



Länsstyrelsen
Norrbotten

Yttrande

1 (9)

Datum
2022-10-28

Ärendebeteckning
341-8713-2022

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

Begäran om yttrande över rapporten Arlanda flygplats - en plan för framtiden

Er beteckning: I2022/01350

Länsstyrelsen har av Infrastrukturdepartementet fått den av regeringen utsedda utredaren Peter Normans betänkande gällande en plan för Arlanda flygplats framtida utveckling med begäran om ett yttrande.

Sammanfattning

Länsstyrelsen är överlag positiv till utredarens olika förslag för att stärka kapaciteten och funktionaliteten vid Arlanda flygplats och anser därmed att den utgör ett bra underlag för kommande och nödvändiga beslut, men vill särskilt lyfta fram nedanstående sammanfattande synpunkter som vidareutvecklas ytterligare genom yttrandet.

- Regeringen måste ta ett långsiktigt helhetsansvar för hela Sveriges tillgänglighet och därmed tillväxtpotentialer. Därför måste kapaciteten och funktionaliteten vid Arlanda flygplats säkerställas så att konkurrenskraftiga, effektiva och snabba flygförbindelser mellan norra Sverige och Arlanda som nationellt och internationellt nav inte äventyras.
- Den kraftfulla och världsledande gröna omställningen i norra Sverige är en nationell angelägenhet som ställer långsiktiga krav på tillgänglighet med bland annat flyg.
- Länsstyrelsen delar utredarens syn att det behövs gott om tid för en eventuell förflyttningsprocess från Bromma flygplats så att aktörerna ges rimliga möjligheter att anpassa sig till nya förutsättningar och därmed minska risken för en försämrad konkurrenssituation och tillgänglighet.
- Länsstyrelsen anser att förberedelserna för en tredje parallell rullbana på Arlanda flygplats måste påbörjas omgående, inte minst med tanke på den mer komplicerade mixen av olika flygplanstyper som en överflyttning av Bromma trafiken skulle innebära.

- Länsstyrelsen instämmer i utredarens uppfattning att åtgärder måste göras för att intensifiera klimatarbetet inom flygsektorn och vi ställer oss positiva till förslaget om att en flygbränslekommission bör tillsättas. Däremot anser vi inte att utredaren i tillräckligt stor utsträckning tagit hänsyn till eller påpekat de målkonflikter som kan uppstå i samband med konkurrensen om biomassan.
- Länsstyrelsen är kritisk till den förenklade bild som utredaren återger gällande de geografiska och demografiska förutsättningarna och anser att denna del av utredningen borde kompletteras.
- Länsstyrelsen ställer sig bakom utredarens förslag om minskade ledtider på Arlanda flygplats och målet om ett ökat kollektivt resande för anslutningsresorna. Det är särskilt viktigt för resor över dagen från norra Sverige och måste vara en självklarhet att åstadkomma oavsett en avveckling av Bromma flygplats eller inte.
- Länsstyrelsen är särskilt positiv till utredarens förslag om att peka ut samhällsviktiga kommersiella flyglinjer där rimliga transportalternativ saknas om flygtrafiken skulle upphöra. Det skulle innebära en grundläggande trygghet för de orter och regioner som är beroende av en fungerande flygverksamhet.
- Länsstyrelsen ser positivt på förslaget om ett samlat område för kommersiellt allmänflyg inklusive samhällsviktigt flyg för att säkerställa att så effektiva förutsättningar som möjligt skapas för den trafiken på Arlanda.
- Länsstyrelsen anser att utredarens förslag om trängselavgifter i peaktider är otydligt och ser risker med att förslaget kommer drabba inrikes resenärer från norra Sverige särskilt hårt utifrån vårt resebehov med flyg. Det är även en brist att utredningen saknar en konsekvensanalys av förslagets effekter för olika resenärsgupper och geografiska områden.

Övergripande synpunkter – En historisk industriell utveckling och norra Sveriges behov av flyg ställer krav på Arlanda flygplats.

Norra Sverige upplever för närvarande en historiskt omfattande industrialisering med mycket stora pågående och aviserade investeringar som till stora delar handlar om en världsledande grön omställning. Exempelvis Northvolts batterifabrik i Skellefteå samt Hybrit-projektet

och H2 Green Steels investeringar för fossilfri stålframställning i Norrbotten. Det handlar sammantaget om investeringar på mer än 1 070 miljarder kronor den kommande 20 års perioden i norra och mellersta Sverige, varav merparten kommer ske i Norrbottens och Västerbottens län. Som ett resultat av dessa planerade investeringar gav regeringen i september 2021 Trafikverket i uppdrag att analysera behovet av åtgärder i transportinfrastrukturen som en del i den långsiktiga transportinfrastrukturplaneringen. Likväl som de historiskt stora investeringsvolymerna inom näringslivet kommer generera ökade och nya godstransporter så kommer ett mycket stort behov finnas av persontransporter. Dessa stora företagsetableringar som verkar på en global marknad kommer att påverka hela samhällsstrukturen påtagligt och för att klara kompetensförsörjningen förutspås att de två nordligaste länen kommer att behöva växa med upp mot 100 000 människor de kommande 20 åren. För att klara en sådan explosionsartad utveckling och ett nödvändigt samhällsbygge som utvecklar en attraktiv region som kan locka arbetskraft att flytta hit kommer effektiva transportmöjligheter med en utbyggd järnvägsinfrastruktur och effektiva flygtransporter vara av avgörande betydelse. Där utöver ökar också exempelvis besöksnäringen, biltestnäringen utvecklas och tenderar att få längre säsonger och en tydlig utveckling av den militära verksamheten med till exempel återetablering av K4 i Arvidsjaur.

Med en yta som motsvarar 25% av landets yta högst upp i Sverige i kombination med avsaknaden av andra alternativa transportmöjligheter med rimliga restider så är flyget därmed av en avgörande betydelse för Norrbottens tillgängligheten till Stockholm och vidare ut i landet och världen och vice versa. Norrbottens flygberonde bekräftas också av den återhämtning som skett på länets fem flygplatser efter nedgången under pandemin. Länets flygplatser har sammantaget landets högsta återhämtning och i princip är samtliga flygplatser åter eller över de passagerarantal som rådde för inrikestrafiken under hösten 2019. Dessutom ska man ha i beaktande det rådande världsläget och signalerna om att vi är på väg in i en lågkonjunktur som rimligen borde dämpat återhämtningen något. I sammanhanget bör också nämnas att flygplatserna och flygtrafiken har en viktig roll för att säkerställa samhällsviktiga funktioner såsom hälso- och sjukvård i länet samt för polis och skogsbrandsbekämpning.

Med denna sammantagna bild av norra Sveriges utveckling och förutsättningar så konstaterar Länsstyrelsen att det kommer ställa stora krav på att kunna resa till och från norra Sverige på ett smidigt sätt och vi är därmed beroende av Arlandas utveckling och flygets omställning för att minska utsläppen av klimatgaser. Även om målet i första hand är en ökad inflyttning till länet för att tillgodose arbetskraft och att resandet

i ökad grad ska ske med kollektivtrafik så kommer flyget vara en viktig del i denna utveckling och fly in fly out är oundvikligt inte minst under byggskedet. Den världsledande gröna omställningen i norra Sverige är en nationell angelägenhet och med det följer också behovet av tillgänglighet med flyg.

Länsstyrelsen vill därför tydligt påtala vikten av att regeringen tar ett långsiktigt helhetsansvar för hela Sveriges tillgänglighet och därmed tillväxtpotentialer. Om en avveckling av Bromma flygplats sker utan att fullt ut säkerställa kapaciteten och funktionaliteten vid Arlanda flygplats så riskerar landet att hamna i ett läge där det inte är möjligt att upprätthålla konkurrenskraftiga, effektiva och snabba flygförbindelser mellan norra Sverige och Arlanda som nationellt och internationellt nav.

Specifika synpunkter på utredningens innehåll och förslag

Bromma flygplats

En mycket avgörande förutsättning för tempot i utvecklingen och behoven av åtgärder på Arlanda flygplats är som utredningen konstaterar framtiden för Bromma flygplats.

Länsstyrelsen har tidigare yttrat sig över Bromma utredningen (Ds 2021:25) men poängterar åter vissa av våra synpunkter därifrån nedan samt kompletterar dessa eftersom dessa två utredningar har en så tydlig koppling till varandra.

En avveckling av Bromma flygplats skulle enligt Länsstyrelsens mening långsiktigt vara positivt för tillgängligheten då det innebär att Arlanda stärks som Sveriges nationella och internationella transportnav. Det skulle innebära ett högre utbud och mindre transfer till anslutningsflyg men även stärka Arlanda som strategisk nod i järnvägssystemet för vidare transporter med tåg. Detta under förutsättning att Arlanda fortsatt har en tillräcklig kapacitet som kan erbjuda attraktiva start- och landningstider under morgon- och eftermiddagarna för såväl kommersiella som upphandlade flyglinjer för att möjliggöra tjänsteresor över dagen samt möjligheten att hinna med anslutningstrafik till övriga landet och till internationella destinationer. Om inte detta är möjligt så är det direkt negativt för tillgängligheten vilket inte minst drabbar näringslivet och besöksnäringen med stora tillkommande kostnader.

Länsstyrelsen vill också poängtera vikten av att beakta den kapacitetsnegativa aspekten av en ökad blandning av trafik på Arlanda som det skulle innebära om Bromma flygplats läggs ner. Att till exempel hantera små elflygplan med helt andra egenskaper än mer traditionella

jetflygplan kommer att ytterligare begränsa kapaciteten då separationen mellan flygplanen behöver öka vid en blandning av olika flygplanstyper.

Därför är det enligt vår mening positivt att denna utredning har en annan grundsyn i sina förslag än Bromma utredningen genom ytterligare tidsutrymme för en eventuell förflyttningsprocess som innebär att aktörerna ges rimliga möjligheter att anpassa sig till nya förutsättningar för att minska risken för en försämrad konkurrenssituation och tillgänglighet.

Även om utredaren inte tar ställning till om en tredje parallell rullbana behöver byggas i nuläget så konstateras att sannolikheten är så pass hög för detta att förberedelserna bör påbörjas omgående med full kraft. Länsstyrelsen instämmer i detta och ser detta som mycket troligt eller rent av självklart om de flyg som idag hanteras på Bromma flygplats ska flyttas över till Arlanda, inte minst med tanke på den mer komplicerade mixen av olika flygplanstyper som detta skulle innebära. Vi kan också konstatera att det redan 2014 var tydligt att det fanns kapacitetsbrister och Länsstyrelsen uttryckte i en skrivelse till regeringen tillsammans med övriga länsstyrelser och regioner i Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland och Jämtland sin oro för att en avveckling av Bromma flygplats skulle ske innan erforderliga investeringar och anpassningar på Arlanda var genomförda.

En utebliven eller för sent utbyggd kapacitet på Arlanda skulle drabba våra företags exportmöjligheter och regionens ekonomiska tillväxt och konkurrenskraft. Det är inte acceptabelt och extra allvarligt i en tid med en pågående kraftfull och världsledande grön omställning i norra Sverige som innebär ett ökat behov av nationella och internationella kontakter.

Flygets klimatpåverkan

Som Länsstyrelsen tidigare konstaterat har flyget en mycket viktig roll att fylla för tillgängligheten från och till norra Sverige för såväl inrikes som utrikes resor. Men samtidigt så orsakar flyget stora utsläpp av klimatpåverkande gaser och i Sveriges klimatmål anges att inrikesflyget ska vara fossilfritt 2030 och som helhet fossilfritt till senast 2045. Länsstyrelsen delar här utredningens uppfattning att åtgärder måste göras för att intensifiera klimatarbetet om dessa målsättningar ska nås.

Länsstyrelsen är därför positiv till förslaget om att en flygbränslekommission tillsätts med uppgift att redovisa konkreta åtgärder samt etappmål för svensk storskalig produktion av fossilfritt flygbränsle för att nå klimatmålen.

Länsstyrelsen anser däremot att utredningen är väl så teknikpositiv i sin bedömning och inte i tillräckligt stor utsträckning tar hänsyn till de

målkonflikter som kan uppstå i samband med konkurrens om biomassa då flera samhällssektorer ska övergå till fossilfria drivmedel.

Färdplanerna för fossilfri konkurrenskraft ”Biostrategi - Fossilfritt Sverige” visar på ett stort behov av bioråvara för att branscherna ska kunna bli klimatneutrala till 2045. Den totala efterfrågan landar på 241 TWh, att jämföra med dagens användning på 158 TWh. Det överstiger också den potential på 185 TWh som det beräknas vara möjligt att ta ut på ett hållbart sätt 2045 utifrån dagens antaganden gällande skogsavverkning, skyddade områden och arealjordbruk (SOU 2020:73).

I uppdraget för denna utredning angavs bland annat att miljö- och klimatkonsekvenserna av utredningens förslag skulle bedömas. Utredaren konstaterar endast att en stor del av förslagen har bäring på klimatfrågan. Länsstyrelsen anser att för att det ska vara möjligt att få en mer korrekt bild avseende på vilket sätt förslagen får konsekvenser för Sveriges möjlighet att nå klimatmålen så bör en mer ingående bedömning av dessa göras.

Geografiska och demografiska förutsättningar

Utredaren konstaterar att Sverige är ett avlångt land med stora avstånd till marknader som är viktiga för svenskt näringsliv och att flyget med Arlanda som nav därmed spelar en mycket viktig roll för bland annat väl fungerande internationella relationer. Överlag instämmer såklart Länsstyrelsen i detta faktum.

Men vi anser att utredningen hade vunnit på att vidga perspektivet något och se framåt gällande bland annat vad elflygets utveckling kan komma att innebära för flygmarknaden som helhet och specifikt för Arlanda. Norra Sverige som är en del av Nordkalotten och Arktis befinner sig i ett mycket hett geopolitiskt område ur många hänseenden. Som vi tidigare lyft fram så pågår mycket stora gröna investeringar i norra Sverige, men detta sker också i våra grannländer Finland och Norge och Nordkalotten har därmed blivit en växande dynamisk affärsregion. Därmed växer också kontakterna och behovet av resande mellan våra grannländer i norr. Ett resande som idag antingen måste ske med långa bilresor eller långa flygresor med många byten via våra Nordiska flygnav i huvudstäderna. Med elflygets utveckling förutspås att denna situation kan komma att förändras genom fler flygförbindelser i öst-västliga relationer.

När det gäller den demografiska utvecklingen så pekar utredningen på att urbaniseringen kommer att fortgå inte minst mot Stockholmsområdet och att Mälardalen som region blir allt viktigare. Samtidigt som glesbygdskommunerna i alla landsändar förutses få en minskad folkmängd och en växande andel äldre.

Länsstyrelsen anser att detta är ett väl så trångsynt sätt att se på framtiden och som bygger på framskrivningar av historiska data. Ser man till utvecklingen under pandemin så kan konstateras att det tvärtom varit det motsatta förhållandet för många befolkningstäta områden. En utveckling som möjligen kan komma att fortsätta i spåren av pandemin med förändrade livsmönster och drivkrafter. Vi har också tydligt i detta yttrande och i tidigare yttranden som exempelvis Bromma utredningen påtalat den gröna omställningen och det bedömda behovet av arbetskraft i norra Sverige, som påtagligt pekar på behovet av det motsatta förhållandet än de som beskrivs i utredningen. I grund och botten handlar detta också om vi ska låta vår planering styras reaktivt av en historisk befolkningsutveckling eller proaktivt mot en önskad utveckling.

Minskade ledtider och ökad kollektivtrafik

Utredaren föreslår att Swedavia bör intensifiera arbetet med att minska ledtiderna och åstadkomma en så kallad ”Brommafiering” innebärande att kunna erbjuda en tidseffektiv ”hela-resan-upplevelse” från det att man klivit av flyget tills man tagit sig till sin anslutningsresa för att nå sin målpunkt. Länsstyrelsen delar denna uppfattning som inte minst är en viktig del i de över dagen resor som sker från bland annat norra Sverige. Vi vill också påtala ett detta arbete måste vara en självklarhet att åstadkomma på Arlanda oavsett en utveckling av Bromma flygplats eller inte.

Likaså är målet om ett utökat kollektivt resande till och från Arlanda på 60% till senast 2030 en viktig del i att åstadkomma tidseffektiv ”hela-resan-upplevelse” och vi välkomnar därför denna ambition. I sammanhanget bör också nämnas att en utökad möjlighet att resa kollektivt är en förutsättning för att även fortsättningsvis kunna nå andra destinationer i vårt land än Stockholm när tendensen inom flyget är färre inrikeslinjer på kortare distanser där järnvägen utgör ett gott alternativ. Arlanda kommer därmed enligt vår mening också bli en allt viktigare nod i järnvägstrafiken.

Allmän trafikplikt för samhällsviktiga inrikes flyglinjer

Länsstyrelsen har under den pågående pandemin kunnat konstatera vikten av våra flygplatser och flyglinjer för samhällets funktion. Under delar av pandemin drabbades våra flygplatser och då särskilt de kommersiellt drivna flyglinjerna av en kraftig neddragning i trafiken och stundtals helt inställda linjer, vilket vållade stora bekymmer. Flygplatserna och den tidtabellslagda trafiken visade sig vara väldigt viktiga för exempelvis personalförsörjningen inom sjukvården, för transporter av mediciner, utrustning med mera.

Därför är Länsstyrelsen särskilt positiv till utredarens förslag att regeringen, utöver nuvarande flyglinjer med allmän trafikplikt, bör peka ut samhällsviktiga kommersiella flyglinjer där rimliga transportalternativ kommer att saknas om flygtrafiken skulle upphöra. Om den kommersiella flygtrafiken på dessa utpekade flyglinjer skulle upphöra eller kraftigt reduceras ska beslut fattas om allmän trafikplikt och ett upphandlingsförfarande inledas. Länsstyrelsen håller med om att ett sådant utpekande skulle ge en grundläggande trygghet för de orter som är beroende av en fungerande flygverksamhet vilket exempelvis gäller för Norrbottens samtliga fem flygplatser.

Kommersiellt allmänflyg och samhällsviktigt flyg

Idag har Bromma flygplats en relativt omfattande verksamhet med kommersiellt allmänflyg och samhällsviktigt flyg samtidigt som denna verksamhet vid Arlanda flygplats är utspridd. Om Bromma flygplats läggs ner finns idag inte heller erforderlig kapacitet avseende uppställningsplatser för denna verksamhet på Arlanda flygplats. Utredaren föreslår därför att denna verksamhet samlas på ett område på Arlanda flygplats oavsett Bromma flygplats avveckling eller inte, för att säkerställa att så effektiva förutsättningar som möjligt skapas. Det är ett förslag som Länsstyrelsen ställer sig bakom då det samhällsviktiga flygets transporter är viktigt för olika samhällsfunktioner och behovet av att snabbt och effektivt komma fram med transporter från landets mer perifera regioner ibland är av avgörande betydelse för till exempel liv och hälsa. Därför är det också viktigt att en god framkomlighet för den vidare marktransporten till och från denna verksamhet på Arlanda säkerställs.

Trängselavgifter i peaktider

Länsstyrelsen noterar utredarens förslag om differentierade och kraftigt höjda trängselavgifterna när Swedavia kan påvisa trängsel i rullbanekapaciteten, i luftrummet, i flygplatsens terminalkapacitet eller uppställningsplatser eller vid en kombination av påverkan på kapaciteten i dessa funktioner. Syftet med detta skulle då vara att utnyttja flygplatsens kapacitet effektivt och undvika spränginvesteringar på grund av extrem koncentration av trafiken till vissa peaktider.

Länsstyrelsen förstår utredarens ambitioner med detta, men ställer sig samtidigt frågande när det samtidigt konstateras att trängselavgifter är ovanliga i världen och att ingen flygplats som infört trängselavgifter i praktiken kunnat påvisa den teoretiska nyttan. Samtidigt som de försök och förslag som genomförts runt om i världen inklusive Sverige har stött på ett stort motstånd.

Länsstyrelsen ställer sig också frågande till om detta skulle drabba flyglinjerna med upphandlad statlig trafik med små passagerarvolymmer extra hårt som ofta har ett behov av att landa och starta i peaktider för att uppfylla de tillgänglighetsperspektiv som är knutet till upphandlingen. Vi ser också en stor risk att det inte minst skulle drabba norra Sveriges passagerare som har ett tydligt behov av många flyg i peaktider för att kunna genomföra över dagen resor till Stockholmsområdet eller för att hinna med tidiga inrikes och utrikes avgångar.

Länsstyrelsen anser att förslaget är otydligt och kan inte se att utredaren har gjort någon som helst konsekvensanalys kring förslagets effekter för resenärer överlag eller skillnader för olika resenärsgupper och geografiska områden. Det är en brist i utredningen enligt vår mening.

Samråd

I beredningen av ärendet har samråd skett med Länsstyrelsen Västerbotten, Region Norrbotten, Region Västerbotten, Norrbottens Handelskammare och Norrbottens kommuner.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Lotta Finstorp med handläggare av transport- och infrastrukturfrågor Jimmy Bystedt som föredragande.

I beredningen av ärendet har även enheterna för Samhällsskydd och beredskap samt Internationalisering och tillväxt samt strateg Mats Lindell vid avdelning Näringsliv deltagit.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.