

## Konsekvensutredning av kompletterande nationella föreskrifter för introduktionsflygning

### Transportstyrelsens förslag:

Att kompletterande nationella regler för introduktionsflygning beslutas. Föreskrifterna föreslås gälla både sådan introduktionsflygning som avses i förordning (EU) nr 965/2012<sup>1</sup> och i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2021:103) om icke-kommersiell verksamhet med vissa flygplan och vissa helikoptrar.

### A. Allmänt

#### 1. Vad är problemet eller anledningen till regleringen?

Sedan den 26 augusti 2016 ska bilaga VII (Del-NCO) till förordning (EU) nr 965/2012 tillämpas i Sverige. Förordningen reglerar flygdrift vid privatflygning med vissa luftfartyg.

I förordningen finns också regler för kommersiell verksamhet med luftfartyg, som kommersiell flygtransport, CAT (Commercial Air Transport). Kommersiell flygtransport är transport av passagerare, post eller gods mot betalning eller annan form av gottgörelse. Enligt förordning (EU) nr 965/2012 finns möjlighet till olika former av flygning med passagerare mot betalning såsom flygning från A till B (reguljärtrafik, charter och taxiflyg) och flygning A till A (rundflyg).

Enligt huvudregeln kräver den här sortens transporter tillstånd (bl.a. AOC, Air Operator Certificate) från Transportstyrelsen. För kommersiell flygtransport gäller reglerna i bilaga III (Del-ORO) och bilaga IV (Del-CAT) i tillämpliga delar. För att uppnå en högre säkerhetsnivå är dessa regler mer omfattande och kräver mer av operatören än reglerna i Del-NCO.

Enligt artikel 6.4a c i förordningen kan en organisation som inte innehar ett AOC ändå under vissa begränsningar erbjuda passagerarflygningar mot betalning, s.k. introduktionsflygningar.

Med introduktionsflygning menas enligt artikel 2.9 i förordningen all verksamhet som utförs mot ersättning eller annan form av gottgörelse och som består av en flygtur med kort varaktighet i syfte att dra till sig nya

---

<sup>1</sup> Kommissionens förordning (EU) nr 965/2012 av den 5 oktober 2012 om tekniska krav och administrativa förfaranden i samband med flygdrift enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 216/2008

elever eller nya medlemmar, som utförs antingen av en sådan utbildningsorganisation som avses i artikel 10a i kommissionens förordning (EU) nr 1178/2011<sup>2</sup> eller av en organisation som skapats med målsättningen att främja flygsport eller fritidsflyg.

Introduktionsflygningar får enligt artikel 6.4a c utföras antingen av en deklarerad eller godkänd utbildningsorganisation (DTO eller ATO) eller av en organisation vars syfte är att främja flygsport eller fritidsflyg (t.ex. en flygklubb). Dessutom gäller att luftfartyget måste ägas av organisationen eller hyras in utan besättning, att flygningen inte genererar vinster som delas ut utanför organisationen och att flygningar där andra än organisationens medlemmar deltar endast utgör en marginell del av organisationens verksamhet.

Artikel 2.9 har visat sig innebära tolkningssvårigheter, främst när det gäller vad som menas med en flygning med ”kort varaktighet” och hur ”syftet att dra till sig nya elever eller nya medlemmar” ska förstås. Transportstyrelsen har identifierat flera fall där myndigheten menar att flygningar felaktigt marknadsförts som introduktionsflygningar när det i själva verket handlat om kommersiella flygningar enligt vad som alltså är huvudregeln i EU-lagstiftningen. Att flyga kommersiell passagerartransport enligt privatflygreglerna innebär väsentliga flygsäkerhetsrisker.

Transportstyrelsen har tagit fram ett Meddelande från Transportstyrelsen Luftfart (MFL OPS 3-2019) om hur myndigheten tolkar marginell del av en organisations verksamhet i artikel 6.4a c.

Enligt ARO.OPS.300 i bilaga II (Del-ARO) till förordning (EU) nr 965/2012 finns möjlighet för medlemsländerna att fastställa ytterligare villkor för introduktionsflygningar. Dessa villkor ska säkerställa en säker verksamhet och vara proportionerliga.

I vägledande material (GM1 ARO.OPS.300) från Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet (EASA) ges exempel på sådana ytterligare villkor för introduktionsflygning som den behöriga myndigheten får fastställa, exempelvis tidsperiod under vilken introduktionsflygning ska genomföras, vilka luftfartyg som får användas och särskilda operativa procedurer.

Transportstyrelsen bedömer att ersättning för flygningen inte ska utgå till piloten. Anledningen till detta är att introduktionsflygningar inte i sig är kommersiella utan syftar till att locka nya medlemmar eller elever, särskilt som endast en marginell del av en organisations introduktionsflygningar får

---

<sup>2</sup> Kommissionens förordning (EU) nr 1178/2011 av den 3 november 2011 om tekniska krav och administrativa förfaranden avseende flygande personal inom den civila luftfarten i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 216/2008

göras med andra passagerare än klubbens medlemmar. Det ligger också i linje med certifikatsreglerna i förordning (EU) nr 1178/2011 enligt vilka piloter som flyger på privatflygarcertifikat (LAPL eller PPL) inte får ta emot ersättning för flygningen. Transportstyrelsens bild är att det i första hand är piloter som har dessa typer av certifikat som utför introduktionsflygningar.

Genom TSFS 2021:103 gäller samma flygoperativa regler, inklusive undantaget i artikel 6.4a c, även för vissa nationellt reglerade luftfartyg.

Transportstyrelsen ser att gränsdragningen mellan vad som är kommersiell passagerartransport och passagerartransport i form av introduktionsflygning är otydlig.

Vid introduktionsflygning enligt Del-NCO gäller andra säkerhetskrav än vid kommersiell flygtransport enligt Del-ORO och Del-CAT. Som framgått medföljer betalande passagerare i bägge fallen. Regler i Del-ORO och Del-CAT är mer omfattande och kräver mer av operatören än reglerna i Del-NCO. Ur flygsäkerhetsperspektiv är det därför viktigt att gränsen mellan kommersiell flygtransport och introduktionsflygning enligt privatflygreglerna är tydlig.

## **2. Vad ska uppnås?**

Transportstyrelsen anser att gränsdragningen mellan vad som är kommersiell passagerartransport och passagerartransport i form av introduktionsflygning behöver bli tydligare. Reglerna för introduktionsflygning i Del-NCO ligger på ett övergripande plan. Som nämnts gäller vid introduktionsflygning enligt Del-NCO helt andra säkerhetskrav än vid kommersiell flygtransport enligt Del-ORO och Del-CAT. Ur flygsäkerhetsperspektiv är det därför viktigt att gränsen mellan kommersiell flygtransport och introduktionsflygning på privatflygreglerna är tydlig.

Transportstyrelsen vill verka för en fortsatt god flygsäkerhetsutveckling på privatflygområdet.

Vidare vill Transportstyrelsen att det, redan innan överenskommelse om flygningen träffas, ska bli känt för passagerare som är intresserade av introduktionsflygning att verksamheten inte är tillståndskrävande och att säkerhetsnivån därför inte är densamma som för kommersiell passagerartransport.

## **3. Vilka är lösningsalternativen?**

### **3.1 Effekter om ingenting görs?**

Om ingenting görs kommer nämnda gränsdragning att förbli oklar. Det blir fortsatt oklart för passagerare att det finns olika säkerhetsnivåer för olika typer av passagerartransporter mot betalning. Vid flygdagar och andra

tillfällen då introduktionsflygningar erbjuds kommer det inte vara självklart att en passagerare ges information om vilka säkerhetskrav som gäller för den aktuella flygningen. Vidare kommer det inte vara obligatoriskt att underrätta passageraren om att den som utför introduktionsflygningen saknar ett flygsäkerhetsmässigt tillstånd (AOC).

En operatör som har tillstånd att erbjuda passagerarflygningar vid kommersiell flygtransport mot betalning har avsevärt högre krav som måste uppfyllas. T.ex. krav på kommersiella piloter, krav på av myndigheten godkända befattningshavare, säkerhetsledningssystem och mer omfattande tillsyn från myndigheten. Dessutom har dessa företag kostnader för AOC. Vid användning av flygplan är årsavgiften för ett AOC mellan 23 000 kr och 1 219 000 kr bl.a. beroende på antalet flygplanstyper, se 16 kap. 4 § Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2016:105) om avgifter. Vid introduktionsflygning enligt privatflygreglerna finns inte den här sortens avgifter. Oklarheten i gränsdragning kan medföra fördelar för organisationer som bedriver introduktionsflygningar och saknar AOC.

### 3.2 Alternativ som inte innebär reglering

Förtydligande information och rekommendationer skulle kunna ges på exempelvis Transportstyrelsens webbplats.

Potentiella passagerar på introduktionsflygningar skulle kunna informeras genom Transportstyrelsens webbplats om förutsättningarna och begränsningarna för introduktionsflygningar.

Denna information skulle dock inte vara bindande. Det skulle då i praktiken vara upp till varje pilot och organisation att välja om man vill följa rekommendationerna och det som Transportstyrelsen beskrivit på sin webbplats. Därför anser vi att detta alternativ inte är tillräckligt.

### 3.3 Regleringsalternativ

Det enda regleringsalternativ som Transportstyrelsen har identifierat innebär att Transportstyrelsen tar fram myndighetsföreskrifter om introduktionsflygningar.

För att uppnå syftet med introduktionsflygning är det enligt Transportstyrelsen rimligt att flygningen inte är alltför kort och att en lägsta flygtid därför bör fastställas i föreskrifterna. Denna flygtid bör sättas lågt för att inte riskera att hamna i konflikt med förutsättningen i art. 2.9 i förordning (EU) nr 965/2012 om kort varaktighet. Transportstyrelsens bedömning är att minsta flygtid för en introduktionsflygning kan sättas till 15 minuter. Därigenom tas också hänsyn till remissynpunkterna om ökade bränslekostnader som inkommit i den första remissomgången.

Vidare föreslår Transportstyrelsen att introduktionsflygning normalt ska utföras från den plats där organisationen har sin huvudsakliga verksamhet. Transportstyrelsen anser vidare att enstaka flygningar från en annan plats kan medges efter en skriftlig förhandsanmälan till Transportstyrelsen. För att sådan flygning ska få påbörjas ska det ha gått tio arbetsdagar efter det att anmälan har kommit in till Transportstyrelsen. Denna tidsperiod möjliggör för Transportstyrelsen att utvärdera anmälan. Då tidsgränsen är satt till tio dagar ger det goda möjligheter för organisationen att planera sina introduktionsflygningar.

En anmälan kan omfatta flera flygningar och flera dagar.

Transportstyrelsen kan besluta att en flygning inte får utföras från en annan plats om Transportstyrelsen bedömer att den tänkta flygningen står i strid med villkor i luftfartslagen eller som fastställts med stöd i lagen, alternativt om flygningen står i strid med tillämpliga krav i förordning (EU) 2018/1139 eller dess tillämpningsförfordningar<sup>3</sup>.

#### **4. Vilka är berörda?**

Flygklubbar (ca 160 stycken) som vill värva nya medlemmar och utbildningsorganisationer som vill locka ny elever.

#### **5. Vilka konsekvenser medför regleringen?**

##### **5.1 Företag**

( x ) Regleringen bedöms inte få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Samtliga konsekvenser för företagen beskrivs därför under 5.1.

( ) Regleringen bedöms få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Konsekvensutredningen innehåller därför ingen beskrivning under 5.1 utan samtliga konsekvenser för företagen beskrivs under avsnitt C.

Huvuddelen av de deklarerade utbildningsorganisationerna (DTO) i Sverige som omfattas av förslaget bedrivs inom ramen för flygklubbarnas verksamhet. Godkända utbildningsorganisationer (ATO) bedöms inte utföra introduktionsflygning i någon större omfattning. Därför bedöms förslaget inte få effekter av betydelse för *företags* arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

---

<sup>3</sup> Se ARO.GEN.355 och ARO.GEN.360 i förordning (EU) nr 965/2012 och 11 kap. 1 § luftfartslagen (2010:500).

Fortlöpande dokumentation av utförda introduktionsflygningar i föreskriftsförslaget 6 § innebär en viss ökad administration, men denna bedöms kunna effektiviseras och standardiseras över tid.

Organisationer som utför introduktionsflygningar får ökade regelkrav.

Organisationen kommer att få en viss ökad administrativ börda om den väljer att flyga från en annan plats än där den har sin huvudsakliga verksamhet. Denna ökade administrativa börda består bl.a. i att organisationen ska visa att en godtagbar flygsäkerhetsnivå kan säkerställas. Transportstyrelsen bedömer detta krav som rimligt eftersom de lokala förhållandena kan vara okända eller annorlunda än vid hemmabasen.

## 5.2 Medborgare

För medborgare i form av passagerare bedöms säkerhetsnivån öka genom det aktuella förslaget. Förslaget bedöms innebära att det blir tydligare för medborgarna att det finns olika säkerhetskrav på olika slags flygningar med passagerare och att det inte alltid krävs tillstånd för dessa flygningar.

## 5.3 Staten, regioner eller kommuner

Förslaget bedöms inte få några effekter för staten (utöver Transportstyrelsen), regioner eller kommuner. Förutsättningarna för Transportstyrelsen att bedriva tillsyn över introduktionsflygningar bedöms bli bättre. Hanteringen av anmälningar enligt förslagets 10 § innebär en viss ökad administration för Transportstyrelsen.

## 5.4 Miljö

Förslaget förväntas inte ha någon påverkan på miljön.

## 5.5 Externa effekter

Förslaget förväntas inte ha några externa effekter.

## 6. **Vilka konsekvenser medför övervägda alternativ till regleringen och varför anses regleringen vara det bästa alternativet?**

Förtydligande information skulle kunna ges på exempelvis Transportstyrelsens webbplats. Denna information skulle dock inte vara bindande. Transportstyrelsen bedömer därför att nationella tilläggsföreskrifter är det bästa alternativet.

## **7. Vilka bemyndiganden grundar sig myndighetens beslutanderätt på?**

Bemyndigandet framgår av 2 § förordningen förordning (1994:1808) om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område och 12 kap. 4 § luftfartsförordningen (2010:770).

## **8. Överensstämmer regleringen med eller går den utöver de skyldigheter som följer av EU-rättslig reglering eller andra internationella regler?**

Regleringen överensstämmer med EU-rätten. ARO.OPS.300 (och tillhörande GM1 ARO.OPS.300) ger den behöriga myndigheten rätt att faställa ytterligare villkor för introduktionsflygning än de som framgår av förordning (EU) nr 965/2012. Föreskrifterna innebär för de verksamheter och luftfartyg som omfattas av EU-lagstiftningen att vissa sådana ytterligare villkor fastställs.

Förslaget kan antas beröra tjänster som tillhandahålls av tjänsteleverantörer. Enligt tjänstedirektivet 2006/123/EG ska nya krav på tjänsteleverantörer anmälas till kommissionen. Kommersiella utbildningsorganisationer som tillhandahåller introduktionsflygningar bör betraktas som tjänsteleverantörer (art. 4.1-2 i direktivet). Introduktionsflygning kan inte ses som tjänster på transportområdet (jfr EU-domstolens dom i mål C-340/14 och C-341/14) och är därmed inte undantaget från anmälningsplikt enligt artikel 2.2 d. Anmälan enligt direktivet bör därför göras.

Förslaget bedöms inte innehålla eller hänvisa till tekniska specifikationer eller andra krav som är rättsligt eller faktiskt tvingande vid saluföring eller användning av en vara (luftfartyget) och som på ett väsentligt sätt kan påverka varans natur, sammansättning eller saluföringen av den (2 § i förordningen). Förslaget bedöms därför inte innefatta tekniska regler enligt förordningen (1994:2029) om tekniska regler. Anmälan om tekniska regler bedöms därför inte behöva göras.

## **9. Behöver särskild hänsyn tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och finns det behov av speciella informationsinsatser?**

Ja, av flygsäkerhetsskäl behöver föreskrifterna träda ikraft så fort som möjligt.

Externa informationsinsatser kommer att genomföras bland annat via Transportstyrelsens webbplats.

## **B. Transportpolitisk måluppfyllelse**

Det övergripande målet för svensk transportpolitik är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. Under det övergripande målet finns också funktionsmål och hänsynsmål med ett antal prioriterade områden.

Funktionsmålet handlar om att skapa tillgänglighet för människor och gods. Transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Samtidigt ska transportsystemet vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.

Hänsynsmålet handlar om säkerhet, miljö och hälsa. Transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt. Det ska också bidra till det övergripande generationsmålet för miljö och att miljökvalitetsmålen uppnås, samt bidra till ökad hälsa.

### **10. Hur påverkar regleringen funktionsmålet?**

Förslaget förväntas innebära ökad tydlighet om vilka krav som gäller för introduktionsflygningar, vilket bedöms förbättra förutsättningarna för passagerarna vid den här sortens flygningar i hela landet.

### **11. Hur påverkar regleringen hänsynsmålet?**

Förslaget förväntas innebära ökad säkerhet.

## **C. Företag**

Som framgår under avsnitt 5.1, bedöms föreskriftsförslaget inte få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.



## D. Sammanställning av konsekvenser

Berörd aktör	Effekter som inte kan beräknas		Beräknade effekter (tkr) + / -	Kommentar
	Fördelar	Nackdelar		
<b>Företag</b>	Ej tillämpligt	Ej tillämpligt		
<b>Medborgare</b>	Höjd säkerhetsnivå. Tydligare att det finns olika säkerhetskrav på olika slags flygningar med passagerare och att det inte alltid krävs tillstånd för dessa flygningar.	Organisationer som utför introduktionsflygningar får ökade regelkrav och viss ökad administrativ börda när det gäller att ta fram dokumentation om introduktionsflygningar		
<b>Staten m.fl.</b>	Förutsättningarna för Transportstyrelsen att bedriva tillsyn över introduktionsflygningar bedöms bli bättre.	Viss ökad administrativ börda för Transportstyrelsen med att behandla anmälningar enligt 10 §.		
<b>Externa effekter</b>	Ej tillämpligt.	Ej tillämpligt.		
<b>Totalt</b>				

## E. Samråd

Inte aktuellt.

Om ni har några frågor med anledning av konsekvensutredningen eller synpunkter ni vill framföra får ni gärna kontakta oss:

Anders Leufgård  
sektionschef, gruppleddare  
010-495 36 93  
anders.leufgård@transportstyrelsen.se

Ingrid Lindén, sakkunnig  
010-495 36 38  
ingrid.linden@transportstyrelsen.se

David Grenabo, jurist  
010-495 31 26  
david.grenabo@transportstyrelsen.se

Omrremiss