

FO-03-009

Frivilliga flygkåren slår ut marknaden för flygföretagare

Fallet

Michael Lyckholm driver företaget Sky Movies AB i Örebro, som tillhandahåller olika former av flygtjänster. Sky Movies utför bland annat flygfotografering men har även tillstånd för uppdragsflyg som till exempel skogsbrandsbevakning och viltspaning. Sky Movies konkurrerar om flyguppdragen med ett antal privata företag. En stor konkurrent är Frivilliga flygkåren, FFK, som har andra förutsättningar vid prissättning på sina tjänster.

FFK är en offentligfinansierad frivilligorganisation som ingår i Sveriges totalförsvaret. Organisationens uppgift är att rekrytera och utbilda personal, instruktörer och funktionärer för verksamhet såväl i fred som i krig. FFK ska också ge krigsplacerad personal utbildning i samverkan med civila och militära organ. FFK ger piloterna möjlighet att upprätthålla sin flygrutin genom att dessa får ett visst antal flygtimmar varje år. Piloterna flyger då gratis. FFK bedriver slutligen även totalförsvarsupplysning och flygsäkerhetsarbete. Under 1999 hade organisationen intäkter på 12 miljoner kronor. Bidrag på cirka sex miljoner kronor kommer från bland annat Överstyrelsen för civil beredskap, Statens räddningsverk samt Försvarmakten.

Intäkterna kommer även från uppdragsflygningar som FFK utför för olika uppdragsgivare. FFK har enligt sitt flygtillstånd rätt att bedriva uppdragsflygning utan förvärvssyfte. FFK åtar sig bland annat trafikövervakning, fällning av fallskärmshoppare, kontroll av land- och kustgränser, katastrofinsatser, räddningstjänst, sjöbevakning, brandflyg och viltspaning.

FFK har statliga bidrag i botten och flyger med gratis piloter och kan därmed hålla mycket lägre priser än en privat företagare. Därför blir det svårt för andra flygföretagare att konkurrera med FFK vid uppdragsflygning. Två intressen står i konflikt med varandra. Staten har ett legitimt behov av kontinuerlig uppföljning och upprätthållande av flygrutinen hos civila beredskapspiloter. Samtidigt kan de privata flygföretagen inte verka på en marknad som snedvrids av statliga subventioner till en part på marknaden.

Luftfartsinspektionen är ansvarigt för FFKs tillstånd, men uppger för Företagarombudsmannen att ”verket inte har några synpunkter på konkurrensfrågor utan att detta är en fråga mellan det kommersiella bolaget och FFK”. Luftfartsinspektionen har i ett yttrande till Företagarombudsmannen rörande fallet anfört att inspektionen visserligen utfärdar och villkorar FFKs flygtillstånd, men att inspektionen inte kan utreda ett eventuellt överträdande av villkoret att flygning endast får ske utan förvärvssyfte även om FFK har intäkter genom uppdragsflygningarna.

Luftfartsinspektionen: ”Enligt 7 kap. 1 § luftfartslagen (1957:297) får luftfartsverksamhet i förvärvssyfte inte bedrivas utan tillstånd. Enligt 89 § luftfartsförordningen (1986:171) krävs det av flygsäkerhetsskäl tillstånd för luftfartsverksamhet av särskild art, s. k. aerial work, även om förvärvssyfte inte föreligger. I FFK:s fall är tillståndet utfärdat med stöd av 89 och 92 §§ som en följd av att FFK uppfyller flygsäkerhetskraven vad gäller organisation, ledning, driftshandböcker etc.”

”Begreppet ’luftfart i förvärvssyfte’ är tyvärr ett ganska oklart begrepp. Luftfartslagen innehåller ingen definition eller närmare precisering. Högsta domstolen har i ett fall prövat frågan (NJA 1985:688) men uttrycket ”vinstsyfte” har inte bidragit till klarhet. Tydligare lagregler skulle behövas. Lufträttsutredningen har i sitt förslag till ny luftfartslag (SOU 1999:42) föreslagit att begreppet ”i förvärvssyfte” tas bort och ersätts med begreppet ”mot betalning” samt att det införs krav på dels ett flygsäkerhetsmässigt tillstånd, dels ett trafikstillstånd. Någon ny lag har emellertid inte beslutats ännu.”

Luftfartsinspektionen vill alltså i sitt yttrande inte ta ställning till begreppet ”förvärvssyfte”, utan hänvisar istället till en ny, eventuell lagstiftning.

”Det är bara en allmän domstol som i ett konkret fall kan fastställa om någon har bedrivit luftfart i förvärvssyfte utan tillstånd. Vi har inte den befogenheten. Misstanke om brott skall utredas av polis och åklagare. Vi har inga särskilda befogenheter att utreda brott. Vi kan polis- eller åtalsanmäla ett misstänkt brott mot luftfartslagen men det kräver att vi har tillräckliga rättsliga och faktiska grunder för att göra en sådan anmälan. Det står emellertid vem som helst fritt att anmäla brott mot luftfartslagen till polis eller åklagare.”

Utan att ta ställning till om FFK genom att bedriva uppdragsflyg bryter mot villkoret i sitt flygtillstånd att endast flyga utan förvärvssyfte, konstaterar Företagarombudsmannen att FFKs uppdragsflygningar snedvrider konkurrensen på marknaden för uppdragsflygningar.

Företagarombudsmannens bedömning

- FFK är en frivilligorganisation med statligt uppdrag att tillhandahålla flygkompetens och för detta uppbär FFK statliga bidrag. Bidraget gör att ett i och för sig legitimt statligt intresse kommer i konflikt med ett allmänt intresse av konkurrensneutralitet. Genom att åta sig uppdragsflygningar snedvrider FFK konkurrensen på marknaden för kommersiell flygverksamhet. Det är därför angeläget att staten utarbetar en policy för hur subventioner ska utformas för att marknaden inte ska skadas. Staten bör åläggas att inför varje ärende utreda och redovisa hur konkurrenssnedvridning ska undvikas. Om det ändå uppstår problem bör möjligheter finnas för konkurrerande företag att få till stånd rättelse. Att marknaden inte skadas måste vara ett lika stort intresse för staten som för företagen.
- Ett sätt att uppnå konkurrensneutralitet på marknaden för uppdragsflygning vore att FFK upphör med uppdragsflygning och att Försvarmakten ger varje enskild pilot ekonomiska förutsättningar att betala för ett antal flygtimmar. Piloten väljer sedan själva i vilken klubb eller företag flygningarna ska genomföras.

I Företagarombudsmannens bedömning av ärendet deltog Tommy Adamsson, Patrik Engellau, Camille Forslund, Lars I W Jansson, Edward Waller och Monica Werenfels Röttorp.

Fakta

Ur Luftfartsinspektionens ”Särskilda föreskrifter för Frivilliga flygkåren”:

”9. FFK får uppbära ersättning för utförande av de verksamheter föreskrifterna omfattar enligt självkostnadsprincip. Förare får inte motta ersättning för sitt uppdrag.”