

Ärendenummer
TRV 2026/69326
Motpartens ärendenummer
LI2026/01127

Dokumentdatum
2026-10-05

Konfidentialitetsnivå
1 Ej känslig

Mottagare
Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia till
Diariet
Gd-sekreterare
Verksgemensam styrning
Webb- och projektstöd
li.transport.remissvar@regeringskansliet.se
niklas.lundin@regeringskansliet.se

Svar på remiss gällande kommunal och regional finansiering av flyglinjer med allmän trafikplikt

Allmänna synpunkter

Trafikverket har fått möjlighet att lämna synpunkter på promemorian *Kommunal och regional finansiering av flyglinjer med allmän trafikplikt*. Författningsförslaget i promemorian bygger till vissa delar på det förslag som Trafikverket tog fram i sin rapport¹. Det har gjorts en del genomgripande förändringar och förslaget innebär en otydlighet i kompetensfördelningen mellan stat, kommun och region samt påverkan på regeringens handlingsfrihet. Det har även tillkommit en del nya förslag på bestämmelser vilket gör att Trafikverket uppmärksammat ytterligare behov av utredningsåtgärder. Se närmare i kommentarerna till de specifika bestämmelserna nedan som följer författningsförslaget.

Beträffande beräkning av de ökade kostnaderna med anledning av tillkommande krav (för de statliga linjerna) delar Trafikverket uppfattningen i promemorian² att den behöver vara så precis som möjligt för att säkerställa att kostnader inte subventioneras. Trafikverket vill dock understryka svårigheten i en sådan beräkning. Som framgår av Trafikverkets rapport³ kommer beräkningen påverkas av flera osäkerheter och delvis behöva baseras på antaganden. Det är dessutom i slutändan operatörens uppfattning och prognos om framtida intäkter, kostnadsutveckling och konkurrens i upphandlingen som avgör storleken på den ersättning som begärs för att bedriva trafiken. Storleken på kostnadsökningen kommer således aldrig att kunna beräknas exakt. Detta kan slå åt båda håll, det vill säga att

¹ Ökat regionalt inflytande avseende flyglinjer med allmän trafikplikt, TRV 2024/48240.

² Promemorian Kommunal och regional finansiering av flyglinjer med allmän trafikplikt, s. 14.

³ Ökat regionalt inflytande avseende flyglinjer med allmän trafikplikt, s. 23 och 42.

Ärendenummer
TRV 2026/69326
Motpartens ärendenummer
LI2026/01127

Dokumentdatum
2026-10-05

kommunen/regionen eller Trafikverket i praktiken betalar för stor andel av kostnaden för trafiken.

Att Trafikverket på förhand beräknar kommunen/regionens kostnad till följd av utökade krav samt tar risken om trafiken blir dyrare än beräknat leder till att Trafikverket riskerar att drabbas av ökade kostnader. Det kan medföra att Trafikverket tvingas prioritera vilken trafik som anslaget för trafikavtal ska användas till.

I förslaget anges att Trafikverkets ökade administrationskostnader med anledning av den tillkommande ärendehantering som skulle bli aktuell ryms inom ramen för befintligt anslag.⁴ Kostnaderna kommer att belasta Trafikverkets förvaltningsanslag (anslag 1:3 Trafikverket). Trafikverket vill framhålla att den uppskattning som verket gjort av att kostnaderna beräknas uppgå till cirka 300 000 kronor per år är ytterst grov. Det är inte osannolikt att kostnaderna skulle kunna bli högre än så. Ökade administrationskostnader kommer oavsett att påverka annan verksamhet på Trafikverket.

Förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

2 kap. 11 § Finansiering av flyglinjer med allmän trafikplikt

Kompetensfördelning i förordning istället för lag?

I promemorian förslag har man valt att dela upp regleringen på en lag och en förordning. Som skäl för att inte införa en ny lag utan istället föreslå en ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter förs fram att syftet med den lagen var att samla kompetensfrågor och att en ny lag skulle motverka syftet och minska överskådligheten igen. Då man i förslaget väljer att inte reglera helheten i lagen utan också lägger fram ett förslag om en ny förordning så uppnår man inte det syfte som är skälet för att reglera saken i lag (2009:47). När regleringen har delats upp har den också tappat i tydlighet. Det kan noteras att till exempel vad gäller kollektivtrafik så har kompetensfördelningen mellan stat, kommun och region reglerats i lag (2010:1065) om kollektivtrafik. Då flera av regleringarna i den nu föreslagna förordningen påverkar kompetensfördelningen bör regleringen inte delas

⁴ Promemorian Kommunal och regional finansiering av flyglinjer med allmän trafikplikt, s. 18.

Ärendenummer
TRV 2026/69326
Motpartens ärendenummer
LI2026/01127

Dokumentdatum
2026-10-05

upp. Förslaget har också tappat bort flera nödvändiga kompetensfördelningsregler.

I den föreslagna regleringen 2 kap. 11 § punkt 1 får kommuner och regioner ingå avtal om medfinansiering av statens flyglinjer med den enda begränsningen i lagen att de omfattas av allmän trafikplikt. Begränsningen om att flyglinjen ska omfattas av allmän trafikplikt är felaktig. Detta eftersom det krävs att medfinansieringsavtal ingåtts innan Trafikverket fattar beslut om en allmän trafikplikt. Utan medfinansieringsavtal kommer Trafikverket fatta beslut om allmän trafikplikt endast i den omfattning som Trafikverket funnit motiverat och inte med de utökade krav som kommun eller region fört fram och som kräver medfinansieringsavtal. I förordningen införs en begränsning i förhållande till vad som står i lagen eftersom enligt förordningen får kommuner och regioner bara medfinansiera om förslaget är förenligt med EU:s lufttrafikförordning och inte påverkar statens flyglinjer negativt.

Enligt 2 kap. 11 § punkt 2 ges kommuner och regioner rätt att ingå avtal med lufttrafikföretag om att utföra lufttrafik. När man delat upp regleringen i en lag och en förordning blir det inte heller tydligt att rätten att ingå avtal om regelbunden lufttrafik är begränsat till den linje om allmän trafikplikt som kommunen eller regionen sett till att den införts. Det saknas också en tydlig begränsning i lagen om att det inte gäller de flyglinjer där staten ska upphandla trafiken.

Lagförslaget saknar också flera nödvändiga regleringar om vem som ska ansvara för vad enligt EU:s lufttrafikförordning och under vilka förutsättningar. Till exempel har Trafikverket ansvar för Sveriges uppgifter enligt artikel 16 och 17 i EU:s lufttrafikförordning enligt 28 § i förordning (1994:1808) om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område. När det gäller icke-statliga linjer behöver kommun och region ha rätt att utöva vissa uppgifter enligt artikel 16.9, 16.10, 16.12 och 17 i EU:s lufttrafikförordning och med de begränsningar som följer av nationell rätt. Förslaget saknar reglering av detta.

Det torde inte gå att först i en lag ge kommuner och regioner en bred befogenhet och sedan begränsa den i en förordning.⁵ Här behöver man se över förslaget igen så att kompetensfördelningen blir tydlig, heltäckande och att

⁵ Se 8 kap. 2 § punkt 3 regeringsformen.

Ärendenummer
TRV 2026/69326
Motpartens ärendenummer
LI2026/01127

Dokumentdatum
2026-10-05

kompetensfördelningen mellan stat, region och kommun inte regleras i en förordning. En sammanhållen reglering skapar tydlighet och är att föredra.

Ansvarsfördelning kommun och region

Förslaget saknar reglering och överväganden om ansvarsfördelning mellan kommun och region både vad gäller medfinansiering av statliga flyglinjer samt finansiering och ingående av avtal avseende icke-statliga flyglinjer.

Trafikverket uppfattar förslaget som att en kommun eller region, oberoende av varandra, skulle kunna ansöka om att medfinansiera en statlig flyglinje eller ansöka om allmän trafikplikt avseende en icke-statlig flyglinje.

Inom ett län kan det finnas flera flygplatser som ligger i olika kommuner. Om allmän trafikplikt införts på en flyglinje ifrån kommun A:s flygplats innebär det att allmän trafikplikt från kommun B:s flygplats typiskt sett inte är motiverad utifrån EU:s lufttrafikförordning om den ligger inom samma upptagningsområde. För länet kanske en allmän trafikplikt från kommun B:s flygplats gett bättre tillgänglighetsförbättringar totalt sett och varit att föredra.

Eftersom allmän trafikplikt från en flygplats kan utesluta allmän trafikplikt för en närliggande flygplats bör det finnas en reglering som ger en mer samordnad och ändamålsenlig behovsprövning för i vart fall länet och inte bara sett till den enskild kommunens nytta. I annat fall kan en kommun som är snabb få allmän trafikplikt för sin linje fastän länet haft större nytta av en flyglinje från en annan flygplats.

Trafikverket hade i sin rapport ett förslag om gemensam behörighet för region och kommun inom ett län som skulle kunna utvecklas.⁶ Det var inspirerat av den ansvarsfördelning som gäller för kollektivtrafik.⁷

2 kap. 11 § punkt 2 Finansiering av flyglinjer med allmän trafikplikt

Rätten att ingå avtal ska avse EG-lufttrafikföretag och regelbunden lufttrafik

I förslaget står att kommuner och regioner får ingå avtal med lufttrafikföretag. Detta är felaktigt och ska korrigeras till EG-lufttrafikföretag. Lufttrafikföretag

⁶ Jämför författningsförslaget i 2 kap. 1-3 §§, sidan 34 i Trafikverkets rapport Ökat regionalt inflytande avseende flyglinjer med allmän trafikplikt.

⁷ Se 2 kap. i lag (2010:1065) om kollektivtrafik.

Ärendenummer
TRV 2026/69326
Motpartens ärendenummer
LI2026/01127

Dokumentdatum
2026-10-05

är inte detsamma som EG-lufttrafikföretag.⁸ Av artikel 16.9 och 16.10 i EU:s lufttrafikförordning följer att ensamrätten kan ges till ett EG-lufttrafikföretag och att det offentliga anbudsförfarandet ska rikta sig till EG-lufttrafikföretag. Det är därför viktigt att den nationella regleringen inte är i strid med detta.

I förslaget står utföra lufttrafik och det ska ersättas med regelbunden lufttrafik. Detta eftersom denna reglering bara syftar till att ge kommuner och regioner den rätt att ingå avtal om regelbunden lufttrafik som följer av artikel 16 och 17 i EU:s lufttrafikförordning. Då det är definierade begrepp bör det finnas en hänvisning i lagen om att EG-lufttrafikföretag, regelbunden lufttrafik har samma betydelse som i EU:s lufttrafikförordning.⁹

Även i förslaget till förordning används fel begrepp.

Tillägget i punkten 2 om att finansiera kan strykas. Det är oklart språkligt med tillägget om finansiering utifrån hur förslaget i övrigt är formulerat. Det är dessutom obehövligt då den som ges rätt att ingå avtal också underförstått har en rätt att ersätta motparten för prestationen så det behöver inte skrivas ut. Det görs inte i övriga bestämmelser i lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, se till exempel 3 kap. 2 och 3 §§.

Förordning om kommunal och regional finansiering av flyglinjer med allmän trafikplikt

1 § Komplettering

EU:s lufttrafikförordning saknas i uppräkningslistan i 1 § över vilka regleringar som förordningen kompletterar. För att inte kraven i EU:s lufttrafikförordning ska tappas bort bör den finnas med i listan. Särskilt som det annars finns en risk för att vissa bestämmelser i den föreslagna förordningen uppfattas som att den ensamt reglerar vad som ska gälla, när det istället är fråga om saker utöver EU:s lufttrafikförordning eller att i nationell rätt reglera vem som gör vad.

Alternativt att man använder den variant som Trafikverket föreslog i sin rapport.¹⁰ Den utgick från den väg man valde att reglera det i 1 kap. 2 § lag (2010:1065) om kollektivtrafik. Kollektivtrafiklagen är en komplettering till

⁸ Jämför artikel 2 punkt 10 och 11 i EU:s lufttrafikförordning.

⁹ Se artikel 2 punkt 11 och 16 i EU:s lufttrafikförordning.

¹⁰ Se 2 § i författningsförslaget på sidan 33 i Trafikverkets rapport Ökat regionalt inflytande avseende flyglinjer med allmän trafikplikt.

Ärendenummer
TRV 2026/69326
Motpartens ärendenummer
LI2026/01127

Dokumentdatum
2026-10-05

EU:s kollektivtrafikförordning och där görs kompletteringen i en lag och inte en förordning.

2 § Ord och uttryck

Allmän trafikplikt

I förslaget införs en definition av allmän trafikplikt som innebär att allmän trafikplikt i förordningen betyder allmän trafikplikt som har beslutats enligt EU:s lufttrafikförordning. Det blir begreppsmässigt något otydligt att definiera det som något som *har beslutats* eftersom begreppet allmän trafikplikt i förslaget till förordning ofta används när det ännu inte är fråga om någon beslutad allmän trafikplikt, se till exempel 4–5, 9–13 och 15 §§. Allmän trafikplikt är som framgår av artikel 16.1 EU:s lufttrafikförordning minimikrav för att säkerställa regelbunden lufttrafik på flyglinjen avseende kontinuitet, regelbundenhet, prissättning eller minimikapacitet, vilka lufttrafikföretagen inte skulle uppfylla om de enbart tog hänsyn till sina kommersiella intressen.

10 § Beslut om allmän trafikplikt

Enligt förslaget ska det av beslutet om allmän trafikplikt framgå vilken kommun eller region som medfinansierar flyglinjen, 10 § punkt 2. Eftersom sådan information inte har något med den allmänna trafikplikten eller med upphandlingen att göra är detta information som inte bör finnas med i den allmänna trafikplikten. Att Trafikverket accepterat förslag om utökning av den allmänna trafikplikten enligt förslag från kommun eller region kommer föregås av interna beslut och Trafikverkets undertecknande av medfinansieringsavtal med kommun eller region. Det är således endast av bakgrunden/beslutsunderlaget till beslutet som det bör och kommer framgå att det skett en utökning av den allmänna trafikplikten jämfört med verkets ursprungsförslag på flyglinjen X och med vilken kommun eller region att medfinansieringsavtal ingåtts med, jämför Bilaga - Beslut om allmän trafikplikt.

Den första punkten som har som villkor att det ska anges att det är fråga om en statlig linje är information som är tänkt att finnas i den allmänna trafikplikten som en upplysning. Eftersom alla uppgifter enligt artikel 16 och 17 i EU:s lufttrafikförordning inte längre kommer utföras av Trafikverket när förslaget med icke-statliga linjer genomförs behöver det finnas en tydlig information i den allmänna trafikplikten om vilka linjer som är statliga respektive icke-statliga. För de icke-statliga behöver det framgå vilken

Ärendenummer
TRV 2026/69326
Motpartens ärendenummer
LI2026/01127

Dokumentdatum
2026-10-05

kommun eller region som är ansvarig så att det är tydligt vem som har befogenhet att begränsa tillträdet på den specifika linjen och genomföra ett offentligt anbudsförfarande. Kommuners och regioners befogenhet behöver alltså begränsas i författning till detta. Befogenheten att utföra uppgifter för Sverige enligt EU:s lufttrafikförordning kan inte ges till en kommun och en region i den allmänna trafikplikten.

Trafikverket uppfattar att ordalydelsen i författningsförslaget ger utrymme för verket att lägga informationen i 10 § på den plats som verket anser lämplig.

EU:s lufttrafikförordning ställer vissa minimikrav om vad som ska framgå av den allmänna trafikplikten och för att undvika att det missas bör det vara tydligt att regleringen i den föreslagna förordningen kompletterar EU:s lufttrafikförordning, se kommentar vid 1 §.

11 §

Eftersom ett förslag kan ges in till Trafikverket när som helst behövs inte tillägget ”under en trafikperiod”.

12 §

Ramen i EU:s lufttrafikförordning artikel 16.1 utgår ifrån medlemsstatens politik och bedömning av behov. Det krävs att marknaden inte tillhandahåller den flygtrafik som medlemsstaten anser att det finns behov av. Det är således först och främst Sveriges bedömning av sitt behov som sätter ramen. Sveriges bedömning för det *statliga utbudet* görs av staten, för närvarande av Trafikverket. Bedömningen görs med utgångspunkt i de transportpolitiska målen och då främst funktionsmålet om en grundläggande tillgänglighet i hela landet. Trafikverkets uppdrag och anslag avgränsar det till transportpolitiskt motiverad interregional kollektivtrafik, inklusive flygtrafik, som inte upprätthålls i annan regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift.¹¹ Trafikverket har utifrån uppdraget utformat en metodik för att välja ut vilken trafik som är aktuell att avtala om, med hjälp av bland annat en tillgänglighetsmodell som visar vilka kommuner som har brister i tillgängligheten till olika resmål. Metodiken är trafikslagsövergripande vilket innebär att tillgänglighetsbrister ska lösas med det trafikslag som är bäst anpassat för ändamålet.

Detta gäller dock inte för det icke-statliga utbudet eftersom här ska finnas möjlighet att införa allmän trafikplikt på flyglinjer som verket utifrån sitt

¹¹ Se 12 a § i förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

Ärendenummer
TRV 2026/69326
Motpartens ärendenummer
LI2026/01127

Dokumentdatum
2026-10-05

uppdrag inte anser motiverat men som anses motiverat av kommuner och regioner. Av den föreslagna regleringen följer att Trafikverket enbart ska pröva, av kommun eller region, föreslagen allmänna trafikplikt utifrån EU:s lufttrafikförordning. Det avviker från Trafikverkets förslag som i enlighet med regeringsuppdraget tog fram förslag på hur kommuner och regioners förslag på allmän trafikplikt skulle prövas mot en nationell ram.

Utan reglering avhänder sig staten och överlämnar helt till kommuner och regioner att definiera vad som är Sveriges behov. Eftersom förslaget innebär att vid prövningen gentemot EU:s lufttrafikförordning har Trafikverket bara att utgå ifrån kommunen och regionens bedömning av behoven. Som förslaget är nu finns det ingen samordnad och ändamålsenlig behovsprövning utan är bara sett till den enskilda kommunens nytta.

I tider av kris som covid-19 där regeringen funnit det motiverat att införa allmän trafikplikt på linjer som faller utanför Trafikverkets grunduppdrag så kan det faktum att en kommun fått allmän trafikplikt på en flyglinje göra att det inte är möjligt att införa allmän trafikplikt på den flyglinje som regeringen vill prioritera att införa det på, se kommentar ovan under *Ansvarsfördelning kommun och region*. Handlingsutrymmet för regeringen att ingripa vid kriser minskar således.

För internationella linjer så ska samråd ske med den medlemsstat dit den allmänna trafikplikten är tänkt att införas. Om den andra medlemsstaten ställer sig negativ till detta så är inte Trafikverket hindrat av EU:s lufttrafikförordning att besluta om allmän trafikplikt och inte heller något i den föreslagna förordningen. Däremot kan den andra medlemsstaten anmäla detta till kommissionen för granskning.¹² Mellanstatliga relationer kan således komma att påverkas negativt och utan att staten bedömt att det är motiverat.

Det vore önskvärt med styrning och en strategi även för de icke-statliga linjerna så att inte införandet av allmän trafikplikt och avtal om ensamrätt på flyglinjer införs på ett sätt som är negativt för svensk luftfart. Då det utöver vad som nämns ovan kan få påverkan både på flygplatsers lönsamhet och förutsättningar för flygbolag att bedriva trafik. Flera remissinstanser har uttryckt oro över påverkan på den kommersiella trafiken och det kan konstateras att regleringen i förslaget för kommuner och regioner inte utesluter allmän trafikplikt på en linje där det bedrivs kommersiell trafik. En annan ingripande åtgärd är möjligheten att i den i den allmänna trafikplikten

¹² Se 16.1, 16.4 och artikel 18.2 i EU:s lufttrafikförordning.

Ärendenummer
TRV 2026/69326
Motpartens ärendenummer
LI2026/01127

Dokumentdatum
2026-10-05

ställa garantikrav på trafik under en viss tid, artikel 16.2 i EU:s lufttrafikförordning. Tröskeln för kommersiell trafik att bedriva trafik på linjen är då inte bara kraven på trafiken utan även att de måste garantera trafiken under viss tid. Detta har hittills inte införts på någon av de statliga linjerna då det ansetts vara en alltför ingripande åtgärd i förhållande till den eventuella nyttan. Det kan därför ifrågasättas om denna möjlighet ska finnas för icke-statliga linjer och utan nationell styrning.

Ett utredningsalternativ, för att säkerställa regeringens handlingsutrymme, istället för att kvantifiera i en författning till Trafikverket vilket utrymme som ska ges kommuner och regioner är att regeringen istället fattar beslut om allmän trafikplikt.

13 §

Beslutet om allmän trafikplikt avser minimikrav för regelbunden lufttrafik på en flyglinje. Beslutet riktar sig inte till kommunen eller regionen. Det blir därför fel att i beslutet om allmän trafikplikt ange att kommunen eller regionen ska följa artikel 16.9, 16.10, 16.12 och 17 i förordning (EG) nr 1008/2008, se 13 § punkt 4 i förslaget till förordning. Detsamma gäller att i den allmänna trafikplikten inkludera ett krav på att kommunen eller region ska lämna informationen enligt artikel 17.9 även till Trafikverket, se 13 § punkt 7 i förslaget till förordning. Dessa krav som riktar sig till kommuner och regioner ska inte regleras i beslutet om allmän trafikplikt utan behöver regleras i författning. Det handlar om tillkommande uppgifter för kommun och region och hur de ska utföra sitt uppdrag som möjliggörs av allmän trafikplikt men som inte styrs av den.

Kommunen och regionen behöver ha befogenhet att utföra uppgifter enligt artikel 16.9, 16.10, 16.12 och 17 i EU:s lufttrafikförordning. Det behöver även vara tydligt begränsat till den flyglinje som de fått allmän trafikplikt på. Detta saknas i författningsförslaget, se kommentar ovan till förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

De icke-statliga flyglinjerna ska ha en tidsbegränsad allmän trafikplikt och om ingen regelbunden lufttrafik har utförts under en period av tolv månader ska den allmänna trafikplikten upphöra att gälla för den flyglinjen i enlighet med artikel 16.11, se 13 § punkt 2 och 6 i förslaget till förordning. Tidsgränsen i artikel 16.11 är den yttersta tidsgränsen och det finns inget hinder för att i nationell författning reglera att den allmänna trafikplikten ska upphöra tidigare. Eftersom den allmänna trafikplikten utgör ett hinder för flygbolag att

Ärendenummer
TRV 2026/69326
Motpartens ärendenummer
LI2026/01127

Dokumentdatum
2026-10-05

bedriva trafik på flyglinjen kan man överväga om denna tidsgräns ska vara kortare för en icke-statlig flyglinje.

Det bör finnas krav på kommun och region att informera Trafikverket när den regelbundna lufttrafiken upphör. Detta så att Trafikverket kan informera kommissionen om att linjen inte längre omfattas av allmän trafikplikt och så att kommissionen kan ombesörja annonsering i Europeiska unionens officiella tidning.

13 § punkt 5 bör strykas, se kommentar till 14 § omprövning.

14 § Omprövning

Den föreslagna regleringen i 14 § bör tas bort. Den föreslagna regleringen så som den beskrivs i promemorian innebär att ett beslut om allmän trafikplikt aldrig vinner laga kraft och ett avtal efter ett offentligt anbudsförfarande skulle behöva ändras (hur många gånger som helst) för att den allmänna trafikplikten ändrats. Detta i strid med grunden i EU:s lufttrafikförordning om att det offentliga anbudsförfarandet utgår ifrån den allmänna trafikplikten och även principerna om väsentliga ändringar. Det skulle få mycket kostsamma konsekvenser eftersom osäkerheten kring vilka krav på omfattningen av trafiken som skulle kunna falla bort under avtalet tas ut som en kostnadspremie i anbudet. Det är en felaktig och alltför långtgående tolkning av artikel 18 i EU:s lufttrafikförordning.

Den allmänna trafikplikten är grunden för det offentliga anbudsförfarandet och det är därför som en utvärdering och eventuell ändring av en redan beslutad allmän trafikplikt ska ske innan ett nytt offentligt anbudsförfarande görs. De långa fristerna för ett anbudsförfarande i EU:s lufttrafikförordning är för att möjliggöra kommissionens granskning och regleringen innebär inte att ett undertecknat avtal ska behöva ändras.

Enligt första stycket artikel 18.1 i EU:s lufttrafikförordning ska medlemsstaterna vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att beslut fattade enligt artiklarna 16 och 17 *kan omprövas effektivt* och, framför allt, så snart som möjligt i de fall då dessa beslut strider mot gemenskapsrätten eller nationella regler för genomförande av gemenskapsrätten. Det innebär inte att ett undertecknat avtal ska behöva ändras.¹³ Regleringen syftar till besluten enligt artikel 16 och 17.

¹³ Jämför Kammarrätten i Sundsvalls dom den 6 september 2012 i mål 1822-12. Högsta förvaltningsdomstolen meddelade inte prövningstillstånd.

Ärendenummer
TRV 2026/69326
Motpartens ärendenummer
LI2026/01127

Dokumentdatum
2026-10-05

Enligt Trafikverket är rättsläget oklart vad denna prövning ska innebära samt hur den ska säkerställas och om den innefattar något annat än den procedur som regleras i artikel 18.2 i EU:s lufttrafikförordning.

Högsta förvaltningsdomstolen har i vart fall uttalat att det ur EU:s lufttrafikförordning inte går att utläsa något krav på att beslutsmyndigheten ska kunna ompröva beslut i strid med förbudet i 37 § i förvaltningslagen (2017:900).¹⁴ I samband med att Trafikverket fick till uppgift att ansvara för artikel 16 och 17 gjordes avvägningen att inte lägga artikel 18.1 på Trafikverket eftersom det är Trafikverket som fattat beslut om allmän trafikplikt. I en eventuell domstolsprocess där till exempel ett flygbolag klagat på den allmänna trafikplikten eller överklagat tilldelningsbeslut, eller vid en granskning ifrån Europeiska kommissionen så har Trafikverket i och med uppgiften enligt artikel 16 att försvara beslutet. Det ansågs inte heller lämpligt att lägga det på Transportstyrelsen och det är därför undantaget även från Transportstyrelsens ansvar.¹⁵

Kommissionen har sedan dess i sin icke-bindande tolkningsriktlinje beträffande artikel 18.1 angett att det är upp till medlemsstaterna om detta ska göras av en administrativ förvaltning eller domstol. Detta tillsammans med ordalydelsen i 18.1 talar för ett det ska finnas en separat möjlighet till prövning utöver kommissionens granskning och av ett annat organ än den som fattat beslutet. Å andra sidan då det inte finns några specifika krav i EU:s lufttrafikförordning så är det inte givet hur medlemsstaten ska lösa detta.¹⁶

Eftersom Sverige inte har infört några specifika processuella nationella regler för beslut om allmän trafikplikt för flyglinjer, till skillnad mot vad som gäller för beslut om allmän trafikplikt för till exempel järnväg¹⁷, så är det oklart om beslutet om allmän trafikplikt kan överklagas till förvaltningsdomstol.¹⁸

När nu omfattningen av antalet beslut om allmän trafikplikt kan öka kan det vara en fördel att klargöra rättsläget genom att införa en specifik reglering istället för att överlämna det till rättstillämpningens tolkning av förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen. Utifrån svensk process tradition ligger det närmast till hands att hantera det som överklaganden och för att vara effektivt krävs att det är ett annat organ än den som fattat beslutet

¹⁴ HFD 2012 ref. 28 den 10 maj 2012 i mål nr 5074-11 (då 27 § förvaltningslagen (1986:223)).

¹⁵ Se 8 § punkt 2 och 28 § förordning (1994:1808) om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område.

¹⁶ Se skiljaktig mening, kammarrättsrådet Waas, HFD 2012 ref 28 (referat av mål 5074-11).

¹⁷ Se 6 kap. i lag (2010:1065) om kollektivtrafik.

¹⁸ Jämför regeringens uttalande om att sannolikt inte överklagbart utan nationell reglering i prop. 2009/10:200 s 99.

Ärendenummer
TRV 2026/69326
Motpartens ärendenummer
LI2026/01127

Dokumentdatum
2026-10-05

(till exempel regeringen eller förvaltningsdomstol). Trafikverkets möjlighet att ändra beslut enligt förvaltningslagen är något annat än det som föreslås.

Om man vill att beslut om allmän trafikplikt ska gå att överklaga så behöver ett antal saker utredas såsom kretsen av klagoberättigade, tidsfrister, överklagas en instans eller flera, krav på prövningstillstånd. Alternativt att reglera att det inte går att överklaga och att det rättsmedel som därmed står till buds är skadeståndstalan i allmän domstol.¹⁹ Då det finns flera olika intressen att väga mot varandra bör en fördjupad behovs- och konsekvensanalys göras av effekterna av de olika varianterna innan en reglering införs.

15 § Överklagande

Den föreslagna lydelsen, *Trafikverkets beslut om allmän trafikplikt för icke-statliga flyglinjer får överklagas till regeringen*, bör förtydligas.

Av promemorian²⁰ framgår att det man har för avsikt att reglera är att Trafikverkets beslut om att avslå en kommun eller regions förslag om allmän trafikplikt för icke-statliga linje det vill säga beslutet till kommun eller region att det inte blir någon allmän trafikplikt på linjen. Av promemorian går inte att utläsa att man haft för avsikt att reglera även överklagandemöjligheten av Trafikverkets beslut om allmän trafikplikt, det vill säga när Trafikverket fattar beslut om att införa allmän trafikplikt på den icke-statliga flyglinje som kommunen eller regionen föreslagit. I författningsförslaget finns ingen begränsning i ordalydelsen till att bestämmelsen bara gäller beslut att avslå kommunen och regionens förslag om allmän trafikplikt.

Se även kommentar till 14 § Omprövning.

Tilldelningsbeslut

Tilldelningsbeslut är det beslut där den upphandlande myndigheten väljer vilket EG-lufttrafikföretag som vunnit det offentliga anbudsförfarandet. Tilldelningsbeslut är ett beslut enligt artikel 17.7 i EU:s lufttrafikförordning och omfattas därmed av artikel 18.1 i EU:s lufttrafikförordning. Bindande avtal uppkommer först genom undertecknande av avtalet och det är i och med det EG-lufttrafikföretaget får ensamrätt att trafikera flyglinjen under trafikperioden. Detta är oregrerat i EU:s lufttrafikförordning och därför något som behöver framgå av upphandlingsunderlaget.

¹⁹ Se skiljaktig mening, kammarrättsrådet Waas, HFD 2012 ref 28 (referat av mål 5074-11).

²⁰ Se sidan 15f avsnitt Beslut om att avslå förslag om allmän trafikplikt för en icke statlig flyglinje bör kunna överklagas.

Ärendenummer
TRV 2026/69326
Motpartens ärendenummer
LI2026/01127

Dokumentdatum
2026-10-05

Tilldelningsbeslut är överklagbart till förvaltningsdomstol enligt förvaltningslagen på grund av Högsta förvaltningsdomstolens tolkning av tilldelningsbeslutets offentlighetsrättsliga karaktär och avsaknad av specifik nationell reglering.²¹ När avtal undertecknats kan det inte prövas i förvaltningsdomstol utan eventuell överträdelse av EU:s lufttrafikförordning får då prövas i allmän domstol.²²

Trafikverket hade i sin rapport inget förslag om nationell reglering och eftersom promemorian inte innehåller några överväganden eller förslag på nationell reglering så uppfattas förslaget som att tanken är att tilldelningsbeslut fortsatt ska kunna överklagas till förvaltningsdomstol så länge inte avtal tecknats.

Flera av remissinstanserna har i svaren på Trafikverkets rapport lyft fram en oro för påverkan på den kommersiella trafiken och konkurrensen mellan flygbolag. Den nuvarande ordning där Trafikverket kunnat teckna avtal för att inte riskera avbrott i flygtrafiken på grund av inhibition och en långdragen domstolsprövning gäller de orter där staten anser det absolut nödvändigt att tillförsäkra tillgången till flygförbindelser. När kommuner och regioner nu ska ges möjlighet att upphandla flyglinjer på orter som staten inte funnit det motiverat att tillförsäkra tillgängligheten till med flygförbindelser så finns det skäl att utreda om det är motiverat att samma förutsättningar ska gälla för dessa upphandlingar.

Det finns således ett behov av att utreda om tilldelningsbeslut fortsatt ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol, kretsen av klagoberättigade, tidsfrister, överklagas en instans eller flera, krav på prövningstillstånd, om kommuner och regioners ingångna avtal ska kunna prövas eller inte.

Ikraftträdande

De båda författningsförslagen föreslås träda i kraft den 1 april 2027. Ikraftträdandet bör senareläggas eftersom det återstår en del utredningsarbete och översyn av författningsförslaget. Därtill pågår ett omfattande revideringsarbete av EU:s lufttrafikförordning och kommissionen ska presentera förslag på ny reglering inför årsskiftet med planerat

²¹ HFD 2012 ref. 28 den 10 maj 2012 i mål nr 5074-11.

²² Se Kammarrätten i Sundsvalls dom den 6 september 2012 i mål 1822-12. Högsta förvaltningsdomstolen meddelade inte prövningstillstånd.

Ärendenummer
TRV 2026/69326
Motpartens ärendenummer
LI2026/01127

Dokumentdatum
2026-10-05

ikraftträdande under 2027. Det kan därför vara bra att avvakta den nya regleringen innan de ändringar som föreslås i promemorian genomförs.

Saknas utredning och överväganden kring reservation av ankomst- och avgångstider

Promemorian saknar utredning och övervägande kring om även icke-statliga linjer ska få reserverade ankomst- och avgångstider enligt artikel 9 i rådets förordning (EEG) nr 95/93 av den 18 januari 1993 om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider vid gemenskapens flygplatser (härefter slotförordningen). Promemorian behöver kompletteras med en sådan.

Transportstyrelsen ska utföra uppgifterna enligt slotförordningen.²³ Då det inte finns någon nationell lagstiftning om att Transportstyrelsen bara ska reservera ankomst- och avgångstider för statliga linjer med allmän trafikplikt så torde en utebliven reglering innebära att Transportstyrelsen ska reservera ankomst- och avgångstider även för icke-statliga linjer med allmän trafikplikt i Sverige.

På samordnade flygplatser²⁴ finns det en stor efterfrågan på attraktiva ankomst- och avgångstider och att reservera ännu fler av dessa riskerar att göra flygplatsen mindre attraktiv för övrig trafik (tränga undan kommersiell trafik så överförs till andra flygplatser). Trafikverket förde därför fram ett utredningsbehov i rapporten.²⁵ I sitt remissvar instämmer Swedavia i att det bör utredas om icke-statliga linjer bör få reserverade ankomst- och avgångstider och i så fall under vilka förutsättningar. Swedavia framför till exempel det faktum att Arlanda har tidpunkter på dygnet då kapaciteten är ansträngd och Swedavias behov av att då kunna använda den för den kommersiella trafiken.

Icke-statliga linjer bör inte ges tillgång till den förmånliga regleringen om reservation av tider enligt artikel 9 i slotförordningen utan att det gjorts en analys kring om det är motiverat i förhållande till påverkan på flygplatsen och kommersiell trafik. Detta eftersom på flygplatser där kapaciteten redan är

²³ Se 4 § (tidigare 2 § p.2) i förordning (1994:1808) om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område.

²⁴ I Sverige är det Arlanda. Landvetter och Arvidsjaur (Arvidsjaur är det under vintertid för biltester typiskt sett januari, februari och mars på grund av den stora mängden trafik till och från Tyskland) som har en sådan trafiksituation att det krävs att de är samordnade flygplatser.

²⁵ Se avsnitt 4.3.4.2 i Trafikverkets rapport Ökat regionalt inflytande avseende flyglinjer med allmän trafikplikt.

Ärendenummer
TRV 2026/69326
Motpartens ärendenummer
LI2026/01127

Dokumentdatum
2026-10-05

ansträngd så kan redan ett litet antal tillkommande reservationer till följd av allmän trafikplikt på icke-statliga linjer få en stor effekt.

Saknas övervägande kring behov av ändring av förordning (2024:532) om statsbidrag för icke-statliga flygplatser

Promemorian saknar både förslag och överväganden kring behovet av ändring förordning (2024:532) om statsbidrag för icke-statliga flygplatser.

Promemorian behöver kompletteras med en sådan.

I Trafikverkets rapport lyfts behovet av ändring av förordning (2024:532) om statsbidrag för icke-statliga flygplatser för det fall man går vidare med förslaget om att låta kommuner eller regioner få allmän trafikplikt på flyglinjer utan statligt intresse och upphandla densamma.

Detta eftersom det i förordningen regleras vilka flygplatser som en kommun kan få bidrag för. En av kategorierna är icke-statliga flygplatser där det utförs flygtrafik som omfattas av allmän trafikplikt, 3 § punkt 1. Den finns med för att staten vill ge bidrag till kommunen för driften av flygplatsen när den behövs för en flyglinje som staten anser att det finns behov av, och att Trafikverket därför beslutat om allmän trafikplikt på flyglinjen. I förordningen görs ingen skillnad på om den allmänna trafikplikten införts på grund av att staten (genom Trafikverket) bedömt att det finns ett behov av den eller om den allmänna trafikplikten tillkommit på grund av önskemål från en kommun eller en region. Anslaget är begränsat och för att inte flygplatser med flyglinjer där allmän trafikplikt införts på grund av kommun och region ska kunna få bidrag enligt 3 § punkt 1 eller 3 så behöver förordningen ändras. I annat fall styr kommuner och regioner över vilka fler icke-statliga flygplatser som ska kunna få statsbidrag enligt förordning (2024:532) om statsbidrag för icke-statliga flygplatser.

Ärendenummer
TRV 2026/69326
Motpartens ärendenummer
LI2026/01127

Dokumentdatum
2026-10-05

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Roberto Maiorana. Föredragande i ärendet har varit långsiktig planerare Susanne Hjelm, verksamhetsområde Planering. Samråd har skett med verksjurist Helena Kers, Juridik och planprövning. I den slutliga handläggningen har enhetschef Andreas Hällbrant, biträdande avdelningschef Lennart Kalander, avdelningschef Sandra Nordahl och biträdande planeringsdirektör Catherine Kotake, samtliga verksamhetsområde Planering, chefsjurist Jennie Magnusson, Juridik och planprövning samt senior controller Magnus Axelsson, Verksgemensam styrning, deltagit.

Roberto Maiorana
Generaldirektör

Bilaga:

Beslut om allmän trafikplikt

Susanne Hjelm
susanne.hjelm@trafikverket.se
Direkt: 010-123 66 12
Mobil: 072-085 15 60

Trafikverket

Adress: 781 89 Borlänge
Besöksadress: Röda vägen 1
Telefon: 0771-921 921
trafikverket.se

Dokumentegenskaper, Ärendenummer TRV 2026/69326, Motpartens ärendenummer LI2026/01127, Dokumentdatum 2026-10-05, Dokumenttyp BREV. Konfidentialitetsnivå.1 Ej känslig

Ovanstående textfält är endast avsett att läsas digitalt och får ej tas bort. Det innehåller uppgifter från sidhuvudet och gör att dokumentets egenskaper blir tillgängliga enligt Lag (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service.