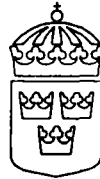


Regeringens proposition

1986/87: 4

om förlängning av det skandinaviska
luftfartssamarbetet



Prop.
1986/87: 4

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 26 juni 1986.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Sven Hulterström

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner en förlängning av det skandinaviska luftfartssamarbetet med utgångspunkt i konsortialavtalet från år 1951 rörande Scandinavian Airlines System (SAS). En förlängning föreslås med tio år från september 1995 t. o. m. september 2005.

Utdrag ur protokoll vid regeringsammanträde den 26 juni 1986

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, statsråden Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Göransson, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Wickbom, Hulterström

Föredragande: statsrådet Hulterström

Proposition om förlängning av det skandinaviska luftfartssamarbetet

1 Inledning

Det skandinaviska luftfartssamarbetet inom Scandinavian Airlines System (SAS) grundar sig på ett konsortialavtal mellan Aktiebolaget Aerotransport (ABA), Det Danske Luftfartselskab A/S (DDL) och Det Norske Luftfartselskab A/S (DNL). Avtalet slöts den 8 februari 1951. Det godkändes av regeringen den 23 februari 1951 efter bemyndigande av riksdagen (prop. 1950: 260, SU 229, rskr. 415). Avtalet gällde ursprungligen t. o. m. den 30 september 1975. Bolagen träffade den 7 maj 1956 ett tilläggsavtal innefattande bestämmelser om bolagens inbördes förhållande i händelse av krig eller liknande omständigheter.

Bolagen har därefter överenskommit om förlängning av konsortialavtalet dels den 16 december 1958 med tio år till utgången av september 1985, dels den 1 april 1974 med tio år till utgången av september 1995. Frågan om förlängning har underställts riksdagen (prop. 1959: 134, SU 81, rskr. 220, prop. 1974: 112, TU 18, rskr. 216). Avtalen om förlängning har därefter godkänts av regeringen den 28 maj 1959 resp. den 22 januari 1976.

I anslutning till att SAS bildades år 1951 träffade de danska, norska och svenska regeringarna den 20 december samma år ett avtal rörande samarbete på luftfartens område. Avtalet gäller så länge samarbetet i SAS upprätthålls. Det kunde ursprungligen sägas upp av envar av de fördragslutande staterna med 12 månaders varsel efter den 1 oktober 1974. I samband med förlängningarna av konsortialavtalet har slutits tilläggsavtal i form av protokoll till regeringsavtalet av innebörd att regeringsavtalet kan sägas upp med tolv månaders varsel efter den 1 oktober 1984 resp. den 1 oktober 1994.

ABA ägs till hälften av staten och till hälften av Svensk Interkontinental Lufttrafik AB (SILA). Staten har överlagt med samarbetspartnern i ABA, SILA, om förutsättningarna för att förlänga samarbetet inom ABA.

Överläggningarna resulterade i ett avtal den 30 november 1983. Till avtalet finns fogat ett protokoll där bl. a. parterna enats om att verka för en förlängning av SAS-samarbetet till år 2010. Avtalet och protokollet redovi-

sades för riksdagen i proposition 1983/84: 147 om ändring av avtalet den 5 maj 1948 mellan staten och Svensk Interkontinental Lufttrafik AB (TU 1983/84: 29, rskr. 1983/84: 318).

Prop. 1986/87: 4

2 ABA:s framställning

I en skrivelse den 31 oktober 1984 hemställer ABA att den mellan de samverkande bolagen träffade uppgörelsen om förlängning av konsortialavtalet t. o. m. den 30 september 2010 skall godkännas. Vidare bör det nuvarande regeringsavtalet förlängas så att det inte kan upphöra att gälla före den 30 september 2010. ABA:s nu gällande trafikillstånd bör också enligt ABA förlängas att med i princip oförändrade villkor gälla t. o. m. den 30 september 2010. Det förutsätts i framställningen också att samma principer som har gällt hittills skall fortsätta att gälla under förlängningstiden i fråga om lösandet av bl. a. valutafrågor och skattefrågor i SAS verksamhet.

3 Föredraganden

3.1 Nuvarande SAS-samarbete

Grunden för SAS-samarbetet är de skandinaviska ländernas gemensamma önskemål om en tillfredsställande trafikförsörjning såväl internationellt som nationellt till rimliga priser. Genom att koncentrera den samlade kapaciteten i internationell linjefart till ett företag, SAS, ges också förutsättningar att driva och vidareutveckla ett företag med internationell slagkraft. Med hänsyn till de skandinaviska ländernas perifera geografiska lägen och ländernas var för sig begränsade marknadsunderlag ger samarbetet vidare en bättre bas för internationella luftfartsöverenskommelser som tillgodoser skandinaviska trafikintressen.

De tre skandinaviska länderna har i dag tillsammans ett väl utbyggt flygföretag som driver en omfattande trafik såväl inrikes som i Europa och interkontinentalt. Företaget har genom åren successivt utvecklat sin verksamhet och har trots en relativt begränsad hemmamarknad kunnat hävda sig väl i konkurrensen med andra internationella flygföretag. De speciella förutsättningar som gäller för de skandinaviska länderna i fråga om geografiskt läge och folkmängd återspeglas också i koncessionspolitiken och i SAS trafiksystem. Utifrån marknadens förutsättningar eftersträvas ett effektivt och konkurrenskraftigt trafiksystem med så många direktförbindelser som möjligt från Köpenhamn, Oslo och Stockholm, i första hand ut i Europa och i andra hand till andra kontinenter. Vidare strävar man efter att så långt som möjligt utveckla trafik från andra större orter i Skandinavien som från t. ex. Bergen, Stavanger, Aarhus och Göteborg direkt ut i Europa. Genom att de nationella linjenäten matar trafik till olika knutpunkter får också trafiken från mindre flygplatser en smidig anknytning till det internationella linjenätet.

I den svenska inrikestrafiken har utvecklingen sedan länge gått mot ett ökat samarbete mellan SAS och Linjeflyg AB (LIN) men under senare tid också mellan dessa och andra nationella mindre flygbolag. Samarbetet mellan SAS och LIN har resulterat i ett både omfattande och effektivt inrikesnät i vilket LIN numera svarar för merparten av linjerna. Rollfördelningen mellan SAS och LIN gör det samtidigt möjligt för företagen att utnyttja en för trafiken lämplig och enhetlig flygplansflotta. Genom att SAS inrikestrafik samtidigt utgör en integrerad del av den samlade flygverksamheten kan man också nå samordningsvinster när det gäller bl. a. utnyttjande av flygplan, personal och underhållsorganisation.

Förutom den trafik som SAS och LIN svarar för på primärnätet ingår som ett väsentligt inslag i inrikesflyget den snabbt ökande sekundärtrafiken i vilken ett flertal nationella bolag opererar. Genom olika samverkansformer mellan flygbolagen utgör sekundärnätet ett smidigt komplement till den övriga inrikestrafiken.

De skandinaviska ländernas samarbete har lagt grunden för ett flygföretag som under sin hittillsvarande existens kunnat uppvisa en i stort sett obruten lönsamhet utan subsidier. Genom samarbetet har man samtidigt fått en flygtrafikförsörjning som i fråga om utbud, standard, säkerhet och priser är fullt jämförbar med vad som gäller i andra industriländer.

3.2 Det framtida SAS-samarbetet

SAS-samarbetet och den gemensamma luftfartspolitiken skall som jag tidigare framhållit tillgodose såväl gemensamma skandinaviska som nationella önskemål om en tillfredsställande flygtrafikförsörjning till rimliga priser. Av detta följer att den nationella handlingsfriheten i luftfartspolitiska frågor måste avvägas mot gemensamma intressen. En viktig förutsättning för SAS-samarbetet är i det sammanhanget att de skandinaviska länderna kan förenas kring en gemensam syn på koncessionspolitiken.

I såväl Danmark, Norge som Sverige har under senare år förts en trafikpolitisk debatt med varierande intensitet kring krav på ökad konkurrens och avregleringar inom flyget. Till viss del har den debatten förts under intryck av utvecklingen i främst USA men också i vissa EG-länder. Men också regionala önskemål om direktflyg med mindre flygplan till de skandinaviska huvudstäderna och i vissa fall önskemål om direktflyg från mindre orter ut ur Skandinavien har påverkat debatten.

Inriktningen av koncessionspolitiken måste emellertid grundas på de förutsättningar som gäller för de skandinaviska länderna. Jag har tidigare pekat på våra länders perifera geografiska lägen och begränsade marknadsunderlag. Koncessionsgivningen måste rimligtvis ta fasta på detta och dessutom stärka det trafiksystem som etablerats och som bygger på matning av trafik till de stora trafikknutpunkterna i Skandinavien. Trafiktillstånd till andra företag än SAS har därför avvägts med hänsyn till effekterna för det befintliga linjenätet och till önskemålen om att etablera fler direktlinjer till större europeiska destinationer från för Sveriges del Arlanda och Landvetter.

Konsortialavtalet reglerar formerna för samarbetet i SAS mellan de tre moderbolagen. Däremot ankommer det på resp. stater att på grundval av konsortialavtalet utforma den gemensamma skandinaviska luftfartspolitik. Trots långa avtalsperioder kan inom ramen för de grundläggande riktlinjer som gäller för det skandinaviska luftfartssamarbetet luftfartspolitik och koncessionspolitiken successivt utvecklas i enighet mellan de tre länderna. Under den tid som de skandinaviska länderna samarbetat har också successiva förändringar genomförts av de regler och principer som varit vägledande för samarbetet. Tillstånd till trafik har t. ex. i ökad utsträckning givits också andra bolag än SAS både i interskandinavisk och i nationell trafik. Inom flygfraktområdet och chartertrafiken har vidare i olika omgångar skett en liberalisering av regelsystemet. Dessa förändringar har då baserats på en sammanvägning av olika konsumentintressen.

Konsortialavtalet gäller som jag tidigare redovisat till utgången av september 1995. Den omfattning i vilken SAS verksamhet drivs gör det nödvändigt att planera och träffa dispositioner av så långsiktig karaktär, att de inte sällan sträcker sig utöver den kvarvarande giltighetstiden för konsortialavtalet. Anskaffning av flygplan med reservmateriel, teknisk utrustning och byggnader, kräver omfattande låne- och kreditarrangemang över en lång tidsrymd. Enligt ABA kommer SAS investeringar enbart i flygmateriel vid den inom den närmaste tioårsperioden förestående förnyelsen av flygplansflottan att uppgå till belopp i storleksordningen 25 miljarder kronor i nuvarande penningvärde. Det är därför angeläget att redan nu ta ställning till frågan om förlängning av det grundläggande SAS-samarbetet.

Inför den förlängning av konsortialavtalet som de tre moderbolagen enats om har de skandinaviska trafikministrarna under hösten 1985 och våren 1986 fört diskussioner om inriktningen av den framtida skandinaviska luftfartspolitik. Ett centralt inslag i dessa diskussioner har gällt möjligheten att inom ramen för ett fortsatt SAS-samarbete ge andra skandinaviska bolag större möjligheter att etablera viss sekundärtrafik.

Överläggningarna har resulterat i en överenskommelse om den framtida skandinaviska luftfartspolitik. Överenskommelsen, som har fått formen av ett notat och som godkänts av regeringen den 29 maj 1986, innebär enighet om att förlänga SAS-samarbetet med tio år, dvs. fram t. o. m. den 30 september 2005. Av överenskommelsen framgår vidare att det skandinaviska flygtrafiksystemet även i fortsättningen skall baseras på olika nivåer av trafikknutpunkter och att en förstärkning och vidareutveckling av detta system är önskvärd.

Överenskommelsen öppnar samtidigt nya möjligheter för skandinaviska bolag att etablera direkta sekundärlinjer inom Skandinavien i de fall SAS väljer att inte driva trafiken. Denna inriktning överensstämmer också väl med den uppfattning som trafikutskottet uttalat i sitt betänkande TU 1985/86: 15. När det gäller sekundärflyg till och från Skandinavien skall en anpassning ske till den utveckling som är på gång inom övriga Europa.

Mångåriga krav från näringslivet om en uppmjukning av reglerna för fraktcharter tillgodoses också genom överenskommelsen. Fraktchartern kommer i fortsättningen att släppas i princip helt fri.

De tre samverkande bolagen har enats om att konsortialavtalet bör få

förlängd giltighet till år 2010. Enligt den överenskommelse som träffats mellan de skandinaviska trafikministrarna och som för svensk del regering-
en nyligen godkänt bör emellertid avtalet och de koncessioner som bolagen
nu innehar förlängas t. o. m. den 30 september 2005.

Konsortialavtalet har slutits mellan tre enskilda bolag. Avtalet i sig
innehåller inte någonting som ådrar staten någon ekonomisk förpliktelse
eller som annars enligt regeringsformen medför att frågan om förlängning
av avtalet skall underställas riksdagen. I princip är det bolagen själva som
bestämmer avtalets närmare innehåll. Avtalet utgör emellertid en grund-
läggande förutsättning för det skandinaviska luftfartssamarbetet. Jag ser
det därför som naturligt att regeringen nu begär riksdagens godkännande
av att konsortialavtalet – och därmed SAS-samarbetet – även i fortsätt-
ningen skall utgöra grunden för det skandinaviska luftfartssamarbetet.

Jag vill i sammanhanget betona att den omständigheten att bolagen
själva i princip bestämmer avtalets innehåll inte innebär att bolagen i
praktiken kan besluta om väsentliga ändringar av konsortialavtalet utan
statsmakternas godkännande. Sådana ändringar skulle nämligen kunna få
konsekvenser för de avtal mellan länderna och de koncessionsbeslut som
är en följd av SAS-samarbetet.

Det råder som nämnts enighet mellan de skandinaviska regeringarna om
att nuvarande koncessioner som de tre bolagen innehar bör förlängas
t. o. m. den 30 september 2005. Koncessionerna, som av varje land ges till
dess nationella bolag, innehåller särskilda villkor utformade på i huvudsak
samma sätt i de olika länderna. Villkoren innebär bl. a. att vart och ett av
bolagen har rätt att överlåta åt SAS att utföra den trafik som koncessio-
nerna avser. SAS övertar samtidigt de rättigheter och skyldigheter som
respektive moderbolag har enligt koncessionerna. Jag föreslår därför att
ställning nu tas till ett förlängt SAS- och luftfartssamarbete fram t. o. m.
den 30 september 2005.

En förlängning av SAS-samarbetet förutsätter vidare en förlängning av
det tidigare nämnda regeringsavtalet den 20 december 1951 rörande samar-
bete på luftfartens område, med de ändringar som hittills skett. Godtar
riksdagen vad jag nu föreslår om ett fortsatt skandinaviskt luftfartssamar-
bete avser jag att senare för regeringen anmäla frågan om förlängning av
samarbetsavtalet.

Som framgår av det tidigare anförda har riksdagen år 1950 godkänt
konsortialavtalet och de därefter överenskomna förlängningarna av avta-
lets giltighet. Det kan diskuteras om detta innebär att de avtalslutande
parterna är förhindrade att under nu löpande period utan riksdagens med-
givande besluta om sådana ändringar av avtalet som inte påverkar dettas
huvudsakliga innebörd. Frågan har aktualiserats av att ABA i en skrivelse i
januari 1986 har begärt godkännande av en ändring av avtalet som innebär
att tidpunkten för det senare av de två i avtalet föreskrivna årliga represen-
tantskapsmötena – för närvarande ett möte i januari–februari och ett i
augusti–september – i fortsättningen hålls öppen. Liknande framställ-
ningar har gjorts av DDL och DNL till den danska resp. norska regeringen.
Enligt min mening kan de tidigare riksdagsbesluten rörande konsortialav-
talet inte anses medföra att riksdagens medverkan krävs för sådana änd-

ringar av avtalet som inte berör det grundläggande avtalsinnehållet, nämligen de tre bolagens samverkan i SAS-konsortiet. Något ställningstagande från riksdagens sida till den av ABA väckta frågan torde alltså inte behövas.

4 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att godkänna

att konsortialavtalet den 8 februari 1951 med senare ändringar skall ligga till grund för det skandinaviska luftfartssamarbetet till och med den 30 september 2005.

5 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag som föredraganden lagt fram.

