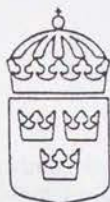


Konkurrens i inrikesflyget



SOU 1990:58

Delbetänkande av konkurrenskommittén



Statens offentliga utredningar
1990:58
Civildepartementet

Konkurrens i inrikesflyget

Delbetänkande av konkurrenskommittén
Stockholm 1990

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981-1987. Den kan köpas från förlaget, där också fler exemplar av denna publikation kan köpas.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Graphic Systems AB, Göteborg 1990

ISBN 91-38-10600-0
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för civildepartementet

Genom beslut den 2 februari 1989 bemyndigade regeringen chefen för civildepartement, statsrådet Bengt K.Å. Johansson, att tillkalla en kommitté för att utreda hur konkurrenspolitiken ytterligare kan förstärkas.

Med stöd av bemyndigandet förordnade departementschefen den 8 mars 1989 generaldirektören Claes-Eric Norrbom som ordförande samt professorn Ulf Bernitz, överdirektören Alf Carling och riksdagsledamöterna Marianne Carlström och Christer Eirefelt som ledamöter. På egen begäran entledigades Alf Carling som ledamot den 1 maj 1990 och ersattes av professorn Sören Wibe.

Som sakkunniga förordnades den 30 maj 1989 departementssekreteraren Eva Agevik, utredaren Lennart Alamaa, departementssekreteraren Yvonne Fredriksson, direktören Per-Olof Jönsson, direktören Göran Lagerholm, överdirektören Bo Lindörn, planeringschefen Per Mogård, utredningssekreteraren Jan-Erik Nyberg, departementsrådet Ann-Christin Nykvist, byråchefen Hans Näslund, ställföreträdande näringsfrihetsombudsmannen Staffan Sandström och fr. o. m. den 26 oktober 1989 kanslirådet Urban Karlström. Sedan Lennart Alamaa begärt entledigande förordnades i hans ställe fr. o. m. den 30 augusti 1989 utredaren Anita Harriman. På egen begäran entledigades Per Mogård fr. o. m. den 17 oktober 1989.

Att som experter biträda kommittén förordnades fr. o. m. den 1 maj 1989 avdelningsdirektören Göran Norström, sakkunnige Sture Åström och fr. o. m. den 1 oktober 1989 departementssekreteraren Christina Göransson. Åström entledigades på egen begäran fr. o. m. den 1 maj 1990. Samma dag förordnades tidigare ledamoten överdirektören Alf Carling som expert.

Till kommitténs sekreterare förordnades fr. o. m. den 1 maj 1989 nu-

mera rådmannen Conny Jörneklint, fr. o. m. den 7 augusti 1989 revisionsdirektören Lars Markstedt och fr. o. m. den 14 maj 1990 hovrättsassessorn Gunnar Gladh.

Kommittén har antagit namnet konkurrenskommittén. Kommittén har avgett delbetänkandet Konkurrensen inom livsmedelssektorn (SOU 1990:25).

Kommitten överlämnar härmed ett delbetänkande med rubriken Konkurrens i inrikesflyget. I betänkandet har kap. 3 - 6 i första hand utarbetats av Göran Norström. Som bilaga redovisas en undersökning av internationella förhållanden som gjorts av docenten Lars-Gunnar Comén.

Reservation har lämnats av Christer Eirefelt och särskilda yttranden av Göran Lagerholm, Bo Lindörn och Staffan Sandström.

Stockholm den 14 juni 1990

Claes-Eric Norrbom

Ulf Bernitz

Marianne Carlström

Christer Eirefelt

Sören Wibe

/Gunnar Gladh

Conny Jörneklint

Lars Markstedt

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	11
1. UTREDNINGENS DIREKTIV OCH METOD	23
1.1 Direktiven	23
1.2 Genomförande	24
2. VARFÖR ÄR KONKURRENSPOLITIKEN VIKTIG?	27
2.1 Produktivitets- och inflationsproblem	27
2.2 Konkurrensens roll	29
2.3 Etablerings- och konkurrenshinder	31
2.4 Regleringar – motiv och metoder	34
2.5 Regleringar och konkurrenslagstiftning	36
3. INRIKESFLYGETS REGLERING I SVENSK LUFTFARTSPOLITIK T.O.M. 1988	41
3.1 Lagstiftning	41
3.2 Primär- och sekundärflyg	43
3.3 Utformningen av gällande koncessioner	45
3.4 Svensk koncessionspolitik och det skandinaviska luftfartssamarbetet	47
3.5 Inrikeskoncessionerna i 1982 års luftfartspolitiska beslut	49
3.6 Inrikeskoncessionerna i 1988 års trafikpolitiska beslut	50
3.7 Fraktflygets liberalisering	53
4. INRIKESFLYGETS ROLL I TRANSPORT- VÄSENDET	55
4.1 Persontransportmarknaden i Sverige	55
4.2 Inrikesflygets hittillsvarande utveckling	57
4.3 Framtidsutblick	59
5. MARKNADENS NUVARANDE STRUKTUR	67
5.1 Linjenät och flygföretag	67

5.2	Inrikesflygets samarbetsmodell	76
5.3	Flygplatser m.m.	82
	5.3.1 Slots	84
	5.3.2 Flygplatstjänster	87
	5.3.3 Försäljning av biljetter	88
	5.3.4 Databokningssystem och andra kringtjänster	89
6.	PRISER OCH RESULTATUTJÄMNING	91
6.1	Biljettprisernas utveckling	91
6.2	Biljettprisernas avståndsberoende	96
6.3	Internationella prisjämförelser	98
6.4	Resultatutjämningsen SAS – Linjeflyg	102
7.	INTERNATIONELLA FÖRHÅLLANDEN	105
7.1	Utländska erfarenheter	105
	7.1.1 Marknadstillträde	106
	7.1.2 Företagsstruktur	107
	7.1.3 Linjenät	108
	7.1.4 Biljettpriser	109
	7.1.5 Regionalpolitiska aspekter	110
	7.1.6 Service	110
	7.1.7 Säkerhet	111
7.2	Avregleringen inom EG	111
	KOMMITTÉNS ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG	117
8.	FÖRSTÄRKT KONKURRENS I INRIKESFLYGET	117
8.1	Allmänna utgångspunkter	117
8.2	Motiv för en förstärkt konkurrens	119
	8.2.1 Den internationella utvecklingen	122
	8.2.2 Trafikvolymen	124
	8.2.3 Ökad flexibilitet	124
	8.2.4 Krav på effektivitet	125
8.3	Möjliga effekter av en avreglering	126
	8.3.1 Effekter på bolags- och linjestrukturen	126

	8.3.2 Effekter på biljettpriser och service	129
	8.3.3 Effekter på säkerhet och miljö	130
8.4	Möjliga problem vid en avreglering	134
	8.4.1 Kapacitetsproblem	134
	8.4.2 Regionalpolitiska problem	139
	8.4.3 Problem med bokningssystem	141
	8.4.4 Biljettsamarbete	142
	8.4.5 Vissa flygplatstjänster	142
9.	ALTERNATIVA MODELLER FÖR REGEL- VERKETS UTFORMNING	145
9.1	Nuvarande system – "den svenska modellen"	145
9.2	Alternativ 1 till "den svenska modellen" – en långtgående avreglering	148
9.3	Alternativ 2 till "den svenska modellen" – partiellt avreglerade system	150
9.4	Val av alternativ	152
10.	KOMMITTÉNS FÖRSLAG	157
10.1	Marknadstillträde	157
10.2	Trafikplikt	161
10.3	Prisreglering	161
10.4	Inhyrning	162
10.5	Kabotage	162
10.6	Regionalpolitiskt motiverade linjer	162
10.7	Tillståndsgivning	165
10.8	Slots	166
10.9	Konkurrenslagstiftningens tillämpning	167
10.10	Författningsändringar	170
	RESERVATION OCH SÄRSKILDA YTTRANDEN	175
Bilaga 1	Flygets avreglering – internationella erfarenheter	195
Bilaga 2	Författningsförslag	233

FIGURFÖRTECKNING

Nr	Bildtext (Källa)	Sidnr
4.1	Persontransporter perioden 1970-87 (Transportrådet)	55
4.2	Interregional kollektivtrafik perioden 1970-87 (Transportrådet)	56
4.3	Interregionala resor: Färdmedelsfördelning (Transportrådet)	57
4.4	Kväveoxidutsläpp för långväga transporter (Luftfartsverket)	63
5.1	Ägarförhållanden bland SAS-gruppens flygföretag	68
5.2	Inrikes primärlinjer april 1990 (Luftfartsverket)	71
5.3	Inrikes sekundärlinjer april 1990 (Luftfartsverket)	74
5.4	Linjeflygs nät inom Norrland 1988 (Linjeflyg)	77
5.5	Sveriges kommunikationer (Linjeflyg)	79
5.6	Exempel på förbindelser från Karlstad (Linjeflyg)	80
6.1	Inrikespriser för åren 1965-88 i fast penningvärde	94
6.2	Normalpriser per kilometer SAS/Linjeflyg hösten 1989.	98
6.3	Normalpriser per kilometer hösten 1989 i Sverige och valda länder	100
9.1	Sammanfattning av alternativa modeller för regelverkets utformning	153

TABELLFÖRTECKNING

Nr	Rubrik (källa)	Sidnr
4.1	Milj. passagerare på svenska flygplatser	58
4.2	Persontransportarbete åren 1987, 2000 och 2020 (Transportrådet)	60
4.3	Flygresor år 2000 (Transportrådet)	62
5.1	Antal passagerare per linje år 1989 (Luftfartsverket)	69
5.2	Biljettypsfördelning år 1986 (Linjeflyg)	81
5.3	Slots på Arlanda under högtrafiktid sommaren 1990 (Luftfartsverket)	85
6.1	Biljettprisutveckling i relation till konsumentprisindex i svensk inrikes linjefart för åren 1965-88 (Luftfartsverket)	93

SAMMANFATTNING

Direktiven

Konkurrenskommittén har enligt sina direktiv att kartlägga hur konkurrensförhållandena har förändrats inom olika sektorer av ekonomin under de senaste tio åren samt analysera vilken betydelse konkurrensförhållandena har för att de centrala ekonomisk-politiska målen skall kunna uppnås. Kommittén skall även föreslå åtgärder som verksamt kan bidra till en ökad konkurrens samt överväga ändringar i konkurrenslagstiftningen.

Direktiven delar in arbetet i tre faser där kommittén i den första skall gå igenom de reglerade sektorerna livsmedels-, bygg- och transportsektorerna i syfte att lägga fram förslag som på kort sikt kan genomföras för att förbättra marknadernas funktionssätt. I den andra fasen skall frågan om prisinformation till konsument behandlas. I den tredje fasen skall övriga slutsatser och förslag om konkurrensförhållandena i ekonomin och om konkurrenslagstiftningen presenteras.

Inom transportsektorn har kommittén prioriterat en granskning av inrikesflyget. Möjligheterna att inom denna sektor öka konkurrensen behandlas i detta delbetänkande.

Allmänna utgångspunkter

Konkurrenspolitiken syftar bl.a. till att förbättra marknadens funktionssätt och motverka olika former av skadliga konkurrensbegränsningar. Den skall också medverka till en effektiv resursfördelning, förbättrad produktivitetstillväxt och bättre balans i samhällsekonomin. En nödvändig förutsättning för att marknadshushållning skall ge samhällsekonomisk effektivitet är att konkurrens existerar på marknaderna. När en marknad domineras av en enda säljare eller en enda kö-

pare sätts marknadens informeraende och kostnadskontrollerande funktion i viktiga avseenden ur spel. Det kan därför finnas starka skäl för staten att ingripa på en marknad för att motverka olämpliga konkurrenshinder och kompensera för marknadsekonominns ofullkomligheter. Särskilt viktigt är det att se till att konkurrenslagstiftningen tillämpas på områden som inte är utsatta en stark internationell konkurrens. Det är också viktigt att statliga regleringar fortlöpande omprövas så att de inte begränsar konkurrensmöjligheterna mer än vad som är absolut nödvändigt för att tillgodose målen med regleringen.

Inrikesflygets reglering

Luftfartslagen innehåller ett krav på tillstånd för reguljär luftfart. Sådana tillstånd meddelas av regeringen, som numera har rätt att delegera tillståndsgivningen till luftfartsverket. Tillståndskravet motiveras i lagens förarbeten med säkerhetsskäl. Den företrädesrätt som SAS och Linjeflyg har kommit att få och den praxis som innebär att ett tillstånd ges bara till en enda trafikutövare på en linje är inte lagfäst. I luftfartslagen anges däremot uttryckligen att svensk inrikes luftfart är reserverad för svenska företag.

Den reguljära luftfarten indelas i primär- och sekundärflyg. Enligt 1988 års luftfartspolitiska beslut avses med primärlinjer SAS' och Linjeflygs linjer, med undantag för sådana där trafiken utförs av regionalpolitiska skäl enligt särskilda överenskommelser. Andra bolags trafik utförs på sekundärlinjer. Flygplansstorleken är numera utan betydelse för gränsdragningen mellan primär och sekundärnätet, men för närvarande är det bara SAS och Linjeflyg som har tunga jetplan.

AB Aerotransports (ABA) nuvarande linjefartstillstånd är från år 1988 och gäller tills vidare, dock längst till år 2005. För tillståndet gäller detaljerade villkor. Det anges bl.a. att ABA har rätt att låta trafiken utföras av SAS. Linjeflygs nuvarande tillstånd är från år 1965 och gäller tills vidare. Övriga företag som bedriver inrikes linjefart har tillstånd som i allmänhet gäller för en femårsperiod. Dessa har inte lika detaljerade villkor som SAS och Linjeflyg, men i tillstånden

anges att luftfartsverket skall fastställa tariffer och trafikprogram samt meddela de föreskrifter som verket finner behövliga. De meddelade linjefartstillstånden innebär inte någon formellt fastställd ensamrätt på linjen.

Det nuvarande ABA bildades år 1950. Linjeflyg bildades år 1957 och övertog SAS Visbylinjer samt linjer för tidnings- och personbefordran. Andra företag har flugit på sekundärlinjer sedan mitten av 1970-talet. För närvarande finns det ett tiotal s.k regionalbolag.

SAS har företrädesrätt till utrikes linjefart enligt regerings- och riksdagsbeslut. I anslutning till konsortialavtalet mellan de skandinaviska flygbolagen har avtal träffats mellan de tre staterna om samarbete på luftfartens område. SAS-samarbetet medför att även de skandinaviska ländernas inrikes luftfartspolitik måste samordnas.

Det svenska inrikesflyget utreddes senaste gången av lufttransportutredningen (SOU 1981:12), som föreslog att den existerande uppdelningen på SAS, Linjeflyg och sekundärbolagen borde bestå. Detta blev också år 1982 riksdagens beslut. Det trafikpolitiska beslutet år 1988 innebar en avreglering av flera transportgrenar, dock ej inrikesflyget, där den tidigare koncessionspolitiken med en prioriterad ställning för SAS och Linjeflyg fortsatte. Det fastslogs dock att sekundärflyget bör utgöra ett värdefullt komplement till primärflyget och att därför även sekundärtrafiken bör utvecklas.

Inrikesflygets roll i transportväsendet

Det totala inrikes persontransportarbetet har ökat snabbt, sedan år 1970 med över 50 %. Personbilens marknadsandel är ca 75 %. Flygets andel har varit snabbt växande och uppgår i dag till ca 3 % av det totala resp. ca 10 % av det interregionala inrikes persontransportarbetet. Mätt i passagerarantal ökade inrikesflyget åren 1965-88 med genomsnittligt över 10 % per år och uppgår nu till över 8 miljoner passagerare per år.

Olika trafikprognoser visar på ett fortsatt ökat resande och en ökad

andel för flyget. Samtidigt finns faktorer som verkar i dämpande riktning. Under senare år har åtgärder mot transporternas miljöeffekter särskilt uppmärksammats. Enligt transportrådets prognos kommer inrikesflygets persontransportarbete att öka med 65 % från år 1987 till år 2000. Detta svarar mot minimalalternativet i luftfartsverkets prognos. Flygets ökade andel av transportarbetet beräknas till största delen komma att tas från bilen.

Inrikesflygets marknadsstruktur

Primärnätet har under en lång följd av år varit mycket stabilt. Det yngre sekundärnätet har däremot undergått vissa förändringar. Samma skillnad gäller mellan de deltagande flygföretagen. SAS flyger på de tyngsta inrikeslinjerna Arlanda-Göteborg, Malmö och Luleå samt på Arlanda – Kiruna och Luleå – Kiruna. Linjeflyg har övrig primärtrafik samt trafik på vissa sträckor inom Norrland, som utförs med inhyrd kapacitet från Swedair. Detta bolag ägs numera till 75 % av Linjeflyg. Regionalflygföretagen samverkar numera i hög grad med SAS och Linjeflyg under den gemensamma beteckningen Inrikesflyget. Genom detta samarbete och avtal med buss- och taxiföretag har flygtransportsystemet blivit rikstäckande.

Charterflygföretagens inrikes verksamhet är jämförelsevis obetydlig, men det finns svenska företag som kan tänkas gå in i inrikes linjefart om konkurrensmöjligheterna förbättras.

Samarbetsmodellen för inrikesflyget har växt fram gradvis med utgångspunkt i uppgiften att förse hela landet med effektiva flygtransporter. Förutom marktransporter omfattar samarbetet mellan flygföretagen även bokning och biljettförsäljning, rabatter samt incheckning och andra tjänster på flygplatserna.

Det finns 19 statliga flygplatser och dessa hade 93 % av inrikesflygets passagerare år 1989. Samma år bedrevs inrikestrafik på ytterligare 23 flygplatser, varav en privat och de övriga med kommunal drift. Arlanda är i särklass störst med ca 60 flygplansrörelser per timma under

högtrafik.

Flygföretagens försäljning sker till stor del via resebyråer, som de har strikt reglerade relationer med. Ytterligare parter med vilka flygföretagen har ett samarbete är bl.a. marktransportföretag, biluthyrare och hotell. Ett större mått av konkurrens på flygmarknaden kan medföra problem i samarbetet mellan dels flygföretagen inbördes, dels flygföretagen resp. resebyråer, ägare av databokningssystemen och flygplatsinnehavare. Med rådande kapacitetsbrist under högtrafik på Arlanda kan det också vid en avreglering bli svårare för flygföretagen att komma överens om hur tillgängliga start- och landningstider (slots) skall fördelas.

Flygpriser

Inrikes flygpriser skall godkännas av luftfartsverket. Sedan slutet av 1970-talet sker det i form av att högstpriser fastställs. Det är svårt att rättvisande beskriva prisutvecklingen, då prisstruktur, rabatter osv. förändras över tiden. Ett vanligt mått är dock genomsnittspriset (flygbolagens "yield", dvs. genomsnittsintäkt per betald passagerarkilometer). I fast penningvärde har för Linjeflyg förändringen av genomsnittspriset varit liten med undantag för år 1974 (första oljekrisen) och år 1978 (andra oljekrisen) då priset steg kraftigt. Ett nytt prissystem infördes år 1978/79 med låg- och minipriser, som fick till följd fallande genomsnittspriser. Sedan dess har priset korrigerat för penningvärdets fall inte ändrats mycket.

Priset på flygresor varierar med avståndet och per kilometer tenderar priset att avta. En rätt betydande spridning kan dock observeras kring den kurva som definierar prisets avståndssamband. Regionalbolagens priser är genomgående högre än SAS' och Linjeflygs, beroende främst på att kostnaden per passagerarkilometer är högre för små plan.

Internationella prisjämförelser är svåra att göra. En jämförelse mellan normalpriset per kilometer i Sverige och ett antal andra länder visar dock att svenska normalprisresenärer har högre biljettpriser än i flera

andra länder.

Mellan SAS och Linjeflyg föreligger en ägargemenskap, samtidigt som SAS har företrädesrätt till de mest lönsamma linjerna. En viss resultatutjämning mellan de bägge företagen har blivit ett medel att uppnå en relativt enhetlig prisnivå. Under senare år har överföringar skett genom anpassning av luftfartsverkets avgifter och fördelning av bolagens biljettintäkter för sammansatta resor samt genom att SAS ersätter Linjeflyg för underskottet på linjen Gällivare – Luleå.

Internationella förhållanden

De utländska erfarenheterna av avreglering av inrikesflyg är begränsade till några utomeuropeiska länder. I Europa har konkurrensmöjligheter i inrikestrafiken hittills bara införts på enstaka linjer. Den viktigaste avregleringen genomfördes år 1978 i USA, men möjligheterna till jämförelse med svenska förhållanden är mycket små, då marknadens storlek, de geografiska dimensionerna och regleringssystemens utformning skiljer sig väsentligt. Generella slutsatser kan dock dras utifrån erfarenheter också från bl.a. Nya Zeeland och Kanada samt från den beslutade avregleringen i Australien.

Sammanfattningsvis visar de internationella erfarenheterna att en avreglering påverkar företagsstrukturen och linjenätet. Antalet företag har totalt sett ökat och mellan de flesta orter har trafikutbudet förbättrats. Biljettprisutvecklingen har varit oenhetlig, men i huvudsak har avregleringen följts av sjunkande priser, framför allt när det gäller lågpriser och rabatter. Regionalpolitiskt viktiga linjer kan bli beroende av särskilda stödåtgärder. Servicenivån har stigit i flera länder. Säkerheten har inte påverkats negativt.

Avreglering av luftfarten inom EG har hittills gått långsamt och mycket är ännu oklart om den framtida utformningen, inte minst när det gäller inrikesflyget. Ett omfattande förslag till liberalisering av flygtrafiken mellan EG-länderna har emellertid lagts fram av kommissionen och detta förslag skall behandlas av rådet i juni 1990. Målsättningen är att skapa en gemensam flygmarknad inom hela EG-

området före utgången av år 1992, men det är inte säkert att flyget kommer att till dess vara helt avreglerat.

Enligt ett förslag av EG-kommissionen skulle SAS' företrädesrätt i dansk luftfart upphöra, vilket påverkar en av SAS' grundstenar. Om Norge och Sverige ansluter sig till EG:s luftfartspolitik gäller motsvarande även här. Ett förbud mot ägardiskriminering inom gemenskapen skulle också påverka SAS' ägarkonstruktion.

Motiv för avreglering

De kraftigt ökade trafikvolymerna har enligt kommitténs uppfattning medfört att marknaden nu bör tåla en ökad konkurrens och att den nuvarande regleringen måste omprövas. Kommittén har funnit flera starka motiv för en avreglering av inrikesflyget i Sverige, nämligen krav på;

- ökad valfrihet för konsumenterna och en konsistent trafikpolitik med likvärdiga förutsättningar för olika trafikutövare
- förbättrade utvecklingsmöjligheter för flygföretagen och möjlighet för regionalföretagen och charterföretagen att expandera på den marknad som hittills varit förbehållen primärtrafiken
- mera kundanpassade trafiksystem och en ökad effektivitet inom företagen
- ökad flexibilitet med möjlighet att öppna nya linjer och att snabbt kunna anpassa trafikutbudet till konsumenternas önskemål

Den internationella utvecklingen är ytterligare ett motiv för att nu påbörja en avreglering av inrikesflyget i Sverige. Inför den väntade avregleringen av flyget inom Västeuropa är det nödvändigt att bygga upp konkurrenskraftiga svenska företag.

Effekter av en avreglering

Det är svårt att förutse effekterna av en avreglering fullt ut, eftersom vi inte vet hur företagen på marknaden kommer att agera. Kommittén bedömer dock att en avreglering kommer att få klart positiva effekter och bl.a. leda till

- nya företag och ett ökat trafikutbud
- utveckling av nya direktlinjer och nav-ekersystem vid sidan av det nuvarande primärnätet med Arlanda som centrum
- totalt sett lägre biljettpriser genom främst fler typer av rabatter och ett ökat rabattdjup
- förbättrad service och större utbud av kringtjänster
- lägre kostnader för regionalpolitiskt motiverade underskottslinjer
- mera dynamisk utveckling av flygtrafiken och sannolikt totalt färre personer som omkommer i trafiken genom att flyget tar resenärer från mindre säkra trafikslag

Effekterna på miljön är svåra att bedöma. Om konkurrens mellan flygföretag leder till ett ökat resande och särskilt om flyget tar trafik från tåg kommer luftföroreningarna i och för sig att öka. Samtidigt kan emellertid en avreglering leda till att flygets miljöstörningar minskar genom en snabbare modernisering av flygplansflottan med plan anpassade till marknadens behov och i vissa fall kortare flygvägar.

Sannolikt kommer en avreglering också på sikt att leda till att det nuvarande ägarsambandet mellan SAS och Linjeflyg upplöses och att dessa företag börjar konkurrera med varandra.

Alternativa modeller för avreglering

Kommittén diskuterar två alternativ till den nuvarande s.k. svenska samarbetsmodellen, dels en fullständig avreglering, dels en partiell avreglering. I det förstnämnda fallet slopas behovsprövningen helt

och det blir ett fritt marknadstillträde för alla svenska företag som har tekniska och ekonomiska förutsättningar att bedriva trafik på ett säkert sätt. Vidare slopas priskontrollen helt, liksom trafikplikten, och företagen får fritt hyra in plan och besättning.

Partiell avreglering innebär att det inte blir ett fritt marknadstillträde och en fri prissättning på hela nätet, utan att nuvarande koncessions-system kommer att bestå på vissa linjer. Avgränsning av det fria nätet kan härvid göras enligt olika modeller.

I både alternativet fullständig avreglering och vid en partiell avreglering förutsätts en begränsad rätt för utländska företag att bedriva inrikes flygtrafik i Sverige i enlighet med EG:s förslag om kabotage. Det innebär att på utrikeslinjer ett utländskt företag får mellanlanda i Sverige och härvid utnyttja 30 % av kapaciteten för inrikestrafik. I båda alternativen förutsätts också att ett särskilt stöd skall kunna utgå för regionalpolitiskt motiverade underskottslinjer, varvid trafiken upphandlas i anbudskonkurrens.

För närvarande är Arlanda överbelastat under högtrafik och en utbyggnad av den tredje banan är nödvändig. En avreglering kan leda till en mera dynamisk utveckling och flera flygplansrörelser. Detta innebär att det blir än viktigare att åtgärder vidtas för att lösa kapacitetsproblemet.

En ökad konkurrens inom inrikesflyget medför vidare att SAS och Linjeflyg inte längre ensamma kan korssubventionera trafiken på det inre Norrlandsnätet. Alla företag bör i stället belastas lika av kostnaderna för det regionalpolitiskt motiverade stödet till flyget. Vid en avreglering är det vidare nödvändigt att se till att de uppställda europeiska reglerna om databokningssystem följs, så att dessa system inte utnyttjas för att hindra nya företag att etablera sig på marknaden.

Val av alternativ

Enligt kommitténs uppfattning finns det inga principiella skäl för att undanta flygsektorn från den näringsfrihet som sedan länge gällt för

flertalet andra sektorer. Att omedelbart genomföra en fullständig avreglering innebär dock en risk för att stabiliteten i trafikförsörjningen rubbas. Att gå från en fullständigt reglerad marknad till en helt fri är också förenat med en rad praktiska problem. En omedelbar avreglering skulle enligt kommitténs bedömning kunna få negativa effekter för regionaltrafikens utveckling samt innebära en risk för att SAS och Linjeflyg utnyttjar sin dominerande ställning på marknaden för att slå ut konkurrenter på ett sätt som inte gynnar konsumenterna. För att möta konkurrens på en stark linje kan t.ex. dessa företag flytta över resurser till svaga linjer eller bedriva en underprissättning på den eller de linjer som man får konkurrens på.

Kommittén anser att det ligger ett värde i att bevara en viss stabilitet i trafikutbudet. De starkaste linjerna riskerar inte i samma grad som de trafiksvaga att förlora sin trafik. Förbättrade konkurrensmöjligheter bör därför i första hand inriktas på att öka utbudet på existerande starka linjer och på att etablera nya linjer. På linjer med passagerarvolymen som är för små för att mer än ett företag skall kunna bedriva lönsam trafik bör tills vidare nuvarande koncessioner till bara ett företag bestå, förutsatt att dess trafikutbud är tillfredsställande.

Kommittén finner det därför lämpligt att en partiell avreglering genomförs som ett första steg. I ett senare skede när nya företag utvecklats och fått en starkare ställning och när trafiken i Europa avreglerats mera bör dock en fullständig avreglering genomföras. Målsättningen bör vara att tillskapa en helt fri inrikes flygmarknad så snabbt som möjligt, men att samtidigt se till att avregleringen inte medför negativa konsekvenser för konsumenterna.

Kommitténs förslag

Kommitténs förslag innebär följande

- Fritt marknadstillträde på linjer med en trafikvolym större än ca 300 000 passagerare per år, men bibehållet monopol på övriga linjer. Möjlighet för alla kompetenta svenska företag att öppna nya linjer, men en prövning av vilket företag som skall få tillstånd om det finns

mer än en sökande.

- Ingen trafikplikt på trafikstarka linjer, men skyldighet att anmäla ändringar av turer och tidtabell viss tid innan de genomförs.
- Ingen prisreglering på linjer med två eller flera företag som faktiskt bedriver trafik, men bibehållande av nuvarande prövning av maximipriser på linjer med endast en trafikutövare.
- Frihet att hyra in kapacitet på alla linjer, förutsatt att man härigenom inte försöker att kringgå kabotageförbudet.
- Regionalpolitiskt motiverade linjer som inte väntas kunna drivas med företagsekonomisk lönsamhet skall kunna ges bidrag av statliga medel, vilka erhålls genom en särskild avgift på inrikes flygresor. Trafikutövarna skall utses genom anbudskonkurrens. Principer för val av linjer och omfattningen av stödet bör beslutas av statsmakterna.
- Tillståndsgivningen delegeras till luftfartsverket och avgiftsbeläggs.
- Åtgärder vidtas för att öka antalet tillgängliga slots på Arlanda. Tidsdifferentierade avgifter införs eller tillgängliga slots omfördelas, om förhandlingar mellan flygföretagen inte leder till en godtagbar lösning.
- Området för konkurrenslagstiftningens tillämpning inom flygområdet vidgas och övervakningen skärps. Fördelningen av ansvaret för bevakningen av konkurrensförhållandena mellan SPK, NO och luftfartsverket preciseras.

Författningsändringar och genomförande.

Luftfartslagen ändras så att det tydligt framgår att tillstånd på en linje kan ges till mer än ett enda företag. Vidare ändras luftfartsförordningen och bl.a. ges luftfartsverket ett bemyndigande att fastställa flygplatsavgifter inklusive en möjlighet att om det behövs tillämpa tidsdifferentierade avgifter.

Dessa författningsändringar föreslås träda i kraft den 1 juli 1991.

Sammanfattningsvis innebär kommitténs förslag att ett stort steg tas mot en helt fri flygmarknad och att större delen av inrikestrafiken kommer att öppnas för konkurrens mellan svenska företag. På vissa linjer kommer dock under en övergångsperiod nuvarande reglering att vara kvar oförändrad.

Kommittén föreslår också att effekterna av den föreslagna partiella avregleringen skall utvärderas senast inom tre år efter att ett beslut om det första steget har fattats. Resultatet av utvärderingen bör sedan ligga till grund för beslut om när den fullständiga avregleringen skall genomföras samt beslut om eventuella ytterligare åtgärder för att åstadkomma en ökad konkurrens på den svenska marknaden.

1. UTREDNINGENS DIREKTIV OCH METOD

1.1 Direktiven

I direktiven till konkurrenskommittén (Dir 1989:12) anges att kommittén skall

- kartlägga hur konkurrensförhållandena har förändrats inom olika sektorer av ekonomin under de senaste tio åren samt analysera vilken betydelse konkurrensförhållandena har för att de centrala ekonomisk-politiska målen skall kunna uppnås,
- med utgångspunkt i den genomförda analysen och uppmärksammade brister föreslå åtgärder som verksamt kan bidra till en ökad konkurrens samt överväga ändringar av konkurrenslagstiftningen,
- särskilt analysera konkurrensförhållandena inom reglerade sektorer och föreslå åtgärder som ökar konkurrensen och pröva om konkurrenslagstiftningen i ökad utsträckning kan tillämpas inom dessa sektorer,
- kartlägga och analysera konsumenternas möjligheter att få en klar och entydig prisinformation och om det behövs överväga en lagreglering av prisinformation till konsumenter,
- i sina förslag ta tillvara möjligheter till harmonisering med EG:s konkurrenspolitik.

I ett särskilt avsnitt i direktiven behandlas marknadsregleringar. Effekterna av regleringar på den ekonomiska utvecklingen i samhället kan antas ha avgörande betydelse för möjligheterna att uppnå ett

effektivt och dynamiskt näringsliv. Inslagen av marknadsreglering är särskilt framträdande på livsmedels-, byggande-, boende- och transportområdena. Beträffande sistnämnda område anges följande:

Riksdagen beslutade våren 1988 om inriktningen av samhällets trafikpolitik inför 90-talet (prop. 1987/88:50, TU 13, rskr. 159). Den beslutade inriktningen innebär att konsumenterna bör ha så stor valfrihet som möjligt vid utnyttjande av olika trafikmedel. Effektiv konkurrens mellan trafikutövare och transportsystem skall förenas med en ökad samverkan mellan olika transportmedel och trafikslag. Beslut om hur transporterna skall utföras bör enligt riktlinjerna fattas i så decentraliserade former som möjligt.

Riksdagens beslut innebar att viktiga steg togs mot en avreglering inom transportsektorn. Med verkan från den 1 januari 1989 utvecklades den s.k. behovsprövningen vid busslinjetrafik och den statliga taxefastställelsen slopades. Godstrafiken hade då redan avreglerats. Taxitrafiken avregleras fr.o.m. den 1 juli 1990, vilket innebär att föreskrifter om kommenderingsplaner och uppställningsplatser försvinner, att taxesättningen blir fri och att vissa trafikbeslut decentraliseras. Efter det trafikpolitiska beslutet kvarstår emellertid vissa regleringar på transportområdet bl.a. av flygtrafiken.

1.2 Genomförande

Med utgångspunkt i kommitténs uppdrag att granska konkurrensförhållandena inom reglerade sektorer har kommittén inom transportsektorn valt att diskutera inrikesflyget. En betydande avreglering har i övrigt skett inom transportsektorn, senast i samband med 1988 års trafikpolitiska beslut då taxitrafiken avreglerades. För närvarande pågår utvärderingar av beslutade avregleringar. Kommittén avser att behandla dessa i slutbetänkandet.

Kommitténs arbete har bedrivits skyndsamt. Grundmaterialet har hämtats från tidigare utredningar under 1980-talet samt från tillgängligt utrednings- och forskningsmaterial inom området.

En särskild kartläggning av internationella förhållanden och utländska erfarenheter av avregleringar av flyget har genomförts. Undersökningen redovisas i bilaga 1.

Till kommittén har knutits en referensgrupp med företrädare för olika intressen. Referensgruppen har löpande följt kommitténs arbete och haft möjlighet att ge synpunkter på komplettering av texter och bakgrundsdata. Därutöver har kommittén tagit del av ett flertal skrivelser från olika intressenter.

Kommittén har med utgångspunkt från en beskrivning av förhållandena inom flygsektorn försökt att belysa olika scenarier med olika grader av regleringar av inrikesflyget. Härvid har inte enbart nuvarande förhållanden bedömts, utan även vad som kan hända vid en avreglering och i vad mån konkurrens kan leda till förbättrade förhållanden för konsumenterna. Ett viktigt inslag har också varit att bedöma hur flyget kan möta en situation med en alltmer internationelliserad marknad.

2. VARFÖR ÄR KONKURRENSPOLITIKEN VIKTIG?

Konkurrenslagstiftningen och samhällets konkurrenspolitik är till för att skydda i första hand konsumenterna mot olika former av missbruk av att vissa producenter och distributörer har en stark ställning på marknaden. Detta är en del av samhällets medel för att tillvarata konsumentens intresse av att det på marknaden finns varor med hög kvalitet och rimliga priser. Andra viktiga medel utgörs av marknadsföringslagstiftningen och de säkerhetslagstiftningar som finns inom olika områden.

I botten för alla diskussioner kring ökad konkurrens och ingripande från samhällets sida ligger tanken att väl fungerande marknader är en förutsättning för att konsumenternas önskemål skall kunna vidarebe-
fordras till producenten. I detta avseende finns ett starkt samspel mellan marknadsförings- och konkurrenslagstiftning. För att en marknad skall kunna fungera effektivt krävs i flertalet fall såväl en fungerande konkurrens som informerade konsumenter.

Samhällets konkurrenspolitik syftar bl.a. till att ge stöd åt de svaga aktörernas ställning på marknaden. Konkurrenspolitiken syftar också till att skapa fungerande marknader. Den skall även medverka till en effektiv resursfördelning som i sin tur medför en förbättrad produktivitetstillväxt och en bättre balans i samhällsekonomin.

Dessa centrala motiv bakom konkurrenspolitiken ligger till grund för behandlingen av flygsektorn i det följande.

2.1 Produktivitets- och inflationsproblem

Det i Sverige alltmer ökade intresset för konkurrens och konkurrensfrämjande åtgärder - ett intresse som manifesteras bl.a. genom tillsättandet av konkurrenskommittén - får ses mot bakgrund av främst två

slags strukturella problem i den svenska ekonomin.

Det första av dessa problem gäller produktivitetstillväxten i näringslivet. Oavsett om man utgår från enkla mått av typen produktion per arbetad timme, eller söker mäta s.k. total faktorproduktivitet där också kapitalanvändning beaktas, pekar alla beräkningar på att produktivitetstillväxten försvagats de senaste 15-20 åren. Tendensen är densamma i de flesta industriländer, men de allra senaste åren tycks den vara mer markerad i Sverige än på andra håll.

Det finns mätproblem och tolkningssvårigheter, som gör att man tills vidare måste vara försiktig med slutsatser om "produktivitetskrisen" och dess orsaker. Mycket synes dock tala för att produktivitetstillväxten varit särskilt svag på områden som är skyddade från utlandskonkurrens, och där etableringshindren är höga också för inhemska företag. Det finns starka skäl att granska hur marknaden och de institutionella förhållandena i övrigt fungerar i den s.k. skyddade sektorn av svenskt näringsliv, när man söker efter faktorer som hämmar produktivitetstillväxten. Likartade problem aktualiseras i den del av produktionen som bedrivs inom den offentliga sektorn, även om produktivitetstillväxten där är ännu svårare att fånga i statistiska mått. Utredningsuppdraget avser emellertid i första hand förhållandena i det privata näringslivet.

I direktiven framhålls också den höga inflationstakten i Sverige som ett hot mot tillväxt och sysselsättning. Fortsatt höga pris- och löneökningar kommer att medföra att betalningsbalans och växelkursstabilitet utsätts för påfrestningar, som tvingar fram åtstramning bl.a. via högre ränteläge. Investerings- och produktivitetstillväxten försvagas, kapacitetsutnyttjandet sjunker och arbetslösheten ökar.

De ekonomisk-politiska åtgärder, som krävs för att förhindra att detta scenario blir verklighet, hör hemma främst på det makroekonomiska området, dvs. inom finans- och penningpolitiken. Men en ökad anpassningsförmåga på olika marknader kan också förbättra ekonomins funktionssätt, sett från stabiliseringspolitisk synpunkt. Pris- och lönebildningen i den skyddade sektorn – och inte minst på områden med starka regleringsinslag – uppvisar stelheter, som till stor del

förklaras av att den inte utsätts för impulser och tryck utifrån. Prisstegringstakten i denna del av ekonomin förefaller också under senare år ha varit högre än på andra jämförbara områden.

2.2 Konkurrensens roll

Resurshushållningen i Sverige är till största delen byggd på decentraliserat beslutsfattande med marknadsprisbildning som informationssystem och sammanhållande mekanism. Motiv för att välja marknadsmekanismen i stället för mer centraliserade styrsystem (planhushållning) har varit bedömningen att det förra alternativet i praktiken är överlägset från samhällsekonomisk effektivitetssynpunkt.

Grundprincipen för marknadshushållning kan sägas vara att det är de enskilda hushållen – i egenskap av konsumenter, arbetstagare och kapitalägare – som skall styra resursanvändning och produktion genom sina individuella beslut om varukonsumtion, boendeform, arbetstid, yrkesutbildning, yrkesval osv. Om produktionsinriktningen och användningen av produktionsresurser styrs via en väl fungerande marknadsmekanism, blir resursallokeringen effektiv. Produktionsresultatet, värderat utifrån hushållens betalningsvilja vid rådande inkomstfördelning, maximeras. Den ekonomiska politikens uppgifter kan under sådana förhållanden begränsas till stabiliserings- och fördelningspolitik, och man bör sträva efter att nå målen på dessa områden med så liten inverkan som möjlighet på marknadernas funktionsrätt.

Denna idealbild av marknadshushållningen väcker rimligen en del frågor. Vad är den precisa innebörden av begreppet "en väl fungerande marknadsmekanism", och kan en sådan mekanism faktiskt åstadkommas och upprätthållas? Det finns en omfattande litteratur om marknadssmisslyckanden och brister i marknadssystemet samt om motiv för statliga ingrepp i marknadens funktion. Ett sådant motiv är odelbarheter i produktionen, som på en del marknader skapar s.k. naturliga monopol. Ett annat är hushållens bristande tillgång på och förmåga att tillgodogöra sig information om varors och tjänsters

egenskaper. Ett tredje är förekomsten av s.k. externa effekter, t.ex. miljöföroreningar. Här finns skälen för den kvalitetsreglering och tillståndsprövning som finns beträffande t.ex. livsmedel, bostäder och flyg.

En nödvändig förutsättning för att marknadshushållning ska kunna ge samhällsekonomisk effektivitet är att konkurrens existerar på marknaderna. När marknader domineras av en enda säljare (eller av en enda köpare) uppkommer ett slags partiell planhushållning, oftast med monopolföretagets vinst, eller dess storlek eller trygga fortbestånd, som styrande motiv i planeringen. Marknadens informerande och kostnadskontrollerande funktioner sätts då ur spel i viktiga avseenden. Produktionsinriktningen blir ineffektiv och priserna på en del marknader sätts högre än vad kostnaderna motiverar.

Stora aktörer på olika marknader har starka motiv att söka begränsa konkurrensen och uppnå monopolistisk kontroll. Konkurrensen är alltid hotad, särskilt på områden där teknologin inom produktion, produktutveckling eller marknadsföring gynnar stora enheter. Utgår man från de gängse måtten på säljarkoncentration råder knappast tvivel om att koncentrationsgraden på senare tid har ökat på de flesta varuområden - oavsett om man betraktar den svenska marknaden enbart eller Västeuropa som helhet. Inte minst under de allra senaste åren har fusionsaktiviteten i Västeuropa varit utomordentligt livlig. Fåtalskonkurrens (oligopol) i olika varianter är en mycket vanlig marknadsform, även då hänsyn tas till konkurrens mellan säljare från olika länder, och konkurrensbegränsande samarbete är vanligt inom många områden.

Ett problem som också bör uppmärksammas är att marknadens funktion på grund av subventions- och skattesystemets utformning delvis kan sättas ur spel. Det förekommer också att den som reellt beslutar om inköp av en vara eller tjänst saknar ekonomiskt motiv att söka det för den betalande uppdragsgivaren mest förmånliga alternativet. Ett exempel härpå är att priskonkurrensen försvagats vid val av färdmedel, hotell m.m. för tjänsteresor.

En huvudfråga i kommitténs arbete är i vad mån statlig (eller

mellanstatlig) konkurrenspolitik och lagstiftning kan bidra till att hålla konkurrensen vid liv. Här gäller frågorna snarare:

- dels vilka naturliga korrektiv eller motkrafter till monopolisering som existerar inom marknadssystemet självt,
- dels om sådana korrektiv i sin tur motverkas, genom existensen av statliga regleringar.

En viktig fråga är om det finns en potentiell konkurrens från nya säljare, från nya tekniska lösningar och nya produkter. Möjligheterna att etablera sig på marknaden och att utmana existerande företag och produkter spelar en huvudroll i de teorier om s.k. contestable markets, som nu dominerar diskussionen av olika marknadens effektivitet. Det är således inte antalet för tillfället aktiva köpare och säljare, eller storleksfördelningen dem emellan, som enligt denna teori anses mest betydelsefullt, utan i stället de hot om ny konkurrens som aktörerna är utsatta för.

Att förväntningar eller hot om nyetablering och hårdnande konkurrens utlöser produktivitetshöjande aktiviteter inom företagen kan observeras inte minst under perioder med snabb handelsliberalisering. Det kan knappast heller råda tvivel om att etableringsmöjligheter och potentiell konkurrens i en del fall motverkas genom statlig politik som skapar en skyddad position för existerande företag och produkter. Det gäller inte bara om tullar och s.k. icke-tariffära handelshinder utan också om vissa interna regleringar. Regleringarnas etableringshämmande verkan är ett huvudtema i den följande diskussionen.

2.3 Etablerings- och konkurrenshinder

Det finns ett antal egenskaper hos marknaderna för varor och tjänster i moderna industriländer, som hämmar marknadsinträde och potentiell konkurrens. Frågor om sådana etableringshinder och deras betydelse för marknadernas funktionsduglighet har utretts på många håll, inte minst i amerikansk konkurrenslitteratur. En klassisk studie

på området är J S Bains "Barriers to New Competition" (1956). Etableringshindren kan klassificeras på olika sätt, men följande uppräknning täcker troligen de mest betydelsefulla faktorerna:

(a) Existensen av stordriftsfördelar i produktutvecklings-, tillverknings- eller marknadsföringsleden innebär att det "finns plats" för bara en eller några få säljare på marknaden. En lönsam nyetablering kan då åstadkommas endast om det nya företaget kan sätta in stora resurser i inledningsskedet för att erövra en stor marknadsandel. Sådana satsningar betraktas som riskfyllda, varför de företag som tidigt kommit in på marknaden får en delvis skyddad position.

(b) De etablerade företagens position kan stärkas genom kontroll över strategiska resurser, såsom specifik teknologi (skyddad t.ex. genom patent) eller viktiga insatsvaror och distributionskanaler för de färdiga produkterna. Investeringar i s.k. fasta förbindelser med leverantörer och med återförsäljare eller andra kunder kan vara ett viktigt medel att skydda den egna marknadspositionen mot potentiell konkurrens.

(c) Ofullständig information och osäkerhet hos köpare (kanske särskilt bland hushållen) kan göra dessa benägna att välja välkända varumärken framför nya, oprövade produkter. Det är ofta svårt för nykomlingar att övervinna sådana informationsbarriärer. Dessa gör det i vart fall nödvändigt att sätta in stora investeringar i introduktionsreklam o.d. för att göra produkterna kända och få plats för dem hos återförsäljare.

Uppräkningen illustrerar att tillgång till stora tekniska och finansiella resurser ofta är en nödvändig förutsättning för framgångsrik etablering, inte minst på marknader för konsumentvaror. Utländska storföretag som redan producerar likartade produkter utgör i många fall det enda reella hotet för säljare med dominerande ställning på svenska varumarknader. Genom att med hjälp av storskalig marknadsföring lansera produkter, som redan säljs utomlands, kan utländska konkurrenter tänkas snabbt få betydande marknadsandelar i Sverige. Redan hotet från dessa potentiella konkurrenter kan ha välgörande inverkan på pris-, kostnads- och produktutvecklingen.

En nödvändig förutsättning för att potentiell (eller faktiskt utövad) konkurrens från utlandet skall fylla denna effektivitetsfrämjande uppgift är naturligtvis att hinder inte ställs upp för importen. Bland konkurrensbegränsande ingrepp från statens sida är tullar och andra handelshinder de mest välkända och kanske de mest betydelsefulla. Tullar försvagar utländska säljares möjligheter att priskonkurrera, medan icke-tariffära handelshinder helt kan utestänga dem från den inhemska marknaden.

Under senare år har tullarna förlorat i betydelse, medan däremot de icke-tariffära hindren blivit den viktigaste begränsande faktorn för en utvidgad frihandel. Dessa hinder är av mångskiftande slag. En del har formen av specifika produktkrav, som gör det nödvändigt för utländska säljare att anpassa sina produkter och därigenom gör det svårare för dem att ta sig in på marknaden. Det är ofta svårt att avgöra om sådana "kvalitetsregleringar" är baserade på reella säkerhets- och miljööverväganden, eller om de främst har ett protektionistiskt syfte.

Som framhölls under (b) ovan skyddas de etablerade företagen ofta mot konkurrens utifrån genom att de har kontroll över resurser, som är betydelsefulla för produktutveckling, tillverkning eller marknadsföring. Om man vill begränsa den konkurrens- och effektivitetshämmande inverkan från sådana etableringshinder, är det nödvändigt att överväga flera ganska olikartade inslag i existerande lagstiftning. Ett exempel är lagar rörande patent och varumärken, som är avsedda att stimulera vissa typer av investeringar, men som också genom sin utformning kan ge skadliga effekter på konkurrensen. Ett annat är reglerna för tilldelning av mark för byggande inom ramen för den kommunala planeringen. En benägenhet att gynna stora, väletablerade aktörer kan här utgöra ett mycket verkningsfullt hinder mot nyetablering och konservera en ineffektiv branschstruktur. Ett tredje exempel är reglerna i konkurrenslagen om bl.a. priskarteller och företagsförvärv. Syftet med dessa regler är att hindra att företag genom otillbörliga åtgärder kan skydda sig mot konkurrens, såväl i tillverknings- som i distributionsleden. Med hänsyn till etableringsfrihetens och konkurrensens avgörande betydelse för marknadshushåll-

ningens effektivitet, måste kontroll av detta slags konkurrensbegränsande åtgärder ses som en av konkurrenslagstiftningens viktigaste uppgifter.

Vi har i detta avsnitt ägnat intresset huvudsakligen åt frågor om potentiell konkurrens och etableringshinder. Det bör emellertid understrykas att statliga regleringar och subventionssystem har betydelse också för konkurrensens styrka och inriktning inom den grupp av företag, som faktiskt är verksamma på marknaden. Det kan finnas kontrollsystem som är så utformade att de skapar trögheter och bromsar upp produktutvecklingen inom företagen, eller som innebär så stora fasta kostnader att mindre och medelstora företag missgynnas. Subventions- och lånesystem, t.ex. på bostadsområdet, kan vara konstruerade så att prisskillnader mellan alternativ elimineras på vägen fram till konsumenten och så att följaktligen motiven för att priskonkurrera försvinner. Det är av största vikt att reglerings- och stödsystem, som av olika skäl bedöms vara oundgängliga på olika områden, kan utformas så att marknadernas funktion som informationsförmedlare och styrmekanism för hushållen störs så litet som möjligt.

2.4 Regleringar - motiv och metoder

I direktiven framhålls att alltför omfattande ingrepp i konkurrens och fri prisbildning lätt leder till en stel företagsstruktur, och att drivkraften att hålla kostnaderna nere inte blir tillräckligt stark. Där sägs också att:

- det är angeläget att behovet av en reglering kontinuerligt analyseras, och att regleringen inte ges större omfattning än vad skyddsintresset kräver,
- regleringen bör utformas på ett sätt som så långt möjligt främjar fri konkurrens och fri prisbildning.

Det är nödvändigt att analysera vilka motiv eller skyddsintressen som är grundläggande på vart och ett av de reglerade områdena. Motiven

för statlig reglering skiljer sig kraftigt mellan de tre reglerade sektorer, som särskilt utpekas i direktiven, nämligen transportområdet, bygg- och bostadssektorn samt livsmedelsområdet.

Speciella produktionsbetingelser – odelbarheter som leder till s.k. naturliga monopol - spelar en huvudroll på transportområdet. När det gäller spårbunden trafik har länge ansetts att en kontinuerligt fungerande konkurrens mellan flera företag på samma linjer inte är möjlig. Situationen har ansetts vara likartad på flyglinjer med begränsat kundunderlag och för stora delar av busslinjetrafiken. Trots att där inte finns direkta, tekniska hinder för konkurrens, är produktionsförutsättningarna ofta sådana att en bestående konkurrenssituation på många linjer inte uppkommer av lönsamhetsskäl. I en del fall är det omöjligt t.o.m. för en ensam säljare att uppnå lönsamhet, samtidigt som produktion kan vara samhällsekonomiskt motiverad. Den statliga politikens syfte har för det första varit att se till att tjänsterna faktiskt produceras, t.ex. viss trafik på s.k. trafiksvaga linjer. För det andra har det gällt att förhindra att monopolsituationen leder till en samhällsekonomiskt ineffektiv prissättning. Som tidigare nämnts har dock genom 1988 års trafikpolitiska beslut den statliga styrningen förändrats och flera av monopolen inom transportområdet har börjat att brytas upp.

Den här beskrivna situationen är typisk för vad som brukar kallas "public utilities", och som kan förekomma också i fråga om t.ex. lokal elförsörjning eller telekommunikation. De regleringar som blir aktuella har oftast formen av koncessionsprövning, varvid ett beviljat trafiktillstånd e.d. ger ett företag ensamrätt att tillhandahålla tjänsten i fråga. Tillståndet förbinds vanligen med någon form av priskontroll. I många fall är efterfråge- och kostnadsförhållandena sådana att subventioner till företaget är nödvändiga, om effektivt utnyttjande skall kunna förenas med lönsamhet. Det förekommer att stödet ges i form av koncessioner med ensamrätt till trafik på lönsamma linjer, som då får kompensera företaget för ett krav att upprätthålla trafik på en eller flera olönsamma linjer. Denna kombination av styrmedel aktualiserar ett antal effektivitetsproblem, som i detta betänkande

kommer att belysas främst utifrån inrikesflygets förhållanden.

Det finns naturligtvis också regleringar med andra motiv inom transportsektorn. Några av dem återfinns på lastbilstrafikens område och riktar sig mot utländska företags produktion i Sverige. De får ses som en del av ett internationellt komplex av icke-tariffära handelshinder, där olika länder skyddar det egna landets åkeriföretag mot utlandskonkurrens. Härtill kommer ett antal regleringar motiverade av säkerhetsskäl, regleringar av såväl trafikmedlens kvalitetsegenskaper som själva trafikarbetet. Också trafikens inverkan på den yttre miljön ger motiv för regleringar, miljöavgifter och en omfattande subventionering av kollektivtrafik. Sådana subventioner har vanligen också ett regionalpolitiskt syfte.

De förhållanden som rådde när en reglering ursprungligen infördes kan ha förändrats och det är inte heller säkert att regleringen fått avsedd effekt. Det är därför nödvändigt att följa upp effekterna av en reglering och vid behov ändra regelsystemet. Inte minst den nu pågående EG-harmoniseringen motiverar en översyn av många regelsystem.

Vid utvärdering av regleringar och deras utformning krävs framför allt att man:

å ena sidan kan bedöma i vad mån åtgärderna har bidragit till uppfyllandet av de grundläggande målen för trafikpolitiken, och

å andra sidan undersöker vilka icke önskade bieffekter, med avseende på kostnader, konkurrensförhållanden och prisbildning, åtgärderna dragit med sig.

2.5 Regleringar och konkurrenslagstiftning

Konkurrenslagen (KL) har till ändamål att genom åtgärder mot skadlig konkurrensbegränsning främja en från allmän synpunkt önskvärd konkurrens inom näringslivet. Lagen gäller generellt, men den tvingas vika för de särregleringar som införts på vissa områden. Särregleringar behöver inte nödvändigtvis ha formen av en särskild

lag eller annan författning. Enligt propositionen med förslag till KL (prop. 1981/82:165, s. 185 ff.) kan det räcka med att ett särskilt regleringsmönster har trängt igenom och erkänts av statsmakterna. KL:s tillämpningsområde begränsas alltså i realiteten av särregleringarna. Det rör sig om en elastisk och över tiden föränderlig begränsning av KL:s räckvidd. Införs en ny särreglering, som innefattar konkurrensbegränsande regler om t.ex. marknadsinträde eller prissättning, inskränks i motsvarande mån möjligheterna att tillämpa KL. Slopas däremot en tidigare gällande särreglering av motsvarande slag vidgas automatiskt KL:s räckvidd.

I detta delbetänkande kommer vi att behandla möjligheterna att minska regleringarna inom flygsektorn och ersätta dem med de generella reglerna i KL.

Regleringar och frågan om KL:s tillämpning har behandlats i ett par rättsfall från marknadsdomstolen (MD) som båda avser flygsektorn. I det första (MD 1973:16) påstod näringsfrihetsombudsmannen (NO) att SAS missbrukat sin monopolställning, dels genom att SAS låtit vissa rabatter till det i SAS-koncernen ingående charterföretaget Scanair upphöra beträffande det interskandinaviska flyget i stället för att utsträcka dem till samtliga charterflygbolag och researrangörer, dels genom att SAS inte gav tillräckligt höga rabatter på anslutningsflyg inom Sverige. MD ansåg dock att den ställning SAS intog inom det interskandinaviska reguljärflyget var resultatet av en medveten trafikpolitik från statsmakternas sida. Även SAS' medlemskap av IATA med därav orsakad bundenhet vid de av IATA fastställda priserna var uttryckligen sanktionerat av statsmakterna. Anledning att ingripa mot att SAS tillämpade av IATA fastställda priser ansåg domstolen följaktligen inte föreligga. Att SAS inte lämnade tillräckligt höga rabatter på anslutningsflyg inom Sverige ansåg MD inte heller kunna sägas innebära att SAS utnyttjat sin ställning på ett otillbörligt sätt. NO:s talan lämnades därför utan bifall.

I ett annat ärende (MD 1978:21) som gällde rätten att bedriva parkeringsservice inom Arlanda flygplatsområde, fann däremot MD att

reglerna i dåvarande konkurrensbegränsningslagen skulle tillämpas. Domstolen ansåg att varken luftfartsverkets instruktion, statsmakernas ståndpunkt att luftfarten skulle bära sina kostnader eller i ärendet åberopade anvisningar från den internationella organisationen ICAO utgjorde en sådan reglering som möjliggjorde för luftfartsverket att utestänga konkurrens i fråga om parkeringsservicen.

Från NO:s praxis på transportområdet kan följande exempel ges.

På olika håll i landet hade bussföretag, verksamma inom samma område, bildat en gemensam bussbeställningscentral med uppgift att ta emot, prissätta och fördela beställningar av bussresor. Körningarna fördelades mellan medlemsföretagen efter bestämda kvotal. I fråga om prissättningen gällde i princip, att av vederbörande länsstyrelse enligt yrkestrafikförordningen fastställda maximitaxor skulle tillämpas. NO inriktade i första hand sin bedömning på bussbeställningscentralen i Jönköping. NO konstaterade att centralens tillkomst hade medfört prishöjningar utöver inträffade kostnadsstegringar genom att anbudskonkurrensen satts ur spel. Prishöjningarna hade visserligen inte gått utöver den av statsmakerna sanktionerade maximitaxan, men det var fråga om ett organiserat samarbete i syfte att uppnå de i taxan angivna priserna. Samarbetet hade medfört att centralen hade fått monopol på bussbeställningstrafiken på orten, vilket omöjliggjorde köpslagen. Sedan NO hade funnit samarbetet inom centralen medföra skadlig verkan utträdde SJ jämte ytterligare ett företag ur samarbetet. NO:s ingripande ledde till en avveckling av systemet med bussbeställningscentraler (PKF 1965:3).

En aktionsgrupp på Gotland hävdade hos NO att Linjeflyg otillbörligt utnyttjade sin monopolställning genom för hög prissättning till men för befolkningen och företagsamheten på Gotland. NO fann sig emellertid inte kunna ingripa mot Linjeflygs monopolställning med hänsyn till att regeringen, genom att endast bevilja Linjeflyg tillstånd enligt luftfartslagen för regelbunden trafik mellan Gotland och fastlandet, givit Linjeflyg denna ensamrätt. Inte heller fann sig NO kunna ingripa mot Linjeflygs taxesättning, eftersom denna i enlighet med regeringens föreskrifter vid trafiktillståndets lämnande hade

prövats och godkänts av luftfartverket.

Sammanfattningsvis visar de angivna exemplen att det med stöd av konkurrenslagstiftningen kan vara svårt att ingripa mot monopolbildningar inom transportområdet på grund av de specialregleringar som finns inom detta område.

3. INRIKESFLYGETS REGLERING I SVENSK LUFTFARTSPOLITIK T.O.M. 1988

3.1 Lagstiftning

Krav på tillstånd för reguljär luftfart finns i luftfartslagen (1957:297; omtryckt 1988:66). I 7 kap. 1 § stadgas att luftfart i förvärvssyfte inte får utövas utan tillstånd av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Tidigare innehöll paragrafen ett krav på att regeringen själv skulle vara tillståndsgivare för luftfart i regelbunden trafik (linjefart), men detta har nu tagits bort. Emellertid har regeringen ännu inte bestämt att sådant tillstånd skall meddelas av luftfartsverket. Regeringens tillstånd fordras alltså fortfarande.

I 7 kap. 2 § luftfartslagen anges att tillstånd bara får beviljas om det inte möter hinder av hänsyn till det allmänna samt enligt ett tillägg år 1986 att vid prövning av en tillståndsansökan de tekniska och ekonomiska förutsättningarna för trafiken skall beaktas. Beträffande tolkningen av uttrycket "av hänsyn till det allmänna" hänvisade departementschefen i propositionen (prop 1957:69) till vad som i motiveringen till 6 kap. 5 § förslaget till luftfartslag anförts i fråga om reglerna för anläggning av flygplatser och där det bl.a. sades att verksamheten i luften kan inverka på säkerheten i luftleder i den nya flygplatsens närhet. I motiven till 7 kap. 2 § framhöll departementschefen att lönsamheten hos ett företag kan påverka underhållsstandarden och därmed även flygsäkerheten, samt att vid tillståndsprövningen därför bör beaktas att det trafikunderlag som beräknas föreligga har tillfredsställande omfattning.

Av förarbetena till 1957 års luftfartslag framgår således att tillståndsprövningen bara är motiverad av säkerhetsskäl. Det tillägg som gjordes 1986 i 7 kap. 2 § luftfartslagen innebar ingen ändring av prövningen utan endast ett förtydligande av tillståndsreglerna. I förarbetena till luftfartslagen sägs inget om att SAS skulle ha företrädesrätt på vissa linjer och inte heller att tillstånd bara skulle kunna ges till ett företag.

Luftfartslagens stadgande om tillståndskrav innebär alltså inget hinder för regeringen att meddela tillstånd till linjefart för två eller flera företag på samma sträcka. Detta har dock bara gjorts undantagsvis och då i alldeles speciella situationer. I de meddelade linjefartstillstånden är det emellertid aldrig utsagt att de innebär en ensamrätt till luftfart på linjen.

Svensk inrikes luftfart är reserverad för svenska medborgare och av svenskar kontrollerade juridiska personer. Tillstånd får nämligen enligt luftfartslagen 7 kap. 3 § ges endast till staten, kommuner, svenska medborgare och dödsbon, handelsbolag utan utländsk bolagsman, föreningar, samfund och stiftelser utan utländsk styrelsemedlem eller aktiebolag där aktierna till ett kapitalvärde och ett röstvärde av minst två tredjedelar ägs av någon som kan få tillstånd. Detta innebär alltså ett förbud mot kabotage, dvs. att utländska flygföretag bedriver inrikestrafik i Sverige. Vidare innehåller stadgandet regler för att förhindra att förbudet kringgås genom att trafik bedrivs av svenska juridiska personer under utländsk kontroll.

Dessutom stadgas i 7 kap. 3 § motsvarande krav för tillstånd till luftfart med svenskt luftfartyg i förvärvssyfte mellan Sverige och utlandet som inte är linjefart. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får medge undantag från denna paragraf om det finns särskilda skäl.

Regeringen har sedan särskilda skäl åberopats i ett fall gett linjefartstillstånd till ett svenskt aktiebolag med norsk majoritet. ABA:s koncession innefattar rätten att utföra trafiken genom SAS. Även detta kan ses som ett linjefartstillstånd till ett företag utan dominerande svensk kontroll.

Tillstånd för utländska företag att utföra annan luftfart än linjefart får ges av luftfartsverket enligt 83 § luftfartsförordningen (1986:171). Varje sådant beslut skall dock anmälas till regeringen. Sådana dispenser förekommer oftare. De rör mest enstaka uppdrag vid tidpunkter då svensk transportkapacitet inte finns tillgänglig eller då särskilda egenskaper hos luftfartyget efterfrågas, som inte kan erbjudas inom

landet.

En härmed sammanhängande fråga gäller ett flygföretags inhyrning av flygtjänster, som ett annat företag utför med egen materiel, egen besättning och på sitt egna teknisk-operativa ansvar, s.k. wetlease. Den förekommer framför allt vid tillfällig kapacitetsbrist, t.ex. på grund av motorhaverier och andra oplanerade stillestånd, men ibland också för längre perioder. Inhyrning av flygtjänster kan påverka konkurrensförhållandena på den svenska marknaden. I luftfartslagen finns inga närmare regler om inhyrning, men enligt koncessionsvillkoren skall ovan nämnda typ av inhyrning godkännas av luftfartsverket. Verket har tidigare ansett att man analogt med kabo- tageförbudet inte bort godkänna inhyrning av ett utländskt bolag om svensk kapacitet funnits tillgänglig.

Enligt regeringens beslut den 1 juni 1989 om att godkänna en överenskommelse mellan de skandinaviska transportministerierna skall flygföretag från Danmark, Norge och Sverige betraktas som likvärda när myndigheterna skall bedöma om tillåtelse till inhyrning skall ges. Detta gäller både linjefart och annat flyg, och såväl för inrikes som utrikes trafik.

3.2 Primär- och sekundärflyg

I överväganden beträffande den inrikes koncessionspolitiken har det funnits ett behov av att med olika benämningar skilja mellan stamlinjer med tung trafik och linjer av kompletteringskaraktär med lättare flygplan. Både gränsdragningen och termerna har varierat över tiden, och språkbruket har varit ganska vacklande.

Före år 1975 bedrevs matartrafik och viss annan trafik som ett slags mellanting mellan taxifyg och linjefart och betecknades då ofta som linjetaxi. Från år 1975 har denna trafik hänförs till linjefart. Termen linjetaxi har använts för att beteckna de krav i flygsäkerhetshänseende som gäller både för linjefart med bruksflygplan (högst 5 700 kg flygvikt) och för taxifyg och affärsflyg med viss regelbundenhet, och användes länge som likabetydande med sekundärflyg. Lufttrans-

portutredningen (SOU 1981:12) sökte bringa reda i terminologin genom tredelningen primär för SAS stamlinjer, sekundär för Linjeflygs med egen tung materiel beflugna linjer och tertiär för den lätta linjefarten. I den luftfartspolitiska propositionen år 1982 frångicks dock denna terminologi och utredningens primär och sekundär blev primär och dess tertiär blev sekundär. I sekundärlinjeutredningen år 1983 följde luftfartsverket samma indelning, men påpekade samtidigt att den använda definitionen inte kunde användas för att entydigt skilja primär- och sekundärtrafik om nya plantyper skulle introduceras i svensk linjefart. I sekundärlinjeutredningen Södra Sverige år 1987 drogs därför en gräns vid 15 000 kg som högsta flygvikt.

Anledningen till att denna terminologiska fråga har fått en luftfartspolitisk betydelse är att SAS' och Linjeflygs tidigare faktiska ensamrätt till linjefart kommit att ersättas med ett system där de haft ensamrätt till primärtrafik, medan flera andra företag fått tillstånd till linjefart av det slag som kommit att benämnas sekundärtrafik. (I linjefartstillståndet betecknat som "luftfart i regelbunden trafik med flygplan med en högsta tillåtna startvikt om 5 700 kilogram", i vissa fall med tillägget "eller med flygplan av typ X för högst Y passagerare".) Flygföretag med tillstånd till sekundärtrafik uttalade sin oro för att SAS eller Linjeflyg med hänvisning till sin företrädesrätt till primärtrafik skulle göra anspråk på deras koncessioner om de lyckades arbeta upp trafiken till en sådan nivå att trafik med flygplan över 15 ton vore motiverad. Detta problem löstes i 1988 års trafikpolitiska proposition genom en omdefiniering av primär- och sekundärtrafik. Numera avses med primärlinjer SAS' och Linjeflygs linjer, med undantag av sådana där trafiken utförs av regionalpolitiska skäl enligt särskilda överenskommelser, t.ex. inre Norrlandstrafiken. Ingen skillnad görs på om trafiken utförs med tunga jetplan eller t.ex. Saab 340. Med den nya definitionen är andra bolags kompletterande trafik alltid sekundär, oberoende av vilken typ av flygplan man använder och om det rör sig om en ren matarlinje eller ej. Ett övertagande med hänvisning till företrädesrätt till primärtrafik blir aldrig aktuellt.

Andra termer används också mer eller mindre lika betydande med sekundärflyg: regionalflyg, commutertrafik m m. Dessa har dock inte

fått samma luftfartspolitiska betydelse som primär- och sekundärlinjer.

3.3 Utformningen av gällande koncessioner

AB Aerotransport (ABA) har genom regeringsbeslut den 14 juli 1988 tillstånd att tills vidare, dock längst t.o.m. den 30 september 2005 bedriva luftfart i regelbunden trafik på de linjer i Skandinavien (inkl svenska inrikeslinjer) som anges i en bilaga till beslutet samt på de internationella linjer utanför de skandinaviska länderna som luftfartsverket genom särskilda beslut och efter anmälan i varje särskilt fall bestämmer. För tillståndet gäller villkor och bestämmelser som avser

- åtföljande av svensk luftfartslagstiftning och internationella avtal
- teknisk tillsyn
- personal, materiel och driftorganisation
- underhåll av flygmateriel
- organisation för intern flygsäkerhetsövervakning
- anskaffning av nya flygplans- och motortyper, inhyrning och uthyrning av flygplan med eller utan besättning
- skyldighet att lämna driftekonomiska rapporter och statistiska uppgifter
- skyldighet att anmäla samarbete eller samgående med andra företag.

I det avsnitt som reglerar dessa förhållanden stadgas:

"Bolaget har dock rätt att låta den i enligt detta tillstånd medgivna verksamheten utföras av konsortiet Scandinavian Airlines System under förutsättning att konsortiet inträder i bolagets rättigheter och skyldigheter enligt tillståndet."

- krav på godkännande av trafikprogram samt priser och därmed

sammanhängande villkor, bl.a. i vad avser agentprovisioner

- krav på att i skäligen omfattning upprätthålla trafiken och täcka trafikbehovet
- skyldighet att enligt regeringens bestämmande bedriva regelbunden inrikestrafik, om denna är förlustbringande dock först efter överenskommelse om statligt stöd
- skyldighet att under särskilda förhållanden ställa transportkapacitet till disposition
- postbefordran
- försäkringsplikt
- återkallande av tillståndet
- ändring av tillståndet och tillägg till villkoren

Linjeflyg AB fick genom Kungl Maj:ts resolution den 30 juni 1965 tillstånd att tills vidare bedriva luftfart på vissa linjer. Linjeförteckningen har därefter reviderats från tid till annan. För tillståndet gäller villkor och bestämmelser, senast angivna resolution den 19 juli 1962. De är i stort sett likalydande med villkoren i ABA:s då gällande koncession, med de skillnader som betingas av att tillståndet endast avser inrikestrafik.

Övriga företag bedriver inrikes linjefart enligt regeringstillstånd, som i allmänhet gäller för en femårsperiod. Tillstånden specificerar linjesträckor och flygplanskategori (antingen "flygplan vars högsta tillåtna flygvikt inte överstiger 5 700 kilogram" eller en viss angiven plantyp). Vidare anges att luftfartsverket fastställer tariffer och trafikprogram samt meddelar de övriga föreskrifter för trafiken som verket finner behövliga.

Luftfartsverket har samlat de regler som normalt anses behövliga i "Luftfartsverkets föreskrifter 84-01-12 för innehavare av sekundärlinjekoncession". Dessa behandlar följande:

- föreskrifternas giltighetsområde

- krav på innehav av teknisk-operativa tillstånd och godkännanden enligt Bestämmelser för civil luftfart
- skyldighet att lämna drifttekniska och driftekonomiska rapporter samt statistiska uppgifter
- insändande av tidtabeller och taxor för godkännande
- krav på att upprätthålla trafiken i den omfattning som fordras för att täcka trafikbehovet
- skyldighet att anmäla samarbete med andra företag och förändringar i verksamheten som påverkar möjligheterna att upprätthålla trafiken
- återkallande av tillståndet

3.4 Svensk koncessionspolitik och det skandinaviska luftfartssamarbetet

Fram till år 1944 var det huvudsakligen statsägda AB Aerotransport ("gamla ABA") det enda företag som beviljats tillstånd för linjefart. SILA, ett privatägt företag för interkontinental luftfart, fick detta år sådant tillstånd, som år 1950 överfördes till det nya ABA, sedan bolagen slagits samman. I ABA:s trafik tillstånd ingår som nämnts rättigheten att låta trafiken utföras av SAS.

SAS flög i början av 1950-talet på flera inrikeslinjer i Sverige, men dess flygplanmateriel lämpade sig inte för en vidare utveckling av linjenätet. Linjeflyg tillkom därför år 1957 och övertog SAS' linjer Stockholm – Visby och Visby – Norrköping samt Airtacos linjer för tidnings- och personbefordran. Under förra delen av 1970-talet utvecklades s.k. linjetaxitrafik som en mellanform mellan reguljär trafik och taxiflyg. Sedan år 1975 har denna betraktats som luftfart i regelbunden trafik, som fordrar regeringens tillstånd. Antalet företag med linjefartstillstånd (förutom ABA och Linjeflyg) har varierat, men har under senare år uppgått till ett tiotal.

SAS har företrädesrätt till utrikes linjefart. Denna är visserligen inte lagfäst, men framgår av regerings- och riksdagsbeslut, med början vid riksdagens godkännande av konsortialavtalet år 1951 mellan ABA, DNL och DDL. I anslutning till konsortialavtalet träffade de tre skandinaviska regeringarna år 1951 ett avtal, som år 1959 kompletterades med ett avtal om samarbete på luftfartens område. Avtalen syftar till att etablera en ordning som på rimligt sätt tillgodoser ländernas nationella intressen inom samarbetet. Enligt avtalen skall närmare bestämmelser om samarbetet fastställas av regeringarna, bl.a. vad gäller moderbolagens rätt till reguljär flygtrafik. För svensk del framgår inställningen av ett protokoll från ett möte den 29 november 1951 med representanter för trafikministerierna angående förslag till koncessioner för de tre bolagen. Enligt svensk mening hade frågan om företrädesrätt för SAS att driva trafik behandlats i ett betänkande från en skandinavisk tjänstemannadelegation. Därför behövdes endast att man i ingressen till koncessionen återopade den proposition (prop 1950:260), till vilken betänkandet var fogat och där SAS' företrädesrätt hade behandlats. I denna proposition angavs att man i svensk luftfartspolitik intagit ståndpunkten att svensk regelbunden luftfart bör omhändertas av ett företag (ABA). Vidare angavs "att de tre ländernas samlade insats i internationell linjefart bör koncentreras till det nya SAS. Detta bör dock inte hindra andra bolag att erhålla tillstånd att driva speciella internationella linjer i de fall, då SAS icke kan eller vill driva dessa på godtagbara villkor."

Tjänstemannadelegationen konstaterade också att förhandlingsdelegationen hade uttalat "att de i SAS samarbetande bolagen principiellt böra ha koncession å all linjefart, inklusive inrikeslinjerna, men att SAS för egen räkning och risk ej önskar driva andra inrikeslinjer än dem, som äro affärsmässigt motiverade. Tjänstemannadelegationen har principiellt icke något att erinra mot att de riktlinjer, som förhandlingsdelegationen uppdragit, läggas till grund för koncessionernas bestämmelser i detta avseende." Företrädesrätten till inrikestrafik är alltså möjligen något mindre klart uttalad än den till utrikestrafik, men föreligger otvivelaktigt enligt praxis, åtminstone sedan Linjeflygs tillkomst. Sedan samma tid har också Linjeflyg i

praktiken en företrädesrätt till vad som blir kvar sedan SAS "tagit vad det vill ha". Graden och arten av Linjeflygs rättigheter har senare preciserats i det luftfartspolitiska beslutet år 1982, i kommunikationsministerns uttalanden i proposition med anledning av luftfartsverkets utredning SLUT 83 (prop 1984/85:100, bil 8) och det trafikpolitiska beslutet år 1988 (prop 1987/88:50).

SAS' privilegierade ställning i svensk inrikes luftfart liksom i dansk och norsk har gjort också den inrikes koncessionspolitiken till en fråga för skandinavisk luftfartspolitisk koordinering. Detta har haft en viss betydelse för koncessionsgivningen till svenskt inrikesflyg, även om luftfartslagstiftningen som nämnts inte behandlar denna fråga. Svenska särintressen har dock aldrig drivits till sin spets på samma sätt som frågan om Braathens koncessioner i Norge, som framför allt år 1956 ledde till allvarliga motsättningar mellan länderna. Det viktigaste tillfället där åsiktsdivergenser mellan SAS-staterna påverkat svenskt inrikesflyg torde vara skrinläggandet av de långt avancerade planerna på ABSI, en sammanslagning av SAS' svenska inrikestrafik och Linjeflyg.

3.5 Inrikeskoncessionerna i 1982 års luftfartspolitiska beslut

Lufttransportutredningen (LTU) behandlade i betänkandet Inrikesflyget under 1980-talet (SOU 1981:12), bl.a. flygföretagsstrukturen och tillståndspolitiken. Beträffande SAS' och Linjeflygs tunga trafik (benämnda primär resp. sekundär linjer) fann man situationen otillfredsställande. Bedömningen grundades på att SAS drev inrikestrafik på gynnsammare ekonomiska grunder än Linjeflyg och att prissättningen för inrikes flygresor starkt påpekades av Linjeflygs ekonomiska resultat, som vid denna tid var dåligt. En lösning kunde sökas på i princip fyra olika sätt:

- a) Omfördelning av linjefartstillstånden.
- b) Resultatutjämning genom poolavtal.
- c) Ändringar i företagsstrukturen.
- d) Intimare samarbete mellan bibehållna intakta företag.

Beträffande c) bedömde LTU med hänsyn till föreliggande bindningar i det skandinaviska luftfartssamarbetet det inte vara realistiskt att samla trafiken i ett för ändamålet bildat svenskt företag. Av de redovisade alternativen borde främst d) prövas, särskilt som riksdagen beslutat att Linjeflygs Fokker-trafik skulle förläggas till Arlanda.

I 1982 års luftfartspolitiska proposition (prop 1981/82:98) gick regeringen på utredningens linje. Föredragande departementschef betonade samarbetet mellan SAS och Linjeflyg efter den kommande flyttningen till Arlanda och konstaterade att det fanns anledning att i Sverige – liksom i Danmark och Norge – från tid till annan se över arbetsfördelningen liksom även intäkts- och kostnadsfördelningen mellan SAS och de nationella flygföretagen.

Riksdagens beslut följde propositionen, och SAS och Linjeflyg fortsatte att dela på inrikestrafiken på primärlinjenätet i oförändrade former.

En ordning med Linjeflyg som formellt deltagande i trafiken på linjen Stockholm-Luleå – i verkligheten en åtgärd för resultatutjämning mellan SAS och Linjeflyg – hade gällt sedan år 1976 och blev bestående. Den avskaffades år 1986 och ersattes med andra resultatutjämningsåtgärder.

3.6 Inrikeskoncessionerna i 1988 års trafikpolitiska beslut

Riksdagens trafikpolitiska beslut år 1988 följde i fråga om koncessionspolitiken regeringens proposition (prop 1987/88:50). I denna sammanfattar kommunikationsministern de luftfartspolitiska riktlinjerna för den nationella trafiken på följande sätt:

- Staten skall genom koncessionsgivningen även fortsättningsvis ha ett ansvar för att stärka och vidareutveckla en flygtrafikförsörjning med tillfredsställande nationell täckning.
- Primärnätet skall utgöra stommen i den nationella flygtrafikförsörjningen.
- SAS och Linjeflyg AB skall även fortsättningsvis ha en prioriterad

ställning i den nationella flygtrafikförsörjningen.

I huvudsak innebär 1988 års beslut att 1982 års politik fortfarande gäller. Uttalandet om primärnätet som stomme är av intresse i samband med koncessionsgivningen, eftersom primärnätet omdefinierades. (Se avsnitt 3.2 ovan.)

Behandlingen av inrikesflyget skiljer sig på väsentliga punkter från den som propositionen ger den gränsöverskridande linjefarten. I avsnittet 14.2 Luftfartspolitiska riktlinjer för den internationella trafiken (sid 297 ff) sägs sålunda i den inledande sammanfattningen bl.a. följande:

"En friare konkurrens inom luftfarten är önskvärd. En sådan måste förenas med krav på att verksamheten skall bedrivas på lika villkor."

I motiveringen redovisas successiva förändringar i regler och principer för det skandinaviska luftfartssamarbetet, nämligen ökat tillträde till marknaden för andra än SAS, liberaliserat regelsystem inom flygfraktområdet och chartertrafiken, borttagandet av behovsbedömning för interskandinaviska sekundärlinjer och överenskommelse om en utredning om liberalisering av utrikes sekundärtrafik. Ett skandinaviskt förhandlingsutspel gentemot USA och överenskommelser inom EG och European Civil Aviation Conference (ECAC) nämns också som tecken på stegvis liberalisering inom den internationella luftfarten.

Grundtonen i avsnittet 14.3 Luftfartspolitiska riktlinjer för den nationella trafiken är en annan, mera inriktad på bibehållande av ett reglerat system. Den sammanfattande inledningen betonar styrning genom koncessionsgivningen och SAS' och Linjeflygs prioriterade ställning. I bakgrundsteckningen poängteras att trafikfrågor som i huvudsak berör lokala och regionala intressen bör förläggas till kommun- och länsnivå, medan den statliga trafikpolitiken koncentreras på nationella och internationella behov. Primärnätet utgör stommen i den nationella flygtrafikförsörjningen. Det ligger inom statens ansvarsområde att genom en lämplig infrastruktur ge förutsättningar för en flygtrafik med tillfredsställande nationell täckning. Det nuvarande systemet borde därför behållas och koncessionsgivningen inriktas mot

att stärka och vidareutveckla primärtrafiken. Med den prioriterade ställningen följer också att primärlinjeföretagen har ett ekonomiskt ansvar för ett samlat nät med relativt enhetlig prissättning. En fortsatt resultatutjämning mellan SAS och Linjeflyg skulle komma att behövas.

Avslutningsvis erkänns dock att förhållandena inte i alla avseenden är konstanta och att alternativa vägar kan prövas. Hittills använda metoder för resultatutjämning har sina begränsningar. "Möjligheten att fördela om befintliga koncessioner bör därför hållas öppen. Jag vill inte heller som en möjlig långsiktig lösning utesluta den tidigare tanken på bildandet av ett AB Svenskt Inrikesflyg (ABSI) i någon form. Sådana åtgärder förutsätter emellertid samförstånd med övriga länder i det skandinaviska luftfartssamarbetet. – Parallellkoncessioner och ABSI-lösningar kan vara viktiga instrument även från andra utgångspunkter. Med tanke på de diskussioner som från SAS' sida förs om samgående i olika former med utländska bolag bör det finnas en beredskap för att med olika åtgärder behålla ett nationellt inflytande över inrikestrafiken."

Även i fråga om regionalflyget konstaterar departementschefen att det finns behov av vissa förändringar. I den trafikpolitiska propositionen (prop 1987/88:50 sid 304) anges följande:

- Sekundärflyget bör utgöra ett värdefullt komplement till trafiken på primärnätet.
- Sekundärflyget bör utvecklas efter marknadens behov på affärs-
mässiga grunder.
- Koncessionsgivningen skall inriktas på att underlätta och stödja
branschens egen omstrukturering.
- Sekundärflygbolagen bör ges bättre möjligheter till långsiktig
planering.

Propositionen byggde på den utredning om sekundärflyget i södra Sverige (SLUSS 87), som luftfartsverket hade utfört på regeringens uppdrag. Verket hade instämt i den bedömning som framförts av Svenska kommunförbundet, Trafikflygföretagens riksförbund och SAS, nämligen att ett regionalflygnät i södra Sverige av ungefär den

dittillsvarande omfattningen mera kostnadseffektivt kunde drivas av betydligt färre företag. Enligt det trafikpolitiska beslutet borde dock staten inte styra trafikutbudet på sekundärflygmarknaden, men koncessionsgivningen inriktas på att underlätta en strukturrationalisering på branschens egna villkor.

3.7 Fraktflygets liberalisering

År 1987 genomfördes i skandinaviskt samarbete vissa förändringar i liberaliserande riktning av reglerna för fraktflyg i internationell fart. Ändringarna innebar att fraktcharter skulle kunna utföras fritt utan geografiska begränsningar eller begränsningar i rätten att konsolidera frakt. Vidare innebar de ett borttagande av begränsningarna för frakt på passagerarcharterflyg och avseende kurirpostflyg. I den ändrade konkurrenssituationen som detta skulle innebära för det reguljära fraktflyget beslöt man att slopa kravet på av myndigheterna godkända flyg- fraktpriiser, i den utsträckning detta vore möjligt med hänsyn till gällande bilaterala luftfartsavtal. Ingen transportplikt skulle heller åläggas reguljärbolagen.

I samband med dessa åtgärder på det internationella området vidtogs följande åtgärder i svenskt inrikesflyg:

Kravet på godkännande av fraktpriiser i linjefart slopades.

Inga regler för inrikes charterflyg har fastställts, men normalt tillämpas reglerna för utrikes charterflygningar analogt, i den mån de är tillämpliga. Detta innebär att tidigare spärregler för s.k. split charter, avseende högsta antal chartrare och minimivikt per sändning, upphört att gälla.

Analogt härmed beslöt regeringen efter en framställning från luftfartsverket att post- och tidningsflygningar efter tidtabell – som tidigare betraktats som luftfart i regelbunden trafik och därmed fordrat regeringens tillstånd – inte längre skulle betraktas som reguljärflyg.

Principiellt innebar förändringarna en klar kursändring i regleringspolitiken, både internationellt och inrikes. Den praktiska betydelsen har

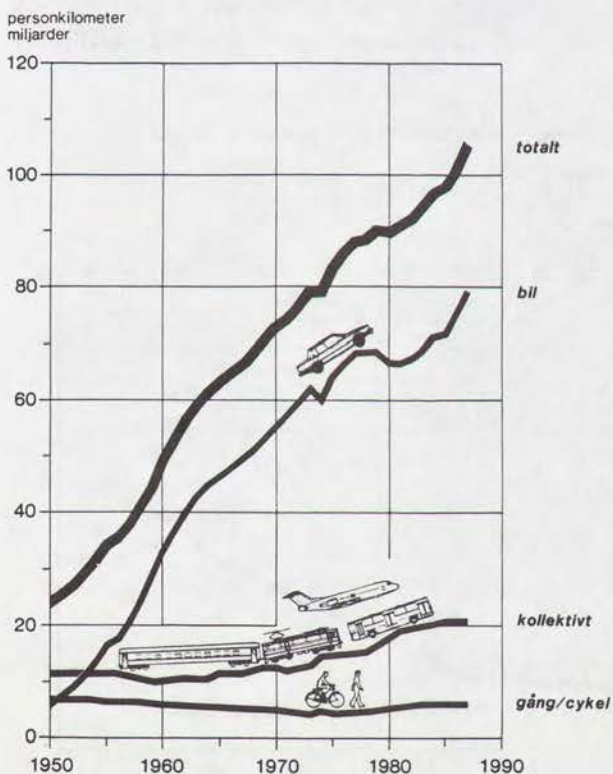
antagligen varit begränsad, åtminstone hittills. Någon verklig utvärdering av beslutets verkningar har ännu inte företagits.

4. INRIKESFLYGETS ROLL I TRANSPORTVÄSENDET

4.1 Persontransportmarknaden i Sverige

Utvecklingen av persontransportmarknaden i Sverige åren 1970-1987 framgår av fig 4.1. Den snabba utvecklingen beror främst på privatbilismen som hade en mycket jämn ökningstakt fram till mitten av 1970- talet. Efter en stagnation på grund av energikrisen och den därmed följande drivmedelsransoneringen i Sverige år 1974 ökade transportarbetet åter fram till slutet av 1970-talet. Då inträffade ånyo en stagnation i utvecklingen till följd av lågkonjunkturen och den andra energikrisen. I mitten av 1980-talet började bilismen åter öka snabbt.

Fig. 4.1. Persontransporter perioden 1970 – 87



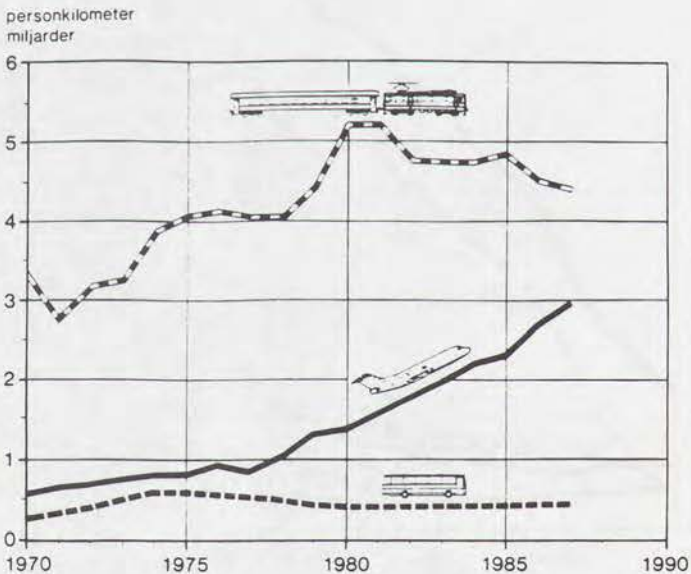
Det totala inrikes transportarbetet har ökat med över 50% sedan år 1970 och uppgick år 1987 till 105 miljarder personkilometer. Räknat i mil per invånare och år har transportarbetet ökat från 800 mil år 1970 till 1.250 mil år 1987. Personbilens marknadsandel är 75% och var ungefär lika stor år 1970 som år 1987. Flygets andel har ökat snabbt, men utgör ännu bara 3% av det totala persontransportarbetet.

Av det totala transportarbetet utgör ca 30% interregionala resor, det vill säga transporter på avstånd över 10 mil. Medelreslängden för de interregionala transportererna är knappt 30 mil. Av transportarbetet utförs 69% med bil och 31% med kollektiva färdmedel, där flygets andel nu nått ungefär en tredjedel.

Utvecklingen av den interregionala kollektivtrafiken åren 1970-87 redovisas i fig 4.2. Järnvägens persontransporter ökade fram till år 1980, men har därefter minskat något. Busstrafiken har i stort sett varit oförändrad. Däremot har inrikesflyget ökat kraftigt, särskilt efter år 1977.

Fig. 4.2. Interregional kollektivtrafik perioden 1970 – 87

Resor över 10 mil

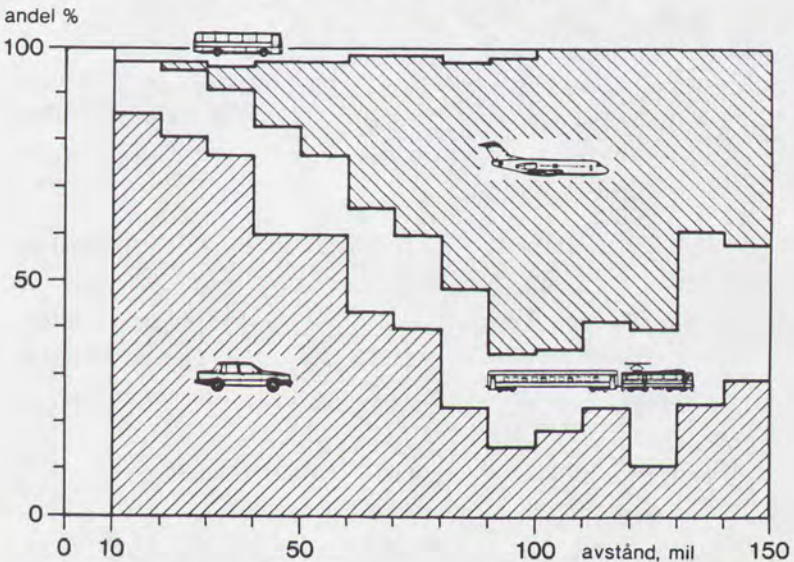


Färdmedelsfördelningen för interregionala resor varierar med resavståndet. Variationerna styrs också av utbud, pris och kvalitet, service m.m. Fördelningen år 1985 redovisas i fig 4.3. Helt naturligt ökar tåg och flyg sin marknadsandel ju längre avståndet är, medan biltrafiken minskar. Bussen har sin största marknadsandel på medellånga avstånd.

Av fig 4.3 framgår att det först är på avstånd över 80 mil som flyget har en större marknadsandel än bilen. På medellånga avstånd är det således bil – inte tåg – som är den främsta konkurrenten till flyget. På avstånd över 80 mil har flyget omkring halva marknaden. Bil och tåg är här ungefär lika stora konkurrenter till flyget.

Fig. 4.3. Interregionala resor: Färdmedelsfördelning.

Färdmedelsfördelning beroende på avstånd (1985)



4.2 Inrikesflygets hittillsvarande utveckling

Den kommersiella inrikes luftfarten i Sverige domineras av den reguljära passagerartrafiken. Passagerarbefordran i charter- och

taxitrafik svarar för viktiga uppgifter och för ett avsevärt antal starter och landningar och flugna kilometer, men andelen av transportarbetet i passagerarkilometer är relativt obetydlig. Inrikes flygfraktgodis befordras övervägande med de reguljära passagerarplanen, medan postflyget under senare år främst kommit att bli en uppgift för av posten inchartrade plan. De konkurrensinskränkningar som bestäms av regelverket rörande tillträde till marknaden avser enbart reguljärflyget och prisregleringen endast passagerartariffer. I det följande behandlas därför endast inrikesflyg i form av linjefart med passagerare inom Sverige.

Det svenska inrikesflyget omsatte 4,1 miljarder kronor under år 1988. Som en jämförelse kan nämnas att den totala resemarknaden (in- och utrikes) omsatte 21 miljarder, varav det reguljära utrikesflyget svarade för 7 miljarder och researrangemang med charterflyg för 5 miljarder kronor.

Som framgår av fig 4.2 har resandet med inrikesflyg ökat kontinuerligt under de senaste årtiondena. År 1988 uppgick trafikarbetet till ca 3,3 miljarder personkilometer, vilket är mer än fem gånger så mycket som i början av 1970-talet.

Mätt i passagerarantal kan inrikesflyget uppvisa en tillväxt med genomsnittligt 10,6% per år under perioden 1965 – 1988, eller från 750 000 till nära 8 miljoner. Under år 1989 var ökningen av inrikesflyget inte lika snabb som under tidigare år. Som framgår av nedanstående tabell ökade däremot utrikesflyget kraftigt under år 1989.

Tabell 4.1 Milj. passagerare på svenska flygplatser

	1988	1989	Ökning
Inrikes linjefart	8,0	8,3	+ 4%
Utrikes linjefart	5,0	5,7	+ 14%
Charter	2,9	2,8	- 1%
Totalt	15,8	16,8	+ 6%

Den snabba utvecklingen av flyget under 1980-talet beror främst på en

stigande efterfrågan på tjänsteresor samt på utbudsförbättringar och en prisdifferentiering som ökat antalet privatresor. De flesta flygplatser som ingår i SAS och Linjeflygs nät hade tillkommit före eller under 1960-talet. Utbyggnaden av Arlanda och flyttningen av i stort sett all inrikesflyg dit innebar ökade möjligheter till transferresor med olika linjer. Ytterligare orter har också införlivats i inrikesflygets nät i och med utbyggnaden av sekundärlinjer från 1970- talets mitt.

Den viktigaste förbättringen av utbudet har varit att turtätheten ökat och större plan satts in. Antalet landningar i inrikesflyget var 39 000 år 1965 och hade år 1988 ökat till nära 190 000, dvs. i genomsnitt med 7% per år.

4.3 Framtidsutblick

En allmän uppfattning är att de krafter som lett till ett ökat resande och en ökad andel för flyget inom detta resande kommer att fortsätta att verka.

Samtidigt finns faktorer som verkar i dämpande riktning. Bland dessa har under senare år särskild uppmärksamhet ägnats åtgärder mot transporternas miljöeffekter.

Transportrådet har som ett underlag för transportmyndigheternas planering gjort prognoser för person- och godstransporternas utveckling perioden 1985-2020 (TPR rapport 1989:5).

I transportrådets prognosmodell har i basalternativet antagits att den privata konsumtionen ökar med 1,3% per år samt att både bil- och kollektivtrafiksystemet utvecklas. I basalternativet förutsätts att nya järnvägslinjer och snabbtågssystem byggs ut i enlighet med år 1988 års trafik politiska beslut. Vidare förutsätts turtätheten öka på flygets befintliga primär- och sekundär- och nya direktlinjer öppnas mellan följande orter:

Göteborg	-Luleå -Umeå -Östersund -Sundsvall -Jönköping -Malmö	Jönköping	-Karlstad -Kalmar
Malmö	-Luleå -Umeå -Örebro -Ronneby/Kalmar	Umeå	-Arvidsjaur -Karlstad
		Luleå	-Östersund

Transportrådet har även räknat på dels ett alternativ där tillväxten är lägre (privat konsumtion +0,8% per år) och där buss- och spårtrafiken prioriteras framför bil och flyg, dels ett alternativ där tillväxten är högre (privat konsumtion +1,9% per år) och där bil- och flygtrafiksystemet byggs ut, medan buss- och spårtrafik försämras. I tabell 4.2 redovisas en prognos för basalternativet och de båda alternativen BIL resp. KOLL.

Tabell 4.2. Persontransportarbete åren 1987, 2000 och 2020

	Miljarder personkm 1987	1987- 2000 BAS Ö k n i n g	1987- 2020 BAS BAS	BIL p r o c e n t	KOLL
Personbil	79,0	16	33	49	24
Lok o reg koll	10,7	18	36	- 31	40
Fjärrtåg	4,3	53	100	70	147
Flyg	2,9	65	134	141	131
Långv buss	0,7	25	49	20	50
GCM	4,9	0	0	- 6	22
Övrigt	2,7	20	30	30	30
TOTALT	105,3	19	38	42	35

Persontransportprognosen visar i basalternativet en förväntad tillväxt av det totala persontransportarbetet med 47% på 35 år, dvs. med 1,1% per år. För interregionala resor (över 10 mil) väntas 74% tillväxt. Flygets andel väntas fortsätta att öka och dess transportarbete växa med 134%, eller med nästan 2,5% per år. Detta innebär att andelen i

kollektivtrafikresor över 10 mil ökar från 39% till 50%.

För flygets del är skillnaden mellan transportrådets olika prognosalternativ måttlig (131-141% fram till år 2020). De variabler som förklarar flygets ökning är främst ökade inkomster och ökat tjänsteresande. Ju högre inkomsten är, desto viktigare blir restiden i förhållande till reskostnaden. Högre inkomster genererar ett större bilinnehav. Samtidigt innebär högre inkomster en större frihet i transportmedelsvalet. Till exempel kan familjer som har bil och därmed stora fasta kostnader för denna få råd att ta tåg eller flyg. Man blir alltså villig att betala för en god service, t.ex. genom att välja flyg för långväga resor. Ökningen av inrikesflyget blir därför snabb både i ett kollektivtrafik- och ett bilsscenario.

Luftfartsverket gör fortlöpande prognoser för passagerarantal och antal landningar. De sträcker sig emellertid inte över en så lång period som transportrådets persontransportprognos. Enligt huvudalternativet i 1989 års prognos avseende år 2000 blir ökningen i passagerarantalet 87%, vilket svarar mot 5,4% per år. I detta fall skulle passagerarantalet vid sekelskiftet uppgå till 15 milj. Som minimalalternativ anges 12,5 milj. (3,8% årlig ökning), vilket svarar mot transportrådets prognos. Å andra sidan anges också en maximisiffra om 19 milj. (7,4% årlig ökning). Luftfartsverket tror alltså på en fortsatt snabb tillväxt, men ändå (t.o.m. i maximalalternativet) betydligt långsammare än under den närmast föregående perioden.

Antalet landningar beräknas öka i en klart lägre takt genom att genomsnittligt större flygplan kommer till användning. Mot huvudalternativets passagerarökning om 5,4% per år svarar en ökning av antalet landningar i inrikes linjetrafik om 1,8%. Att ovissheten om utvecklingen är stor, även på betydligt kortare sikt än transportrådets, förklarar luftfartsverket med att det finns såväl faktorer som talar för fortsatt stark tillväxt (prissänkningar genom konkurrens efter avreglering, hög ekonomisk tillväxttakt internationellt genom EG-integration) som faktorer som påverkar flyget negativt (ökade miljörestriktioner, konkurrens från snabbtåg).

Transportrådet har även räknat på hur dels ett förbättrat utbud, dels

lägre biljettpriser påverkar flygresandet. I nedanstående tabell visas en preliminär beräkning av antalet flygresor år 2000 om 1985 års linjenät skulle bibehållas resp. om det byggs ut i enlighet med det s.k. basalternativet i prognosen. I det senare fallet redovisas även beräknat antal resor om det relativa priset på flygresor sänks med 10%.

Tabell 4.3 Antalet flygresor år 2000

	Privat (milj.)	Tjänste (milj.)	Summa (milj.)
1985 års linjer bibehålls	2,3	7,7	10,0
Basalternativet	2,4	8,0	10,4
Basalternativet, men prissänkning 10%	2,7	8,4	11,1

Enligt transportrådets beräkningar skulle flygresandet vid en utbyggnad av linjenätet och ökad turtäthet komma att öka med ca 1,1 milj. resor, varav större delen avser tjänsteresor. Om priset sänks beräknas antalet resor öka med totalt ca 0,7 milj. jämfört med basalternativet för år 2000. Härvid är det främst privatresorna som ökar, med ca 12%, medan tjänsteresorna bara ökar med ca 5%.

Det ökade flygresandet beräknas till största delen bero på att flyget tar trafik från bilen. Detta gäller särskilt privatresor, men i viss grad även tjänsteresor. Av den totala ökningen av antalet flygresor på 0,7 milj., som beräknas bli en följd av att biljettpriset sänks med 10%, beräknas 0,5 milj. tas från bil och buss. Endast i mindre mån beräknas flyget ta trafik från järnvägen.

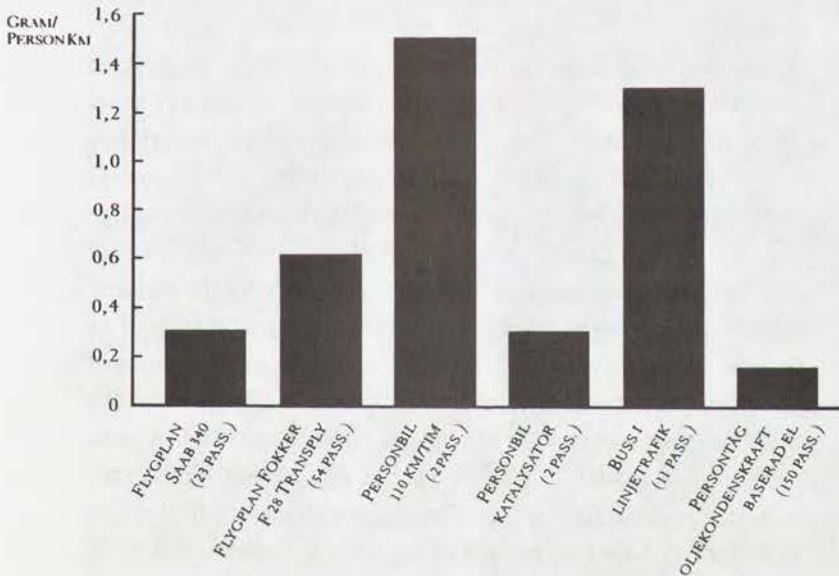
En ökad konkurrens inom flyget kan komma att öka utbudet av flygförbindelser och leda till lägre biljettpriser. Transportrådets beräkningar visar att flygresandet till följd av detta kommer att öka väsentligt jämfört med basprognosen. Olika faktorer kommer givetvis att påverka utvecklingen. Inte minst kan skärpta miljökrav dämpa den utveckling av flyget som prognosticerats.

Tidigare diskussioner om flygets miljöproblem gällde främst bullerstörningar. Detta problem har dock avsevärt minskat genom att de

stora flygplatserna lokaliserats utanför tätorterna och genom en övergång till modernare och tystare plan. Däremot har flygets luftföroreningar till följd av den starka trafiktillväxten kommit att bli ett större problem. Inrikesflyget svarar visserligen bara för ca en procent av utsläppen av kväveoxider och för mindre än en halv procent av utsläppen av koldioxid och kolväten i Sverige. De utgör emellertid ett växande miljöproblem och åtgärder måste vidtas för att begränsa flygets avgasutsläpp. Detta kan ske genom höjda skatter på flygbränsle, något som dock torde få en begränsad effekt, eftersom man då samtidigt även torde komma höja skatten på bensin och diesel. Fordonstrafiken ger liknande luftföroreningsproblem som flyget.

Som framgår av nedanstående figur har moderna flygplan, t.ex. Saab 340, små utsläpp av kväveoxider per personkilometer. De ligger på ungefär lika låg nivå som personbilar med katalysator.

Fig 4.4 Kväveoxidutsläpp för långväga transporter



Ett sätt att minska luftföroreningarna är således att gå över till miljövänligare och bränslesnålare flygplanstyper. Detta arbete har redan inletts. Både Linjeflygs nya Boeing-flygplan och McDonnell Douglas MD 80 är mindre miljöstörande än de Fokker F 28 som hittills använts. Motorerna i F 28 har dessutom modifierats, varvid utsläppen av kväveoxider minskat med 15%, av kolväten med 90% och av koloxid med 75%. Linjeflyg har också nyligen beslutat att byta ut F 28 snabbare än man tidigare hade planerat.

På vissa ortsrelationer, främst korta reseavstånd mellan stora befolkningsskoncentrationer, kan investeringar i snabbtåg i kombination med höjda avgifter för flyget innebära, att flyget förlorar kunder till järnvägen. På det stora antalet ortsrelationer kommer det emellertid inte att vara ekonomiskt möjligt att investera i bättre järnvägsförbindelse, utan flyget kommer att vara tidsmässigt och kostnadsmässigt överlägset.

Som framgår av transportrådets beräkningar kommer flyget att totalt sett öka även i det fall att järnvägstrafiken byggs ut med ännu flera snabbtåg än som finns med i basalternativet. Eftersom tågtrafiken på långa och medellånga avstånd sannolikt även i framtiden på de flesta linjer kommer att drivas som ett monopolföretag är det inte heller säkert att effektiviteten inom SJ kommer att utvecklas lika bra som inom flyget och att satsningen på tåg därmed kommer att slå igenom i lägre biljettpriser. Genom flygets stora flexibilitet och relativt sett låga kostnader för utbyggnad av infrastrukturen har flyget en mycket stark utvecklingspotential. En utveckling av flyget kan bidra till en bättre regional balans i landet. Med flyg är det redan i dag möjligt att på en dag resa mellan nästan vilka orter som helst i Sverige och hinna med en förrättning. Utvecklingen av inrikesflyget och öppnande av nya tvärförbindelser kommer att öka flygets regionalpolitiska betydelse. Fler direktförbindelser skulle svara mot ett önskemål om kortare restider. Ur konkurrenssynpunkt är det angeläget att flygbolagen uppträder som klara konkurrenter till SJ. Det blir då nödvändigt för SJ att förbättra effektiviteten. En utveckling av flyget kan härigenom leda till att även tågresenärerna får lägre biljettpriser.

En ökad internationalisering, kanske med en mycket stark knytning till EG-länderna, kan leda till att Stockholmsregionens geografiska läge inte längre är lika förmånligt. Det skulle ge effekter såväl på det internationella flygnätet med koppling till Sverige som på det inhemska. Tjänsteresandet blir än mer tidskänsligt med stora krav på snabbhet under väg, i terminaler och marktransporter.

Tjänsteresandet till och från Sverige kommer att expandera snabbt med krav på direktflyg till flera platser i Sverige och möjligheter till dagsturer till Europas huvudorter. Även här är utvecklingen i EG och andra länder av strategisk betydelse. För många företag med stort kontaktnät nationellt och internationellt är det lokala utbudet av snabba flygförbindelser en allt viktigare lokaliseringsfaktor. Trafiken till och från Europa kan troligtvis upprätthållas från betydligt fler platser i Sverige än idag.

Privatresandet med flyg tillväxer starkt även inrikes. Det är framför allt snabbhet och säkerhet som är konkurrensfaktorer. Inte minst kommer weekendresor i inhemska resepaket att bli vanliga.

Även skärpta krav på trafiksäkerheten kan komma att få betydelse för flygets framtida utveckling. Säkerheten i den reguljära flygtrafiken är idag mycket hög och det har under 1980-talet bara inträffat tre olyckor. Det går inte att ange en olycksrisk beräknad på svensk statistik, eftersom materialet är så litet. På basis av internationell olycksstatistik beräknas risken i antalet dödade per 100 milj. passagerarkilometer vara 0,08. Detta innebär att det beräknade antalet dödsfall i Sverige är i genomsnitt 2 per år. Flyget är väsentligt mycket säkrare än bil och även säkrare än tåg.

Enligt ICAO-statistik var antalet dödade i flygolyckor exkl. krigshandlingar och sabotage per 100 milj. passagerarkilometer åren 1986, 1987 och 1988: i linjefart 0,04, 0,06 resp 0,04 och i chartertrafik 0,09, 0,00 resp 0,07.

I medeltal för perioden 1982-86 gick det i linjefart i USA 7 miljarder passagerarkilometer på varje omkommen, medan motsvarande siffra i hela världen var 2 miljarder för linjefart och 1,3 miljarder för charter-

trafik. Den svenska målsättningen för flygsäkerhetsarbetet är att standarden skall vara lägst i nivå med den som finns i övriga välutvecklade luftfartsnationer. Som jämförelse kan nämnas att inom vägtrafiken i Sverige transportarbetet bara uppgick till ca 0,1 miljarder passagerare per omkommen totalt. För SJ-passagerartrafik uppgick det till 4 miljarder passagerarkilometer per omkommen passagerare, men bara ca 0,2 miljarder om alla dödade räknas med, dvs. även fotgängare och fordon som kolliderat med tåg. Flyg är således idag betydligt säkrare än bil. Det är i Sverige också säkrare än tåg, i varje fall om alla tågdödade räknas med. Inom flyget har säkerheten succesivt förbättrats och allt talar för att antalet flygolyckor per personkilometer även i framtiden kommer att minska. Skärpta säkerhetskrav bör då leda till att flyget tar trafik från bil och tåg.

5. MARKNADENS NUVARANDE STRUKTUR

5.1 Linjenät och flygföretag

Det inrikes flyglinjenätets utformning framgår av kartor i detta avsnitt. När det gäller primärlinjerna har det varit påfallande stabilt under en lång följd av år. I SAS' nät har endast direktlinjen Stockholm – Kiruna tillkommit under 1980-talet. Linjeflygs nät har byggts upp stegvis, och var i sina huvuddrag färdigt i och med att många linjer med mellanlandningar ersattes med direktlinjer till Stockholm i samband med övergången från propellerplan till jet omkring år 1980.

Sekundärlinjenätet är yngre och har varit underkastat större förändringar, även om somliga linjer varit trafikerade oavbrutet sedan sin tillkomst. Många linjer har tagits upp och sedan lagts ner, ibland för att åter tas upp. De deltagande företagen har också varit underkastade förändringar, som i jämförelse med den totala stabiliteten på primärlinjesidan framstår som snabba och genomgripande. Övertaganden och sammanslagningar av företag har ofta förekommit, och ofta åtföljts av förändringar i linjenätet.

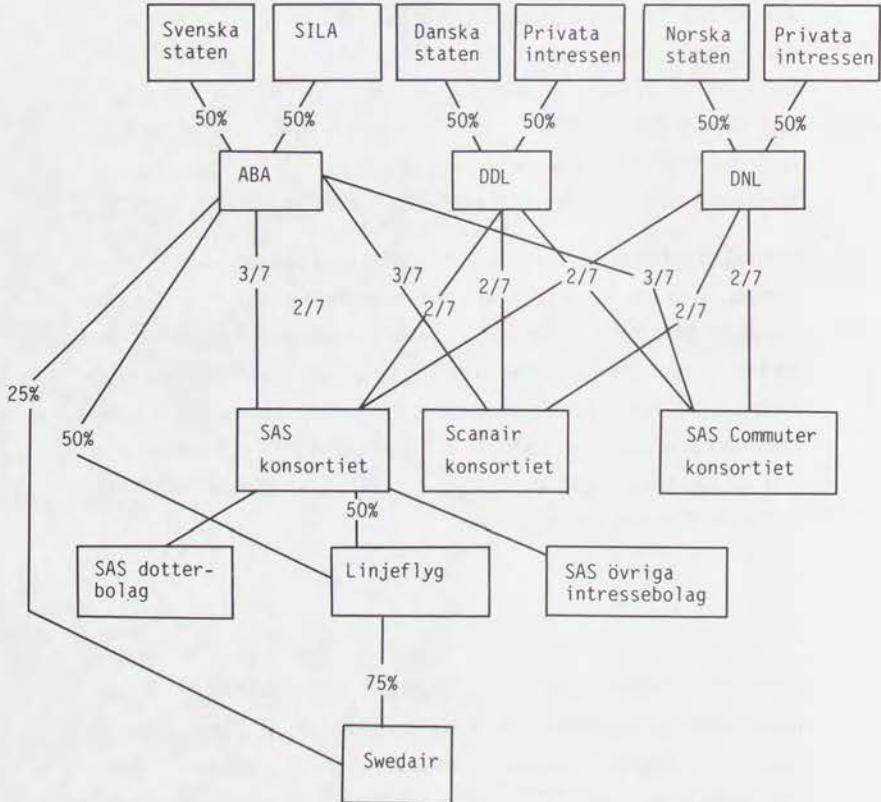
SAS

Konsortiet Scandinavian Airlines System bildades år 1950/51 under medverkan av de skandinaviska regeringarna av AB Aerotransport (ABA, 3/7), Det Danske Luftfartsselskab (DDL, 2/7) och Det Norske Luftfartsselskap (DNL, 2/7). Ägandeförhållandena sammanfattas i fig 5.1. SAS har sedan dess drivit de inrikeslinjer i Sverige för vilka ABA har koncession, dvs. de äldsta och volymmässigt viktigaste linjerna. SAS' andel av totala antalet inrikespassagerare har varit ganska stabilt: mellan åren 1965 och 1978 lägst 39 och högst 45%, mellan åren 1979 och 1988 lägst 35 och högst 39%.

Antalet passagerare per linje år 1989 redovisas i tabell 5.1. Av SAS' linjer är Stockholm – Göteborg den klart mest frekventerade (ca 1,1 milj. passagerare 1988), följd av Malmö (0,9) och Luleå (0,8). Kirunatrafiken är avsevärt mindre (sammanlagt 0,2 milj. passagerare

år 1989 på Stockholm-Kiruna och Luleå-Kiruna).

Fig. 5.1. Ägareförhållanden bland SAS-gruppens flygföretag



Tabell 5.1.

Antal passagerare per linje år1989. (Linjer med över 10 000 passagerare. Preliminära uppgifter enligt luftfartsverkets trafikstatistik, tusental.)

1. Arlanda – Landvetter	1 149
2. Arlanda – Malmö	855
3. Arlanda – Luleå	765
4. Arlanda – Umeå	564
5. Arlanda – Sundsvall	457
6. Arlanda – Visby	409
7. Arlanda – Ängelholm	406
8. Arlanda – Östersund	390
9. Arlanda – Skellefteå	297
10. Arlanda – Karlstad	290
11. Arlanda – Jönköping	279
12. Arlanda – Kalmar	216
13. Arlanda – Växjö	215
14. Arlanda – Borlänge	205
15. Arlanda – Ronneby	192
16. Arlanda – Halmstad	190
17. Arlanda – Kristianstad	186
18. Arlanda – Örnsköldsvik	174
19. Arlanda – Trollhättan	146
20. Arlanda – Kiruna	112
21. Arlanda – Kramfors	95
22. Kiruna – Luleå	86
23. Luleå – Umeå	61
24. Arlanda – Linköping	56
25. Arlanda – Örebro	44
26. Sundsvall – Umeå	43
27. Arlanda – Mora	40
28. Arlanda – Norrköping	38
29. Norrköping – Visby	34
30. Arlanda – Söderhamn/Hudiksvall	30
31. Arlanda – Gävle	26
32. Gällivare – Umeå	25
33. Arlanda – Lidköping	20
34. Arlanda – Skövde	20
35. Gällivare – Luleå	19
36. Vilhelmina/Lycksele – Umeå	16
37. Gällivare – Skellefteå	15
38. Luleå – Sundsvall	15
39. Landvetter – Västerås	14
40. Umeå – Östersund	14
41. Sundsvall – Östersund	13
42. Arlanda – Hultsfred	10
43. Skellefteå – Sundsvall	10
44. Kalmar – Visby	10

De använda flygplanstyperna är olika versioner av McDonnell Douglas DC9/MD80 för 75-156 passagerare. På enstaka turer på Göteborgs- och Malmölinjerna används DC10 (265 passagerare), medan linjen Luleå – Kiruna flygs med Saab 340 (34 passagerare) inhyrda med besättning från Swedair. För att nå en god anpassning mellan utbud och efterfrågan byter SAS på vissa turer kapacitet med Linjeflyg.

Linjeflyg

Linjeflyg AB har verkat sedan år 1957, då det övertog tidnings- och passagerarbefordran från Airtaco AB. Bildandet av Linjeflyg hade sin grund i att en avveckling av det inrikes linjenätet befarades under början av 1950-talet till följd av att flera av SAS' linjer inte hade infriat förhoppningarna. SAS avlämnade år 1955 en plan till kommunikationsministern för utvecklingen av reguljärflyget inom Sverige. Enligt denna måste trafikbehoven på andra relationer än de fyra stamlinjerna (från Stockholm till Luleå, Göteborg, Visby och Malmö) tillgodoses med annan flygmateriel än den som användes på stamlinjerna. Det ansågs lämpligt att denna "sekundär trafik" samordnades med SAS' inrikesflyg, och SAS erbjöd sig att skapa en särskild organisation för den. Resultatet blev bildandet av Linjeflyg, ägt till hälften av SAS' och till hälften av vissa tidningsföretag. (Tidningsintressenternas aktier övertogs år 1964 av ABA, som därmed direkt eller indirekt äger 5/7 av Linjeflyg.) Det nya bolaget fick koncession för trafik på ett antal linjer, däribland de av SAS dittills trafikerade Stockholm – Visby och Visby – Norrköping.

Ändringar och tillägg har från tid till annan gjorts i Linjeflygs linjeförteckning. På vissa linjer med för litet trafikunderlag för att motivera insättande av Linjeflygs tunga flygplan eller där flygplatsens kapacitet är otillräcklig används inchartrade mindre flygplan från Swedair. Linjeflygs nuvarande linjenät visas på kartan i fig. 5.2.

Fig. 5.2. Inrikes primärlinjer april 1990



De största passagerarmängderna befordras på de viktigaste Norrlands-linjerna (år 1989 över 0,6 milj. till och från Umeå, ca 0,5 milj. Sundsvall och 0,4 milj. Östersund). Störst i södra Sverige är linjerna på Visby och Ängelholm (0,4 milj). Små mängder redovisas för de lokala linjerna inom Norrland där trafiken utförs av Swedair. Av de bägge Linjeflyg/Swedairlinjerna till Stockholm uppnådde den från Kramfors inte 0,1 milj. år 1989, medan den från Trollhättan klart översteg denna gräns. Borlängelinjen erfor en snabb ökning när Linjeflygs egna plan ersatte Saab 340, och en liknande utveckling förefaller sannolik om Fyrstads flygplatsplaner förverkligas och Trollhättans flygplats ersätts med en som kan ta emot större plan.

Swedair

Swedair AB bildades år 1975 genom en fusion mellan det statliga Crownair AB och det enskilt ägda Svensk Flygtjänst AB och ägdes fram till år 1989 till 50% av staten och till 25% vardera av ABA och Linjeflyg. Linjeflyg förvärvade år 1989 statens andel, och Swedair är numera ett dotterbolag till detta bolag.

Swedair har bedrivit en mycket mångskiftande verksamhet inom flygsektorn, självt eller genom dotterbolag. Den har omfattat flygoperativ verksamhet med såväl linjetrafik, framför allt för Linjeflygs och SAS' räkning men också i egen regi, taxiflyg, målflygning samt drift av flygplatser och försvarets robotförsöksplats, verkstadsrörelse och agenturverksamhet. Under de senaste åren har flera rörelsegrenar avvecklats och en koncentration genomförts på trafikflyg och flygplatsdrift.

Flygningarna för Linjeflygs räkning har länge utgjort den dominerande delen av Swedairs linjefartsaktiviteter. Flera egna linjer, bl. a. till Västerås och Örebro, lades ner under 1980-talet tills endast Örebro – Köpenhamn återstod. Under år 1988 fick bolaget tillstånd även för Trollhättan – Köpenhamn, Karlstad – Köpenhamn samt Västerås – Tammerfors och Stockholm – Tammerfors. Av dessa lades Trollhättelinjen ner efter en kort tids flygning. Karlstadslinjens till-

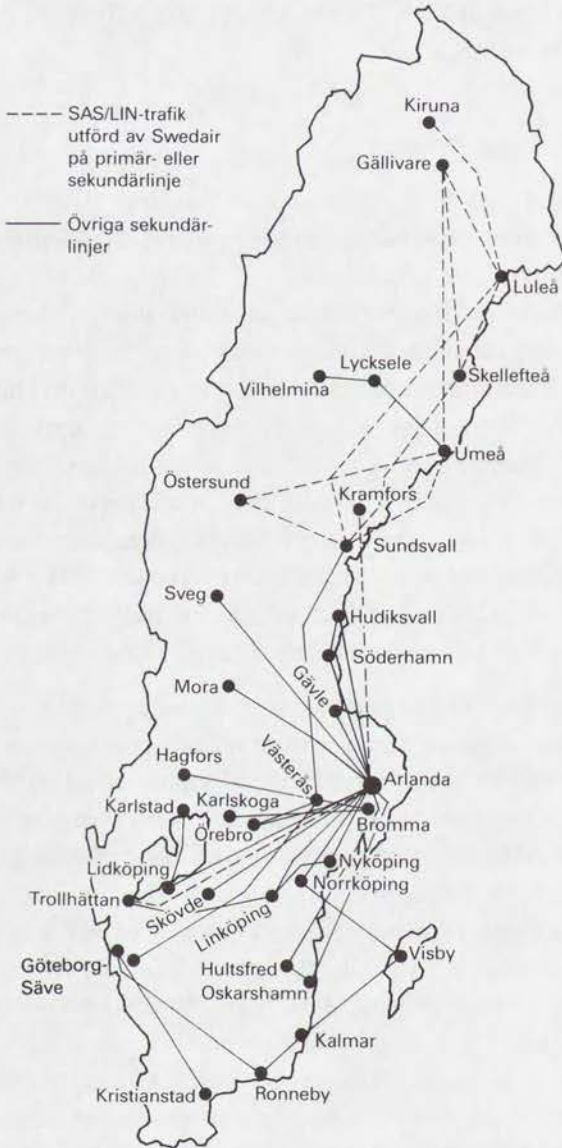
stånd har återkallats på Swedairs begäran och Tammerforslinjerna har ännu inte börjat trafikeras. En ny inrikeslinje har tillkommit under år 1989, Skövde – Arlanda.

Övriga regionalflygföretag

Linjenätet år 1989 och deltagande företag framgår av kartan i fig 5.3. Sekundärlinjerna växte från början fram spontant, men förutsättningarna för lönsam och uthållig drift har ofta visat sig saknas. Från primärlinjeövertagarens sida betraktades de ursprungligen med misstro, och man befarade avledning från de egna linjerna. Så småningom har attityden ändrats och samarbete i olika former etablerats med flertalet regionalflygföretag inom vad som betecknas som Inrikesflyget. Genom samarbete SAS/Linje-flyg-regionalflyg-buss/taxi har flyg transportsystemet under 1980-talet blivit rikstäckande på ett helt annat sätt än tidigare. Under samma tid har regionalflyget varit den mest expanderande delen av ett snabbt växande inrikesflyg. En övergång till gradvis större flygplanstyper har både möjliggjorts av och sedan ytterligare stimulerat ökningen av passagerarantalet.

Under åren 1987-89 har också branschstrukturen undergått betydande förändringar. Förutom Swedairs redan nämnda avskiljande av flera andra verksamhetsgrenar kan nämnas två kapitalstarka intressenters inträde och sammanslagning av företag. Salénia AB övertog verksamheten från AMA-Flyg/Norving i konkurs och bildade Salair AB, som också sedermera övertog Skyways of Scandinavia. Flera av de linjer som dessa företag flugit har man senare övergivit, då de inte bedömts bärkraftiga vid trafik med Saab 340. Rederi AB Gotland övertog först ett mindre bruksflygföretag Avia, som därefter tog över verksamheten från Syd-Aero och från Golden Air Commuter, i sin tur resultatet av en sammanläggning av Golden Air och Örebro Air Commuter. Även Avia har sedermera lagt ner några av de sålunda förvärvade linjerna, men också tagit upp nya. Flera andra av de verkamma företagen har visat en större stabilitet över åren när det gäller linjenätet, men också bland dem har ägarskiftet förekommit.

Fig. 5.3. Inrikes sekundärlinjer april 1990



En viktig fråga för regionalflygets ekonomiska förutsättningar är utvecklingen av den internationella trafiken. Sådan har förekommit i mindre omfattning sedan länge. Naturligen har den mest varit med Danmark, Finland och Norge och till stor del drivits av bolag från dessa länder. Med övergång till större plan ökar möjligheten till utomnordisk trafik, men denna har inte kommit att betyda något ännu. Förändringar i liberaliserande riktning av skandinavisk och övrig europeisk luftfartspolitik kan komma att få stor betydelse i detta hänseende.

Charterflygföretagen

Charterflyget med passagerare domineras helt av utrikes sällskapsreseflygningar. Under rekordåret 1988 flög totalt 1,4 milj. charterpassagerare från svenska flygplatser till utländska destinationer. Inrikes chartertrafik (90 000 resenärer år 1989) är jämförelsevis obetydlig, och det finns därför ingen anledning att här närmare gå in på charterflygverksamheten. Eftersom det finns svenska flygföretag som idag huvudsakligen verkar på chartermarknaden, men som kan tänkas gå in i linjetrafik om tillfälle ges, kommer dessa dock att något beröras.

SAS systerkonsortium Scanair är ett stort charterflygföretag. Av alla passagerare som år 1989 flög från Sverige med sällskapsresecharter svarade Scanair för nästan hälften. Emellertid lär det inte komma att uppträda som konkurrent med SAS inrikes. Linjeflyg bedriver en viss charterverksamhet som komplettering under perioder med låg beläggning i linjetrafiken. Utländska flygföretag (främst danska och norska samt – i ökande omfattning – företag i destinationsländerna) svarar dessutom för en stor del av charterflyget, år 1989 för drygt en fjärdedel.

Transwede AB

Företaget grundades år 1985 och började verksamheten med gamla

plan av typ Super Caravelle. Företaget ägs nu till 52% direkt eller indirekt av Stockholm Saltsjön AB. Övriga ägare är Reso (direkt eller indirekt 32%), företags grundare Thomas Johansson (12%) och det danska charterföretaget Sterling Airways (3%). Transwede har vuxit snabbt och flygplansflottan har moderniserats; den omfattade i början av år 1990 fyra McDonnell Douglas MD83, två MD87 och två Boeing 737-300. Det har snabbt blivit det näst största flygföretaget för charterresor från Sverige. Med bortåt en fjärdedel av sällskapsrespassagerarna år 1989 hade det nästan nått hälften av Scanairs nivå.

Övriga charterflygföretag

Hösten 1989 fanns det 16 flygföretag på listan över företag med tillstånd för "luftfart i icke regelbunden trafik med tunga flygplan", dvs. det som i dagligt tal kallas charter. Av dessa hade åtta också tillstånd till regelbunden trafik. Resterande är antingen i stor utsträckning sysselsatta i frakt- och postflyg eller närmast att betrakta som passagerarflygföretag som använder så stora plan att de hamnar i kategorin "flygning för eget bruk (own-use charter)" i stället för i taxifyget (lätta flygplan med högst 10 passagerare).

5.2 Inrikesflygets samarbetsmodell

Den föregående beskrivningen kan kompletteras med en skildring av det samarbete som SAS, Linjeflyg och de med dem samarbetande regionalflygföretagen utvecklat. Följande framställning grundas på flygförtagets uppgifter, framför allt sådana som Linjeflyg använder för information och reklam. Utgångspunkten för samarbetet är att inrikesflygets uppgift är att förse hela svenska folket med effektiva flygtransporter. Med landets stora utsträckning, avlånga form och ojämnt fördelade befolkning har linjenätet hittills i huvudsak varit ett nav-ekersystem, där navet är Arlanda, flyplatsen för den största befolkningskoncentrationen och landets ekonomiska centrum. Detta kompletteras med separata matarlinjer, främst inom Norrland (se fig

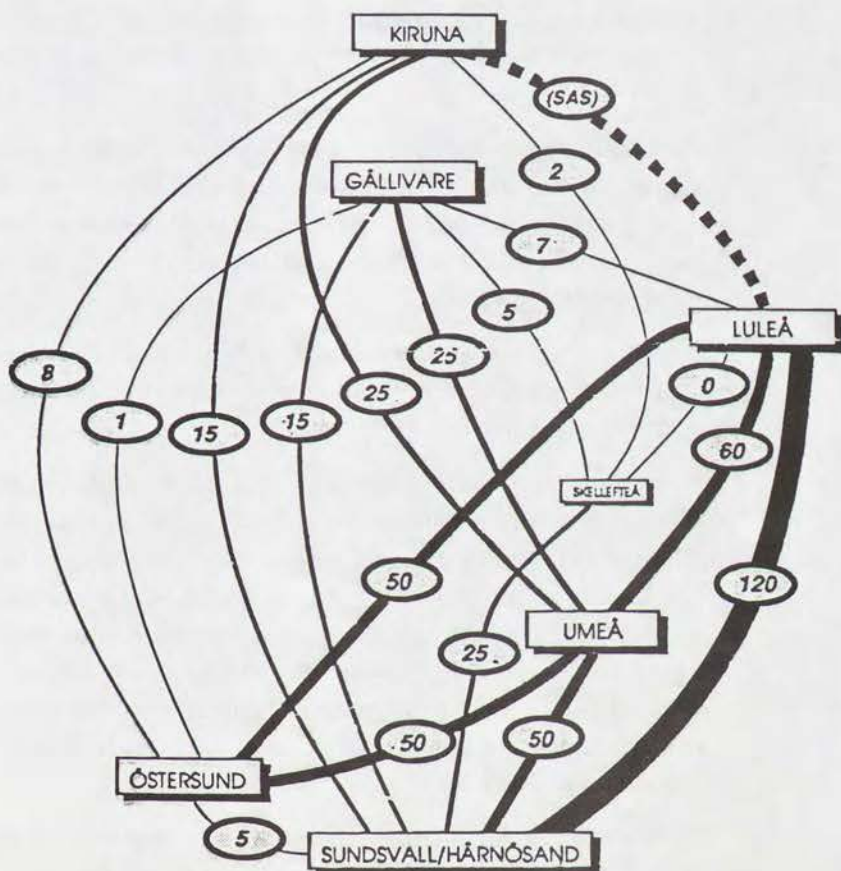
5.4).

Fig. 5.4. Linjeflygs nät inom Norrland 1988

PASSAGERARSTRÖMMAR

15 Antal passagerare per vardag

Totalt 18 ortpar



Källa: Linjeflyg

Med ett fyrtiotal flygplatser täcker inrikesflygets nät landet rätt väl, men alla har ändå inte närmaste flygplats i sin omedelbara närhet. Avståndet till flygplatsen blir dock av mindre betydelse då man har tillgång till en smidigt fungerande marktransportorganisation för resan till och från flygplatsen. "Flygbussen" är på många orter den enklaste och billigaste formen för resor mellan flygplatsen och dess huvudort. Bussresan fordrar ingen förbeställning, men den kan betalas i samband med flygbiljetten. "Flygtaxi" bokas och betalas vid biljettbeställningen och innebär samåkning till fasta priser mellan flygplatsen och orter i dess omland, sammanlagt över 2000. "Flygbil" är hyrbilar som bokas och betalas till fasta priser vid bokning av flygresan.

För affärsreseskunder underlättas bokningen genom ett självboknings-system, där företag med stort resande är anknutna till en resebyrås dator. Bokningen kan användas såväl i samband med förköpta biljetter som för biljettutställning genom resebyrån eller genom biljettautomat på Arlanda flygplats.

Det stora antalet dagliga turer mellan Arlanda och övriga flygplatser ger också de resenärer för vilka Arlanda endast är en bytespunkt stor valfrihet i fråga om restidens förläggning.

Flyget har på ganska kort tid erövrat en betydande del av marknaden för långa inrikes resor. Korta restider, inte bara i luften utan från dörr till dörr, är en väsentlig del av förklaringen härtill. Flygföretagen har haft som mål att göra det möjligt att genomföra en normal arbetsdag var som helst i Sverige och vara hemma igen till kvällen. Detta innebär för alla personliga fördelar. För tjänsteresenärer och deras uppdragsgivare innebär det dessutom att betald arbetstid kan användas till produktivt arbete i stället för resande. I många fall bortfaller övernattningskostnader och traktamenten.

Framför allt det prisdifferentieringssystem som utvecklats sedan slutet av 1970-talet har bidragit till att flyget prismässigt kan vara en stark konkurrent till tåg och bil även för vissa privatresor.

Fig 5.5 Sveriges kommunikationer

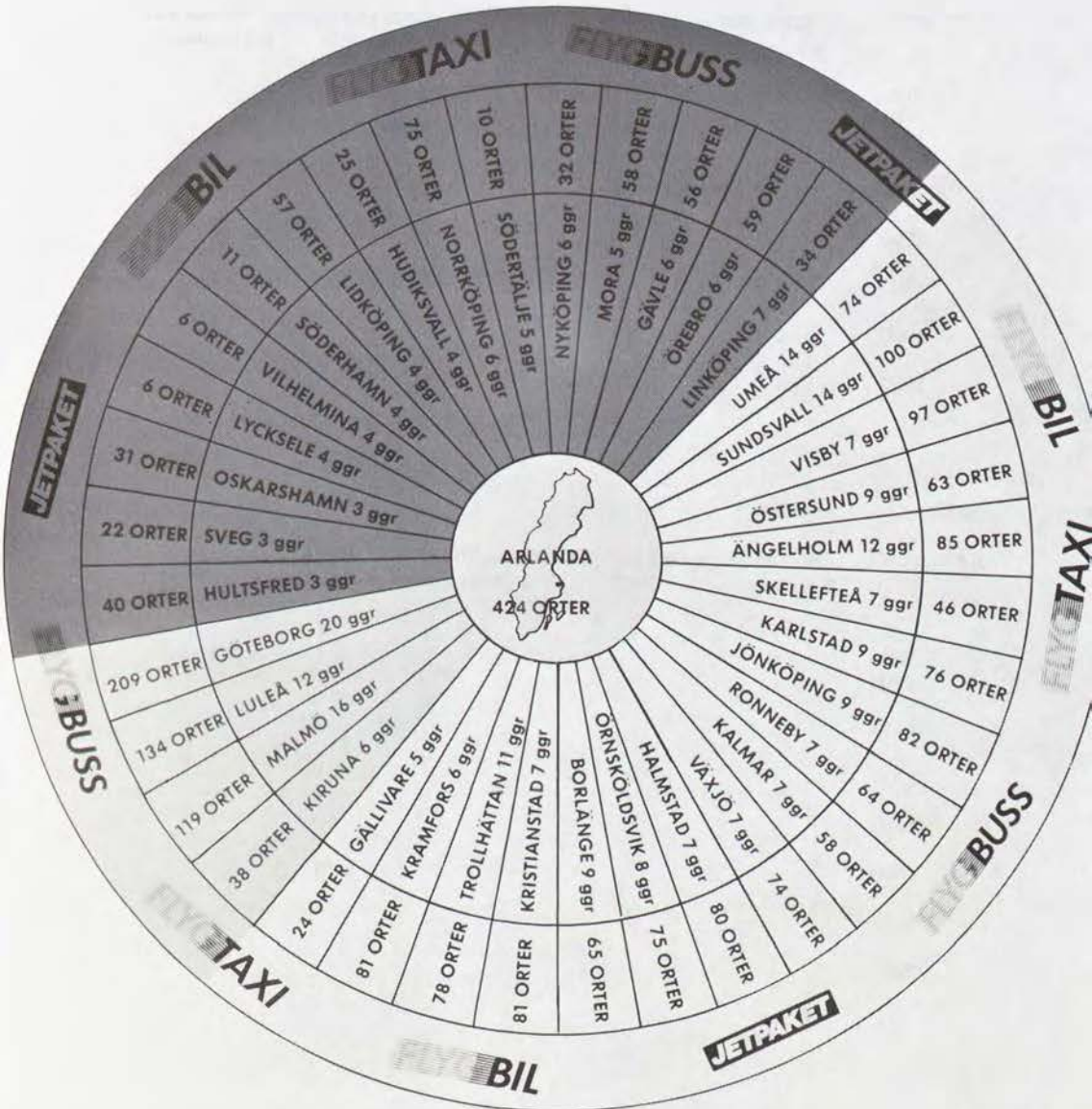


Fig 5.6 Exempel på förbindelser från Karlstad

FRÅN	TILL				
KARLSTAD	STOCKHOLM 45 minuter	LULEÅ 2-3 timmar	UMEÅ 2-3 timmar	SUNDSVALL 2-3 timmar	HELSINGBORG 2-3 timmar
600	✓		✓	✓	✓
700	✓	✓	✓	✓	
800	✓	✓	✓	✓	✓
1000	✓	✓	✓	✓	✓
1200	✓	✓	✓	✓	✓
1400	✓	✓	✓	✓	✓
1600	✓	✓	✓	✓	✓
1800	✓	✓	✓	✓	✓
2000	✓	✓	✓	✓	✓

FRÅN	TILL			
KARLSTAD	MALMÖ 2-3 timmar	KÖPENHAMN 2:40	HELSINGFORS 2-3 timmar	LONDON 4-5 timmar
600	✓	✓	✓	✓
700	✓	✓	✓	✓
800	✓	✓		
1000	✓	✓	✓	✓
1200	✓	✓	✓	✓
1400	✓	✓	✓	
1600	✓	✓	✓	✓
1800	✓	✓	✓	
2000	✓			

Givetvis är det angeläget för flygbolagen att tjänsteresenärens betalningsvillighet resulterar i att de köper normalprisbiljetter. I det under 1980-talet tillämpade systemet har detta uppnåtts genom att alla resenärer kunnat välja mellan tre slags biljetter: normalpris för "svarta avgångar" på de för tjänsteresor mest efterfrågade tiderna, lågpris (70%) för enkelresor på "röda avgångar" under övriga tider och minipris (50%) för tur- och returresor på "röda avgångar" med krav på viss tids bortovaro. Systemet kompletteras med vissa rabatter och lågpriser för barn och medföljande familjemedlemmar, för pensionärer som reser efter klockan 9 och för ungdomar upp till 26 år med obokade biljetter (stand-by). År 1989 infördes dessutom mikropriis, ett extra lågt tur- och returpris med krav på bokning och betalning minst två veckor före avresan och minst en natts bortovaro. Mikropriisplatser finns i begränsat antal på "gröna avgångar".

Fördelningen av Linjeflygs passagerare och passagerarintäkter enligt hittillsvarande system illustreras av följande tabell, avseende år 1986.

Tabell 5.2 Biljettypsfördelning år 1986 Linjeflyg

Biljettyp	Passagerare %	Intäkter %
Normalpris	48,3	70,0
Lågpris	9,7	9,7
Minipris, fullbet	13,9	11,9
Minipris, medf vuxna	7,0	1,5
Minipris, medf barn	5,5	1,0
Pensionär	4,3	1,9
Ungdom	11,3	4,0
	100,0	100,0

Våren 1990 introduceras ett nytt prissystem. Man går nu vidare på den väg som anträdades genom införande av mikropriiser, nämligen att på samma avgångar ha platser tillhörande olika "bokningsklasser", svarande mot de olika pristyperna. Linjeflyg och SAS anser att detta kommer att få positiva effekter för resenärerna:

- Resenärer som vill resa till rabatterat pris kommer att få fler avgångar att välja på.

- Tjänsteresenärer säkerställs platser på alla avgångar.
- Ensamåkande barn får rabatt i alla priskategorier (ej pensionärs- och ungdomspris).

Dessa ändringar av prisdifferentieringssystemet syftar enligt bolagen till att minska de negativa effekterna av vissa nya eller ökande påfrestningar på inrikesflyget: bristande bankapacitet (Arlanda), ökad konkurrens från andra transportmedel (snabbtåg), miljöavgifter, ökade avgifter från luftfartsverket utöver inflationen samt införande av mervärdeskatt på resor.

Ansökan om att få införa det nya systemet innefattade ingen höjning av hittillsvarande priser för de olika biljettkategorierna.

Inrikesflyget erbjuder således idag snabba transporter i hela landet, relativt låga priser och ett utvecklat transportsystem. De tidsbesparingar som flyget erbjuder bestäms inte av tidtabellerna utan av de verkliga ankomsttiderna. Flygets punktlighet är normalt god.

Till bilden av inrikesflygets prestationer hör också den goda flygsäkerheten.

5.3 Flygplatser m.m.

Det flygplatsnät som betjänar det svenska inrikesflyget domineras av de statliga flygplatserna. Luftfartsverket förvaltar och driver 14 av dessa, samt dessutom civila flygstationer på fem av flygvapnets flottiljflygplatser (Luleå, Östersund, Halmstad, Ängelholm och Ronneby). I inrikes reguljärflyg hade den största, Arlanda, 7,91 milj. passagerare år 1989 (av totalt 14,08 milj.). Den minsta förutom Bromma med 11 000 passagerare var Norrköping med 73 000 (av totalt 166 000 inkl. utrikestrafik och charter). Av totalt 8,31 milj. passagerare reste 7,69 milj. eller nära 93% från de av luftfartsverket administrerade flygplatserna.

Resterande 620 000 passagerare (7%) fördelade sig samma år på 23 flygplatser, varav 13 tillhörde kommun eller kommunalt bolag, nio

drevs kommunalt på av flygvapnet ägd flygplats och en var i enskild ägo (Linköping-Saab). Flygvapnets medverkan i driften av de militärkommunala flygplatserna varierar, men är genomgående mindre omfattande än på de flottilflygplatser där luftfartsverket har flygstationer.

Passagerarvolymerna på de största kommunala flygplatserna är större än på luftfartsverkets minsta. Växjö och Borlänge med 214 000 resp. 204 000 var år 1989 de största. Flera små flygplatser hade linjetrafik endast under en del av året. Minst bland de övriga var Karlskoga och Sveg med 5 000 ankommande och avresande inrikespassagerare vardera.

Konkurrenssituationen på flygtransportmarknaden bestäms inte bara av lagstiftning och praxis för koncessionsgivningen och flygföretagens inbördes relationer. Flygföretagen uppträder också som köpare av varor och tjänster. Här intar flygplatsernas start- och landningstjänst och passagerartjänst samt flygtrafikledningens en-routetjänster en särställning, eftersom de är helt nödvändiga och i huvudsak levereras av luftfartsverket och i övrigt av andra flygplatshållare. Vissa tjänster på flygplatserna kan flygföretag själva svara för eller köpa av andra än flygplatshållaren, men i praktiken är antalet leverantörer på varje flygplats av praktiska skäl begränsat till en eller två.

Flygföretagens relationer med sina kunder inskränker sig inte till biljettförsäljning till resenärerna. En stor del av försäljningen sker via resebyråer, vilkas relationer med flygföretagen är avtalsmässigt strikt reglerade. Den tidigare beskrivna utvecklingen mot försäljning av resor från dörr till dörr, inklusive marktransporter, hyrbilsförmedling, hotellreservationer etc. innebär att ytterligare parter kan komma att ingå i marknadsmässiga relationer där förutsättningar för en fri konkurrens inte föreligger.

En strävan att införa ett större mått av konkurrens på persontransportmarknaden kan aktualisera problem också inom denna vidare krets av köpare och säljare. Det gäller i hög grad kapacitetsfrågor. Om det bara finns en leverantör av en tjänst och dennes kapacitet är fullt

utnyttjad kommer nya kunder i en svår situation. Det gäller också prisfrågor, t.ex. flygföretags möjlighet att genom bruttoprissättning hindra resebyråer att konkurrera genom att låta en del av provisionen gå vidare till resenären.

Av alla redan observerade och teoretiskt tänkbara problemområden redovisas i det följande några, som kommittén vill göra till föremål för särskilda överväganden, nämligen fördelningen av start- och landningstider (slots), flygplatstjänster, försäljning av biljetter samt databokningssystem och andra kringtjänster.

5.3.1 Slots

Trängselproblem i flygtrafiken kan uppkomma både i luftrummet och på flygplatserna. Beror de på tillfälliga orsaker får de mötas med i varje särskilt fall beslutade åtgärder, och de resulterande förseningarna får accepteras. Beror de däremot på bristande kapacitet på längre sikt försöker man minimera olägenheterna genom fastställande av olika trafikreglerande åtgärder.

Vid trängsel i luftrummet, något som särskilt kan vara aktuellt över Västeuropa och på leder till de stora semesterområdena kring Medelhavet under sommarmånaderna, tillämpas en flödesreglering. Därvid tilldelas flygningar vissa korta tidsperioder, "slots", under vilka de skall passera in i och ut ur definierade delar av luftrummet. Tilldelningen sker av flygtrafikledningsorganen, vanligen på en dag-till-dag basis. Den eventuella konkurrensproblematik som kan ligga i tilldelningen av detta slags slots behandlas inte i kommitténs överväganden.

När trafiken vid en flygplats växer så att antalet rörelser (starter + landningar) under avsevärd tid uppnår det maximivärde som flygplatsen kan hantera försöker man optimera kapacitetsutnyttjandet genom en motsvarande tilldelning av slots, dvs. vissa i förväg angivna start- och landningstider. Dessa fastläggs för längre tidsperioder, som bestäms av de mellan flygbolagen överenskomna sommar- och vintertidtabellsperioderna. I tabell 5.2 redovisas slot-fördelning på Arlanda

under en vecka sommaren 1990.

Initiativet till införande av slot-tilldelningssystem har, åtminstone i Europa, kommit från de flygbolag som driver internationell trafik. I Sverige är Arlanda den enda IATA-koordinerade flygplatsen. (IATA = International Air Transport Association, flygbolagens internationella organisation.) På en sådan flygplats fungerar en tidtabellskoordinator, som ser till att flygbolagens tidtabellsläggning koordineras så att antalet rörelser per tidsenhet håller sig under det kapacitetstak som flygplatsen anger. På Arlanda utövas koordinationsfunktionen av SAS enligt ett avtal med luftfartsverket. Sedan januari 1989 krävs för flygning till eller från Arlanda en godkänd ankomst- eller avgångstid. För reguljärtrafiken, seriecharter och seriemässigt affärsflyg sker tilldelningen av slots automatiskt genom flygplatsens godkännande av tidtabellen.

Tabell 5.3 Slots på Arlanda under högtrafiktid (peak) och hela dygnet måndag till fredag, enligt sommarprogrammet 1990

<u>Flygbolag</u>	<u>Peak antal</u>	<u>Dygn antal</u>	<u>Peak %</u>
SAS inrikes	209	492	42,5
Linjeflyg + Swedair	675	1 502	44,9
Regionalbolagen totalt	258	540	47,8
därav Airborne	15	29	51,7
Air Hudik	18	48	37,5
Avia	80	176	45,4
Golden Air	26	58	44,8
Holmströms Flyg	34	45	75,5
Nyge Aero	30	58	51,7
Salair	55	126	43,6
SAS utrikes	266	503	52,9
Övriga utrikes	221	609	36,3
SUMMA	1 629	3 646	44,7

<u>Peak-tider</u>			
Måndag	06.40-10.00	16.55-18.00	23.00-23.30
Tisdag	06.40-10.00	16.55-18.00	20.50-21.50
			23.00-23.30
Onsdag	06.40-10.00	17.30-18.50	23.00-23.30
Torsdag	06.50-09.55	17.15-18.50	20.55-21.55
			23.00-23.30
Fredag	08.25-09.25	14.00-21.00	23.00-23.30

Teoretiskt skulle luftfartsverket således kunna besluta om en annan slot-fördelning än vad flygföretagen kommit överens om, men hittills har man aldrig gjort detta. För all annan flygning skall ansökan om slot göras senast tre timmar före beräknad ankomst- eller avgångstid.

Den tidtabellskoordinering som är en förutsättning för tilldelning av slots är en komplicerad och tidsödande process. En stor del av flygningarna till och från t. ex. Arlanda kommer från eller går till andra flygplatser med kapacitetsproblem och ofta betydligt större trafikmängder. Ytterligare svårigheter kan ligga i att vissa turer skall mellanlanda på en koordinerad flygplats, där slots måste finnas tillgängliga både för landning och – efter ett lagom långt markuppehåll – för start. Det är alltså klart att slot-tilldelningen inte kan göras av varje flygplats för sig, utan måste ske inom ramen för ett internationellt samarbete i intim kontakt med flygbolagens tidtabellsläggning.

I praktiken är tidtabellskoordinatorerna vid europeiska flygplatser bundna av de regler som IATA-bolagen överenskommit för fördelningen av slots. Flygplatsen själv kan inte göra mycket utöver att bestämma det maximiantal rörelser som flygtrafikledningsorgan, bansystem m.m. tillåter. På Arlanda är detta för närvarande högst 60 per timme och 114 per tvåtimmarsperiod. Den senare siffran beräknar man på befintligt bansystem kunna höja till högst 118 med nuvarande separation av 3 nautiska mil. Från flygplatsens sida strävar man efter att förbättra insynen i koordinationsprocessen och önskar bättre möjligheter att reagera mot företag som upprepade gånger råkar ut för förseningar som ger ytterligare belastning under högtrafiktid.

Införandet av slot-tilldelning kan givetvis vara en nödvändig åtgärd för att trafiken på en flygplats skall fungera så bra som möjligt trots kapacitetsbristen och trots beroendet av andra flygplatser med liknande problem. Samtidigt kan det innebära särskilda svårigheter för nytillkommande trafikutövare.

Den primära svårigheten är givetvis kapacitetsbristen. Skall en ny operatör komma in under högtrafiktid måste någon annan släppa till av sina avgångs- och ankomsttider. Skulle en stat eller en individuell

flygplats ha egna önskemål om hur en sådan omfördelning skall kunna framtvingas, t. ex. för att gynna konkurrensen, kan dessa komma i konflikt med de av IATA uppställda reglerna. Dessa har kommit till i ett bilateralt reglerat internationellt system, dominerat av de stora nationella bolagen ("flag carriers"), och avspeglar i mycket deras intressen. Dels skall det inhemska bolag som fungerar som koordinator förhindras att tilldela sig själv fördelar på de utländska bolagens bekostnad, dels skall befintliga bolag inte kunna tvingas bort från attraktiva tider av nykomlingar.

Reglerna innefattar därför de s. k. grandfather rights eller "historiska slottider": ett företag som i vintertidtabellen ett år har en avgång kl. 08.00 och regelmässigt utnyttjar denna får behålla den i nästa års vintertidtabell om det så önskar. Detta gör systemet stelt och missgynnar nykomlingar, även om några slots alltid blir lediga för att innehavarna av en eller annan anledning inte anser sig behöva dem längre. Denna stelhet kan innebära att slots kommer att utnyttjas på ett sätt som är orationellt när det gäller att utnyttja den knappa kapaciteten.

5.3.2 Flygplatstjänster

SAS eller Linjeflyg på vissa flygplatser, luftfartsverket på andra svarar normalt för all incheckning, bagagehantering m.m. – "handling" – på resp. flygplats. Endast på Arlanda har andra bolag hand om incheckning m.m.

Frågan om konkurrens inom detta område har nyligen prövats. Sterling Airways klagade hos NO på att luftfartsverket vägrade låta bolaget utföra s.k. passagerarhandling åt Pan Am på Arlanda. Luftfartsverket hade i princip gett SAS monopol på handlingsverksamhet åt reguljärflygbolag, vilket hindrade priskonkurrens och gav SAS insyn i konkurrerande flygbolag. Luftfartsverket menade att av utrymmesskal borde SAS handha handlingen även åt Pan Am. Sterling överklagade också luftfartsverkets beslut till regeringen, som beslöt att Sterling skulle få bedriva den önskade handlingsverksamheten.

Till följd av detta beslöt NO att avskriva ärendet. NO konstaterade i sitt beslut att det såväl i den svenska luftfartspolitiska propositionen 1981/82 som i EG-kommissionens regler fästes vikt vid att det finns alternativa möjligheter för flygbolagen till marktjänst på flygplatser. NO framhöll värdet av prispressande och effektivitetsstimulerande konkurrens i fråga om handlingsverksamheten på Arlanda.

5.3.3 Försäljning av biljetter

Vid förmedling av reseproducenters tjänster (främst resor och hotellogi) erhåller resebyråerna en ersättning (provision), som utgör en viss procentandel av åsatt pris på producenttjänsten. Under år 1989 kan den genomsnittliga provisionen för samtliga resebyråtjänster beräknas till närmare 9%. (I speciella fall kan extra provisioner på ända upp till 40% utgå. Dessa kan även helt eller delvis komma resenären tillgodo.) Det provisionssystem som normalt tillämpas på marknaden för resebyråverksamhet innebär att provisionen för utrikesbiljetter helt skall tillfalla resebyrån, och att ju högre priset är på den förmedlade producenttjänsten, desto större blir resebyråns bruttoöverskott per förmedlad resa eller hotellogi. Detta kan motverka en resebyrås ansträngningar att söka efter det för beställaren förmånligaste resealternativet (inkl. hotellogi).

Prissystemet innebär också att kostnaderna för olika resebyråtjänster inte är synliga för kunden. Dessa kostnader ingår i priset oavsett vilken säljkanal – resebyrå eller direkt av producenten – kunden väljer. I statens pris- och konkurrensverks (SPK) rapport *Resebyråtjänster – marknad, prissättning och konkurrens* (SPK rapportserie 1990:2) pekas på att prissättningssystemet motverkar en priskonkurrens mellan olika resebyråer och även ger resebyråerna en konkurrensfördel vid försäljning av främst affärsresetjänster jämfört med reseproducenternas motsvarande direktförsäljning.

Under senare delen av år 1989 kom resebyråmarknaden att ägarmäsig kraftigt koncentreras. Främst märks samgåendet mellan Travel Management Group (TMG) och SJ Resebyrå. Nya TMG kan enligt

den nämnda rapporten beräknas svara för ungefär hälften av resebyråmarknadens totala omsättning och bli dominerande vid affärsreseförsäljning genom resebyråer. SAS och SJ äger vardera 23% av aktierna i nya TMG. Intäkter från resor producerade av förstnämnda transportföretag inkl. Linjeflyg utgör tillsammans över hälften av den svenska resebyråbranschens totala omsättning, som år 1988 var drygt 14 miljarder kronor.

Nämnda ägarintegration mellan transportföretag (främst SAS och SJ) och resebyråer (främst TMG) kan innebära en risk för att dessa transportföretag vill att "egna" resebyråer i första hand svarar för aktuell reseförsäljning. Den bristfälliga priskonkurrensen inom resebyråbranschen skulle därmed ytterligare försvagas, liksom konkurrensen mellan de två försäljningskanalerna resebyrå resp. direktförsäljning av producenternas resor. Detta kan i sin tur leda till onödigt höga kostnader för resebyråtjänsterna. Med nuvarande koppling mellan resebyråbranschens provisionssystem och priserna på reseproducenternas tjänster innebär det enligt SPK en press uppåt på respriserna. NO har prövat samgåendet TMG/SJR. NOs beslut (1990:43) att inte gå vidare till marknadsdomstolen baserades, förutom på bedömningen av den framtida konkurrenssituationen, bl. a. på vissa åtaganden från SAS' och SJs sida. Bland dessa ingår att ägarförhållandena inte skall medföra diskriminering av reseagenter som konkurrerar med TMG.

Risken för negativa effekter för konsumenterna skulle kunna begränsas om det nuvarande faktiska monopolet för SAS och Linjeflyg avskaffades. Om nya aktörer får möjlighet att tävla med dessa företag om kunderna kan det på sikt bidra till att motverka betydelsen av ägarintegrationen mellan flyg- och resebyråföretag. Detta kan i sin tur öka konkurrensen på resebyråmarknaden. Etablering inom sistnämnda bransch förutsätter dock tillgång till de ledande reseproducenternas databokningssystem.

5.3.4 Databokningssystem och andra kringtjänster

Tillgången till databokningssystem (CRS) är av stor betydelse för

konkurrensen inom flygområdet. Det gäller framför allt i utrikestrafiken där passagerarna normalt inte har tillgång till de olika flygbolagens tidtabeller och där antalet resemöjligheter mellan orter utan direktförbindelser kan vara mycket stort.

Alla stora CRS ägs av flygbolag. Eftersom investeringskostnaden i databokningssystem med global täckning är hög är mindre bolag beroende av att få tillgång till de stora bolagens databokningssystem. Det finns dock då en risk för att systemet utformas så att det ägande bolagets trafik gynnas eller så att beroende på konkurrenssituationen olikformiga avgifter tas ut för anslutning till systemet.

Det finns nu internationella rekommendationer från European Civil Aviation Conference (ECAC) och bindande regler inom EG om hur ett databokningssystem skall vara utformat för att inte diskriminera konkurrerande företag. De innehåller bl. a. regler rörande:

- Alla flygbolags lika rätt till anslutning till bokningssystem
- Rangordning av alternativa avgångar som kan tillfredsställa kundens önskemål
- Systemets tillgänglighet för övriga aktörer på marknaden

Kontraktsvillkor, bl.a. gällande avgifter för anslutning till systemen, mellan systemsäljare och deltagande flygbolag

- Kontraktsvillkor, bl. a. gällande kontraktslängd och uppsägningsmöjligheter, mellan systemsäljare och systemanvändare som resebyråer.

Genom tillämpning av rekommendationerna bör en konkurrensneutralitet uppnås i systemen när det gäller marknadsföring av själva flygresan. Möjligheten att utnyttja systemen för bokning av buss, hyrbil, hotellrum etc. kvarstår dock som konkurrensmedel för de enskilda bokningssystemen och flygföretagen.

6 PRISER OCH RESULTATUTJÄMNING

6.1 Biljettprisernas utveckling

Reguljärflygets biljettpriser – såväl inrikes som utrikes – skall godkännas av luftfartsverket. Priserna på SAS' och Linjeflygs linjer godkänns normalt efter gemensam ansökan från de både företagen. Sekundär-linjeföretagens priser – som i flertalet fall är jämförelsevis högre – godkänns efter individuell prövning.

Inrikespriserna godkänns sedan slutet av 1970-talet som högstpriser, dvs. flygbolagen har rätt att ta ut lägre priser om de finner detta motiverat, t. ex. av marknadsskäl. I samband med prisdifferentierings-systemets införande uttalade luftfartsverket i en skrivelse till Linjeflyg den 12 oktober 1978:

Enligt det för LIN gällande trafiktillståndet skall taxor insändas till luftfartsverket för godkännande. Baspriser, "minipriser" och "särskilda gotlandspriset" har vid varje ändringstillfälle godkänts av verket. De kommersiellt motiverade rabatter på baspriserna som lämnats har däremot inte fastställts. I nu föreliggande fall avser LIN att under vissa tider tillämpa ett annat pris än det godkända, utan att det därför är fråga om att som hittills lämna rabatt med en given procentsats på ett fastställt pris. Luftfartsverket anser därför att de nu meddelade priserna utgör en sådan taxa som skall insändas till verket för godkännande.

I konsekvens härmed har sedan dess lågpriserna godkänts "som högsta pris för biljett med inskränkt giltighet beträffande dag och tid på dagen" och normalpriset som högsta pris för biljett utan sådan inskränkning. När senare "minipriser" och "mikropriser" införts har också dessa kommit att omfattas av verkets tariffgodkännande, men utan att verket underkastat differensen mellan dem och lågpriset närmare granskning. Luftfartsverket har vid prisändringstillfällen också begärt uppgifter om eventuella förändringar av priset på andra lågpriserbiljetter och av rabatter. Detta har skett för att möjliggöra bedömningar av skäligheten i begärda höjningar av normal- och lågpriser, motiverade med kostnadsstegringar. Något formellt fastställande av dessa priser och rabatter äger inte rum. Däremot har det förekommit att höjningar av reglerade priser medgivits på villkor att de oreglerade inte förändras.

Genom bestämmelser i förordningar om prisstopp och vissa andra regeringsbeslut har sedan år 1977 från tid till annan förelegat skyldighet för luftfartsverket att före beslut om godkännande av prishöjningar för flygföretagen samråda med SPK.

Möjligheten att göra en rättvisande beskrivning av prisutvecklingen begränsas av de förändringar som genomförts i prisstrukturer, rabatter m.m. Ett försök att genom exempel beskriva utvecklingen av flygpriserna under perioden 1958-1980, omräknade till fasta priser med hjälp av konsumentprisindex, redovisades av LTU (SOU 1981:12, sid 129 f). Det visas där att prisförändringarna på korta sträckor under den studerade perioden lett till en reell prishöjning, medan det reella priset på medellånga och framför allt långa sträckor under nästan hela perioden låg lägre än år 1958. Det påpekas också att "runda Sverige" – en prisstrukturförändring år 1973 med höjning av kortdistans- och sänkning av långdistanspriser – i ett långt perspektiv inte framstår som en genomgripande förändring. Prishöjningen på korta sträckor var bara en av många som bidragit till en höjning av det reella priset, som nådde sitt maximum år 1976 efter kraftiga bränsleprishöjningar. Prissänkningen på längre sträckor hade föregåtts av tidigare realprissänkningar, men från slutet av år 1973 steg flygpriserna på medellånga och långa inrikessträckor snabbare än konsumentprisindex.

Inrikesprisernas utveckling perioden 1965-88 i relation till konsumentprisindex återges i tabell 6.1. Den baseras på luftfartsverkets beräkning av medelpriset per år av en inrikesbiljett på SAS resp Linjeflyg relaterat till genomsnittligt konsumentprisindex för året. Medelpriset är beräknat med hänsyn till passagerarantalet per linje, och förändringar i fördelningen på resp. bolags linjer kan i princip påverka index. Emellertid är mönstret påfallande stabilt, varför denna påverkan i praktiken är försumbar. Det angivna värdet för "lågpris" från år 1978 avser ett medeltal av de priser som vid resp. tidpunkt betecknats som lågpris eller minipris.

Tabell 6.1 Biljettprisutveckling i relation till konsumentprisindex i svensk inrikes linjefart åren 1965-88.

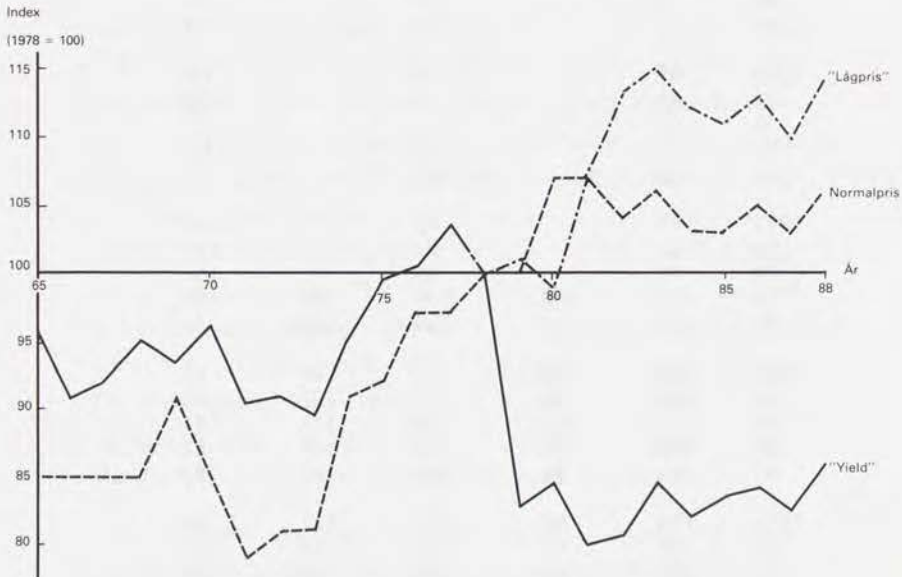
År	Biljettprisindex/konsumentprisindex Index 1978 = 100				Yield/KPI Index 1978 = 100	
	SAS		Linjeflyg		Linjeflyg	
	Normalpris	Lågpris ¹⁾	Normalpris	Lågpris ²⁾		
1965	85		85			96
66	86		85			91
67	90		85			92
68	91		85			95
69	97		91			93
1970	91		85			96
71	84		79			90
72	80		79			90
73	76		81			91
74	86		91			95
1975	87		92			100
76	92		97			101
77	95		97			104
78	100	100	100	100		100
79	100	99	100	101		83
1980	106	102	107	99		85
81	105	98	107	107		80
82	104	101	104	113		81
83	108	100	106	115		84
84	104	98	103	112		82
1985	106	98	103	111		84
86	107	99	105	113		84
87	105	98	103	110		83
88	107	99	106	114		86

¹⁾ 1978 – 81 minipris, 1982 – 88 medeltal av lågpris och minipris.

²⁾ 1978 – 79 lågpris, 1980 – 88 medeltal av lågpris och minipris

Linjeflyg har till utredningen redovisat sin intäkt per betald passage-rarkilometer (yield) för perioden 1965-88. Dessa uppgifter har omräknats till index (1978=100) efter korrigering med samma årsvärden för konsumentprisindex som normal- och lågpriserna. Resultatet redovisas i tabell 6.1 och fig. 6.1. I figuren redovisas även index för Linjeflygs normal- och lågpriser.

Fig 6.1 Inrikespriser för åren 1965 – 1988 i fast penningvärde



Till och med år 1977 är yieldkurvans förlopp snarlikt normalpriskurvans, även om den senare ligger på ett större avstånd under 1978 års nivå. Under denna period var normalpris gällande för en större andel av resenärerna, också om vissa rabatter kunde utgå. Effekten av den första oljekrisen år 1973-74 framgår klart i bägge kurvorna. Introduktionen av prisdifferentieringssystemet skedde med början hösten 1978, vilket medförde ett fall med några procent i yelden trots att normalpriset steg med ungefär lika mycket. Fullt genomslag fick det nya pris- systemet från år 1979, då yelden sjönk med nära 20 procent i reala termer medan den nominella prisnivån låg fast. Samma år inträffade den andra oljekrisen. Priserna steg under de närmaste åren, för att under resten av 1980-talet fluktuera kring en i stort sett oförändrad nivå. Yelden har under hela 1980-talet fluktuerat kring den nivå den sjönk till år 1979, möjligen med en svag tendens till ökning.

För resande som betalar normalpris eller "fullt lågpris" visar tabell 6.1 emellertid följande. Normalpriserna omräknade till fast penningvärde fluktuerade åren 1965-73, hos SAS (genomsnittligt längre resor) snarast med en tendens till minskning under tidigt 70-tal. Den första oljekrisen åren 1973-74 medförde ett klart steg uppåt, följt av ett nytt, mindre steg år 1979, varefter fluktuationerna varit små och oregelbundna. Prisdifferentieringssystemet introducerades år 1978 och var genomfört med de tre nivåerna normal-, låg- och minipris hos både SAS och Linjeflyg år 1982. På SAS linjer har det beräknade indexvärdet varit nära nog oförändrat, medan det hos Linjeflyg steg under några år i början av 1980- talet, för att därefter stabiliseras.

Det måste emellertid observeras att inte alla resenärer betalar normalpris, lågpris eller minipris, utan att det också förekommer en riklig och varierande flora av rabatter och specialpriser, t. ex. för ungdomar, pensionärer, medföljande familjemedlemmar etc. Flygföretagens intäkt per passagerare följer därför inte i detalj utvecklingen av biljettpriserna. Sett på längre sikt har det skett en ökning av andelen passagerare som betalar mindre än normalpris. Under de senaste somrarna har det t. ex. förekommit perioder då alla avgångar varit

"röda", dvs. ingen passagerare har behövt betala mer än "lågpris".

6.2 Biljettprisernas avståndsberoende

Långa flygresor kostar mer än korta, men priset per kilometer är lägre för långa resor. Det är emellertid inte så att ett givet avstånd svarar mot ett bestämt pris efter en enkel formel, t. ex. av typen $\text{pris} = \text{ett fast grundbelopp} + \text{avstånd} \times \text{pris per avståndsenhet}$. En sådan formel var normen vid utformningen av prissystemet "runda Sverige" år 1973, men under följande år har betydande modifikationer införts.

I figur 6.2 redovisas normalpriset hösten 1989 i kronor per kilometer, beräknat efter storcirkelavståndet mellan Arlanda och övriga flygplatser i SAS och Linjeflygs nät. Den heldragna kurvan representerar en matematiskt beräknad utjämning av dessa direktpriser. De streckade kurvorna svarar mot 90 och 110 % av den heldragna.

Några iakttagelser kan göras beträffande priserna på Arlandalinjerna: Samtliga SAS-linjer ligger under genomsnittskurvan, Göteborgslinjen klart under 90%-nivån. De trafikstarka linjerna trafikerade med större flygplan har alltså lägre priser än övriga, men skillnaden är inte stor.

Linjeflygs trafiksvagare och kortare linjer har alltså genomsnittligt något högre priser, men inte heller här är skillnaden särskilt stor. Däremot är spridningen betydande. Att de bägge kortaste linjerna, till Borlänge och Visby, ligger över genomsnittet kan möjligen bero på valet av formel för den utjämnade kurvan. Även i övrigt finns emellertid betydande skillnader. Priserna till Karlstad och Jönköping ligger under 90%-kurvan, och även Sundsvall och Växjö har priser klart under genomsnittet. Övriga ligger alla över genomsnittet för Linjeflyg och SAS sammantaget, Örnsköldsvik och Umeå med över 10%.

Förklaringar till spridningen torde vara två typer av marknadsanpassning vid prissättningen. Linjer med betydande konkurrens från bil och järnväg tenderar att ha låga priser, medan motsatsen ger höga. SAS och Linjeflyg har varit angelägna om att priset för en kortare sträcka

inte skall vara högre än på en längre i samma riktning. Ängelholm och Kristianstad med Linjeflyg skall inte vara dyrare att nå från Arlanda än Malmö med SAS och det skall inte heller vara dyrare till Skellefteå med Linjeflyg än till Luleå med SAS.

Luftfartsverket har i sin prisreglerande verksamhet observerat detta förhållande. I ett prisgodkännande år 1983 påpekade verket:

Denna konkurrensbetingade differentiering har framför allt tillkommit under de senaste åren. Luftfartsverket har inget att invända mot en viss marknadsanpassning vid prissättningen, men anser att det finns skäl som talar mot att den drivs för långt. Främst av regionalekonomiska skäl bör resande som är beroende av korta restider inte tvingas att betala priser som är så höga, att de med fog kan säga sig betala för att hålla flygpriserna nere för resenärer på konkurrensutsatta sträckor – kanske även för dem som är mindre beroende av flygets snabbhet.

Därefter har spridningen inte undergått några större förändringar.

Priserna på sammansatta resor bestäms som summan av hela priset på delsträckan med det högsta priset och 70% av priset på den andra delsträckan. Som framgår av några exempel i figur 6.2 (rutmarkerade) ligger dessa priser, beräknade efter storcirkelavståndet, klart över priset vid direktflygning över motsvarande avstånd. På de allra längsta avstånden (mellan sydligaste Sverige och nordligaste, utanför diagrammet), närmar sig priset det som svarar mot den utjämnade kurvan för enkelresor.

Principerna för prissättning på sammansatta resor har varierat. Före "runda Sverige" tillämpades inom SAS och Linjeflygs nät "Helan och Halvan", dvs. fullt pris på den längre delsträckan, 50% på den kortare. "Runda Sverige" innebar att även sammansatta resor prissattes efter storcirkelavståndet mellan start- och ändpunkten, dock var det alltid högre än för den längsta delsträckan. (Borlänge-Sundsvall via Bromma kostade mer än Borlänge-Bromma, trots det kortare avståndet.) År 1979 återgick man med en hänvisning till önskemål om en mer kostnadsanpassad prissättning till "Helan och Halvan". Priset för den billigare delsträckan höjdes sedan under år 1981 i två etapper till 70% av lokalpriset.

Regionalflygbolagens priser är genomgående högre per kilometer än SAS' och Linjeflygs – en nödvändig följd av den högre kostnaden per passagerarkilometer i trafik med väsentligt mindre flygplan. Vid sammansatta resor med regionalbolag och SAS eller Linjeflyg gav primärbolagen tidigare 30% rabatt på normalpriset på sin delsträcka. Sedan år 1988 tillämpas samma system som inom SAS och Linjeflygs nät. Det innebär att priset bestäms till hela priset för den dyrare delsträckan + 70% av priset för den billigare. (Detta gäller de inom "Inrikesflyget" samarbetande bolagen.)

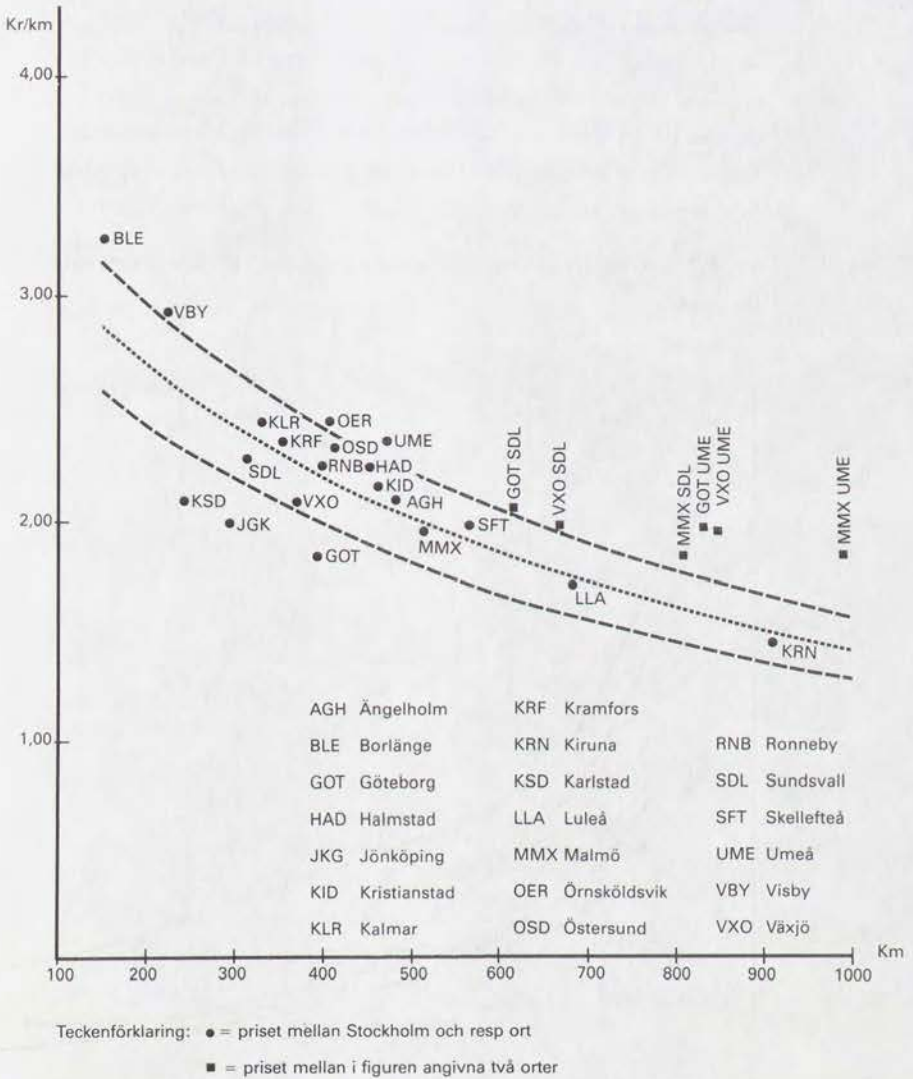
Fördelningen av biljettintäkten för en sammansatt resa mellan de deltagande flygföretagen kan vara en annan än den som tillämpas vid prisberäkningen. (Regionalflygbolagen får regelmässigt tillgodoräkna sig hela lokalpriset, varvid SAS eller Linjeflyg står för de 30% passageraren rabatteras med på den kortare sträckan. Se även avsnitt 6.4.)

6.3 Internationella prisjämförelser

Att göra helt rättvisande jämförelser mellan prisnivåerna inom olika länders inrikesflyg torde vara omöjligt. De data som här presenteras utgör inte ens ett försök till att göra en så heltäckande och ingående beskrivning och analys som skulle vara möjlig. Syftet är endast att något belysa frågan om prisnivån i Sverige i förhållande till den i andra länder är klart skiljaktig. Är den – som Linjeflyg hävdar – klart lägre än i jämförbara länder skulle detta tala för att bibehålla den nuvarande svenska samarbetsmodellen. Är den däremot klart högre skulle det tala för att möjligheten att sänka prisnivån sannolikt föreligger, och att ökad konkurrens bör övervägas som ett medel härför.

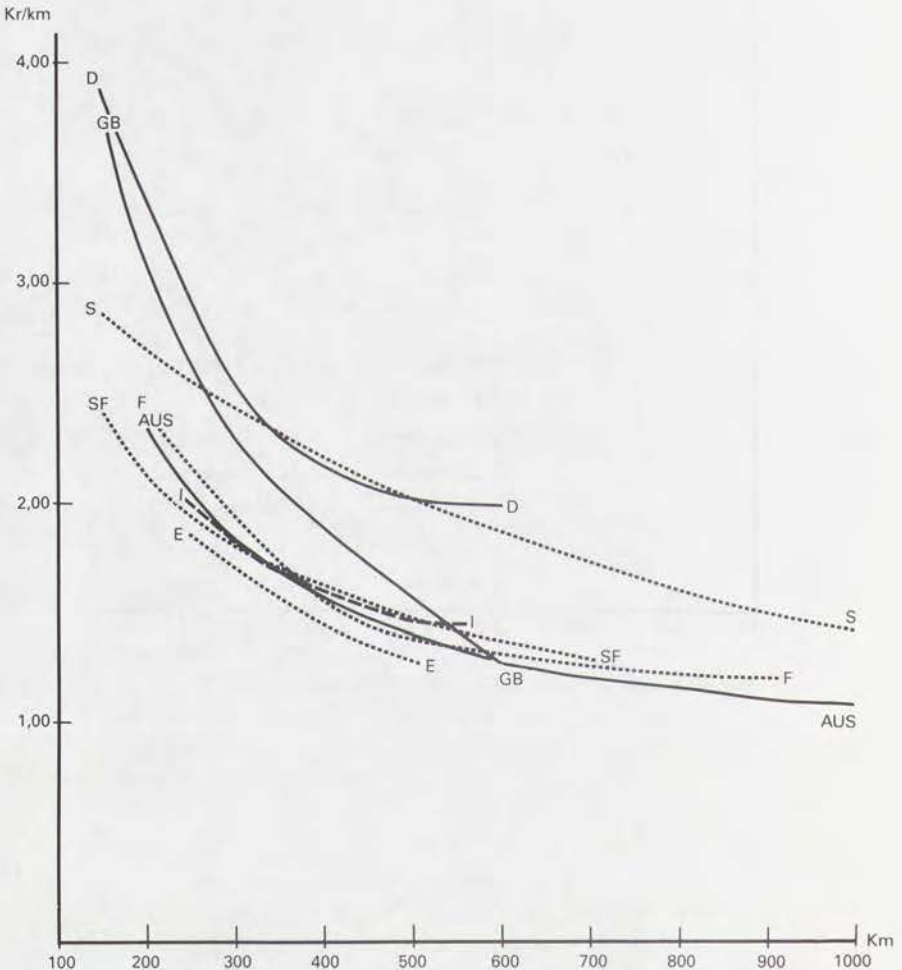
I figur 6.3 återges för Sverige (S) samma kurva för SAS' och Linjeflygs utjämnade enkelpriser som i figur 6.2.. Dessutom finns priskurvor för sex andra europeiska länder samt Australien för samma tid (hösten 1989). Omräkningen till svenska kronor har gjorts efter officiell växlingskurs. Kurvorna grundar sig på normalpriset för resa mellan en huvudflygplats i landet och ett dussintal orter på varierande

Fig. 6.2 Normalpriser per kilometer SAS/Linjeflyg hösten 1989



avstånd enligt ABC World Airways Guide. I vissa fall ligger de faktiska observationerna mycket väl samlade längs en utjämningskurva. Det gäller Australien (AUS), Storbritannien (GB) och Finland (SF). För Frankrike (F) och Italien (I) är spridningen stor, medan ytterligare andra intar en mellanställning liknande Sveriges. Det gäller Västtyskland (D) och Spanien (E). (Utjämningskurvan har i de flesta fall dragits på fri hand. En jämförelse mellan matematiskt beräknade kurvor och frihandskonstruktioner för Sverige och Australien visar inga avvikelser av betydelse när det gäller nivån och kurvans form.)

Fig.6.3 Normalpriser per kilometer hösten 1989 i Sverige och valda länder



Ett försök att med samma metod beskriva prisnivån i Förenta staterna misslyckades helt, då spridningen blev så stor att det inte gick att uttala sig om prisnivå och avståndsberoende. De slutsatser som kan dras härav är att ett större material och mera ingående analys skulle behövas för att medge en jämförelse mellan svenska och amerikanska priser. Därför är också de av Linjeflyg i årsredovisningen för år 1988 redovisade jämförelserna mellan flygpriserna Stockholm-Kalmar och New York-Washington otillräckliga för utsagor om prisnivåerna i oreglerade och reglerade system.

Beträffande priserna i de i figur 6.3 redovisade länderna kan följande konstateras. Kurvorna grundar sig på stickprov av normalpriser, och säger inget om vilka genomsnittliga priser som verkliga betalas. Eftersom lågpriser av olika typer normalt är förenade med restriktioner som gör dem mer eller mindre oanvändbara för den normala affärsresenären, bör de dock ge ett uttryck för vad en sådan passage-rare har att betala.

När det gäller avståndsdegressiviteten, sådan den avspeglas i kurvformen, hör Sverige till länderna med låg degressivitet, men inte särskilt mycket lägre än huvudparten av de redovisade länderna. Storbritannien har genomgående kilometerpriser som starkt avtar med avståndet, medan den kraftigt krökta kurvan för Västtyskland visar stark degressivitet för de kortaste sträckorna och svag för sträckorna om 40-60 mil.

En nivåjämförelse visar att de svenska priserna är klart högre än de i övriga redovisade länder med undantag för Västtyskland och för de kortaste sträckorna i Storbritannien. Typiska svenska priser på de vanligaste sträckorna mellan 40 och 60 mil är ca 2,20-1,80 kr/km, dvs. 880-1080 kr, medan kurvorna för Italien, Finland, Frankrike, Australien och Spanien i samma avståndsintervall är väl samlade kring 1,60-1,30 kr/km. Detta motsvarar 640-780 kr eller drygt 70% av den svenska nivån.

Det går inte att dra alltför långt gående slutsatser av dessa exempel, men det står ändå klart att normalprisresenären i Sverige i vart fall inte har billigare biljetter än i övriga länder. Det är också att märka att

detta inte visar något om priserna på reglerade och oreglerade marknader, eftersom alla är mer eller mindre reglerade.

6.4 Resultatutjämnningen SAS-Linjeflyg

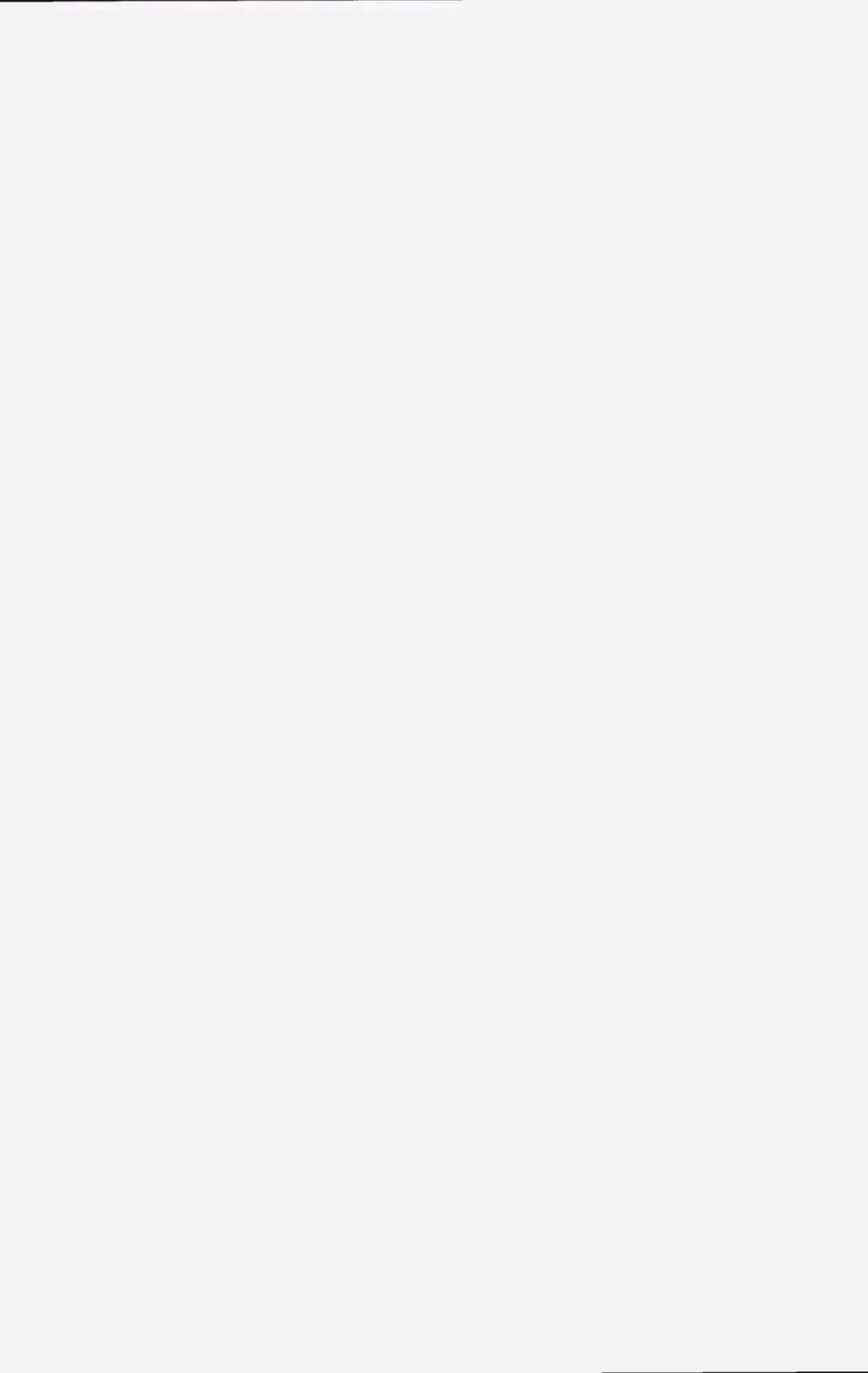
I avsnitt 6.2 konstaterades att SAS' priser är lägre än Linjeflygs, men att skillnaden inte är stor. Detta får ses mot bakgrund av den sedan länge tillämpade resultatutjämnningen mellan de bägge företagen. Som tidigare nämnts finns en ägargemenskap mellan företagen, med svenska staten som en väsentlig ägare genom dess hälftenäggande av ABA. För att uppnå en i rimlig grad enhetlig prisnivå har resultatutjämnning mellan det koncessionsmässigt gynnade SAS och det till linjerna utanför storstadsrelationerna hänvisade Linjeflyg varit ett möjligt medel – en korssubventionering inom ramen för "SAS-gruppen".

Medlen för och omfattningen av denna resultatöverföring har varierat. Under en period från mitten av 1970-talet till senare delen av 1980-talet gick en viktig del genom att två dagliga turer på linjen Stockholm-Luleå flögs för Linjeflygs räkning, mot en ersättning till SAS som väsentligt understeg biljettintäkten. Under senare år har överföringar skett på följande sätt:

- Genom luftfartsverkets avgifter. SAS' fasta avgift i den tvådelade tariffen sätts högre och Linjeflygs motsvarande lägre än vad som svarar mot företagets andel i verkets kapacitetskostnader för betjäning av inrikesflyget.
- Genom prorateringsreglernas utformning. Som beskrivits i avsnitt 6.2 betalar biljettköparen 70% av lokalpriset på den billigare delsträckan av en sammansatt resa. Vid avräkning bolagen emellan för resor som omfattar delsträckor på båda linjer tillgodogörs Linjeflyg alltid hela lokalpriset och SAS belastas med avdraget.
- SAS ersätter Linjeflyg för underskottet på Linjeflygs linje Gällivare-Luleå.

Överföringarna reglerades år 1986 genom en överenskommelse mellan luftfartsverket, ABA, SAS och Linjeflyg, vilken år 1988 förlängdes att

gälla t.o.m. år 1991.



7. INTERNATIONELLA FÖRHÅLLANDEN

7.1 Utländska erfarenheter

Det första steget mot en avreglerad inrikesflygmarknad togs i USA i slutet av 1970-talet. Luftfarten, såväl utrikes- som inrikestrafiken, har av hävd varit strikt reglerad. När den amerikanska inrikesmarknaden avreglerades i oktober 1978 var detta sålunda vid den tidpunkten en unik företeelse. Utvecklingen i USA efter år 1978 har därför rönt stort intresse i omvärlden. Likaledes har avregleringar i andra länder till stor del inspirerats av den amerikanska reformen.

Bakgrunden till avregleringssträvandena har i regel varit en allt mer markerad övertygelse om att även flygsektorn nu är mogen för att i princip kunna tillåtas verka som vilken annan näring som helst. Flygnäringens särställning motiverades tidigare ofta bl. a. med dess speciella krav på högt säkerhetsmedvetande och flygbolagens betydelse för nationella intressen. I såväl USA som Nya Zeeland har avregleringen av inrikesflyget sammanfallit med avregleringar av flera andra näringar, t. ex. lastbilstrafik, bygg- och finanssektorn. Utöver insikten om nyttan av att tillämpa allmänna marknadsstyrningsprinciper har följande motiv anförts för avreglering av flyget.

- * Konkurrensstimulering syftande till nyetableringar
- * Lägre biljettpriser för konsumenterna
- * Förbättrad servicenivå
- * Effektivare flygbolag, vilket på sikt medför ett bättre samhälls-ekonomiskt resursutnyttjande.

Samtliga genomförda avregleringar av inrikesmarknader har än så länge ägt rum utanför Europa. Dock innefattas tre världsdelar i detta avseende, varför det är rimligt att betrakta avregleringssträvandena som en global företeelse. I följande länder har inrikesflygets avreglerats:

1978 USA

1979 Chile

1984 Nya Zeeland

1984 Canada (de facto)

1988 Canada (de jure)

Under år 1990 kommer inrikesflyget att avregleras i Australien. Redan nu har dock flygtrafiken inom vissa delstater (t. ex. Victoria och South Australia), s. k. intra-state traffic, avreglerats totalt.

Även i en lång rad andra länder har inrikesflyget partiellt avreglerats under 1980-talet. Nya aktörer har tillåtits inträda och/eller parallellkoncessioner beviljats i bl. a. Sydkorea, Taiwan, Mexico, Norge, Storbritannien och Västtyskland.

När man jämför resultaten av avregleringar i olika länder måste man ta hänsyn till att längden på den avreglerade eran varierar och att marknadsstorleken är högst skiftande. Den amerikanska marknaden uppgick år 1988 till 420 milj. passagerare och den chilenska till endast 0,7 milj.

7.1.1 Marknadstillträde

Under den reglerade tiden i USA, perioden 1938-1978, tillät inte myndigheterna ett enda nybildat flygbolag av betydelse att träda in på den amerikanska inrikesmarknaden. Sålunda befästes de etablerade företagens position på marknaden. Efter år 1978 behöver ett nytt flygbolag endast visa att man är "fit, willing and able", dvs. besitter nödvändig teknisk operativ kompetens och är amerikanskt. I Nya Zeeland kräver luftfartsmyndigheten likaledes att en presumtiv ny operatör kan bedriva flygverksamhet på ett säkert och pålitligt sätt. Ej heller i övriga länder där en avreglering ägt rum beaktar myndigheterna längre några andra kriterier vid beviljande av nödvändiga trafikrättigheter än de som är säkerhetsmässigt motiverade. I vissa fall har säkerhetskraven för nya operatörer t. o. m. skärpts. Den tidigare rigida prövningen av befintliga flygbolags verksamhet skulle skadas av att nya aktörer kom in på marknaden har avskaffats, vilket skapat väsentligt gynnsammare förutsättningar för nyföretagande.

7.1.2 Företagsstruktur

Över 40 nya jetoperatörer och hundratals regionalflygbolag har trätt in på marknaden i USA efter år 1978. Omsättningen av flygbolag har ökat drastiskt under den avreglerade eran, vilket sålunda även inneburit att ett stort antal flygbolag nödgats gå i konkurs eller på grund av uppköp lämnat marknaden. Avregleringen innebär att f. d. renodlade charteroperatörer och bolag som tidigare endast ägt trafikrättigheter inom en delstat (intra-state airlines) obehindrat kan etablera reguljär trafik utan geografiska begränsningar. Initialt bildades ett flertal helt nya bolag. De nybildade flygbolagens roll på marknaden är dock begränsad. År 1988 var marknadsandelen endast ca 4% av antalet passagerare i inrikestrafiken.

De mest påtagliga strukturförändringarna i USA har under 1980-talet varit konsolidering och strategiska allianser. År 1987 kontrollerade de fyra största företagen 66% och de tolv största 97% av marknaden (andel av betalda passagerarkilometer). År 1978 var motsvarande marknadsandelar 58% respektive 91%. Vidare har regionalflygbolagen i hög grad integrerats i de stora flygbolagens verksamhet genom bl. a. uppköp och samarbetsavtal. Samexistensen med de stora flygbolagen har i regel gynnat regionaloperatörerna. De flesta fusioner har framförallt varit av komplementär karaktär, dvs. att man sökt hitta lämpliga partners för att kunna erbjuda resenärerna ett heltäckande linjenät.

I Canada resulterade avregleringen i att antalet reguljära flygbolag ökade mellan åren 1978 och 1989 från 26 till 52. Konsolideringsprocessen har även i Canada inneburit att de flesta regionala operatörer av betydelse har bundits upp till de två stora dominerande flygbolagen Air Canada och Canadian International.

Även i Nya Zeeland har regionalflygbolagen i viss utsträckning köpts upp av framförallt Air New Zealand. Bolagsstrukturen i Nya Zeeland var unik i förhållande till övriga länder där en avreglering ägt rum, eftersom endast ett flygbolag med jetkapacitet tilläts verka på inrikesmarknaden. Avregleringen har möjliggjort för australiska Ansett att etablera ett dotterbolag på Nya Zeeland. Ansett NZ bedriver sålunda sedan sommaren 1987 inrikestrafik i direkt konkurrens med

det tidigare statliga flygbolaget Air New Zealand på de mest lönsamma sträckorna. I Australien har tre nya företag förberett sig för inträde på marknaden vid den kommande avregleringen. De båda etablerade stora företagen har inlett samarbete med regionalföretag.

Den chilenska marknadsstrukturen har varit förhållandevis stabil även efter avregleringen år 1979. Inga nyetableringar har ägt rum. Det privata flygbolaget LADECO har dock markant kunnat öka sin marknadsandel av såväl utrikes- som inrikestrafiken på det statliga flygbolagets bekostnad.

7.1.3 Linjenät

Den mest framträdande strukturförändringen vad avser flygbolagens linjenät i USA är onekligen framväxten av nav-eker-system (hub and spoke), där den absoluta merparten av bolagens trafik dirigeras via en eller ett fåtal knutpunkter. Före år 1978 dominerade inget flygbolag mer än 20% av antalet avgångar på någon flygplats av betydelse. Idag har marknadskoncentrationen lett till att ett flygbolag kan ha en marknadsandel överstigande 80% på sin hemmabas. De stora flygbolagen har efter år 1978 valt att inte som under den reglerade tiden fortsätta att trafikera ett stort antal mindre samhällen, utan här har trafiken övertagits av regionalflygbolag som besitter en för ändamålet bättre anpassad flygplansflotta.

Den kanadensiska linjenätsstrukturen har inte nämnvärt förändrats på grund av avregleringen. Fler delsträckor har idag mer än en operatör. Alla delar av Canada har fått en förbättrad servicenivå. Flygbolagens linjenät är av nav-eker-typ. I Chile och Nya Zeeland har inte utvecklingen resulterat i en ökad benägenhet att bilda nav. Mest utmärkande för den nyazeeländska marknaden är det påtagliga kapacitetstillskottet. Antalet tillhandahållna säten från Auckland till Wellington ökade med 60% från början av 1987 till maj 1989, dvs. efter att ett nyetablerat bolag trätt in på marknaden. Antalet avgångar per vecka ökade med 87% på nämnda sträcka och med hela 136% på sträckan Christchurch-Wellington.

7.1.4 Biljettpriser

Före avregleringen var biljettpriserna i samtliga länder underställda myndighetsprövning. Avregleringen resulterade i att prissättningen blev ett av de främsta konkurrensmedlen mellan flygbolagen.

Utvecklingen i USA utmärktes av att biljettpriserna under framförallt de första fem-sex åren generellt sett sjönk och att utbudet av rabatterade biljetter ökade markant.

Detta gäller framförallt linjer med hög konkurrensintensitet. Däremot har biljettpriset på flera lågintensiva rutter ökat, oftast på grund av avsaknaden av konkurrens. I en studie från The Brookings Institution (1986) hävdas att prisutvecklingen i kombination med andra effektivitetsstimulerande åtgärder efter år 1978 har lett till kostnadsbesparingar för konsumenterna om ca 6 miljarder USD per år.

Mellan åren 1978 och 1988 föll biljettpriserna realt med 21%. The Federal Trade Commission beräknar att resenärerna därigenom sparat omkring 100 miljarder USD uttryckt i konstant penningvärde. Biljettpriserna var redan före år 1978 fallande och avregleringen innebär de facto inget trendbrott i detta hänseende.

Under hösten 1988 steg biljettpriserna åter, och prisstegringen fortsatte i början av år 1989. Därefter sjönk priserna under sommaren till föregående års sommarnivå, för att under hösten åter stiga liksom under 1988. Totalt sett innebar åren 1988-89 närmast stagnerande priser. Över 90% av resenärerna nyttjar dock någon form av rabattbiljett, varför även en kraftig höjning av normalpriserna egentligen inte blir lika kännbar för konsumenterna. Rabatter för stamkunderna (frequent-flyer programs) har också etablerats för att genom förmåner förmå resenären att alltid välja samma flygbolag.

Prisutvecklingen i de övriga länderna är sämre analyserad, men i såväl Canada som Nya Zeeland har biljettprisutvecklingen varit positiv ur resenärens synvinkel. Framförallt har utbudet av rabattbiljetter ökat.

7.1.5 Regionalpolitiska aspekter

Principen om en avreglerad marknad har i vissa fall kombinerats med fortsatta federala subsidier till glesbygdstrafiken. Rädslan för att mindre samhällen i USA skulle riskera att förlora all flygtrafik i en avreglerad marknadssituation föranledde myndigheterna att via det s.k. EAS-programmet (the Essential Air Service Program) garantera över 300 samhällen fortsatt trafik genom bidrag till de flygbolag som åtog sig att ombesörja trafiken. Avsikten var att bidragen skulle upphöra år 1988, men EAS-programmet har senare förlängts. Den totala kostnaden för subsidieverksamheten har dock minskat.

I Canada har flygtrafiken i de nordliga glesbefolkade delarna inte släppts helt fri, men parallellkoncessioner på en viss linje tillåts, om den tidigare koncessionsinnehavaren inte lider skada genom att ytterligare ett företag öppnar trafik. Vid koncessionsprövningen ankommer det på det befintliga företaget att visa att man lider skada. Ingen utslagning av mindre orter kan påvisas i Canada. Ej heller i Chile eller Nya Zeeland har avregleringen resulterat i en sämre trafikförsörjningssituation för mindre orter, trots att praktiskt taget inga statliga stödformer existerar. I Australien har inte några vägande regionalpolitiska skäl anförts mot den planerade avregleringen.

7.1.6 Service

Erfarenheterna från flera länder är att när två bolag började konkurrera om kunderna resulterade detta i att ett flertal nya servicekoncept lanserades. På den nyzeeländska inrikesmarknaden kom t. ex. servering av varm mat ombord, införande av "businessclass", inrättande av "business-lounger" på de större flygplatserna, täckta bryggor från terminal 147 byggnaden till flygplanet och möjlighet till s.k. "valet-parking". Samtliga dessa innovationer hade det tidigare monopolföretaget ansett vara obehövliga.

Utvecklingen i USA är inte lika entydig. De flesta nya bolag som bildades efter år 1978 valde att penetrera "no-frills"-segmentet, dvs. att inte tillhandahålla resenärerna någon nämnvärd service, utan i stället

locka med låga priser. Exempel på motsatsen finns dock. Vissa nya aktörer marknadsförde en renodlad förstaklassprodukt. Generellt sett har dock inte avregleringen resulterat i någon serviceförbättring i USA. Speciellt under slutet av 80- talet har klagomål riktats från bl. a. konsumentorganisationer om att standarden på flygmaten är undermålig. Detta i kombination med ett ökat antal förseningar, förkomna väskor m.m. har lett till att kritiken mot flygbolagens servicenivå gentemot flygresenärerna intensifierats.

7.1.7 Säkerhet

All tillgänglig statistik visar att antalet dödsoffer inte har ökat i något land där en avreglering av inrikesflyget genomförts. Tvärtom är antalet dödsfall i flygolyckor i relativa termer lägre i USA perioden 1978-88 än tioårsperioden före avregleringen. Däremot har antalet olyckstillbud ökat i USA under 80-talet, vilket massmedierna missvisande framställt som att det blivit farligare att flyga. Statistiken ger dock ej belägg för detta. Kapacitetsproblemen i luftlederna och på vissa flygplatser är ett än så länge olöst problem i USA. Många av de observerade problemen kan härledas till att när inrikesmarknaden tillväxte i rask takt satsades ej tillräckligt på förbättringar av infrastrukturen kring flyget, såsom flygledarutbildning, flygledarsystem, flygplatsutbyggnad, nya landningsbanor etc. Bristen på tillgängliga start- och landningstider leder även till att det blir svårare för presumtiva aktörer att komma in på de mest lönsamma marknaderna. Även i Canada är kapacitetsproblemen på vissa flygplatser besvärande. Övriga länder har inga nämnvärda problem i detta avseende. I en bilaga ges en mera utförlig redovisning av utländska erfarenheter.

7.2 Avregleringen inom EG

EGs konkurrensregler kom under en lång tid att inte tillämpas på luftfarten (liksom inte heller på sjöfarten), trots att de i princip gäller alla näringar. Under 1960- och 70-talen kan man knappast tala om luftfartspolitik för EG. Först år 1983 antogs ett direktiv rörande luft-

fart. Detta behandlade den gränsöverskridande regionaltrafiken och syftade till att underlätta öppnandet av nya linjer.

Beslutet att förverkliga den inre marknaden år 1992 har givit den luftfartspolitiska debatten i EG en helt ny dimension. Direktiv om att avlägsna tekniska, fysiska och fiskala hinder innebär att luftfarten inte kan lämnas utanför den harmoniseringsprocess som för närvarande pågår inom EG.

I december 1987 antog ministerrådet fyra luftfartspolitiska beslut: två förordningar om konkurrensreglernas tillämpning inom flygområdet, ett direktiv om tariffer och ett beslut om kapacitetsfördelning och marknadstillträde.

Direktivet om tariffer innebar bl. a. följande nyheter: kriterier för bedömande av priser, en förlikningsprocedur för det fall parterna inte kommer överens, två zoner för rabattpriser (65-90% resp 45-65% av normalpris, beroende på bokningsvillkor). Det ger flygbolagen rätt att få prisansökningar behandlade, även om dessa inte har överenskommit med andra bolag (inom IATA eller bilateralt). Direktivet utsäger klart att enbart det förhållandet att ansökan gäller ett pris som är lägre än vad som gäller för andra bolag på samma sträcka inte är skäl för ett underkännande.

Den traditionella 50-50-regeln, dvs. att två länders flygbolag skall dela lika på antalet offererade sittplatser, ersattes med en kapacitetsram 45-55 och fr. o. m. oktober 1989 med 40-60.

Genom 1987 års direktiv underlättades möjligheten till "multiple designation", dvs. att i bilaterala luftfartsavtal utpeka mer än ett flyg företag från vardera landet som skall utföra trafiken. "Multiple designation" skall första året vara möjlig på linjer om minst 250 000 passagerare per år, andra året på linjer med minst 200 000 passagerare och tredje året på linjer med minst 180 000 passagerare. Vidare möjliggörs nya linjer mellan storflygplatser och regionala flygplatser även om linjesträckningarna ej inkluderas i existerande bilaterala avtal. Ett flertal flygplatser är dock undantagna på grund av kapacitets-skäl eller andra skäl. Under vissa villkor kan femte-frihets-trafik tillå-

tas inom EG. Luftens femte frihet innebär rätt att flyga passagerare, frakt och post från ett främmande land till ett annat, på turer som påbörjas eller avslutas i flygplanets hemland. Villkoren är bl. a. att trafiken mellan främmande länder utgör maximalt 30% av bolagets årskapacitet på den aktuella linjen och att en av de två flygplatserna är en regionalflygplats.

Beslutet att definitivt slå fast att även luftfarten skall omfattas av Romtraktatens konkurrensregler är principiellt avgörande för den fortsatta luftfartspolitiska utvecklingen inom EG. Undantag ifrån konkurrensreglerna för vissa typer av samarbetsavtal mellan flygbolagen får beslutas av kommissionen, och i juli 1988 fattades beslut om s.k. gruppundantag ("block exemption"). Dessa undantag, som är beroende av särskilda villkor, omfattar avtal mellan bolagen rörande koordinering av tidtabeller, insatt kapacitet, intäktsdelning, tariffer, samarbete inom de databaserade reservationssystemen och marktjänst. Beträffande databaserade reservationssystem har ministerrådet beslutat om särskilda regler, "code of conduct".

Huruvida 1987 års luftfartspolitiska beslut ledde till påtagliga konkurrensbefrämjande effekter inom EG-flyget är synnerligen tveksamt. Kommissionens utvärdering publicerad sommaren 1989 indikerar att effekterna fram till juli 1988 varit högst begränsade. Det automatiska tariffgodkännandet inom zongränserna har inte nyttjats nämnvärt. Biljettpriserna har mer eller mindre följt inflationen. *Flera nya linjer har dock tillkommit.*

I juni 1989 lade EG-kommissionen fram ytterligare förslag till liberalisering av flyget. Bl. a. aviseras följande förändringar.

* "Block exemption" kan även innefatta inrikestrafiken; avser bl. a. fördelningen av "slots".

* Kapacitetsfördelningen i inbördes trafik mellan två länder (tredje/fjärde-frihets-trafik) skall från 1 den oktober 1990 tillåtas vara 67,5-32,5%, och från den 1 april 1992 75-25%. Den interregionala trafiken med plan ej överstigande 100 säten undantas och står utanför kapacitetsregleringen.

* Nya regionala linjer konkurrensskyddas i *tre* år, dvs. skydd mot marknadsintrång av konkurrent med större plankapacitet under en treårsperiod.

* "Multiple designation" mellan två orter skall av medlemsland tillåtas under det första året på linjer överstigande 140 000 passagerare föregående år och efter ett år på linjer överstigande 100 000 årspassagerare föregående år.

* Fri "combination of points" så att sjätte frihetstrafik kan genomföras avseende tredje/fjärde-frihets-trafik mellan alla flygplatser. (Det innebär att trafik mellan två främmande medlemsstater med mellanlandning i hemlandet tillåts.)

* Femte-frihets-trafik tillåts ta 50% av årskapaciteten på den tredje/fjärde-frihets-linje som femte-frihets-trafiken anknyter till. Begränsningen avser ej trafik med plantyper understigande 100 säten.

* Det gällande systemet med två tariffzoner föreslås avskaffat. I stället förespråkas inrättandet av "double disapproval", dvs. priser godkänns automatiskt om inte bägge staternas myndigheter underkänner dem. "Predatory" eller "excessive pricing" (under- resp överprissättning) tillåts ej. Endast EG-flygbolag tillåts agera prisledare.

* De internationella relationerna betonas i förslaget. Kommissionen aviserar tankar om en gemensam luftfartspolitik gentemot tredje land. Konkurrensreglernas tillämpning på inrikes- och tredjelandstrafiken skall prövas. Likaledes föreslås kommissionen få rätt att föra konsultationer och medla i konflikter mellan EGs konkurrensregler och medlemsstaters avtal med tredje land.

I december 1989 fattade ministerrådet ett principbeslut om "double disapproval" och att helt avskaffa kapacitetsregleringen. Om principbeslutet omvandlas till ett formellt beslut innebär det i praktiken en fri prissättning.

Ministerrådet kommer att i juni år 1990 fatta beslut om kommissionens förslag till avreglering av flyget. Därefter kommer ytterligare förslag att läggas fram. Målsättningen är att skapa en gemensam flyg-

marknad inom hela EG-området före utgången av 1992, men det är inte säkert att flyget till dess kommer att vara helt avreglerat.

En konsekvens av kommissionens ursprungliga förslag är att det inte längre skulle gå att gynna ett bolag i ett land på andra bolags bekostnad, varken i det landet eller i andra EG-länder. Detta skulle betyda att SAS' företrädesrätt från Danmark måste upphöra. Företrädesrätten är ju en av grundstenarna för SAS' tillkomst, för att få erforderligt trafikunderlag i Skandinavien. Ansluter sig Norge och Sverige till EGs luftfartspolitik gäller detta även oss. Att observera är vidare att kommissionen pekat på att ågardiskriminering gentemot andra EGländers medborgare inte får förekomma. Detta påverkar en annan hörnsten, nämligen SAS' ägarkonstruktion.

I februari år 1990 lade kommissionen även fram ett förslag till liberalisering av fraktflyget samt ett förslag om gemensamt EG-agerande och luftfartsförhandlande gentemot tredje länder jämte ett förslag till förhandlingsmandat för förhandlingar med EFTA-länderna. Mandatförslaget siktar till en förhandling med alla EFTA-länderna. Mandatet möjliggör dock separat avslut med ett eller flera EFTA-länder, i första hand en norsk-svensk uppgörelse med EG. De andra EFTAländerna har flera faktorer med i bilden som försvårar uppgörelsen med EG. Den nu inledda EES-processen förefaller göra det mindre sannolikt att separatförhandling med vissa EFTA-länder kommer till stånd.

KOMMITTÉNS ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

8. FÖRSTÄRKT KONKURRENS I INRIKESFLYGET

8.1 Allmänna utgångspunkter

I kapitel 2 har kommittén diskuterat betydelsen av en effektiv konkurrens. Bl.a. framhålls att konkurrensen är ett medel för ökad produktivitet och effektivitet i företagen. På en marknad med fungerande konkurrens finns hela tiden en drivkraft hos företagen att söka vara bättre än sina konkurrenter. De företag som inte är tillräckligt effektiva tvingas lämna marknaden. Vinnare på en marknad med fungerande konkurrens är i första hand konsumenterna, eftersom konkurrensen befrämjar effektivitet och prispress hos säljarna på marknaden.

I ett företag som inte utsätts för något konkurrenstryck – dvs. hos en monopolist – finns risk för att företaget inte fäster samma vikt vid en kontinuerlig översyn av resursutnyttjandet och förbättring av effektiviteten, eftersom sådana förbättringar inte är nödvändiga vare sig för att överleva eller för att uppnå en tillfredsställande lönsamhet. Ett sådant företag kan kompensera kostnadsupptrivande brister i effektiviteten med prishöjningar. Det kan också finnas risk att monopolföretaget utnyttjar sin ställning genom att ta ut så höga priser som marknaden tål, i syfte att skaffa sig vinster som inte hade varit möjliga i en situation med fungerande konkurrens. Vidare finns det risk för att monopolisten behandlar sina kunder dåligt eller gynnar vissa kunder.

Näringsfrihet och konkurrens är huvudprinciper i svensk näringspolitik. Avsteg härifrån gäller främst för viss offentlig eller av det offentliga reglerad verksamhet. Enligt vår uppfattning måste det finnas mycket starka motiv för ett sådant avsteg.

Vi har tidigare redogjort för hur inrikesflyget är reglerat i Sverige samt för den internationella utvecklingen mot ökad konkurrens även

vad gäller reguljär persontrafik. Vidare har konstaterats att frågan om avreglering av inrikesflyget har varit föremål för överväganden i flera trafikpolitiska utredningar.

I 1988 års trafikpolitiska beslut angavs att det övergripande målet för samhällets trafikpolitik skall vara att erbjuda medborgarna och näringslivet i landets olika delar en tillfredsställande, säker och miljövänlig trafikförsörjning till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad. I fråga om trafikpolitikens inriktning angavs bl. a. att konsumenterna skall ha så stor valfrihet som möjligt när det gäller utnyttjandet av olika trafikmedel. Vidare angavs att de regelsystem som styr transportproduktionen skall utformas så att en effektiv konkurrens mellan olika trafikutövare och transportlösningar främjas.

För inrikesflyget gjordes dock ett markant avsteg från den allmänna inriktning mot avreglering som 1988 års trafikpolitiska beslut ger uttryck för. Som motiv för att bibehålla SAS' och Linjeflygs monopol angavs att de två företagens linjenät ger en god nationell täckning samtidigt som de erbjuder ett frekvent utbud på i princip samtliga relationer. Härigenom erhålls en trafik med god tillgänglighet. Båda företagen driver dessutom trafiken med enhetliga flygplanstyper med i princip likvärdig standard. Genom det hittillsvarande samarbetet har det också varit möjligt att förena kraven på relativt enhetliga biljettpriser för resenärerna med rimlig lönsamhet för företagen.

Som ytterligare motiv angavs att SAS och Linjeflyg står inför en omfattande och kostnadskrävande förnyelse av sina resp. flygplansflottor och att ett annat trafiksystem än dagens koncessionerade med trafiken uppbyggd kring ett nav-ekersystem självklart skulle få konsekvenser för flygbolagens val av flygplan och för ekonomin i verksamheten. En utveckling mot ett splittrat linjenät baserat på mindre flygplan ansågs medföra uppenbara nackdelar.

Enligt vad vi funnit finns det inget stöd för antagandet att en avreglering skulle leda till ett splittrat nät baserat på mindre flygplan. Erfarenheten från länder med fri inrikes flygtrafik visar tvärtom att denna i högre grad än tidigare byggts upp i form av nav-ekersystem.

Kommittén har istället funnit flera starka motiv för en avreglering. (Se avsnitt 8.2.) En utgångspunkt för kommitténs överväganden är att de övergripande målen för trafikpolitiken enligt 1988 års trafikpolitiska beslut skall ligga fast. Vid en avreglering måste således en god nationell täckning och tillgänglighet samt en säker och miljövänlig trafikförsörjning kunna tryggas. För att bibehålla och utveckla ett samlat nät med god tillgänglighet och standard kan i vissa delar av landet ett regionalpolitiskt stöd behövas för att säkerställa trafiken. Däremot anser kommittén inte att det finns anledning att som ett absolut villkor för en avreglering hålla fast vid nuvarande kravet på enhetliga flygplanstyper med i princip likvärdig standard och kravet på enhetliga biljettpriser. Dessa krav är nämligen inte direkt relaterade till de övergripande trafikpolitiska målen. Dessutom föreligger i dag betydande skillnader mellan SAS/Linjeflygs och regionalbolagens priser på jämförbara avstånd.

8.2 Motiv för en förstärkt konkurrens

Kommittén har enligt sina direktiv bl. a. som uppgift att särskilt analysera konkurrensförhållandena inom reglerade sektorer och föreslå åtgärder som ökar konkurrensen.

I 1988 års trafikpolitiska beslut angavs att inom regleringssystemets ram en mera liberal tillståndsprövning tillämpats för sekundärflyget än för primärflyget. Inriktningen för sekundärtrafiken angavs vara att stimulera till initiativ, framsynthet och konkurrens. En sådan konkurrens förutsattes leda till en strukturrationalisering mot större och effektivare företag. Det angavs att kravet på storskalighet inte fick drivas så långt att branschen fräntas sin mångsidighet och dynamik. Erfarenheter sades nämligen tyda på att den förda politiken med ringa statlig styrning av sekundärflygets utveckling medfört en stark trafikökning och åtskilliga initiativ till marknadsutvidgning och serviceförbättringar.

Förslag om en omprövning av regleringen av inrikesflyget framlades i början av år 1989 för regeringen av statens pris- och konkurrensverk

(SPK), näringsfrihetsombudsmannen (NO) och luftfartsverket. Dessa förslag föranleddes av en ansökan till regeringen från Transwede Airways AB om linjefartstillstånd på sträckorna Sundsvall – Göteborg, Göteborg – Luleå, Luleå – Stockholm och Östersund – Stockholm.

SPK anförde i en promemoria den 7 februari 1989 bl. a. att ett ökat konkurrenstryck för inrikesflyget bör ge positiva effekter på flygets effektivitetsutveckling och gynnsamt påverka prissättningen till konsument. I vissa fall skulle restiderna bli kortare. Konkurrenten mellan tåg- och flygtrafiken skulle också öka, vilket inom båda trafikgrenarna skulle motverka biljettprishöjningar.

NO redovisade i en skrivelse den 9 mars 1989 ett konkret förslag som syftade till att visa hur en ökad konkurrens kan uppnås utan att negativa följder samtidigt uppstår för konsumenter i trafiksvaga regioner. Förslaget innehöll följande punkter:

- * Parallella koncessioner tillåts försöksvis på trafikstarka rutter.
- * På dessa rutter tillåts kapacitets- och priskonkurrens.
- * På rutter där övergång mellan flygplan i dag erfordras och där den sammanlagda restiden kan förkortas avsevärt bör tillåtelse ges att starta direkttrafik för det bolag som så önskar.
- * På rutter där det idag inte finns någon trafik bör tillåtelse ges att starta trafik för det bolag som så önskar.
- * Anbudsupphandling bör tillämpas på sådana rutter som i dag är företagsekonomiskt olönsamma men där statsmakterna av regionalpolitiska skäl vill att trafik upprätthålls.
- * En konkurrensneutral avgift bör införas på reguljär inrikes flygtrafik för att täcka kostnaden för statlig subventionering av regionalpolitiskt motiverad flygtrafik.

Luftfartsverkets yttrande den 28 mars 1989 över Transwedens ansökan innehöll dels en analys av ansökningen i relation till gällande koncessionspolitik, dels en redogörelse för vilka skäl verket funnit för en

omprövning av denna politik. Samtidigt anfördes att en sådan omprövning inte bör leda till brådstörtade åtgärder, även om den skulle leda till beslut om ett ökat inslag av konkurrens. Det linjesystem som byggts upp i skydd av regleringen bör inte raseras. Om förändringar i regelsystemet skulle genomföras måste det säkerställas att flyget även fortsättningsvis kan fullgöra sin regionalpolitiska uppgift. Den fastställda ambitionsnivån för flygsäkerheten måste vidare gälla även om ytterligare företag får inträde på marknaden.

Regeringen avser att avvakta konkurrenskommitténs betänkande innan ställning tas till Transwedes ansökan.

Under de senaste åren har några företag gjort betydande ekonomiska satsningar på sin flygverksamhet. De har hyrt in, köpt och tecknat optioner på moderna och miljövänliga flygplan. Företagen har intressanta planer för att utveckla verksamheten i Sverige eller – om inte det går på grund av regleringar – utomlands.

Kommittén anser att de argument som i 1988 års trafikpolitiska beslut anfördes för en liberalare tillståndsgivning för sekundärtrafiken även bör gälla för primärtrafiken, där förutsättningarna för konkurrens, lönsamhet och dynamik på många linjer är bättre.

På samma sätt som sekundärlinjetrafiken bör ges möjlighet att expandera inom den marknad som hittills varit förbehållen primärtrafiken bör det vara möjligt för flygföretag med tunga jetplan verksamma på chartermarknaden att vinna insteg inom linjefarten. I andra länder finns talrika exempel på detta, både inom internationell och inrikes luftfart. I ett avreglerat system är detta lika naturligt som att Linjeflyg sedan gammalt sysselsätter plan och besättningar i chartertrafik, t. ex. under veckosluten.

SAS' och Linjeflygs nuvarande trafiksystem kritiserar, trots framgångsrika marknadsanpassningsåtgärder, fortfarande för att vara alltför produktionsorienterat. Monopolsystemet och koncentrationen till Arlandanavet ger inte den valfrihet för konsumenterna som eftersträvas i 1988 års trafikpolitiska beslut. Punktlighet och service har också kritiserats av en del företrädare för resenärerna. En avreglering

av inrikesflyget skulle leda till en mera konsistent trafikpolitik med mera likvärdiga förutsättningar för olika trafikutövare.

Motiv för att nu aktualisera en avreglering av inrikesflyget i Sverige är, förutom utvecklingspotentialen för regional- och charterföretag, bl.a. den internationella utvecklingen, trafikens tillväxt, krav på flexibilitet och krav på effektivitet.

8.2.1 Den internationella utvecklingen

Som redovisats i kap. 7 har det i flera länder i västvärlden genomförts olika former av avregleringsåtgärder. Erfarenheterna av dessa är i huvudsak positiva. Inom EG pågår arbete med avreglering av i första hand trafik mellan EG-länderna men även av inrikestrafiken.

Inom Västeuropa är biljettpriserna väsentligt högre än inom Nordamerika. I betydande grad avspeglar detta ett högre kostnadsläge, men det finns starka skäl för att anta att detta i sin tur beror på bristen på konkurrens.

EG:s målsättning är att skapa en fri, stor marknad för varor och tjänster före utgången av år 1992. Inom flygområdet har harmoniseringsarbetet, som tidigare redovisats, hittills gått långsamt. Ett första steg mot en fri marknad togs år 1987 och ett andra steg har nyligen föreslagits av EG-kommissionen. Det är dock inte sannolikt att detta förslag på alla punkter nu kommer att genomföras. Man måste dock räkna med att flygtrafiken successivt kommer att avregleras och att på sikt en helt fri marknad kommer att etableras i Västeuropa.

Målet för den svenska integrationspolitiken är att uppnå ett så nära samarbete med EG som möjligt inom alla områden utom det försvars- och säkerhetspolitiska. Inom flygområdet har ett viktigt steg tagits genom att förhandlingar på basis av 1987 års beslut har begärts med syfte att få gemensamma bestämmelser för EG- och EFTA-området.

En avreglerad flygmarknad i Västeuropa är från svenska utgångspunkter särskilt viktig, eftersom Sverige har en vid geografisk utsträckning och ett perifert läge i Europa. Låga avgifter och hög ser-

vicenivå inom flyget har stor betydelse för det svenska näringslivet, särskilt för de expansiva tjänstesektorerna.

Sverige eftersträvar ett nära samarbete med EG inom bl. a. transportområdet. Det krävs därför att även det svenska inrikesflyget avregleras i minst lika stor omfattning som inom de ledande EG-länderna.

Mellan avregleringen av inrikesflyget och utrikesflyget finns ett nära samband. Man måste utgå från att EG vid en fullständig avreglering av all flygtrafik inom EG inte skulle låta Sverige få tillgång till den stora västeuropeiska marknaden om vi inte samtidigt öppnar vår hemmamarknad för konkurrens.

Huvudfrågan är enligt vår mening således inte om inrikesflyget i Sverige skall avregleras utan hur och i vilken takt. En linje är att avvakta utvecklingen i Västeuropa och avreglera på det sätt och i den omfattning som behövs för att uppnå en nära anslutning till EG. En annan linje är att liksom i t. ex. Storbritannien och Västtyskland redan nu påbörja avreglering av inrikestrafiken för att härigenom allmänt förbättra Sveriges position i EFTA/EG-samarbetet och för att successivt vänja de svenska företagen vid konkurrens.

I takt med att flyget avregleras i Europa kommer SAS' företrädesrätt framför andra skandinaviska flygföretag på linjer mellan Skandinavien och kontinenten att upphöra. Utländska företag kan då tänkas komma att vilja etablera direktlinjer mellan orter i Sverige och naven i de egna företagens internationella trafiksystem. Med hänsyn till överbelastningen på flera av storflygplatserna i Europa är det även tänkbart att nya linjer med mindre plan öppnas mellan Sverige och mindre flygplatser på kontinenten. För det svenska näringslivet i de berörda regionerna kan sådana nya förbindelser öka möjligheterna att vara med i den ekonomiska integration som nu äger rum i Europa. Samtidigt kommer fusioner och samarbete mellan företag över gränserna sannolikt kraftigt att öka behovet av nya sådana flygförbindelser. Den ekonomiska integrationen kan även antas komma att öka behovet av nya direktförbindelser med mindre plan mellan orter i Sverige och de nordiska grannländerna samt på sikt även med andra Östersjöländer. Med ett sådant framtidsperspektiv framstår det som

önskvärt att konkurrenskraftiga svenska flygföretag nu utvecklas, så att svenska företag kan ta hand om en skälig andel av den nya trafiken när flyget i Europa avregleras.

8.2.2 Trafikvolymen

Vid uppbyggnaden av det moderna trafikflyget efter kriget var det motiverat att ge ABA och sedermera SAS en prioriterad ställning på den svenska marknaden och låta utvecklingen ske under reglerade former. Vid denna tidpunkt rådde en brist på civila flygplan och på grund av låga trafikvolymerna saknades förutsättningar för en reell konkurrens. Från år 1957 utbyggdes emellertid linjenätet av Linjeflyg och bara under de senaste 25 åren har trafikvolymen i inrikesflyget mer än tiofaldigats och uppgår nu till drygt 8 000 000 passagerare per år. SAS och Linjeflyg bedöms nu ha en så stark ställning på marknaden att de kan tåla konkurrens, utan att de övergripande trafikpolitiska målen behöver eftersättas.

Vid sådana trafikvolymerna finns det goda förutsättningar att ytterligare differentiera utbudet med avseende på service och biljettpriser för att tillgodose olika segment av marknaden. De internationella erfarenheterna är att man fått ett mera varierat utbud efter en avreglering

8.2.3 Ökad flexibilitet

Nuvarande monopolsystem ger teoretiskt möjlighet att bygga upp ett optimalt trafiksystem för att möta ett visst prognosticerat trafikbehov. Erfarenheterna inom flygområdet och andra samhällssektorer visar dock att monopolsystem i praktiken ofta leder till höga kostnader och ett utbud som dåligt tillgodoser konsumenternas önskemål. Vid snabba förändringar på marknaden kan trögheter uppstå vad gäller anpassning till ändrade behov. Erfarenheterna i Sverige är att SAS och Linjeflyg under olika perioder inte haft resurser för att klara sina koncessionsåtaganden, utan har måst lägga ut trafik på inhyrda svenska och utländska bolag.

Ett konkurrenssystem där nya företag eller linjer kan skapas och avvecklas efter marknadens behov är mera flexibelt än ett monopolsystem. Nya företag är sannolikt mer benägna att sätta in nya tvärförbindelser vid sidan av det hårt belastade Arlandanavet om marknads-mässiga förutsättningar för detta bedöms finnas. Inverkan härav kan dock inte beräknas bli så stor att utbyggnadsbehoven på Arlanda nämnvärt påverkas inom överskådlig tid. Behovet av den tredje banan kvarstår alltså.

8.2.4 Krav på effektivitet

Effektiviteten i flygverksamheten kan mätas på olika sätt, t. ex. kostnad per betalande passagerare eller platskilometer. En hög effektivitet ger förutsättningar för låga priser.

SAS och Linjeflyg anser att man utnyttjar sin flotta och personal effektivt och att man genom prisdifferentieringssystemet fått en hög kabinfaktor och ett högt kapacitetsutnyttjande. Jämfört med de regionala bolagen har SAS och Linjeflyg lägre biljettpriser på sträckor med ungefär samma distans. Linjeflyg har även jämfört sina biljettpriser med priserna på några sträckor inom USA och konstaterat att de svenska priserna ligger betydligt lägre. SAS och Linjeflyg anser att det svenska inrikesflyget är bland de effektivaste i världen.

Vi anser att det inte är rättvisande att jämföra SAS' och Linjeflygs biljettpriser med regionalflygets, eftersom SAS och Linjeflyg på motsvarande avstånd i regel har ett större passagerarunderlag och därmed möjligheter att sätta in större och mera ekonomiska plan. Jämförelsen med enstaka linjer på den amerikanska marknaden är osäkra, eftersom priserna varierar kraftigt på olika sträckor. Dessutom måste hänsyn tas till skillnader i service vad gäller t. ex. möjligheterna att med kort varsel få biljett till en viss tur.

Av kapitel 6 framgår att SAS' och Linjeflygs priser ligger på ungefär samma nivå som biljettpriserna för inrikesflyget i andra länder. Det finns företag som har en högre prisnivå och det finns företag som har en lägre. Som konstaterats tidigare har dock biljettpriserna under

1980-talet ökat något mera än konsumentprisindex trots vidtagna åtgärder och trots att ökade volymer borde ha medfört stordriftsfördelar.

De internationella erfarenheterna av avregleringar är att dessa lett till en ökad effektivitet som kommit konsumenten till del genom lägre priser eller bättre service.

8.3 Möjliga effekter av en avreglering

Det är svårt att bedöma effekterna av en avreglering fullt ut, eftersom vi inte vet vilka åtgärder de nuvarande flygbolagen på marknaden och eventuellt nya företag kommer att vidta. I det korta perspektivet kan följande effekter uppkomma på bolags- och linjestrukturen, biljettpriser och service samt säkerhet och miljö.

8.3.1 Effekter på bolags- och linjestrukturen

När det gäller flygtrafikförsörjningen av de mest betydande ortsrelationerna finns det anledning att anta att SAS och Linjeflyg kommer att ha kvar sin dominerande ställning, och försöka att upprätthålla minst samma turtäthet som idag, samt att ytterligare något eller några företag kommer att starta trafik. Denna konkurrens kommer sannolikt att leda till lägre priser, ett ökat utbud av rabatter och en mera varierad service. Särskilt gäller detta om SAS och Linjeflyg – eventuellt i samband med en upplösning av ägarsambandet – beslutar sig för att konkurrera på samma linjer. Temporärt kan en överkapacitet uppstå på dessa linjer, men lägre priser och olika marknadsföringsåtgärder som konkurrensen framtvingar kommer troligen att leda till ett ökat resande med flyg. Under alla förhållanden kommer konkurrensen relativt snabbt att leda till att utbud och efterfrågan bringas i jämvikt.

Vid en avreglering är det på linjer med ett relativt litet underlag risk för att, om ett företag tar upp konkurrensen med ett redan etablerat, båda företagens beläggning och lönsamhet blir dålig. Om inte förut-

sättningar finns för ett ökat resande med flyg på en sådan linje kan "priskriget" komma att leda till att något av företagen får dra sig ur spelet.

Denna anpassningsprocedur kan vara förenad med vissa kostnader. Med hänsyn till de betydande ekonomiska resurser som SAS och Linjeflyg har är det inte troligt att nya företag i någon större utsträckning kommer att försöka att konkurrera på linjer där något av dem i dag upprätthåller trafik men där trafikunderlaget inte ger utrymme för två företag.

Vid en avreglering är det vidare troligt att trafik öppnas på nya linjer. Nya operatörer kan väntas pröva möjligheten att etablera bärkraftig trafik på tvärförbindelser, vilket skulle kunna innebära en viss avlastning av Arlanda. De hittillsvarande koncessionshavarna har, bl. a. i det ovannämnda Transwede-fallet, motsatt sig en sådan utveckling av linjenätet.

På de allra svagaste linjerna föreligger normalt inte risken för överetablering, men ett etablerat företag kan finna lönsamheten otillfredställande och dra sig tillbaka, med negativa effekter för trafikförsörjningen som följd.

Friheten att lägga ner olönsam trafik är naturligtvis ingen nyhet i ett avreglerat system. Visserligen innebär koncessionerna trafikplikt i det nuvarande systemet, men ett företag kan välja att frånträda en koncession och lägga ner trafiken med kort varsel. Genom det system av korssubsidiering inom företagen och resultatutjämning mellan SAS och Linjeflyg som är ett huvuddrag i "den svenska modellen" har emellertid en hög grad av stabilitet kommit att råda i primärnätet, samtidigt som förlusterna på de linjer som drivs med inhyring av plan och besättningar från Swedair täcks med intäkter från de lönsamma linjerna. Om prispressen i ett avreglerat konkurrenssystem blir effektiv kommer denna stabilitet att rubbas. Att i förväg bedöma omfattningen av de ändringar i utbudet som kommer att ske är knappast möjligt. SAS och Linjeflyg har väl upparbetade marknader på linjerna till och från Stockholm. I ett avreglerat system måste det innebära en stor konkurrensfördel att kunna erbjuda resor på ett

integrerat nät. Chanserna att nuvarande primärnät blir bestående även i ett avreglerat system bör därför vara goda.

Det har hävdats att den olönsamma trafiken inom Norrland inte kan fortsätta utan statliga insatser. För att säkerställa en tillfredsställande turtäthet, servicenivå och prisnivå föreslår kommittén att ett särskilt regionalpolitiskt stöd ges, och att staten upphandlar tjänster från flygföretag som åtar sig att utföra vissa transportuppgifter till lägsta kostnad. (Se avsnitt 10.6.) Det konkurrensmoment som förefaller ha saknats vid SAS' och Linjeflygs inhyrning av Swedair skulle härigenom få göra sig gällande.

Korssubventioneringen för den trafik inom Norrland som Swedair utför för SAS och Linjeflygs räkning är i storleksordningen 90 milj. kr/år. Vi bedömer att kostnaden avsevärt skulle kunna begränsas vid en konkurrensupphandling, finansierad genom ett regionalpolitiskt bidrag antingen över statsbudgeten eller, enligt NO:s förslag, genom en särskild avgift på inrikesbiljetter. SAS och Linjeflyg anses i flera avseenden vara välskötta företag. De har vidtagit en rad förbättringar, bl. a. samordning av utrikes- och inrikestrafiken genom flyttningen till Arlanda och utveckling av rabattsystem och flygtaxi/hyrbilsystem. En avreglering i Sverige skulle därför sannolikt inte få lika dramatiska effekter som i t. ex. USA och Canada, där det före avregleringen inte fanns något bolag med motsvarande dominerande ställning. SAS och Linjeflyg bör komma att kunna bibehålla sitt trafikutbud, men detta kommer att kompletteras med trafik från nya bolag. Konkurrensen kommer att tvinga SAS och Linjeflyg att ytterligare anpassa sig efter kundernas krav och önskemål.

Enligt vår bedömning kommer således SAS och Linjeflyg att kunna upprätthålla nuvarande nav-eker-system med Arlanda som centrum, medan nya företag kommer att försöka att etablera konkurrerande nav-eker-system med t. ex. Göteborg, Malmö eller Sundsvall som centrum. Hur detta kommer att lyckas beror på i vilken utsträckning resebehovet kommer att utvecklas, vilken ny trafik som det ökade utbudet kan generera, Arlandas kapacitet och självfallet hur kostnadseffektiva de konkurrerande bolagen blir. Ur regionalpolitisk

synpunkt vore det dock önskvärt om skillnaden mellan Stockholms och andra orters trafikförsörjningsstandard kunde utjämnas.

Vid en avreglering måste man räkna med att uppköp eller fusioner mellan nuvarande regionalbolag kommer att äga rum med sikte på att skapa mera slagkraftiga bolag som kan konkurrera med SAS och Linjeflyg. De konkurrensvårdande myndigheterna måste härvid kontrollera att samgåendet inte drivs för långt och självfallet ingripa om SAS och Linjeflyg skulle vilja köpa sina konkurrenter. Vilken grad av koncentration som härvid skall tillåtas beror också av vilka nya flygbolag som kommer att etableras på marknaden.

Den ökade konkurrensen inom inrikesflyget kan leda till att den nuvarande konstellationen SAS/Linjeflyg, som två separata men samverkande och ägarmässigt förbundna företag, visar sig olämplig. Två motsatta utvecklingslinjer är då möjliga: en sammanslagning av de båda företagen, dvs. den gamla ABSI-tanken, eller en upplösning av ägarsambandet och konkurrens mellan SAS och Linjeflyg.

8.3.2 Effekter på biljettpriser och service

Vid en avreglering kommer flygbolagen att i större utsträckning än i dag anpassa biljettpriserna på olika linjer efter vad det faktiskt kostar att trafikera dessa. Hänsyn måste även tas till konkurrenssituationen på olika linjer. På tunga linjer där en faktisk konkurrens mellan flera företag kommer till stånd är det troligt att biljettpriserna kommer att sjunka och att vi får ett mera differentierat serviceutbud. På linjer där det inte finns någon konkurrens mellan flygbolag kommer sannolikt i stort sett nuvarande priser att bestå, med undantag för de Norrlands-linjer som i dag trafikeras av Swedair, där priset, om inte ett regionalpolitiskt stöd ges, kan komma att öka. På linjer som bara trafikeras av ett företag finns naturligtvis en risk för att biljettpriserna höjs om luftfartsverkets prövning av maximipriser slopas, även om hotet om tillkommande konkurrens kan verka dämpande.

Utländska erfarenheter visar att vid en avreglering floran av rabatter och rabattdjupet ökat. Konkurrensen kommer härvid att tvinga fram

rabattsystem som är utformade efter marknadens behov. Samtidigt måste man räkna med att prissystemet blir mera svåröverskådligt. Flygbolagen kan också vilja införa särskilda åtgärder för att bevara sina kunders lojalitet, t. ex. "frequent flyer programs". Det kan finnas skäl att särskilt granska sådana från konkurrenssynpunkt, särskilt som enskilda resenärer kan frestas att låta sina tjänsteresor påverkas av möjligheten att tjäna in privatreseförmåner. Totalt sett bedöms emellertid priserna minska även i Sverige vid en avreglering.

I dag är inte biljettpriserna helt bestämda av avståndet, utan en viss marknadsanpassning har gjorts. På sträckor med dåliga väg- och järnvägsförbindelser ligger priset högre än på motsvarande sträckor med starkare konkurrens från andra trafikslag. Dessutom ligger prisnivån på de regionala linjerna högre, beroende på att SAS och Linjeflyg på sina linjer har ett större passagerarunderlag och därmed kan sätta in större och mera ekonomiska plan. En avreglering bedöms inte komma att leda till att nuvarande prisskillnader mellan jämförbara sträckor i någon större grad kommer att öka.

Förutom med priser kan företagen även konkurrera med service, punktlighet och kringtjänster. Servicen ombord på flygplanen torde dock härvid inte komma att bli något viktigt konkurrensmedel, eftersom inrikes flygresor tar relativt kort tid. Däremot är det möjligt att företagen kommer att försöka att profilera sig vad gäller punktlighet.

I fråga om kringtjänster gäller att SAS och Linjeflyg i dag har ett väl fungerande system för "dörr-till-dörr"-transporter. Systemet är uppbyggt kring avtal med taxi-, buss- och biluthyrningsfirmor. Nya flygföretag kan försöka att sluta liknande avtal och försöka att erbjuda kunderna fler och bättre kringtjänster.

8.3.3 Effekter på säkerhet och miljö

Vid en avreglering förutsätts säkerhets- och miljökraven bibehållas på minst nuvarande nivå. En avreglering kan dock leda till lägre priser och en mera dynamisk utveckling av flygtrafiken. Detta kan i sin tur leda till ökade trafikvolym, som utan lämpliga motåtgärder skulle

kunna leda till ökade säkerhets- och miljöproblem. (Se avsnitt 4.3.) Enligt kommitténs mening bör dessa problem inte mötas med en marknadsreglering utan genom kapacitetsutbyggnader av flygplatser och, om det behövs, genom skärpt tillsyn av gällande säkerhetsregler i luftfartslagstiftningen och genom skärpt tillsyn av fastställda villkor enligt miljöskyddslagstiftningen.

Inom chartertrafiken råder i princip fri konkurrens mellan flygbolagen. Detta har dock inte gått ut över säkerheten.

Tillgänglig statistik visar att flyg är betydligt säkrare än bil och även säkrare än tåg (se avsnitt 4.3). Om en avreglering av inrikesflyget skulle leda till att flyget tar trafik från andra trafikslag bör således detta medföra att totalt sett färre personer omkommer i trafiken.

Vad gäller miljöpåverkan har äldre plan vanligen betydligt högre bullernivåer och större avgasutsläpp än nyare. Transwede och Sallair/Malmö Aviation, som ligger närmast till att ta upp konkurrensen med SAS och Linjeflyg, har modern materiel och de planerar vid en avreglering att utöka sin flotta med nya plan. Det är därför troligt att SAS och Linjeflyg skulle tvingas att snabbare förnya sin flygplansflotta för att vara konkurrenskraftiga om inrikesflyget skulle avregleras.

För att styra utvecklingen mot mera miljövänliga flygplan har en skatt på inrikesflygets utsläpp av kolväten och kväveoxider införts (SFS 1988:1567).

Den nuvarande avgasskatten på inrikesflyget har till stora delar förlorat sitt avsedda incitamentvärde sedan Linjeflyg bytt ut brännkamrarna på Fokker F28. Skatten har dock fortfarande en betydelse som hinder för att flygplan med olämplig avgasbild sätts i trafik inom Sverige.

Luftfartsverket har i uppdrag av regeringen att studera flygets miljöeffekter och att föreslå åtgärder för att minska skadeverkningarna på miljön. Uppdraget kommer att redovisas under våren 1990. Enligt vad kommittén erfarit överväger luftfartsverket att föreslå en omkonstruktion av skatten så att plan med stora utsläpp får skärpta avgifter. Som

nämnts ovan bedömer kommittén inte att en avreglering kommer att leda till att nya företag kommer att sätta in omoderna plan. För att skapa en garanti för att så inte sker anser kommittén att det kan vara motiverat att skärpa avgifterna för miljöstörande flygplan.

Vid utformning av miljöavgifter bör dessa enligt kommitténs uppfattning utformas så att avgiften direkt är relaterad till miljöstöringens storlek och så att de är konkurrensneutrala. Den nuvarande avgiften uppfyller inte detta krav, bl. a. genom att den är baserad på en genomsnittlig flygsträcka på 38 mil. Avgiften missgynnar härigenom regionalbolagen som i regel har kortare flygsträckor. Avgiften ger inte heller neutralitet mellan SAS och Linjeflyg, vilket innebär ett problem om dessa företag skulle börja att konkurrera med varandra.

Med dagens monopolsystem och förhållandevis låga avgifter spelar den bristande konkurrensneutraliteten liten roll. Om de nuvarande miljöavgifterna skärps och eventuellt kompletteras med avgifter på koldioxidutsläpp och bullerstörningar anser kommittén att avgiftskonstruktionen måste förändras, så att inte nya företag och nya linjer missgynnas.

En avreglering kan leda till att nya tvärförbindelser etableras. Även om betydelsen härav inte skall överdrivas bör det verka i riktning mot kortare genomsnittliga flygsträckor och därmed mindre miljöproblem.

Ur miljösynpunkt är det viktigt att man har en hög kabinfaktor på de plan som är i trafik, dvs. att planen går så fulla som möjligt. För att få en hög total belägningsgrad måste företagen ha en lämpligt sammanfatt flygplansflotta samt ett trafikutbud och rabattsystem som är anpassat efter marknadens behov. Erfarenheter från länder med en mera omfattande avreglering visar att ett konkurrenssystem med avseende på kabinfaktorn inte är sämre än ett monopolsystem.

SAS och Linjeflyg har för närvarande en hög kabinfaktor. Linjeflyg avser att övergå till en enhetsflotta med större flygplan av typ Boeing 737. Dessa har per personkilometer lägre avgasutsläpp än de moderniserade F28. Med den trafikutveckling på olika linjer som Linjeflyg i sin verksamhetsplan fram till år 1995 räknar med, kan det planerade

investeringsprogrammet ge ett både företagsekonomiskt och miljömässigt positivt resultat. Vid en väsentligt annan trafikutveckling och ett väsentligt annat trafikmönster kan emellertid Linjeflyg stå med en flygplansflotta som inte är anpassad efter marknadens behov. Kommitténs bedömning är att det bl. a. av miljöskäl är en fördel om det inom inrikesflyget finns en större mångfald av företag och flygplan av olika typer och att företagen konkurrerar om att på ett ekonomiskt och miljömässigt sätt tillgodose konsumenternas transportbehov.

Sammanfattningsvis bedömer kommittén att en avreglering kommer att få klart positiva effekter och bl. a. leda till

- nya företag och ett trafikutbud som är anpassat till konsumenternas önskemål
- utveckling av nya direktlinjer och nav-ekersystem vid sidan av det nuvarande primärnätet med Arlanda som centrum
- totalt sett lägre biljettpriser, främst genom fler typer av rabatter och ett ökat rabattdjup
- en förbättrad service och ett större utbud av kringtjänster
- en lägre kostnad för regionalpolitiskt motiverade underskottslinjer
- en mera dynamisk utveckling av flygtrafiken och totalt färre personer som omkommer i trafiken genom att flyget tar trafik från mindre säkra trafikslag

Effekterna på miljön är svåra att bedöma. Om konkurrens mellan flygföretag leder till ett ökat resande och särskilt om flyget tar trafik från tåg kommer luftföroreningarna att öka. Samtidigt kan emellertid en avreglering leda till att flygets miljöstörningar minskar genom en snabbare modernisering av flygplansflottan med plan anpassade till marknadens behov och i vissa fall kortare flygvägar.

8.4 Möjliga problem vid en avreglering

8.4.1 Kapacitetsproblem

I kapitel 5 har vi redogjort för den nuvarande kapacitetsbristen på Arlanda och gällande principer för tilldelning av s.k. slots (start- och landningstider). Enligt principen om "grandfather rights" får etablerade bolag behålla de slots som de en gång har fått. Vid kapacitetsbrister innebär detta att nytillkommande flygföretag kommer att kunna få slots bara utanför de mest attraktiva avgångs- och ankomsttiderna. Från konkurrenssynpunkt är detta enligt kommitténs mening mycket negativt. Så länge kapacitetsbristen på Arlanda inte är bortbyggd kommer en avreglering som innebär ett fritt marknadstillträde att få begränsade effekter.

Kommittén anser att konkurrensmöjligheterna skulle förbättras genom en snabb utbyggnad av den tredje banan och att luftfartsverket under mellantiden bör vidta ytterligare tekniskt/operativa åtgärder för att öka antalet tillgängliga slots under högtrafik. Luftfartsverket räknar med att med nuvarande bankapacitet och krav på separation kunna höja antalet slots under en tvåtimmarsperiod från 114 till högst 118.

Kommittén anser även att luftfartsverket bör verka för att det internationellt införs mer konkurrensneutrala regler för fördelning av slots, men att tillsvidare nuvarande system måste accepteras, i varje fall för den internationella trafiken. Kommittén anser att det är positivt att luftfartsverket krävt en insyn i hur slots-fördelningen och tidtabellkoordineringen sköts.

Tilldelningen av slots är för närvarande en del av luftfartsverkets godkännande av tidtabellerna, men utgör i praktiken bara en konfirmering av internationellt ingångna överenskommelser mellan flygbolagen. Tilldelningen har ingen självständig rättslig betydelse och slots kan inte fritt överlåtas. Detta talar för att det i och för sig skulle kunna vara möjligt för luftfartsverket att omfördela slots för att främja konkurrensen.

Kommittén har övervägt möjligheterna att luftfartsverket skulle ta över ansvaret för att fördela slots i inrikestrafiken genom att dra in alla till-

gängliga slots och sedan auktionera ut dem till högstbjudande företag. Detta skulle emellertid vara förenat med betydande problem.

För det första skulle det för svensk del bli frågan om en helt ny syn, eftersom härigenom slots skulle bli en rättighet som skulle kunna överlåtas. Det finns inte något formellt hinder mot detta i luftfartslagstiftningen. I luftfartsförordningen anges att luftfartsverket får utfärda föreskrifter om underhåll och drift av allmänna flygplatser samt besluta om fördelningen av luftfarten mellan flera närliggande flygplatser. Däremot finns det inga bestämmelser alls om hur slots skall fördelas. Luftfartsverket skulle därför i egenskap av flygplatsens ägare kunna tänkas fritt disponera över slots. Att luftfartsverket skulle dra in slots och sedan sälja dem säger sig de nuvarande innehavarna av slots betrakta som en form av konfiskation. Indragningen skulle få negativa konsekvenser för samarbetet mellan flygplatsen och de drabbade bolagen.

För det andra skulle det vara administrativt svårt att genomföra en auktion av slots. Tidtabellkoordineringen omfattar nämligen både den internationella och den nationella trafiken. Auktionerna av slots skulle därför behöva göras parallellt med de internationella förhandlingarna mellan flygbolagen om tidtabeller vilket av praktiska skäl inte är möjligt. Ett auktionssystem innebär också en risk för att luftfartsverket inte skulle komma att få tillräckligt stora intäkter för att täcka kostnaderna för flygplatsverksamheten eller alternativt att man skulle få större intäkter än kostnader. I det senare fallet skulle det då inte längre röra sig om en avgift som luftfartsverket kan besluta om utan om en form av beskattning.

Ett mindre långtgående ingrepp i det nuvarande systemet vore att luftfartsverket tar vissa slots från SAS och Linjeflyg och överlämnar dem till deras konkurrenter. I första hand skulle detta kunna gälla Stockholm-Göteborg under tider med mer än en avgång per timme. Detta skulle emellertid innebära en långtgående administrativ reglering där en myndighet och inte flygföretagen bestämmer vem som får flyga, samt även när och var. Frågan uppkommer då enligt vilka principer slots skall dras in och vilket företag som i så fall skall få nya

slots. Eftersom indragning av slots kan få ekonomiska och personalpolitiska konsekvenser för SAS och Linjeflyg bör beslut om en eventuell indragning meddelas en tid i förväg. Härvid är det dock inte självklart att utländska flygbolag kommer att godta att en indragen slot överläts på ett annat svenskt flygbolag, utan de kan tänkas göra anspråk på dem för internationell trafik. En statlig omfördelning av slots skulle kunna komma att försvåra det internationella tidtabellssamarbetet mellan flygbolagen. Det finns också en risk för att ett svenskt bolag som av luftfartsverket tilldelats en indragen slot kan komma att "straffas" i sin internationella trafik.

Om inte slots dras in skulle man kunna tänka sig att införa ett system där flygbolagen tillåts att köpa och sälja de slots som man en gång i tiden har fått. Sådan handel tillåts på vissa flygplatser i USA. Den skulle kunna underlätta genomförandet av förändringar i bolagens trafikprogram jämfört med dagens system, där man bara kan försöka att byta slots med varandra i samband med de internationella tidtabellskonferenserna. Effekterna i USA har dock visat sig bli att de flygbolag som i utgångsläget är starka på en flygplats genom köp av slots ytterligare stärker sin ställning. Detta är inte ägnat att förbättra konkurrensen.

I svensk luftfart förekommer för närvarande inte handel med slots. Om en handel skulle införas är det inte troligt att SAS och Linjeflyg skulle sälja några slots till sina konkurrenter inom inrikesflyget.

Handel med slots har hittills inte heller förekommit i Europa. Däremot tillämpas "peak-pricing" på bl. a. Heathrow, Gatwick och Stansted. Systemet innebär att landnings- och passageraravgifter på flygplatsen differentieras mellan hög- och lågtrafik.

På Heathrow tillämpar man härvid under högtrafik samma landningsavgift för små och stora plan, i syfte att genom en marknadsmässig styrning effektivisera användningen av flygplatsen.

Kommittén har även diskuterat ett system med "peak-pricing" på Arlanda med syfte att frigöra slots under högtrafik för nya företag. Eftersom det på Arlanda främst är bankapaciteten som utgör begräns-

ningen bör prisdifferentieringen avse landningsavgiften. Prisdifferentieringen bör omfatta allt flyg, även den internationella trafiken.

"Peak-pricing" enligt den brittiska modellen kan utformas så att den innebär endast en omfördelning av avgifter utan att avgiftsnivån generellt höjs. På Heathrow avsågs visserligen peak-avgifterna täcka kostnaderna för en ny terminal, men avgifterna skulle ha behövt höjas även om inte tidsdifferentierade taxor införts. De internationella överenskommelser som finns beträffande flygplatsavgifter innebär att peakavgifter inte kan användas för att kraftigt höja de totala avgifterna.

"Peak-pricing" kommer att leda till kostnadshöjningar för dels de företag som har relativt sett många slots under högttrafik, dels dem som har få passagerare per plan. Ett bolag som har slots under hög- resp lågtrafik i samma relation som gäller för Arlanda totalt och som har genomsnittligt stora plan kommer inte att få någon ändrad totalkostnad. "Peak-pricing" ger emellertid flygbolagen en möjlighet att sänka kostnaderna genom att lägga om avgångar till lågtrafik och genom att slå ihop två avgångar med mindre plan till en avgång med ett stort plan. En tidsdifferentierad landningsavgift kommer att innebära att regionalbolagen relativt sett får högre avgifter för sin matartrafik till Arlanda. Passageraravgiften påverkas däremot inte. Ökade landningsavgifter kan leda till att man lägger om vissa avgångar till lågtrafik och då tar lägre biljettpriser. I flertalet fall kommer det dock inte att vara marknadsmässigt möjligt att göra detta. En annan möjlighet är att mata till ett alternativt nav, t. ex. Sundsvall, och härifrån flyga med större plan. Detta innebär att berörda passagerare går miste om non-stopförbindelsen till Stockholm och att trafikförsörjningen därmed försämrats. Om emellertid avregleringen leder till att nya tvärförbindelser skapas, t. ex. Sundsvall – Göteborg, kommer vissa passagerare att få en förbättrad trafikförsörjning.

"Peak-pricing" där landningsavgiften inte differentieras efter flygplanens storlek kan i vissa fall innebära att en sekundärlinje inte blir ekonomiskt lönsam och måste läggas ner om förlusterna inte kan täckas genom bidrag. Sådana förlustbidrag kan komma från SAS och Linjeflyg, som kan ha en fördel av att ha kvar en matning till Arlanda.

Erfarenheterna från "peak-pricing" på Heathrow visar att de stora flygbolagen i flera fall gått in och betalat "peak"-avgifterna. Även staten skulle i vissa fall kunna gå in och via ett regionalekonomiskt stöd subventionera landningsavgifter under högtrafik. En sådan subvention kommer dock att få vägas mot önskemål om ekonomiskt stöd till regionalflyg mellan orter i landet som inte förutsätter att Arlanda används.

Genom åtgärder av de slag som diskuterats ovan bör ett antal slots kunna frigöras och SAS/Linjeflyg få konkurrens på någon eller några av de tunga linjerna. Nya företag har även möjlighet att konkurrera under lågtrafiktid.

För att åstadkomma en riktigt effektiv konkurrens skulle dessutom i avvaktan på den tredje banan SAS och Linjeflyg behöva konkurrera inbördes på samma linjer. Detta skulle i så fall kräva att ägarsambandet mellan SAS och Linjeflyg upplöstes.

Vid en avreglering kommer det att bli nödvändigt att utforma flygplatsavgifterna så att inte ett visst bolag gynnas. Inom utrikestrafiken är avgiften relaterad till storleken på flygplanen och passagerarantalet. Inom inrikestrafiken tillämpas däremot en tvådelad taxa med en hög fast avgift och en låg rörlig avgift. Den fasta avgiften, som fastställs efter förhandlingar med flygbolagen, skall täcka luftfartsverkets kapacitetskostnader. Vid en avreglering kommer det att bli svårt att ha kvar den tvådelade taxan.

Systemet för finansiering av infrastrukturinvesteringar har byggts upp utifrån gällande förutsättningar med SAS och Linjeflyg som huvudsakliga kravställare när det gäller inrikes trafik. Införandet av ett betydande inslag av konkurrens ändrar förutsättningarna för ingångna avtal. Omförhandlingar kan väntas bli nödvändiga, vilket kan ge vissa övergångsproblem. Sannolikt blir det på längre sikt fråga om långtgående förändringar. I detta sammanhang bör det dock påpekas att även ett annat förhållande kan komma att framtvinga omförhandlingar av gällande avtal. Frågor om huvudmannaskapet för flygplatser utreds av flygplatskommittén, som enligt sina direktiv (Dir 1989:11) skall redovisa generellt tillämpbara modeller för huvudmannaskap,

som tillgodoser såväl kravet på ett samlat statligt inflytande som möjligheten till ökat lokalt och regionalt inflytande. Eventuella beslut grundade på denna utredning kan väntas fordra en översyn av avtal mellan SAS, Linjeflyg, luftfartsverket och nuvarande flygplatshållare.

8.4.2 Regionalpolitiska problem

I den trafikpolitiska propositionen 1987/88:50 angavs att på grund av Norrlandstrafikens speciella förutsättningar med begränsat reseunderlag och stora avstånd särskilda statliga insatser är nödvändiga för att säkerställa en tillfredställande transportförsörjning. Vad gäller flyg föreslogs ett bidrag till flygplatsinvesteringar i Norrlands inland. Det förutsattes att Linjeflyg även i fortsättningen skulle ta ett ansvar för den inre Norrlandstrafiken och att detta borde ske genom att Linjeflyg inom ramen för sin övriga trafik och genom resultatutjämnning mellan SAS och Linjeflyg kompenseras för sina åtaganden mot det allmänna.

Som nämnts kommer förutsättningarna för denna resultatutjämnning knappast att föreligga inom ett system som öppnas för konkurrens. Redan risken för minskade marginaler på de trafikstarka linjerna ger skäl för flygföretagen att frånträda den informella överenskommelse med staten som åberopats som motiv för en fortsatt monopolställning. Inte ens vid en partiell avreglering är det möjligt för SAS och Linjeflyg att upprätthålla nuvarande trafikutbud och prisnivå på det inre Norrlandsnätet, eftersom vinsterna på det kvarvarande monopolnätet inte alls kommer att kunna täcka förlusterna på nätet inom Norrland som idag beräknas uppgå till ca 90 milj. kr/år.

En utgångspunkt för kommitténs överväganden är som inledningsvis nämnts att de övergripande målen för trafikpolitiken enligt 1988 års beslut skall ligga fast och att därför vid en avreglering ett särskilt statligt stöd kan behövas för att trygga trafikförsörjningen i Norrland. I vilken mån stödbehovet tillgodoses genom ett stöd till flygplatserna eller om driftbidrag till flyglinjerna fordras kan bli beroende av den framtida utformningen av huvudmannaskapet för flygplatserna. I dagsläget gynnas luftfartsverkets mindre flygplatser av att tillhöra ett

resultatutjämningsystem, och kommunala flygplatser i skogslänen har visst statsbidrag.

Inom flyget finns det stora möjligheter att anpassa flygplanstyp och organisationen av verksamheten till efterfrågan på olika linjer. Enligt kommitténs uppfattning bör målsättningen vara att all trafik skall kunna bära sina egna kostnader. Kommittén kan emellertid inte utesluta att det på främst det inre Norrlandsnätet kan komma att behövas ett direkt driftbidrag för att upprätthålla nuvarande trafikförsörjning med en acceptabel pris- och servicenivå.

I båda de alternativ till avreglering som diskuteras i följande kapitel förutsätts att ett finansiellt stöd skall kunna ges till regionalekonomiskt motiverad trafik. Enligt kommitténs uppfattning bör staten ha ansvaret för detta stöd och kommunerna inte behöva få några ökade kostnader för flygtrafikförsörjningen. Vid en avreglering måste dock härvid de nuvarande koncessionerna på förlustlinjer upphöra, och transporttjänsterna istället upphandlas i konkurrens mellan olika företag. I denna anbudstävlan skall alla svenska företag som uppfyller gällande säkerhetskrav kunna delta, dvs. nuvarande trafikutövare Linjeflyg/Swedair, övriga regionalbolag och eventuella nya företag med kompetens att sköta trafiken. Kommittén bedömer att kostnaderna skulle kunna avsevärt begränsas vid en anbudsupphandling.

Statlig upphandling av olönsam persontrafik har införts inom järnvägs- trafiken och sjötrafiken (Gotlandstrafiken). Härvid är det transportrådet som administrerar upphandlingen. Inom flygområdet finns bättre förutsättningar för en anbudsupphandling, eftersom det är relativt lätt att etablera en ny verksamhet och det redan idag finns flera företag som kan tänkas vara intresserade av att ta över den trafik som Linjeflyg idag har koncession på. Eftersom det företag som vinner anbudstävlingen måste göra vissa investeringar och stationera personal inom eller i anslutning till trafikområdet måste upphandlingen avse en flerårsperiod. Kommittén har bedömt att omkring fem år kan vara en lämplig avtalsperiod. Det bör dock ankomma på regeringen eller den myndighet som regeringen utser att ange hur upphandlingen tekniskt skall genomföras.

Finansieringen av det regionalpolitiskt motiverade stödet borde i princip täckas av allmänna medel. Med hänsyn till det statsfinansiella läget torde dock en liknande finansiering som idag vara nödvändig. Närmast till hands ligger då att införa en passageraravgift på all inrikes flygtrafik. Med nuvarande system skulle denna behöva uppgå till ca 10 kr per passagerare för att täcka underskottet i Swedairs trafik. Eftersom det i sådana fall blir de stora bolagen som får finansiera större delen av det regionalpolitiska stödet torde dessa vara intresserade av att på olika sätt medverka till att hålla kostnaderna nere.

Kommittén har övervägt att föreslå att endast avgiftsbelägga linjer med stor passagerarvolym, dvs. de som idag kan antas ha den bästa lönsamheten. Förutom svårigheten att avgränsa sådana linjer talar det emot en sådan lösning att det är just på dessa linjer en prispressande konkurrens i första hand kan väntas vid en avreglering. En avgift på all inrikestrafik är enklast att genomföra och är från rättvisesynpunkt lättast att motivera.

8.4.3 Problem med bokningssystem

De datoriserade bokningssystemen är, som nämnts i kap. 5, centrala försäljnings- och marknadsföringsinstrument. Detta gör dem till en strategiskt mycket viktig faktor och som sådan frestar de lätt det flygbolag som dominerar systemet att vidta konkurrensbegränsande åtgärder. Stordriftsfördelar och de höga utvecklingskostnaderna gör att det tills vidare kommer att bli ett system som dominerar den svenska marknaden. Kan då det eller de flygbolag som har byggt upp detta system hindra andra att använda det, har de möjlighet att skapa en inträdesbarriär på marknaden.

Vad gäller det svenska inrikesflyget har tillgängligheten till SAS' bokningssystem och biljettutställning genom SMART hittills inte inneburit något problem för flygbolagen. Däremot har NO behandlat ett ärende rörande diskriminering när det gällde hur ett bolags turer visades i systemet. Alla regionalbolagen, som flyger på Arlanda och som samarbetar med SAS och Linjeflyg, får sina avgångar visade i

systemet och får reservations- och biljettförsäljningsmöjligheter. Regionalbolagen får dessutom dessa tjänster till kraftigt subventionerade priser.

Som nämnts i avsnitt 5.3.4 kan databokningssystem utformas så att det ägande bolagets trafik gynnas eller avgiftssättningen blir diskriminerande. Risken för detta blir större i ett konkurrenssystem. Emellertid har EG nyligen antagit bindande regler mot konkurrenshämmande användning av databokningssystem. I huvudsak överensstämmer dessa med de rekommendationer som ECACs medlemsländer enats om.

Kommittén bedömer att om dessa regler följs även i Sverige torde inte frågan om tillträde till bokningssystemen komma att utgöra något större problem.

8.4.4 Biljettsamarbete

För närvarande förekommer ett samarbete mellan SAS och Linjeflyg resp. de regionala bolagen så att passagerarna vid behov kan byta biljetter mellan olika bolag och så att passagerare från en regional linje vid anslutning till en SAS- eller Linjeflygslinje får samma rabatt som om han hade flugit motsvarande sträcka enbart med SAS eller Linjeflyg. Det är i många fall ett konsumentintresse att denna typ av samarbete består även vid en avreglering. Kommittén bedömer att de företag som på de tunga linjerna tar upp konkurrensen med SAS och Linjeflyg kommer att erbjuda de regionala bolagen minst lika goda villkor som dessa idag har med SAS och Linjeflyg. Däremot är det inte självklart att SAS/Linjeflyg kommer att erbjuda sina reella konkurrenter motsvarande samarbete och villkor. Det ligger dock i flygbolagens gemensamma intresse att biljettsamarbetet fungerar, och konkurrensen från andra trafikslag torde också komma att påverka bolagen i denna riktning.

8.4.5 Vissa flygplatstjänster

Av flygplatstjänsterna är det främst expeditionstjänsterna, dvs. in-

checkning m. m., som har stor betydelse från konkurrenssynpunkt. Om ett flygbolag svarar för dessa tjänster kommer man nämligen i direktkontakt med kunderna och kan härvid favorisera det egna bolaget i förhållande till konkurrenterna. Att påvisa sådan favorisering och att ingripa med stöd av generalklausulen i konkurrenslagen är i praktiken svårt.

Vid en avreglering bör därför flygbolagen ha möjlighet att inrätta egna incheckningsdiskar.

På Arlanda finns redan idag alternativa incheckningsmöjligheter. Kommittén bedömer att detta bör vara tekniskt möjligt att ordna även på andra flygplatser om ett bolag skulle vilja detta.

Sammanfattningsvis konstaterar kommittén att en avreglering är förenad med en rad problem men att dessa – i varje fall på sikt – bör kunna lösas.

9. ALTERNATIVA MODELLER FÖR REGELVERKETS UTFORMNING

Kommittén redovisar i det följande (avsnitt 9.4) sina överväganden rörande skälen för och emot en mer eller mindre långt gående avreglering, vilken skulle kunna öka konkurrensen. För att de olika alternativ som varit föremål för kommitténs överväganden skall vara klart definierade lämnas dessförinnan en beskrivning såväl av det existerande reglerade systemet ("den svenska modellen") och ett i ekonomiskt hänseende helt avreglerat system som olika mellanformer, alla med större konkurrensinslag än idag, men med bibehållna inslag av reglering. Huvudpunkterna i alternativen sammanfattas i fig. 9.1.

9.1 Nuvarande system – "den svenska modellen"

Såväl de deltagande flygföretagen som andra intresserade parter använder gärna uttrycket "den svenska modellen" för att beteckna inrikesflygets nuvarande, historiskt framvuxna form. Systemet för koncessionsgivning uppfattas härvid som en fundamental del av modellen.

Den hittillsvarande koncessionspolitiken, som har beskrivits i kap. 3, har gällt principiellt oförändrad sedan inrikesflyget började byggas upp under efterkrigstiden. Som den enda genomgripande modifikationen kan ses den marknadsdelning som följde med Linjeflygs tillkomst år 1957. Regionalflygets framväxt från mitten av 1970-talet var – i varje fall i relation till den totala trafiken vid den aktuella tidpunkten – av mindre betydelse, eftersom den skedde gradvis och bara tilläts ske i en omfattning och på sträckor där dess karaktär av kompletteringstrafik var oomtvistlig. Förenklat kan man säga att koncessionspolitiken inneburit att SAS har ensamrätt till de mest lönande linjerna och Linjeflyg företrädesrätt till resten, och att det därför är bil och tåg som svarar för den konkurrens som inrikesflyget har att möta. Denna konkurrens varierar i intensitet, både över tiden och med de transportgeografiska förhållandena. Det kan dock knappast betviv-

las att den stimulerat inrikesflyget till att marknadsanpassa sin produkt och sin prispolitik.

Kommittén har inte kunnat finna någon auktoritativ definition av "den svenska modellen", men en beskrivning av dess väsentliga drag bör innefatta åtminstone följande punkter:

- 1) Marknaden är trafikalt och geografiskt delad mellan SAS, Linjeflyg och regionalflygbolagen genom de av regeringen meddelade koncessionerna. SAS och Linjeflyg, som ägarmässigt är nära knutna till varandra och till svenska staten, har ett politiskt uttryckt men avtalsmässigt opreciserat ansvar för att de trafikpolitiska målen styr utvecklingen av inrikesflyget.
- 2) Flygföretagen i inrikesflyget, dvs. SAS, Linjeflyg och regionalflygbolagen, har på många områden ett nära samarbete. Med hänsyn till storleksförhållandena m. m. är det naturligt att detta i stor utsträckning drivs på SAS/Linjeflygs villkor.
- 3) Inrikesflyget samarbetar i olika former med företag som svarar för marktransporter till och från flygplatserna med buss, taxi och hyrbil, vilket medger bokning och biljettering dörr-till-dörr. Antalet orter i bokningssystemet uppgår år 1989 till omkring 3 000.
- 4) Prissättning och tariffstruktur är i hög grad samordnade, särskilt SAS-Linjeflyg, i mindre utsträckning också mellan dessa och regionalflygbolagen. Även detta bidrar till förutsättningarna för resenärerna att boka genomgående biljetter. Vissa viktiga regionala linjer drivs av Linjeflyg med inhyrda plan och besättningar från Swedair och med prisnivå och struktur anpassad till Linjeflygs övriga linjer. Resenärerna på dessa linjer är alltså gynnade i förhållande till passagerarna på övriga regionalflyglinjer.
- 5) Prisstrukturen är i väsentlig grad påverkad av möjligheten till resultatutjämning, dels mellan SAS' och Linjeflygs egna linjer, dels mellan de bägge företagen. Detta innebär att den kan vara mindre bestämd av kostnaderna för de särskilda linjerna än i ett konkurrenssystem. I stället påverkas den dels av en strävan att framställa normalpriserna som avståndsberoende, oberoende av kostnadsvariationer till

följd av skillnader i planstorlek och belägningsgrad, dels av en anpassning till konkurrensen från landtransportmedel – bra väg och järnväg ger också lägre flygpris. Överföring av medel i olika former från SAS till Linjeflyg har vid flera tillfällen initierats av regeringen för att undvika att Linjeflygs behov av resultatförbättring leder till en alltför hög gemensam prisnivå och "övervinster" för SAS.

Samordningen och resultatutjämnningen har gjort det möjligt att erbjuda flygresor till priser som uppfattats som i rimlig mån enhetliga, vilket i sin tur uppfattats som ett delmål till det trafikpolitiska målet "tillfredsställande flygtrafikförsörjning".

6) Genom ensamrätten till det mesta av inrikes linjefart har SAS/Linjeflyg en särställning som köpare av tjänster från luftfartsverket och kommunala flygplatshållare. De inbördes ekonomiska relationerna har i stor utsträckning kommit att regleras av särskilda avtal om pris-sättning på tjänster.

Kommittén konstaterar att flygföretagen inom ramen för det nuvarande regelsystemet har vidtagit en rad åtgärder för att utveckla och tillgodose kundernas önskemål. Företagen har också framgångsrikt marknadsfört sina tjänster och ökat trafikutbudet. I avsnitt 5.2 har företagens bild av den svenska modellen presenterats.

Kommittén anser att de åtgärder som företagen vidtagit sammantaget har varit till nytta för kunderna, och att den svenska modellen under hittillsvarande utvecklingsskede i många avseenden har fungerat bra. I internationell jämförelse är dock utvecklingen av det svenska inrikesflyget inte så exceptionell som företagen velat göra gällande. En liknande utveckling av flyget har även skett i flera andra länder.

Att den svenska modellen hittills av många anses ha fungerat bra utgör enligt kommitténs uppfattning ingen garanti för att den även kommer att fungera bra i framtiden och bäst tillgodose kraven från resenärerna och samhället. I det följande diskuteras – mot bakgrund av kommitténs allmänna syn på behovet av konkurrens och motiv för avreglering (kap.8) – alternativ till den svenska modellen, dels en långtgående avreglering (alt.1), dels en partiell avreglering (alt.2).

9.2. Alternativ 1 till "den svenska modellen" – en långtgående avreglering

Fritt tillträde till marknaden

Det system som skisseras i det följande är avreglerat i den meningen att bl. a. behovsprövningen slopats. De grundläggande kraven på flygsäkerhet betraktas som givna, och därmed måste också en kompetensprövning av nya flygföretag bibehållas i minst oförändrad omfattning. Om det av flygsäkerhetsskäl bedöms som väsentligt skall prövningen inte bara omfatta företagets tekniska kompetens och organisationen av den operativa verksamheten, utan också dess ekonomiska resurser för att etablera verksamheten under ett inledningsskede.

De svenska företag som efter denna prövning givits tillstånd att bedriva inrikes linjefart ges frihet att utan inskränkningar bedriva trafik på valfri sträcka – och även att lägga ner trafiken. Detta innebär att hittillsvarande krav på godkännande av trafikutbud och flygplans-typ avskaffas. Operativa krav rörande flygplatsernas användning kan givetvis ställas, t. ex. av kapacitets- och miljöhänsyn.

Prisregleringen avskaffas

Flygföretag i linjefart ges samma frihet som övrig flygverksamhet har att sätta och förändra priset på utbudna transporttjänster. Redan nu har inrikesbolagen frihet att underskrida de godkända priserna, men även prishöjningar skulle vara tillåtna. På en marknad med aktiv konkurrens kan man räkna med flera prisändringar och oftare förekommande ändringar av tariffernas utformning och antalet utbudna pris- och servicevarianter.

Frihet att hyra in kapacitet

I det avreglerade systemet skulle råda frihet för det trafikansvariga företaget att driva trafiken med egna eller inhyrda resurser. Friheten

gäller både wet-lease (inhyrning av plan och besättning som flyger på uthyrarens tekniskt-operativa ansvar men på inhyrarens ekonomiska risk) och dry-lease (inhyrda plan flygs av det trafikerande bolagets personal och både tekniskt-operativt ansvar och den ekonomiska risken vilar på detta). En förutsättning skall vara att de tillstånd för verksamheten som krävs för att tillgodose flygsäkerheten kan meddelas det företag som har det teknisk-operativa ansvaret.

I det hittillsvarande systemet är inhyrning underkastad ett krav på godkännande. Förutsatt att teknisk-operativa krav uppfylls ges sådana tillstånd i regel när det gäller tillfällig kapacitetsbrist. Det har givits tillstånd för långvariga inhyrningar när särskilda skäl förelegat, men den principiella inställningen har varit att trafiken normalt skall bedrivas med egen personal och organisation. Genom den ökade användningen av leasing som finansieringsform har dry-lease av flygplan i linjefart blivit accepterad.

Begränsad kabotagefrihet

En total avreglering skulle innebära att kabotageförbudet helt avskaffades, dvs. att utländska företag skulle få tillträde till den svenska inrikesmarknaden på samma villkor som svenska företag. Kommittén betraktar det emellertid som uteslutet med en ensidig svensk åtgärd av detta slag – svenska företag skulle utsättas för en konkurrens som inte kan antas bli en konkurrens på lika villkor.

Ett svenskt avreglerat system som kan diskuteras som ett reellt alternativ måste därför bygga på att en viss reglering av kabotagerättigheterna kvarstår, grundad på internationella avtal. För närvarande förefaller en anknytning naturlig till EG-kommissionens förslag om kabotagerättigheter begränsade till förlängning av existerande linje till en andra punkt i Sverige och med en begränsning av kabotagetrafikens andel till 30% av den totala trafiken på linjen. I övrigt förutsätts förbudet för utländska företag att bedriva inrikestrafik i Sverige tills vidare bestå.

9.3 Alternativ 2 till "den svenska modellen" - partiellt avreglerade system

Reglerat tillträde till marknaden för konkurrerande företag

Konkurrens inom inrikesflyget behöver inte förutsätta en fri etableringsrätt enligt alternativ 1, utan kan uppnås genom att man bibehåller kravet på linjefartstillstånd för varje trafikerad sträcka men att man delar ut två eller flera tillstånd för samma sträcka. Sådana parallellkoncessioner finns i flera länder och fanns i det amerikanska systemet före avregleringen.

Flera former för ett parallellkoncessionssystem är tänkbara. Gemensamt för dem är att tillträde till marknaden ges efter en teknisk-operativ (och eventuellt ekonomisk) prövning enligt skilda regler för olika linjekategorier.

Det kan finnas anledning att diskutera alternativa kategoriindelningar i åtminstone sex former:

- a) Existerande linjefartstillstånd består. Konkurrerande företag kan ansöka om tillstånd på både existerande och nya sträckor. Tillstånd för nya sträckor ges ett kompetent, sökande företag. För tidigare trafikerade sträckor bestäms för varje enskilt fall om ytterligare tillstånd skall ges. Avgörande blir en bedömning av om passagerarunderlaget medger trafik av flera än det eller de redan etablerade.
- b) Existerande linjefartstillstånd upphör att gälla. Kompetenta företag får söka tillstånd som ges till ett, två eller flera företag efter samma bedömning som i a).
- c) I övrigt samma som enligt a), men i stället för individuell prövning av varje sträcka fastställs gränser för uppnått passagerarantal under t.ex. de senaste tre åren av y_1 , y_2 , y_3 passagerare som skall anses kunna medge linjefartstillstånd till två, tre eller fyra företag.
- d) I övrigt samma som enligt b), men med fixa gränser y_1 , y_2 , y_3 som i c).

e) I övrigt som enligt c), men i stället för fixa gränser för två, tre, fyra företag anges en gräns mellan monopollinjer och konkurrenslinjer. Över denna medges obegränsat antal tillstånd.

f) I övrigt som enligt d), men med en gräns mellan monopol- och konkurrenslinjer som i e).

Graden av prisreglering varierar med konkurrenssituationen

Eftersom ett alternativt system förutsätts ha ett större inslag av konkurrens än det hittillsvarande kan en prisreglering innebärande fixa priser uteslutas, nuvarande reglering medger ju för övrigt underskridande av godkänt pris.

I ett koncessionssystem som innebär monopol på vissa linjer finns i varje fall skäl att bibehålla kravet på godkända högstpriser på sådana linjer där konkurrens ej tillåts. Naturligtvis kan det förekomma sträckor där mer än en koncession kan meddelas enligt gällande kriterier, men där vid en given tidpunkt endast ett företag bedriver trafik. För sådana fall liksom för linjer med flera företag kan olika grader av reglering tänkas:

- a) Bibehållet krav på godkända högstpriser för alla koncessionshavare.
- b) Ingen prisreglering på sträckor där mer än ett företag kan ges tillstånd, oberoende av antalet faktiska trafikutövare.
- c) Högstpris för ensam trafikutövare, fri prissättning när två eller flera oberoende företag trafikerar samma sträcka.

Friheten att hyra in kapacitet begränsas

Ett krav på särskilt tillstånd för inhyrning av transportkapacitet att användas i linjefart bör kvarstå för att en flygsäkerhetsmässig bedömning skall kunna göras och för att inte ett kabotageförbud skall kunna kringgåas genom att ett svenskt flygföretag uppträder som bulvan för

ett utländskt. Med de begränsningar detta kan innebära bör inhyrning normalt tillåtas.

Begränsad kabotagerätt

Den begränsning som skisseras i det fria systemet (9.2) bör kunna vara tillräcklig även vid en partiell avreglering.

9.4 Val av alternativ

I vidstående tablå (fig 9.1) har de olika modeller för det framtida regelverket som utredningen övervägt sammanfattats. Frågeställningen blir nu: skall inrikesflyget avregleras och skall – om svaret på frågan blir ja – en långtgående avreglering genomföras omedelbart eller skall som ett första steg en partiell avreglering göras? Kommittén har i det tidigare redogjort för internationella erfarenheter av avregleringar av flyget samt diskuterat möjliga effekter vid en avreglering i Sverige. Kommitténs sammanfattande bedömning är att om inrikesflyget i Sverige nu avregleras skulle detta få klart positiva effekter. (Se avsnitt 8.3.)

Kommittén har i det föregående också diskuterat motiv för att ompröva den s. k. svenska modellen, bl. a. krav på ökad valfrihet för konsumenterna, förbättrade utvecklingsmöjligheter för flygföretagen och ökad effektivitet. Den internationella utvecklingen är ytterligare ett motiv för att påbörja en avreglering i Sverige. I Västeuropa har ett antal nationella, ofta statligt stödda, flygbolag utvecklats, som bedriver både inrikes- och utrikestrafik. Det regelverk som skyddat de nationella bolagen håller emellertid nu på att brytas ned, samtidigt som samarbete och samgående inletts mellan de nationella bolagen för att de skall vara konkurrenskraftiga när den inre marknaden genomförs. Kommittén bedömer att med hänsyn till flygets stora ekonomiska betydelse, och även det symbolvärde för fri rörlighet som flyget har, kommer EG inte att undanta vare sig inrikes- eller utrikesflyget från de mål som gemenskapen uppställt, avseende den fria rörligheten

Figur 9.1 Sammanfattnng av alternativa modeller för regelverkets utformning

Modell	Tillräde till marknaden	Trafikplikt	Prisreglering	Frihet att hyra in kapacitet	Kabotagefrihet
"Svenska modellen"	Primär trafik: Delad marknad exklusivt SAS/Linje-flyg. Sekundär trafik: Koncession till en kompetent företag per sträcka. Regionalpolitiskt motiverade underskottslinjer: Korssubsidering inom SAS-Linje-flygsystemet	Koncession medför skyldighet att i skälig omfattning upprätthålla trafiken och täcka trafikbehovet	Maximipriser för normal- och lågprisbiljetter; rabatter m m endast under viss bevakning	I normala fall begränsad till korttidsuthyrning vid teknisk störning, planöversyde o dyl. I speciella fall förekommer dock långsiktig inhyrning till SAS och Linje-flyg. Företäde för skandinavisk uthyrare	Totalt kabotageförbud i linjefart; regeringen kan ge dispens
"Alternativ 2"	Företagsekonomiskt motiverade linjer: Linjefärsitstånd till företag efter ansökan för varje särskild sträcka Alternativ regelutformning Äldre konc. består a) Ny sträcka ett företag, tidigare trafikerad av parallellkonc. efter bedömning av passagerarunderläret c) Ett eller flera företag efter jämförelse mellan uppnätt passagerantal och fixa gränser e) Under fixerat passagerantal: konc. behålls av monopolföretag, däröver obegränsat antal konc. Regionalpolitiskt motiverade underskottslinjer: Flygtrafikjänster upphandlas	Vid ensamrätt på sträckan: Trafikplikt i samma utsträckning som hitillsvarande system Övriga sträckor: Ingen trafikplikt, men viss uppsägningsid kan stipuleras	Alternativ regelutformning a) Maxpriser samtliga b) Maxpris på monopolsträcka, fri prissättning på sträcka där mer än en koncession kan ges c) Maxpris för ensam trafikutöare, fri prissättning vid två eller flera faktiska trafikutöare	Inhyrning tilläten om säkerhetskrav uppfylls	Enligt EG:s kommande regler (30% ?)
"Alternativ 1"	Fritt tillräde för kompetenta företag Regionalpolitiskt motiverade underskottslinjer: Flygtrafikjänster upphandlas	Ingen trafikplikt	Fri prissättning	Inhyrning tilläten om säkerhetskrav uppfylls	Enligt EG:s kommande regler (30% ?)

för varor, tjänster, kapital och människor i Västeuropa. Kommittén bedömer också att en avreglering av inrikesflyget i Sverige bör bidra till en mera dynamisk utveckling av verksamheten och till att stärka det svenska flygets konkurrenskraft inför den väntade avregleringen i Europa. Som kommittén konstaterat måste man räkna med att en avreglering medför vissa problem. Kommittén anser emellertid att dessa väger mindre tungt och det bör kunna gå att lösa dem. Kommittén anser därför att flyget nu bör avregleras.

När det sedan gäller graden av avreglering konstaterar kommittén att en fullständig avreglering skulle ge störst utrymme för marknadskrafterna att slå igenom och härigenom på sikt leda till lägre priser och bättre service.

En fullständig avreglering har störst möjlighet att leda till en konkurrens på lika villkor. Förutsatt att det inte råder kapacitetsbegränsning på flygplatser är en fullständig avreglering också administrativt enklast att genomföra.

Enligt kommitténs uppfattning finns det inga principiella skäl för att undanta flygsektorn från den näringsfrihet som sedan länge gällt för flertalet andra sektorer. Att omedelbart genomföra en fullständig avreglering innebär dock en risk för att stabiliteten i trafikförsörjningen rubbas. Att gå från en fullständigt reglerad marknad till en helt fri är förenat med en rad praktiska problem. Med undantag av Nya Zeeland har hittills avregleringen av flyget inte i något land genomförts i ett steg och det är bara där och i USA som en fullständig avreglering gjorts. I USA gick det bra att helt avreglera flyget, beroende bl. a. på att det redan före avregleringen på flertalet linjer var mer än ett företag som drev trafik. I Nya Zeeland tilläts i samband med avregleringen ett utlandsägt företag att starta inrikestrafik.

I Sverige är situationen annorlunda. Genom att SAS och Linjeflyg länge har haft en prioriterad ställning kan det bli svårt för nya företag att komma in på den svenska marknaden, även om denna formellt skulle bli fri.

Flertalet regionalbolag har en svag finansiell ställning och små möj-

ligheter att delta i "priskrig". Vissa regionalbolag driver från en gemensam bas (ett mininav) trafik på flera linjer och dessa linjer har en varierande lönsamhet. Vid en fullständig avreglering kan ett sådant företag bli utkonkurrerat på sin starkaste linje. Detta kan då medföra att trafiken även på de övriga linjerna läggs ned, utan att något annat företag vill ta över den. Ur regionalpolitisk synpunkt är detta negativt.

Nya linjer går ofta till en början med förlust. Många av de försök som gjorts att öppna nya linjer har misslyckats. Exempel på misslyckanden är linjen Malmö-Göteborg. För att upparbeta en linje krävs marknadsföringsinsatser och uthållighet, eftersom en ny flygförbindelse ofta först på sikt kommer att kunna generera ett ökat trafikunderlag.

Om kontrollen av marknadstillträdet helt skulle slopas finns det en risk för att när ett företag har upparbetat en ny linje och den har börjat att bli lönsam, företaget riskerar att bli utkonkurrerat av ett nytt och finansiellt starkare företag. En fullständig avreglering kan därför tendera att leda till att företagen framförallt kommer att konkurrera om befintliga linjer, men att man inte försöker att utveckla nya linjer med ett osäkert underlag.

Utländska erfarenheter visar att regionalbolagen efter en avreglering utvecklat ett långtgående samarbete med något av de stora flygbolagen. En sådan utveckling är sannolik även i Sverige. Från konkurrenssynpunkt skulle detta dock kunna bli negativt, eftersom under ett övergångsskede SAS/Linjeflyg i praktiken kommer att vara det enda företag som regionalbolagen kan utveckla ett fördjupat samarbete med.

En avreglering innebär att SAS och Linjeflygs ansvar för en nationell trafikförsörjning upphör och att det enbart blir kommersiella hänsyn som avgör vilken trafik som man vill upprätthålla. I fråga om det inre Norrlandsnätet kommer trafiken genom det regionalpolitiska stödet att kunna bibehållas, men däremot finns det ingen garanti för att trafiken på SAS och Linjeflygs övriga nät kommer att bibehållas i oförändrad omfattning. För att möta konkurrens på en stark linje kan t. ex. SAS och Linjeflyg välja att flytta över resurser från en svag linje. Det kan gälla både material och personal som genom flygets

snabba expansion under de senaste åren har blivit en trång sektor. Med nuvarande kapacitetsbrist på Arlanda kan det även komma att gälla utnyttjandet av bolagens tillgängliga "slots" på denna flygplats.

Åtminstone under tiden närmast efter en avreglering får man således räkna med att SAS och Linjeflyg har kvar en mycket dominerande ställning inom det svenska inrikesflyget. Eftersom man till att börja med får räkna med att det blir få linjer som SAS och Linjeflyg får konkurrens på, kommer det inte att kosta dem särskilt mycket att genom underprissättning tvinga nykomlingar att dra sig tillbaka. Vid en fullständig avreglering på flertalet linjer kommer de att kunna ta ut "överpriser" på linjer där de inte möter konkurrens för att täcka "underpriser" på de konkurrensutsatta. En sådan prissättning kan visserligen beivras enligt konkurrenslagen, men de praktiska möjligheterna för tillkommande företag att härigenom tillräckligt snabbt etablera sig på marknaden kan inte bedömas som goda. Kommitténs förslag innebär visserligen inte att underprissättning omöjliggörs, men att möjligheterna begränsas genom att luftfartsverkets priskontroll finns kvar på linjer utan faktisk konkurrens.

Kommittén anser att det ligger ett värde i att bevara en viss stabilitet i trafikutbudet. De starkaste linjerna riskerar inte i samma grad som de trafiksvaga att förlora sin trafik, och ökade konkurrensmöjligheter bör därför i första hand inriktas på ett ökat utbud på existerande starka linjer och på att etablera nya linjer. På linjer med passagerarvolymen som är för små för att mer än ett företag skall kunna bedriva lönsam trafik bör tills vidare koncessionsinnehavarens ensamrätt bestå, förutsatt att trafikförsörjningen är tillfredsställande.

Kommittén finner det därför lämpligt att en partiell avreglering genomförs som ett första steg. Den partiella avregleringen bör utvärderas. I ett senare skede när nya företag utvecklas och fått en starkare ställning och när trafiken i Europa avreglerats mera bör dock en fullständig avreglering genomföras. Målsättningen bör alltså vara att åstadkomma en helt fri flygmarknad så snart som möjligt utan att avregleringen medför negativa effekter för konsumenterna.

10. KOMMITTÉNS FÖRSLAG

Kommittén anser att det nuvarande systemet bör ge plats för ett med starkare konkurrens, och att målet bör vara att helt avreglera inrikesflyget. Av skäl som behandlats i det föregående, framför allt transportförsörjningsskäl, bör emellertid en fullständig avreglering inte genomföras nu.

Vid valet mellan olika partiellt avreglerade system bör konkurrensmålet leda till att regleringen inte görs mer omfattande än vad som fordras för att uppställda trafikpolitiska och regionalpolitiska mål skall nås. Detta innebär i princip fritt marknadstillträde på linjer som anses kunna ge tillräckligt underlag för mer än ett företag, och fri prissättning på linjer som faktiskt trafikeras av mer än ett företag. Den närmare utformningen av och motiveringen för det föreslagna regelverket framgår av det följande.

10.1 Marknadstillträde

Kommitténs förslag:

Bibehållande av nuvarande krav på tekniskt-operativt tillstånd för alla typer av linjetrafik. Fritt marknadstillträde på linjer med en trafikvolym större än ca 300 000 passagerare per år, men bibehållit monopol på övriga linjer. Företag som har tillstånd och som upprätthåller trafik på en viss linje får behålla detta tillstånd. Möjlighet för alla kompetenta företag att få tillstånd på en ny linje, men en prövning av vilket företag som skall få tillstånd om det finns mer än en sökande. Anbudskonkurrens om trafik på regionalpolitiskt motiverade linjer som väntas gå med underskott.

Motiv:

Förslaget innebär att den nuvarande indelningen av nätet i primära och sekundära linjer ersätts med en indelning i trafikstarka linjer, trafiksvaga linjer och regionalpolitiskt motiverade underskottslinjer. För alla typer av linjer skall ett tekniskt-operativt tillstånd från luftfartsverket krävas innan man får påbörja linjefart. Härvid skall före-

tagen visa att de har tekniska och ekonomiska förutsättningar att driva trafiken på ett säkert sätt. Detta krav finns redan idag och förslaget innebär således inte i detta avseende någon förändring.

Kommittén anser att på alla linjer där det finns förutsättningar för att fler än ett företag skall kunna driva trafik på ett ekonomiskt sätt bör öppnas för konkurrens. Forskningen visar att det inom luftfarten inte finns några entydiga stordriftsfördelar. Samhällsekonomiska förluster behöver därför inte följa av att två företag tillåts konkurrera på en trafikstark linje. Trafiksvaga linjer utgör däremot i viss mening ett naturligt monopol, och här är det inte möjligt för två företag att samtidigt upprätthålla en lönsam trafik. En ensam trafikutövare har visserligen en potentiell konkurrens genom att ytterligare företag kan börja att driva trafik, men utländska erfarenheter visar att det först när man har flera trafikutövare på en linje som konkurrensen blir riktigt effektiv.

Att ange en generell, fix gräns för när det blir möjligt för mer än en trafikutövare att ekonomiskt driva konkurrerande trafik på en linje är svårt. De marknadsmässiga och kostnadsmässiga förhållandena varierar mellan olika linjer. Kommittén har dock ansett att företagen bör ges klara förutsättningar för konkurrensen och att det bör finnas av statsmakterna fastställda riktlinjer för tillståndsprövningen. Kommittén har därför föreslagit att fritt marknadstillträde skall gälla vid en trafikvolym av över ca 300 000 passagerare per år. När denna trafikvolym uppnåtts på en linje skall utan behovsprövning linjefartstillstånd ges till alla kompetenta företag som vill ta upp konkurrensen med de nuvarande trafikutövarna, dvs. SAS eller Linjeflyg. Detta förutsätter att luftfartsverket ger erforderligt tekniskt-operativt tillstånd.

Kommittén har övervägt att uppställa gränser för när två, tre resp. fyra företag skall tillåtas att konkurrera på en linje. Kommitténs bedömning är dock att det är få linjer där det under de närmaste åren kommer att vara aktuellt med mer än två konkurrerande företag. Vi har därför, för att inte i onödan komplicera regelsystemet, valt att endast sätta upp en gräns. Kommitténs förslag innebär således att när

väl trafikvolymen kommit över 300 000 passagerare blir det ett fritt marknadstillträde, dvs. ett, två eller flera företag får gå in och konkurrera om passagerarna.

Valet av 300 000 årspassagerare som gräns mellan konkurrens- och monopollinjer grundas på följande överväganden. De minsta linjerna med tung jettrafik i primärnätet har (med undantag för Stockholm – Kiruna som också har ett alternativ via Luleå) passagerarvolymen som överstiger 150 000. Vid mer än 300 000 bör man därför kunna räkna med att ett nytillkommande företag skall kunna bygga upp sin trafik till en volym som medger ekonomisk drift utan att den tidigare koncessionshavaren tvingas bort. Fungerande konkurrens på samma linje bedömer kommittén däremot normalt ha små möjligheter att bli bestående på väsentligt svagare linjer. Gränsen 300 000 har dessutom den fördelen att den för närvarande inte svarar mot passagerarantalet på en mängd existerande linjer. År 1989 fanns ingen linje strax över gränsen, och i intervallet 250 000–300 000 bara tre. (Se tabell 5.1.)

Kommitténs förslag innebär att med de trafikvolymen som gällde 1989 skulle följande åtta linjer kunna öppnas för konkurrens: Arlanda – Göteborg, Malmö, Luleå, Umeå, Sundsvall, Visby, Ängelholm och Östersund. Dessa linjer har tidigare drivits av SAS och Linjeflyg med ett betydligt lägre trafikunderlag och kommittén bedömer därför att det i framtiden bör kunna finnas utrymme för ytterligare trafikutövare på dessa linjer. Samma år utgjorde resorna på dessa linjer drygt 60 % av alla resor i inrikesflyget. Med stigande trafik kommer ytterligare linjer att nå upp till gränsen. Närmast i storleksordning år 1989 var Arlanda – Skellefteå, Arlanda–Karlstad och Arlanda–Jönköping. En eller flera av dessa kommer sannolikt att ha passerat gränsen vid avregleringens genomförande. Den tolfte starkaste linjen, Arlanda–Kalmar, hade år 1989 bara 214 000 passagerare.

Kommittén anser att det, bl. a. för att undvika en omfattande administrativ prövning, finns skäl för att ha en gräns mellan monopollinjer och konkurrensutsatta linjer. Denna bör dock inte bestämmas i luftfartslagen, utan det prövande organet bör medges en viss flexibilitet. Annars finns det en risk för att när trafiken på en linje börjar närma

sig gränsen 300 000 passagerare per år, kan nuvarande tillståndsinnehavare komma att höja priset eller försämrå servicen i syfte att hålla nere tillväxten och därmed bibehålla sitt monopol. Även om risken härför är liten anser kommittén att i dessa fall tillstånd bör kunna ges till ytterligare ett företag. Om det befintliga företaget motsätter sig att tillstånd ges bör det ankomma på detta att visa att det inte är ekonomiskt möjligt för två företag att konkurrera om passagerarna.

Även på regionala linjer som trafikeras med mindre flygplan bör det finnas en sådan möjlighet att ge ytterligare företag koncession, trots att passagerarantalet är väsentligt mindre än det nu angivna.

På linjer med färre än 300 000 passagerare per år innebär förslaget att de nuvarande trafikutövarna får bibehålla sin monopolställning. Förutsättningen är dock att de verkligen trafikerar linjerna och upprätthåller en tillfredsställande trafikförsörjning. Om så inte är fallet bör tillstånden dras in och ges till annat företag som vill trafikera linjen.

För nya linjer (där för närvarande ingen non-stopförbindelse finns) innebär kommitténs förslag att tillstånd normalt bara ges till ett företag. Dessa linjer kan vara av två slag, dels matarlinjer, dels tvär-linjer. Med matarlinjer avses härvid trafik till Arlanda eller annan flygplats som knyter an till det nuvarande primärnätet. Nya matarlinjer innebär inte någon konkurrens till SAS' och Linjeflygs nuvarande trafik, utan kan tvärtom innebära att de får nya passagerare. Tvärförbindelserna kan däremot innebära att SAS' och Linjeflygs Arlandalinjer får konkurrens om passagerarna. Kommittén anser att vid prövning av tillstånd för en ny tvärförbindelse ingen hänsyn skall tas till att befintliga trafikutövare kan förlora passagerare. Konsekvensen kan visserligen bli att kapacitetsutnyttjandet kortsiktigt minskar. Bortfallet torde dock i de flesta fall bli tämligen marginellt, och vid en växande trafikvolym bör man snart vara uppe i samma passagerarantal igen. Genom prissänkningar och marknadsföringsåtgärder kan det också vara möjligt att kompensera det bortfall som den nya tvärförbindelsen medför. På linjer till Arlanda, där SAS och Linjeflyg redan idag har ett fullt kapacitetsutnyttjande, kan öppnandet av en ny tvärförbindelse innebära att man kan vänta en tid med att vid en

växande trafikvolym sätta in ytterligare en tur.

10.2 Trafikplikt

Förslag:

Ingen trafikplikt på trafikstarka linjer, men skyldighet att anmäla ändringar av turer och tidtabell viss tid innan de genomförs.

Motiv:

Slopad trafikplikt är en konsekvens av ett fritt marknadstillträde. Skyldighet att anmäla ändring av turer och tidtabeller har som syfte att ge stabilitet åt systemet. I övrigt samma trafikplikt som i dag.

10.3 Prisreglering

Förslag:

Ingen prisreglering på linjer med två eller flera företag som faktiskt bedriver trafik, men bibehållande av nuvarande prövning av maximipriser på linjer med endast en trafikutövare.

Motiv:

På de trafikstarka linjerna förutsätts konkurrensen leda till lägre priser, och någon prövning av dessa från luftfartsverkets sida behövs därför inte. Det bör dock härvid röra sig om en faktisk konkurrens, eftersom erfarenheterna från bl. a. Storbritannien visar att det är först när man får flera trafikutövare på en linje som en prispress uppstår.

10.4 Inhyrning

Förslag:

Frihet att hyra in kapacitet lämnas på alla linjer. Om en omfattande inhyrning förekommer på en monopollinje kan det dock övervägas att i ett senare skede öppna denna för konkurrens eller att ge koncessionen till det företag som faktiskt svarar för trafiken om önskemål om detta finns. En förutsättning för inhyrning skall vara att de tillstånd som krävs för att tillgodose flygsäkerheten kan meddelas det företag som har det tekniskt-operativa ansvaret. Det skall också kunna styrkas att inhyrning av utländsk materiel inte innebär att man söker kringgå ett kabotageförbud genom att låta ett svenskt flygföretag vara bulvan för ett utländskt.

10.5 Kabotage

Förslag:

Kabotagefrihet enligt EGs kommande regler, som väntas innebära att utländska flygföretag vid mellanlandningar i Sverige får utnyttja upp till 30% av årskapaciteten för inrikespassagerare inom Sverige.

10.6 Regionalpolitiskt motiverade linjer

Förslag:

Regionalpolitiskt motiverade linjer som vid en given tidpunkt inte väntas kunna drivas med företagsekonomisk lönsamhet skall kunna ges bidrag av särskilda medel, vilka erhålls genom en särskild avgift på inrikes flygresor. Trafikutövarna skall utses genom anbudskonkurrens. Principer för val av linjer och omfattning av stödet bör beslutas av statsmakterna.

Motiv:

Med hänsyn till flygets regionalpolitiska betydelse i de berörda landsdelarna bör det införas en möjlighet att erbjuda flygföretag ersättning av särskilda medel för att upprätthålla trafiken på linjer

som bedöms väsentliga. Upphandlingen av trafiktjänsterna bör ske i konkurrens, och alla flygföretag med tekniskt-operativa förutsättningar skall ha möjlighet att lämna anbud. Det företag som lämnar det lägsta budet förenat med en godtagbar trafikstandard bör få trafikuppdraget.

Kommittén anser att flygsektorn liksom idag bör betala de regionalpolitiskt motiverade underskottslinjerna. Underskottet på nätet inom Norrland uppgick år 1989 till ca 90 milj. kr, vilket motsvarar ca 2% av inrikesflygets totala omsättning. I stället för att SAS' och Linjeflygs passagerare på trafikstarka linjer bidrar med en ospecificerad andel av biljettpriset kan en avgift tas ut av alla inrikesflygpassagerare som ett tillägg, vilket kan öppet redovisas. Med dagens trafikvolym och transfereringsbehov skulle avgiften bli i storleksordningen 10 kr per enkelresa.

På de starkt trafikerade linjerna borde prispressen genom konkurrens och bortfallet av korssubventioneringen leda till sänkta priser, även om denna särskilda avgift kommer till. På de regionalpolitiskt motiverade linjerna kan underskottet väntas minska, i den mån anbudsupp handlingen leder till att trafiken kommer att skötas av det företag som under givna lokala förutsättningar kan åstadkomma den mest effektiva driften.

För närvarande utgår en statlig ersättning till flygbolag för särskilda rabatter vid flygtrafik till och från Gotland. Ersättningen uppgår till totalt 14,5 milj. kr per år och ges i dag till dels Linjeflyg för linjen Visby – Arlanda, dels Avia för linjerna Visby – Norrköping och Visby – Kalmar. Detta statsbidrag har funnits i flera år men det har inte lett till att normalpriserna på linjen Visby – Arlanda har blivit väsentligt lägre än andra linjer med motsvarande avstånd som Linjeflyg trafikerar.

Kommitténs förslag innebär att det kommer att bli ett fritt marknadstillträde på linjen Visby – Arlanda. Kommittén bedömer att konkurrensen då kommer att leda till att biljettpriserna på denna sträcka kommer att pressas ned och att det troligen inte längre kommer att finnas motiv för statligt finansierade rabatter. För övriga Gotlandslin-

jer kan det dock även i framtiden finnas ett behov av ett statligt stöd. Detsamma gäller Visby – Arlanda om prispressen skulle visa sig otillräcklig. Kommittén anser emellertid att Gotlandsstödet i så fall bör inordnas i det allmänna stödet till regionalpolitiskt motiverad flygtrafik och trafiken således upphandlas i anbudskonkurrens.

Kommittén anser att i princip det nuvarande trafikutbudet på det inre Norrlandsnätet skall upprätthållas, men att statsmakterna efter en samlad regionalpolitisk bedömning i framtiden skall kunna ompröva omfattningen och inriktningen av stödet till icke lönsam regional flygtrafik. I dag är det formellt SAS och Linjeflyg som beslutar om vilka sådana linjer man vill trafikera och vilka priser m. m. man vill erbjuda sina kunder, även om både linjenät och prissystem i praktiken med statsmakternas gillande kommit att låsas vid förhållandena när den nuvarande Norrlandstrafiken med Saab 340 tillkom. Ändrade resebehov till följd av ekonomiska och sociala förändringar och ändringar av standarden inom övriga transportsystem kan medföra ett ändrat behov av stöd till flyget. Så skulle t. ex. en försämring av standarden på järnvägstrafiken i Norrlands inland eventuellt kunna göra nya regionala flyglinjer samhällsekonomiskt motiverade. Kommittén anser att det är en fördel att statsmakterna får besluta om stödets användning eftersom det då fortlöpande kan anpassas efter förändrade förutsättningar och behov. Dessutom ger det möjlighet till en helhetssyn på den statliga stödgivningen. Regionalflyg kan användas på sträckor där flyg är det ekonomiskt och miljömässigt mest lämpliga trafikslaget och där just tillgången till flyg bedöms kunna påverka den regionala utvecklingen. Statligt stöd till tåg, linjebuss eller kompletteringstrafik kan bli aktuellt i andra fall.

10.7 Tillståndsgivning

Förslag:

Tillståndsgivningen delegeras till luftfartsverket och avgiftsbeläggs. Ansökningar om nya linjer kungörs, så att andra företag ges tillfälle att (inom tre veckor) inkomma med sina ansökningar.

Motiv:

Koncessionsgivningen till linjefart kan efter ändring av luftfartslagen år 1986 liksom övrig tillståndsgivning till luftfart i förvärvssyfte delegeras till den myndighet regeringen bestämmer. Denna delegeringsmöjlighet har utnyttjats för övrig luftfart, men inte för linjefart (luftfartsförordningen 1986:171 81§).

En delegering av tillståndsgivningen svarar mot en önskan att avlasta regeringskansliet beslut i rutinärenden och möjliggör samtidigt att ärendet provas i högre instans efter överklagande av ett verksbeslut.

Om koncessionsansökningarna avgiftsbeläggs kan kostnaderna för prövningen täckas, och risken för att företag söker tillstånd för att blockera en konkurrent minskas. Om denna spärr blir effektiv skulle det eventuellt vara möjligt att låta det företag som först kommer in med sin ansökan få tillståndet. Kommittén förordar dock att koncessionsgivaren får pröva vilket av de sökande företagen som har de bästa förutsättningarna att tillgodose trafikbehovet.

10.8 Slots

Förslag:

Åtgärder vidtas för att öka antalet tillgängliga slots på Arlanda. Tidsdifferentierade landningsavgifter införs eller tillgängliga slots omfördelas, om förhandlingar mellan flygföretagen i luftfartsverkets regi inte leder till en godtagbar lösning.

Motiv:

Kapacitetsproblemen på Arlanda och slotstilldelningens betydelse för konkurrensförhållandena har diskuterats i avsnitt 8.4. Kommittén anser att det är angeläget att den tredje banan byggs ut, men anser inte att ett beslut om införande av konkurrens bör göras beroende av den troligen långvariga processen för att öka Arlandas kapacitet. Luftfartsverket bör därför snarast söka vidta tekniska och administrativa åtgärder för att ytterligare öka antalet tillgängliga slots på Arlanda. Bl. a. bör luftfartsverket studera möjligheterna att införa en kortare separation mellan flygplanen och att utveckla trafikledningssystemet. Kommittén bedömer att nya företag genom dessa åtgärder och genom överenskommelser mellan flygföretagen om slot-fördelningen kommer att få tillräckliga möjligheter att konkurrera med SAS och Linjeflyg tills den tredje banan byggts. Luftfartsverket bör verka för att sådana frivilliga överenskommelser om fördelningen av slots kommer till stånd. Kommittén utesluter dock inte att ytterligare åtgärder kan behövas.

Kommittén föreslår därför att luftfartsverket bemyndigas att införa ett system med tidsdifferentierade landningsavgifter om det behövs för att utnyttja den nuvarande kapaciteten mera ekonomiskt. De slots som genom tidsdifferentierade landningsavgifter och tekniska åtgärder eller eljest kan frigöras bör härvid fördelas till andra företag än SAS och Linjeflyg.

Om inte dessa åtgärder ger nytillkommande företag möjligheter att konkurrera på attraktiva ankomst- och avgångstider bör det även kunna övervägas att dra in slots från SAS och Linjeflyg.

Införande av en renodlad prisstyrning kan leda till att vissa sekundär-linjer till Arlanda måste läggas ned. Behovet av tidsdifferentierade landningsavgifter för att bättre utnyttja Arlandas nuvarande kapacitet är emellertid inte direkt sammanhängande med frågan om ökad konkurrens, utan kan komma att införas även om nuvarande monopolsystem skulle bibehållas. Vid en avreglering är det emellertid sannolikt att nya tvärförbindelser uppstår som innebär en viss avlastning av Arlandanavet genom att matning kan ske till nya, mindre nav.

Om tidsdifferentierade landningsavgifter införs eller en omfördelning av slots på annat sätt framtvingas av kapacitetsbrist anser kommittén att regionalpolitiska hänsyn måste beaktas. Vid en avreglering kan det även bli aktuellt att utnyttja det regionalekonomiska stödet för att bibehålla en viktig non-stopförbindelse till Arlanda med avgång eller ankomst under högrafiktid

10.9 Konkurrenslagstiftningens tillämpning

Förslag:

Området för konkurrenslagstiftningens tillämpning inom flygområdet utvidgas och övervakningen skärps. Fördelningen av ansvaret för bevakningen av konkurrensförhållandena preciseras.

Motiv:

Vid en avreglering kommer konkurrenslagen att bli tillämplig fullt ut även inom flygområdet. Detta innebär bl. a. att den marknadsdelning som finns mellan SAS och Linjeflyg kommer att kunna prövas enligt de allmänna reglerna om konkurrensbegränsningar i konkurrenslagen.

Kommittén har i tidigare delbetänkande diskuterat möjligheterna att i konkurrenslagen införa ett generellt förbud mot marknadsdelning och horisontell prissamverkan. Kommittén ansåg då att denna fråga borde behandlas för alla sektorer samtidigt och att ett eventuellt förslag till förbud bör anstå till kommitténs slutbetänkande.

Kommittén gör inte någon annan bedömning vad gäller flygsektorn.

En sannolik konsekvens av en avreglering av flyget är dock att det nuvarande ägarsambandet mellan SAS och Linjeflyg upplöses, och att företagen börjar konkurrera med varandra.

Efter en avreglering är det nödvändigt med insatser på det konkurrensvårdande området för att se till att marknaden fungerar tillfredställande från konkurrenssynpunkt och att avregleringens positiva effekter kommer konsumenterna till del. Bl. a. är det viktigt att fusioner mellan SAS och Linjeflyg resp. de mindre företagen prövas enligt konkurrenslagstiftningens särskilda regler om företagsförvärv. Det kommer härvid att behövas ett nära samarbete mellan SPK, NO och luftfartsverket. I det följande behandlas några områden som kommer att vara viktiga ur konkurrenssynpunkt och vilken myndighet som bör ha det primära tillsynsansvaret.

Slots

Ansvar för kapacitetsutbyggnad av flygplatser och godkännandet av flygföretagens tidtabeller kommer enligt luftfartslagstiftningen även i framtiden att åvila luftfartsverket. Härav följer att det primärt blir luftfartsverket som kan se till att slotsfördelningen inte sker på ett konkurrensbegränsande sätt. Slotsfördelningen är dock inte enbart en tekniskt-operativ fråga, utan har som nämnts stor betydelse för konkurrensen. Luftfartsverket bör därför samråda med de konkurrensvårdande myndigheterna när man fastlägger principer för slotsfördelningen.

Biljettpriser

Om luftfartsverkets godkännande av biljettpriser vid en avreglering upphör på linjer där en faktisk konkurrens förekommer, betyder det att flygföretagens biljettpriser i fortsättningen enbart kommer att kunna prövas av NO i ett enskilt ärende enligt konkurrenslagen. Kommittén anser att även efter en avreglering ett visst biljettsamarbete mellan flygföretagen kan vara önskvärt. Möjligheter att byta

biljetter mellan flygbolag och att få rabatterade genomgående priser trots att man flyger med olika bolag är ett viktigt konsumentkrav. Kommittén anser att vid en prövning enligt konkurrenslagen man bör uppmärksamma de positiva effekter från konsumentsynpunkt som denna typ av biljettsamarbete har.

Risken för skadlig verkan torde vara större vad gäller andra typer av prissamarbete. Horisontellt prissamarbete för att t. ex. höja prisnivån liksom även påtaglig underprissättning på linjer där nya företag tar upp konkurrensen med SAS och Linjeflyg kan innebära skadliga konkurrensbegränsningar, som bör motarbetas av de konkurrensvårdande myndigheterna.

Databokningssystem

Frågan om databokningssystem (CRS) har ett nära samband med frågan om flygbolagens biljettpriser, vilka enligt luftfartslagstiftningen skall godkännas av luftfartsverket. Verket deltar också i det internationella arbetet med att åstadkomma en enhetlig uppförandekod för användning av CRS. Frågor om CRS har också i ett fall prövats av NO enligt konkurrenslagen.

Vid en avreglering bortfaller luftfartsverkets kontroll av biljettpriserna på konkurrensutsatta linjer. En följd av detta blir att enskilda ärenden om CRS endast kommer att kunna prövas av NO enligt konkurrenslagen. NO bör dock i dessa ärenden vid behov höra luftfartsverket, som för närvarande har den tekniska sakkunskapen om CRS.

Inom ECAC pågår även ett arbete med att göra om nuvarande rekommendationer om CRS till bindande regler inom medlemsländerna, som idag omfattar hela Västeuropa. (EG har redan bindande regler). Om detta lyckas kan det komma att krävas en svensk lagstiftning om CRS, varvid luftfartsverket torde bli den myndighet som utfärdar föreskrifter och följer lagstiftningens tillämpning. Särskilt viktigt är det att se till att företag som äger CRS inte genom höga avgifter försvårar för mindre flygföretag att utnyttja systemet.

Samarbete på flygplatserna

Samarbete mellan flygbolagen om ramptjänster m. m. kan ofta vara fördelaktigt för kunderna. Detta bör uppmärksammas vid en eventuell prövning enligt konkurrenslagen. När det gäller flygplatstjänster kan det dock i vissa fall vara önskvärt med en ökad konkurrens, och NO bör därför ha möjlighet att ingripa mot skadligt samarbete.

Frågan om ett flygföretag skall få ha en egen incheckningsdisk skall även efter en avreglering prövas av luftfartsverket. Om det är tekniskt möjligt bör egen incheckning tillåtas. Eftersom incheckningen har stor betydelse ur konkurrenssynpunkt bör luftfartsverket, om det är tekniskt eller ekonomiskt svårt att anordna egen incheckningsdisk, samråda med NO innan flygplatsen beslutar i frågan.

10.10 Författningsändringar

Förslag:

Ett tillägg görs till 7 kap. 2 § luftfartslagen (1957:297) med följande lydelse: "På linje där trafikunderlaget bedöms vara otillräckligt för flera lufttrafikföretag får tillståndsgivningen begränsas att gälla för ett enda företag." Vidare ändras luftfartsförordningen (1986:171) och bl. a. bemyndigas luftfartsverket att fastställa flygplatsavgifter.

Förslagen till författningsändringar redovisas i bilaga 2.

Motiv:

Kommittén anser att det generella kravet på tillstånd för alla former av luftfart, som finns i 7 kap. 1 § luftfartslagen bör bibehållas oförändrat vid en avreglering. All luftfart måste nämligen kunna prövas från säkerhetssynpunkt. Luftfartsverket måste liksom idag är fallet när tillstånd meddelas kunna föreskriva de villkor för trafiken som verket anser behövas av tekniskt-operativa skäl. Bland villkor som luftfartsverket får meddela med stöd av 7 kap. 4 § luftfartslagen kan ingå ett godkännande av tidtabellen motiverat av säkerhets- eller miljöskäl på en flygplats. På linjer där en konkurrens förekommer skall dock inte krav på godkännande av biljettpriser längre kunna

ställas som villkor för tillstånd. Att i lagtexten närmare precisera vilka villkor som skall kunna ställas när tillstånd meddelas har kommittén inte ansett vara erforderligt.

För närvarande finns det inte något formellt hinder mot att meddela koncessioner för trafik på en viss linje till flera företag. I utrikestrafik är det relativt vanligt med parallellkoncessioner, men i inrikestrafik finns det i dag inte några sådana. Eftersom kommitténs förslag innebär en förändrad koncessionspolitik har kommittén ansett att det i lagtexten bör anges att det endast på linjer med ett otillräckligt stort trafikunderlag skall vara möjligt att begränsa koncessionen till ett enda företag. Som ett riktvärde för vad som skall anses som ett tillräckligt stort trafikunderlag har kommittén i avsnitt 10.1 föreslagit att linjen skall ha mer än 300 000 passagerare per år. Vid större trafikmängd än denna bedöms generellt att minst två företag med tillfredställande lönsamhet bör kunna trafikera linjen. Det föreslagna tillägget kan därför inte komma i konflikt med den nuvarande regeln i luftfartslagen om att tillstånd endast får beviljas om det inte möter hinder med hänsyn till det allmänna och att de tekniska och ekonomiska förutsättningarna för trafiken skall beaktas vid prövningen av en tillståndsansökan. Av förarbetena till 7 kap. 2 § framgår att denna bestämmelse egentligen endast är säkerhetsmässigt motiverad. Det bör noteras att ensamrätt i ett tillståndsbeslut inte bör förbehållas en ensam koncessionsinnehavare för längre eller kortare tid, eftersom utvecklingen av en linje är svår att förutse.

Kommittén har i avsnitt 10.1 angivit att vid prövning av nya tvärförbindelser den s.k. avledningseffekten på befintliga linjer via Arlanda inte skall beaktas. En konsekvens av detta förslag är att det inte längre finns anledning att rutinmässigt remittera koncessionsansökningarna till SAS och Linjeflyg, vilket man idag gör. SAS' och Linjeflygs uppfattning har vid dagens koncessionsprövning en mycket stor betydelse. Kommittén har dock inte ansett att det behövs någon ändring i luftfartslagen för att genomföra den föreslagna ändringen av koncessionspolitiken i nämnda hänseende, eftersom det i förarbetena till 7 kap. 2 § aldrig har angivits att avledningseffekten skall beaktas, utan att nämnda bestämmelse som nämnts ovan bara är säkerhets-

mässigt motiverad.

I avsnitt 10.7 har kommittén föreslagit att tillståndsgivningen delegeras till luftfartsverket. En sådan delegationsmöjlighet infördes genom en ändring (1986:166) i luftfartslagen, varför kommitténs förslag kan genomföras utan att lagen ändras. I 79 § luftfartsförordningen (1986:171) anges att en ansökan om tillstånd till linjefart i förvärvssyfte skall innehålla uppgifter om de förhållanden som avses i 7 kap. 2 § och 3 § luftfartslagen. Kommittén anser att denna bestämmelse är oklar och att den bör ersättas med ett bemyndigande till luftfartsverket att dels pröva frågor om inrikes linjetrafik, dels meddela närmare föreskrifter om vad en tillståndsansökan bör innehålla.

Kommittén har diskuterat möjligheterna att förbättra utnyttjandet av Arlanda flygplats och ge nytillkommande företag reella möjligheter att konkurrera genom att införa tidsdifferentierade landningsavgifter på Arlanda. Luftfartslagen har nyligen ändrats (1989:997) och regeringen har fått möjlighet att till luftfartsverket delegera fastställandet av avgifter för användning av flygplatser. Någon ändring av luftfartslagen behövs alltså inte härför. Det föreslagna bemyndigandet till luftfartsverket att fastställa luftfartsavgifter förutsätts innefatta en möjlighet för verket att tillämpa tidsdifferentierade avgifter om detta skulle behövas.

Kommittén har även diskuterat att omfördela slots mellan flygföretagen i syfte att främja konkurrensen. Enligt kommitténs bedömning är detta möjligt inom ramen för den nuvarande lagstiftningen genom att luftfartsverket skall godkänna flygföretagens tidtabeller. Luftfartsverkets godkännande av tidtabeller föreslås vara kvar även efter avregleringen, varför någon författningsändring inte krävs för att omfördela slots. Idag omfattar tidtabellsgranskningen både flygplatsens granskning av de operativa förutsättningarna, i förekommande fall inkluderande slot-tilldelning, och en granskning vid luftfartsverkets transportsektion, som meddelar det statliga godkännandet. Det senare momentet bortfaller vid en avreglering, men det förra måste vara kvar.

Den avreglering som kommittén nu föreslår kräver ingen ändring av

den nuvarande konkurrenslagen, som bygger på missbruksprincipen. Kommittén kommer att i det fortsatta arbetet överväga eventuella förbud mot marknadsdelning och prissamarbete.

Kommittén anser att den föreslagna ändringen av luftfartslagen bör träda i kraft den 1 juli 1991. Genom att avregleringen föreslås genomföras stegvis anser kommittén att flygföretagen inte behöver någon längre förberedelsestid, utan det första steget bör genomföras så snart som det är tekniskt möjligt.

Ett andra steg bör leda till en fullständig avreglering. För att bestämma tidpunkten härför och för att ge underlag för en bedömning av behovet av ytterligare åtgärder för att åstadkomma en fungerande konkurrens och en tillfredsställande flygtrafikförsörjning bör en utvärdering av den partiella avregleringen genomföras. Denna utvärdering bör avse bl. a. effekter på flygsäkerhet, miljöeffekter, regionala effekter och effekter på konsumentintressen.

Utvärderingen bör redovisas inom tre år efter påbörjandet av det nu föreslagna första steget mot avreglering. I samband med utvärderingen bör erfarenheterna av avregleringsåtgärderna inom det övriga Europa sammanställas och erfarenheterna av Sveriges luftfartspolitiska samarbete med EFTA och EG behandlas.

RESERVATION OCH SÄRSKILDA YTTRANDEN

Reservation av ledamoten Christer Eirefelt

I betänkandet förs ett allmänt resonemang om värdet av en fri konkurrens som gagnar effektiviteten och tvingar fram en ständig översyn av resursutnyttjandet.

I dessa avsnitt delar jag givetvis kommitténs uppfattning. Jag vill framförallt betona vikten av att de etablerade företagen hela tiden utsätts för hot om konkurrens från ny tillkommande aktörer på marknaden. Friheten att starta ett företag är en omistlig del i ett marknadsekonomiskt system och en förutsättning för mångfald i näringslivet.

Det finns, som kommittén framhåller, inga principiella skäl att undanta flygsektorn från det som sägs om konkurrens och näringsfrihet.

Enligt min uppfattning borde emellertid dessa utgångspunkter resultera i ett förslag som innebär total avreglering av inrikesflyget enligt alternativ 1 i betänkandet, istället för den partiella avreglering majoriteten föreslår.

Jag anser inte att kommittén redovisar tillräckliga argument för att bevara en monopolsituation när det gäller s.k. trafiksvaga linjer. Med den uppdelning man föreslår är risken stor att de marknadsförutsättningar som finns för konkurrens och nytänkande hindras.

I ett särskilt yttrande från Staffan Sandström, NO, redovisas närmare motiven för en total avreglering. Jag instämmer i allt väsentligt i vad som där sägs, och förordar alltså ett fritt tillträde till marknaden där behovsprövning och prisreglering avskaffas i ett steg på samtliga linjer. De grundläggande kraven på flygsäkerhet måste givetvis upprätthållas och den kompetensprövning som detta innebär bibehållas i minst oförändrad omfattning.

De regionalpolitiskt motiverade linjer som inte kan drivas med företagsekonomisk lönsamhet anser jag bör upphandlas i konkurrens på samma sätt som i kommitténs förslag.

Avreglering inom EG

Avregleringen av flygsektorn inom EG har tidigare gått långsamt. En viktig orsak till detta är att flyget i Europa länge dominerats av stora, statligt ägda, nationella företag. Som framgår av betänkandet har EG emellertid nu intensifierat arbetet med att skapa en gemensam flygmarknad, och utvecklingen går nu mycket snabbt. Det är därför angeläget att avregleringen av det svenska inrikesflyget också går snabbt. Inriktningen bör vara att den är genomförd senast 1 juli 1991. Det skulle medverka till att de svenska företagen blir konkurrenskraftiga inför den väntade avregleringen i övriga Europa.

För att svenska flygföretag skall kunna utvecklas är det enligt min uppfattning nödvändigt att dom får tillgång till denna marknad på lika villkor. Det skulle gagna såväl svenskt näringsliv som enskilda konsumenter om svenska flygföretag fick möjlighet att fritt öppna nya linjer på Europa, samtidigt som de utländska företagen tilläts öppna nya linjer i Sverige.

Ägarförhållanden i SAS och Linjeflyg

I avvaktan på att detta blir möjligt anser jag att ägarförhållandena i SAS och Linjeflyg bör förändras.

För närvarande är svenska staten den största delägaren i SAS och Linjeflyg. Samtidigt bestämmer regeringen genom koncessionsgivning vilket bolag som får trafikera olika linjer. Detta innebär en rollkonflikt och utgör ännu ett argument för att staten bör avveckla sitt ägarengagemang.

En börsintroducering av SAS och Linjeflyg skulle enligt min uppfattning förbättra dessa företags utvecklingsmöjligheter och internationella konkurrenskraft. När det gäller SAS måste privatiseringen ske i samförstånd med Danmark och Norge.

Med en upplösning av det nuvarande ägarsambandet mellan SAS och Linjeflyg och därefter en privatisering av de båda bolagen skulle argumenten mot en total avreglering ytterligare försvagas. Det finns en-

ligt min uppfattning inte längre några skäl för ett statligt ägande i vare sig SAS eller Linjeflyg och en privatisering bör därför förberedas.

En börsintroduktion av SAS och Linjeflyg bör enligt min uppfattning genomföras också vid en partiell avreglering.

Särskilt yttrande av sakkunnige Göran Lagerholm

Kommittén redovisar en rad tungt vägande skäl för en avreglering av svenskt inrikesflyg. Argumenteringen och analyserna är övertygande när det gäller att påvisa värdet av konkurrens och kommittén har på ett övertygande sätt redovisat de betydande vinster som står att vinna med ett inrikesflygssystem där alla administrativa begränsningar mot marknadstillträde – av annan än teknisk operativ art – avlägsnas. Där-
emot anser jag inte att kommittén har redovisat några vägande skäl för sitt förslag att tills vidare begränsa det fria marknadstillträdet till linjer med fler än 300 000 passagerare per år och att behålla monopol på övriga linjer.

Det är i och för sig riktigt som kommittén framhåller, att linjer med litet trafikunderlag i viss utsträckning kan ses som naturliga monopol där en effektiv trafik vid varje tillfälle endast kan inrymma en operatör. För att uppnå viktiga positiva effekter av konkurrens är det emellertid inte nödvändigt att det *faktiskt* finns flera företag som samtidigt verkar på en marknad. Det väsentliga är att det finns en potentiell konkurrens, dvs. att de etablerade företagen tvingas ta hänsyn till att andra aktörer kan ta sig in på marknaden. Det viktiga är att etableringshinder bl. a. i form av administrativa regleringar av marknadstillträdet avlägsnas.

En avreglering enligt kommitténs förslag, dvs. att tillåta fritt marknadstillträde på linjer med mer än 300 000 passagerare per år utgör ett betydelsefullt steg i rätt riktning. Kommittén borde dock enligt min mening ha föreslagit att en fullständig avreglering genomförs i ett steg.

Att bibehålla monopol på de trafiksvaga linjerna är inte endast sakligt dåligt motiverat utan ett sådant system ger också upphov till flera pro-

blem som kommittén undvikit att behandla.

En fråga som borde diskuterats mer ingående mot bakgrund av att kommittén faktiskt föreslår fortsatt monopol på merparten av existerande och potentiella linjer är enligt vilka kriterier myndigheterna bland flera sökanden skall tilldela trafikrättigheterna på en ny linje eller en linje där den tidigare koncessionsinnehavaren upphör med sin trafik. En annan viktig och svårlöst fråga är vilka kriterier som skall tillämpas vid prisregleringen av monopollinjerna och vid reglering av trafikeringsplikt och andra serviceförhållanden som myndigheterna förutsätts upprätthålla på dessa linjer. Dessa frågor kommer att få en helt annan dignitet och svårighetsgrad i det partiellt avreglerade system som kommittén föreslår jämfört med vad de har i dagens, i huvudsak, rena monopolsystem. Det kan ifrågasättas om det över huvud taget är möjligt att på ett rimligt sätt administrera den form av partiellt avreglerat system som kommittén föreslår. Även dessa förhållanden talar enligt min uppfattning för att en fullständig avreglering av det svenska inrikesflyget bör genomföras snarast och i ett steg.

Särskilt yttrande av sakkunnige Bo Lindörn

Statens Pris- och Konkurrensverk (SPK) har vid flera tillfällen mycket klart vänt sig mot de system som innebär att man via koncession skall styra flygtrafiken. Bakgrunden till det nuvarande regleringssystemet inom flyget är att man genom att ge koncession till olika företag på lönsamma linjer också kräver att de skall flyga på mindre lönsamma linjer som anses från samhällets utgångspunkt vara angelägna av rent regionalpolitiska skäl. SPK vänder sig bestämt mot denna typ av korsvis subventionering mellan olika flyglinjer. Utländska erfarenheter pekar på att en avreglering inom flygområdet – liksom på andra områden – ger stora effektivitets- och samhällsekonomiska vinster. I den mån linjer som av regionalpolitiska skäl anses vara angelägna inte får en företagsekonomisk lönsamhet är det från samhällsekonomisk effektivitetssynpunkt bättre att ge dessa linjer en direkt subvention. De utländska erfarenheterna i samband med avregleringen av flyget pekar på att turtätheten i många fall blir bättre och att det inte i något

fall kunnat påvisas att de rent säkerhetsmässiga aspekterna kommit till korta.

När det gäller delförslag till avreglering som diskuterats inom konkurrenskommittén vill jag starkt ifrågasätta det rimliga i att genomföra en så kallad partiell avreglering. Grundsynen måste enligt SPK vara att marknaden är den som bäst kan avgöra vilken typ av linjesträckning och turtäthet som behövs i ekonomin. Till den del det inte med en marknadslösning blir en turtäthet som är tillfredsställande från regionalekonomiska eller regionalpolitiska skäl bör man som jag tidigare sagt ge en subvention för att klara de regionalpolitiska målen. På övriga linjesträckningar bör konsumenternas behov och önskemål tillgodoses på bästa sätt genom att marknadskrafterna i en fungerande konkurrens får avgöra hur och när olika företag vill flyga. Konkurrensen mellan olika företag garanterar på bästa sätt att man får en effektivitet både när det gäller turtäthet, linjesträckning och kostnadspress i verksamheten. Mot den här beskrivna bakgrunden är enligt min mening konkurrenskommitténs förslag till partiell avreglering mindre lyckat. Förslaget innebär att man utöver ett regionalpolitiskt motiverat stöd bibehåller monopol på linjer med en trafiktäthet som understiger 300 000 passagerare per år med den motiveringen att marknaden inte klarar mer än ett flygbolag samt att i den mån det på sådana linjer skulle finnas utrymme för mer än ett flygbolag så skall det prövas i särskild ordning. SPK ifrågasätter starkt om någon statlig regleringsmyndighet skulle kunna bedöma marknadens behov bättre än marknaden själv.

Vad gäller fördelning av slots vill jag understryka vikten av att ett system med "grandfather rights" motverkas. Fördelningen av slots bör i möjligaste mån ske på kommersiell bas och inte genom ett administrativt system.

Enligt direktiven bör kommittén bl. a. undersöka ytterligare områden inom transportsektorn – förutom sådana som redan avreglerats – där konkurrensfrågorna bör tillmätas större betydelse.

De inrikes transportområden i övrigt (exklusive flyget) som för närvarande omfattas av regleringar, som påverkar marknadens pris- och

konkurrensförhållanden är – förutom taxitrafiken som avregleras den 1 juli 1990 – administrationen av de statliga flygplatserna, järnvägs- trafik, interregional eller långväga busslinjetrafik, kollektivtrafik (främst lokal busslinjetrafik) och Gotlandstrafiken med färja. Det innebär att det huvudsakligen är det långväga resandet på persontrafikområdet som omfattas av regleringar.

Då förslagen i detta delbetänkande begränsat till att gälla flyget utgår jag ifrån att övriga reglerade områden inom transportsektorn kommer att behandlas i kommitténs slutbetänkande. Jag vill också understryka vikten av att kommittén tar ett samlat grepp om transportsektorn från konkurrenssynpunkt och därvid belyser sambandet mellan olika trafikslag.

Särskilt yttrande av sakkunnige Staffan Sandström

På två väsentliga punkter finner jag det påkallat att yttra mig särskilt. Det gäller då dels frågan om en fullständig avreglering av flyget bör ske från början, dels frågan om s.k. slots.

Avregleringsfrågan

Såsom kommittén framhåller i avsnitt 8.1 är näringsfrihet och konkurrens huvudprinciper i svensk näringspolitik och det måste finnas mycket starka motiv för att göra avsteg från detta. Vad det gäller är att ta till vara marknadens mångsidighet, flexibilitet och dynamik för att finna lösningar som svarar mot konsumenternas behov. Kommittén pekar i avsnitt 8.2 också fullt riktigt på att monopolsystem i praktiken ofta leder till höga kostnader och ett utbud som dåligt tillgodoser konsumenternas önskemål. Trögheter uppstår att anpassa sig till ändrade behov m.m. Jag ansluter mig även till kommitténs uttalande i avsnitt 9.4 att det inte finns några principiella skäl för att undanta flygsektorn från den näringsfrihet som sedan länge gällt för flertalet andra sektorer. Kommittén konstaterar vidare att en fullständig avreglering skulle ge störst utrymme för marknadskrafterna att slå igenom

och härigenom på sikt leda till lägre priser och bättre service. Därtill anför kommittén bl. a. att en fullständig avreglering har störst möjlighet att leda till en konkurrens på lika villkor. Också härvidlag delar jag kommitténs uppfattning.

Det är enligt min mening således mycket tungt vägande argument för en fullständig avreglering som kommittén ställer sig bakom. Dess förslag innebär likafullt att man nu endast tar ett första steg genom en partiell avreglering med bibehållet monopol för nuvarande tillståndshavare på s. k. trafiksvaga linjer (riktmärke under ca 300 000 passagerare). Kommittén gör härutöver endast en målbeskrivning när den uttalar, dels att en fullständig avreglering bör genomföras i ett senare skede, dels att målsättningen bör vara att åstadkomma en helt fri flygmarknad så snart som möjligt utan att avregleringen medför negativa effekter för konsumenterna.

Mot bakgrund av de risker som kommittén redovisat med monopolsituationen måste nogå vägas de argument som förs fram för monopolförslaget beträffande "trafiksvaga linjer". Enligt kommittéförslaget skall ju avregleringen förbli partiell under flera år – en utvärdering skall redovisas inom tre år, från första steget. Vid denna vägning bör också uppmärksammas i vad mån argumenten till sin natur kan tänkas vara oförändrade när frågan på nytt tas upp efter den föreslagna utvärderingen. Det finns här en risk, som jag ser det, att man med kommitténs modell och med politiska beslut fattade på grundval av denna i praktiken hamnar i en mer permanent partiell reglering, hela tiden i syfte att undvika effekter som bedöms negativa för konsumenterna.

Som skäl mot att omedelbart genomföra en total avreglering anför kommittén, punktvís sammanfattat, väsentligen följande:

- a) Risk för att stabiliteten i trafikförsörjningen rubbas.
- b) Medför en rad praktiska problem.
- c) Genom att SAS och Linjeflyg länge har haft en prioriterad ställning kan det bli svårt för nya företag att komma in på den svenska marknaden, även om denna formellt skulle

bli fri.

- d) Ett regionalbolag med svag finansiell ställning, varierande lönsamhet m. m. kan bli utkonkurrerat på sin starkaste linje och därvid lägga ned övriga linjer utan att någon tar över.
- e) Kan leda till att företagen framförallt konkurrerar om befintliga linjer eftersom den som upparbetat en ny linje och gjort den lönsam löper risken att ett starkare företag konkurrerar ut denne från den nya linjen.
- f) Sannolikt att regionalbolagen utvecklar ett långtgående samarbete med SAS/Linjeflyg, vilket skulle kunna bli negativt från konkurrenssynpunkt.
- g) SAS och Linjeflygs ansvar för en nationell trafikförsörjning upphör och det blir enbart kommersiella hänsyn som avgör vilken trafik man vill upprätthålla. Det finns ingen garanti för att trafiken på SAS och Linjeflygs övriga nät kommer att bibehållas i oförändrad omfattning.
- h) Vid endast partiell avreglering begränsas möjligheterna till underprissättning från SAS och Linjeflygs sida genom att luftfartsverkets priskontroll finns kvar på linjer utan faktisk konkurrens.

Kommittén anger slutligen *transportförsörjningsskäl* (risken för att stabiliteten i trafikförsörjningen rubbas) som huvudmotiv för att inte nu avreglera helt.

Vissa av kommitténs argument har jag svårt att följa. Att det vid en total avreglering kan bli besvärligt för nya att komma in på den svenska marknaden – c) ovan – kan inte vara ett skäl för monopol. Möjligheten till konkurrerande nyetablering har positiva effekter i sig och skulle en konkurrens inte komma till stånd skulle läget inte bli sämre än om man från början låter SAS/Linjeflyg behålla vissa monopollinjer. Att stödja monoptanken på att det vid fullständig avreglering skulle uppkomma ett samarbete mellan fristående företag och

SAS/Linje-flyg – f) ovan – anser jag vara obefogat eftersom monopol-situationen givetvis är långt sämre från konkurrenssynpunkt. Ett skadligt samarbete kan ju brytas upp, medan mono-polet består under sin giltighetstid. På liknande sätt menar jag att det förhållandet att pris-kontrollen på monopollinjer kan tänkas begränsa underprissättning från SAS/Linje-flygs sida – h) ovan – inte kan utgöra skäl för att be-hålla mono-polet på s. k. trafiksvaga linjer.

En annan typ av argument förs fram i d) och e) ovan. Risker av detta slag – att bli utkonkurrerad, att inte våga satsa på att arbeta upp en ny linje – är till sin natur sådana som följer av att man väljer just den konkurrenslinje som enligt kommittén inte bör frångås utan mycket starka skäl. Istället för konkurrensmodellen med sig de värden som jag berört tidigare. Det centrala måste med mitt synsätt vara att ta till-vara konkurrensens dynamik och att ta itu med olägenheter på annat sätt. Jag återkommer till detta och till argumenten a) och g) ovan.

Bakom förslaget om en mellangrupp – de trafiksvaga linjerna där mo-nopol bibehålls t. v. – kan ligga tanken att om det ändå inte finns plats för mer än ett bolag, detta lika väl kan få ha ensamrätt. Kommittén ta-lar ju i sammanhanget (avsnitt 10.1) om att trafiksvaga linjer i viss mening utgör ett "naturligt monopol" – två företag kan inte samtidigt upprätthålla en lönsam trafik och först när man har flera trafikutövare på en linje blir konkurrensen riktigt effektiv, anför kommittén. Som jag ser det kommer emellertid ensamrätten att dölja marknadsförut-sättningarna för konkurrens på dessa linjer. Det blir administratörer som skall avgöra om en linje skall drivas med ensamrätt och vilket fö-retag som i så fall skall få denna rätt. Myndighetsbeslut av detta slag, fattade långt borta från marknaden, för alltid med sig risker för konsu-menterna eftersom felbedömningar kan göras av dem som inte själva arbetar ute på marknaden såsom företagen gör. I praktiken är frågan dessutom inte så enkel att man bara kan se till en enda linje när saken skall bedömas. Ett flygplan kan mycket väl ekonomiseras genom att användas på flera linjer i kombination, särskilt om linjerna samman-träffar i slutändarna. Linje-flyg använder ju ett och samma flygplan så att det trafikerar olika linjer. Det naturliga borde vara att låta markna-den pröva frågan – att låta konsumenterna dra nytta av konkurrensens

förmåga att driva fram innovationer och dynamik och se om detta ger andra lösningar än med dagens aktörer samt ger ökad effektivitet. Jag vill här erinra om att kommittén själv i kapitel 2 har fört fram den enligt teorin om contestable markets stora betydelsen av hot om ny konkurrens.

Det är riktigt att en total avreglering – som kommittén ändå föreslår på sikt – innebär att "SAS och Linjeflygs ansvar för en nationell trafikförsörjning upphör och det blir enbart kommersiella hänsyn som avgör vilken trafik som man vill upprätthålla" – g) ovan. Detta följer ju av att man går på huvudprincipen om konkurrens. Detsamma gäller kommitténs uttalande att "det finns ingen garanti för att trafiken på SAS och Linjeflygs övriga nät kommer att bibehållas i oförändrad omfattning". Därmed är man i praktiken över till argumentet a) ovan – att stabiliteten i trafikförsörjningen riskerar att rubbas.

Det är nu till en början alls inte givet att det bästa för konsumenterna är att behålla allt oförändrat. Ett synsätt av detta slag ger i sig ett statiskt intryck. En av de främsta fördelarna med konkurrens är ju att den normalt utlöser en dynamik som leder till ett ökat och inte ett minskat utbud. Men även om man accepterar ett statiskt synsätt kan kommitténs tänkande ifrågasättas. Kommitténs oro gäller mer specifikt i första hand att en linje kan bli utan trafik åtminstone tillfälligt, om flera företag konkurrerar på en linje som bara bär ett företag. En sådan händelse kan, menar också jag, vara olycklig från trafikförsörjningssynpunkt och om allmänna investeringar i flygfält m.m. blir outnyttjade. Frågan är dock om föreställningen om en sådan utveckling är realistisk. Om det ena företaget ger sig av tar väl det andra över trafiken i den mån den är lönsam. Skulle dessutom en av regionalpolitiska skäl behövlig linje bli utan trafik *bör den enligt min mening föras över till underskottsgruppen och, efter upphandling i konkurrens, ges bidrag enligt modellen där, alltså med en konkurrensneutral avgift gällande allt inrikesflyg.*

Däremot kan det kanske i vissa fall vara svårt att på förhand avgöra på vilka regionalpolitiskt motiverade linjer som det behövs subventioner och där det följaktligen skall vara upphandling. Det förnuftigaste

synes vara att gardera sig mot osäkerheten genom att upphandla även i tveksamma fall. Skulle det då i vissa fall visa sig att man får flera bolag som är beredda att trafikera en linje utan subventioner, kan man bestämma att konkurrensen skall vara fri på linjen. Ett alternativ kan vara att låta upphandlingen av sådana gränsfall innefatta en möjlighet för anbudsgivarna att ange vad de vill betala för att få ensamrätt under viss tid på linjen. Man ger sedan ensamrätten till det bolag som betalar bäst.

För den händelse en linje – trots vad som anförts ovan – oförutsett blir utan trafik, och linjen bedöms regionalpolitiskt önskvärd, bör staten givetvis omgående kunna genomföra ett anbudsförfarande och upphandla trafik på linjen. Vid en samlad avvägning av de aspekter som har relevans i sammanhanget och som jag kommenterat närmare i det föregående finner jag att skälen för att införa en omedelbar total avreglering är betydligt starkare än de skäl som kommitténs anført för den motsatta ståndpunkten. Ett bärande inslag för mig är därvid att – om en regionalpolitiskt motiverad linje trots allt skulle bli utan trafik – den kan föras till underskottsgruppen och ges bidrag enligt modellen där, med den konkurrensneutrala avgiften. Jag vill tillägga att åtskilliga av de argument som kommittéen åberopar till sin natur är sådana att de kan antas kvarstå oförändrade vid den framtida omprövning som kommittén förordar. Dit hör att stabiliteten i trafikförsörjningen riskerar att rubbas, att ett regionalbolag kan bli utkonkurrerat, att man konkurrerar endast om befintliga linjer, att det inte finns garantier för att trafiken kommer att bibehållas i oförändrad omfattning, att regionalbolagen kan börja att samarbeta med SAS/Linje-flyg och att priskontroll kan motverka underprissättning. Frågan om man skall satsa på konkurrens eller monopol i fråga om s.k. trafiksvaga linjer löses därför ej utan skjuts endast på framtiden.

Slutsatsen blir för min del att "trafikstarka" och "trafiksvaga" linjer bör föras ihop i en enda, helt avreglerad grupp. Vidare finns underskottsgruppen dit man får föra linjer som efter marknadens prövning visar sig behöva bidrag. Enligt min mening bör alltså avregleringen av inrikesflyget göras fullständig från början.

Slots

Kapacitetsbristen på Arlanda flygplats innan den tredje banan byggts utgör ett särskilt och stort problem när det gäller start- och landnings-tillstånd (slots) under högtrafiktid. Enligt kommittén (avsnitt 10.8) blir det troligen en långvarig process att öka Arlandas kapacitet. Skall en ny operatör komma in under sådan tid måste någon annan släppa till av sina tider (avsnitt 5.3). Enligt gällande principer för tilldelning av slots tillämpas ett system med s.k. grandfather rights, dvs. etablerade bolag får behålla de slots som de en gång fått (avsnitt 8.4.1).

Kommittén bedömer att systemet är stelt och missgynnar nykomlingar även om, enligt kommittén, några slots alltid blir lediga därför att innehavarna av en eller annan anledning inte anser sig behöva dem längre. Vidare pekar kommittén på att stelheten kan innebära att slots kommer att utnyttjas på ett sätt som är orationellt med hänsyn till den knappa kapaciteten. Vid kapacitetsbrister innebär systemet – inbegripet principen om grandfather rights – enligt kommittén att nytillkommande flygföretag kommer att kunna få slots bara utanför de mest attraktiva avgångs- och ankomsttiderna. Från konkurrenssynpunkt är detta enligt kommitténs mening mycket negativt och den uttalar vidare: "Så länge kapacitetsbristen på Arlanda inte är bortbyggd kommer en avreglering som innebär ett fritt marknadstillträde att få begränsade effekter".

Jag delar helt kommitténs bedömning att det nuvarande systemet är mycket negativt från konkurrenssynpunkt på det beskrivna sättet. Systemet utgör i sin nuvarande form en effektiv etableringsspärre för trafik som vill konkurrera med SAS/ Linjeflyg till/från Arlanda och utgör därmed ett hot mot avregleringstanken. Tilläggas bör – i anslutning till det nya citerade uttalandet av kommittén – att detta hot till sin art är oförändrat vare sig man går på en omedelbar total avreglering eller väljer kommitténs modell med en första, partiell avreglering, i båda fallen måste det vara i högsta grad angeläget att för tiden fram till utbyggnaden av Arlanda ha ett system för fördelning av slots som ger möjlighet till en konkurrens på lika villkor – så långt detta går med tanke på SAS och Linjeflygs storlek. Med ett sådant system

kommer givetvis inte en avreglering som innebär ett fritt marknadstillträde att få endast "begränsande effekter", på sätt som kommittén uttalar.

Det är mot denna bakgrund som kommitténs förslag till åtgärder får bedömas.

I avsnitt 8.4.1 (Kapacitetsproblem) redovisar kommittén följande: "Kommittén anser att konkurrensmöjligheterna skulle förbättras genom en snabb utbyggnad av den tredje banan och att luftfartsverket under mellantiden bör vidta ytterligare tekniskt operativa åtgärder för att öka antalet tillgängliga slots under högtrafik. Luftfartsverket räknar med att med nuvarande bankapacitet och krav på separation kunna höja antalet slots under en tvåtimmarsperiod från 114 till högst 118. Kommittén anser även att luftfartsverket bör verka för fördelning av slots, men att tills vidare nuvarande system måste accepteras, i varje fall för den internationella trafiken.

Enligt min mening är den nämnda ökningen från 114 till högst 118 slots försumbar för att komma till rätta med etableringsspärren. Att lita till verksamma förändringar på det internationella planet är också helt otillräckligt. Kommittén beskriver ju själv (avsnitt 5.3) hur de av IATA uppställda reglerna kommit till i ett bilateralt reglerat, internationellt system, dominerat av de stora nationella bolagen ("flag carriers"), och i mycket speglar deras intressen, bl. a. av att inte kunna tvingas bort från attraktiva tider av nykomlingar.

När mot denna bakgrund kommittén, som framgått, uttalar att tills vidare nuvarande system måste accepteras i varje fall för den internationella trafiken, saknar jag underlag att invända mot detta just i fråga om den nämnda internationella trafiken på Arlanda. Vad saken nu gäller är emellertid avreglering av inrikesflyget i Sverige och vad som kan göras på just denna punkt i fråga om det från konkurrenssynpunkt stora slots-problemet. Här menar jag att nuvarande system inte kan accepteras. Också kommittén diskuterar förändringar av rådande läge och redovisar därvid vad den anser vara för- och nackdelar med dessa. av de diskuterade alternativen framstår för närvarande för mig s.k. peak-pricing som det mest intressanta. Jag vill ändå något kom-

mentera vissa av kommitténs argument mot de andra alternativen.

Till en början tas upp tanken på ett *auktionsförfarande* där luftfartsverket skulle ta över ansvaret för att fördela slots i inrikestrafiken genom att dra in alla tillgängliga slots och sedan auktionera ut dem till högstbjudande. Här uppkommer enligt kommittén emellertid betydande problem. Bl. a. anför kommittén följande: "Att luftfartsverket skulle dra in slots och sedan sälja dem säger sig de nuvarande innehavarna av slots betrakta som en form av konfiskation. Indragningen skulle få negativa konsekvenser för samarbetet mellan flygplatsen och de drabbade bolagen". Tilldelningen av slots har enligt min mening ingen självständig rättslig betydelse. Det torde vara flygbolagen själva som introducerat principen om grandfather rights, även om tilldelningen av slots formellt kanske sker genom flygplatsen godkännande av tidtabellen (avsnitt 5.3). Någon koncession eller ensamrätt blir ej "indragen" om man vid fastställande av tidtabell för en ny period skulle fördela slots på annat sätt än som följer av att de etablerade, stora företagen hävdar en princip om att de har grandfather rights till historiska tider. Därmed kan, enligt mitt synsätt, någon ersättningsrätt ej aktualiseras och talet om konfiskation saknar fog.

Argumentet att "indragningen" skulle få negativa konsekvenser för "samarbetet mellan flygplatsen och de drabbade bolagen" kan jag inte följa. Någon betydelse kan jag i vart fall ej tillmäta det såsom ett självständigt hinder mot en annan möjlig åtgärd för att säkerställa sådana reella möjligheter att konkurrera som kommittén talar om i avsnitt 10.10. Dessutom väcker resonemang av denna typ principiella betänkligheter av en art som NO stött på vid åtskilliga tillfällen. Jag tänker därvid på den blandning av myndighetsuppgifter och affärsdrivande verksamhet som förekommer hos en del myndigheter. Åtskilliga olägenheter kan i det enskilda fallet vara förenade med en sådan ordning också från praktiska utgångspunkter. NO har i flera olika sammanhang pekat på risken för att konkurrensen snedvrids när statliga organ bedriver affärsverksamhet som inte är effektivt åtskild från myndighetsutövningen. I ett beslut den 16 februari 1990 uttalade NO att det även beträffande luftfartsverket finns skäl som talar för att skilja myndighetsfunktionen från den affärsdrivande verksamheten. Re-

sonemang av den nyss berörda arten ger frågan förnyad aktualitet.

Kommittén diskuterar därefter vad den betecknar som ett mindre långtgående ingrepp i det nuvarande systemet, nämligen att luftfartsverket tar vissa slots från SAS och Linjeflyg och överlåter dem till deras konkurrenter. Mot denna tanke anför kommittén bl.a. att den skulle innebära en långtgående administrativ reglering där en myndighet och inte "flygföretagen" bestämmer vem som får flyga samt även när och var.

Det är visserligen riktigt att en fungerande marknad långt bättre än myndighetsbeslut styr en sådan fördelning. Det från konkurrenssynpunkt stora problem som måste lösas är emellertid just det förhållandet att marknaden *inte* fungerar, eftersom de båda etablerade storföretagen åberopar grandfather rights. Det alternativ som finns är inte att "flygföretagen", i meningen alla, bestämmer fördelningen. Det gör istället vad gäller inrikestrafiken de två nämnda företagen då de hävdar grandfather rights. Den i grunden privata reglering som finns i dag kan därför mycket väl behöva motverkas av ett offentligt system som ger en från konsumentsynpunkt viktig balans mellan olika aktörer. Det är riktigt, som kommittén påpekar, att fråga då uppkommer efter vilka principer som slots skall dras in och vilket företag som i så fall skall få nya slots. Denna fråga måste givetvis behandlas och så hade med fördel kunnat ske inom ramen för kommitténs arbete, såsom jag förordat. Så har dock inte blivit fallet och jag återkommer i det följande till det läge saken därmed kommer i.

Om ett system med *handel med slots* anför kommittén att det inte är troligt att SAS och Linjeflyg skulle sälja några slots till sina konkurrenter inom inrikesflyget. Jag tror att denna bedömning kan vara riktig, alternativt att priset kan komma att sättas prohibitivt högt.

Kommittén för i avsnittet 8.4.1 (Kapacitetsproblem) vidare en diskussion kring ett system med *peak-pricing*, dvs. prisdifferentiering av landningsavgifter mellan hög- och lågtrafik. I det aktuella avsnittet tar kommittén ej ställning för eller mot peak-pricing.

I avsnitt 8.4.1 anför kommittén ytterligare: "Genom åtgärder av det

slag som som diskuterats ovan bör ett antal slots kunna frigöras och SAS/Linjeflyg få konkurrens på någon eller några av de tunga linjerna. Nya företag har även möjlighet att konkurrera under lågtrafik-tid".

Den nu citerade bedömningen av kommittén ger i sig ingen ljus bild av möjligheten till en effektiv konkurrens, vare sig vid en partiell eller en omedelbar, total avreglering. Bedömningen måste emellertid prövas också mot vad kommittén kommer fram till i den efterföljan de förslagsdelen (beträffande slots avsnitt 10.8).

I avsnittet 10.8 lägger kommittén – mot bakgrund av att det troligen är en långvarig process att öka Arlandas kapacitet – fram bl. a. följande förslag eller överväganden, här punktvis återgivna.

1. Luftfartsverket bör snarast söka vidta tekniska och administrativa åtgärder för att ytterligare öka antalet tillgängliga slots på Arlanda. Bl. a. bör luftfartsverket studera möjligheterna att införa kortare separation mellan flygplanen och att utveckla trafikledningssystemet.
2. Kommittén bedömer att nya företag genom dessa åtgärder och genom överenskommelser mellan flygföretagen om slotsfördelningen kommer att få tillräckliga möjligheter att konkurrera med SAS/Linjeflyg tills den tredje banan byggs.
3. Luftfartsverket bör verka för att sådana frivilliga överenskommelser om fördelningen av slots kommer till stånd.
4. Kommittén utesluter dock inte att ytterligare åtgärder kan behövas. Kommittén föreslår därför att luftfartsverket bemyndigas att införa ett system med tidsdifferentierade landningsavgifter om det behövs för att utnyttja den nuvarande kapaciteten mera ekonomiskt.
5. De slots som genom tidsdifferentierade landningsavgifter och tekniska åtgärder eller eljest kan frigöras bör härvid fördelas till andra företag än SAS och Linjeflyg.
6. Om inte dessa åtgärder ger nytillkommande företag möjligheter att konkurrera på attraktiva ankomst- och avgångstider bör det även kun-

na övervägas att dra in slots från SAS och Linjeflyg.

Punkt 1 ovan ger, som jag tidigare anfört, bara ett försumbart tillskott på slots genom en tänkbar ökning från 114 till högst 118 på en två-timmarsperiod. Möjligheten till kortare separation har diskuterats mer kortfattat i den till kommittén knutna referensgruppen för flygfrågor. Därvid framkom främst synpunkter som gav intrycket att möjligheterna att på detta sätt öka tillgången till slots är mycket osäkra på grund av redan rådande trängsel samt väderleksförhållandena i Sverige.

På grundval av den information som sålunda framkommit i frågan verkar det för mig som att stora svårigheter skulle kunna möta att genom kortare separation nämnvärt öka antalet slots. I alla händelser pekar informationen dithän att man ej nu kan bygga ett antagande om reella konkurrensmöjligheter vid en avreglering på att en sådan kortare separation kan uppnås som får betydelse från konkurrenssynpunkt. Möjligheten att utveckla trafikledningssystemet kan jag inte bedöma, då det ej redovisats någon beskrivning eller analys på den punkten.

I sin bedömning i anslutning till punkten 2 ovan återoppar kommittén även frivilliga överenskommelser mellan flygföretagen och anger att luftfartsverket bör verka för att sådana kommer till stånd (punkten 3 ovan).

Jag har svårt att tro att SAS och Linjeflyg frivilligt skulle gå med på att lämna ifrån sig slots eller släppa till nya slots. De skulle ju i så fall på ett avgörande sätt medverka till att konkurrerande nya företag släpps in på en marknad där indragning av slots av SAS/Linjeflyg upplevs som en konfiskation och där kommittén själv, beträffande handel med slots, bedömer att det inte är troligt att SAS och Linjeflyg ens mot betalning skulle avhända sig slots till sina konkurrenter inom inrikesflyget.

Kommitténs förslag på denna punkt är enligt min mening förenat med problem som kan få starkt negativa konsekvenser för sidokonkurrenter till SAS och Linjeflyg i fråga om möjligheten att göra sig gällande vid en avreglering. Löses inte slotsproblematiken effektivt och i sådan tid före reformen att sidokonkurrenter får en ordentlig förutse-

barhet för sin ekonomiska planering riskerar man att värdet även av en t.v. endast partiell avreglering urholkas, kanske kraftigt. Det kan t.o.m. finnas risk för prishöjningar som är större än vad som skulle vara fallet om nuvarande regleringar av inrikestrafiken bibehålls. SAS och Linjeflyg kan komma att utnyttja sin dominerande ställning i fråga om slots på Arlanda till att ta ut väsentligt högre priser än vad som skulle vara möjligt vid fungerande konkurrens. Det bör beaktas att på de linjer där konkurrensen åtminstone formellt sett föreslås släppas fri bortfaller luftfartsverkets godkännande av högstpriser. Denna ordning får antas ha haft en viss prisåterhållande effekt, även om den självfallet inte kan ersätta den prispress som en fungerande konkurrens medför.

Frågan om slotsfördelningen är därmed så viktig – både principiellt och praktiskt – att det enligt min mening inte bör ifrågakomma att som kommittén gör lägga över frågan på ett myndighetsplan. Kommittéförslaget innebär därvid att man genom en fullmakt överlåter på luftfartsverket att utan närmare vägledning från statsmakternas sida avgöra de principer – bl.a i fråga om grandfather rights – som ett system med peak-pricing skall bygga på om verket inför det. I bilden ingår att luftfartsverket kan tänkas ansluta sig till de argument som kommittén fört fram mot någon form av indragning av slots – bl.a. att en sådan skulle få negativa konsekvenser för samarbetet mellan Arlanda flygplats och de drabbade bolagen – och som jag på ovan redovisade grunder bedömer sakna tyngd. Under kommittéarbetet har också den åsikten förts fram att ett peak-pricing system skulle vara mycket komplicerat att genomföra.

Jag vill tillägga att kommittén ser framför sig möjligheten av att – även om luftfartsverket inför någon form av system med tidsdifferenterade landningsavgifter – systemet kan visa sig otillräckligt. I punkten 7 ovan föreslås ju att – om inte åtgärderna m.m. i punkterna 1 - 6 ger nytillkommande företag möjlighet att konkurrera på attraktiva ankomst- och avgångstider – det även bör kunna "övervägas" att dra in slots från SAS och Linjeflyg. Bakgrunden till detta kan möjligen vara en uppfattning att man vid peak-pricing inte bör rubba grandfather rights. Jag menar dock att den frågan måste övervägas förutsättnings-

löst.

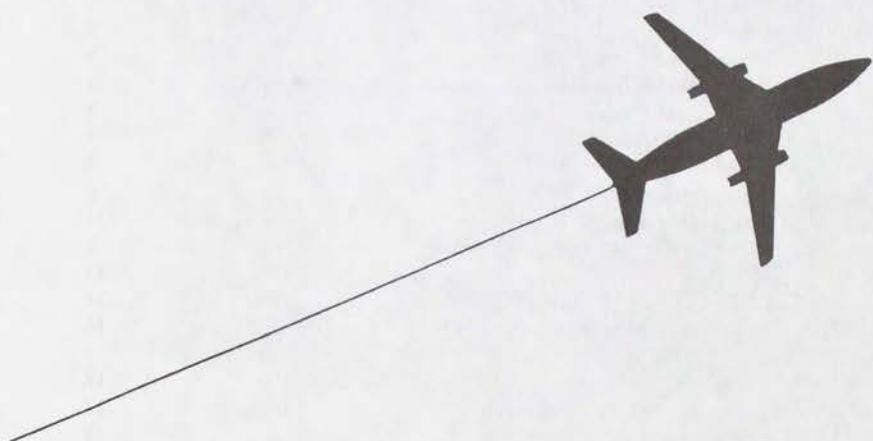
Ett system med peak-pricing torde bl.a. medföra att trafik under den tid som inte är högtrafik blir mer konkurrenskraftig. Sådan trafik belastas ju inte med peak-avgifter. Konkurrensfördelen av att starta eller landa på en högtrafiktid minskar därmed, och risken för missbruk av marknadsmakt minskar. Dessutom, genom att trafiken under den tid som inte är högtrafik blir konkurrenskraftigare, torde efterfrågan på slots inom högtrafiktid komma att minska. Vidare bör införande av peak-pricing utgöra ett incitament att öka flygplansstorleken, så att peak-kostnaden kan slås ut på ett större antal passagerare. Befintlig bankapacitet skulle därmed kunna utgöras mer effektivt, och efterfrågan på knapp bankapacitet kan också härigenom komma att minska. Av betydelse för effekterna av peak-pricing är dock bl. a. nivån på avgifterna. Denna frågeställning är komplex och kräver ingående utredning. Även konsekvenserna för regionalflyget kan behöva analyseras närmare. En modell kan här vara att vissa slots-tider under högtrafik reserveras för sådan regionalflygtrafik som bedöms särskilt önskvärd av statsmakterna.

Som jag nämnt tidigare har jag under arbetets gång förordat att frågan om system och principer för peak-pricing och eventuell slotsfördelning behandlas inom kommitténs ram, så att ett framtaget förslag kan bedömas av remissinstanserna och ge underlag för beredning inom regeringskansliet. Då så nu inte skett ser jag ett klart behov av att finna ett verkningsfullt medel att styra den fortsatta utvecklingen på sådant sätt att man i god tid före en avreglering ger outsiders reella, effektiva och förutsebara möjligheter att konkurrera med SAS och Linjeflyg också om de slots som för närvarande utgör flaskhalsen till ett tillräckligt konkurrensutsatt system. Annars kommer det att bli svårt för nya företag att bestämma sig för att satsa kapital och andra resurser på ett avreglerat inrikesflyg, när man inte har klarlagda spelregler redan långt före avregleringstidpunkten för hur slots kommer att bli tillgängliga för dem. Tidsförlusten i dessa avseenden måste undvikas.

För att föra utvecklingen framåt utan sådana tidsförluster bör enligt min uppfattning följande åtgärder vidtas.

Den i dag i praktiken privat administrerade slotsfördelningen bör korrigeras med en offentlig styrning genom i första hand peak-pricing. Syftet skall vara att minska konkurrenssnedvridande effekter på grund av bristande bankapacitet i kombination med grandfather rights. I syfte att komma dit anser jag, som läget nu är, att regeringen bör utse en fristående utredare för att lägga fram förslag om ett sådant system. Om peak-pricenivån inte sätts så högt att den motsvarar knapphetsvärdet kan man behöva tidsbegränsa eller fördela vissa attraktiva slots efter principer som provas lämpliga. Systemet bör ej begränsas till vad som behövs för att utnyttja den nuvarande bankapaciteten mer ekonomiskt utan direkt ta sikte också på åtgärder för att få fram en reell, fungerande konkurrens. Systemet, som bör baseras på särskilt skrivna författningsregler, tillkomna för just den aktuella frågan, bör vara klart att införas i god tid före avregleringen, så att från ekonomiska utgångspunkter tillräcklig förutsebarhet uppnås. Jag vill tillägga att enligt information som NO nyligen fått del av ännu en betydelsefull kapacitetsbrist kan finnas på Arlanda flygplats, nämligen tillgången till s. k. gates.

Slutligen vill jag framhålla det som enligt min mening är ytterligare ett centralt inslag i slotsfrågan. I den utsträckning som man avreglerar ett område och väljer konkurrenslinjen måste konkurrensen få utrymme att verka fritt och effektivt inom de gränser som bl.a. konkurrenslagen sätter. Om det nuvarande slotssystemet med grandfather rights består skapar avregleringen inte detta nödvändiga utrymme. Avregleringen riskerar därmed att bli förfelad och den avsedda prispressen m.m. att utebli eller, än värre, ersättas av prishöjningar. En sådan utveckling vore mycket olycklig, också därför att den kan skada tilltron till konkurrensmetoden som medel att främja konsumenternas intressen. Enligt min uppfattning är det därför i högsta grad angeläget att slotsfrågan drivs till en lösning i enlighet med vad jag förordat ovan. Också andra kapacitetsbrister med likartade negativa effekter kan finnas och behöva uppmärksammas i sammanhanget.



Konkurrensutredningen 1990

Bilaga 1: Flygets avreglering - internationella erfarenheter

Konkurrensutredningen 1990

Innehållsförteckning bilaga 1: "Flygets avreglering - internationella erfarenheter"

	<u>sid.</u>
1. Motiv för avreglering - internationella erfarenheter	1
2. USA	3
2.1 Innebörden av avregleringen	3
2.2 Analys av den marknadsmässiga utvecklingen efter 1978	4
-Marknadsstorlek	4
-Bolagsstruktur	5
-Linjenät	8
-Biljettpriser	9
-Flygbolagens effektivitet	11
-Säkerhetsaspekter	12
-Övrigt	13
2.3 EAS - Den federala subsidiepolitiken	14
2.4 Varför debatt om "reregulation"?	16
3. Canada	17
3.1 Luftfartspolitikens utformning	17
3.2 Konsekvenser av avregleringen	18
-Bolagsstruktur	18
-Linjenät	20
-Biljettpriser	20
-Lönsamhet	21
4. Nya Zeeland	22
4.1 Luftfartspolitikens utformning	22
4.2 Konsekvenser av avregleringen	23
-Bolagsstruktur	23
-Trafikstruktur	23
-Servicenivå	25
4.3 Flygplatsreformen	25
5. Australien	27
5.1 Hittillsvarande luftfartspolitik	27
5.2 Den nya luftfartspolitik	28
6. Konkurrens- och regleringsförhållanden i några andra stater	30
6.1 Norge	30
6.2 Storbritannien	31
6.3 Västtyskland	32
6.4 Övrigt	33
7. Sammanfattning av int. erfarenheter ur ett svenskt perspektiv	34

INTERNATIONELLA FÖRHÅLLANDEN

1. Motiv för avregleringar - internationella erfarenheter

Luftfarten har av hävd varit strikt reglerad. Detta gäller såväl internationell som inrikestrafik. Chicagokonventionens suveränitetsprincip och systemet av bilaterala luftfartsavtal har utgjort hörnstenarna i det internationell regelverket. Under 1970-talet började dock effektiviteten av de traditionella formerna för luftfartspolitikens konstruktion ifrågasättas av allt fler debattörer. Framförallt i USA utkom ett flertal akademiska verk som förespråkade en avreglering av flygtrafiken.

Den luftfartspolitiska utvecklingen har på många håll i världen under den senaste tioårsperioden utmärkts av avregleringar och liberaliseringar av flygbolagens operationella betingelser. Även om den gränsöverskridande flygtrafiken fortfarande i hög grad detaljregleras av multi- och bilaterala avtal har dock vissa ansatser till liberalare förhållanden kunnat skönjas. Exempelvis har liberaliseringen av de bilaterala avtalen mellan Storbritannien och Irland resp. Nederländerna resulterat i en påtaglig marknadstillväxt och lägre biljettpriser.

När president Carter 1978 avreglerade inrikesflyget i USA innebar detta startskottet för en synnerligen intensiv debatt såväl internt som i omvärlden. Det amerikanska initiativet resulterade även i att flera andra länder inspirerades till att ifrågasätta den av tradition rådande strikta regleringen av inrikestrafiken. 1984 avreglerades flyget på Nya Zeeland och i Canada. I november 1990 kommer inrikesmarknaden i Australien att avregleras. Även i Europa har partiella avregleringar genomförts under 1980-talet. Parallellkoncessioner tillämpas i Storbritannien, Norge och Västtyskland. De flesta studier som berör konsekvenserna av genomförda avregleringar handlar om den amerikanska marknaden, eftersom USA var först med att verkställa en i stort sett total ekonomisk avreglering av inrikesmarknaden och att tillgången till vederhäftig trafikstatistik etc är god.

Förhållandena på den reglerade amerikanska inrikesmarknaden ifrågasattes av ett flertal akademiker och andra industrianalytiker. Forskningsresultaten indikerade att regleringen av luftfarten innebar en rad nackdelar för konsumenterna i form av för höga priser och ett ineffektivt resursutnyttjande för flygbolagen. Bl a ansågs den federala regleringen av flygtrafiken leda till överkapacitet och en lägre lastfaktor än i ett avreglerat system. I en studie av Keeler 1978 beräknades att regleringen resulterade i att flygrese- närens merkostnad för flygbiljettinköp uppgick till USD 2.7 miljarder per år.

I USA har även flera andra transportnäringar varit föremål för avregleringar, t ex lastbilstrafiken, varför avregleringen av flygsektorn även bör betraktas i ett vidare perspektiv. I Nya Zeeland sammanföll tidpunkten för avregleringen av inrikesflyget med motsvarande åtgärder inom bl a bygg-,

bank- och finanssektorn. Överlag har utvecklingen i framförallt den anglosaxiska världen gått mot liberalare marknadsförutsättningar inom en lång rad näringar.

Generellt sett har bl a följande incitament/motiv anförts av myndigheterna i de länder där inrikesflyget har eller kommer att avregleras:

- Allmänna marknadsstyrningsprinciper. Insikt om att flyget utöver de säkerhetsmässiga aspekterna kan och bör behandlas som vilken annan näringsgren som helst ur konkurrenslagstiftningssynpunkt.
- Konkurrensstimulering syftande till nyföretagande etc.
- Lägre biljettpriser för konsumenterna.
- Förbättrad servicenivå
- Stimulera effektivitetshöjning hos flygbolagen, vilket ytterst ger ett bättre totalt samhällsekoniskt resultat.

De säkerhetsmotiverade regleringarna har dock på överallt behållits och i vissa fall även skärpts efter avregleringen.

Utgångsförutsättningarna i de länder där avregleringar genomförts skiljer sig vad avser t ex marknadsstorlek, bolagsstruktur, generella infrastrukturella förhållanden, konkurrenssituationen gentemot ytbundna transportmedel, regionalpolitiska aspekter, geografi och befolkningsstruktur. Ingen genomförd avreglering inom flygsektorn hittills kan anses vara en direkt kopiering av motsvarande reformer i något annat land.

Erfarenheterna från andra länder än USA såsom Canada och Nya Zeeland har ofta givits litet utrymme i den tillgängliga internationella litteraturen. Eftersom avsikten med detta kapitel är att belysa de befintliga internationella erfarenheterna och bedöma i vilken mån de kan vara applicerbara på svenska förhållanden är det också angeläget att även ge adekvat utrymme åt erfarenheter från andra länder än USA, speciellt med tanke på att motiven till avregleringarna i Nya Zeeland och Australien ej tillfullo överensstämmer med de amerikanska och att marknadsstorleken i dessa länder är mer jämförbar med svenska förhållanden.

2. USA

2.1 Innebörden av avregleringen

Den amerikanska inrikesmarknaden var under perioden 1938-1978 föremål för strikt kontroll. Även om antalet flygbolag alltid varit stort, och flera flygbolag tillåtit trafikera samma linje, har regelverket ej möjliggjort fri konkurrens vad avser marknadsinträde, prissättning etc. Kontrollfunktionen över flygtrafiken tilldelades Civil Aeronautics Board (CAB) 1938. CAB ansvarade för regleringen av inrikestrafiken mellan delstaterna och den internationella trafiken. Tekniska frågor och flygtrafikledning o dyl sköttes av the Federal Aviation Administration. Regleringen 1938 innebar att de större flygbolag som då dominerade inrikesmarknaden garanterades skydd mot marknadsintrång från andra potentiella operatörer. Detta innebar att flygbolagsstrukturen avseende s k "trunk-operators" bevarades intakt från 1930-talet fram till slutet av 1970-talet. I stort sett beviljade CAB inte koncession för ett enda nytt bolag för trafik på de viktigaste linjerna under denna period.

Från 1960-talet och framåt började dock allt fler industrianalytiker, akademiker, politiker och andra att ifrågasätta den rådande luftfartspolitik. Flera studier publicerades som indikerade att såväl konsumenterna som flygbolagen skulle tjäna på en avreglering. Likaledes uppmärksammades faktum att i de två delstater där den inomstatliga trafiken sedan länge varit oreglerad - Texas och Kalifornien - var biljettpriserna betydligt lägre än på reglerade marknader. Samtidigt visade flygbolagen där, Southwest Airlines, Pacific Southwest Airlines (PSA) och Air California, god lönsamhet för jettrafik på välutvecklade linjenät.

1975 höll the Senate Judiciary Committee hearings om utformningen av den inrikes luftfartspolitik och kom till slutsatsen att en reform av regelverket var nödvändig. Redan 1976 började CAB tillämpa en något liberalare politik beträffande chartertrafik och beviljande av rabattpriser. Den 7 november 1977 avreglerades fraktflyget fullständigt.

När president Carter den 15 oktober 1978 undertecknade the Airline Deregulation Act (ADA) och lagen antogs av kongressen innebar detta att för första gången hade en tidigare strikt reglerad inrikesmarknad blivit föremål för fri konkurrens.

ADA innebar dock ingen omedelbar total avreglering av marknaden, vilket ofta hävdas i debatten. Dels torde flygbolagen varit medvetna om att en revidering av den befintliga luftfartspolitik var att vänta, dels släpptes prissättningen inte helt fri omgående.

Innebörden av ADA var bl a:

- **Fritt marknadsinträde.** Under en övergångsperiod fram till 1 jan. 1982 fanns dock vissa begränsningar kvar. Certifikat måste nu beviljas till sökande flygbolag under förutsättning att den sökande bedömdes vara "fit, willing and able", dvs innehar erforderlig teknisk kompetens etc att bedriva flygverksamhet på ett säkert och kompetent sätt, samt är amerikansk (utländsk ägarandel i amerikanska flygbolag är maximerat till 25%). Inga andra bevekelsegrunder prövas.
- **Fri prissättning.** Efter den 1 jan. 1983 är myndighetskontrollen beträffande prissättning helt avvecklad.
- **Förändringar av "antitrust"-reglementet.** Bestämmelserna om "interlocking relationships" och "antitrust immunity" eliminerades. Fortfarande gäller att fusioner mellan flygbolag måste prövas och godkännas av myndigheterna. Fram till 1988 sköttes detta av Department of Transportation (DoT), men från den 1 jan. 1989 överfördes ansvaret till Department of Justice (DoJ).
- **Nytt subsidieprogram för glesbygdstrafiken.** Genom the Essential Air Services Program ersattes det befintliga programmet av ett nytt i syfte att även under den avreglerade eran garantera flygtrafik på landsbygden, dock under kostnadseffektivare former. Ursprungligen tidsbegränsades det nya programmet till perioden 1978-88, men har sedermera förlängts av kongressen. Se vidare avsnitt 2.3.
- **Eliminering av CAB.** Formellt avvecklades CAB helt och hållet den 1 jan. 1985. Kvarvarande myndighetsåligganden överfördes till DoT, DoJ och Postverket. Ansvaret för de internationella frågorna förflyttades till DoT.

2.2 Analys av den marknadsmässiga utvecklingen efter 1978

Marknadsstorlek

Den amerikanska inrikesmarknaden är den ojämförligt största i världen, exklusive Sovjetunionen. 1977 omfattade marknaden 226 miljoner passagerare. Under den avreglerade eran växte marknaden till att tio år senare omfatta 420 miljoner passagerare, vilket motsvarar en genomsnittlig årlig tillväxttakt om 6.4%. Tabell 2.1 belyser även tillväxten mätt i RPKs (Revenue Passenger Kilometres). Inrikesvolymen minskade dock 1989 med 1,3% i förhållande till 1988. I ett internationellt perspektiv är inte tillväxttakten anmärkningsvärd. I flera strikt reglerade marknader har högre tillväxttal påvisats. På den franska marknaden var tillväxttakten under motsvarande period 9% och på den svenska 13% per år.

Tabell 2.1 Inrikesmarknadens storlek i USA 1977 och 1987

	1977	1987		1977	1987
Antal pass. (milj.)	226	420	RPK (milj.)	263	530
Årlig tillväxt		6.4%	Årlig tillväxt		7.3%

Källa: ITA Magazine No. 54, March/April 1989.

Av tabell 2.2 framgår vilken kategori flygplatser som erhållit den största ökningen av antalet avgångar och tillgänglig kapacitet under perioden 1978-1984. Totalt ökade antalet avgångar med 28% och antal säten med ca 30%. Den mest gynnsamma trafikutvecklingen 1978 har tillfallit de medelstora flygplatserna.

Tabell 2.2 Förändring i antal avgångar och tillgänglig kapacitet, 1978-84

Navkategori	Procentuell förändring 1 juni 1978-1 juni 1984	
	Antal avgångar	Antal säten
Large hub	35.5	38.3
Medium hub	38.5	36.1
Small hub	19.1	7.9
Non hub	9.3	-9.7
Totalt:	28.1	29.9

Källa: Button K., Transport Reviews, 1989, Vol. 9, No. 2, s. 113.

Anm.: Navkategorierna avser en eller flera flygplatser som betjänar samma stad och har ett passagerarantal motsvarande: "large" 1.00% eller mer av det totala antalet avresande flygpassagerare i USA, "medium" 0.25-0.99%, "small" 0.05-0.24%, "nonhub" understigande 0.05%.

Bolagsstruktur

Ett utmärkande drag för perioden efter 1978 är att omsättningen av flygbolag ökat påtagligt. Före ADA var strukturen vad avser större och medelstora bolag synnerligen stabil. Dock var turbulensen gällande regional/commuterflygbolagen stor redan under den reglerade eran, främst pga att det federala skyddsnätet inte gällde denna typ av mindre bolag. Ett flertal flygbolag har under den avreglerade eran gått i konkurs eller pga uppköp nödgats lämna marknaden. Likaledes har sammanlagt över 40 nya jetoperatörer och 100-tals commuterflygbolag trätt in på marknaden mellan 1979 och 1989. Sammantaget har dock antalet flygbolag totalt sett inte förändrats mycket. Enligt det officiella tidtabellsverket OAG-North American Edition fanns i januari 1978 196 flygbolag, varav 28 jetoperatörer, som bedrev reguljär flygtrafik i USA. Motsvarande antal flygbolag i januari 1989 var 182, varav 25 jetoperatörer.

Det första nya flygbolaget med jetkapacitet som kom in på marknaden efter ADA var Chicagobaserade Midway Airlines, som i november 1979 öppnade tre linjer från det centralt belägna Midway-flygfältet till St. Louis, Detroit och Cleveland. Således dröjde det ca ett år tills någon s k "new entrant" dök upp på marknaden. De nya aktörer som under framförallt under perioden 1979-1984 trädde in på inrikesmarknaden hade olika bakgrund. Generellt kan följande grupperingar göras:

- f.d. intrastate-flygbolag
- f.d. charterflygbolag (ofta benämnda supplemental-carriers i USA)
- nya flygbolag

Med intrastate-bolag avses flygbolag som före 1978 enbart opererade inom den egna delstaten; Air California, PSA, Southwest Airlines och Air Florida. De tidigare charterbolagen valde dock primärt att penetrera marknaden mellan USA och Västeuropa. Idag har dock samtliga fyra f d charterbolag gått i konkurs eller återgått till renodlad chartertrafik.

Merparten av de nya operatörer som trädde in på den amerikanska inrikesmarknaden satsade i någon form på att finna nischer som de traditionella flygbolagen inte satsat på. Detta avser antingen nya marknader eller ett alternativt serviceutbud. Ofta etablerades trafik på underutnyttjade flygplatser, tex Midway i Chicago, St. Petersburg utanför Tampa, Islip på Long Island, NY, White Plains strax norr om New York. Viktigare var dock att vissa nya flygbolag försökte vinna marknadsandelar genom antingen en uttalad lågprispolitik som People Express eller i något enstaka fall genom att tillhandahålla marknaden en exklusiv förstaklass-produkt. Majoriteten av "new entrants" satsade på ett s k "no frills"-serviceutbud, dvs i princip ingen service i form av mat eller dylikt ombord. De flesta aktörer överlevde endast något halvår eller år innan verksamheten kollapsade. Våren 1990 finns bara tre flygbolag av betydelse som bildats efter 1978 kvar på marknaden; Midway Airlines, America West Airlines och Midwest Express Airlines. De nya flygbolagens marknadsandel var 1988 endast ca 4% av antalet passagerare.

Sålunda kan konstateras att nykomlingarnas roll på marknaden är högst begränsad. Den mest påtagliga strukturomvandling som inrikesmarknaden genomgått är utvecklingen mot allt större marknadskoncentration. Under 1980-talet har ett flertal fusioner ägt rum. 1978 kontrollerade de fyra största flygbolagen 60% av inrikesmarknaden. 1988 hade motsvarande andel ökat till 64%. De tolv största flygbolagen kontrollerade 1988 96% av marknaden. Tabell 2.3 belyser vidare hur marknadsstrukturen förändrats mellan 1978 och 88. Intressant är att från 1978 till 1983 tappade de ledande flygbolagen andelar till de nya aktörerna, men efter konsolideringsfasen från 1984-85 och framåt har de påtagligt befäst sin ställning på marknaden. De viktigaste fusionerna ägde rum under 1986 då bl a Delta/Western, Northwest/Republic, TWA/Ozark och Texas Air/Eastern gick ihop.

Tabell 2.3 Strukturförändringar i den amerikanska inrikesflygindustrin

Flygbolag	1978 % av RPM	Flygbolag	1983 % av RPM	Flygbolag	1988 % av RPM
1. United	21.6	United	18.6	Texas Air (1)	17.
2. American	13.8	American	13.5	United	16.
3. Delta	12.3	Eastern	10.9	American	16.
4. Eastern	11.4	Delta	10.9	Delta	13.
5. TWA	9.7	TWA	6.9	US Air (2)	9.
6. Western	5.2	Republic	4.2	Northwest	7.
7. Continental	4.6	Northwest	4.1	TWA	6.
8. Braniff	3.9	Western	3.8	Southwest	2.
9. National	3.7	Continental	3.4	America West	2.
10. Northwest (3)	2.7	Pan Am	3.3	Pan Am	2.
11. Allegheny (US Air)	2.2	Allegheny (US Air)	3.1	Braniff	1.
12. Frontier	2.0	Piedmont	2.2	Alaska	1.
Top 4 carriers	59.9		53.9		64.
Top 8 carriers	82.5		72.9		89.
Top 12 carriers	93.1		84.8		96.

Noter: (1): inkl. Continental och Eastern. (2) inkl. US Air, Piedmont och PSA.

(3) Northwest var utsatt för strejk under 1978.

#RPM = Revenue Passenger Miles#

Källa: US Department of Transportation, Secretary's Task Force on Competition in the U.S. Domestic Airline Industry, "Industry and Route Structure", Volume 1, February 1990.

Hur påverkades regional/commuterflygbolagen av avregleringen? Fyra faktorer har i hög grad gynnat denna bolagskategoris villkor på marknaden:

- de stora flygbolagens utträdesmöjligheter från de lågintensiva linjenätet ledde till att flera linjer övertogs av regionalflygbolag,
- största tillåtna flygplansstorlek för regionalflygbolag utökades från 30 till 60 säten,
- regionalflygbolag är numera berättigade att erhålla medel ur Essential Air Service - programmet,
- möjlighet att erhålla federala lånegarantier vid flygplansinköp.

Passagerarantalet ökade från 11.3 milj. 1978 till 35.2 milj. 1988. Under motsvarande tidsperiod ökade regionalflygbolagens RPM med 211%, antalet flygplan 72%, antalet flygtimmar 172%, antalet betjänade flygplatser 26%. Antalet operatörer minskade dock med 28% (källa: Regional Airline Association, 1989 Annual Report).

Under 1980-talet har regionalflygbolagen i hög grad bundits upp till de stora dominerande flygbolagen i varierande grad. Av de 50 största regionalbolagen var det 1988 endast sju som saknade sk codesharing-avtal med något stort flygbolag. I många fall existerar mycket långtgående samarbetsformer mellan parterna. En konsekvens av affilieringen till de stora linjebolagen är faktum att det egna bolagsnamnet i praktiken försvunnit, då verksam-

heten bedrivs i det stora flygbolagets namn, deras linjenummer etc. Fördelen är dock samordningen av linjenät, tidtabeller, serviceutbud, utbildning, tekniskt samarbete, finansiell uppbackning osv. Samexistensen med de stora flygbolagen har generellt sett gynnat regionaloperatörerna, även om beroendeförhållandet kan vara mycket riskabelt om samarbetspartnern går i konkurs eller ändrar linjenätsstrukturen så att avtalet sägs upp.

Linjenät

Omstruktureringen av den amerikanska inrikesmarknaden har även i hög grad gällt linjenätsstrukturen. En av de mer uppmärksammade utvecklingslinjerna har varit flygbolagens benägenhet att leda en stor del passagerarströmmarna via en eller några få knutpunkter (s k hub-and-spoke-system).

Före avregleringen dominerade inget flygbolag mer än 20% av antalet avgångar på någon flygplats av betydelse. När konkurrensen intensifierades nödgades flygbolagen omstrukturera linjenäten till mer hierarkiska system, vilket underlättade en effektivare nyttjandegrad av maskinparken. Tillkomsten av hub-and-spoke-näten har även givit passagerarna tillgång till väsentligt fler tillgängliga flygförbindelser, dock ibland på bekostnad av att flygsträckan blivit längre. Ett resultat av hubbingbenägenheten har förvisso varit att kapacitetsproblemen på vissa flygplatser ökat drastiskt. Under 80-talets senare hälft har dock flygmarknadens fortsatta kraftiga tillväxt gjort det omöjligt att kanalisera fler passagerare över de viktigaste knutpunkterna, varför vissa flygbolag valt att etablera s k sub-hubs på medelstora flygplatser med tillgänglig kapacitet. American Airlines har t ex öppnat nya hubs i Raleigh-Durham, NC och Nashville, TN.

De största flygplatsorterna i landet som redan hade vittförgrenade linjenät, t ex New York, Chicago och Los Angeles, uppvisar efter 1978 en tämligen blygsam ökning av antalet avgångar. Hubbingen har däremot lett till mycket markanta öknings på ett antal strategiskt belägna mindre och medelstora flygplatser som något flygbolag satsat på som omstigningspunkt i sitt linjenät. Exempelvis har Piedmont valt Charlotte, NC, Dayton, OH och Baltimore, MD.

Fusionsvågen i den amerikanska flygindustrin har onekligen lett till betydande marknadsdominans för respektive flygbolag på vissa flygplatser. Tabell 2.4 belyser flygbolagens marknadsandel av antalet avgångar 1988. Det viktigaste incitamentet till de flesta sammanslagningar mellan flygbolag som ägt rum under 80-talet är i regel trots allt inte stordriftsfördelarna. Många fusioner har mer varit av komplementär karaktär, dvs att man sökt hitta lämpliga partners för att kunna tillhandahålla resenärerna ett heläckande linjenät.

Under 50-, 60- och början av 70-talen dominerades glesbygdstrafiken nästan uteslutande av s k local service carriers (t ex Southern, North Central,

Ozark) som i praktiken hade monopol på all trafik i en viss region. De stora trunkbolagen såsom TWA eller American trafikerade nästan enbart de större destinationerna. Efter 1978 har dock linjestrukturen förändrats avsevärt. Det är oftast de f d local service bolagen som ej överlevt omstruktureringen utan köpts upp av andra flygbolag. Linjenäten har i mycket hög grad övertagits av commuterbolag, vilket givit fler avgångar och nonstopförbindelser till större flygplatser. I viss mån är det rimligt att hävda att de nuvarande problemen med marknadskoncentration hade en motsvarighet före ADA, fast då avseende dominans över hela regioner.

Tabell 2.4 Marknadsandelar på vissa flygplatser 1988

<u>Atlanta</u>		<u>Denver</u>		<u>Newark</u>	
Delta	58%	United	44%	Continental	44%
		Continental	41%		
<u>Chicago-O'Hare</u>		<u>Pittsburgh</u>			
United	50%	<u>Detroit</u>		US Air	85%
American	30%	Northwest	60%		
<u>Dallas-DFW</u>		<u>Minneapolis</u>		<u>St. Louis</u>	
American	64%	Northwest	78%	TWA	82%
Delta	26%				

Källa: Airline Economics, Inc.

Biljettpriser

Före avregleringen var biljettpiserna underställda myndighetsprövning. I huvudsak ansågs konkurrensen mellan flygbolagen baseras på service o dyl och ej primärt på prisinstrumentet. ADA resulterade inom kort i att prissättningen blev ett av de främsta konkurrensmedlen. Att mäta hur mycket resenärerna vunnit på den förda tariffpolitiken är inte lätt, eftersom biljettprisutvecklingen visat ett synnerligen diversifierat mönster. Den tidigare mer eller mindre enhetliga prissättningen frångicks. Delsträckans längd hade efter ADA inte samma relevans för biljettprisnivån. I stället prissätts varje delsegment av marknaden separat, utifrån de specifika konkurrensförutsättningarna. Linjer med hög konkurrensintensitet har sålunda naturligtvis oftare blivit föremål för priskrig. Redan långt före avregleringen hade pristrenden uttryckt i konstant penningvärde varit fallande, och prisfallet under den avreglerade regimen har alltså inte inneburit ett trendbrott.

I en studie av Morrison och Winston (The Brookings Institution) 1986 hävdas dock att prisutvecklingen i kombination med andra effektivitetsstimulerande åtgärder har efter 1978 lett till kostnadsbesparingar för konsumenterna om ca 6 miljarder USD per år.

Biljettprisutvecklingen i förhållande till konsumentprisindex visar att flygpriserna efter 1982 i relativa termer har minskat. Även om de synnerligen

Tabell 2.5 Procentuell förändring av genomsnittlig biljettprisutveckling och konsumentprisindex mm 1979-1988

	<u>%-förändring</u>		<u>Genomsnittl. årlig förändr.</u>	
	<u>1979-88</u>	<u>1984-88</u>	<u>1979-88</u>	<u>1984-88</u>
Genomsnittl. biljettpris	41.5	1.2	3.9	0.3
Genomsnittl. avkastn. per RPM	33.9	-6.2	3.3	-1.6
Konsumentprisindex	62.9	13.9	5.6	3.3
BNP "Implicit Price Deflator"	54.8	13.0	5.0	3.1

Källa: US Department of Transportation

förmånliga rabattnivåerna för några år sedan förmodligen inte återkommer ligger ändå 1988/89 års priser generellt sett under 1980 års priser i konstant penningvärde. Hösten 1988 höjde alla flygbolag biljettpriserna kraftigt och försämrade rabattvillkoren. Detta sågs av många som ett tecken på att marknaden fungerar allt mer efter oligopolistiska principer.

För att mer rättvisande kunna bedöma prisutvecklingen bör även andelen rabattresenärer beaktas. Oftast har normalpriserna även under perioder utmärkta av priskrig varit relativt höga, varför vissa resandekategorier som ej kan nyttja förmånliga rabatterbjudanden missgynnas. Av tabell 2.6 framgår andelen marknader med rabattmöjligheter 1976, 1981 och 1984, samt rabattens storlek och fördelningen per marknadssegment. Tillgången till rabattpriser var 1984 påtagligt bättre på de större linjerna än de minsta. Trots allt hade betydligt fler små marknader nu tillgång till billigare priser än 1976. Med begreppet normalpris i tabellen nedan avses s k coach fares.

Ett annat instrument som utvecklats i kampen om flygpassagerarnas märkeslojalitet är s k frequent flyer programs, som erbjuder kunden förmåner i form av fria resor m.m. när denne samlat på sig ett visst antal "bonus-miles".

Tabell 2.6 Rabatter före och efter avregleringen

Marknadsstorlek	Procentandel av markn. med rabattpriser			Genomsnittl. rabattpris, % av normalpris		
	1976	1981	1984	1976	1981	1984
Top 50	69	95	96	78	63	61
51-100	60	92	90	80	67	63
101-150	36	82	84	80	70	72
151-200	39	86	80	80	72	77
Mindre markn.	30	81	72	80	74	76

Källa: Meyer & Oster, publ. av Button, Transport Reviews, 1989, Vol. 9, No 2.

Tabell 2.7 belyser prisutvecklingen och avkastningen per navkategori 1979, 1984 och 1988. I debatten hävdas ofta att det framförallt är de mindre orterna som drabbats negativt genom kraftiga biljettprishöjningar och att priskonkurrensen i första hand gynnat resenärerna på de trafikstarka relationerna. Av tabellen framgår att prisutvecklingen på de minsta flygplatserna (nonhubs) initialt varit mest ogynnsam för konsumenterna i förhållande till övriga navkategorier. Mellan 1984 och 1988 minskade dock det genomsnittliga biljett-priset med 6.1%, när utvecklingen totalt sett innebar en ökning med 1.2%. Sålunda kan konstateras att de minsta orterna ej i någon nämnvärd omfattning generellt sett drabbats av oskäligt höga biljettprishöjningar.

Tabell 2.7 Prisutveckling och avkastning (cents) per navkategori enligt FAAs klassificering, 1979, 1984 och 1988.

Navkategori	Genomsnittl. pris			Proc. förändring	
	1979	1984	1988	1988/1979	1988/84
Large	US\$ 97.41	132.86	134.69	38.3	1.4
Medium	95.24	128.99	132.28	38.9	2.6
Small	90.22	144.47	143.81	59.4	-0.5
Nonhub	96.36	165.57	155.49	61.4	-6.1
Totalt	96.19	134.50	136.13	41.5	1.2

	Genomsnittl. avkastn.			Proc. förändring	
	1979	1984	1988	1988/1979	1988/84
Large	US\$ 10.6	15.0	14.2	34.0	-5.3
Medium	12.1	17.0	15.6	28.9	-8.2
Small	12.9	19.8	18.0	39.5	-9.1
Nonhub	14.0	21.6	19.6	40.0	-9.3
Totalt	11.2	16.0	15.0	33.9	-6.2

Källa: US Department of Transportation, Secretary's Task Force on Competition in the US Domestic Airline Industry, Pricing: Volume 1. För def. av navkategori se tabell 2.2. (FAA= Federal Aviation Administration).

Flygbolagens effektivitet

1988 uppgick de reguljära flygbolagens sammanlagda vinst på inrikesmarknaden till 2,5 miljarder USD, vilket var en förbättring i förhållande till föregående år med 39%. Preliminär statistik för 1989 indikerar att flygbolagen gjorde en ackumulerad förlust. Dock redovisar de välskötta flygbolagen, bl a American, Delta och United, ett mycket gynnsamt nettoresultat. Däremot belastas branschutfallet av att Pan American, TWA och Eastern redovisar enorma förluster för 1989. Orsaken till resultatförsämringen 1989 kan huvudsakligen förklaras med en kraftig höjning av bränslekostnaderna, en

allmän nedgång i marknaden och i viss mån jordbävningen i San Francisco-området. Varje cent per gallon som flygbränslet stiger innebär merkostnader för flygbolagen motsvarande US\$ 150 milj per år. Under 1989 ökade bränslenoten för de amerikanska flygbolagen med 2,3 miljarder US\$.

Åren strax efter avregleringen var dock synnerligen besvärliga för flygtransportnäringen. Av tabell 2.8 framgår att perioden 1980-1982 var ytterst bekymmersam med stora förluster för många flygbolag. Tabellen omfattar dock även utrikestrafiken. Orsaken till det dåliga utfallet var den rådande lågkonjunkturen. Dessutom utmärktes perioden av stigande bränslepriser. Mellan november 1978 och mars 1981 steg flygbränslepriset med 240%.

Tabell 2.8 ATA-flygbolagens resultat (operating profit) 1978-1988 (000 USD)

1978	1 364 863	1984	2 151 511
1979	199 055	1985	1 426 264
1980	-221 615	1986	1 323 101
1981	-454 770	1987	2 459 289
1982	-733 435	1988	3 457 207
1983	310 410		

Källa: Air Transport Association of America.

När konkurrensen efter 1978 skärptes påtagligt tvingades flygbolagen att söka effektivisera verksamheten. Lågprisföretagens marknadsinträde påskyndade omställningsprocessen från en i vissa avseende konkurrensfri operativ miljö till direkt konkurrens med flygbolag med kanske icke fackföreningsansluten personal eller låga overheadkostnader.

Mellan 1978 och 1984 minskade således flygbolagens kostnad per ATM (Available Ton Mile) från 38.7 cent till 34.0 cent. Reduktionen i real kostnad per ATM var mellan samma tidsperiod 12.05% (Källa: Bailey m fl, *Deregulating the airlines*, 1986).

Avkastningen per passagerarmile ökade under perioden 1978 till 1988 från 8.5 cent till 12.3 cent beträffande inrikestrafiken. (Källa: ATA).

Säkerhetsaspekter

Tillgänglig statistik indikerar att säkerheten i det amerikanska inrikesflyget förbättrats efter 1978. Mellan 1972 och 1978 inträffade 0,096 olyckor med dödsfall per 100 000 avgångar. Motsvarande statistik för perioden 1979-1985 ger värdet 0,054. Tabell 2.9 belyser antalet olyckor mellan 1975-1988.

Tabell 2.9 Antal olycksfall i reguljärtrafiken

År	Milj. avgångar	Olyckor med dödsfall	Antal döda	Olyckor med dödsfall per 100 000 avg.
1975	4.7	2	122	0.043
1976	4.8	2	38	0.041
1977	4.9	3	78	0.061
1978	5.0	5	160	0.100
1979	5.4	4	351	0.074
1980	5.4	0	0	0.000
1981	5.2	4	4	0.077
1982	5.0	4	233	0.060
1983	5.0	4	15	0.079
1984	5.4	1	4	0.018
1985	5.8	4	197	0.069
1986	6.4	2	1	0.031
1987	6.6	4	231	0.046
1988	6.7	3	285	0.030

Källa: National Transportation Safety Board, ATA 1989 Annual Report.

Antalet rapporterade incidenter har ökat under 80-talet, sannolikt beroende på den alltmer tilltagande trängseln i luften och på flygplatserna, vilket har uppmärksamrats i hög grad av massmedierna.

Övrigt

Eftersom antalet flygrörelser nästan fördubblats mellan 1978 och 1988 har detta oundvikligt förvärrat kapacitetsproblemen på många flygplatser. Därmed har bristen på slots, dvs tillgängliga start- och landningstider, hämmat flygbolagens expansionsmöjligheter på vissa flygplatser. Naturligtvis har kontrollen över slots blivit en viktig faktor i konkurrensen mellan flygbolagen. Sannolikt har uppköp av andra flygbolag i viss mån motiverats med att man då kommit över begärliga slots. Framförallt har kapacitetsproblemen försvårat för helt nya flygbolag att få tillgång till attraktiva slot-tider. S k grandfather-rights ger de befintliga flygbolagen (incumbent carriers) företräde till de hävdvunna positionerna på flygplatserna.

De tidigare flygplatskommittéerna som hade till uppgift att fördela slots ute på flygplatserna avskaffades 1986. Istället infördes handel med slots i begränsad skala. Fullständigt fri handel med slots i ett tidsdifferentierat pris-system är ännu ej möjlig. Uppenbart är att myndigheterna och marknadens parter inte lyckats bemästra de olägenheter som kapacitetsproblemen förorskar. Flygbolagens punktlighet har försämrats påtagligt under 80-talet, vilket i kombination med en försämrad servicenivå generellt sett och fler borttappade väskor o dyl har lett till att resenärernas förtroende för flygföretagen försämrats.

Även debatten om de datoriserade reservationssystemen (CRS) har varit

livlig. När priskontrollen släpptes helt fri innebar detta att komplexiteten i tariffsystemet snabbt ökade. Flygbolagens medvetna satsning på effektiv yield management ledde till att avstämningen av efterfrågan och utbud av tillgänglig kapacitet numera görs dagligen. Särskilt på de mest konkurrensutsatta sträckorna kan priserna och de vidhängande villkoren ändras med kort varsel. Följden av detta blir förvisso att det blir närmast omöjligt för den enskilde resenären att smidigt bilda sig en uppfattning om vad en flygresor verkligen kostar. Kunden måste oftare än före avregleringen anlita professionella resebyråer som naturligtvis blir beroende av CRS-systemen för att kunna hitta rätt i prisdjungeln. CRS spelar således en mycket viktig strategisk roll vid försäljningen av flygbiljetter.

Myndigheterna har fattat beslut om vissa regler för CRS-nätverken i syftet att informationen som kommer upp på dataskärmen är objektiv och att alla flygbolag ingår på ett icke diskriminerande sätt. De flygbolag som äger databaserna har naturligtvis en strategiskt viktig position på flygmarknaden. Likaledes är CRS-systemen i regel synnerligen vinstgivande för ägaren.

Vad gäller avregleringens effekter på de anställda i flygnärings framgår av befintlig statistik att antalet anställda totalt i branschen ökade från 393 303 1978 till 480 553 (+22%) 1988. Antalet piloter, stewards, mekaniker, servicepersonal etc har ökat kraftigt. Endast en personalkategori har fått erfara en minskning av antalet tjänster. Antalet kontorsanställda minskade mellan 1978 och 1988 med 39%.

Trots omfattande skriverier om motsatsen har lönerna för flygbolagsanställda ökat varje år sedan 1978. 1985 var lönenivån i genomsnitt USD 43 000 per anställd i flygbranschen i förhållande till USD 28 000 1978. Däremot har anställda i vissa flygbolag drabbats av lönesänkningar och hot om avsked om inte omfattande nedskärningar av förmåner accepteras, framförallt i början av 80-talet.

2.3 EAS - den federala subsidiepolitiken

Trots att ADA syftade till en fullständig avreglering av inrikesmarknaden i USA var ändå en väsentlig beståndsdel i lagen att de små och medelstora samhällena skulle garanteras fortsatt reguljär flygtrafik under en tioårsperiod. Redan långt före 1978 hade dock federala subsidier utbetalats till glesbygdstrafik under det s k section 406-programmet, som dock endast kunde komma local service eller andra större flygbolag till del. Först genom EAS - the Essential Air Service Program - erhöll regionalflygbolagen rätten att bedriva federalt subventionerad trafik.

Kritiker till ADA påpekar ofta att flera mindre orter skulle ha blivit utan flygtrafik pga avregleringen. Antalet trafikerade orter har minskat i förhållande till situationen 1978, men faktum är att av alla de i regel mycket små samhällen där flygtrafik förekom vid den tidpunkten så var ingen av dessa

flygplatser ens berättigad till subventionerad linjetrafik enligt det gamla section 406-programmet. Således hade en fortsatt reglering av flygtrafiken i USA absolut inte garanterat fortsatt trafik på de samhällen som idag förlorat trafiken. Vid en närmare studie beträffande vilka orter som de facto förlorat all reguljär trafik visar det sig dessutom att det inte primärt är flygplatser i de gleset befolkade områdena som drabbats, utan ofta flygplatser i de stora befolkningsagglomerationernas omedelbara närhet och i andra mer utvecklade delar av USA. I januari 1989 uppgick antalet flygplatser med reguljär trafik till 817, varav 257 i Alaska. Av dessa är 326 samhällen berättigade till EAS-stöd.

Stödet utbetalas av Department of Transportation till flygbolaget som bedriver trafik på orten i fråga. Inga pengar utbetalas således för flygplatsdriften som sådan. De minimikrav som åläggs operatören kan variera, men omfattar alltid åtminstone krav om:

- två dagliga avgångar sex dagar per vecka
- nyttja plan med minst 15 säten
- tvåmotorigt flygplan
- plan utrustat för två piloter

Det gamla subsidieprogrammet var inte speciellt effektivt, utan mer en behaglig inkomstkälla för local service-flygbolagen. Det finns konkreta exempel där operatören under morgontrafiken nyttjade flygkapaciteten på lönsamma linjer för att sedan under ointressanta tider på dygnet flyga på de subventionerade destinationerna, vilket innebar att även om ett samhälle på pappret hade fyra eller fem avgångar per dag, kan tre ha varit tidtabells-lagda kring lunch och två på natten. Den totala kostnaden för subsidieverksamheten har likaledes minskat, vilket framgår av tabell 2.10.

Tabell 2.10 Federala subventioner för flygtrafik till små och medelstora flygplatser 1976-1989

År	Section 406 subsidier (milj.)	Section 419 subs. (milj.)	Totalt (milj.)
1976	72.5	-	72.5
1977	82.2	-	82.2
1978	73.9	-	73.9
1979	72.1	0.5	72.6
1980	80.1	9.0	89.1
1981	106.7	15.0	121.7
1982	55.1	26.0	81.1
1983	13.5	39.8	53.3
1984	-	36.0	36.0
1985	-	33.7	33.7
1986	-	33.4	33.4
1987	-	24.0	24.0
1988	-	28.4	28.4
1989	-	25.0	25.0

Källa: Regional Airline Association

2.4 Varför debatt om "reregulation"?

Trots att de flesta studier som avhandlar den amerikanska inrikesmarknaden ofta framhåller de positiva effekter som avregleringen påstås ha resulterat i: lägre priser, marknadstillväxt, förbättrad effektivitet för flygbolagen osv, har ändå debatten i USA kommit att handla om "vad som gick snett". Konsumentorganisationer, politiker m fl har allt oftare kommit att kraftfullt kritisera ett flertal företeelser på inrikesflygmarknaden. Framförallt riktas kritik mot att punktligheten och servicenivån blivit sämre under 1980-talet. Konsolideringsfasen under de senaste åren har reducerat konkurrensen på ett flertal linjer, varför kritik anförts mot att avregleringsförespråkarnas främsta mål - ökad konkurrens - ej har realiserats. I stället är flygmarknaden mer koncentrerad än någonsin tidigare. Även flera av avregleringens "arkitekter" såsom A. Kahn medger att reformen misslyckats vad gäller förhoppningen att minska marknadsdominansen.

Merparten av de problem som massmedia f n belyser kan dock rimligen inte härledas till ADA. Infrastrukturen kring flygverksamheten har i stort sett inte utvecklats efter 1978. Trots att flygtrafiken fördubblats under den avreglerade eran har inte en enda ny flygplats byggts eller omfattande utbyggnader av existerande bansystem kommit till stånd efter 1978. Likaledes har flygledarsystemet ej tillförts resurser. Tvärtom är färre flygledare i aktiv tjänst f n än 1978, främst beroende på att en omfattande flygledarkonflikt bröt ut 1981 varvid merparten av de PATCO-anslutna flygledarna avskedades. Med tanke på att beredvilligheten vad gäller viljan till konkreta infrastrukturella förbättringar bland berörda myndigheter varit låg är det förvisso föga förvånande att påtagliga kapacitetsproblem uppstått.

Fusionsbenägenheten på den amerikanska flygmarknaden har som tidigare konstaterats lett till en konsolidering av branschen. Det mesta tyder dock på att inga ytterligare sammanslagningar av betydelse kommer att tillåtas av myndigheterna inom en överskådlig framtid. Däremot kommer sannolikt uppköp av "failing air carriers", dvs flygbolag som riskerar att gå i konkurs utan ett övertagande, att accepteras.

Någon form av återgång till en reglerad marknad (s k reregulation) är i praktiken inte möjlig. Under hösten 1989 framlades dock två lagförslag i senaten syftande till en återreglering av den amerikanska inrikesmarknaden. Department of Transportation's egen studie "Secretary's Task Force on Competition in the U.S. Domestic Airline Industry" och studier presenterade av flygbolagens intresseorganisation Air Transport Association of America, som publicerats under vintern 1989/90, indikerar att utfallet av avregleringen är i de allra flesta avseenden utomordentligt positiv. Senatens "Subcommittee on aviation" kommer inte att agera vidare i frågan. En återreglering är trots mycken debatt inte att vänta. Däremot kommer sannolikt en "passenger facilities charge" syftande till att generera intäkter till förbättringar av infrastrukturen kring flyget att initieras av kongressen.

3. Canada

3.1 Luftfartspolitikens utformning

Utvecklingen i USA har i hög grad påverkat den luftfartspolitiska debatten även i Canada. I början av 1980-talet började allt fler debattörer ifrågasätta argumenten för att bibehålla en strikt reglerad inrikesmarknad. De första försöken att i begränsad skala liberalisera inrikesluftfarten avsåg åtgärder för att underlätta charterflygbolagens marknadsinträde på den transkontinentala marknaden, samt att reguljärflygbolagen likaledes gavs begränsade möjligheter att kunna erbjuda resenärerna lägre biljettpriser. Detta första steg genomfördes omkring 1981/82.

En bred utvärdering av den rådande luftfartspoliken initierades av den dåvarande transportministern Lloyd Axworthy 1983. Härvidlag utkristalliserades två huvudfalter; förespråkarna för en kanadensiskt avreglering bestod huvudsakligen av konsumentorganisationer, näringslivet, akademiker och transportministern. Motståndet kom främst från de stora flygbolagen och tjänstemännen vid Transport Canada, som istället förespråkade en kontrollerad konkurrenssituation avseende priser och marknadsinträde.

Under den reglerade eran var inrikesmarknaden föremål för en strikt kontroll vad avser bl a marknadsinträde, utträde, servicenivå, linjesträckningar, flygplanstyp, biljettpriser och frakttariffer.

De facto avreglerades inrikesflygmarknaden i maj 1984 genom "the New Canadian Air Policy", men *de jure* först den 1 januari 1988 genom "the National Transportation Act, 1987".

The New Canadian Air Policy (NCAP) syftade till att reducera och i vissa avseenden eliminera konkurrenshämmande faktorer. NCAP innebar egentligen inte någon formell förändring av lagstiftningen som reglerade inrikesmarknaden, utan var ett s k "ministerial policy statement". I praktiken ledde NCAP till en långtgående avreglering. I sammandrag innehöll NCAP följande element:

- 1) Prissättning
 - Obegränsad frihet till rabatterade biljettpriser
 - Avlägsnande av alla restriktioner avseende rabattpriser, gällande såväl reguljär som chartertrafik
- 2) Marknadsinträde/utträde
 - Inga begränsningar vid marknadsinträde avseende chartertrafik i södra Canada
 - Lättare för de befintliga flygbolagen att överge en marknad om andra nya intresserade bolag kan ta över

- Likvärdig behandling av nya och etablerade flygbolag vid ansökningar om nya "slots" på flygplatserna
- 3) Eliminering av den tidigare rollfördelningen mellan flygbolag
- "Regional Carrier Policy" avskaffades, dvs att samtliga flygbolag (national, regional eller local carrier) nu kan ansöka om nya linjer med valfri flygplanstyp
 - Avlägsnande av restriktioner för tidigare licenser gällande t ex förutvarande bestämmelser om nonstoplinjer, frekvenser och flygplansstorlek

Flygtrafiken i norra Canada (norr om den 60:e breddgraden) undantogs dock pga av att de extremt glest befolkade områdena i norr antogs behöva ett traditionellt skydd mot okontrollerad konkurrens. Den fria tariffsattningen genomfördes över en tvåårsperiod för att flygindustrin skulle ges möjlighet att under en övergångsperiod anpassa verksamheten.

I juli 1985 utgav regeringen "Freedom to Move" - ett nytt "transportation policy statement", där nästa fas i avregleringsprocessen presenterades. Jämfört med NCAP föreslogs en mer långtgående reformering av inrikestrafiken. Konkret innebar den nya policyn framförallt en s k administrativ avreglering. Flygbolagen nyttjade denna nyvunna frihet till att utverka nya konkurrensstrategier och nya allianser.

I strikt formellt hänseende avreglerades inrikestrafiken i Canada först den 1 januari 1988, efter att "the National Transportation Act, 1987" (NTA) trätt i kraft. Genom NTA avlägsnades de sista kvarvarande resterna av den ekonomiska regleringen i södra Canada. De enda krav som ställs på potentiella flygoperatörer är att den sökande kan visa att bolaget är "fit, willing and able", vilket innebär att den sökande måste inneha certifikat, adekvat finansiell bas och vara kanadensisk. Godkännande av tariffer och prövning av linjekoncessioner har avskaffats. Utträde från marknaden är fritt. Dock skall detta anmälas minst 120 dagar i förväg.

Den kanadensiska avregleringen gäller som tidigare konstaterats enbart söder om den 60:e breddgraden. NTA innebär dock att flyget i norra Canada ej längre är lika strikt reglerat som tidigare. För närvarande gäller att parallellkoncessioner kan beviljas även i norra Canada under förutsättning att ingen part (andra flygbolag, lokala myndigheter etc) kan ge hållbara skäl för att detta av någon anledning skulle vara olämpligt.

3.2 Konsekvenser av avregleringen

Bolagsstruktur

Inrikesmarknaden i Canada har av hävd dominerats av Air Canada (AC) och Canadian Airlines International (f d Canadian Pacific Airlines)(CP). Utvecklingen under den avreglerade eran har ytterligare förstärkt detta faktum. Antalet flygbolag verksamma på inrikesmarknaden har under den

senaste tioårsperioden ökat kraftigt. Vid en jämförelse av antalet reguljära flygbolag inkluderade i tidtabellsverket Official Airline Guide (OAG)-North American edition, mellan januari 1978 och januari 1989, framgår att antalet aktiva flygbolag ökat från 26 till 52, dvs en fördubbling. Icke desto mindre har flygbranschen i Canada under 1980-talet genomgått en markant konsolideringsprocess.

Genom uppköp av andra flygbolag, fusioner och strategiska allianser har de två dominerande bolagen Air Canada och Canadian Airlines skapat två rikstäckande konglomerat. I slutet av 1988 var AC's och CP's kombinerade marknadsandel över 95% avseende antalet reguljära inrikespassagerare och över 97% beträffande flygbolagens samlade operativa intäkter. AC/CP's (inkl. allierade bolag) andel av det totala antalet tillhandahållna reguljära säten i inrikestrafiken vad dock något lägre; 87%. Wardair's andel av "seat capacity" var 5.3% och övriga fristående flygbolag 7.4%.

Tabell 3.1 Antal reguljära passagerare 1988 (000)

Bolag	Inrikes	Utrikes	Totalt
Air Canada	7 337	3 999	11 337
Canadian Airlines Int'l.	7 135	1 678	8 814
Wardair	..	..	1 465

Källa: IATA World Air Transport Statistics 1988 & the National Transportation Agency of Canada, Annual Review 1988. (.. : uppgift saknas)

Förhoppningen att avregleringen skulle stimulera nya aktörer att träda in på inrikesmarknaden har knappast infriats. Det tidigare charterbolaget Wardair kunde dock etablera ett begränsat linjenät i direkt konkurrens med AC och CP. Wardair utvecklades dock inte till den "tredje kraft" på inrikesmarknaden som många hoppats på. På grund av finansiella problem kunde Wardair ej överleva på egen hand. Den 23 mars 1989 godkände myndigheterna Canadians övertagande av Wardair, som därmed numera också ingår i Canadian-gruppens intressesfär. Wardair kommer dock tillåtas verka som en självständig operativ enhet.

Konsolideringen av flygbranschen i Canada har även inneburit att AC respektive CP har knutit upp ett flertal av de tidigare regionala operatörerna i "familjen", som nu flyger med moderbolagets flygkod och "livery". I vissa fall har aktiemajoriteten eller en betydande minoritetspost övertagits. Redan före PWA Group's (moderbolag till Pacific Western Airlines) köp av Canadian Pacific Airlines hade CP inkorporerat de tidigare välkända jetoperatörerna Nordair och Eastern Provincial Airways. Annu har dock inget flygbolag av någon betydelse utträtt från marknaden på grund av konkurs.

Enligt beräkningar utförda av Gillen, Oum och Tretheway, University of British Columbia (Källa: Canadian Public Policy, Sept. 1989) har regleringen av inrikesmarknaden förorsakat effektivitetsförluster för flygbolagen motsvarande ca 16% av den inhemska flygbranschens totala kostnadsnivå. 1988 motsvarade detta ca CAN\$ 960 milj. Framförallt betonas faktum att den reglerade eran utmärktes av en betydande överkapacitet och sämre resursutnyttjande. Av samma forskningsrapport framgår även att statens kontroll över Air Canada inneburit betydande samhällsekonomiska merkostnader. Härtill dras slutsatsen att de privata flygbolagen kan utföra en regionalpolitiskt betingad statsunderstödd trafik minst lika effektivt som Air Canada. Under 1989 har den kanadensiska regeringen definitivt beslutat sälja av hela flygbolaget till privata intressenter.

Linjenät

Konsolideringen av flygbranschen i Canada har dock inte minskat konkurrensen. Fler delsträckor än före avregleringen har idag mer än en operatör. Servicenivån har generellt blivit bättre. Under 1988 ökade antalet avgångar i direkttrafik med 14% på "Top 20 city-pairs" och antalet tillhandahållna säten ökade med 24%. Totalt ökade antalet resenärer med ca 10% 1988. Regionalflygbolagen har i vissa fall nödgas frångå den tidigare strategin att tillhandahålla marknaden ett stort antal avgångar med mindre plantyper via ett hub-and-spoke-system och istället konsolidera feederavgångarna genom att nyttja större flygplan. Orsaken är allvarliga kapacitetsproblem i framförallt Toronto och Vancouver.

Alla delar av Canada har fått en bättre servicenivå. Avregleringen har inte lett till några nämnvärda indragningar av flygtrafik vid mindre samhällen. Endast i delar av norra Manitoba och Alberta anses flygtrafiken av myndigheterna vara något otillfredställande. Fler flygbolag än någonsin tidigare trafikerar nu norra Canada. Kapaciteten mellan Yukon resp. Northwest Territories och södra Canada ökade med 40% 1988. Likaledes har trafiken inom territoriet ökat signifikant under de senaste åren.

Biljettpriser

Adekvat statistik beträffande prisutvecklingen på den kanadensiska marknaden finns ej tillgänglig. Avregleringen har dock lett till att resenärerna kommit i åtnjutande väsentligt lägre flygpriser, framförallt under 1988. Två tredjedelar av inrikespassagerarna beräknas nyttja rabatterade priser. Konkurrensen om affärsresenärerna har i liten utsträckning varit prisorienterad, utan baserad på servicenivå.

Priskriget 1988 var ett resultat av Wardairs försök att få ett fäste på de tunga relationerna i inrikesnätet i kombination med AC's och CP's introduktion av större plan. S k "frequent flyer-programs" innebar betydande förmåner för passagerarna. Exempelvis kunde en tur-och-retur resa mellan Calgary och Ottawa till redan hårt rabatterat pris ge resenären tillräckligt med "bonus-miles" för att kunna erhålla en fri returbiljett från Calgary till Los

Angeles. Periodvis under 1988 kunde det rabatterade priset mellan de mest konkurrensutsatta linjerna uppgå till knappt 20% av normaltariffen. Under 1989 har dock rabattbiljetterna blivit dyrare. Likaledes har villkoren för "frequent-flyer" programmen blivit betydligt mer restriktiva.

Lönsamhet

1988 var ett bekymmersamt år för flygbolagen. Priskrigen sammanföll med en period av linjenätsexpansion och nya miljardorder på nya flygplan. PWA Corporation's (Canadians moderbolag) vinst från den operativa verksamheten halverades och uppgick 1988 till CAN\$ 78 milj. Wardair redovisade en förlust om CAN\$ 19 milj. Air Canada's vinst ökade dock till CAN\$ 125 milj., jämfört med CAN\$ 104 milj. 1987.

4. Nya Zeeland

4.1 Luftfartspolitikens utformning

Utvecklingen mot en avreglerad luftfart på Nya Zeeland inleddes 1980 då regeringen gick ut med en förfrågan till flygtransportbranschen angående en eventuell revidering av den rådande rigida luftfartspolitik. Även om det nationella bolaget Air New Zealand aldrig haft något formellt monopol på inrikestrafik ansågs luftfartspolitik vara konkurrenshämmande. Licenseringen reglerades genom 1951 års Air Services Licensing Act.

I november 1982 presenterade ministern för civilflyg och meteorologi ett sk whitepaper betitlat "Domestic Air Service Policy of New Zealand". Målsättningen med en ny luftfartspolitik skulle vara att "encourage the development of a network of safe, adequate and efficient air services within New Zealand for the purposes of providing travel, commerce, and communication links". Air New Zealand dåliga ekonomi i början av 1980-talet sågs av myndigheterna som ett tecken på att företaget måste bli effektivare och omstruktureras efter marknadsekonomiska principer.

I december 1983 antogs den nya Air Services Licensing Act och avregleringen av inrikesluftfarten var ett faktum från den 1 januari 1984. Vid ungefär samma tidpunkt avreglerades och privatiserades en lång rad andra samhällsaktiviteter såsom bank- och finansväsendet av den nytillträdde Labour-regeringen. Avregleringen av inrikesflyget var således ingen isolerad företeelse.

Nya ansökningar om trafikrättigheter skall godkännas av "the Air Services Licensing Authority", som numera dock enbart har att pröva huruvida den sökande kan bedriva flygverksamhet på ett säkert (safe) och pålitligt (reliable) sätt, samt vissa finansiella krav. Den sökande skall kunna påvisa att kalkylerna är realistiska. Enligt uppgift från transportministeriet i Wellington utgör kraven på ekonomiska kalkyler i praktiken inget hinder och man verkar för att detta krav även formellt avskaffas snarast möjligt.

Statliga subsidier till glesbygdstrafik e d förekommer ej med undantag för att trafiken till avlägsna Chatham Islands subventioneras.

Till skillnad från de flesta andra länder där avregleringar av inrikesluftfarten genomförts har inga utvärderingar av effekterna gjorts på Nya Zeeland, vare sig av myndigheterna eller akademiska läroanstalter. Ej heller har utvecklingen på Nya Zeeland nämnvärt uppmärksamats av omvärlden.

4.2 Konsekvenser av avregleringen

Bolagsstruktur

Inrikesflyget har i hög grad dominerats av det nationella bolaget Air New Zealand. Fram till 1978 bedrev Air NZ dock endast utrikes linjefart, men inkorporerade detta år det statliga inrikesbolaget New Zealand Airways Corp., vars linjenät utgjorde stommen i inrikestrafiken.

Den mest påtagliga effekten av avregleringen var att det Australienbaserade transportkonglomeratet Ansett med huvudkontor i Melbourne kunde träda in på den nya zeeländska inrikesmarknaden. Cabotage var dock ej tillåtet, varför Ansett var tvungen att penetrera den nya zeeländska marknaden tillsammans med inhemska investerare. I samarbete med Brierley Investments Ltd. och reseföretaget Newman Ltd. bildades holdingbolaget Bilman's Management Ltd. som etablerade flygbolaget Newmans Air. Ansett's andel var ursprungligen 50%. Newmans Air började flyga den 12 februari 1985 och konkurrerade huvudsakligen med Mount Cook Airlines på turistrutterna. Drygt ett år senare ändrades namnet på flygbolaget till Ansett New Zealand.

Ansett New Zealand utvecklades till en direkt konkurrent till Air New Zealand först sommaren 1987, då Ansett NZ etablerade egen trafik med Boeing 737 kapacitet mellan Auckland-Christchurch-Wellington. Eftersom de ursprungliga nya zeeländska medinvesterarna hoppade av, beviljade regeringen därför i februari 1988 att Ansett fick överta 100% av Ansett NZ. Detta beslut kritiserades kraftfullt av Air NZ, eftersom det indirekt ansågs ge ett australiensiskt flygbolag cabotagerättigheter på Nya Zeeland, medan Air NZ ej erhållit motsvarande förmåner i Australien. Ansett anmodades dock att inom två år ha funnit nya nya zeeländska partners.

Utöver de två jetoperatörerna Air NZ och Ansett NZ, samt Mount Cook Airlines som flyger med större propellermaskiner, finns ca 15 regionala flygbolag med reguljär trafik. Deras marknadsandel är dock inte mer än ca 7% av det totala antalet inrikespassagerare.

Air NZ kontrollerar sedan flera år det största regionalflygbolaget Mount Cook Airlines genom en 77% ägarandel i the Mount Cook Group Ltd. Likaledes äger Air NZ 50% av Eagle Air och Air Nelson, samt 100% av SAFE Air.

Trafikstruktur

På grund av landets topografi och geografi spelar inrikesflyget en mycket viktig roll som sammanlänkande faktor. En resa ytvägen med tåg/färja från Auckland till Christchurch på sydön tar 22h, jämfört med flygets 1h 20 min. 37 orter hade i april 1989 tillgång till reguljär flygtrafik. Passagerarvolymen på triangeln Auckland-Christchurch-Wellington svarar dock för nästan 70% av hela inrikesmarknaden, vilket också innebär att de flesta andra

linjer med få undantag är mer eller mindre kommersiellt ointressanta för jetoperatörer.

Tabell 4.1 Marknadsandel avseende kapacitet per vecka på sträckorna Auckland-Wellington och Christchurch-Wellington; februari 1987, augusti 1988 och maj 1989

Auckland-Wellington

	feb.87		aug.88		maj 89	
	Stolar/v.	%	Stolar/v.	%	Stolar/v.	%
Air NZ	10 600	100.0	11 700	67.6	11 800	69.4
Ansett NZ	-	-	5 600	32.4	5 200	30.6
Totalt	10 600	100.0	17 300	100.0	17 000	100.0

Christchurch-Wellington

Air NZ	8 300	100.0	8 400	65.6	9 500	67.4
Ansett NZ	-	-	3 900	30.5	3 600	25.5
Mt. Cook Airlines	-	-	500	3.9	1 000	7.1
Totalt	8 300	100.0	12 800	100.0	14 100	100.0

Källa: Comén L-G, forthcoming: "Air Transport in the 1990's", TFB-rapport, Stockholm.

Kapaciteten har ökat markant på de sträckor där Ansett NZ trätt in på inrikesmarknaden. Av tabell 4.1 framgår att antalet av flygbolagen tillhandahållna säten från Auckland(AKL) till Wellington(WLG) ökade med ca 60% från februari 1987 till maj 1989. Ökningen på linjen från Christchurch(CHC) till Wellington under motsvarande tidsperiod var ca 70%. Ansett NZ's marknadsandel avseende antal betalande passagerare är icke känt, men vad gäller andel av antal säten visar uppgifterna från maj 1989 på en andel om ca 30% från AKL till WLG och ca 25% från CHC till WLG, och vad avser andelen av antal avgångar var det under motsvarande period på respektive sträcka 39% respektive 29%.

Intressant är att trots Ansett NZ inträde på marknaden har inte Air NZ reducerat antalet avgångar. Tvärtom ökade Air NZ frekvensen på sträckan AKL-WLG från 80 avg./vecka i februari 1987 till 92 avg./vecka i maj 1989 och på sträckan CHC-WLG från 66 till 76 avg./vecka. Totalt ökade antalet avg./vecka på sträckan AKL-WLG med 87% och på sträckan CHC-WLG 136%.

Hur har lastfaktorn påverkats av den kraftiga kapacitetsökningen? Tillgänglig statistik från transportministeriet visar att under den sista fyramånadersperioden före Ansett NZ's inträde på marknaden (april-juli 1987) var lastfaktorn på sträckan AKL till WLG 76.2, men ett år senare (april-juli

1988) nere i 63.9. Industrianalytiker bedömer att framförallt Ansett NZ har mycket dålig beläggning ombord. Ansett NZ redovisar ingen som helst trafik- eller finansiell statistik, men förlorar enligt de flesta analytiker betydande belopp på flygverksamheten. Successivt kommer Ansett NZ nuvarande Boeing 737 flotta att ersättas med nya BAe 146-300 maskiner från och med hösten 1989, vilket lär stärka företaget i konkurrensen med Air NZ.

Den nya konkurrensen har i relativt liten utsträckning påverkat biljettpriserna. Ansett NZ strategi vid marknadsinträdet var inte att erövra marknadsandelar genom lågprissatsningar, utan att tillhandahålla en bättre servicenivå på marken och i luften. Inga regelrätta priskrig har utkämpats mellan de två huvudaktörerna. Ej heller föreligger några nämnvärda prisskillnader beträffande vare sig normal- eller rabattpriser. Villkoren för diverse "discountfares" är mycket likartade. Även om normalpriserna ej sänkts, har ändå avregleringen lett till att rabattmöjligheterna blivit fler och förmånligare. Interlining-avtal mellan Air NZ och Ansett NZ existerar ej.

Servicenivå

Genom Ansett NZ's marknadsinträde har konkurrensen lett till betydande förbättringar för passagerarna jämfört med den reglerade eran. I kampen om framförallt affärsresenärerna har ett flertal åtgärder vidtagits. Exempel på innovationer efter att Ansett NZ trätt in på inrikesmarknaden:

- servering av varm mat ombord
- införande av businessclass
- inrättande av business-lounger på de största flygplatserna
- täckta bryggor från terminalbyggnaden till planet
- möjligheter till "valet-parking"

Före avregleringen hävdade Air NZ att flertalet av ovanstående element inte efterfrågades eller t ex att det var omöjligt att hinna servera varm kott mat ombord pga alltför korta flygtider. Idag tillhandahåller man resenärerna samtliga förbättringar enligt ovan. Ansett NZ har dock ingen businessclass ombord.

4.3 Flygplatsreformen

Under de senaste åren har även förvaltningen och driften av landets flygplatser varit föremål för en omfattande debatt. Tidigare ägdes flygplatserna på joint-venture basis mellan statsmakten och lokala förvaltningar. Den 1 april 1987 privatiserades och bolagiserades all markhantering exklusive flygplatssäkerheten genom "the State Owned Enterprises Act of 1986" och med tillägg 1987 i "the Civil Aviation Regulations". Det nybildade företaget The Airways Corporation of New Zealand har till uppgift att handha flygtrafikkontroll, telekommunikationer, navigations-faciliteter, brand- och räddningstjänst på flygplatserna. Dessa åtaganden låg

tidigare under transportministeriet. Syftet med reformen var att skattebetalarnas medel ej längre skulle tas i anspråk för driften av landets flygplatser. Istället skall flygplatsverksamheten bära sina egna kostnader.

Detta har lett till betydande höjningar av landningsavgifterna etc. Sålunda har en kännbar utgiftshöjning drabbat nyttjarna av flygplatserna, dvs flygbolagen. Framförallt har reformen drabbat de mindre flygbolagen och allmänflyget. Flygbolagens organisationer hävdar att om inget göres kommer ett flertal flygoperatörer tvingas upphöra med verksamheten, vilket på sikt naturligtvis allvarligt skadar nationens luftfartsintressen. Ett flertal flygbolag har under 1988 och 1989 resolut vägrat inbetala de nya pålagorna, vilket resulterat i en rad stämningar och juridisk turbolens från båda sidor i konflikten. Flygplatsreformen har ingen direkt samband med avregleringen 1984, men omnämnes ändå här på grund av dess betydelse för framförallt regionalflygbolagens möjlighet att överleva på sikt.

5. Australien

5.1 Hittillsvarande luftfartspolitik

Inrikesluftfarten har varit strikt reglerad under mer än 30 år. Målsättningen med den förda luftfartspolitiken har varit att främja stabila operationella betingelser för flygbolagen i Australien. 1952 tillkom "the Two Airline Policy" (TAP), som var ett avtal mellan statsmakten och de två inrikesflygbolagen Ansett Airlines of Australia och Trans Australia Airlines (numera Australian Airlines). Genom TAP reglerades inrikesmarknaden i detalj. Konsultationer mellan de två flygbolagen syftande till samordning av bl a följande element förekom; biljettpriser, tidtabeller, flygplanstyp, kapacitet och lastfaktorn. Genom en strikt reglering av kapacitetsutbudet skulle en rättvis balans avseende marknadsandelar mellan de två flygbolagen garanteras. Stabilitet och en långsiktig sund ekonomisk utveckling för flygbolagen bedömdes vara viktigare än en marknadssituation baserad på konkurrens.

Regleringen av inrikesluftfarten i Australien omfattar även en strikt importkontroll av större flygplan. I praktiken är det just förbudet för andra flygbolag än Ansett och Australian att införskaffa jetkapacitet som förhindrat marknadsinträde från potentiella operatörer.

1981 reviderades TAP genom "The Airline Agreement Act". Möjligheten till konkurrens mellan flygbolagen utökades härmed i viss utsträckning.

Den federala regleringen har endast omfattat de största 16 flygplatserna i Australien. Intrastate-trafiken har aldrig varit föremål för federal kontroll, utan varje delstat har i princip kunnat forma sin egen luftfartspolitik. Redan 1979 avreglerades flygtrafiken i delstaterna South Australia och Victoria. 1987 antogs en "open sky policy" i Queensland. Flyget i West Australia, New South Wales, Tasmania och Northern Territory är fortfarande strikt reglerat. I WA och NSW tillåts dock multiple-designation på vissa linjer.

Qantas - det statliga utrikesflygbolaget - har ej rätt att utföra inrikesoperationer. Inte heller tillåts inrikesbolagen att flyga utrikestrafik. 1988 erhöll dock Qantas begränsade möjligheter till att ta upp inrikespassagerare på inrikessektorn av en internationell linje, tex Sydney-Cairns-Tokyo, under förutsättning att passageraren ansluter från/till annan utrikeslinje (online).

Federala subsidier har ej betalats ut, med undantag för viss trafik till Tasmanien fram till 1985. Däremot anses att flygbolagen genom politiska påtryckningar meddelst korssubsidiering hållit biljettpriserna nere på de längsta sträckorna.

Effektiviteten i det rådande systemet ifrågasattes allt mer under början av 80-talet. Akademiker, konsumentorganisationer m fl började förespråka en liberalisering av luftfarten i Australien. Med tanke på Australiens speciella befolkningsmässiga struktur ansågs ofta att erfarenheterna från den amerikanska marknaden som föga applicerbara på de lokala förhållandena. Istället bedömdes erfarenheterna från den kanadensiska avregleringen som mer relevanta.

1985 tillsatte regeringen "The Independent Review of Economic Regulation of Domestic Aviation" som under ledning av industrimannen Thomas May fick i uppdrag att utreda den rådande marknadsstrukturen och även ange förslag till hur en ny luftfartspolitik skulle kunna se ut. Resultatet blev en synnerligen gedigen genomgång av inrikesluftfarten i Australien och dess framtid, omfattande ca 800 sidor text.

5.2 Den nya luftfartspolitiken

Den s k May-rapporten konstaterade att TAP i stort sett varit lyckosam i ett historiskt perspektiv och danat en väl fungerade inrikesflygmarknad i Australien, men att den numera spelat ut sin roll och istället fungerade som en bromskloss för en effektiv vidare utveckling.

May-rapporten formulerade fem s k options för en framtida luftfartspolitik. Fem alternativa modeller presenterades, från status quo till en fullständig ekonomisk avreglering, dock utan att förorda något av alternativen.

I oktober 1987 utgav regeringen direktivet "Domestic Aviation: a new direction for the 1990s". Regeringen beslöt att genomföra en fullständig ekonomisk avreglering av inrikesflyget i Australien. Eftersom villkoren i TAP anger att avtalet ej kan annulleras förrän tre år efter beslut därom, kan avregleringen träda i kraft först från november 1990. Regeringens målsättningar med avregleringen är att:

- förbättra möjligheterna för befintliga och nya aktörer på inrikesmarknaden att bli effektivare och mer uppmärksamma på konsumenternas krav,
- stimulera lägre biljettpriser, speciellt öka utbudet av rabattbiljetter,
- stimulera marknadstillväxt, framförallt fritidsresemaknaden,
- förbättra serviceutbudet och nyttjandet av lämpligare flygplanstyper på vissa linjer.

Avregleringen innebär inte att säkerhetskraven på någon punkt kommer att revideras. I sammandrag innebär avregleringen av inrikesmarknaden i Australien följande:

- kontrollen av flygplansimporten avvecklas
- bestämmelserna om kapacitetsfördelning och kontroll avvecklas helt
- begränsningen gällande regionalflygbolagens möjlighet att nyttja jetkapacitet tas bort

- the Independent Air Fares Committee som f n kontrollerar och godkänner biljettpriserna avvecklas
- de befintliga hindren för nya aktörer att träda in på marknaden elimineras
- Qantas fortfarande ej tillåts verka på inrikesmarknaden i större skala.

Detta innebär en fullständig ekonomisk avreglering av inrikesflyget på s k trunkroutes. Ett påtagligt problem redan idag är bristen på tillgängliga slots i framförallt Sydney och vissa andra större flygplatser i landet. Myndigheterna har uppmärksammat problemet med att potentiella nya flygbolag i praktiken får svårt att få tillgång till slots efter 1990 om inget göres. Därför har regeringen även beslutat i syfte att garantera nybildade flygbolag en rimlig möjlighet att träda in på marknaden kommer de befintliga inrikesoperatörernas åläggas att avträda ett visst antal slots på de största flygplatserna. Dessutom beslöts i mars 1989 att en tredje landningsbana skall byggas vid Sydneys flygplats. Enligt uppgifter i australiensisk press kommer sannolikt tre nya flygbolag att utnyttja möjligheten till att träda in på inrikesmarknaden. Helt klart är att åtminstone nybildade Compass Airlines kommer att börja konkurrera med de befintliga marknadsaktörerna.

6. Konkurrens- och regleringsförhållanden i några andra stater

6.1 Norge

Förutsättningarna för koncessionspolitiken har i förhållande till det övriga Skandinavien varit annorlunda i Norge. Redan vid tidpunkten för SAS tillkomst fanns ett inhemskt flygbolag - Braathens SAFE - som beflög internationella linjer. När Braathens framtogs utrikeskoncessionerna erhöles 1952 i stället begränsade inrikeskoncessioner, initialt på provisorisk basis (prövebasis). Formellt har dock SAS haft företrädesrätt även på inrikestrafiken i Norge. Hela 1960- och 70-talen har utmärkts av dispyter mellan marknadens aktörer, ansvariga myndigheter och politiker om hur koncessionspolitiken skall vara utformad.

Koncessionspolitiken i Norge skall ses som en del av den totala luftfartspolitik, vars mål är att med effektiv resursanvändning och miljö- och säkerhetshänsyn i görligaste mån ge alla intressenter en tillfredställande transportförsörjning. SAS-samarbetet har av hävd varit en grundläggande del av den norska luftfartspolitik.

Totalt uppgick den norska inrikesmarknaden 1987 till 6,2 milj. passagerare. Härav flög 82% på primärnätet (stamruter) och resterande 18% på sekundärnätet (kortbaneruter). SAS och Braathens SAFE har ensamrätt på all trafik på primärnätet. Sekundärtrafiken domineras till 78% (1987) av Widerøe. Varken SAS eller Braathens SAFE erhåller statliga subsidier fastän man beflyger ett flertal mindre samhällen med dålig lönsamhet. I stället förväntas flygbolagen genom korssubsidiering låta de bärkraftiga linjerna i södra Norge även bära upp de svaga delarna av respektive linjenät. Sekundärnätet är dock i hög grad statssubventionerat. 1989 beräknas Widerøe erhålla ca NOK 150 milj. och Norving ca NOK 10 milj. för upprätthållandet av flygtrafiken på de trafiksvaga destinationerna.

1987 liberaliserades tillståndsgivningen för sekundärnätet och möjligheten att meddela parallellkoncessioner ökade. Detta innebar att både SAS och Braathens SAFE numera flyger från Oslo till Bergen, Stavanger och Trondheim. Någon uttalad priskonkurrens förekommer ej. Dock har antalet minipriser och övriga rabattformer ökat. SAS och Braathens normalpriser är identiska, men viss variation av minipriserna kan förekomma. Biljettpriserna är föremål för myndighetsgodkännande. I regel avstyrks förslag till biljettpriser endast om myndigheterna befarar "dumping". Systemet med genomgångspriser för hela linjenätet medför att eventuellt olika biljettprissystem mellan de två huvudaktörerna ej är möjlig. Beträffande serviceutbud etc förekommer finns ingen reglering.

Enligt Samferdselsdepartementet har politiken med parallellkoncessioner på de tyngsta stamlinjerna lett till följande fördelar för konsumenterna:

- ökat utbud av minipriser
- en förbättrad flygprodukt
- fler avgångar

De liberaliserade reglerna för sekundärflyget har i praktiken inte haft någon nämnvärd effekt, eftersom lågkonjunkturen de senaste åren inneburit allvarliga bekymmer för regionalflygbolagen. Istället har ett flertal linjer som ej klassificerats som berättigade till statligt stöd lagts ner, främst i södra Norge.

Under vintern 1989/90 kommer de framtida riktlinjerna för flygplatssystemet att ses över.

6.2 Storbritannien

Antalet flygbolag i Storbritannien har för europeiska förhållanden alltid varit tämligen stort. I juli 1988 var 31 flygbolag verksamma med reguljär passagerartrafik. Trots denna mångfald av operatörer har dock möjligheten till reell konkurrens varit stark begränsad. Av hävd har principen en koncession per linje gällt. Sedan 1972 har regleringen av luftfarten skötts av the Civil Aviation Authority. Luftfartspolitiken syftade ytterst till att slå vakt om den civila luftfartens sunda utveckling genom höga säkerhetskrav och adekvat ekonomisk avkastning för flygbolagen.

I 1976 års Civil Aviation Policy Guidance fastslogs att direkt konkurrens endast kunde tillåtas "where a choice of airports is thus provided and the benefits to the public are clearly identifiable". Trafikunderlaget på praktiskt taget samtliga inrikeslinjer ansågs fortfarande vara alltför lågt för att tillåta trafikrättigheter till mer än ett flygbolag per linje.

"The 1981 Statement of Policies" utmärktes av en mer konkurrensvänlig hållning från CAAs sida. CAA kunde nu tänkas förespråka konkurrens som skulle gynna konsumenten avseende:

- bättre urval, inkl. val av flygplats, fler avgångar, produkturval etc,
- förbättrad effektivitet för flygbolagen, vilket skulle kunna leda till lägre priser och bättre standard,
- förbättrad innovationsbenägenhet hos befintliga flygbolag.

En ny "Statement of Policies on Air Transport Licensing" gavs ut 1985, vilket ledde till ett visst nytänkande beträffande koncessionspolitiken. Bl a ökade möjligheten till priskonkurrens.

Utvecklingen under 1980-talet har entydigt gått i riktning mot ett ökat inslag av konkurrens. Det är huvudsakligen på linjerna från London till Skottland (Glasgow, Edinburgh, Aberdeen), Belfast, samt i mindre

utsträckning till exempelvis Manchester som direkt konkurrens tillåts. Fortfarande tillåter myndigheterna dock ej aktiv priskonkurrens. Någon uttalad kontroll av kapaciteten förekommer ej. Trängseln på Heathrow har emellertid lett till att myndigheterna stimulerat ny trafik att förläggas till Gatwick eller Stansted.

Av över 180 trafikerade inrikeslinjer i Storbritannien i maj 1986 trafikerades endast 27 sträckor av mer än ett flygbolag. Ändock reste vid samma tidpunkt 75% av passagerarna i landet på konkurrensutsatta linjer.

Utvecklingen under den senare hälften av 80-talet har lett till att British Airways marknadsandel minskat. Vissa undersökningar (b l a OECD 1988) indikerar att utbudet av rabattpriser ökat. Likaledes antyds att det är just tillgången till fler billigare biljetter som främst stimulerat marknadstillväxten. För närvarande är sannolikt möjligheten för ytterligare konkurrens på fler inrikeslinjer mindre trolig, eftersom praktiskt taget alla linjer som kan anses bära mer än ett flygbolag redan har det.

6.3 Västtyskland

Inrikestrafiken i Västtyskland har fram till 1988 varit strikt reglerad. Lufthansa har i praktiken haft ett monopol på all primärtrafik. Omkring 13 regionalflygbolag trafikerar dock ett förhållandevis omfattande sekundär-linjenät. Under 1988 reviderades den rådande luftfartspolitik, vilket innebär att parallellkoncessioner nu kan komma ifråga på de trafikintensivaste linjerna. Den 31 oktober 1988 kunde således det tidigare charterflygbolaget Aero Lloyd börja flyga i direkt konkurrens med Lufthansa. I april 1989 trädde ytterligare ett nytt flygbolag in på den tyska reguljära inrikesmarknaden: German Wings.

Aero Lloyd avser primärt att penetrera lågprissegementet på marknaden och tillhandahåller ca 15% lägre biljettpriser jämfört med Lufthansa. Myndigheterna tillåter dock endast 10% lägre priser till/från München pga de akuta kapacitetsproblemen där, syftande till att undvika priskrig som skulle kunna tänkas stimulera antalet avgångar ytterligare. German Wings har medvetet valt att inte understiga Lufthansas prisnivå. Marknadsidén är i stället att tillhandahålla kunden en bättre servicenivå ombord.

Totalt sett innebär marknadsinträdet från de två flygbolagen inget större hot mot Lufthansas dominerande position på den tyska marknaden för närvarande. Även om Lufthansa kraftfullt opponerade sig mot beslutet att möjliggöra parallellkoncessioner, har man ändå ingått interlining-avtal med de nya aktörerna på inrikesmarknaden. Ingen reglering av plantyp eller frekvenser förekommer.

Både Aero Lloyd och German Wings har tillåtits etablera utrikestrafik. Lufthansas tidigare de facto monopol på tung utrikestrafik har således brutits.

Några studier om effekterna av den partiella avregleringen på den tyska inrikesmarknaden har ännu ej gjorts. Transportministeriet i Bonn har inte heller hunnit utvärdera konsekvenserna av reformen, varför det är för tidigt att bedöma i vilken mån konsumenterna påtagligt vunnit något. Antalet avgångar har naturligtvis ökat på de linjer där de nya aktörerna etablerat sig och Aero Lloyds lågprisstrategi måste rimligen ha lett till något lägre biljettpriser.

Motivet till liberaliseringen i Västtyskland har inofficiellt bedömts vara att myndigheterna velat vänja de tyska flygbolagen vid en mer konkurrenssatt miljö redan nu, för att de skall stå bättre rustade inför den förväntade avregleringen av luftfarten i Europa på 90-talet.

6.4 Övrigt

Även i andra delar av världen har inrikesflyget varit föremål för mer eller mindre långtgående avregleringar.

I Chile avreglerades inrikestrafiken fullständigt 1979, vilket har resulterat i att det privata flygbolaget LADECO kunnat expandera linjenätet kraftigt, att all tariffreglering är eliminerad och att servicenivån förbättrats. I princip är flygmarknaden helt fri. Dock gäller naturligtvis fortfarande en strikt kontroll av säkerhetsmässiga aspekter. Inget nytt flygbolag av betydelse har trätt in på marknaden. Myndigheterna tillåter även utländskt ägande i de inhemska flygbolagen. Ansett/TNT kontrollerar 25% av LADECO och 51% av det statligt ägda LAN-Chile har sålts ut till privata intressenter. Genom Icarosan-gruppen har SAS givits möjligt att medverka.

På Taiwan har myndigheterna de sista åren tillåtit flera nya flygbolag att träda in på inrikesmarknaden, samt rederiet Evergreen att börja flyga utrikes reguljär frakttrafik. De flesta nya aktörer opererar endast med mindre plantyper avsedda för regional trafik. Enligt många bedömare anses incitamenten för det rådande intresset att etablera nya flygbolag vara förhoppningar om att direkt flygtrafik inom en snar framtid skall tillåtas mellan Taiwan och Folkrepubliken Kina. 1988 reste 1,1 milj. taiwaneser till Kina via Hong Kong. Så länge detta inte är möjligt söker man nyttja maskinparken på den relativt begränsade inrikesmarknaden.

I Sydkorea har Korean Air's monopol på inrikestrafiken hävts. Bolaget Asiana startade i december 1988 inrikestrafik i direkt konkurrens med Korean Air. Från och med sommaren 1990 planerar Asiana att etablera utrikestrafik.

7. Sammanfattning av internationella erfarenheter ur ett svensk perspektiv

Vid en utvärdering av marknadsutvecklingen i de länder där inrikesflyget har avreglerats och en jämförelse med svenska förhållanden bör de strukturella skillnader som föreligger beaktas. Erfarenheterna från den amerikanska marknaden har varit föremål för en synnerligen intensiv debatt. Även om de flesta studier som publicerats ger en mer eller mindre positiv bild av utvecklingen i USA efter 1978, har ändå kraftfull kritik mot ADA riktats från framförallt flygbolagskretsar och relaterade organisationer utanför USA. Kritikerna påpekar ofta att de förhoppningar som ADA förväntades infria ej har realiserats avseende bl a fler aktörer på marknaden och lägre priser. I stället framhålls de negativa effekterna såsom ökad turbolens, problem för de anställda, ökat antal konkurser, svåra kapacitetsproblem, enskilda flygbolags nästan totala marknadsdominans på vissa flygplatser m m. Genomgången i avsnitt 5.5.2 av den faktiska utvecklingen på den amerikanska inrikesmarknaden visar dock att i de flesta avseenden har utvecklingen varit positiv och gynnsam för resenärerna. Ett grundläggande problem vid analysen är förvisso svårigheten att bedöma i vilken mån en viss företeelse på marknaden kan härledas till avregleringsprocessen eller ej. Rimligen sker förändringar även på en strikt reglerad marknad. T ex har den svenska inrikesmarknaden vuxit markant och i viss mån omstrukturerats under den senaste tioårsperioden.

Vid en komparativ studie av förhållandena på den amerikanska inrikesmarknaden och i Sverige bör följande grundläggande skillnader beaktas:

- Marknadsstorlek och andra infrastrukturella skillnader inkl. t ex geografiska och demografiska aspekter.
- USA var det först med en ekonomisk avreglering av inrikesluftfarten, vilket innebär att inga förebilder eller referenspunkter fanns vid tidpunkten för avregleringen.
- Inrikesflyget i USA har jämfört med de flesta andra länder sedan många år varit ett dominerande transportmedel. Flyget i USA ligger således före de flesta andra länder i utvecklingsfas och torde nått ett mer moget stadium än i Europa, varför fördubblingen av passagerarvolymen mellan 1978 och 1988 i detta perspektiv är imponerande.
- Betydande skillnader i arbetsmarknadslagstiftning. Regelrätta lönesänkningar har varit möjliga i USA, men knappast i Europa. Andelen ej fackföreningsanslutna flygbolagsanställda är väsentligt större i USA.
- Möjligheten till begränsad konkurs finns ej i regel i Europa.
- Osannolikt att stora flygbolag skulle tillåtas gå i konkurs i Europa.
- Bolagsstrukturen i USA har alltid varit diversifierad. Redan före 1978 fanns ett betydande antal aktörer, inkl. ett flertal konkurrerande flygbolag verksamma på samma linjesträckning. De flesta europeiska länder har endast haft en eller ett fåtal huvudaktörer på inrikesmarknaden.

Vidare bör konstateras att Sverige till skillnad från praktiskt taget alla andra länder har unika internationella bindningar genom det skandinaviska luftfartssamarbetet, vilket medför att viss hänsyn till Danmark och Norge förväntas tas av svenska myndigheter vid viktiga luftfartspolitiska frågor.

I flera avseenden är applicerbarheten beträffande förhållandena på den Nya Zeeländska marknaden i förhållande till Sverige större. Landets och inrikesflygmarknadens storlek är väsentligt mer jämförbara jämfört med USA. Likaledes är Nya Zeeland det enda exemplet på ett land som vid tidpunkten för avregleringen endast hade *ett* flygbolag med tyngre jetkapacitet. I USA, Canada, Australien och Chile fanns redan under den reglerade eran minst två konkurrerande inrikesflygbolag.

Resonemanget om risken för en konsolideringsprocess i ett avreglerat system är naturligtvis fullständigt irrelevant på en marknad som vid utgångsläget för avregleringen bara har en aktör av betydelse. Likaledes är det ytterst osannolikt att myndigheterna i de länder där två konkurrerande flygbolag (eller grupperingar) skulle tillåta ett samgående av dessa. Farhågan att en avreglering på sikt i praktiken leder till att "fler blir färre" är endast relevant på en marknad där ett flertal flygbolag fanns före tidpunkten för avregleringen eller naturligtvis i ett internationellt perspektiv såsom en sammanhållen Europamarknad.

Utvecklingen mot s k hub-and-spoke-system i en avreglerad miljö är ur svensk synpunkt relativt ointressant, eftersom det svenska inrikesflyget i linjenätsavseende redan är strikt koncentrerat via Stockholm-Arlanda. I Nya Zeeland och Chile har avregleringen inte lett till ökad "hubbing"-benägenhet. Enligt uppgifter i australiensisk press avser de potentiella nya aktörerna på inrikesmarknaden efter avregleringen 1990 att även försöka penetrera de marknader som ej idag har nonstopförbindelser. Således ger en internationell överblick - utöver utvecklingen i USA - ej belägg för att en avreglering nödvändigtvis resulterar i en ökande grad av "hubbing".

Att neutralt bedöma i vilken mån avregleringar av inrikesmarknader på lång sikt leder till väsentligt billigare biljettpriser är vanskligt. Tillgänglig statistik indikerar dock att de amerikanska flygresenärerna generellt sett erhållit lägre biljettpriser, framförallt på de mest konkurrensutsatta rutterna som "kust-till-kust" och nordöstra USA till Florida. Normalpriserna har i både Canada och Nya Zeeland inte sjunkit, men däremot har utbudet av kraftigt rabatterade biljetter ökat. Olika former av "frequent-flyer"-erbjudanden har i både USA och Canada givit de frekventa resenärerna betydande förmåner, dock till pris av att möjligheten att alternera flygbolag i praktiken minskat. Uppenbart är att biljettprisbildningen blivit väsentligt mer komplex på de avreglerade marknaderna. Konsumenternas möjlighet att ha en överblick över rabattutbudet har blivit svårare.

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

Bilaga 2

Förslag till

Lag om ändring i luftfartslagen (1957:297).

Häri genom föreskrivs att 7 kap. 2 § luftfartslagen (1957:297) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse7 kap. 2 §¹⁾

Tillstånd får beviljas
bara om det inte möter
hinder av hänsyn till det
allmänna.

Vid prövning av ansökan om
tillstånd skall de tekniska och
ekonomiska förutsättningarna
för trafiken beaktas.

Vid prövning av ansökan
om tillstånd skall de tek-
niska och ekonomiska
försättningarna för trafi-
ken beaktas. På linje där
trafikunderlaget bedöms
vara otillräckligt för flera
lufttrafikföretag får till-
ståndsgivningen begrän-
sas att gälla för ett enda
företag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

¹⁾ Senaste lydelse 1986:166

Förslag till

Lag om ändring i luftfartsförordningen (1986:171)

Härigenom föreskrivs dels att 79, 81 och 128 §§ luftfartsförordningen (1986:171) skall ha nedan angivna lydelse, dels att 75 och 129-130 §§ skall upphöra att gälla.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

Avgifter för användningen av
flygplatser m.m.

75 §

Särskilda föreskrifter om avgifter
för användningen av allmänna
flygplatser eller andra allmänna
anläggningar för luftfarten finns
i förordningen (1975-04-17) med
luftfartstaxa.

79 §

En ansökan om tillstånd
till linjefart i förvärvssyfte
skall innehålla uppgifter om
de förhållanden som avses
i 7 kap. 2 § andra stycket och
3 § luftfartslagen (1957:297).

Frågor om tillstånd till
linjefart i förvärvssyfte
prövas av luftfartsverket.
Verket meddelar närmare
föreskrifter om vad en
ansökan om tillstånd
skall innehålla.

81 §

Frågor om tillstånd till
luftfart i förvärvs-
syfte än linjefart prövas av

För prövning och ansö-
kan om tillstånd till
annan luftfart i för-

Luftfartsverket.

värvsyfte än linjefart
gäller bestämmelserna
i 79 §.

I fråga om sällskapsreseflygningar gäller första stycket endast flygningar mellan en ort i Sverige och en ort i Europa eller på Kanarieöarna, på Madeira eller i ett land med kust mot Medelhavet samt sådana flygningar till vilka regeringen tidigare har gett tillstånd och inte för ett visst fall beslutat något annat.

Frågor om tillstånd prövas dock alltid av regeringen om de avser tillstånd för en statlig myndighet eller om tillståndet förutsätter medgivande av regeringen enligt 7 kap. 3 § femte stycket luftfartslagen (1957:297).

Luftfartsverket får medge undantag från kravet på tillstånd i fråga om bemannade uppstigningar med ballonger eller luftskepp.

Vid ansökan om tillstånd
gäller bestämmelserna i 79 §.

I tillståndet skall anges om och i vilken utsträckning detta avser transporter av passagerare eller gods eller om det bara avser viss annan luftfart.

128 §

Avgifter för registrering m.m.

Avgifter skall betalas för
1. registrering och jämförliga
åtgärder i fråga om luftfartyg,
2. övervakning av luftvärdigheten
hos luftfartyg och annan flygma-
teriel,
3. utfärdande av elevtillstånd samt
utfärdande, förnyelse och

Avgifter

Luftfartsverket meddelar
sådana föreskrifter om
avgifter för användning
av allmänna flygplatser
eller andra allmänna
anläggningar eller tjäns-
ter för luftfarten som
avses i 6 kap. 13 § luft-

utökning av certifikat och behö-
righetsbevis, och

4. tillstånd, auktorisering, övervak-
ning och inspektion som rör sådan
verksamhet som kontrolleras av
luftfartsverket.

För certifikatkont-
roll betalas ingen avgift.

fartslagen (1957:297).

129 §

Den som utför en förrättning
enligt 128 § och den som luft-
fartsverket har utsett till hans
biträde har rätt till ersättning
för förrättningen. Detta gäller
dock inte den som är anställd
i luftfartsverket om förrättningen
ingår i hans tjänst.

130 §

Luftfartsverket fastställer avgifter
och ersättningar enligt 128 och 129
§§ med hänsyn till förrättningens
eller arbetets art och omfattning och
andra liknande omständigheter.

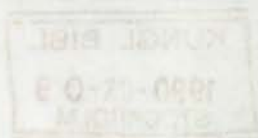
Om en förrättning har medfört
utlandsresor, skall även kostna-
derna för dessa ersättas.

Om en förrättning inte har kunnat
fullföljas och detta inte beror på
förrättningsmannen, skall avgiften

ändå betalas.

Luftfartsverket får föreskriva
att betalning skall ske i förskott.

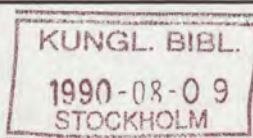
Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1991.



Statens offentliga utredningar 1990

Kronologisk förteckning

1. Företagsförvärv i svenskt näringsliv. I.
2. Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. S.
3. En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. U.
4. Transportrådet. K.
5. Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. Fö.
6. Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. UD.
7. Lagstiftning för reklam i svensk TV. U.
8. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. S.
9. Kostnader för fastighetsbildning m. m. Bo.
10. Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. SB.
11. Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. U.
12. Meddelarrätt. Ju.
13. Översyn av sjölagen 2. Ju.
14. Långtidsutredningen 1990. Fi.
15. Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. Fö.
16. Storstads trafik 5 - ett samlat underlag. K.
17. Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. UD.
18. Lag om folkbokföringsregister m.m. Fi.
19. Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. S.
20. Välfärd och segregation i storstadsregionerna. SB.
21. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. ME.
22. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. ME.
23. Tomträttsavgäld. Bo.
24. Ny kommunallag. C.
25. Konkurrensen inom livsmedelssektorn. C.
26. Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. Fö.
27. Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. K.
28. Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. C.
29. Tobakslag. S.
30. Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Ju.
31. Perspektiv på arbetsförmedlingen. A.
32. Staden. SB.
33. Urban Challenges. SB.
34. Stadsregioner i Europa. SB.
35. Storstädernas ekonomi 1982-1996. SB.
36. Storstadsliv. Rika möjligheter- hårda villkor. SB.
37. Författningsreglering av nya importrutiner m.m. Fi.
38. Översyn av naturvårdslagen m.m. ME.
39. Konstnärens villkor. U.
40. Kärnkraftsavveckling - kompetens och sysselsättning. ME.
41. Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag. C.
42. Internationellt ungdomsutbyte. C.
43. Förenklad statistikreglering; med förslag till lag om den statliga statistikframställningen. C.
44. Demokrati och makt i Sverige. SB.
45. Kapitalavkastningen i bytesbalansen. Fi.
46. Särskild skatt i den finansiella sektorn. Fi.
47. Beskattning av stipendier. Fi.
48. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn, del III. S.
49. Arbete och hälsa. A.
50. Ny folkbokföringslag. Fi.
51. SÄPO Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet. C.
52. Utbyte av utländska körkort. K.
53. I skuggan av de stora - De mindre partiernas villkor i kommunalpolitiken. C.
54. Arbetslivsforskning - Inriktning, organisation, finansiering. A.
55. Flygplats 2000 - De svenska flygplatserna i framtiden. K.
56. Skatt på lotterier och spel. Fi.
57. Personalutbildning inom totalförsvaret. Fö.
58. Konkurrens i inrikesflyget. C.



Statens offentliga utredningar 1990

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. [10]
Välfärd och segregation i storstadsregionerna. [20]
Staden. [32]
Urban Challenges. [33]
Stadsregioner i Europa. [34]
Storstädernas ekonomi 1982-1996. [35]
Storstadsliv. Rika möjligheter- hårda villkor. [36]
Demokrati och makt i Sverige. [44]

Justitiedepartementet

Meddelarrätt. [12]
Översyn av sjölagen 2. [13]
Översyn av upphovsrättslagstiftningen. [30]

Utrikesdepartementet

Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. [6]
Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. [17]

Försvarsdepartementet

Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. [5]
Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. [15]
Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. [26]
Personalutbildning inom totalförsvaret. [57]

Socialdepartementet

Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. [2]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. [8]
Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. [19]
Tobakslag. [29]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn, del III. [48]

Kommunikationsdepartementet

Transportrådet. [4]
Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. [16]
Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. [27]
Utbyte av utländska körkort. [52]
Flygplats 2000 - De svenska flygplatserna i framtiden. [55]

Finansdepartementet

Långtidsutredningen 1990. [14]
Lag om folkbokföringsregister m.m. [18]
Författningsreglering av nya importrutiner m.m. [37]
Kapitalavkastningen i bytesbalansen. [45]
Särskild skatt i den finansiella sektorn. [46]
Beskattnings av stipendier. [47]
Ny folkbokföringslag. [50]
Skatt på lotterier och spel. [56]

Utbildningsdepartementet

En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. [3]
Lagstiftning för reklam i svensk TV. [7]
Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. [11]
Konstnärens villkor. [39]

Arbetsmarknadsdepartementet

Perspektiv på arbetsförmedlingen. [31]
Arbete och hälsa. [49]
Arbetslivsforskning - Inriktning, organisation, finansiering. [54]

Bostadsdepartementet

Kostnader för fastighetsbildning m. m. [9]
Tomträttsavgäld. [23]

Industridepartementet

Företagsförvärv i svenskt näringsliv. [1]

Civildepartementet

Ny kommunallag. [24]
Konkurrensen inom livsmedelssektorn. [25]
Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. [28]
Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag. [41]
Internationellt ungdomsutbyte. [42]
Förenklad statistikreglering; med förslag till lag om den statliga statistikframställningen. [43]
SÄPO Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet. [51]

Statens offentliga utredningar 1990

Systematisk förteckning

I skuggan av de stora - De mindre partiernas villkor i kommunalpolitiken, [53]
Konkurrens i inrikesflyget, [58]

Miljö- och energidepartementet

Den elintensiva industrin under kärnkraftsavveckling-
en, [21]

Den elintensiva industrin under kärnkraftsavveckling-
en. Bilagedel, [22]

Översyn av naturvårdslagen m.m. [38]

Kärnkraftsavveckling - kompetens och sysselsättning,
[40]