

Ert datum:
2025-02-27

Datum:
2025-05-19

Er ref:
LI2025/00230

Diarienummer:
UHM-2025-0095

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se, li.transport.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över rapporten Ökat regionalt inflytande avseende flyglinjer med allmän trafikplikt

Inledning

Upphandlingsmyndigheten yttrar sig utifrån uppdraget att utveckla och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter samt att stödja de leverantörer som deltar i sådan upphandling.

Upphandlingsmyndigheten yttrar sig även utifrån uppdraget att ge kommuner och regioner vägledning i statsstödsfrågor.

Bakgrund

Hela landet ska ha en grundläggande tillgänglighet i enlighet med de transportpolitiska målen. Förutsättningarna för att upphandla flygtrafik till en regional flygplats styrs av EU:s förordning (EG) nr 1008/2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen. Av den förordningen följer bland annat att upphandling av flygtrafik kräver ett beslut om allmän trafikplikt för flyglinjen. I Sverige fattas sådana beslut enbart av Trafikverket. Det innebär att en region eller kommun idag inte på egen hand kan upphandla flygtrafik även om kraven för trafikplikt enligt EU:s lufttrafikförordning skulle gå att uppfylla.

Flygplatsutredningen (Ds 2023:3) Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet föreslog ett ökat statligt ansvarstagande men även att upphandlingen av flygtrafik skulle kunna utföras av kommuner eller regioner med en regional flygplats.

I den nu remitterade promemorian föreslår Trafikverket dels att kommuner och regioner i vissa fall ska kunna medfinansiera statliga flyglinjer, dels att kommuner och

Ert datum:
2025-02-27

Datum:
2025-05-19

Er ref:
LI2025/00230

Diarienummer:
UHM-2025-0095

regioner ska kunna upphandla regional flygtrafik om Trafikverket efter ansökan av en kommun eller region beslutar om trafikplikt på en sådan flyglinje.

EU-rätten kan vara svår att tillämpa för kommuner och regioner

Upphandlingsmyndigheten bedömer att det kan vara en rimlig avvägning att Trafikverket beslutar om trafikplikt medan kommunen eller regionen upphandlar flygtrafik efter ett sådant beslut.

Trafikverkets erfarenheter kan genom förslaget fortsätta att bidra till en rättssäker tillämpning av lufttrafiksförordningens bestämmelser samtidigt som kommuner och regioner kan få mer inflytande för att tillgodose regionala transportbehov.

Ansvaret för att finansiera icke-statliga flygplatser har sedan 2008 legat hos de kommuner och regioner som äger dessa flygplatser. Staten har bidragit med statliga bidrag som kommuner och regioner kan söka från Trafikverket. Dessa kommuner och regioner tar själva ansvaret för att finansieringen av dessa flygplatser är förenlig med EU:s statsstödsregler.

Trafikverket gör dock vissa kontroller och har avslagit ett antal ansökningar där den statsstödsrättsliga grund som kommuner eller regioner har hänvisat till för att finansiera flygplatsen inte bedömts vara tillämplig.

Upphandlingsmyndigheten anser att kommuner och regioner även med Trafikverkets föreslagna roll kommer att behöva mer kunskaper om EU-rätten och om statsstödsreglerna i synnerhet för att exempelvis kunna bemöta klagomål som kan uppkomma i samband med upphandling av en regional flyglinje.

Upphandlingsmyndighetens synpunkter

Upphandlingsmyndigheten välkomnar att kommuner och regioner nu föreslås få ett direkt inflytande över både regionala flygplatser och upphandlingen av marknadskompletterande flygtrafik. Den rådande ordningen har skapat onödiga motsättningar mellan statens behov och budgetmässiga prioriteringar och behovet hos näringsliv och privatpersoner i kommuner och regioner.

I nuläget hanterar många kommuner och regioner de EU-rättsliga frågorna som kopplar till att upprätthålla driften av olönsamma flygplatser utan att kunna garantera någon flygtrafik för att tillgodose regionens behov av flygförbindelser.

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att flygplatser och flygtrafik spelar en viktig roll för goda förbindelser i Sverige. Flygplatser är också viktiga för Sveriges beredskap i kris och krig.

Ert datum:
2025-02-27

Datum:
2025-05-19

Er ref:
LI2025/00230

Diarienummer:
UHM-2025-0095

Utifrån det regionala eller kommunala allmänintresset behövs såväl flygplatsinfrastruktur som finansierade flyglinjer när marknaden inte kan tillgodose utbudet av flygförbindelser.

Upphandlingsmyndigheten välkomnar att kommuner och regioner nu föreslås få en möjlighet att utöver att finansiera regionala flygplatser även säkerställa flygtrafik där marknaden inte förmår möta behovet.

Samhällsnytta kräver svåra avvägningar

Det är svårt att väga nyttan med ny flygtrafik mot kostnaderna för såväl miljön som för skattebetalarna. Trafikverkets analys av de miljömässiga konsekvenserna av flygtrafik bör beaktas av de kommuner och regioner som nu ska väga fungerande transporter mot kostnaden för skattebetalarna och flygtrafikens miljöpåverkan.

Upphandlingsmyndigheten anser dock att motsvarande bedömning redan idag i viss mån behöver göras i samband med de berörda flygplatskommunernas och flygplatsregionernas beslut om finansiering av de icke-statliga flygplatserna. För det fall flygplatsfinansieringen är av allmänt intresse för kommunen eller regionen så bör även flygtrafiken vara det. Fortsatta satsningar på fossilfritt flyg är dock angelägna.

Behovet av vägledning om upphandling och statsstödsfrågor

Upphandlad flygtrafik regleras av en förhållandevis komplicerad EU-förordning. Men upphandling är i sig inget nytt för kommuner och regioner. Då det rör sig om upphandling av allmän trafikplikt aktualiserar finansieringen även statsstödsfrågor. Tillämpningen av EU:s lufttrafiksförordning undantar dock inte finansieringen från EU:s statsstödsregler. Det innebär att upphandlingar behöver konkurrensutsättas på ett sätt som uppfyller de fyra Altmarkkriterierna i EU-domstolen dom i målet Altmark, C-280/00.¹ I annat fall kan finansieringen av flyglinjer utgöra statligt stöd som måste anmälas till och godkännas av Europeiska kommissionen innan det får genomföras.

Som Trafikverket konstaterar i den remitterade promemorian har Europeiska kommissionen ett tillkännagivande med vägledning om hur EU:s lufttrafiksförordning ska tillämpas samt hur denna tillämpning förhåller sig till statsstödsreglerna.²

Upphandlingsmyndigheten anser dock att förslaget kommer att föranleda behov av mer statsstödsvägledning till kommuner och regioner.

¹ Se avsnitt 4.3.4.2 i den remitterade promemorian samt Upphandlingsmyndighetens webbstöd om [Altmarkkriterierna](#) | [Upphandlingsmyndigheten](#).

² Kommissionens tillkännagivande – Tolkningsriktlinjer till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 – Allmän trafikplikt (PSO).

Ert datum:
2025-02-27

Datum:
2025-05-19

Er ref:
LI2025/00230

Diarienummer:
UHM-2025-0095

Kommuner och regioner bör få befogenhet att lämna statsstöd för att säkerställa allmän trafikplikt

Trafikverket konstaterar under avsnitt 4.3.4.2 att finansiering av allmän trafikplikt för flyglinjer kan komma att innefatta statsstöd. Upphandlingsmyndigheten delar bedömningen och anser därför att lagstiftaren bör undanta finansieringen från 2 kap. 8 § kommunallagen i syfte att klargöra att kommuner och regioner kan följa statsstödsreglerna när kompensation annars riskerar att utgöra otillåtet statsstöd. Lämpligen görs detta genom en särskild bestämmelse i lagen om vissa kommunala befogenheter. Det bör erinras att en sådan ändring inte förändrar skyldigheterna som rör upphandlingsförfarandet enligt lufttrafikförordningen.

Förslaget kommer att föranleda ett ökat behov av vägledning om statsstöds- och upphandlingsfrågor

Kommissionens meddelande med tillämpningsvägledning om de statsstöds- och upphandlingsrättsliga frågorna som lufttrafikförordningen aktualiserar är inte uppdaterat. Kommissionens vägledning om statsstödsfrågan är inte uppdaterad utifrån nu gällande upphandlingsdirektiv och analysen är inte heller anpassad efter svenska förhållanden. Trots kommissionens vägledning förutser Upphandlingsmyndigheten därför att förslaget kan komma att föranleda många frågor om kopplingen mellan upphandlings- och statsstödsreglerna från kommuner och regioner.

Upphandlingsmyndigheten är lämpad att ge sådan vägledning men dessa förutsättningar skulle försämrats om regeringen väljer att gå vidare med förslaget att flytta uppdraget att ge statsstödsvägledning till Konkurrensverket

Den nu remitterade föreslagna lösningen kommer att aktualisera behov av mer vägledning till kommuner och regioner om statsstöds- och upphandlingsfrågor. Upphandlingsmyndigheten anser att staten behöver anslå mer medel till sådan vägledning kopplad till den vägledningsfunktion som föreslås samlas på en statlig myndighet från 2027. Upphandlingsmyndigheten förordar att denna funktion samlas på Upphandlingsmyndigheten istället för på Konkurrensverket så att Upphandlingsmyndigheten kan fortsätta lämna stöd utifrån sina erfarenheter och utarbetade metoder för vägledning samt med de synergier som uppstår när vägledning om upphandling och statsstöd lämnas av samma myndighet.

Upphandlingsmyndigheten välkomnar att Trafikverket även fortsättningsvis får visst ansvar att bistå kommuner och regioner i bedömningarna som är kopplade till EU:s lufttrafikförordning. Trots detta anser Upphandlingsmyndigheten att förslaget ger upphov till ett behov av mer vägledning om statsstöds- och upphandlingsfrågor.

I övrigt har Upphandlingsmyndigheten utifrån sitt uppdrag inga andra synpunkter på förslaget.



Ert datum:
2025-02-27

Datum:
2025-05-19

Er ref:
LI2025/00230

Diarienummer:
UHM-2025-0095

Generaldirektören Anja Clausin har beslutat i detta ärende. Senior juristen Magnus Lindbäck har varit föredragande.

Anja Clausin

Magnus Lindbäck