygplan som startar och landar utgör en påtaglig miljöolägenhet för dem som bor eller vistas nära flygplatserna. Det finns olika sätt att minska bullerproblemet. Ett sätt är att byta ut äldre flygplan mot nyare, mindre bullrande flygplan, ett annat är att förlägga nya flygplatser utanför tätorterna, ett tredje är att bullerisolera störda byggnader, ett fjärde är att vid särskilt berörda flygplatser införa restriktioner för start och landning.

Glykol används för att avisa flygplanen. Om glykol bryts ned i naturen förbrukas syre, vilket kan orsaka syrgasbrist i mark och vatten. Sådana skador kan förebyggas genom ett effektivare utnyttjande och åtgärder för att samla upp och omhänderta glykolen.

För bekämpning av halka på landningsbanorna används urea. Detta medel innehåller kväve som medför försurning och övergödning av vatten och mark. Det finns kvävefria alternativ till urea.

Något om miljösituationen inom svensk luftfart

Enligt uppgift från Luftfartsverket uppgick utsläppen från civil flygtrafik – såväl nationell som internationell – inom Sveriges gränser år 1998 till 1 627 000 ton koldioxid och 6 965 ton kväveoxider.

Vad gäller buller svarade de mer bullrande kapitel 2-flygplanen år 1997 för 12 % av samtliga landningar. Någon uppgift för år 1998 föreligger ännu inte. En viss del av den utfasning som pågått under senare år har åstadkommit genom att kapitel 2-flygplan ljuddämpats så att de uppfyller kapitel 3-kraven.

Användningen av kvävefria, acetatbaserade halkbekämpningsmedel har successivt ökat. År 1998 förbrukades drygt 1 100 ton. Förbrukningen av kvävehaltig urea har minskat från ca 700 ton år 1989 till drygt 200 ton per år under de senaste åren.

År 1998 uppgick förbrukningen av glykol för avisning till ca 2 800 ton vid de statliga flygplatserna. Cirka 10 % av denna mängd beräknas hamna i mark och vatten. En del av den mängd som tas om hand återvinns medan återstoden renas i egna eller kommunala avloppsreningsverk. Glykol uppges vara en tillgång i reningsverk som driver kvävereningsprocesser, förutsatt att reningsverken är dimensionerade för att klara belastningen.

Internationellt miljöarbete

Inom den globala luftfartsorganisationen ICAO har ansträngningarna hittills koncentrerats på sådana miljöfrågor som bäst löses på global nivå, nämligen avgasutsläpp och flygplansbuller. Merparten av arbetet bedrivs inom Committee on Aviation Environmental Protection (CAEP) i vilken ingår representanter för medlemsländerna samt observatörer, internationella organisationer och industriorganisationer. Vart tredje år antar CAEP ett uttalande om miljöfrågorna. Den nuvarande versionen antogs i oktober 1998 och innehåller rekommendationer för hur mycket kväveoxider flygplanens motorer får släppa ut. Diskussioner om utsläpp av koldioxid pågår. ICAO har beträffande utsläpp av koldioxid hittills sagt sig kunna acceptera avgifter men starkt motsatt sig varje form av beskattning. Vad gäller buller har ICAO:s arbete inriktats på en utfasning av de mer bullrande s.k. kapitel 2-flygplanen.

Också inom ECAC bedrivs arbete på miljöområdet. ECAC:s arbetsprogram för perioden 1998–2000 upptar bl.a. frågor om normer för utsläpp och buller. Inom ECAC finns en expertgrupp, ANCAT, som främst arbetar med frågor om flygbuller kring flygplatserna.

Inom Norden finns en arbetsgrupp för luftfartens miljöfrågor, N-ALM. Arbetsgruppen, i vilken ingår luftfartsmyndigheter, flygbolag och miljömyndigheter, samordnar på de nordiska regeringarnas uppdrag flygets miljöfrågor som en del av förberedelserna inför respektive stats arbete inom ICAO/CAEP och ECAC/ANCAT.

Svenskt miljöarbete

Förutom att aktivt delta i det internationella miljöarbetet på luftfartsområdet bedriver Luftfartsverket verksamhet som syftar till en minskning av flygets miljöpåverkan i Sverige. Enligt den av verket antagna miljöstrategiska inriktningen skall internationellt förankrade miljöregler ange ramarna för vad som är miljömässigt godtagbart medan ekonomiska styrmedel avses underlätta miljöanpassningen.

Det kanske viktigaste inslaget i det svenska miljöarbetet utgörs av miljö-differentierade landningsavgifter.

Sedan den 1 januari 1994 tillämpar Luftfartsverket landningsavgifter som är relaterade till flygplanens bulleregenskaper. Enligt den tillämpade taxan får de mindre bullrande s.k. kapitel 3-flygplanen en reduktion av landningsavgiften med 3 %. Även flygplan under 16 ton maximal startvikt får denna reduktion. För mer bullrande s.k. kapitel 2-flygplan har landningsavgiften under år 1998 varit 65 % högre. Sedan införandet av bullerrelaterade avgifter infördes har skillnaden mellan kapitel 2- och kapitel 3-flygplan skärpts årligen. Avgiftsdifferentieringen tillämpas vid alla Luftfartsverkets flygplatser. Fr.o.m. den 1 april 2002 kommer inga kapitel 2-flygplan att tillåtas. Det kan i sammanhanget nämnas att EU, med hänvisning till marknadstillträdesförordningen, inte har medgivit en snabbare utfasning.

Under år 1998 har Luftfartsverket inlett ett åtgärdsprogram för att minska flygbullerstörningar i utsatta bostadsfastigheter. Till grund för programmet ligger de mål och etappmål rörande bullerstörningar från statlig infrastruktur som riksdagen lade fast i samband med det transportpolitiska beslutet våren 1998 (prop. 1997/98:53. bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266). Enligt beslutet skall regeringen årligen i budgetpropositionen lämna riksdagen en redogörelse för hur dessa och andra transportpolitiska mål har uppfyllts.

Avgasrelaterade landningsavgifter infördes den 1 januari 1998. Systemet tillämpas för flygplan över 9 ton maximal startvikt samt vid flygplatser med fler än 300 000 passagerare eller mer än 30 000 ton frakt per år. Systemet bygger på en klassificering av flygplanens avgasutsläpp under landning och start. Uppgifter om avgasutsläpp hämtas från en särskild databank som ICAO upprättat. Utifrån därifrån erhållna värden för kolväte och kväveoxider indelas flygplansmotorerna i sju klasser (0–6) där de mest miljövänliga flygplanen hänförs till klass 6. I övriga klasser belastas landningsavgiften med ett procentuellt tillägg, från 5 % för klass 5 till 30 % för klass 0. Under år 1998 har systemet med avgasrelaterade landningsavgifter tillämpats vid nio flygplatser.

Sverige tillämpade tidigare ett system med avgasskatt inom luftfarten. Systemet avvecklades sedan EU funnit att det inte var förenligt med det s.k. mineraloljedirektivet. Det är alltså för närvarande inte möjligt att miljöbeskatta luftfarten.

I övrigt kan nämnas att Luftfartsverket bl.a. arbetar med att minska utsläppen av glykol till mark och vatten. Exempelvis har vid byggandet av Karlstads nya flygplats extra höga krav ställs på banans täthet och bredd för att inte glykol och andra kemikalier skall spridas i naturen. Dessutom sker successivt en övergång till användning av kvävefria alternativ till urea för halkbekämpning.

4.1.3 Utskottets ställningstagande

Utskottet finner att motionen T703 (v) aktualiserar angelägna frågor kring luftfartens miljöpåverkan. Självfallet delar utskottet bl.a. motionärernas uppfattning om önskvärdheten av en övergång till användning av icke-fossila bränslen, eftersom detta torde vara det enda sättet att i en tid med stark trafik-

tillväxt nedbringa koldioxidutsläppen. Här synes emellertid de tekniska förutsättningarna ännu inte finnas. Vidare vore det också enligt utskottets mening önskvärt att övergången till tystare flygplan påskyndades. Samtidigt bedömer utskottet att Sverige genom införandet av bullerrelaterade landningsavgifter redan år 1994 gått i bräschen för en övergång till tystare flygplan. Som framgått av bakgrundsredovisningen har skillnaden i avgiftssättning mellan kapitel 2-flygplan och kapitel 3-flygplan därefter skärpts successivt och om ca tre år kommer kapitel 2-flygplan inte längre att tillåtas vid svenska flygplatser.

Också i det internationella arbetet synes Sverige tillhöra de länder som mest aktivt verkar för en minskning av flygets miljöpåverkan. Samtidigt innebär luftfartens internationella karaktär och beroendeförhållande att införandet av verkningsfulla åtgärder till skydd för miljön förutsätter globala eller regionala överenskommelser. Som ovan nämnts har t.ex. Sveriges försök att påskynda övergången till tystare flygplan och att miljöbeskatta luftfarten hittills stött på patrull inom det internationella samfundet. Utskottet förutsätter att Sverige även i fortsättningen genom sitt internationella engagemang i bl.a. EU, ICAO/CAEP och ECAC/ANCAAT söker påverka utvecklingen i positiv riktning.

I motion MJ749 (c) föreslås att differentierade landningsavgifter införs för att driva på utvecklingen av motorer som släpper ut mindre avgaser och som bullrar mindre (yrkande 7). Som framgått av redovisningen ovan tillämpas redan sådana system, sedan år 1994 i fråga om buller och i fråga om utsläpp av kolväten och kväveoxid sedan år 1998.

Med hänvisning till vad som ovan anförts avstyrks motionerna T703 (v) yrkande 1 och MJ749 (c) yrkande 7.

4.2 Regler om sjöflygplan

4.2.1 Motionsförslag

Enligt vad Carina Hägg (s) uttalar i motion T704 är det inte rimligt att ett sjöflygplan i rättsligt avseende betraktas som en båt när det ligger förtöjt eller framförs på vatten – utom vid start och landning. Lagstiftningen, redovisar motionären, är uppbyggd så att start och landning med pontonplan i princip är tillåtet, dock med möjlighet att föreskriva restriktioner. Miljöhänsyn talar enligt Carina Hägg för en omvänd ordning.

4.2.2 Gällande bestämmelser

Bestämmelser i det av motionären aktualiserade ämnet finns i luftfartslagen (1957:297) och luftfartsförordningen (1986:171).

Av 1 kap. 3 § luftfartslagen framgår bl.a. att regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter som innebär inskränkningar av eller förbud mot luftfart inom viss del av riket, om det behövs av hänsyn till natur- eller miljövård. Föreskrifter som innebär förbud och som meddelas av annan myndighet än regeringen får avse högst två veckor.

I 2–5 §§ luftfartsförordningen finns föreskrifter om restriktionsområden för luftfart m.m. Med restriktionsområde menas enligt 2 § sådant område där rätten till luftfart är inskränkt av annan anledning än för kontroll av trafiken. Med stöd av 3 § andra stycket kan Luftfartsverket föreskriva att ett område skall vara restriktionsområde, om det behövs för att luftfarten inte skall orsaka skador eller olägenheter i naturmiljön eller om det behövs för att ta till vara friluftslivets intressen. Härvid skall samråd ske med länsstyrelsen. När Luftfartsverket föreskriver att ett område skall vara restriktionsområde skall verket ange de inskränkningar i rätten till luftfart inom området som behövs. Föreskrifterna får enligt 4 § inte utformas så att de hindrar den luftfart som behövs med hänsyn till ortsbefolkningens intresse.

Framförandet av sjöflygplan på vattenytan regleras i de internationella trafikreglerna – Annex 2 till Chicagokonventionen. Dessa regler, som har sin motsvarighet i Bestämmelser om civil luftfart, innebär att ett sjöflygplan vid framförandet på vatten, utom vid start och landning, betraktas som en sjöfarkost.

4.2.3 Utskottets ställningstagande

Av redovisningen ovan framgår att den nu aktuella lagstiftningen bygger på principen att luftfart är tillåten där den inte uttryckligen är förbjuden. I motion T704 (s) förordas med hänvisning till miljöskäl den motsatta principen, således att luftfart skall vara förbjuden där den inte enligt uttryckligt stadgande är tillåten. Utskottet inser att trafik med sjöflygplan i vissa fall kan upplevas som störande. Samtidigt bedömer utskottet att den av motionären föreslagna ordningen kan bli mycket svår att tillämpa i praktiken. I Sverige finns sålunda drygt 92 000 sjöar, varav ca 3 900 med en areal om en kvadratkilometer eller mer. Utskottet bedömer mot den bakgrunden att den nu tillämpade principen bör gälla även fortsättningsvis. I sammanhanget erinrar utskottet om att Luftfartsverket skall samråda med berörd länsstyrelse innan beslut fattas om restriktioner. Samrådsförfarandet torde borga för att Luftfartsverkets ställningstagande i det enskilda fallet grundas på en avvägning mellan eventuellt motstående intressen, t.ex. naturvårdsintressen och ortsbefolkningens intressen. Som utskottet ser det torde inget hindra att en länsstyrelse, eller för den delen en kommun, själv vid behov hos Luftfartsverket aktualiserar frågan om restriktioner för ett visst område eller en viss sjö.

Vad gäller det i motionen påtalade förhållandet att ett sjöflygplan vid framförande på vattenytan, utom vid start och landning, skall betraktas som en sjöfarkost, konstaterar utskottet att en sådan ordning tillämpas i alla de stater som är medlemmar i ICAO, dvs. i princip i hela världen. Enligt utskottets bedömning är det inte rimligt att tänka sig att Sverige skulle tillämpa en ordning som avviker från den internationellt gängse. Med det anförda avstyrks motion T704 (s).

Utskottet hemställer

1. beträffande *luftfartens avreglering*
att riksdagen avslår motionerna 1998/99:T222 yrkande 11 och 1998/99:T223 yrkande 35,
2. beträffande *åtgärder mot vissa konkurrensbegränsande företeelser*
att riksdagen avslår motion 1998/99:T220 yrkande 38,
res. 1 (m)
3. beträffande *åtgärder för ökad flygsäkerhet*
att riksdagen avslår motion 1998/99:T708 yrkandena 1 och 3–5,
4. beträffande *EU:s flygsäkerhetsstrategi*
att riksdagen avslår motion 1998/99:T220 yrkande 45,
5. beträffande *skydd mot brottsliga handlingar inom luftfarten*
att riksdagen avslår motion 1998/99:T223 yrkande 37,
6. beträffande *tillgången på flygledare*
att riksdagen avslår motionerna 1998/99:T223 yrkande 36 och 1998/99:T701,
7. beträffande *luftfartens miljöpåverkan*
att riksdagen avslår motionerna 1998/99:T703 yrkande 1 och 1998/99: MJ749 yrkande 7,
res. 2 (v)
8. beträffande *regler om sjöflygplan*
att riksdagen avslår motion 1998/99:T704.

Stockholm den 23 mars 1999

På trafikutskottets vägnar

Monica Öhman

I beslutet har deltagit: Monica Öhman (s), Sven Bergström (c), Per-Richard Molén (m), Hans Stenberg (s), Karin Svensson Smith (v), Johnny Gylling (kd), Tom Heyman (m), Krister Örnfjäder (s), Lars Björkman (m), Monica Green (s), Inger Segelström (s), Stig Eriksson (v), Tuve Skånberg (kd), Mikael Johansson (mp), Kenth Skårvik (fp), Claes-Göran Brandin (s) och Jan-Evert Rådström (m).

1. Åtgärder mot vissa konkurrensbegränsande företeelser (mom. 2)

Per-Richard Molén (m), Tom Heyman (m), Lars Björkman (m) och Jan-Evert Rådström (m) anför:

För att konkurrensen inom luftfarten skall vårdas och utvecklas krävs åtgärder mot vissa konkurrensbegränsande företeelser.

Det system som för närvarande tillämpas vid vissa europeiska flygplatser, bl.a. Arlanda, för fördelning av s.k. slottider, dvs. tider för start och landning, innebär att de sedan länge etablerade operatörerna innehar de mest attraktiva tiderna. Detta system konserverar rådande struktur. Såsom framhålls i motion T220 (m) vore någon form av marknadsprissättning en bättre lösning. Marknadsprissättning skulle medföra ökad prissegmentering samt ett jämnare och mer rationellt utnyttjande av infrastrukturen. Därmed skulle trängselproblemen motverkas. Vidare anser vi att åtgärder måste vidtas mot konkurrensbegränsande boknings- och bonussystem. Sverige bör driva dessa frågor inom ramen för EU-samarbetet.

Vi anser att utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

2. *beträffande åtgärder mot vissa konkurrensbegränsande företeelser*

att riksdagen med bifall motion 1998/99:T220 yrkande 38 som sin mening ger regeringen till känna vad ovan anför,

2. Luftfartens miljöpåverkan (mom. 7)

Karin Svensson Smith (v) och Stig Eriksson (v) anför:

Utvecklingen av mer bränslesnåla motorer har lett till kraftig minskning av koldioxidutsläppen, mätt per personkilometer. På motsvarande sätt har de moderna motorkonstruktionerna i stort sett halverat utsläppen av kväveoxid, jämfört med gällande avgasnormer. Men den starka ökningen av trafiktillväxten medför att de totala utsläppen ändå kommer att öka under de närmaste åren. Denna utveckling inger stark oro. Enligt vad som framhålls i motion T703 (v) är lösningen att finna i en övergång till icke-fossila bränslen. Omställningen till sådana bränslen måste påskyndas.

Flyget påverkar miljön också i andra avseenden. Ett stort antal människor, främst de som bor i flygplatsers närområden, utsätts för oacceptabla bullernivåer. Visserligen pågår en utveckling av flygplan som bullrar mindre, men övergången till tystare flygplan måste påskyndas.

Inom flyget används glykol för avisning och halkbekämpningsmedel. Glykol som släpps ut i stora mängder orsakar syrgasbrist i mark och vatten. Utsläpp av kvävehaltiga halkbekämpningsmedel medverkar till försurning och övergödning.

Eftersom flygets miljöpåverkan i hög grad är ett internationellt problem bör, i enlighet med vad som anförts i motion T703 (v), Sverige aktivt driva luftfartens miljöfrågor inom ramen för EU-samarbetet.

Vi ifrågasätter starkt om flygets snabba tillväxt är förenlig med visionen om ett ekologiskt hållbart samhälle och med de miljömål riksdagen ställt upp. Enligt vår uppfattning bör åtgärder vidtas för en begränsning av expansionen. I sammanhanget vill vi erinra om att riksdagen hösten 1997 beslutade om en förändrad formulering av det övergripande målet för Luftfartsverket (prop. 1997/98:1 utg.omr. 22, bet. 1997/98:TU1, rskr 1997/98:104). Enligt den tidigare formuleringen skulle Luftfartsverket bl.a. främja ett säkert, konkurrenskraftigt och miljöanpassat flyg. I den nu gällande utformningen skall Luftfartsverket skapa förutsättningar för ett sådant flyg. Enligt vad utskottet hade inhämtat låg bakom regeringens förslag en vilja att markera att på Luftfartsverket ankom i första hand att tillhandahålla den infrastruktur och den service i övrigt som svarade mot marknadens behov. Den av riksdagen beslutade förändringen av Luftfartsverkets övergripande mål måste enligt vår uppfattning tolkas så att det inte ankommer på Luftfartsverket att aktivt verka för en utökad trafik på svenska flygplatser.

Betydande delar av flygfrakten bör kunna föras över till miljövänligare transportalternativ, t.ex. järnväg och sjöfart. Det bör också vara möjligt att flytta över stora delar av de kortare persontransporterna till järnvägen. Här erbjuder trafiken med X2000-tågen ett utmärkt alternativ. Sverige bör inom ramen för EU-samarbetet verka för att flygets expansion bromsas. Dessutom anser vi att Bromma flygplats bör stängas i enlighet med tidigare fattade beslut.

Vad gäller förslaget i motion 1998/99:MJ749 (c) om miljödifferenterade avgifter (yrkande 7) kan konstateras att Luftfartsverket sedan år 1994 tillämpar ett system med miljödifferenterade landningsavgifter, sedan år 1994 i fråga om buller och sedan år 1998 i fråga om utsläpp av kolväten och kväveoxid. Med hänsyn härtill bör motionsyrkandet inte föranleda någon riksdagens åtgärd, varför det avstyrks.

Vi anser att utskottets hemställan under 7 bort ha följande lydelse:

7. *beträffande luftfartens miljöpåverkan*
att riksdagen med bifall till motion 1998/99:T703 yrkande 1 samt med avslag på motion 1998/99:MJ749 yrkande 7 som sin mening ger regeringen till känna vad ovan anförts,

1. Luftfartens avreglering (mom. 1)

Karin Svensson Smith (v), Stig Eriksson (v) och Mikael Johansson (mp) anför:

Enligt utskottsmajoritetens mening ligger det i linje med svenska intressen att öka antalet interkontinentala flyglinjer till och från Sverige. Vi delar inte denna uppfattning. En sådan förändring skulle sannolikt innebära att luftfarten, som är det mest miljöovänliga transportslaget, tog över en ännu större del av transportarbetet på bekostnad av betydligt mindre miljöpåverkande alternativ. Enligt vår uppfattning är det inte förenligt med de av riksdagen antagna miljömålen och visionen om ett hållbart ekologiskt samhälle att Sveriges regering söker påverka flygbolagen att välja svenska flygplatser som start och slutpunkt för interkontinentala linjer.

Vidare ifrågasätter vi om Luftfartsverket har statsmakternas mandat att verka för en utökad trafik på svenska flygplatser. Vi vill erinra om att riksdagen hösten 1997 beslutade om en förändrad formulering av det övergripande målet för Luftfartsverket (prop. 1997/98:1 utg.omr. 22, bet. 1997/98:TU1, rskr. 1997/98:104). Enligt den tidigare formuleringen skulle Luftfartsverket bl.a. ”främja ett säkert, konkurrenskraftigt och miljöanpassat flyg ...”. I den nu gällande utformningen skall Luftfartsverket ”skapa förutsättningar för” ett sådant flyg. Enligt vad utskottet inhämtat låg bakom regeringens förslag en vilja att markera att på Luftfartsverket ankom i första hand att tillhandahålla den infrastruktur och den service i övrigt som svarade mot marknadens behov. Den av riksdagen beslutade förändringen av Luftfartsverkets övergripande mål måste enligt vår uppfattning tolkas så att det inte ankommer på Luftfartsverket att aktivt verka för en utökad trafik på svenska flygplatser.

Dessa synpunkter har tidigare framförts i olika motioner. Vi har också för avsikt att återkomma till frågorna i kommande trafikpolitiska motioner.

2. Åtgärder för ökad flygsäkerhet (mom. 3)

Kenth Skårvik (fp) anför:

Under förra året inträffade inom det svenska privatflyget tre haverier med sammanlagt fyra omkomna. Övrig luftfart var förskonad från olyckor med dödlig utgång. Inom den tunga luftfarten har ingen olycka med dödsfall inträffat sedan år 1989. Enligt min uppfattning får man av dessa fakta inte förledas att dra slutsatsen att svensk luftfart håller en hög säkerhetsnivå. Tvärtom tyder tillgänglig statistik på att luftfarten är behäftad med allvarliga säkerhetsbrister.

Luftfartsolyckor av viss allvarlighetsgrad skall undersökas av Statens haverikommission enligt lagen (1990:712) om undersökning av olyckor med anslutande förordning (1990:717). Vidare skall kommissionen undersöka tillbud till olyckor, om tillbudet inneburit allvarlig fara för att en olycka skulle inträffa eller om tillbudet tyder på ett väsentligt fel hos luftfartyget eller på andra väsentliga brister i säkerhetshänseende. Härutöver skall Luft-

fartsverket undersöka händelser av mindre allvarlig art om det är påkallat från säkerhetssynpunkt. Under 1990-talet har Statens haverikommission årligen haft anledning att genomföra mellan 50 och 100 undersökningar av olyckor och olyckstillbud inom luftfarten. Omfattningen ger vid handen att säkerheten för passagerare, personal och andra människor är långt ifrån tillfredsställande.

Jag skall i det följande peka på några av de faktorer som enligt min mening bidragit till att säkerheten inom luftfarten har försämrats under senare år.

En sådan faktor gäller flygplatsernas lokalisering. Många flygplatser låg vid sin tillkomst långt utanför tätorterna. Men härefter har bebyggelse av olika slag placerats allt närmare flygplatserna. Samtidigt har antalet flygplansrörelser stadigt ökat. Därmed har säkerhetsmarginalerna minskat.

En annan viktig faktor gäller flygutbildningen som i dag är klart otillräcklig. År 1984 inrättades den statliga trafikflygarhögskolan (TFHS). Men utbildningskapaciteten svarar inte mot behovet av piloter inom en snabbt växande luftfart. Inte ens SAS efterfrågan på piloter kommer att kunna tillgodoses. Detta innebär att medelstora och mindre flygbolag dräneras på kvalificerad personal.

En tredje faktor gäller Luftfartsinspektionens organisatoriska hemvist. Inspektionen utgör i dag en enhet inom Luftfartsverket. Det kan inte uteslutas att Luftfartsverkets starkt kommersiella inriktning står i konflikt med Luftfartsinspektionens uppgift att värna om flygsäkerheten. Ett tecken på detta är Luftfartsverkets beslut nyligen om en avveckling av inspektionens distriktsorganisation. Syftet med förändringen är uppenbarligen att spara pengar. Men risken är stor att säkerhetsarbetet påverkas negativt, eftersom de kunskaper som i dag finns hos inspektionen när det gäller lokala förhållanden på sikt kommer att utarmas. För flygsäkerhetens bästa borde Luftfartsinspektionen bli en självständig myndighet.

Med hänsyn till att utskottet vid sin behandling av min motion beslutade att vid ett senare tillfälle bl.a. kalla Luftfartsinspektionen för att diskutera flygsäkerhetsfrågor har jag avstått från att reservera mig.

Sammanfattning.....	1
Motioner väckta under den allmänna motionstiden hösten 1998.....	2
Utskottet	3
1 Inledning.....	3
2 Konkurrensförhållanden inom luftfarten.....	3
2.1 Luftfartens avreglering.....	3
2.1.1 Motionsförslag.....	3
2.1.2 Utskottets ställningstagande	3
2.2 Åtgärder mot vissa konkurrensbegränsande företeelser	4
2.2.1 Motionsförslag.....	4
2.2.2 Utskottets ställningstagande	4
3 Flygsäkerhetsfrågor.....	5
3.1 Åtgärder för ökad flygsäkerhet.....	5
3.1.1 Motionsförslag.....	5
3.1.2 Viss bakgrundsredovisning.....	6
3.1.3 Utskottets ställningstagande	9
3.2 EU:s flygsäkerhetsstrategi	10
3.2.1 Motionsförslag.....	10
3.2.2 Utskottets ställningstagande	11
3.3 Skydd mot brottsliga handlingar inom luftfarten.....	11
3.3.1 Motionsförslag.....	11
3.3.2 Bakgrundsredovisning	11
3.3.3 Utskottets ställningstagande	12
3.4 Tillgången på flygledare.....	12
3.4.1 Motionsförslag.....	12
3.4.2 Bakgrund	13
3.4.3 Utskottets ställningstagande	13
4 Luftfartens miljöfrågor.....	13
4.1 Luftfartens miljöpåverkan	13
4.1.1 Motionsförslag.....	13
4.1.2 Vissa bakgrundsuppgifter	14
4.1.3 Utskottets ställningstagande	16
4.2 Regler om sjöflygplan	17
4.2.1 Motionsförslag.....	17
4.2.2 Gällande bestämmelser	17
4.2.3 Utskottets ställningstagande	18
Hemställan	19
Reservationer	20
1. Åtgärder mot vissa konkurrensbegränsande företeelser (m)	20
2. Luftfartens miljöpåverkan (v)	20
Särskilda yttranden	22
1. Luftfartens avreglering (v, mp).....	22
2. Åtgärder för ökad flygsäkerhet (fp)	22