



Infrastrukturdepartementet
i.remissvar@regeringskansliet.se
kopia
i.transport.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över rapporten Arlanda flygplats – en plan för framtiden (Ds 2022:11).

Er beteckning: I2022/01350

Beskrivning av ärendet

Statsrådet Tomas Eneroth beslutade den 15 februari 2022 att tillkalla en bokstavsutredare med uppdrag att ta fram en plan för Arlanda flygplats framtida utveckling. Dåvarande egna företagaren och tidigare statsrådet Peter Norman anställdes som ämnessakkunnig och utredare samt enhetschef Johan Holmér respektive strateg Anders Svensson som ämnessakkunniga i Regeringskansliet för att biträda i utredningen. Rapporten *Arlanda flygplats – en plan för framtiden (Ds 2022:11)* innehåller utredarens betänkande.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen och bedömningarna i rapporten.

I Länsstyrelsens beredning av ärendet har jämställdhetsakkunnig Marianne Östlihn och brandingenjör Carl-Axel Stenberg samt infrastrukturstrateg Lisa Callréus deltagit och samråd har skett med Region Skåne.

Sammanfattning av Länsstyrelsens synpunkter

Länsstyrelsen delar utredningens förslag att klimatarbetet inom luftfarten måste intensifieras. Likaså delar Länsstyrelsen förslagen att Regeringen bör ta initiativ till en plan för produktion och distribution av fossilfri energi för flygets behov så att inrikesflyget kan vara fossilfritt 2030 och att allt flyg som lyfter från Sverige är fossilfritt 2045.

Det finns flera utmaningar på vägen mot ett fossilfritt flyg. Flera av åtgärderna kräver fortsatt teknikutveckling och det finns hög konkurrens om elen till eldrivna flygplan och om biomassan till biobränsle från andra trafikslag och samhällssektorer. Utmaningarna och konkurrensen om energi och el har accentuerats efter Rysslands pågående krig mot Ukraina. Länsstyrelsen bedömer därför att det inte är realistiskt att svenskt flyg kan bli fossilfritt till 2030. I det perspektivet efterfrågar

Länsstyrelsen åtgärder inom steg ett enligt fyrstegsprincipen då de saknas i rapporten. Det vill säga åtgärder som kan påverka behovet av transporter och resor samt valet av transportsätt. I rapporten görs inte heller någon bedömning av miljökonsekvenserna och avseende klimatkonsekvenser konstateras endast att *en stor del av de förslag som jag lägger fram i utredningen har bäring på klimatfrågan*. Länsstyrelsen menar att detta är allvarliga brister i rapporten, särskilt eftersom det ingick i utredarens uppdrag att utgå från de transportpolitiska målen och fyrstegsprincipen.

Länsstyrelsen anser att utredaren lägger fram förslag för utvecklingen av Arlanda baserat på långtgående antaganden om prognoser för flygtrafiken trots att prognoserna är mycket osäkra. Att med utgångspunkt från såväl klimatkris som nuvarande energikris föreslå åtgärder för att öka attraktiviteten för Arlanda flygplats och för flyget i allmänhet menar Länsstyrelsen motverkar samhällets nödvändiga klimat- och energiomställning.

Länsstyrelsen menar att utvecklingen av Arlanda måste ses i ett trafikslagsövergripande systemperspektiv och vill i det sammanhanget framhålla att nya stambanor ger förutsättning för ett minskat behov av flygresor mellan södra Sverige och Stockholmsregionen och kommer därför sannolikt att kunna frigöra flygplatskapacitet på Arlanda.

Länsstyrelsen menar att en djupare jämställdhetsanalys för att tydligt kunna påvisa behovsskillnader saknas i rapporten och även en beskrivning av social hållbarhet ur ett bredare perspektiv.

Länsstyrelsen delar utredningens förslag att berörda aktörer bör analysera behovet av tillgänglighet och redundans i ett beredskaps- och totalförsvarsperspektiv för luftfart och flygplatser, men att detta behöver ske ur ett nationellt perspektiv snarare än ur enbart ett Stockholmsperspektiv.

Utredaren menar att Arlanda flygplats har en särställning för Sveriges transportsystem. Länsstyrelsen vill därför framhålla att den viktigaste flygplatsen för Skåne, såväl för internationella persontransporter som godstransporter, är Copenhagen Airport. Arlanda bidrar till nationell tillgänglighet. Länsstyrelsen menar därför att det är angeläget med ett bredare nationellt perspektiv i bedömningarna av utvecklingen av flygtransporterna och dess behov av infrastruktur.

Länsstyrelsens synpunkter

Fyrstegsprincipen och flygets klimatpåverkan

Länsstyrelsen konstaterar att flyget har en viktig roll i transportsystemet och det finns behov av såväl internationella som nationella flygtransporter. Samtidigt står flyget för stora utsläpp av klimatgaser och svenskarna flyger mer än fem gånger så mycket som det globala genomsnittet. Enligt uppgift från Naturvårdsverket var den uppskattade totala klimatpåverkan från svenska befolkningens flygresor år 2017 cirka 10 miljoner ton koldioxidekvivalenter (inklusive höghöjdseffekten). Det är lika mycket utsläpp som för hela personbilstrafiken i Sverige¹. Utsläpp från utrikes flyg ingår inte i de nuvarande svenska klimatmålen, men är däremot av stor vikt för att uppnå Parisavtalets mål att begränsa jordens temperaturökning till långt under två grader, med sikte att nå 1,5 grad. FN:s klimatpanel IPCC har gång på gång påtalat att omfattande och skyndsamma åtgärder måste vidtas för att minska utsläppen av klimatgaser. Att med detta som förutsättning öka attraktiviteten för Arlanda flygplats och för flyget i allmänhet menar Länsstyrelsen motverkar samhällets nödvändiga klimat- och energiomställning.

Utredaren föreslår ett flertal åtgärder med syfte att minska ledtiderna för passagerare, förstärka kapaciteten på taxi- och rullbanor, klimatanpassa infrastrukturen och utveckla och anpassa bränsleförsörjningen för att möjliggöra fossilfritt flyg. Länsstyrelsen konstaterar att med hänvisning till fyrstegsprincipen är åtgärderna som föreslås för att utveckla Arlanda flygplats steg två till fyra åtgärder.

Länsstyrelsen delar utredningens förslag att klimatarbetet inom luftfarten måste intensifieras. Likaså delar Länsstyrelsen förslagen att Regeringen bör ta initiativ till en plan för produktion och distribution av fossilfri energi för flygets behov så att inrikesflyget kan vara fossilfritt 2030 och att allt flyg som lyfter från Sverige är fossilfritt 2045.

Det finns flera utmaningar på vägen mot ett fossilfritt flyg. Flera av åtgärderna kräver fortsatt teknikutveckling och det finns hög konkurrens om elen till eldrivna flygplan och om biomassan till biobränsle från andra trafikslag och samhällssektorer. Utmaningarna och konkurrensen om energi och el har accentuerats efter Rysslands pågående krig mot Ukraina. Länsstyrelsen bedömer därför att det inte är realistiskt att svenskt flyg kan bli fossilfritt till 2030 i nuvarande omfattning och svårligen med den ökningen av flygresorna som utredaren utgår från. I det perspektivet efterfrågar Länsstyrelsen åtgärder inom steg ett enligt fyrstegsprincipen då de saknas i rapporten, det vill säga åtgärder som

¹<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatomstallningen/omraden/klimatet-och-konsumtionen/flygets-klimatpaverkan>

kan påverka behovet av transporter och resor samt valet av transportsätt. Länsstyrelsen menar att detta är en allvarlig brist i utredningen.

Hänsynsmålet är en förutsättning

Regeringen har förtydligat att det transportpolitiska *funktionsmålet* i huvudsak behöver utvecklas inom ramen för *hänsynsmålet*.² Hänsynsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö nås.

På global nivå lyfts förhållningssättet att den ekologiska dimensionen anger förutsättningarna för den sociala dimensionen av exempelvis Agenda 2030-målen. Medlet för att nå målen uppges ofta vara ekonomin. Det är med denna bakgrund anmärkningsvärt att hänsynsmålet inte följs upp i rapporten. Länsstyrelsen menar att detta är en allvarlig brist i rapporten och påminner om att det ingick i utredarens uppdrag att utgå från såväl de transportpolitiska målen som fyrstegsprincipen.

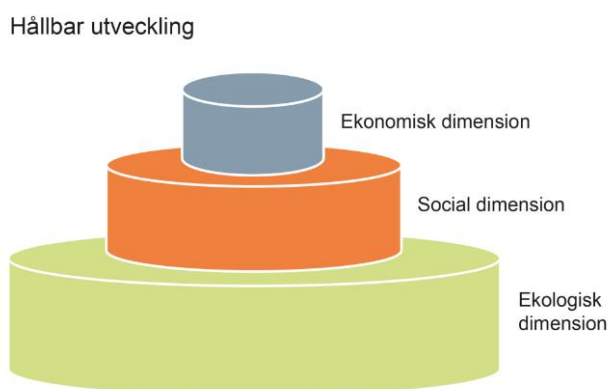


Illustration: Boverket³

Miljö- och klimatkonsekvenser

Utredaren frångår även uppdraget när det gäller miljö- och klimatkonsekvenser. Ingen bedömning av miljökonsekvenserna görs och avseende klimatkonsekvenser konstateras endast att *en stor del av de förslag som jag lägger fram i utredningen har bäring på klimatfrågan*. Enligt uppdraget skulle miljö- och klimatkonsekvenserna av planens förslag bedömas. Länsstyrelsen menar att även detta är en allvarlig brist.

² <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/transporter-och-infrastruktur/mal-for-transporter-och-infrastruktur/>

³ <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/fysisk-planering/forhallningssatt1/>

Prognoserna är osäkra

Utredarens uppdrag var att ta fram en plan för utveckling och utökning av Arlanda flygplats, inklusive miljötillstånd, för att säkra tillräcklig flygkapacitet i Stockholmsområdet baserat på *tillförlitliga prognoser*. Utredaren framför att prognoser för det framtida flygandet är behäftat med stor osäkerhet av flera skäl, men menar trots det att sannolikheten är tillräckligt hög för att arbetet med att öka kapaciteten på Arlanda bör intensifieras.

Det framgår av rapporten att *det är utrikestrafiken som står för tillväxten. Allt fler resenärer kan resa och de genomför fler och längre flygresor. Andelen tjänsteresor minskar, medan resande till semesterorter, släkt och vänner kommer att öka. Frakt med flyg tycks vara på uppgång. Ökningen är internationell och sker främst i Asien och mellan Asien och Europa. Inte minst e-handeln bidrar till flygfrakts tillväxt. Vidare menar utredaren att den svenska flygmarknaden kommer att fortsätta växa, helt enkelt därför att Sveriges geografi och ekonomi behöver den tillgänglighet som flyget ger. Det finns idag inget som talar för att efterfrågan på fritidsresande till och från Sverige kommer minska, snarare gäller den motsatta trenden.*

Det finns andra bedömningar av flygresandets utveckling som visar på att flygtrafiken inte kommer att öka, exempelvis bedömer Miljömålsberedningen att mängden flygresor, under vissa antaganden, kan minska med cirka 10 procent (SOU 2022:15, s. 686). Länsstyrelsen menar att det finns många faktorer som talar emot att flygtrafiken inte kommer att fortsätta öka. Medvetenheten om flygets negativa klimat-effekter ökar i takt med att klimatförändringarna såväl globalt som inom Sverige blir allt mer märkbara. En annan faktor är ökat intresse för att resa mer klimatsmart i kombination med bättre förutsättningar för att resa utrikes med tåg. Ytterligare en faktor är ökande priser på flygbränsle.

Länsstyrelsen anser att utredaren lägger fram förslag för utvecklingen av Arlanda baserat på långtgående antaganden om prognoser för flygtrafiken. Detta trots att prognoserna är behäftade med stor osäkerhet. Länsstyrelsen konstaterar att uppdraget ska baseras på *tillförlitliga prognoser* och att detta inte är fallet.

Betydelsen av nya stambanor

Länsstyrelsen menar att utvecklingen av Arlanda måste ses i ett trafikslagsövergripande systemperspektiv och vill i det sammanhanget framhålla att nya stambanor ger förutsättning för ett minskat behov av flygresor mellan södra Sverige och Stockholmsregionen och därmed med stor sannolikhet kommer att frigöra flygplatskapacitet på Arlanda.

Utbyggnaden av de nya stambanorna i södra Sverige saknar idag nödvändiga beslut för genomförande och Länsstyrelsen vill betona att utvecklingen av Arlanda med omkringliggande infrastruktur inte får tränga undan dessa nödvändiga statliga satsningar. I Stockholmsregionens europeiska motsvarigheter, exempelvis Berlin, Hamburg, Paris, Bryssel och London – är höghastighetståg ett självklart komplement till flyget. Snabba och konkurrenskraftiga tågförbindelser till och från Stockholm är väsentligt för att kunna möta klimat- och energiomställningen.

Social hållbarhet

Jämställdhetsmålet i de transportpolitiska målen anger att: *Transport-systemet ska vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov. Arbetsformerna, genomförandet och resultaten av transportpolitiken ska medverka till ett jämställt samhälle.* Rapporten lyfter att det handlar om att med hjälp av mätbara faktorer skapa en tydlig bild av hur förhållanden ser ut idag och dels om att problematisera och granska vilka normer och värderingar som ligger bakom. Vikten av att ta hänsyn till användningen och behov utifrån målgruppsanalyser och hur resurser fördelas utifrån det är avgörande för att svara mot mäns och kvinnors olika behov. Länsstyrelsen menar att en djupare jämställdhetsanalys för att verkligen kunna påvisa behovsskillnader är att föredra. Detta hade med fördel gått att koppla till Agenda 2030-målet mål 5 om *jämställdhet som fokuserar på jämställdhet mellan kvinnor och män som en förutsättning för en hållbar utveckling och att jämställdhet handlar om en rättvis fördelning av makt, inflytande och resurser.*

Rapporten saknar en beskrivning av social hållbarhet i ett bredare perspektiv, där transportsystemet bli mer inkluderande och med målet att tillgodose transportbehovet för människor med olika förutsättningar oavsett kön, ålder, bakgrund, socioekonomisk status eller funktionsnedsättning. Åtgärder i transportsystemet som tillgodoser ett brett antal gruppers transportbehov bidrar till en bättre integrering och delaktighet i samhället. De åtgärder som föreslås (och senare beslutas) behöver därför utvecklas med målet att de blir användbara för så många medborgare som möjligt oavsett funktionsförmåga i enlighet med principen om universell utformning.

Barnkonventionen

Rapportens förslag som förutsätter utökning av flygtrafik och marktransporter till och från Arlanda och föreslår nya bostadsområden genom Arlandaförhandling innebär beslut som berör barn, både direkt och indirekt. I enlighet med artikel 3 i Barnkonventionen ska i alla beslut som rör barn i första hand beakta vad som bedöms vara barnets bästa.

Barn och ungas delaktighet och inflytande är en av grundprinciperna i en sådan bedömning. I avsikten av sådana barnkonsekvensanalyser går det inte att utläsa vilka överväganden som har gjorts i detta hänseende.

Beredskaps- och totalförsvarsperspektiv

Länsstyrelsen delar utredningens förslag att berörda aktörer bör analysera behovet av tillgänglighet och redundans i ett beredskaps- och totalförsvarsperspektiv för luftfart och flygplatser, men att detta behöver ske ur ett nationellt perspektiv snarare än ur ett Stockholmsperspektiv. Utöver nuvarande flyglinjer med Arlanda som nationell och internationell flygnavsfunktion, bör regeringen peka ut samhällsviktiga inrikes flyglinjer även för linjer som behöver fungera i störda förhållanden och ytterst krig. För att säkra rimliga transportalternativ om flygtrafiken skulle upphöra eller kraftigt reduceras på Arlanda flygplats bör Regeringen peka ut ytterligare samhällsviktiga inrikesflyglinjer för allmän trafikplikt. Detta gäller inte minst flygplatser som har förutsättningar för bytespunkt för flera trafikslag. Ett sådant utpekande skulle ge en ökad trygghet för de orter som är beroende av en fungerande flygverksamhet.

Arlandas betydelse för södra Sverige

Utredarens uppdrag var att säkra *tillräcklig flygkapacitet i Stockholmsområdet*. Utredaren påpekar att Arlanda flygplats har en särställning för Sveriges transportsystem och därför måste utvecklas för att möta framtidens behov av en hållbar och effektiv flygtrafik. Länsstyrelsen vill därför slutligen lyfta att den viktigaste flygplatsen för Skåne, såväl för internationella persontransporter som godstransporter, är Copenhagen Airport, som utgör en gemensam trafikknutpunkt för Danmark och södra Sverige. Arlanda bidrar till nationell tillgänglighet. Länsstyrelsen menar därför att det är angeläget med ett bredare nationellt perspektiv i bedömningarna av utvecklingen av flygtransporterna och dess behov av infrastruktur.

De som medverkat i beslutet

Detta yttrande har beslutats av länsöverdirektör Ola Melin med infrastrukturstrateg Lisa Callréus som föredragande. I den slutliga handläggningen har även avdelningschef för samhällsbyggnadsavdelningen Patrik Åkesson deltagit.