Sveriges flygplatser i en förändrad omvärld

Flygets betydelse för nationens tillgänglighet och totalförsvar

Betänkande av Statliga flygplats- och Brommautredningen

Stockholm 2026

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2026:60

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéstöd, Regeringskansliet
Omslag: Multiply Solutions
Tryck och remisshantering: Multiply Solutions, Stockholm 2026

ISBN 978-91-525-1615-7 (tryck)
ISBN 978-91-525-1616-4 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Andreas Carlson

Regeringen beslutade den 28 maj 2025 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda och utvärdera statens roll som ägare och förvaltare av flygplatser samt Bromma flygplats funktion (dir. 2025:55).

Den 23 juni 2025 förordnades den tidigare landshövdingen Anders Flanking som särskild utredare i utredningen Statens framtida roll som ägare och förvaltare av flygplatser samt Bromma flygplats funktion (LI 2025:03). Uppdraget gäller från och med den 23 juni 2025 och som längst till och med den 30 september 2026.

Som sekreterare i utredningen anställdes från den 23 juni 2025 enhetschef Johan Holmér och strateg Anders Svensson. Därtill anställdes jurist Johan Nilsson för perioden 1 november 2025 till och med 28 februari 2026 respektive 1 april till 30 juni 2026.

Utredningen har antagit namnet Statliga flygplats- och Brommautredningen. Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Sveriges flygplatser i en förändrad omvärld – Flygets betydelse för nationens tillgänglighet och totalförsvar* (SOU 2026:60). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i september 2026

Anders Flanking

Johan Holmér
Anders Svensson

Innehåll

Sammanfattning **17**

1 Författningsförslag **33**

1.1 Förslag till lag om nationellt och statligt flygplatsutbud 33

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordning (2024:532) om statsbidrag för icke-statliga flygplatser 35

2 Utredningens uppdrag och arbete **39**

2.1 Mitt uppdrag 39

2.2 Avgränsning 40

2.3 Utredningens tidsperspektiv 41

2.4 Arbetsformer, samverkan och dialog med intressenter 41

3 Viktiga utgångspunkter och tidigare utredningar **43**

3.1 Politiska utgångspunkter 43
3.1.1 Transportpolitiken 43
3.1.2 Miljö- och klimatpolitiken 44
3.1.3 Näringspolitiken 45
3.1.4 Totalförsvarspolitiken och samhällets beredskap 46

3.2 Nationell och länsvisa planer för transportsystemet 47
3.2.1 Planeringsprocess och regeringens fastställelsebeslut 47

3.2.2 Nationell trafikslagsövergripande plan för transportinfrastrukturen med koppling till luftfart och flygplatser ... 49

3.3 Andra utredningar och pågående arbeten av relevans ... 52
3.3.1 Flygplatsutredningen I ... 52
3.3.2 Brommasamordningen ... 54
3.3.3 Brommautredningen ... 55
3.3.4 Arlandautredningen ... 58
3.3.5 Flygplatsutredningen II ... 59
3.3.6 Arlandasamordningen ... 62
3.3.7 Utredning att främja tillgången till hållbara, fossilfria och koldioxidsnåla drivmedel för sjöfart och luftfart ... 63

4 Luftfarts- och flygplatssystemets utveckling över tid och dagens situation ... 65

4.1 En översiktlig bild av luftfarts- och flygplatssystemets utveckling över tid ... 65
4.1.1 Luftfarten som nytt transportmedel ... 65
4.1.2 Utveckling i Sverige och politiska ställningstaganden över tid ... 66
4.1.3 Luftfartens utveckling ... 69
4.1.4 Flygplatssystemets utvidgning och avveckling i en militär respektive civil kontext ... 73

4.2 Inflygning till dagens luftfart ... 74
4.2.1 Luftrum och flygtrafiktjänst ... 75

4.3 Inrikes- och utrikes luftfart ... 75
4.3.1 Den globala flygtrafiken ökar ... 75
4.3.2 Flygmarknaden i Sverige ... 77
4.3.3 Inrikesflygets utveckling ... 77
4.3.4 Utrikesflygets utveckling ... 83
4.3.5 Flyglinjer med allmän trafikplikt ... 86
4.3.6 Samhällsviktig luftfart ... 88
4.3.7 Allmänflyg ... 101

4.4 Det svenska flygplatssystemet ... 105
4.4.1 Översiktligt om flygplatssystemet ... 105

4.4.2 Övergripande om regelverk och tillstånd 108
4.4.3 Nationella basutbudet av flygplatser och statens flygplatser 118
4.4.4 Ägarförhållanden 121
4.4.5 Beredskaps-, karantän- och reservflygplatser 122
4.4.6 Gränsövergångsställen 126
4.4.7 Riksintresse för flygplatser 127
4.4.8 Ekonomi och betalningsflöden i flygplatssystemet 135

4.5 Svenskt luftrum 152
4.5.1 Flygningar med instrument- respektive visuellflygregler 152
4.5.2 Svenska flyginformationsregionen 153
4.5.3 Kontrollerat och okontrollerat luftrum 153
4.5.4 Luftrumsklasser och begränsningar 154
4.5.5 Luftrum på flera nivåer 155
4.5.6 UAS-zoner 156
4.5.7 Navigationshjälpmedel och krav på reservlösningar 157
4.5.8 Flygtrafikledning 159
4.5.9 Ansvarsfördelning för svenskt luftrum 162

5 Omvärldsfaktorer av betydelse och internationell benchmarking 165

5.1 En komplex omvärld och krav på flygets omställning 165
5.1.1 Flygmarknad med förändrad efterfrågan 166
5.1.2 Flygets omställning brådskar, men till vilket pris? 167
5.1.3 Omvärldstendenser som verkar mot den fria luftfarten 168

5.2 Är internationella erfarenheter av hur flygplatser organiseras lika den svenska? 170
5.2.1 Varierande ägarstruktur motiverad av både rådighet och nytta 170
5.2.2 Finansieringsmodeller skiljer sig åt 171
5.2.3 Motiven till statlig rådighet är gemensamma 172

6 Luftfartens roll i transportsystemet och framtida trender och prognoser för luftfartens utveckling 173

6.1 Luftfarten betraktat utifrån olika perspektiv 173
6.1.1 De olika hållbarhetsaspekterna och luftfarten 173
6.1.2 Luftfarten och tillgängligheten 175
6.1.3 Luftfarten och klimatet..... 182
6.1.4 Luftfarten och säkerheten 188
6.1.5 Luftfartens konkurrenskraft 190
6.1.6 Luftfart och samhällsekonomi 193

6.2 Framtidens trender och prognoser för luftfartens utveckling..... 201
6.2.1 Nuvarande utveckling av flygtrafiken i Sverige... 202
6.2.2 Prognos..... 206
6.2.3 Viktigaste utvecklingstrender inom luftfarten.... 209

7 Statsstödsregler och andra hänsyn som behöver beaktas..... 211

7.1 Statligt stöd..... 211
7.1.1 Tillåtet statligt stöd..... 215
7.1.2 Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse 219
7.1.3 Överlåtelser av flygplatser på marknadsmässigt sätt..... 223
7.1.4 Stöd till flygplatser utifrån beredskaps- och totalförsvarshänsyn..... 226

7.2 Lagen om offentlig säljverksamhet..... 230
7.2.1 Det nya regelverket..... 230
7.2.2 Generella bedömningar utifrån regelverket..... 231

7.3 Ekonomiska konsekvenser av förslagen i detta kapitel 233

8 Styrmedel och nationellt basutbud av flygplatser..... 235

8.1 Styrmedel som staten kan använda..... 235
8.1.1 Översiktlig introduktion till olika styrmedel..... 235
8.1.2 Statliga styrmedel som kan påverka flygplatsutbudet 236

8.2 Statens styrning av myndigheter, statliga bolag och finansiella förutsättningar 237
8.2.1 Riksdagens och regeringens styrning 237
8.2.2 Statens anslags- och lånefinansiering 238
8.2.3 Den statliga ägarpolicyn 240
8.2.4 Staten som bolagsägare 243

8.3 Statens rådighet över flygplatssystemet 243

8.4 Det nationella utbudet av flygplatser 246
8.4.1 Regeringens beslut avseende det nationella basutbudet 247
8.4.2 Regeringens rådighet över nya ställningstaganden 248
8.4.3 Utvärdering av styrmedlet nationellt basutbud av flygplatser 254

8.5 Flygplatsverksamhet i statlig ägo eller regi 257
8.5.1 Fortifikationsverkets och Försvarsmaktens uppdrag och militära flygplatser i statens regi 258
8.5.2 Swedavia AB:s uppdrag och verksamhet 258
8.5.3 Swedavia AB:s ekonomi och finansiella situation 261
8.5.4 Swedavia AB:s uppdrag och väsentliga samhällsaspekter 267
8.5.5 Min syn på Swedavia AB och de civila flygplatserna 268

8.6 Militära flygplatser 269
8.6.1 Militära flygplatser med civilt certifikat 270
8.6.2 Samverkan militär och civil luftfart och behov av förändrade ansvarsförhållanden 273

8.7 Möjligheter till externt eller breddat ägande i statliga flygplatser 275
8.7.1 Resonemang kring externt ägande 275
8.7.2 Delägande i ett bolag eller i en enskild flygplats 278
8.7.3 Ägarandel har betydelse 280
8.7.4 Utländskt ägande 281
8.7.5 Min samlade bild av läget 282

8.8 Nät av beredskapsflygplatser 283
8.8.1 Dagens förutsättningar 284
8.8.2 Samhällsviktig luftfart 286
8.8.3 Förutsättningarna för dagens system är inte tillräckliga 287
8.8.4 Systemet med beredskapsflygplatser har ett för smalt perspektiv 287
8.8.5 Vidgat synsätt i ett totalförsvarsperspektiv 289
8.8.6 Hur många beredskapsflygplatser behövs? 294
8.8.7 Finansiering av beredskapsflygplatser 297
8.8.8 Förutsättningarna behöver utvecklas 297

8.9 Verksamhet i statlig regi på marknaden för flygledningss- och flygtrafiktjänster 298
8.9.1 Dagens marknad 300
8.9.2 Alternativa vägar att gå 301
8.9.3 EU-rättsligt perspektiv på återreglering 302
8.9.4 LFV bör leverera sina tjänster på fler statliga flygplatser 306

8.10 Statligt stöd och ersättningar till flygplatser 308
8.10.1 Statligt stöd till icke-statliga flygplatser med driftunderskott 308
8.10.2 Statligt stöd till statliga flygplatser med driftsunderskott 311
8.10.3 Krav på organisationsform och redovisningsnorm för att ta del av statligt stöd 317

8.11 Anmälningsplikt inför förändringar som påverkar flygplatsen negativt 330
8.11.1 Dagens situation 331
8.11.2 En plikt bör införas 332

8.12 Kompletterande nät av helikopterflygplatser och low level routes 334

8.13 Samhällsviktiga flyglinjer och beslut om allmän trafikplikt och upphandling av flygtrafik 339
8.13.1 Utvecklingen på inrikesflygmarknaden 340
8.13.2 Aktuell situation och vägar framåt 341

8.14 Utveckling av uppgifter om flygplatssystemets användning 345
8.14.1 Bakgrund 345
8.14.2 Dagens uppgifter och statistik 346
8.14.3 Utveckling av statistiken 347

8.15 Utveckling av internationella flyglinjer för en förbättrad internationell tillgänglighet 348
8.15.1 Översiktligt om nuläget 349
8.15.2 Viktiga intressenter 350
8.15.3 Samverkan och linjeutbud behöver utvecklas 352

8.16 Utveckling av befintliga flygplatser 355

8.17 Utred behovet av ett statligt flygbolag för att bedöma behovet utifrån ett tillgänglighets- och totalförsvarsperspektiv 356

8.18 Forskning och innovation inom luftfartsområdet 359
8.18.1 Åtstramade ramar för forskning och innovation 359
8.18.2 Behov av forskning och innovation inom luftfartsområdet 360

8.19 Färdplan 2045 för fossilfri flygbränsleproduktion och försörjningsberedskap – Nationell SAF-kommission 361
8.19.1 Bakgrund 362
8.19.2 Förslag till uppdrag 362

8.20 Ekonomiska konsekvenser av förslagen i detta kapitel 364

9 Statens roll som ägare och förvaltare av flygplatser 367

9.1 Utgångspunkter för mitt samlade förslag till organisering av svenska flygplatser 367

9.2 Alternativa former för statens ansvarstagande 368
9.2.1 Viktiga perspektiv 368
9.2.2 Analys av alternativa organisationsmodeller 376
9.2.3 Samlade bedömning av analyserade alternativ 386

9.3 Vilka flygplatser bör staten ha ett ansvar för 388
9.3.1 Mina motiv till ökad statlig rådighet 389

9.3.2 Behov av lokal förankring ... 393
9.4 Alternativ till ovanstående resonemang – helstatligt flygplatsägande ... 393
9.5 Kostnadskonsekvenser för staten ... 395
9.6 Finansieringsprinciper ... 395
9.6.1 Kombinerad finansiering av driftstöd till olönsamma men samhällsviktiga flygplatser ... 396
9.6.2 Dual till och single till ... 398
9.7 Övertagande av flygplatser ... 399
9.8 Samlad bild av mitt förslag till organisatorisk lösning ... 403
9.9 Ekonomiska konsekvenser av förslagen i detta kapitel ... 406

10 Bromma flygplats funktion ... 409

10.1 Historisk betraktelse över Bromma flygplats ... 409
10.2 Arrendeavtal rörande Bromma flygplats ... 409
10.2.1 Tidigare avtal ... 410
10.2.2 2007 års avtal om förlängning av upplåtelsen ... 413
10.3 Stockholm stads inställning till Bromma flygplats och planer för framtiden ... 418
10.3.1 Min bild av stadens inställning ... 418
10.3.2 Samlad bedömning av stadens inställning ... 421
10.4 Bromma flygplats betydelse och roll för totalförsvarets ändrade behov ... 422
10.5 Möjligheter att använda Bromma flygplats i luftfartens omställningsarbete och att göra Bromma till en livskraftig flygplats ... 425
10.5.1 Bromma flygplats situation i dag ... 426
10.5.2 Bromma flygplats roll ... 428
10.5.3 Utvecklingsmöjligheter för flygplatsen ... 431
10.6 Swedavias förutsättningar att hålla Bromma flygplats i drift och samtidigt stärka Arlanda flygplats konkurrenskraft ... 437
10.6.1 Bromma flygplats ... 438

10.6.2 Arlanda flygplats ... 439

10.7 Säkerställande av ett säkert luftrum över Stockholm ... 440
10.7.1 Behov av ett säkert luftrum över Stockholm ... 441
10.7.2 Kontrollzon vid Bromma flygplats ... 441
10.7.3 Förutsättningar för luftrummet vid Bromma flygplats ... 442
10.7.4 Vad händer med Stockholm TMA? ... 446
10.7.5 Kostnader ... 448
10.7.6 Alternativa åtgärder ... 449
10.7.7 Min samlade bild ... 452

10.8 Möjligheter till alternativt ägandeskap för Bromma flygplats ... 453
10.8.1 Förutsättningar för ägarbyte av en flygplats ... 453
10.8.2 Förutsättningar enligt arrendeavtalet ... 454

10.9 Marksanering vid en avveckling ... 456
10.9.1 De legala och avtalsmässiga förutsättningarna ... 456
10.9.2 Historiska miljöskulder ... 459
10.9.3 Bedömningar i tidigare utredning ... 460
10.9.4 Genomförda provtagningar och analyser vid Bromma flygplats ... 461
10.9.5 Process för att miljösanera Bromma flygplats ... 463
10.9.6 Min samlade bedömning ... 463

10.10 Fortsatt process för Bromma flygplats vid olika scenarier ... 464
10.10.1 Alternativa utvecklingsvägar ... 465
10.10.2 Avveckling i förtid ... 466
10.10.3 Fortsatt flygplatsverksamhet efter 2038 ... 467
10.10.4 Kontrollstation senast år 2033 ... 469

10.11 Ekonomiska konsekvenser av förslagen i detta kapitel ... 470

11 Flygets konkurrenskraft ... 471

11.1 Möjlighet att utveckla intermodala resor och transporter där luftfarten är en del av helheten ... 472

11.2 Flygets absoluta konkurrensfördelar ... 475

11.3 Flygets utmaningar för att stärka konkurrenskraften ... 477

12 Luftfart och flygplatser i ett totalförsvarsperspektiv 479

12.1 Totalförsvaret är en vital del i mitt uppdrag 480

12.2 Kort historisk tillbakablick 480

12.3 Totalförsvarets mål 481

12.4 Begreppet totalförsvar 482

12.5 Totalförsvarets övergripande struktur i Sverige 483
12.5.1 Det civila försvaret 483
12.5.2 Det militära försvaret 484

12.6 Flygplatsernas roll i totalförsvaret 484

12.7 Strategisk betydelse och geografisk placering 485

12.8 Flygplatser som infrastruktur vid militär mobilitet 487

12.9 Finansiering av totalförsvarsflygplatser 488

12.10 Mina förslags bidrag till totalförsvarets styrka 488

13 Konsekvensanalys 491

13.1 Påverkan på möjligheter att uppfylla de transport-, miljö- och klimatpolitiska målen 491

13.2 Påverkan på kostnader eller intäkter för staten, kommuner, regioner, företag och enskilda 495

13.3 Samhällsekonomiska konsekvenser 500

13.4 Påverkan på regler 502

13.5 Bedömning av konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv 504

13.6 Bedömning av konsekvenser för totalförsvaret 505

13.7 Bedömning om inskränkning av det kommunala självstyret 506

14 Författningskommentar 509

14.1 Förslaget till lag om nationellt och statligt flygplatsutbud 509

14.2 Förslaget till förordning om ändring i förordning (2024:532) om statsbidrag för icke-statliga flygplatser 513

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2025:55 517

Bilaga 2 Dialog med intressenter 527

Bilaga 3 Referensförteckning 531

Bilaga 4 Flygplatskort till Flankingutredningen 541

Bilaga 5 Internationell benchmarking av flygplatsoperatörer..... 585

Bilaga 6 Redovisningsmässiga aspekter av statlig finansiering av flygplatser..... 641

Sammanfattning

Uppdraget och utredningens utgångspunkter

I uppdraget har ingått att utreda och utvärdera statens roll som ägare och förvaltare av flygplatser, det nuvarande nationella basutbudet av flygplatser samt Bromma flygplats funktion. Bakgrunden till regeringens uppdrag är bland annat det minskade inrikesresandet med flyg och hur det har påverkat Swedavia AB:s ekonomiska förutsättningar, de ändrade behoven för totalförsvaret med anledning av det försämrade omvärldsläget och Natointrädet samt att Bromma flygplats tappat en majoritet av sin trafik.

Under genomförande av uppdraget har dialog förts med Swedavia AB, flera nationella myndigheter så som Försvarsmakten, LFV, Myndigheten för civilt försvar, Trafikverket och Transportstyrelsen, länsstyrelser, kommunala och regionala företrädare samt med aktörer i branschen och inom näringslivet.

Luftfarten har en betydande roll att spela i transportsystemet

Luftfarten har en betydande roll i transportsystemet för framför allt snabba resor och transporter över långa avstånd. Luftfarten är en viktig komponent för att skapa tillväxt i olika delar av landet, utjämna regionala skillnader och förutsättningar, bidra till ekonomisk och social hållbarhet och den nationella sammanhållningen i hela landet. Det är viktigt att se luftfartens roll långsiktigt, både utifrån ett tillgänglighets- som totalförsvarsperspektiv.

Luftfarten är en viktig del av den samlade transportförsörjningen och behöver samverka väl med övriga trafikslag och därigenom bidra till en fungerande länk i ett ”hela resan/transport-perspektiv”. Detta

samtidigt som konkurrensen inom såväl luftfarten som mellan olika transportalternativ kan bidra till utveckling av transporttjänster och effektivitet.

Totalförsvarsperspektivet behöver beaktas och flygplatssystemet bör dimensioneras med hänsyn till det värsta av scenarier

Det övergripande målet för totalförsvaret är att ha förmågan att försvara Sverige och vår befolkning mot väpnat angrepp, hävda vårt lands självständighet, suveränitet och territoriella integritet samt medverka till försvaret av allierade. Verksamheten inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet och i enlighet med Sveriges åtaganden som medlem i Nato.

Sverige är en del av Nato och försvaret börjar vid Natos yttre gräns. Vid angrepp mot alliansen ska Sverige ta emot, transportera och basera alliansens trupp och materiel på svenskt territorium. Värdlandsstödet innebär att hela samhället bidrar med allt från logistik till sjukvård. Totalförsvaret ska rustas för att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige eller våra allierade. Utgångspunkten är att Sverige och luftfarts- och flygplatssystemet ska klara av hybrida hot, värdlandsstöd, begränsat anfall mot norra Sverige, anfall mot Gotland, fjärrangrepp, förstärkning av alliansens norra flank och förstärkning av alliansen i Baltikum. Förmågan måste vara att kunna verka här och nu för att kunna agera avskräckande redan i fredstid.

Möjligheten till transporter och användning av flygplatser är av stor betydelse för samhällsviktig verksamhet i fred, kris, höjd beredskap och krig. Beroende på skede kan olika prioriteringar behöva göras. I grunden behöver transportsystemet och flygplatssystemet kännetecknas av robusthet, redundans och resiliens.

Statens rådighet behöver säkerställas – inte minst utifrån ett totalförsvarsperspektiv

I tider av ekonomiska utmaningar och en orolig värld är det viktigt att säkerställa vissa funktioner, bland annat flygplatser och flygtrafikledning. Flygplatser är att se som kritisk infrastruktur. Staten har en roll att spela inom luftfarts- och flygplatssystemet och behöver säkerställa rådigheten och en tillräcklig kontroll över de flygplatser som är viktiga i ett nationellt perspektiv, utifrån såväl ett tillgänglighets- som totalförsvarsperspektiv.

En ökad statlig rådighet kan genomföras på flera olika sätt genom exempelvis författning, ägande, kontroll över förvaltning och drift, statliga bidrag, avtal etcetera. För de i ett nationellt perspektiv mest betydelsefulla flygplatserna bör ett ägande och i förekommande fall statligt övertagande prioriteras, vilket kan kombineras med användning av andra styrmedel.

Luftfarten behöver bli långsiktigt hållbar samtidigt som flera andra mål hanteras parallellt

Luftfarten behöver, precis som transportsystemet i övrigt, bli långsiktigt hållbar. Det är viktigt att se hållbarhet utifrån ett brett perspektiv och beakta såväl miljömässig, social som ekonomisk hållbarhet. Inget trafikslag bör uteslutas på förhand, utan val av transportmedel bör utgå från medborgares, näringslivets och det offentligas behov utifrån flera perspektiv.

Det finns samtidigt behov av att vidta åtgärder för att ställa om luftfarten så att dess klimatpåverkan minskar och att luftfarten kan bidra till målet om nettonollutsläpp. Det finns även behov av att vidta åtgärder för att luftfarten och flygplatssystemet ska vara ekonomiskt hållbart över tid.

Statens inriktning bör vara att säkerställa ett nätverk av flygplatser för olika samhällsskeden, samtidigt som flygplatser som exempelvis Arlanda och Landvetter bör ges goda förutsättningar att på kommersiell grund utveckla sin verksamhet och infrastruktur. En sådan inriktning stödjer flygplatssystemets bidrag till utveckling av nationell och internationell tillgänglighet och ökad totalförsvarsförmåga.

Den bidrar också till en ekonomisk stabilitet för att klara av omställningen till fossilfrihet och minskat klimatavtryck.

En omvärld som bidrar med många utmaningar

En komplex omvärld ställer krav på luftfartens utveckling utifrån flera olika perspektiv. Luftfarten har minst tre väsentliga omställningar att klara av: en förändrad efterfrågan, omställning till fossilfrihet och minskat klimatavtryck och att klara av den säkerhetspolitiska omställningen. Detta innebär betydande utmaningar för luftfarten internationellt och i Sverige.

Trender och prognoser

Faktorer som kan få påverkan på luftfartens framtida utveckling är tillgången till arbetskraft, tillgången till hållbart flygbränsle, förseningar vid leverans av nya flygplan, luftrumskapacitet, kapacitetsproblem vid större navflygplatser, klimatförändringar samt IT och cybersäkerhet.

Trafikverket har justerat ned prognosen för inrikestrafiken, som numera förväntas uppgå till 6 miljoner passagerare år 2045. Den långsiktiga prognosen för utrikestrafiken innebär en årlig tillväxt på knappt 1,7 procent.

Ändring av statsstödsregler ger nya möjligheter

Det finns i huvudsak tre vägar att få offentlig finansiering av flygplatsverksamhet (ekonomisk verksamhet). Det är stöd enligt den allmänna gruppundantagsförordningen (GBER), tjänst av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI) eller en individuell prövning av EU-kommissionen efter anmälan.

SGEI-förordnande i kombination med nyttjande av gruppundantaget skulle kunna ge en robust lösning för framtiden.

Staten behöver en ökad rådighet över flygplatssystemet

Luftfarten och flygplatssystemet har stora utmaningar, bland annat ekonomiska. Det riskerar att påverka nationella intressen negativt. Det finns behov av en ökad statlig rådighet och kontroll över flygplatssystemet. Staten har tillgång till flera styrmedel redan i dag, varav vissa bör fortsatt användas, andra utvecklas och nya tillkomma.

Jag bedömer att Swedavia AB bedriver en effektiv och ändamålsenlig verksamhet utifrån de förutsättningar som gäller. Jag anser att Swedavia ska vara en central del av den framtida organiseringen av det svenska flygplatssystemet.

Det finns både för- och nackdelar med ett externt eller breddat ägande i statliga flygplatser. Externa delägare kan bidra med kompetens, erfarenheter och investeringskapital. Jag ser dock en risk för målkonflikter. I dagsläget ser jag därför inte skäl för staten att sälja andelar i vare sig Swedavia AB eller i enskilda flygplatser inom Swedavia.

Jag föreslår ett flertal åtgärder som jag anser bidrar till bland annat ökad statlig rådighet över flygplatssystemet, förbättrad tillgänglighet för medborgare och näringsliv samt förbättrade förutsättningar för totalförsvaret.

Åtgärder som bidrar till ökad statlig rådighet, förbättrad tillgänglighet och bättre förutsättningar för totalförsvaret

Jag föreslår bland annat följande åtgärder för att åstadkomma en ökad statlig rådighet och kontroll över flygplatssystemet. Åtgärderna bidrar till en förbättrad tillgänglighet för medborgare, näringsliv och samhällsviktig verksamhet, bättre förutsättningar för totalförsvaret och bidrar till att lägga en bättre grund för klimatomställning inom luftfarten.

- Det nationella basutbudet av flygplatser bör utgå och ersättas av ett nationellt respektive statligt flygplatsutbud.
- Staten bör ta över ägandet och ansvaret för drift och förvaltning för nio icke-statliga flygplatser. Staten bör inleda en förhandlingsprocess med ägarna till de flygplatser som berörs.

- Den internationella konkurrenskraften bör utvecklas vid Arlanda och Landvetters flygplats, och flygplatserna bör därför ges bättre förutsättningar att genomföra investeringar.
- Fortifikationsverket och Försvarsmakten bör ta över ansvaret för Visby flygplats, på motsvarande sätt som gäller för Ronneby flygplats. Swedavia AB bör fortsatt vara ansvarig för den civila luftfarten.
- Kontrollstation bör inrättas för Bromma flygplats år 2033.
- Dagens nät av 27 beredskapsflygplatser bör fortsatt gälla. Avtal om beredskap bör dock tecknas med längre framförhållning, gälla för en längre tidsperiod om tre till fem år samt i större utsträckning möta totalförsvarets behov.
- LFV bör utföra flygtrafikledning vid alla statliga flygplatser, inklusive de flygplatser som föreslås övergå till statlig ägo och förvaltning. Regeringen bör därutöver pröva om denna marknad bör återregleras helt eller i vissa delar.
- Statligt stöd bör ges till både statliga och icke-statliga flygplatser.
- En anmälningsplikt bör införas avseende förändringar som bland annat påverkar en flygplats användbarhet negativt.
- Ett kompletterande nät av helikopterflygplatser bör införas. Ett statligt stöd bör införas som stödjer detta.
- Samhällsviktiga flyglinjer, beslut om allmän trafikplikt och upphandling av flygtrafik behöver utvidgas jämfört med i dag och anslagsmedel behöver säkras för trafikavtalen.
- Insatser bör göras för en förbättrad internationell tillgänglighet. Bland annat bör en nationell linjeutvecklingsstrategi utarbetas.
- Behovet av etablering av ett statligt flygbolag bör utredas utifrån ett tillgänglighets- och totalförsvarsperspektiv.
- Fossilfri flygbränsleproduktion och försörjningsberedskap behöver utvecklas.

Nationellt och statligt flygplatsutbud bör införas

Det nationella basutbudet av flygplatser bör utgå och ersättas av ett nationellt respektive statligt flygplatsutbud. Syftet med det nationella flygplatsutbudet är att säkerställa att det finns ett nätverk av flygplatser som ska utgöra grunden i ett effektivt och långsiktigt hållbart flygtransportsystem. Detta flygplatsutbud omfattar flygplatser med en eller flera instrumentbanor, både statliga och icke-statliga flygplatser samt begränsar sig till flygplatser som bedriver civil trafik eller delad användning med flygtrafik för civilt och militärt bruk. Det berör ett fyrtiotal flygplatser.

Det statliga flygplatsutbudet bör utgöra stommen i ett effektivt och långsiktigt hållbart flygtransportsystem. Det statliga flygplatsutbudet säkerställer en grundläggande interregional och internationell tillgänglighet i hela landet. Detta utbud får endast omfatta flygplatser som ingår i det nationella flygplatsutbudet och som ägs av staten eller ett statligt bolag.

Detta bör regleras i lag enligt mitt förslag, och därmed förankras denna inriktning med riksdagen.

Staten bör ta över flera icke-statliga flygplatser

Swedavia AB äger eller förvaltar och driver tio flygplatser. Därtill ansvarar Fortifikationsverket och Försvarsmakten för ett antal militära flygplatser. Statens rådighet behöver dock utökas bland annat genom utvidgat statligt ägande av flygplatser. Staten bör ta över nio icke-statliga flygplatser och därmed gå från dagens tio till 19 flygplatser för användande av flygtrafik för civilt och militärt bruk. Utöver de tio befintliga flygplatser som ingår i dagens nationella basutbud av flygplatser (Kiruna, Luleå, Umeå, Östersund, Arlanda, Bromma, Göteborg, Visby, Ronneby och Malmö flygplatser) bör även följande flygplatser övergå i statlig ägo, förvaltning och drift:

- Arvidsjaur
- Gällivare
- Halmstad
- Jönköping

- Kalmar
- Skellefteå
- Stockholm Skavsta
- Sundsvall
- Örebro

Det statliga ägandet av dessa bör inrymmas i ett vidareutvecklat Swedavia AB, antingen i en ”holding-konstruktion” med två dotterbolag (ett bolag med lönsamma flygplatser och ett bolag med olönsamma flygplatser) eller i en liknande struktur som i dag med alla flygplatser i ett bolag.

Swedavia bör ges bättre finansiella förutsättningar för att utveckla sina flygplatser. Därför bör bolaget avlastas vad gäller driftsunderskott för de ”olönsamma” flygplatserna.

Det bör säkerställas att det finns lokala flygplatsråd vid samtliga statliga flygplatser, inklusive de som staten tar över. Det bidrar till förankring, delaktighet och engagemang lokalt för flygplatsens utveckling och hur flygplatsen kan bidra i regional utveckling och tillväxt.

Övertagande av nio flygplatser bör förankras med riksdagen.

Konkurrenskraften för Arlanda och Landvetters flygplatser bör stärkas

Arlanda, Landvetter och Köpenhamns flygplatser är viktiga för tillgängligheten till internationella destinationer för svenska medborgare och näringsliv.

Arlanda flygplats är Sveriges enda flygplatsnav med stor tillgänglighet till både nationella och internationella destinationer. Det är särskilt viktigt att Arlanda flygplats stärks som nod och destination och att tillgängligheten till och från flygplatsen stärks för att öka Arlanda flygplats attraktivitet.

Arlanda och Landvetters flygplatser bör ges goda förutsättningar för att utveckla sina verksamheter och infrastruktur. Flygplatserna bör därför ges bättre förutsättningar att finansiera nödvändiga inve-

steringar som stärker flygplatsernas konkurrenskraft och möjlighet att bidra till ökad tillgänglighet.

Visby flygplats bör få ett annat ägande

Omvärldssituationen och det försämrade säkerhetsläget innebär att Försvarsmakten behöver ges utvecklade möjligheter. Fortifikationsverket och Försvarsmakten bör därför ta över ägandet och förvaltningsansvaret av Visby flygplats, på motsvarande sätt som gäller för Ronneby flygplats. Det ger Försvarsmakten en ökad rådighet över flygplatsen och dess närområde. Swedavia AB bör dock fortsatt vara ansvarig för den civila luftfarten vid flygstationen vid flygplatsen.

Regeringen bör ta ställning för detta förslag och förankra ställningstagandet med riksdagen.

Kontrollstation bör inrättas för Bromma flygplats

Stockholm stad har med framförhållning signalerat att arrendeavtalet rörande Bromma flygplats inte kommer att förlängas. Jag ser trots det tre alternativa vägar för flygplatsen: 1) flygplatsverksamheten upphör vid arrendetidens slut (2038), 2) flygplatsverksamheten upphör i förtid innan 2038 eller 3) flygplatsverksamheten fortsätter även efter 2038 efter förhandling mellan staten och Stockholm stad alternativt efter ett expropprieringsförfarande.

Flygplatsverksamheten vid Bromma har minskat i omfattning. Även om flygtrafiken för närvarande visar på en uppåtgående trend finns stora utmaningar. Det är både för tidigt och felaktigt tillfälle att ta ställning till framtiden för flygplatsen. Det finns möjligheter för en fortsatt positiv utveckling.

Staten bör därför genomföra en kontrollstation senast år 2033 och i samband med denna pröva flygplatsens framtid. Vid denna kontrollstation bör en utvärdering göras i förhållande till trafikutveckling, marknads- och samhällsbehov och ekonomiska förutsättningar.

Ett alternativt ägandeskap rörande Bromma flygplats är tveksamt. Ett övertagande behöver vara förenligt med EU:s statsstödsregelverk och flygplatsverksamheten behöver enligt min bedömning bedrivas med lönsamhet för det fallet att passagerarvolymen

överstiger 500 000 passagerare. Dessa omständigheter omöjliggör detta enligt min uppfattning.

Det är möjligt att ha ett kontrollerat luftrum över Stockholm för det fallet en avveckling av Bromma flygplats skulle bli aktuellt. Samhällsnyttan med en sådan åtgärd är dock tveksam.

Undantag från lagen (2026:578) om offentlig säljverksamhet

Lagen (2026:578) är betydligt mer långtgående än de tidigare reglerna i konkurrenslagen. Det kommer innebära en administrativ börda för offentligt ägda flygplatser. Jag bedömer att denna lagstiftning inte är effektiv och ändamålsenlig vad gäller offentligägd flygplatsverksamhet. Jag föreslår därför att offentligägda flygplatser ska undantas från lagen och dess tillämpningsområde.

Nätet av beredskapsflygplatser bör utvecklas

Dagens nät med 27 beredskapsflygplatser bör bestå, men ges mer långsiktiga förutsättningar. Avtal om beredskap bör tecknas med längre framförhållning och avtalsperioden bör vara längre, förslagsvis tre till fem år. Därtill bör totalförsvarets behov fångas i större utsträckning. Beredskapsflygplatserna bör även kunna möta de behov som totalförsvaret har vid större samhällskriser och vid situationer som liknar höjd beredskap och krig, innan regeringen fattat formella beslut som innebär att Sverige befinner sig i ett nytt skede. Regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att utveckla avtalsinnehållet avseende överenskommelser om beredskap.

Regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att tillsammans med andra totalförsvarsmyndigheter genomföra en analys och ta fram förslag till krav på framtida beredskapsflygplatser utifrån ett totalförsvarsperspektiv och för alla beredskapsskeden.

LFV bör ges ett större ansvar

LFV utför i dag flygtrafikledning vid de statliga flygplatserna samt vid någon flygplats därutöver. På marknaden i övrigt finns leverantörer som ACR och SDATS. Jag bedömer att dagens marknad med delvis konkurrens kan ifrågasättas utifrån ett effektivitets-, säkerhets- och utvecklingsperspektiv. I rådande säkerhetspolitiska situation, med bland annat fler incidenter kring det svenska luftrummet, ser jag behov av en ökad statlig kontroll utifrån ett nationellt säkerhets- och totalförsvarsperspektiv.

LFV bör fortsatt utföra flygtrafikledning vid alla statliga flygplatser, inklusive de flygplatser som föreslås övergå till statlig ägo och förvaltning. LFV:s övertagande av verksamhet bör anpassas till det statliga övertagandet av flygplatser samt hänsyn bör tas till gällande avtal med nuvarande leverantörer. Regeringen bör därutöver pröva om denna marknad bör återregleras helt eller i vissa delar.

Regeringen bör ge LFV i uppdrag att analysera förutsättningarna för ett övertagande av verksamheten vid berörda nio flygplatser samt ta fram förslag till handlingsplan för de åtgärder som behöver vidtas för att få till en smidig förvärvs- och övertagande process.

Statligt stöd bör ges till statliga och icke statliga flygplatser

De statliga och icke statliga flygplatserna har en viktig roll i ett tillgänglighets- och totalförsvarsperspektiv. Med rådande omvärldsförutsättningar har de en än viktigare roll att spela och det är viktigt att säkerställa flygplatsernas ekonomi.

Med planerade förändringar i gruppundantaget (GBER) kommer fler flygplatser att kunna ges statligt stöd. De icke-statliga flygplatserna bör ges samma möjligheter till stöd även framgent. Stödet föreslås uppgå till 75 procent av det årliga driftunderskottet.

Statligt stöd bör även införas till statliga flygplatser som drivs med underskott. Stödet till dessa flygplatser föreslås uppgå till 100 procent av det årliga driftunderskottet.

Mitt förslag innebär att fler flygplatser bör ges statligt stöd och vissa av flygplatserna bör därtill få ett högre stöd. För att möjliggöra dessa stödnivåer behöver anslaget för statligt stöd utökas.

Beroende på anslagsutrymme bör bidraget till de statliga flygplatserna tilldelas först. Det kvarvarande anslagsutrymmet bör därefter fördelas på de icke-statliga flygplatserna.

För att beslut om fördelning av statligt stöd ska bli så rättvist, transparent, effektivt och ändamålsenligt som möjligt, bör endast civila flygplatser i bolagsform och som tillämpar K3-regelverket som lägsta standardnivå för sin redovisning ges möjlighet att få statligt stöd. Trafikverket bör även ges möjlighet att ställa kompletterande krav på ekonomiska nyckeltal och ytterligare information.

En anmälningsplikt införs för förändringar som påverkar flygplatsens användbarhet negativt

Staten bör ges ökad rådighet inför vissa beslut kring flygplatser. I dagsläget kan framtiden för en flygplats avgöras i exempelvis kommunfullmäktige, trots att flygplatsen är av nationellt intresse. Det är inte rimligt.

Den som äger en flygplats som ingår i det nationella flygplatsutbudet bör därför anmäla till regeringen eller den myndighet regeringen utser, en avsikt om att vidta åtgärder som avveckling av flygplatsens instrumentbana, nedläggning eller överlåtelse av flygplatsen eller annan åtgärd som väsentligt försämrar flygplatsens användbarhet. Anmälan ska göras senast 12 månader före tidpunkt för beslut om åtgärden. Denna anmälningsplikt bör regleras i lag.

Ett kompletterande nät av helikopterflygplatser

Det nationella flygplatsutbudet och utpekade beredskapsflygplatser bör kompletteras med ett nät av helikopterflygplatser för att öka tillgängligheten för samhällsviktig luftfart. Dessa helikopterflygplatser bör vara möjliga att använda även vid dåligt väder, dygnet runt alla årets dagar.

Ett nät med helikopterflygplatser med PinS-procedurer bör etableras. Vid dessa platser bör det finnas tillgång till bränsle.

Ett statligt stöd bör inrättas för att stödja etablering och utbyggnad av sådana platser, inklusive utveckling av befintliga helikopterflygplatser. Även drift av dessa platser skulle kunna omfattas av en

stödordning. Likaså kan det finnas skäl att även omfamna ett nät av low level routes (LLR) i ett sådant system. Trafikverket bör ges ansvaret för hantering av stödsystemet.

Samhällsviktiga flyglinjer, beslut om allmän trafikplikt och upphandling av flygtrafik behöver utvidgas

Inrikesflygets utveckling och risk för en försämrad tillgänglighet för medborgare och näringsliv innebär att staten behöver agera mer aktivt inom området. Utan dessa flyglinjer finns en betydande risk att regioner avskärmas och att Sverige inte kan hållas ihop som land.

Beslut om anslag för trafikavtal bör flyttas över till planerings- och finansieringsprocessen för den 12-åriga nationella planen för transportinfrastruktur för att skapa en ökad långsiktighet.

Anslaget för trafikavtal behöver höjas för att säkerställa att samtliga dagens trafikavtal med allmän trafikplikt kan vidmakthållas inför kommande trafikavtalsperiod 2027–2031. Det gäller flyglinjerna:

- Pajala-Luleå
- Östersund-Umeå
- Gällivare-Arlanda
- Arvidsjaur-Arlanda
- Lycksele-Arlanda
- Hemavan-Arlanda
- Vilhelmina-Arlanda
- Sveg-Arlanda
- Kramfors-Arlanda
- Mora-Arlanda
- Hagfors-Arlanda
- Torsby-Arlanda

Därtill bör regeringen peka ut flera samhällsviktiga inrikes flyglinjer och fatta beslut om allmän trafikplikt, med krav på en grundläggande tillgänglighet om den kommersiella flygtrafiken upphör eller kraftigt reduceras. Det gäller flyglinjerna:

- Kalmar-Arlanda
- Visby-Arlanda
- Umeå-Arlanda
- Östersund-Arlanda
- Skellefteå-Arlanda
- Luleå-Arlanda
- Kiruna-Arlanda

Statistik om flygplatssystemets användning bör utvecklas

Användningen av flygplatssystemet är under omvandling. Dagens statistik fångar inte alla nödvändiga perspektiv, exempelvis samhällsviktig luftfart. Transportstyrelsen bör därför få i uppdrag att analysera och utreda vilka åtgärdsbehov som finns för att förbättra kvaliteten i lämnade uppgifter och utveckling av uppgifter om flygplatsernas användning.

Insatser för förbättrad internationell tillgänglighet

Samverkan mellan staten, regioner och näringslivet behöver utvecklas bland annat när det gäller arbetet för en förbättrad internationell tillgänglighet. Regeringen bör initiera bildandet av en grupp eller nätverk som ska verka för förbättrad internationell tillgänglighet. En nationell linjeutvecklingsstrategi bör tas fram inom ramen för detta arbete. Business Sweden och Visit Sweden bör bland annat ges i uppdrag att verka för förbättrad internationell tillgänglighet tillsammans med andra aktörer.

Utred behovet av ett statligt flygbolag utifrån ett tillgänglighet- och totalförsvarsperspektiv

Konkurrensen på marknaden för mindre regionala flyglinjer är svag. Flygplansflottan som används i upphandlad flygtrafik med allmän trafikplikt är ålderstigen. Ett statligt eller statligt kontrollerat regionalflygbolag skulle själv kunna flyga eller vara underleverantör av en regional flygplansflotta där driften upphandlas. Det skulle kunna säkerställa kapacitet, tillgänglighet och underlätta övergång till en fossilfri flotta. Regeringen bör låta utreda behovet av ett statligt flygbolag respektive behovet av statligt ägd flygplanskapacitet.

En färdplan för fossilfri flygbränsleproduktion och försörjningsberedskap

En nationell SAF-kommission bör tillsättas med uppdrag att ta fram en handlingsplan för att etablera Sverige som ledande producent av hållbara flygbränslen och elektrobränslen i Europa.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om nationellt och statligt flygplatsutbud

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om nationellt och statligt flygplatsutbud och om en anmälningsplikt för den som äger en flygplats som ingår i flygplatsutbudet. Bestämmelserna syftar till att säkerställa att det finns ett nätverk av flygplatser som ska utgöra grunden i ett effektivt och långsiktigt hållbart flygtransportsystem.

Ord och uttryck i lagen

2 § I lagen avses med

flygplats: ett mark- eller vattenområde, som helt eller delvis har inrättats så att luftfartyg ska kunna ankomma, avgå samt röra sig på marken eller vattnet,

instrumentbana: en bana avsedd för luftfartyg som använder instrumentinflygningsprocedurer, en bana för icke-precisionsinflygning eller en bana för precisionsinflygning kategori I-III.

nationellt flygplatsutbud: svenska flygplatser med en eller flera instrumentbanor, dock ej flygplatser för enbart militär användning.

Statligt flygplatsutbud

3 § Det statliga flygplatsutbudet ska säkerställa en grundläggande interregional och internationell tillgänglighet i hela landet utifrån ett transport- och försvarspolitiskt perspektiv. Det får endast omfatta flygplatser som ingår i det nationella flygplatsutbudet och som ägs av staten eller ett statligt bolag.

4 § Regeringen får meddela föreskrifter om vilka flygplatser som ska ingå i det statliga flygplatsutbudet.

Anmälningsplikt för flygplatsägare

5 § Den som äger en flygplats som ingår i det nationella flygplatsutbudet ska till regeringen eller den myndighet som regeringen utser, anmäla en avsikt om någon av följande åtgärder ska vidtas:

1. avveckling av flygplatsens instrumentbana,
2. nedläggning, avinrättning eller överlåtelse av flygplatsen, eller
3. annan åtgärd som väsentligt försämrar flygplatsens användbarhet.

Anmälan ska göras senast 12 månader före tidpunkt för beslut om åtgärden.

6 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas med anledning av anmälan enligt 5 §.

Regeringens godkännande krävs vid åtgärder i det statliga flygplatsutbudet

7 § Om en flygplats ingår i det statliga flygplatsutbudet får inte någon av de åtgärder som avses i 5 § första stycket vidtas utan regeringens godkännande.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2027.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordning (2024:532) om statsbidrag för icke-statliga flygplatser

Härigenom föreskrivs att det i förordning (2024:532) om statsbidrag för icke-statliga flygplatser

dels att rubriken till förordningen ska ändras till ”Förordning (2024:532) om statsbidrag för flygplatser”

dels att 1, 4–7, 9, 10 och 12 §§ ska ha följande lydelse, och närmast före 3 och 9 §§ en ny rubrik av följande lydelse

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 3 a, 4 a och 8 a §§, och närmast före 4 a respektive 8 a §§ en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 §
Om det inom utgiftsområde 22 finns medel för *icke-statliga flygplatser*, får statsbidrag enligt denna förordning ges till kommuner för att finansiera delar av *icke-statliga flygplatsers* driftunderskott.	Om det inom utgiftsområde 22 finns medel för *flygplatser*, får statsbidrag enligt denna förordning ges till *den statliga flygplatshavaren eller* kommuner för att finansiera *hela eller* delar av *flygplatsers* driftunderskott.

Förordningen är meddelad med stöd av

– 8 kap. 11 § regeringsformen i fråga om 13 §, och

– 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

Flygplatser som en kommun kan få bidrag för	**Flygplatser som en kommun *eller den statliga flygplatshavaren* kan få bidrag för**
	3 a §
	Bidrag får ges för statliga civila flygplatser.
	4 §
Bidrag ges till en kommun där flygplatsen ligger.	Bidrag ges *till den statliga flygplatshavaren eller* till en kommun där flygplatsen ligger.

	Villkor för bidrag
	4 a §
	Bidrag får ges endast till flygplatsverksamhet som bedrivs inom ramen för ett aktiebolag.
	Årsredovisningen ska som lägsta norm upprättas enligt Bokföringsnämndens allmänna råd om årsredovisning och koncernredovisning (K3) i dess vid var tid gällande lydelse.
5 §	
Bidrag får ges endast om kommunen inför Trafikverkets årliga prövning ger in en aktuell årsredovisning och andra relevanta uppgifter och nyckeltal som visar att flygplatsen bedrivs på ett effektivt sätt.	Bidrag får ges endast om kommunen *eller den statliga flygplatshavaren* inför Trafikverkets årliga prövning ger in en aktuell årsredovisning och andra relevanta uppgifter och nyckeltal som visar att flygplatsen bedrivs på ett effektivt sätt.
6 §	
Bidrag får ges endast om kommunen inför Trafikverkets årliga prövning ger in dokumentation som visar att flygplatshavarens flygplatsverksamhet är fossilfri eller att åtgärder har genomförts eller planeras för att den ska bli fossilfri.	Bidrag får ges endast om kommunen *eller den statliga flygplatshavaren* inför Trafikverkets årliga prövning ger in dokumentation som visar att flygplatshavarens flygplatsverksamhet är fossilfri eller att åtgärder har genomförts eller planeras för att den ska bli fossilfri.
7 §	
Bidrag får ges endast om kommunen inför Trafikverkets årliga prövning lämnar information om den statsstödsrättsliga grund som	Bidrag får ges endast om kommunen *eller den statliga flygplatshavaren* inför Trafikverkets årliga prövning lämnar information om

flygplatsen omfattas av.	den statsstödsrättsliga grund som flygplatsen omfattas av.
	Bidragens storlek för statliga civila flygplatser
	8 a § *Bidragets storlek ska uppgå till 100 procent av den statliga civila flygplatsens driftunderskott.*
Bidragens storlek och fördelning mellan flygplatser	**Bidragens storlek och fördelning mellan *icke-statliga* flygplatser**
9 §	
Bidrag ska ges så att de medel som är tillgängliga under ett verksamhetsår fördelas för de flygplatser som bidrag får avse enligt 5–8 §§ genom att	Bidrag ska ges så att de medel som är tillgängliga under ett verksamhetsår, *efter det att bidrag tilldelats till statliga civila flygplatser*, fördelas för de flygplatser som bidrag får avse enligt 5–8 §§ genom att
1. en miljon kronor ges för varje flygplats när dess flygplatsverksamhet för första gången har blivit fossilfri och flygplatshavaren har informerat Trafikverket om detta,	1. en miljon kronor ges för varje flygplats när dess flygplatsverksamhet för första gången har blivit fossilfri och flygplatshavaren har informerat Trafikverket om detta,
2. tio miljoner kronor fördelas lika för flygplatser i Pajala, *Gällivare*, Storumans, *Arvidsjaurs*, Lycksele och Vilhelmina kommuner, och	2. tio miljoner kronor fördelas lika för flygplatser i Pajala, Storumans, Lycksele och Vilhelmina kommuner, och
3. återstoden av medlen fördelas mellan flygplatserna med en lika stor procentuell andel av varje flygplats faktiska underskott föregående år.	3. återstoden av medlen fördelas mellan flygplatserna med en lika stor procentuell andel av varje flygplats faktiska underskott föregående år.

10 §

Om det vid den årliga prövningen när det gäller en viss flygplats visar sig att föregående års bidrag enligt 9 § första stycket 2 och 3 och tilläggsbidrag var större än 75 procent av *flygplatsens* faktiska underskott det året, ska den överskjutande delen av bidraget betalas tillbaka eller bidraget för innevarande år minskas i motsvarande mån.	Om det vid den årliga prövningen när det gäller en viss flygplats visar sig att föregående års bidrag enligt 9 § första stycket 2 och 3 och tilläggsbidrag var större än *100 procent av den statliga civila flygplatsens faktiska underskott eller* 75 procent av *den icke-statliga flygplatsens* faktiska underskott det året, ska den överskjutande delen av bidraget betalas tillbaka eller bidraget för innevarande år minskas i motsvarande mån.

12 §

Om det finns grund för återkrav enligt 11 § är kommunen skyldig att betala tillbaka bidraget.	Om det finns grund för återkrav enligt 11 § är kommunen *eller den statlige flygplatshavaren* skyldig att betala tillbaka bidraget.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2027.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Mitt uppdrag[1]

Jag har regeringens uppdrag att utreda och utvärdera statens roll som ägare och förvaltare av flygplatser, det nuvarande nationella basutbudet av flygplatser samt Bromma flygplats funktion.

Bakgrunden till regeringens uppdrag är bland annat det minskade inrikesresandet med flyg och hur det har påverkat Swedavia AB:s ekonomiska förutsättningar, de ändrade behoven för totalförsvaret med anledning av det försämrade omvärldsläget och Natointrädet samt att Bromma flygplats tappat en majoritet av sin trafik. I uppdraget ingår bland annat att:

- utvärdera och föreslå åtgärder, med utgångspunkt i det övergripande transportpolitiska målet, för att utveckla statens roll som ägare och förvaltare av flygplatser,
- utvärdera modeller och principer för ägande, organisering och finansiering av de statliga flygplatserna och utifrån utvärderingen redovisa förslag som bidrar till ökad konkurrenskraft och långsiktig ekonomisk hållbarhet för de statliga flygplatserna samtidigt som en god tillgänglighet i hela landet och till omvärlden samt ett robust flygplatssystem säkerställs,
- utvärdera det nationella basutbudets syfte och funktion samt lämna förslag på vilka flygplatser som staten framöver bör ansvara för, antingen i form av ett nationellt basutbud eller i annan form,

[1] Regeringen, dir. 2025:55, Kommittédirektiv, Statens framtida roll som ägare och förvaltare av flygplatser samt Bromma flygplats funktion (beslut vid regeringssammanträde den 28 maj 2025).

- bedöma hur förslagen påverkar förutsättningarna för statens rådighet över såväl statliga som icke-statliga flygplatser vid situationer av allvarlig kris, höjd beredskap och ytterst krig, samt bedöma förslagens konsekvenser för krisberedskap och totalförsvar, och
- utreda hur befintlig kvarvarande verksamhet på Bromma flygplats bör hanteras, inklusive samhällsviktigt flyg som ambulansflyg, ambulanshelikoptrar och polishelikoptrar, övrigt allmänflyg av betydelse som taxi- och affärsflyg samt andra samhällsviktiga verksamheter som är baserade på flygplatsen.

Enligt regeringens direktiv ska jag i arbetet tillvarata och beakta de förslag och bedömningar som redovisas i promemorian Arlanda flygplats – en plan för framtiden (Ds 2022:11) och i promemorian Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet – för tillgänglighet och beredskap (Ds 2023:3) samt beakta andra utredningar och pågående arbete som är av relevans för utredningen.

Jag ska vid genomförandet av uppdraget ha en dialog med samt inhämta uppgifter och synpunkter från berörda regioner, kommuner och länsstyrelser, Swedavia, Luftfartsverket, Trafikverket, Transportstyrelsen, Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd[2] och beredskap samt näringslivet och andra eventuella berörda parter.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 september 2026. Regeringens direktiv framgår i sin helhet av bilaga 1.

2.2 Avgränsning

Fokus i regeringens uppdrag är statens roll som ägare och förvaltare av flygplatser. I uppdraget ingår även att bedöma statens rådighet över såväl statliga som icke-statliga flygplatser respektive bedöma konsekvenser av mina förslag. Det innebär att jag i mina analyser, bedömningar och förslag fångar såväl statliga som icke-statliga flygplatser respektive civila som militära flygplatser. Jag har dock till stor del avgränsat mitt utredningsarbete till de så kallade trafikflygplatserna.

Jag har i min utredning haft att även analysera det samhällsviktiga flygets förutsättningar. Det har resulterat i att mina analyser,

[2] Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ändrade från och med 1 januari 2026 sitt namn till Myndigheten för civilt försvar (källa: MSB hemsida).

bedömningar och förslag även innefattar helikopterflygplatser samt annan luftfart än den som bedrivs med flygplan.

I utredningen har jag haft att bedöma inrikesflygets konkurrenskraft. Det innebär att jag har behövt analysera och bedöma förutsättningarna även inom andra trafikslag med hänsyn till den konkurrenssituation som råder mellan olika transportlösningar. Mitt fokus har dock legat på luftfartens förutsättningar.

2.3 Utredningens tidsperspektiv

Enligt regeringens direktiv finns behov för staten att ha ett långsiktigt perspektiv vad gäller tillgången till infrastrukturell kapacitet, samtidigt som vissa aspekter även behöver bedömas i ett kortare perspektiv. Jag har därför valt att ha såväl ett kort, medellångt som långt perspektiv i mina analyser och bedömningar, vilka ligger till grund för mina förslag.

2.4 Arbetsformer, samverkan och dialog med intressenter

Jag kan konstatera att det finns ett stort intresse och engagemang i olika läger när det gäller frågor om dagens och framtida luftfart och flygplatsinfrastruktur. Det har därför varit viktigt för mig att föra en dialog med intressenter under genomförande av utredningen, för att på så vis kunna ta del av faktaunderlag, analyser och bedömningar från olika intressenter med olika perspektiv på luftfarten och flygplatssystemet.

Jag har använt mig av ett omfattande källmaterial i form av propositioner och författningar, betänkanden från statliga utredningar inklusive remissvar, myndighets- och aktörsrapporter, plan- och strategidokument av olika slag samt olika intressenters inspel till utredningen.

Jag har fört dialog med företrädare för olika regioner, bland annat i samband de regionala besök och seminarier som arrangerats med stöd av berörda landshövdingar. Vid dessa regionala besök har jag framför allt fört dialog med representanter för länsstyrelser, regioner, flygplatser och dess värdkommuner, näringslivet och Försvars-

makten. Jag har även fört dialog med aktörer och branschorganisationer som agerar på ett mer nationellt eller internationellt plan.

Jag har genomfört studiebesök vid samtliga flygplatser inom Swedavia AB (Kiruna, Luleå, Umeå, Östersund, Arlanda, Bromma, Landvetter, Visby, Ronneby och Malmö). Jag har även besökt flera icke-statliga flygplatser, exempelvis Halmstad, Kramfors, Linköping, Sundsvall och Örnsköldsvik.

I samband med studiebesöket vid Bromma flygplats förde jag även dialog med Bromma Air Maintenance (BAM), EF, Grafair Flight Management, Industriflyg, Luftfartsverket, Swedavia och Västflyg. Jag har även genomfört internationella studiebesök i Norge och Finland där jag träffat transportministerier, flygplatshållare, flygbolag och branschorganisationer. Vidare har jag haft digitala möten med Copenhagen Airports och Department for Transport i Storbritannien. Jag har även besökt Bryssel och haft dialog med EU-kommissionen och internationella branschorganisationer såsom ACI och IATA.

Jag har fått ett betydelsefullt stöd från vissa myndigheter, organisationer och företag som bidragit med kunskapsunderlag som berör frågeställningar mer direkt kopplade till mitt uppdrag, exempelvis Försvarsmakten, Luftfartsverket, Myndigheten för civilt försvar, Svenska Regionala Flygplatser (SRF), Swedavia AB, Trafikverket och Transportstyrelsen.

Jag har även genomfört vissa hearingar kopplat till utredningen, exempelvis med fackliga- och personalorganisationer, där värdefulla synpunkter lyfts fram.

Jag är tacksam för det stöd jag fått i utredningen. Jag vill särskilt rikta ett tack till Försvarsmakten, Luftfartsverket, Swedavia AB, Trafikverket och Transportstyrelsen som på ett förtjänstfullt sätt har hjälpt mig med faktaunderlag och analyser som jag efterfrågat. Jag vill även rikta ett stort tack till bland annat Copenhagen Economics A/S, McKinsey & Company Kommanditbolag, Roschier Advokatbyrå AB, Kastell Advokatbyrå AB, KPMG AB, Erik Vestman (Contrado) och Jean-Marie Skoglund (JMP Consulting AB) som bistått mig med olika fördjupande analyser. Jag vill därtill rikta ett tack till alla som tagit sig tid för att bidra i utredningsarbetet.

Sist men inte minst vill jag nämna och lämna ett stort tack till mina utredningssekreterare som bistått mig i mitt arbete. Ett stort tack för era insatser Johan Holmér, Johan Nilsson och Anders Svensson.

3 Viktiga utgångspunkter och tidigare utredningar

3.1 Politiska utgångspunkter

Jag har i mitt uppdrag tagit en utgångspunkt i de transport-, miljö- och klimatpolitiska målen. Därtill har jag tagit hänsyn till de totalförsvars- och näringspolitiska målen. När det gäller totalförsvarsperspektivet tar jag en utgångspunkt både i det civila och militära perspektivet.

3.1.1 Transportpolitiken

Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Riksdagen har beslutat om det övergripande transportpolitiska målet, liksom om ett funktionsmål om tillgänglighet och ett hänsynsmål om säkerhet, miljö och hälsa (prop. 2008/09:93, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257 och prop. 2012/13:1 utgiftsområde 22, bet. 2012/13:TU1, rskr. 2012/ 13:118).

Riksdagen har även beslutat om ett etappmål för inrikes transporter inom miljömålssystemet som innebär att växthusgasutsläppen från inrikes transporter, utom inrikes flyg, ska minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med 2010 (prop. 2016/17:146, bet. 2016/17:MJU24, rskr. 2016/17:320). Regeringen beslutade i samband med budgetpropositionen för 2020 att det senare etappmålet från miljömålssystemet även skulle vara ett transportpolitiskt etappmål (prop. 2019/20:1 utgiftsområde 22).

Funktionsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till ut-

vecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov. Hänsynsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt, bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och miljökvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa.

3.1.2 Miljö- och klimatpolitiken

Det klimatpolitiska ramverk som riksdagen antog 2017 slår fast att Sverige senast 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser, för att därefter uppnå negativa utsläpp. I ramverket ingår också en klimatlag som binder nuvarande och kommande regeringar till målet. Förutom miljömålet finns fem etappmål som stakar ut målsättningarna för Sveriges minskningar av växthusgaser och ett etappmål påverkar transportsektorn direkt, där växthusgasutsläpp från inrikes transporter ska minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med år 2010 (förutom inrikes luftfart som ingår i EU:s utsläppshandelssystem, EU ETS).

Sverige har på nationell nivå antagit utsläppsmål som ska nås tidigare än de man enats om inom EU. Regeringen har i januari 2025 beslutat om tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen (M 2010:04) om utformningen av svenska etappmål till 2030, för att analysera hur effektiviteten av styrningen mot de svenska etappmålen till år 2030 påverkas av EU:s Fit for 55 och bland annat lämna förslag på hur svenska etappmål till 2030 kan utformas så att de bättre överensstämmer med Sveriges åtaganden inom EU som styr effektivt mot det långsiktiga målet om nettonollutsläpp senast 2045 och negativa utsläpp därefter. Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till netto noll (skr. 2023/24:59) har tagits fram enligt klimatlagen (2017:720) och lägger grunden för regeringens klimatpolitik under mandatperioden. Handlingsplanen innehåller flera förslag som antingen genomförs eller påbörjas under mandatperioden för utsläppsminskningar inom samtliga sektorer.

EU som helhet har åtagit sig att nå nettonollutsläpp till 2050. I det så kallade ”Fit for 55” ingår en samling EU-lagstiftning som inför nya initiativ för att se till att EU:s politik följer de klimatmål som rådet och Europaparlamentet under 2022 har enats om. Målet är att minska

nettoutsläppen av växthusgaser med minst 55 procent senast 2030, jämfört med 1990. EU:s nya lagstiftning ska stödja detta mål och sedan göra EU klimatneutralt senast 2050. Nästan alla rättsakter under EU:s klimatpaket har antagits.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/959 av den 10 maj 2023 om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen har genomförts i svensk rätt vad gäller inrättandet av ett nytt utsläppshandelssystem för fossila bränslen (ETS 2). Direktivet innebär att utsläpp från bland annat förbränning av bränslen från vägtransporter, i hushåll och i kommersiella byggnader kommer att omfattas av en EU-gemensam prissättning av växthusgasutsläpp. Sverige har därutöver valt att inkludera ytterligare sektorer i systemet, bland annat utsläpp från arbetsmaskiner, fiskefartyg, fritidsbåtar och rälsbunden trafik.

I februari 2024 presenterade Europeiska kommissionen ett meddelande med en rekommendation om ett mål för EU:s klimatarbete till 2040 på vägen mot klimatneutralitet 2050. Kommissionen rekommenderade att EU ska minska nettoutsläppen med 90 procent till 2040, jämfört med 1990. Ett förslag till ändring av den europeiska klimatlagen (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1119 av den 30 juni 2021 om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet) presenterades den 2 juli 2025.

3.1.3 Näringspolitiken

Målet för näringspolitiken är att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag (prop. 2014/15:1 utgiftsområde 24 avsnitt 2.4, bet. 2014/ 15:NU1, rskr. 2014/15:68). Konkurrenskraft anger den svenska ekonomins produktivitet i jämförelse med andra länders ekonomier. Konkurrenskraften stärks genom att staten genomför insatser så att svenska företag, både existerande och potentiella företag, ges goda förutsättningar att utveckla sin kompetens, effektivitet och innovationsförmåga. Till detta ligger delmålen för näringspolitiken; ramvillkor och väl fungerande marknader som stärker företags konkurrenskraft, stärkt entreprenörskap för ett dynamiskt och diversifierat näringsliv, samt ramvillkor och väl fungerande marknader som stärker företags konkurrenskraft.

Målet för utrikeshandel, export- och investeringsfrämjande är en fri, hållbar och regelbaserad internationell handel, en välfungerande inre marknad, växande export och internationella investeringar i Sverige (prop. 2022/23:1, bet. 2022/23:NU1, rskr. 2022/23:98.

3.1.4 Totalförsvarspolitiken och samhällets beredskap

Riksdagen har beslutat att det övergripande målet för totalförsvaret ska vara att ha förmåga att försvara Sverige och vår befolkning mot väpnat angrepp, hävda vårt lands självständighet, suveränitet och territoriella integritet samt medverka till försvaret av allierade. Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet och i enlighet med Sveriges åtaganden som medlem i Nato (prop. 2024/25:34, bet. 2024/25:FöU2, rskr. 2024/25:114).

Sedan den 7 mars 2024 är Sverige medlem i försvarsalliansen Nato. Det svenska Natomedlemskapet innebär den största förändringen av svensk säkerhetspolitik på 200 år. Sverige har ingått bindande ömsesidiga försvarsgarantier i enlighet med artikel 5 i det nordatlantiska fördraget. Det kollektiva försvarsåtagandet i Nato utgör nu en central del i den svenska säkerhets- och försvarspolitiken. I händelse av krigsfara eller krig behöver totalförsvarets ansträngningar kraftsamlas till det militära försvaret, samtidigt som de viktigaste samhällsfunktionerna behöver säkerställas och civilbefolkningen skyddas. Att stärka samhällets motståndskraft är i första hand ett nationellt ansvar men också ett kollektivt åtagande inom Nato. Natos kollektiva försvarsåtaganden påverkar totalförsvaret såväl kvalitativt som kvantitativt.

I februari 2025 fattade regeringen beslut om en ny ägarpolicy för bolag med statligt ägande. Bolag med statligt ägande ska bland annat präglas av säkerhetsmedvetenhet och på marknadsmässiga villkor bidra till att stärka det svenska totalförsvaret.

I slutet av 2024 antog riksdagen ett nytt försvarsbeslut för Totalförsvaret 2025–2030 (prop. 2024/25:34, bet. 2024/25:FöU2, rskr. 2024/25:114). Propositionen innehåller bland annat nya mål för totalförsvaret, det militära försvaret samt det civila försvaret och samhällets krisberedskap. De nya målen har trätt i kraft från och med 2025. I Sverige genomförs en omfattande upprustning av svenskt försvar.

Inriktningen bygger på försvarsbeslutet 2025–2030. Beslutet innebar resursökningar kommande år som vid tidpunkten för försvarsbeslutet bedömdes ge försvarsutgifter om cirka 2,6 procent av BNP år 2028 enligt Natos sätt att räkna.

I juni 2025 träffades en överenskommelse mellan alla riksdagens partier om att göra en historisk utbyggnad av försvaret för att nå Natos nya mål. Överenskommelsen möjliggör att Sverige kan nå Natos utökade mål för försvarsinvesteringar. Målen innebär att 3,5 procent av BNP ska läggas på militärt försvar och att 1,5 procent av BNP ska gå till försvarsrelaterade investeringar. Regeringens ambition är att målet för det militära försvaret ska uppnås senast 2030. Enligt den parlamentariska överenskommelsen om finansiering av försvaret och stöd till Ukraina kan tillskott till det militära och civila försvaret samt stöd till Ukraina medge en avvikelse från målet för den offentliga sektorns finansiella sparande under perioden 2026–2034 på maximalt 300 miljarder kronor.

Målet för det civila försvaret (prop. 2024/25:34, bet. 2024/25:FöU2, rskr. 2024/25:114) ska vara att ha förmåga att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, inom ramen för Natos kollektiva försvar och uppgifter i övrigt, bidra till det militära försvarets förmåga, skydda civilbefolkningen, upprätthålla försvarsviljan och samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar. Transportvägarna genom Sverige är centrala för övriga allierade i försvaret av de östra medlemsländerna. Det civila försvarets förmåga att stödja militära operationer, såväl nationellt som inom ramen för Nato, behöver därför stärkas. Att kunna tillhandahålla värdlandsstöd är del av detta. Värdlandsstöd kan ges i form av såväl militära som civila resurser. I en operation ledd av Nato ska det civila försvaret ge samma typ av stöd till allierade förband som till svenska förband.

3.2 Nationell och länsvisa planer för transportsystemet

3.2.1 Planeringsprocess och regeringens fastställelsebeslut

Planeringsprocessen för transportinfrastruktur i Sverige följer en struktur som beslutats av riksdagen och som tillämpats i de senaste planomgångarna. Den innebär bland annat att planen bör ha ett perspektiv på minst tio år, att regeringen tar ställning till vilka åtgärder som ska

genomföras, att systemet innefattar beslut om övergripande strategiska vägval ungefär en gång per mandatperiod samt ett beslut om vilka ekonomiska ramar som ska gälla under den period som beslutet avser. Motivet för att upprätta en långsiktig plan för infrastrukturåtgärder är bland annat att stora investeringar i transportinfrastruktur tar tid att planera och genomföra samt att det är värdefullt att skapa framförhållning för medborgare och näringsliv.

Regeringen inledde arbetet för planperioden 2026–2037 med att i juni 2023 uppdra åt Trafikverket att ta fram ett inriktningsunderlag för bedömning av ekonomiska ramar för möjliga åtgärder i transportinfrastrukturen för planperioden. Trafikverket redovisade uppdraget i januari 2024, varefter remisshantering följde.

Regeringen lämnade sin proposition i oktober 2024, prop. 2024/25:28 Vägen till en pålitlig transportinfrastruktur – för att hela Sverige ska fungera. Regeringen föreslog att den statliga planeringsramen för åtgärder i transportinfrastrukturen för perioden 2026–2037 ska uppgå till 1 171 miljarder kronor.

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag i propositionen. Propositionen och riksdagens beslut utgjorde tillsammans med regeringens planeringsdirektiv, beslutade i mars 2025, förutsättningar för Trafikverkets och länsplaneupprättarnas arbete i åtgärdsplaneringen.

Trafikverkets förslag och övriga underlag, redovisade uppdrag och status i fråga om byggstarter samt remissyttranden har utgjort underlag för regeringens fastställelsebeslut med mera.

Regeringens fastställelse av nationell trafikslagsövergripande plan för transportinfrastrukturen för perioden 2026–2037 med mera beslutades i april 2026. Den ekonomiska ramen och planeringsramen följde av regeringens proposition Vägen till en pålitlig transportinfrastruktur – för att hela Sverige ska fungera (prop. 2024/25:28, bet. 2024/25:TU5, rskr. 2024/25:102). Enligt beslutet ska Trafikverket bedriva det planeringsarbete som krävs för ett genomförande av objekten under perioden 2026–2037 samt att Trafikverket får byggstarta de åtgärder som anges för år 1–3 (2026–2028) och får förbereda de åtgärder som anges under perioden år 4–6 (2029–2031).

Enligt riksdagens beslut med anledning av regeringens proposition ska den ekonomiska ramen för åtgärder i den statliga transportinfrastrukturen med mera under perioden 2026–2037 uppgå till 1 171 miljarder kronor uttryckt i 2025 års priser, varav 210 miljarder kronor

till vidmakthållande av statliga järnvägar, 354 miljarder till vidmakthållande av statliga vägar och 607 miljarder kronor till utveckling av transportsystemet.

3.2.2 Nationell trafikslagsövergripande plan för transportinfrastrukturen med koppling till luftfart och flygplatser

Regeringen konstaterar i fastställelsebeslutet att flygtrafiken i Sverige hålls ihop med Stockholm-Arlanda flygplats som nav. Stockholm-Arlanda flygplats är central i det svenska flygtransportsystemet och bidrar i stor utsträckning till att säkerställa och utveckla en grundläggande nationell och internationell tillgänglighet för människor och näringsliv.

Regeringen refererar till Arlandasamordnarens betänkande Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet (SOU 2025:67), som innehåller en stor mängd förslag av olika karaktär. När det gäller infrastruktursatsningar bedömde samordnaren att det finns behov av flera olika åtgärder under planperioden 2026–2037, men även under perioden därefter. Förslagen innebär såväl ökade insatser för att vårda den befintliga infrastrukturen som åtgärder som stärker kapaciteten. Regeringen konstaterar att Trafikverkets förslag till ny nationell plan innehåller flera av de åtgärder som föreslagits av samordnaren, åtgärder som ökar kapaciteten och förbättrar tillgängligheten för väg- och järnvägstrafik till och från Stockholm-Arlanda flygplats.

Namngivna objekt som tas upp som särskilt viktiga i betänkandet från Arlandasamordnaren och som samtidigt finns med i planförslaget från Trafikverket och som fastställs av regeringen är bland annat åtgärder på Ostkustbanan fyra spår Uppsala, signaloptimering Solna–Skavstaby, Märsta station och bangård samt kapacitetsförstärkningar på E4. Regeringen pekar även på att ytterligare åtgärder, vilka är mindre och därför inte ingår i gruppen namngivna objekt, kan komma i fråga i länsplan eller som trimningsåtgärder. Regeringen bedömer att dessa åtgärder sammantaget kommer att öka tillgängligheten till Stockholm-Arlanda flygplats och på så sätt även bidra till stärkt konkurrenskraft för flygplatsen, för svenskt näringsliv och för inrikesflyget.

Tabell 3.1 Namngivna investeringar och åtgärder i nationell plan för transportinfrastrukturen för perioden 2026–2037

Åtgärder i regeringens fastställelsebeslut, som även föreslogs av Arlandasamordnaren för att stärka tillgängligheten till Arlanda flygplats

Trafik-slag	Järnvägsstråk/ Vägnummer	Objekt	Byggstart år 1–3	Förberedelse för eventuell byggstart år 4–6	Planering
Järnväg	Ostkustbanan	Ostkustbanan, fyrspår (Uppsala-länsgränsen Uppsala/Stockholm)	–	X	–
Järnväg	Stockholms närområde	Märsta station och bangårdsombyggnad	–	–	X
Järnväg	Ostkustbanan	Ostkustbanan Solna-Skavstaby, signal-optimering	–	–	X
Väg	E4/E18	E4/E18 Hjulsta-Jakobsberg kapacitets-förstärkning till följd av Förbifart Stockholm	–	–	X
Väg	E4	E4 trafikplats Glädjen-trafikplats Arlanda, kapacitetsförstärkning till följd av Förbifart Stockholm	–	–	X
Väg	E4	E4 trafikplats Häggvik-trafikplats Rotebro, kapacitetsförstärkning till följd av Förbifart Stockholm	–	–	X

Källa: Regeringen.

Nedan anges även andra beslutade satsningar från regeringens sida som direkt berör det svenska flygplatssystemet.

Tabell 3.2 Namngivna investeringar och åtgärder i nationell plan för transportinfrastrukturen för perioden 2026–2037

Åtgärder i regeringens fastställelsebeslut som berör flygplatssystemet

Trafik-slag	Järnvägsstråk/ Vägnummer	Objekt	Bygg-start år 1–3	Förberedelse för eventuell byggstart år 4–6	Planering
Väg	E65	E65 Svedala-Börringe (kopplingen mellan Malmö och Sturup/ Malmö Airport stärks)	X	–	–
Järnväg	Kust till kustbanan	Göteborg-Borås, ny järnväg och bibana Mölnlycke (berör Göteborg-Landvetters flygplats)	–	X	–

Källa: Regeringen.

Regeringen konstaterar vidare att de regionala flygplatserna runt om i landet är betydelsefulla för att hela Sverige ska fungera. Flygplatserna spelar en viktig roll i transportsystemet genom att bidra till god tillgänglighet för medborgarna, näringslivet och det samhällsviktiga flyget. Flygplatsernas betydelse har även ökat ur ett beredskaps- och totalförsvarsperspektiv. Regeringen lyfter fram de satsningar som gjorts avseende ökade statsbidrag till kommunerna vid olika tillfällen, utöver de som regeringen gör i den nationella planen. I dag uppgår de totala statsbidragen till kommunerna för driftstöd till icke-statliga flygplatser till 6 336 miljoner kronor under planperioden, vilket är en ökning jämfört med tidigare planperiod. Av dessa medel kommer en viss del, 1 236 miljoner kronor på 12 år, eller 103 miljoner kronor årligen från den nationella planen. Riksdagen har på regeringens initiativ även höjt ersättningen för att täcka utgifter för att upprätthålla beredskap för samhällsviktiga funktioner på vissa flygplatser. Ersättningen för detta ligger utanför den nationella planen.

3.3 Andra utredningar och pågående arbeten av relevans

Enligt utredningsdirektivet ska jag tillvarata och beakta de förslag och bedömningar som redovisas i promemorian Arlanda flygplats – en plan för framtiden (Ds 2022:11) och i promemorian Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet för tillgänglighet och beredskap (Ds 2023:3). Jag ska även hålla mig informerad om och beakta andra utredningar och annat pågående arbete som är av relevans för utredningen.

Nedan redogör jag för dessa två utredningar samt några andra utredningar som är av relevans för denna utredning. Jag redovisar även mina övergripande reflektioner kring dessa utredningar, även om jag i vissa delar även berör dessa utredningar och deras förslag i senare avsnitt i detta betänkande. Jag redogör för utredningarnas betänkanden eller rapporter i kronologisk ordning.

3.3.1 Flygplatsutredningen I

Utredningen

Christina Rogestam fick under 2006 i uppdrag av regeringen att se över det svenska flygplatssystemet. Syftet med översynen var att, med utgångspunkt i de transportpolitiska målen, lämna förslag till inriktning och prioritering av det långsiktiga statliga ansvaret för flygplatser. Utredningen antog namnet Flygplatsutredningen och betänkandet Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplatssystemet, SOU 2007:70, redovisades i oktober 2007.

Uppdraget omfattade statliga, kommunala/regionala och privata flygplatser med linjetrafik med en genomgång av förutsättningar för och effekter av en omfördelning av ansvaret för statliga och icke statliga flygplatser. Förslag till en robust och långsiktig finansieringsmodell för det samlade flygplatssystemet lämnades. Vidare värderades Luftfartsverkets roll som statlig infrastrukturhållare med förutsättningar för och konsekvenser av alternativa verksamhetsformer, både i förhållande till de transportpolitiska målen som företagsekonomiska krav på affärsmässighet. Utredningen föreslog att Luftfartsverket ombildas till två fristående aktiebolag, där det ena bolaget skulle förvalta

och driva det statliga basutbudets flygplatser medan det andra bolaget skulle driva statlig flygtrafiktjänst

Mina reflektioner

Jag konstaterar att utredningens utgångspunkt var att statens engagemang kring flygplatserna skulle utformas så att det bidrar till transportpolitisk måluppfyllelse, där särskilt tillgänglighet och dess definition skulle bedöma flygets bidrag till måluppfyllelsen. För att uppnå de transportpolitiska målen poängterades särskilt behov av ökad samordning mellan trafikslagen och att flygplatssystemets utveckling även bör ses utifrån den statliga investeringsplaneringen och infrastrukturens utbyggnad inom väg- och järnvägssektorn, eftersom restiderna för alternativa persontransporter förbättras.

Totalförsvarets behov och säkerhetsfrågor nämns endast på marginalen i betänkandet och perspektivet låg inte heller i dess direktiv. Utredaren föreslog däremot att staten bör säkerställa att flygplatser öppnas för akuta ambulanstransporter på tider när flygplatserna normalt är stängda. Jag kan konstatera att några år senare (2012) tecknade Trafikverket den första frivilliga överenskommelsen med 10 beredskapsflygplatser för att dygnet runt kunna ta emot luftfartyg för samhällsviktiga lufttransporter.

Utredarens bedömning var att både den inre effektiviteten och möjligheterna för Luftfartsverket att utvecklas och samverka med externa parter skulle förbättras vid en bolagisering. Jag kan konstatera att regeringen valde att endast bolagisera flygplatsdelen genom bildandet av flygplatsbolaget Swedavia AB 2010. Vidare valde regeringen att i ägardirektivet till Swedavia låta fokus ligga på företagsekonomisk lönsamhet, men att man skulle ”inom ramen för affärsmässighet aktivt medverka i utvecklingen av transportsektorn och bidra till att de av riksdagen beslutade transportpolitiska målen uppnås”. Detta skiljer därmed ut ägarstyrningen av statens flygplatsinfrastruktur från statens infrastruktur inom de andra trafikslagen väg, järnväg och sjöfart.

2007 års flygplatsutredning valde vidare att kategorisera den statliga rådigheten över flygplatser i tre kategorier; nationellt strategiska flygplatser med 100 procent statlig underskottstäckning, regionalt strategiska flygplatser med upp till 75 procent underskottstäckning

och övriga flygplatser utan statligt stöd. Dess urvalskriterier grundade sig i tillgänglighetsmått för den transportpolitiska måluppfyllelsen. Inga av urvalskriterierna tog dock hänsyn till enskilda flygplatsers betydelse för totalförsvarets behov, vilket är den mest avgörande skillnaden mellan mina överväganden och 2007 års flygplatsutredning.

3.3.2 Brommasamordningen

Utredningen

Anders Sundström utsågs av regeringen under 2014 till statlig samordnare rörande flygplatser och bostäder i Stockholmsregionen. Uppdraget innefattade bland annat behoven av flygplatskapacitet efter 2038 och hur kapaciteten ska kunna garanteras för att möta dessa behov samt vilka möjligheter det finns att kunna nyttja Bromma och områdena runt flygplatsen för stadsutveckling och bostäder och därigenom minska bostadsbristen i Stockholm. Utredaren redovisade sin rapport, Mer flyg och bostäder, i april 2016.

Utredaren ansåg att goda flygförbindelser och fler bostäder är en nödvändighet för Stockholmsregionen, att Arlanda flygplats kapacitet måste öka, att Bromma flygplats inte har någon framtid efter 2038, att tillskapandet av 30 000 bostäder är mycket positivt för Stockholms tillväxt, att omfattande utbyggnad av Arlanda flygplats och anslutningar krävs samt att regeringen måste ta ett helhetsansvar.

Regeringen behövde enligt utredaren ta ett helhetsansvar och fatta ett strategiskt och långsiktigt beslut om hur flygplatskapaciteten i Stockholmsregionen ska säkras. Utredaren menade att regeringen hade en skyldighet att ta stadens bostadsplaner på allvar och ge staden bra planeringsförutsättningar för att stadsutveckla områden som Bromma flygplats påverkar. Utredaren såg behov av en strategisk översyn av Arlandas kommande utbyggnad för att säkerställa att den görs på ett sätt som stärker Arlandas konkurrenskraft och navfunktion. Utredaren ansåg vidare att regeringen bör förbehålla sig rätten att tillåtlighetspröva den utbyggnad som ska ske av verksamheten vid Arlanda.

Mina reflektioner

Utredarens bedömningar och förslag har i delar återkommit i senare utredningar och i Swedavia ABs egna utvecklingsplaner. Jag kan samtidigt konstatera att Arlanda flygplats betydelse har lyfts fram i en allt större utsträckning efter samordnarens rapport och där många intressenter i många sammanhang lyfter fram behovet av att flygplatsens kapacitet och tillgänglighet behöver förbättras. Även flera regeringar har visat på Arlanda flygplats betydelse och behovet av att utveckla flygplatsens funktion och kapacitet.

Swedavia har genomfört flera åtgärder för att förbättra flygplatsens funktion och tillgänglighet, även om det även fortsatt finns behov av förbättring och utveckling.

När det gäller Bromma flygplats så kan jag konstatera att det även fortsatt råder starka uppfattningar om flygplatsens vara eller inte vara i olika politiska läger. Utredarens rapport togs dock fram i en annan tid (2015–16). Med Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och den geopolitiska osäkerhet som nu råder finns skäl enligt min mening att analysera Bromma flygplats funktion både utifrån ett tillgänglighetsperspektiv och ett totalförsvarsperspektiv. Jag kommer till mina analyser senare i betänkandet.

3.3.3 Brommautredningen

Utredningen

Magnus Persson fick under 2021 i uppdrag av regeringen att ta fram underlag inför en avveckling av driften av och verksamheterna vid Bromma flygplats. Utredaren överlämnade sitt betänkande, Bromma flygplats – underlag för avveckling av drift och verksamhet (Ds 2021:25), i augusti 2021.

Utredaren konstaterade att Bromma flygplats kan avvecklas i förtid om staten säger upp avtalet. Det krävs dock ett godkännande utav regeringen samt att regeringen bör informera riksdagen om de åtgärder som behöver vidtas utifrån den ”mjuka bindning” som då fanns mellan riksdag och regering i frågan om nationellt basutbud.

För att säkerställa att avvecklingen kan genomföras ”snarast” bör förutsättningsskapande beslut, som kan sätta i gång avvecklingen, fattas skyndsamt. När sådana beslut är fattade kan genomförande-

processen ta vid. En sådan process behöver ske ansvarsfullt och i god ordning och får ta uppskattningsvis tre till fem år enligt utredaren. Parallellt med detta föreslår utredaren att regeringen i en ägaranvisning bör uppdra till Swedavia AB:s styrelse att redovisa vilka effektivitets- och kapacitetsinvesteringar, inklusive en eventuellt utökad rullbanekapacitet med mera som behövs för att på sikt säkerställa en tillräcklig flygplatskapacitet i Stockholmsområdet.

Det förekommer markföroreningar från flygverksamheten på Bromma flygplats som behöver saneras. Utredaren bedömer att mer detaljerade undersökningar behöver göras för att få bättre kunskap inför beslut om sanering. En avgörande fråga för hur saneringen ska göras och i vilken omfattning är till vad Stockholms stad vill använda marken till efter flygplatsens avveckling. Swedavia AB:s och statens ansvar för sanering sträcker sig till att sanera till en risknivå som motsvarar nuvarande markanvändning, kostnadsansvaret för en mer omfattande sanering inför bostadsexploatering är markägarens enligt utredaren. Kostnaden för saneringen skattades till mellan ett tresiffrigt miljonbelopp upp till ett par, tre miljarder kronor.

Det finns förutsättningar för en stor mängd bostäder och verksamhetsytor. Förutsättningarna begränsas bland annat av hur sanering sker och hur en hållbar mobilitet kan skapas. Som markägare har staden möjlighet att utveckla och sälja marken. De bedömningar som utredaren tagit del av ger ett intervall på mellan 16 och 43 miljarder kronor i värdering av marken.

De regionala flygplatserna med inrikes linjefart till Bromma påverkas av en avveckling av Bromma flygplats. Utredaren bedömde dock att pandemins turbulenta strukturomvandling av inrikesflyget har en större påverkan på de regionala flyglinjerna och flygplatserna, än vad en avveckling av Bromma flygplats har. Med ett antal kompensatoriska åtgärder på i första hand Arlanda flygplats och för marktransporterna mellan Arlanda och Stockholm kan effekterna på den regionala tillgängligheten dämpas vid en avveckling av Bromma flygplats.

En avveckling av Bromma flygplats skulle resultera i att ett stort antal personer får en minskad exponering av flygbuller, med positiva hälsoeffekter som följd. Vid en avveckling av Bromma flygplats kan de klimatpåverkande utsläppen påverkas i flera riktningar. Utredaren bedömde dock att en fortsatt utveckling av elflyg och ökad användning av fossilfria bränslen har större betydelse.

De samhällsviktiga lufttransporter som bedrivs vid Bromma flygplats är främst ambulanstransporter. Flygplatsens begränsade öppettider innebär att en stor del av det samhällsviktiga flyget redan i dag använder Arlanda flygplats. Utredaren bedömde att det i praktiken var möjligt att mer eller mindre omgående flytta det samhällsviktiga flyget till Arlanda flygplats och på sikt skapa bättre och effektivare förutsättningar vid flygplatsen. De tankar som Swedavia hade på ett avgränsat område för allmänflyget, inklusive det samhällsviktiga flyget, borde skyndsamt realiseras enligt utredaren. En process som skulle kunna ta två till fyra år.

Utredaren bedömer att det krävs en lösning för den samhällsviktiga helikoptertrafiken som bedrivs vid Bromma flygplats. Den är enligt utredaren inte lämplig att flytta till Arlanda. På kort sikt krävs en tillfällig basering med tankmöjligheter på befintliga helikopterflygplatser i Stockholmsområdet. På längre sikt krävs andra åtgärder. Utredaren konstaterade att verkstads- och underhållsverksamheten skulle kunna bedrivas vid flera alternativa flygplatser.

Utredaren menade att det för linjefarten kommer att finnas ledig kapacitet vid Arlanda flygplats under de närmaste åren, såväl för rullbane-, uppställnings- som terminalkapacitet. Flygtrafiken vid Bromma skulle enligt utredaren få plats även vid peaktid på Arlanda. Vid en avveckling av Bromma flygplats behöver Swedavia göra Arlanda flygplats så attraktiv som möjligt och efterfrågade en ”Brommafiering” av Arlanda flygplats.

Att avveckla Bromma flygplats och sanera marken liksom att etablera verksamheter på en ny plats är enligt utredaren en komplex process som inte kan förutsägas i alla sina steg.

Mina reflektioner

Utredarens uppdrag var att ta fram underlag för att en avveckling av driften av och verksamheterna vid Bromma flygplats ska vara möjlig. Det skiljer sig på ett betydande sätt från mitt uppdrag. Jag har bland annat att utreda hur befintlig kvarvarande verksamhet på Bromma flygplats bör hanteras, inklusive samhällsviktigt flyg, övrigt allmänflyg av betydelse som taxi- och affärsflyg samt andra samhällsviktiga verksamheter som är baserade på flygplatsen. Trots det finns det flera

intressanta perspektiv och resonemang i utredningen som jag kan använda mig av i min analys och inför mina egna överväganden.

3.3.4 Arlandautredningen

Utredningen

Regeringen gav 2022 Peter Norman i uppdrag att ta fram en plan för Arlanda flygplats framtida utveckling. Utredaren redovisade sitt betänkande, Arlanda flygplats – en plan för framtiden (Ds 2022:11), i juni 2022.

I betänkandet konstaterades att flyget bidrar till tillgänglighet för Sverige och att Arlanda flygplats har en särställning och behöver utvecklas. Ett förslag till plan för utveckling av Arlanda flygplats redovisades med åtgärder avseende Arlandas luftrum, transport- och infrastrukturförsörjning till och från flygplatsen, energiförsörjning, styrning av Swedavia AB samt beredskaps- och totalförsvarsåtgärder. Därutöver föreslogs åtgärder för hantering av markområdet vid Bromma flygplats. I betänkandet lyftes behovet av en genomförandeplan för produktion och distribution av fossilfri energi för flygets behov med tillsättning av en flygbränslekommission för att bidra till konkretisering och genomförande av denna plan. Vidare föreslogs att kollektivtrafiken till och från Arlanda flygplats bör öka till minst 60 procent senast 2030, att behovet av åtgärder för att förstärka kapaciteten i spår- och väginfrastrukturen till och från Arlanda flygplats behöver utredas vidare och att en Arlandaförhandling tillsätts med inriktning att lägga grunden för byggande av ny infrastruktur, bättre kollektiva transporter, ökat bostadsbyggande och en större arbetsmarknad.

Mina reflektioner

Jag kan konstatera att regeringen har gått vidare med flera utredningar och åtgärder mot bakgrund av betänkandets förslag. Här väljer jag att lyfta fram beslutet att utse en särskild utredare med uppdrag att stärka konkurrenskraften för Arlanda flygplats genom ökad kapacitet och förbättrad tillgänglighet till och från flygplatsen. Betänkandet

Arlandasamordningen (SOU 2025:67) överlämnades till regeringen i maj 2026, se nedan.

Regeringens beslutade även att utse en bokstavsutredare med uppdrag att främja tillgången till hållbara, fossilfria och koldioxidsnåla drivmedel för sjöfart och luftfart. Betänkandet Ökad tillgång hållbara drivmedel inom luftfart och sjöfart (Ds 2026:11) överlämnades till regeringen i maj 2026, se nedan.

3.3.5 Flygplatsutredningen II

Utredningen

Peter Norman fick regeringens uppdrag under 2022 att utreda och ta fram förslag till inriktning för statens ansvar för flygplatser i Sverige. Utredaren redovisade sitt betänkande, Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet – för tillgänglighet och beredskap (Ds 2023:3), i februari 2023.

Utredaren anser att flygtrafik och flygplatser bidrar till tillgängligheten för Sverige. Staten behöver dock en ökad rådighet över flygplatssystemet och utredaren föreslog att det nationella basutbudet av flygplatser borde justeras, att systemet med statliga bidrag och ersättning för beredskap utvecklas och villkoras samt att staten framgent bör ta ett ansvar för beslut om allmän trafikplikt och upphandling av flyglinjer som inte kan bära sig på kommersiell grund. Processen för allmän trafikplikt borde dock vitaliseras enligt utredaren på ett sätt som ger ett ökat regionalt inflytande.

Det nationella basutbudet av flygplatser borde utökas från dagens tio flygplatser till uppemot tretton flygplatser. Genom ett utökat statligt basutbud säkerställer staten luftfartens tillgänglighet till fler regioner.

Swedavia AB:s bolagsordning borde enligt utredarens uppfattning ändras. Av bolagsordningen bör det bland annat framgå att bolaget ska ha beredskap för att ta emot samhällsviktig luftfart vid sina flygplatser.

Det statliga stödet till de icke statliga flygplatserna bör både öka och villkoras. Utredaren föreslog att stödet till de icke statliga flygplatserna i det närmaste bör fördubblas samt att ett årligt stöd till verksamheten gör kunna ges till flygplatser som har flyglinjer med allmän trafikplikt och till flygplatser som ingår i ett statligt nät av beredskapsflygplatser.

Ett ökat regionalt inflytande för flyglinjer med allmän trafikplikt och upphandlad flygtrafik behöver möjliggöras enligt utredaren. Sverige bör dock även fortsatt ha en nationell myndighet (Trafikverket) som ansvarar för beslut om flyglinjer med allmän trafikplikt. De regionala myndigheterna bör ges en möjlighet att finansiera ett kompletterande utbud, utöver det utbud av flyglinjer som följer av det statliga åtagandet.

Nätet av beredskapsflygplatser bör utvidgas jämfört med de sedan tidigare tio ordinarie beredskapsflygplatserna och förutsättningarna utvecklas. Beredskapsavtal för flygplatser bör tecknas med minst sex till tolv månaders framförhållning och bör gälla i minst fem år. Eventuell uppsägning av avtalen bör ske med minst sex till tolv månaders framförhållning. De skyldigheter och rättigheter som gäller för de flygplatser som utses till reservflygplatser bör omfattas av samma avtal om beredskap från och med år 2030.

Det finns enligt utredaren behov av att inrätta en operativ funktion med ansvar för att tillhandahålla service och aktuell information om systemet med beredskapsflygplatser till utförare av samhällsviktig luftfart under alla tider på dygnet.

Sverige bör verka för att snarast möjligt upprätta samarbetsavtal med Danmark, Finland och Norge om beredskap vid flygplatser för att säkerställa samhällsviktiga flygtransporter vid gränsområdena mellan länderna. Regeringen bör ta initiativ till ett utökat beredskapssamarbete.

Flygplatser bör kompletteras med ett nät av helikopterflygplatser för samhällsviktig verksamhet som ska kunna användas även vid dåligt väder alla dagar året runt.

Regeringen bör ta initiativ till att Sverige tar fram en plan för produktion och distribution av fossilfri energi för flygets behov. Regeringen bör tillsätta en ”bränslekommission” som samlar företrädare från näringsliv, akademi och offentlig sektor för att konkretisera och genomföra denna plan.

Det finns enligt utredaren skäl att pröva om det är möjligt att anpassa miljöbalkens prövning med hänsyn till betydelsen av att ha beredskap att öppna upp flygplatser utanför ordinarie öppettider för samhällsviktig luftfart.

Slutligen såg utredaren behov av att regeringen bör tydliggöra den långsiktiga inriktningen för statens åtagande avseende stöd till flygtrafik och flygplatser. En tydligare inriktning skulle bidra till en ökad

förutsägbarhet, stabilitet och trygghet för olika aktörer. En tydligare inriktning bör inte enbart avse flygplatser, utan staten bör även erkänna betydelsen av att peka ut de flyglinjer som är av nationell vikt, även om de i dag är kommersiellt bärkraftiga.

Mina reflektioner

Denna departementsskrivelse är av stort intresse för min utredning. Flera närbesläktade frågeställningar som utredaren resonerat kring har även jag att behandla och analysera i min utredning. Jag kan konstatera att flera av utredarens förslag har bidragit till politiska beslut av regeringen, det gäller bland annat:

- Förändrad struktur för driftstöd till icke-statliga flygplatser.
- Utökat driftstöd till icke-statliga flygplatser (regeringen fördubblade stödet i enlighet med utredarens förslag, därefter har regeringen ytterligare ökat stödet).
- Ökat regionalt inflytande avseende flyglinjer med allmän trafikplikt (Trafikverket fick uppdrag av regeringen att utreda detta och har avrapporterat uppdraget, Trafikverkets förslag bereds inom Regeringskansliet).
- Inrättande av en operativ funktion för beredskapsflygplatser (Trafikverket har inrättat en funktion).
- En utredare fick regeringens uppdrag att ta fram handlingsplan för fossilfria drivmedel för sjöfart och luftfart (vilket ligger i linje med förslaget om ”bränslekommission”, även om formen är annorlunda).

Jag kommer att återkomma till flera av de frågor som utredaren lyfter i sin skrivelse senare i mitt betänkande.

3.3.6 Arlandasamordningen

Utredningen

Regeringen gav under 2024 Peter Norman i uppdrag att som samordnare föra dialog med berörda aktörer för att identifiera och föreslå åtgärder som kan genomföras på såväl kort som lång sikt för ökad kapacitet och förbättrad tillgänglighet till och från Arlanda flygplats. Utredaren redovisade sitt slutbetänkande, Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet, Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats (SOU 2025:67), i maj 2025. I betänkandet konstateras att flygplatsen på sikt behöver klara av att ta emot fler passagerare och att angöringsfunktionen för marktransporter behöver förbättras. Inrikestrafikens utveckling utgör ett hot mot tillgängligheten i Sverige och utredaren pekar ut samhällsviktiga inrikes flyglinjer med allmän trafikplikt där rimliga transportalternativ saknas om den kommersiella flygtrafiken upphör eller kraftigt reduceras.

Majoriteten av de 80 förslagen fokuserar på förbättringsbehov för att vårda den befintliga väg- och järnvägen till och från Arlanda flygplats. Kapaciteten i järnvägsnätet behöver utnyttjas på ett effektivare sätt och kapaciteten både i stråk och i vissa noder behöver förstärkas samt att det bör underlättas för resenärerna att resa kollektivt – bland annat att kunna resa billigare – med järnväg till flygplatsen. En viktig pusselbit härvidlag är förslaget att förutsättningarna för Arlandabanan bör förändras genom att staten kan köpa aktierna i A-Train AB, eller att en omförhandling kan genomföras inom ramen för nuvarande avtal eller att staten säger upp avtalet. Regeringen bör därför utse en förhandlingsperson med uppdrag att föra dialog med A-Train AB samt eventuellt vid behov ingå förhandlingar och överenskommelser med A-Train AB syftande till att åstadkomma förändrade förutsättningar för trafikering på Arlandabanan.

Kapaciteten på E4 mellan Stockholm och Arlanda flygplats är under vissa tider till stor del redan utnyttjad och det förekommer trängsel i dag. Betänkandet föreslår betydande investeringsåtgärder för att möta de framtida behoven, samtidigt som det är nödvändigt och brådskande att säkerställa tillräckliga resurser för drift och underhåll av vägnätet.

Mina reflektioner

När det gäller infrastruktursatsningar föreslås i betänkandet flera olika åtgärder under planperioden 2026–2037, men även under perioden därefter. Förslagen innebär såväl ökade insatser för att vårda den befintliga infrastrukturen som åtgärder som stärker kapaciteten. Regeringen har i sitt fastställelsebeslut av nationell trafikslagsövergripande plan för transportinfrastrukturen för perioden 2026–2037 bejakat flera av de åtgärder som föreslagits i betänkandet, åtgärder som ökar kapaciteten och förbättrar tillgängligheten för väg- och järnvägstrafik till och från Stockholm-Arlanda flygplats. Namngivna objekt som tas upp som särskilt viktiga i betänkandet och som samtidigt finns med i planförslaget från Trafikverket och som nu har fastställts av regeringen är bland annat åtgärder på Ostkustbanan fyra spår Uppsala, signaloptimering Solna–Skavstaby, Märsta station och bangård samt kapacitetsförstärkningar på E4 mellan Häggvik och Arlanda. Ytterligare åtgärder som lyfts fram i betänkandet, vilka är mindre och därför inte ingår i gruppen namngivna objekt, kan komma i fråga i länsplan eller som trimningsåtgärder. Jag noterar att regeringen har bedömt att dessa åtgärder sammantaget kommer att öka tillgängligheten till Stockholm-Arlanda flygplats och på så sätt även bidra till stärkt konkurrenskraft för flygplatsen, för svenskt näringsliv och för inrikesflyget.

3.3.7 Utredning att främja tillgången till hållbara, fossilfria och koldioxidsnåla drivmedel för sjöfart och luftfart

Utredningen

Regeringen gav i maj 2025 Mattias Wiklund i uppdrag att analysera och föreslå hur tillgången till hållbara, fossilfria och koldioxidsnåla drivmedel för sjöfarten och luftfarten i Sverige kan främjas. Utredaren redovisade sitt betänkande, Ökad tillgång till hållbara drivmedel inom luftfart och sjöfart (Ds 2026:11), i maj 2026. Bakgrunden till utredningen är att det i regeringens klimathandlingsplan bedöms att politiken ska fortsätta att främja utveckling och produktion av nya fossilfria bränslen, vilket bland annat föreslogs av Arlandautredningen och Flygplatsutredningen. I promemorian föreslås bland annat att regeringen inrättar ett forum för dialog och samverkan i syfte att främja tillgången på hållbara drivmedel. Ett annat förslag lyfter fram att ett

program för forskning, utveckling och demonstration tas fram under ledning av Energimyndigheten för att påskynda en kommersiellt bärkraftig produktion av biodrivmedel från fast biomassa som kan användas till luftfarts- och sjöfartsändamål. Andra förslag handlar om en riskdelning för ökad produktionskapacitet med staten som bidragande riskavlastare och att Riksgälden återfår möjlighet att ställa ut gröna kreditgarantier.

Mina reflektioner

Jag kan konstatera att utredarens förslag till handlingsplan bygger på att staten behöver ta en mer aktiv roll för att öka produktionen och tillgången på hållbara drivmedel för luftfart och sjöfart. Inte minst ur ett totalförsvarsperspektiv blir en hög självförsörjningsgrad och mindre importberoende av flygbränslen nödvändiga i en orolig omvärld. Jag delar utredarens uppfattning att Sverige har goda förutsättningar att på ett kostnadseffektivt sätt bidra till ökad produktion inom EU genom landets goda tillgång till fossilfria och förnybara energikällor. Jag är övertygad om att luftfarten kommer att nå klimatmålen men den klimatomställning som pågår har stora utmaningar som bland annat kan påverka tillgängligheten för medborgare och näringsliv. Flyget spelar en avgörande roll, inte minst för landets internationella tillgänglighet. En centralt motverkande faktor för flygets klimatomställning är om det blir för dyrt att flyga på grund av kraftigt fördyrade fossilfria och förnybara flygbränslen jämfört med dagens fossila bränslen. Utredarens förslag är enligt min bedömning även mycket viktiga för inrikesflygets konkurrenskraft.

4 Luftfarts- och flygplatssystemets utveckling över tid och dagens situation

4.1 En översiktlig bild av luftfarts- och flygplatssystemets utveckling över tid

4.1.1 Luftfarten som nytt transportmedel

De svenska flygplatsernas utveckling hör naturligtvis helt ihop med flygets utveckling i världen, som inte har mer än drygt 120 år bakom sig. Även om ballongfärder redan förekom på 1700-talet var det först i början av 1900-talet som ett avgörande steg togs då bröderna Wright från Ohio i USA genomförde den första kontrollerade flygningen med The Flyer, en motordriven flygmaskin. Resten är historia som det brukar heta och nu började flygfält konstrueras i snabb takt. Flygplatsutbyggnaden i Sverige började något decennium senare och då vid militära övningsplatser som Ljungbyhed, Malmen utanför Linköping samt Ladugårdsgärde och Barkarby i Stockholm. Detta följdes av flygfält för civila ändamål i både Göteborg (Torslanda), Malmö (Bulltofta) och Stockholm (Lindarängen, endast sjöflyg). Under mitten av 1920-talet och in på 1930-talet kom trafikflyget i Sverige i gång både inrikes och utrikes. Aktiebolaget Aerotransport, ABA bildas 1924 och kom att utgöra den svenska delen av flygbolagskonsortiet SAS, bildat 1946. En resa år 1925 med ABA från Stockholm till Berlin tog förvisso 9 timmar, men jämförelsen med den dygnslånga resan med alternativa transportsätt revolutionerade resandet, särskilt som flygresetiden förkortades i takt med införandet av modernare flygplan. I dag tar motsvarande flygresa drygt 1 timma.

4.1.2 Utveckling i Sverige och politiska ställningstaganden över tid

I proposition 1981/82:98 om vissa luftfartspolitiska frågor (prop. 1981/82:98), utvecklade regeringen sin syn på inriktningen av den svenska luftfartspolitiken och inkluderade bland annat luftfartens anpassning till 1979 års trafikpolitiska beslut samt flyglinjenätets och flygplatssystemets utformning. I det följande luftfartspolitiska beslutet (prop. 1981/82:98, bet. TU 1981/82:28, rskr. 1981/82:339) sades bland annat att staten har ett huvudansvar för de nationellt mest betydelsefulla flygplatserna och att frågan om vilka flygplatser som ska ingå i systemet bör prövas i form av en sektorbedömning där flyglinjers lönsamhet ställs i relation till lönsamhetssituation för respektive flygplats och till flygplatssystemets bärkraft i sin helhet. Det konstaterades vidare att ett kommunalt engagemang är angeläget för att flygtrafiken ska kunna utvecklas på ett sätt som tillgodoser kraven på en tillfredsställande transportförsörjning och att om en flygplats inte längre fyller en interregional transportfunktion bör förhandlingar tas upp med berörda lokala och regionala intressenter för att undersöka deras intresse av att svara för drift- och kapitalkostnader för flygplatsen. Om intresse saknas bör flygplatsen i fråga läggas ned.

I proposition Transportpolitik för en hållbar utveckling (1997/98:56) konstaterar regeringen att luftfartens infrastruktur ur transportpolitisk synvinkel måste betraktas som ett sammanhållet system – en flygplats förutsätter en annan och att staten enligt de allmänna transportpolitiska principerna har ett ansvar för detta system av interregionala och internationella förbindelser. I många regioner med dålig alternativ trafikförsörjning spelar dessutom flyget en avgörande roll för de transportpolitiska målen om tillgänglighet och regional utveckling. Detta gäller framför allt inom persontransportsystemet, men också i ökande grad för godstransportsystemet. För att hela landet ska få en tillfredsställande transportförsörjning måste därför staten ta ett tydligare ansvar för flygplatser även utanför det nuvarande statliga flygplatsnätet. I konsekvens med ett sådant synsätt bör ansvaret gälla hela landet, inte särskilt avgränsade områden. Vidare konstaterade regeringen att det inte fanns någon anledning att ändra ägarförhållanden, utan rollfördelningen mellan stat och kommun/region föreslogs lösas genom ett statligt drift-

stöd på 115 miljoner kronor per år som skulle baseras på objektiva kostnadsdrivande faktorer (typ av flygtrafikledning, krav på brand- och räddningstjänst, klimatförhållanden samt en regionalpolitisk avståndsfaktor). Stödet skulle i beräkningsgrunden även inkludera intäktspåverkande faktorer (fördelning av passagerarna på inrikes respektive utrikes luftfart samt frakt- och postvolymer). Driftstödet infördes 1999 och är kvar än i dag men under andra förutsättningar och grunder.

Stockholmsberedningen (N 2001:02) redovisade 2003 till regeringen sitt delbetänkande Tillräcklig flygplatskapacitet i Stockholm–Mälardalsregionen (SOU 2003:33). Beredningen behandlade främst frågan om flygplatskapacitet vid Arlanda och Bromma flygplatser. År 2004 redovisade Luftfartsverket till regeringen på eget initiativ en strukturöversyn av de statliga flygplatserna med hemställan om bemyndigande att överföra ansvaret för vissa flygplatser till lokal eller regional organisation.

I regeringens proposition Moderna transporter (2005/06:160) föreslog regeringen en samlad översyn av det svenska flygplatssystemet med syfte att lämna förslag till utvecklade riktlinjer för prioritering av det långsiktiga statliga ansvaret för flygplatsinfrastrukturen, bland annat i de fall den regionala flygplatstätheten är hög. Översynen redovisades 2008 i Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplatssystemet (SOU 2007:70). Det totala ekonomiska underskottet vid de olönsamma svenska trafikflygplatserna beräknades redan 2005 uppgå till omkring en halv miljard kronor årligen. Regeringen konstaterade i proposition Moderna transporter att det bör finnas potential till effektivisering av det interregionala transportsystemet och därmed till en tydligare prioritering av de statliga resurserna på området. En viktig utgångspunkt för det statliga engagemanget i flygplatsinfrastrukturen är att säkerställa tillgänglighet och hållbar regional utveckling i hela landet på en kostnadseffektiv grund. Statligt driftstöd till icke statliga flygplatser skulle enligt propositionen ”… i princip endast medges då tillfredsställande kollektiva transportalternativ saknas …” och att ”… det finns ytterligare skäl att se över omfattningen av det långsiktiga statliga ansvaret för flygplatssystemet. Det finns till exempel regioner i landet med hög flygplatstäthet där staten äger flygplatser eller fördelar stöd av olika slag” och att ”Regeringen anser att om en och samma region har flera alternativa flygplatser bör

rimligen övervägas att prioritera resurserna till ett färre antal flygplatser under förutsättning att regionens flygtransportbehov som helhet kan säkerställas för både näringslivet och medborgarna. Det är av resurs- och effektivitetsskäl knappast försvarbart att staten fortsätter att finansiera en omfattande flygplatsinfrastruktur utan att analysera vilka alternativ som finns som tar hänsyn till både de transportpolitiska målen och kravet på kostnadseffektivitet".

I regeringens proposition Framtidens resor och transporter (prop. 2008/09:35) föreslogs ett nationellt statligt basutbud bestående av tio flygplatser från Kiruna i norr till Malmö i söder med ansvar att tillhandahålla en god interregional och internationell tillgänglighet. Resultatet av detta blev bildandet av Swedavia AB med ansvar för dessa flygplatser från april 2010. Regeringen bedömde vidare att regioner skulle kunna ta ett större ansvar för flygplatser utanför det statliga nationella basutbudet och fastställde 2011 att vissa regionala infrastrukturplaner enligt länsplaneförordningen från 2012 skulle omfatta totalt 40 miljoner kronor per år för att en kommun med en icke statlig flygplats som omfattas av den regionala planen för transportinfrastruktur kan ansöka om bidrag för kostnader för drift till icke statliga flygplatser. En förutsättning för att stödet ska kunna beviljas är att medel för stödet har avsatts för det år som bidraget söks i den länsplan för regional transportinfrastruktur som gäller för det geografiska område där flygplatsen är belägen. I förlängningen efter utfasning 2021 av den statliga finansieringen skulle kommunen/regionen ta ett helhetsansvar för finansieringen av berörda flygplatser. Detta har dock förlängts i två planeringsomgångar (2014–2025 samt 2018–2029). Vidare beslutades att flygplatser med flyglinjer med statligt upphandlad flygtrafik under allmän trafikplikt från 2012 skulle ha ett riktat driftbidrag motsvarande totalt cirka 63 miljoner kronor per år och regleras i förordning (2006:1577) om statsbidrag till icke statliga flygplatser samt Transportstyrelsens förskrifter (TSFS 2010:30) respektive Trafikverkets föreskrifter (TRVFS 2018:1). Sedan maj 2017 gäller EU:s gruppundantag (GBER) för stöd till flygplatser inom Europa och medger stöd till flygplatser med upp till 200 000 passagerare per år utan att först få kommissionens godkännande enligt förordning (EU) 651/2014. För icke statliga flygplatser med över 200 000 årspassagerare krävs ett godkännande av EU-kommissionen via ett

så kallat SGEI-förordnande. I dagsläget berörs Kalmar, Sundsvall och Skellefteå av SGEI förordnanden.

4.1.3 Luftfartens utveckling

För hundra år sedan bildades Flygvapnet. Teknikutveckling och omvärldsoro kom att resultera i en omfattande utbyggnad av flygflottiljer runt om i landet som med tiden fick civila flygplatstillstånd, se tabell nedan för de svenska flygplatsernas tillkomst.

Tabell 4.1 Utveckling av det svenska flygplatssystemet / Tillkomsten av svenska flygplatser

Flygplatsernas tillkomst redovisas per decennium samt året för tillkomst (när flygplatsen började användas)

1910/20-talet	1930-talet	1940-talet	1950/60-talet	1970-talet	1980-talet	1990-talet	2020-talet
Linköping/Malmen	Linköping/SAAB 1932	Borlänge 1940	Arlanda 1959	Oskarshamn 1970	Mora 1980	Arvidsjaur 1990	Sälen 2019
1913	Norrköping/	*Göteborg/Säve*	Kiruna 1960	*Gävle 1971–2025*	Hagfors 1987	Hemavan 1993	
Barkarby 1913–2010	Kungsängen 1934	*1940–2025**	Jönköping 1961	Emmaboda 1972	*Skövde 1989–2022*	Idre 1994	
Hägernäs 1919–1958	Bromma 1936	Såtenäs 1940	Skellefteå 1961	Malmö/Sturup 1972		Karlstad 1997	
Lindarängen/	Trollhättan 1937	Uppsala/Ärna 1940	Örnsköldsvik 1961	Sveg 1972		Pajala 1999	
Flyghamn 1921–1952	Karlsborg 1939	Gällivare 1941	Umeå 1962	Kramfors 1974			
Malmö/Bulltofta		Luleå/Kallax 1941	Torsby 1964	Vilhelmina 1974			
1923–1972		Skavsta 1941	Lycksele 1968	Växjö 1975			
Göteborg/Torslanda		*Skarpnäck 1941–1980*	*Hudiksvall 1968–2001*	Göteborg/Landvetter			
1923–1977		Kalmar 1942	Eskilstuna 1969	1977			
Östersund/Frösön		Visby 1942		Örebro 1978			
1926		Norrköping/Bråvalla					
Ljungbyhed 1926		1943					
		Storuman/Gunnarn					
		1943					
		Söderhamn 1943–2011					
		Halmstad 1944					

1910/20-talet	1930-talet	1940-talet	1950/60-talet	1970-talet	1980-talet	1990-talet	2020-talet
		Ronneby 1944					
		Sundsvall/Midlanda					
		1944					
		Västerås/Hässlö					
		1944					
		Hultsfred 1945–2006					
		Karlstad 1945–1997					
		Ängelholm 1945					
		Tullinge 1946–2004					
		Kristianstad 1948					
		Lidköping/Hovby					
		1940-talet					

Källa: Jean-Marie Skoglund. Not: Göteborg/Säve är från 1 januari 2026 endast heliport för ambulans, polis och sjöräddning.

En rad flygflottiljer men även civila flygplatser invigdes under andra världskriget, under en period då den civila flygtrafiken var ytterst begränsad. En fredligare värld efter krigsslutet innebar stora möjligheter för civilflyget. Med en snabb teknikutveckling (under krigsåren) erbjöd flygets snabbhet och räckvidd inte bara kontinentala destinationer inom Europa, utan likaså interkontinentala destinationer. Det dröjde exempelvis inte länge innan den reguljära transatlantiska trafiken med passagerarfartyg ersattes av passagerarflyget. Den internationella luftfartens juridiska regelverk var också tidigt ute efter kriget med överenskommelser kring så kallade friheter för den internationella luftfarten, manifesterade i Chicagokonventionen år 1944. Detta möjliggjorde en kickstart för den internationella luftfarten och ett nätverk av flyglinjer kunde dras runt jordklotet, även om flygpriserna ännu var höga för den större allmänheten. Kalla kriget begränsade också expansionen.

Under 1950-talet utvecklades både inrikestrafiken och utrikestrafiken, detta i takt med att fler flygplatser öppnades för civilflyget samtidigt som flygtekniken började träda in i jetåldern. Linjeflyg grundades 1957 med fokus på svenskt inrikesflyg och vid samma tid öppnades ett flertal flygflottiljer för civilflyget. Under 1960-talet tillkom en rad nya flygplatser med Stockholm Arlanda i spetsen. Detta fortsatte under 1970-talet med bland annat Göteborg Landvetter och Malmö Sturup. Flygplatskapacitet fanns nu över hela landet och inrikesflyget började växa i takt med att nya prisstrukturer hos SAS och Linjeflyg tog form under slutet av 1970-talet. Utrikestrafiken och solcharterflyget tog också fart vid denna tid. 1980-talet sågs en stadig tillväxt för både inrikesflyget och utrikesflyget med Arlanda som nav för den svenska flygtrafiken.

Under 1990-talet avreglerades flygmarknaden i Europa, inklusive det svenska inrikesflyget. Trots fri prissättning och fritt utbud stagnerade inrikesmarknaden; 1990 blev toppåret för inrikesflyget mätt i antalet passagerare och marknaden har sedan dess aldrig återhämtat sig; i jämförelse med år 2025 har den i stället halverats. Under samma period fortsatte utbyggnaden av de regionala flygplatserna. Med ett försvagat inrikesflyg inleddes en avveckling av flygplatser i Sverige; sedan millennieskiftet har ett femtontal trafikflygplatser lagts ned, se tabell senare i kapitlet. Så det går att argumentera för att cirkeln är sluten i så måtto att flyget utvecklades snabbt med överlägsenhet jämfört med andra trafikslag vad gäller snabbhet över

långa avstånd. När sedan väg- och järnvägsförbättringar tillsammans med digital infrastruktur minskade konkurrensfördelar har flyget stagnerat, åtminstone inom inrikesflyget och på avstånd mindre än 500 kilometer. Inom utrikestrafiken har flyget fortfarande ett försprång och tillväxten fortsätter, men endast ett fåtal svenska flygplatser har en hållbar utrikesmarknad. Många svenska flygplatser har endast inrikestrafik där det ekonomiska underlaget från den marknaden har halverats på bara 5 år, med prognoser som fortsatt pekar i den riktningen.

4.1.4 Flygplatssystemets utvidgning och avveckling i en militär respektive civil kontext

De civila och militära flygplatsernas framväxt under de första decennierna skedde parallellt med varandra. Den civila luftfarten var länge, med något enstaka undantag, inte tillåten att verka från de militära flygplatserna. Det var när inrikesflyget med Linjeflyg i spetsen lyfte i slutet av 1950-talet som militära flygplatser började öppnas upp för civilt bruk och detta fortsatte ibland i samband med nedläggningar av flygflottiljer långt in på 1980-talet. Det innebar också att flera flygflottiljer övertogs av statliga Luftfartsverket som vid millennieskiftet ägde och förvaltade 17 flygplatser samt drev den civila verksamheten på Ronneby F 17 och Luleå F21. I april 2010 bildades Swedavia AB med sitt uppdrag att hantera ett basutbud av 10 flygplatser.

I dag hanterar Fortifikationsverket ägande, utveckling, underhåll och investeringar i fastigheterna på aktiva militära flygplatser och flygbaser inklusive Luleå Airport/Kallax (F 21), Ronneby Airport/Kallinge (F 17). Swedavia äger och förvaltar den civila flygplatsverksamheten på Luleå Airport, medan bolaget hyr den civila flygstationen på Ronneby Airport. Vidare äger Fortifikationsverket Malmens flygplats i Linköping, Uppsala-Ärna flygplats (F 16) i Uppsala, Såtenäs flygplats (F 7), samt Karlsborgs flygplats. Utöver dessa finns ett antal flygbaser, bland annat Vidsel, Gunnarn. Åmsele och Hagshult. Ett större antal reserv – och krigsflygbaser som utgör skyddsobjekt ägs också av Fortifikationsverket. Driften av dessa anläggningar hanteras normalt av Försvarsmakten.

4.2 Inflygning till dagens luftfart

För att förstå dagens flygmarknad behöver man gå 35 år tillbaka i tiden då det svenska inrikesflyget avreglerades. Det innebar i korthet att den tidigare statligt reglerade utbuds- och biljettprissättningen ersattes av fri prissättning och fri marknadsetablering. Delstatliga SAS och Linjeflyg skulle inledningsvis konkurrera med varandra och två år senare skulle fri etablering på alla inrikeslinjer möjliggöras. Innan det slutliga steget togs år 1992 hade SAS emellertid redan köpt upp Linjeflyg. SAS har genom åren fått möta både pris- och utbudskonkurrens från bland annat Transwede, Malmö Aviation, FlyMe, Ryanair och Norwegian. Men bolaget, numera med Air France-KLM som huvudägare, har bibehållit sin marknadsdominans och äger i dagsläget omkring 90 procent av inrikesmarknaden.

Om inrikesflyget generellt har brottats med lönsamhetsproblem genom åren så har det svenska regionalflyget haft det än svårare. Här definierat som inrikes flyglinjer med färre än 100 000 årsresenärer, så har ett tjugotal regionala flyglinjer försvunnit i Sverige sedan tiden för avregleringen. Det illustreras av tabellen nedan som redovisar antalet nedlagda trafikflygplatser i Sverige sedan 2000. Ett antal trafikflygplatser som i dag saknar men som tidigare haft inrikes linjetrafik är fortfarande operativa. Ett sätt för staten att bevara tillgängligheten till och från regioner (främst till och från Norrlands inland) har varit att sedan 2002 inrätta allmän trafikplikt och upphandla flygtrafiken, vilket i dag uppgår till 12 flyglinjer.

Inrikesflyget mätt i antalet passagerare har stagnerat sedan mitten av 1990-talet och nedgången har tilltagit sedan pandemiåren, med i dag drygt 40 procent färre inrikes flygresenärer jämfört med 2019. Det har att göra med ändrade resmönster i inrikestrafiken, främst inom affärsresandet, där restiden med bilar och tåg mellan vissa orter har minskat betydligt sedan 1990-talet. Den digitala mötestekniken tillsammans med flygskam och ändrade resepolicys med restriktioner att flyga i tjänsten bland företag, myndigheter och organisationer har också dämpat efterfrågan.

Det är utrikestrafiken som driver flygets tillväxt i Sverige. Vid tiden strax för inrikesflygets avreglering, dvs vid slutet av 1980-talet, var inrikestrafiken mätt i antalet passagerare större än utrikestrafiken. I dag svarar utrikesflyget för 80 procent av den svenska flygmarknaden. Det kan förvisso ses som ett symptom på inrikesflygets

utmaningar som beskrivits ovan, men det handlar främst om en kraftigt ökad efterfrågan av utrikes fritidsresor. Det som möjliggjorde detta var en ny affärsmodell, lågkostnadsflyget, som importerades från USA till Europa i samband med avregleringen av luftfarten inom EU/EES området under 1990-talet. Mätt i antalet passagerare har Ryanair varit det största flygbolaget i Europa sedan 2016, vilket endast i sig beskriver både den snabba framgång och inverkan som lågkostnadsmodellen har haft på flygmarknaden.

4.2.1 Luftrum och flygtrafiktjänst

Sweden FIR utgör den geografiska och administrativa grunden för hela den svenska luftrumsstrukturen.

Sedan 1978 är militärt och civilt luftrum integrerat i Sverige. Flygtrafikledningen inklusive flygledare är samlad inom statliga LFV, och sedan 2008 gäller det även i krig. Den civil-militära integrationen gör det möjligt att använda luftrummet på ett flexibelt och effektivt sätt.

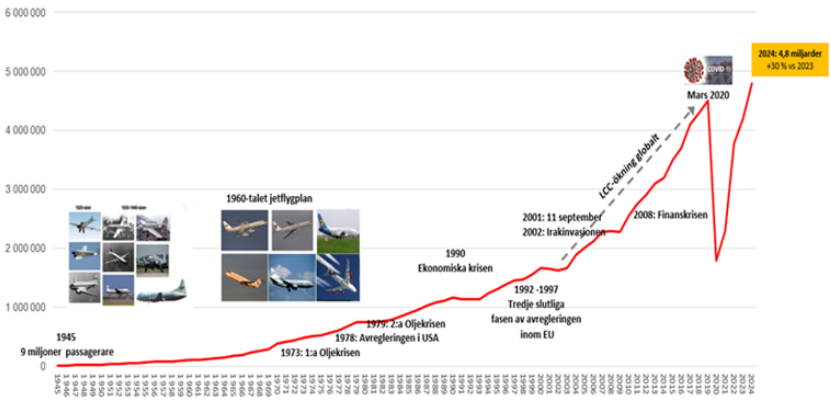
Bredvid LFV:s nationella ansvar för flygtrafikledningen i de yttäckande kontrollerade luftrummet (YKR) har LFV även uppdraget att bedriva flygtrafikledningstjänst på de statliga flygplatserna. Dessutom har kommunala flygplatsen LFV som tjänsteleverantör. Två privata tjänsteleverantörer, ACR och SDATS hanterar flygtrafikledningen vid övriga flygplatser.

4.3 Inrikes- och utrikes luftfart

4.3.1 Den globala flygtrafiken ökar

Flygresandet världen över har utvecklats exceptionellt snabbt under efterkrigstiden. Sedan 1945 med 9 miljoner registrerade passagerare har antalet nu passerat 5 miljarder flygresenärer. Berömda omvärldshändelser har satt avtryck på trafikutvecklingen men om man zoomar ut ser händelser som oljekriser och finanskriser blott ut som hack i kurvan. Figuren nedan visar att pandemiåren var dramatiska för flygmarknaden med kraftiga fall på grund av reserestriktioner, men att återhämtningen fullbordades efter bara några år.

Figur 4.1 Flygmarknadens utveckling 1945–2024



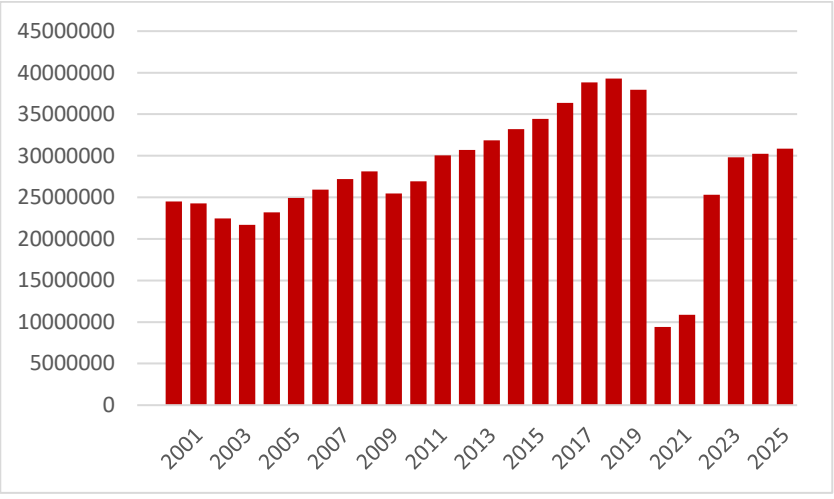
Källa: IATA. Bearbetad av Trafikverket.

Flygmarknadens övergripande utveckling påverkas särskilt av ett antal omvärldsfaktorer varav den främsta torde vara liberaliseringen av världens luftfart. Avregleringen i och mellan allt fler länder har, där den fått genomslag, sett en omfattande ökning av flygbolag och flyglinjer. Konkurrens om kapacitet och pris har varit den avgörande faktorn bakom den kraftiga volymökning som flygresandet sett. Men konkurrensen har även bidragit till snabb anpassningsförmåga och återhämtning efter kriser. Som en konsekvens av flygets liberalisering är omställningen av flygmarknadens affärsmodeller en viktig förklaring till tillväxten. Världen över har lågkostnadsflyget ungefär en tredjedel av flygmarknaden och särskilt stark har expansionen hittills varit i Europa och Asien. De vinnande flygbolagens intjäningsförmåga och produktivitet ökar i konkurrensen, medan andra går under. Även flygplatser och verksamheter på flygplatserna har genom konkurrensutsättning och effektivitetskrav en utvecklad affärsmässighet för att hantera avregleringens effekter efter liberaliseringen av flygmarknaden.

4.3.2 Flygmarknaden i Sverige

Rekordåret för antalet svenska flygpassagerare nåddes 2018, då över 39 miljoner passagerare reste via svenska flygplatser. Antalet svenska flygpassagerare uppgick 2025 till knappt 31 miljoner, motsvarande 81 procent av 2019 års nivå (med knappt 38 miljoner passagerare).

Figur 4.2 Totalt antal passagerare 2000–2025

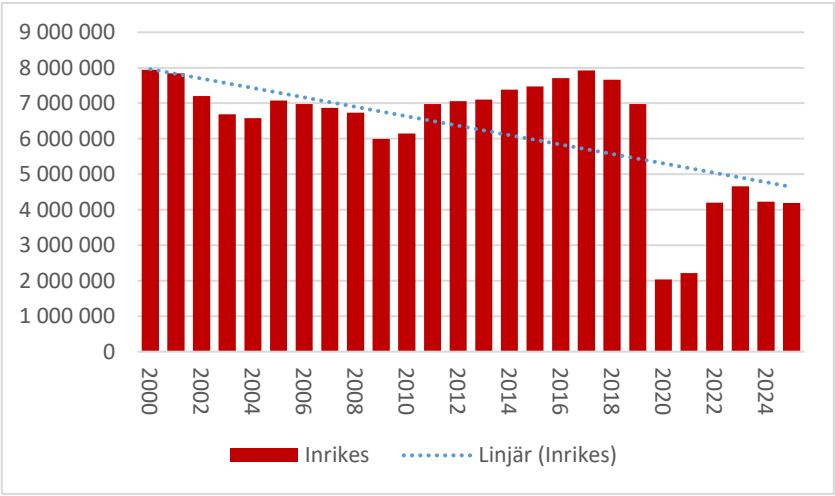


Källa: Transportstyrelsen.

4.3.3 Inrikesflygets utveckling

Efter avregleringen på 1990-talet stagnerade inrikestrafiken men trafikvolymen var relativt jämn under många år. I samband med finanskrisen 2008–2009 minskade trafiken tillfälligt och följdes av en återhämtning 2010–2017, med en genomsnittlig ökning på cirka 3,7 procent per år. Under 2018 vände den positiva trenden för inrikesflyget och året innan pandemin (2019) hade antalet inrikespassagerare redan minskat med omkring en miljon.

Figur 4.3 Antalet inrikespassagerare 2000–2025

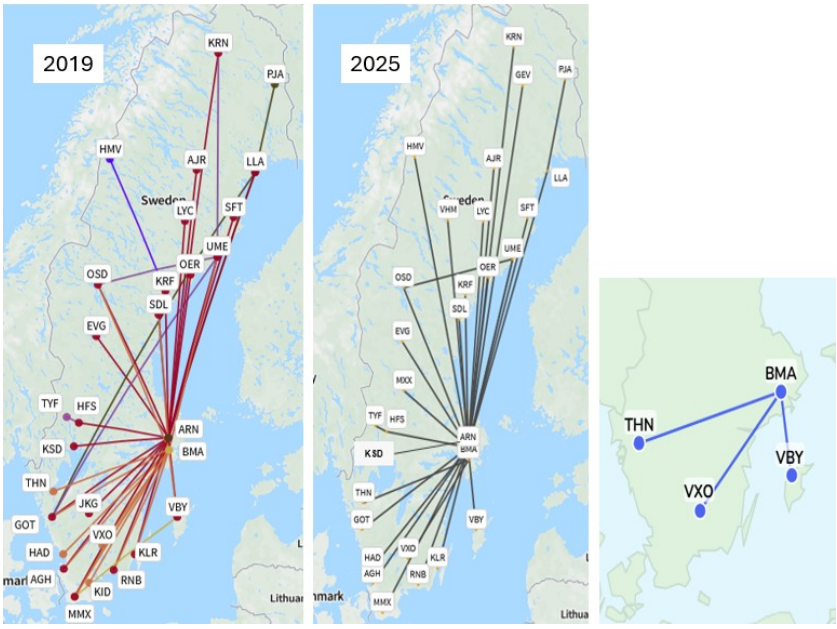


Källa: Transportstyrelsen.

Sedan imploderade inrikesmarknaden i samband med pandemins utbrott, följt av en långsam men långt ifrån fullbordad återhämtning. Under 2025 uppgick antalet inrikespassagerare till 4,2 miljoner, knappt 40 procent lägre siffor än under 2019. Under 2025 minskade inrikestrafiken återigen med en knapp procent i jämfört med 2024 och faktum är att inrikestrafiken 2025 låg på en lägre nivå än 1982 års trafiksiffror för inrikesflyget, ett år då bulken av inrikesflyget fortfarande låg kvar på Bromma flygplats.

Trots nedgången i passageravolym under åren efter pandemin så har linjeutbudet i inrikestrafiken inte förändrats så mycket. Två flygplatser har förlorat sina inrikeslinjer (Jönköping och Kristianstad), medan två flygplatser har återfått inrikeslinjer (Karlstad och Växjö), varefter Karlstad sedan förlorade sin linje till Arlanda flygplats. En konsekvens av att antalet utbjudna inrikes flygstolar ökar snabbare än antalet passagerare minskar är att den så kallade kabinfaktorn, flygplanens fyllnadsgrad av passagerare, har ökat med 10 procent sedan tiden före pandemin.

Figur 4.4 Linjeutbudet inrikes 2019 jämfört med 2025



Källa: Transportstyrelsen.

Inrikesflyget har för närvarande en tidigare inte skådad marknadskoncentration (sedan tiden efter avregleringen 1991) med ett dominerande flygbolag och endast ett fåtal flygbolag med betydligt lägre marknadsandelar. SAS andel av inrikestrafiken har ökat från 45 procent 2017 till 80 procent 2025. En delförklaring till SAS dominans är att den tidigare Brommaoperatören BRA numera är en underleverantör åt SAS från Arlanda flygplats. Närmaste utmanaren Norwegian har under samma period minskat sin andel från 21 procent till 15 procent.

Tabell 4.2 Flygbolagens marknadsandelar för den svenska inrikestrafiken

För åren 2017, 2019 och 2025

Flygbolag	2017	2019	2025
SAS	45 %	49 %	80 %
BRA	29 %	30 %	
Norwegian	21 %	19 %	15 %
Poplair			4 %
Övriga	5 %	2 %	1 %

Källa: Transportstyrelsen.

Under 2025 fanns konkurrens på fem flyglinjer till Arlanda: Kiruna-Arlanda, Luleå-Arlanda, Skellefteå-Arlanda, Umeå-Arlanda och Visby-Arlanda. Sedan hösten 2025 har konkurrensen på sträckan Visby-Stockholm ökat genom linjetrafik mellan Visby och Bromma. Det råder endast konkurrens på helårsbasis på två av flyglinjerna, Luleå-Arlanda och Umeå-Arlanda. Konkurrens finns även på sträckan Visby-Stockholm och Malmö-Stockholm där en flyglinje går till Arlanda och den andra flyglinjen går till Bromma medan konkurrensen på linjerna Skellefteå -Arlanda och Kiruna -Arlanda har varit aktuell vid helgresor eller säsongstrafik.

Figur 4.5 Situationsbild över den svenska inrikesmarknaden, augusti 2026

Kommersiella flyglinjer och dess flygbolag

Flyglinjer	SAS (ARN)	Norwegian (ARN)	Övriga flygbolag (ARN)	Övriga flygbolag (BMA)
Stockholm-Kiruna	X	X (Fre+Sönd)		
Stockholm-Luleå	X	X		
Stockholm-Skellefteå	X	X (Fre+Sönd)		
Stockholm-Umeå	X	X		
Stockholm-Östersund	X			
Stockholm-Sundsvall	X			
Stockholm-Sälen	X (säsongtrafik)			
Stockholm-Visby	X	X (säsongtrafik)		(31 okt-2025 Brommaflyg)
Stockholm-Trollhättan				X (Västflyg)
Stockholm-Göteborg	X			
Stockholm-Halmstad	X			
Stockholm-Ängelholm	X			
Stockholm-Växjö				X (Västflyg)
Stockholm-Kalmar	X			
Stockholm-Ronneby	X			
Stockholm-Malmö	X			X (Skåne Aviation)
	13 (1)	4 (5)	0	4

Källa: Trafikverket.

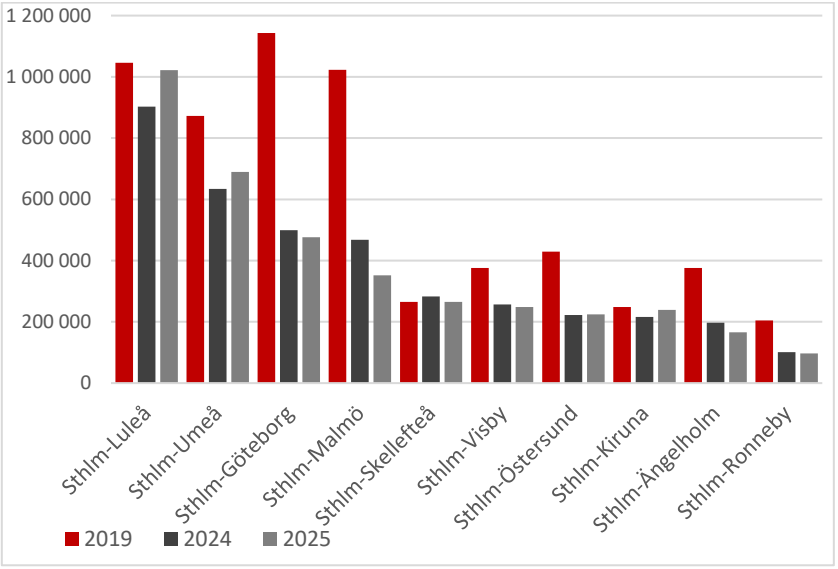
SAS och Norwegian är de enda flygbolag som bedriver kommersiell inrikestrafik i egen regi. Utöver dessa bedriver de svenska flygbolagen PopulAir och Jonair upphandlad flygtrafik på Trafikverkets uppdrag. Slutligen finns sedan en kort tid tillbaka ett antal virtuella flygbolag som bedriver kommersiell flygtrafik till och från Stockholm.

Återhämtningen efter pandemin drivs främst av Norrlandstrafiken, medan de tidigare stamlinjerna Stockholm-Göteborg och Stockholm-Malmö hör till de som har tappat mest. Stockholm-Luleå är den största linjen med drygt en miljon passagerare 2025 (-2 procent jämfört med 2019; +13 procent jämfört med 2024). Stockholm-Umeå har minskat mer än Luleå (-21 procent mot 2019) men ökade med 9 procent under 2025. Stockholm-Skellefteå är den enda linjen i topp tio som är tillbaka på 2019 års nivå, men trafiken minskade 2025 med 6 procent jämfört med 2024. Stockholm-Kiruna ligger 4 procent under 2019 men 11 procent över 2024. Stockholm-Östersund (-48 procent) och Stockholm-Visby (-34 procent) uppvisar däremot en kraftig nedgång relativt 2019; jämfört med 2024 är Östersund i stort sett oförändrad (+1 procent) medan Visby minskade med 3 procent.

En betydande förändring av inrikesmarknaden efter pandemin är att stomlinjerna med miljonpassagerare Stockholm-Göteborg och Stockholm-Malmö redovisar mycket stora fall i trafiktalen, där antalet passagerare har minskat med 58 respektive 66 procent jämfört med 2019. Malmölinjen fortsatte dessutom att tappa kraftigt under 2025, med -25 procent jämfört med 2024, medan Göteborgslinjen minskade med 5 procent. Nedgången kan förklaras av flera faktorer: färre tjänsteresor, fler digitala möten (vilket minskar behovet av hög flygfrekvens), färre endagsförrättningar samt hårdare konkurrens från tåg och bil.

Figur 4.6 Sveriges tio största destinationer och flyglinjer inom inrikesflyget 2019 jämfört med 2024 och 2025

För Stockholm ingår både Arlanda och Bromma flygplatser

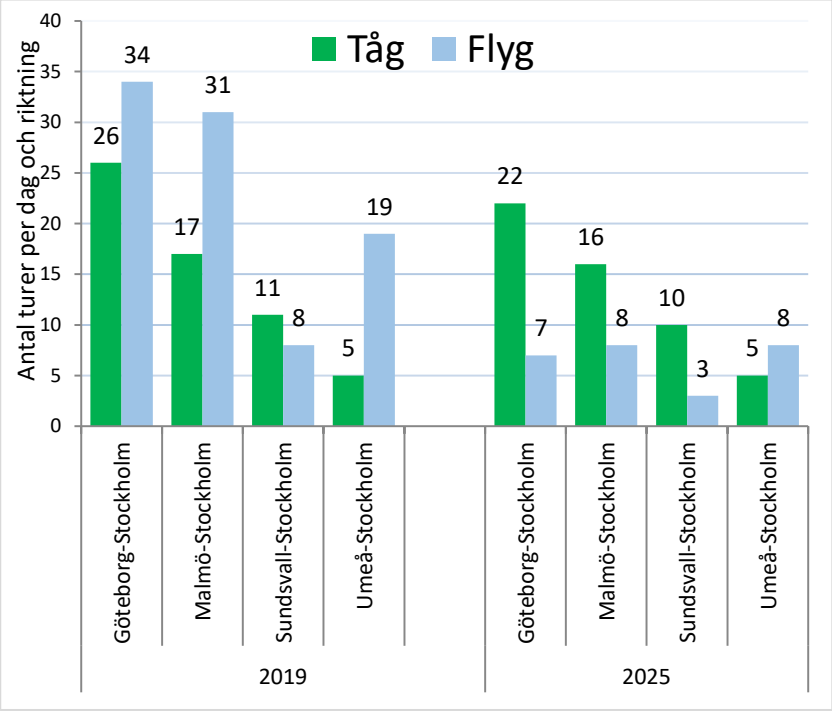


Källa: Transportstyrelsen.

Bilens och järnvägens konkurrenskraft har stärkts genom bland annat förbättrad infrastruktur, vilket accelererar överflyttningen från flyg till markbundna transporter. På sträckan Göteborg–Stockholm konkurrerar flera tågoperatörer, vilket pressar priserna i förhållande till flyget. Tågresandet ligger endast 6 procent under 2019 års resande. Kortare restider, tätare avgångar och resa från centrum till centrum gör tåget attraktivt vid interregionala tågresor upp till fyra timmar. I fallet med Göteborg-Stockholm är bedömningen att en lägre efterfrågan dämpar flygets turtäthet, som stärker tågets relativa attraktionskraft och ytterligare driver på överflyttningen se figuren nedan.

Figur 4.7 Utbud av frekvenser med tåg och flyg

Utvalda destinationer till/från Stockholm

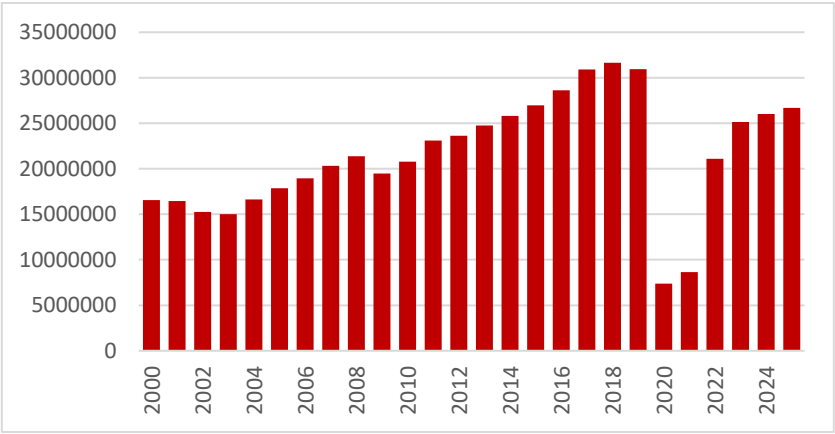


Källa: Transportstyrelsen.

4.3.4 Utrikesflygets utveckling

Antalet utrikespassagerare uppgick 2025 till 26,7 miljoner, vilket motsvarar 86 procent av 2019 års nivå. Jämfört med 2024 är det en ökning med 2,5 procent, men knappt 14 procent under 2019 och knappt 16 procent under 2018. Den svenska utrikestrafikens passagerarvolym ligger i dag på något lägre nivåer jämfört med trafiken för tio år sedan (2015, se figuren nedan).

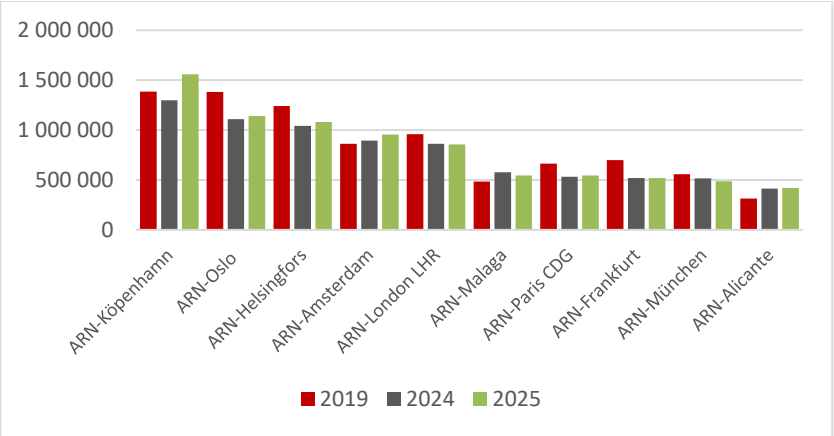
Figur 4.8 Antalet utrikespassagerare 2000–2025



Källa: Transportstyrelsen.

Flygtrafiken mellan Stockholm och de nordiska huvudstäderna (exklusive Reykjavik) är Sveriges största flyglinjer mätt i antalet passagerare, med Köpenhamn som största destination följt av Oslo och Helsingfors. Av landets 10 största flyglinjer noteras den största minskningen 2025 jämfört med 2019 på linjen Arlanda-Frankfurt med drygt 25 procent. En inte orimlig förklaring till detta är SAS byte av global flygallians 2025 från Star Alliance (med Lufthansa) till SkyTeam (med Air France -KLM).

Figur 4.9 De tio största reguljära utrikeslinjerna från Sverige 2019, 2024 och 2025

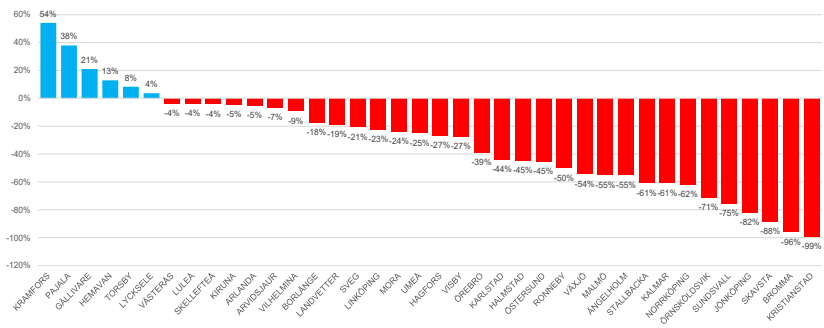


Källa: Transportstyrelsen.

Sammanfattningsvis är återhämtningen efter pandemin på god väg men det är inrikestrafiken svaga utveckling som utgör sänket. Under 2025 motsvarade det totala antalet flygpassagerare (inrikes + utrikes) på de svenska flygplatserna 81 procent av 2019 års nivå, medan inrikestrafiken låg på 60 procent. Variationen mellan flygplatserna är stor, se figuren nedan.

Figur 4.10 Procentuella förändringar per flygplats av totala antalet passagerare

Första halvåret 2026 jämfört med samma period 2019



Källa: Transportstyrelsen.

4.3.5 Flyglinjer med allmän trafikplikt

EU:s lufttrafikförordning, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen, reglerar bland annat under vilka förutsättningar och på vilket sätt en medlemsstat kan upphandla regelbunden flygtrafik. Först måste medlemsstaten införa allmän trafikplikt på flyglinjen. Då allmän trafikplikt utgör ett undantag från den allmänna principen om frihet att tillhandahålla lufttrafik ska bestämmelserna tolkas restriktivt. Det är sedan innehållet i och omfattningen av den allmänna trafikplikten som styr vad som kan upphandlas. Den allmänna trafikplikten ska införas endast i den utsträckning som är nödvändig för att på flyglinjen säkerställa ett minimiutbud av regelbunden lufttrafik som uppfyller fastställda normer för kontinuitet, regelbundenhet, prissättning eller minimikapacitet, vilka lufttrafikföretagen inte skulle uppfylla om de enbart tog hänsyn till sina kommersiella intressen. EU:s lufttrafikförordning fastställer även ramarna för vad medlemsstaterna ska beakta vid denna bedömning, bland annat proportionaliteten i trafikplikten, möjligheten att använda andra transportsätt och passagerarpriser och villkor som erbjuds kunderna.

Enligt Trafikverkets senaste utredning som redovisades våren 2026 uppfyller en grupp flyglinjer så stora tillgänglighetsförbättringar att de inte kan uppnås på annat sätt än med flyg. Det gäller:

- Gällivare-Arlanda
- Arvidsjaur-Arlanda
- Lycksele-Arlanda
- Hemavan-Arlanda
- Vilhelmina-Arlanda
- Sveg-Arlanda
- Pajala-Luleå

För den nu pågående perioden oktober 2023 till oktober 2027 finns även följande flyglinjer med allmän trafikplikt och som är upphandlade:

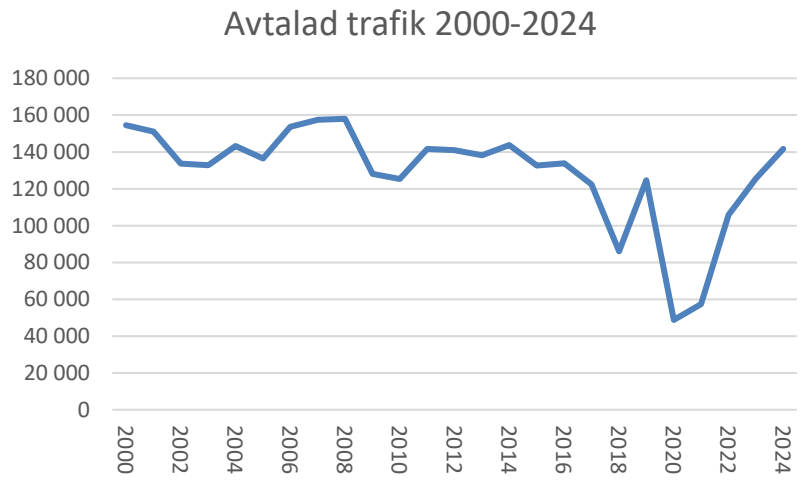
- Torsby-Arlanda
- Hagfors-Arlanda
- Mora-Arlanda
- Kramfors-Arlanda
- Östersund-Umeå

Trafikverket hänvisar till den tillgänglighetsgrundade bedömning där man prioriterat behovet och nyttan av förbättrad tillgänglighet mellan berörda flyglinjer och landat i att den begränsade anslagsramen för interregional kollektiv trafik utesluter dessa flyglinjer. Trafikstart för den kommande 4-åriga avtalsperioden är oktober 2027 till oktober 2031.

Som framgår av nedanstående figur är det små passagerarvolymer på de upphandlade flyglinjerna eftersom trafiken är anpassad till befolkningsunderlaget i de glesbygdsregioner som omfattas av flygtrafiken.

Figur 4.11 Statligt avtalad flygtrafik år 2000–2024

Antal passagerare



Källa: Trafikverket.

4.3.6 Samhällsviktig luftfart

Myndigheten för civilt försvar (MCF) beskriver samhällsviktig verksamhet som verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. Verksamhet ska i detta sammanhang förstås som ett vidare begrepp. Verksamhet, tjänst eller infrastruktur inkluderar exempelvis även anläggningar, processer, system och noder.

Myndigheten lyfter bland annat fram post, energiförsörjning, hälsa, vård och omsorg, industri, byggande och handel, ordning och säkerhet, räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen, transporter samt utrikeshandel som viktiga samhällsfunktioner. Inom transporter lyfter myndigheten fram kollektivtrafik, land-, luft- och sjötransporter samt terminaler som viktiga samhällsfunktioner.

Kommunikationer och transporter är i många fall en förutsättning för att annan samhällsviktig verksamhet, som till exempel hälsa, vård och omsorg, ska kunna fungera. Nedan redogör jag översiktligt för några samhällsviktiga verksamheter och deras behov av luftfart och flygplatser.

Försvarsmakten

Försvarsmaktens uppgift är enligt myndighetens instruktion bland annat att försvara Sverige och allierade stater mot ett väpnat angrepp med utgångspunkt i det kollektiva försvaret inom Nato. Försvarsmakten ska främja Sveriges säkerhet och ska hävda Sveriges territoriella integritet och kunna bidra till att hävda allierade staters territoriella integritet. Försvarsmakten ska värna Sveriges suveräna rättigheter och svenska intressen och ska kunna förebygga och hantera konflikter och krig i Sverige och utanför svenskt territorium. Försvarsmakten ska inom sitt ansvarsområde och inom ramen för Natos kollektiva försvar och uppgifter i övrigt, kunna uppfylla Sveriges åtaganden som medlem i Nato. Försvarsmakten organiserar krigsförband och har att vidta de förberedelser i övrigt som behövs för att kunna lösa myndighetens uppgift. Krigsförbanden ska vara personellt och materiellt uppfyllda och ha tillgång till nödvändig infrastruktur och förbanden ska kunna mobiliseras i enlighet med de krav som regeringen beslutar.

Försvarsmakten tillhandahåller och förvaltar statsflyget. Inom Högkvarteret ska det bland annat finnas en flygsäkerhetsinspektör, som vid utövande av tillsyn över militär luftfart inte är underställd överbefälhavaren.

Enligt instruktionen ska bland annat följande organisationsenheter finnas i Försvarsmakten (grundorganisation i fred):

- Flygstaben, Uppsala
- Skaraborgs flygflottilj (F 7), Lidköping/Såtenäs (Verksamhet på Arlanda flygplats)
- Upplands flygflottilj (F 16), Uppsala
- Blekinge flygflottilj, Ronneby/Kallinge (Verksamhet i Ronneby/Kallinge, Linköping/Malmen och Visby)
- Norrbottens flygflottilj (F 21), Luleå
- Försvarsmaktens helikopterflottilj, Linköping/Malmen (verksamhet i Linköping/Malmen, Luleå och Ronneby/Kallinge)
- Luftstridsskolan, Uppsala.

Enligt instruktionen ska Försvarsmakten bland annat ha följande krigsförband (krigsorganisation) vad gäller Flygvapnet: Flygstab, 4 flygflottiljer, helikopterflottilj, 6 stridsflygdivisioner, transportflygskvadron, specialflygskvadron, statsflygskvadron och 4 helikopterskvadroner.

Flygvapnets krigsförband är inriktade mot nationella och internationella uppgifter och ska vara beredda på att delta i militära operationer utanför Sveriges gränser.

Stridsflygförband står ständigt i incidentberedskap för att hävda Sveriges territoriella integritet och kan med stor precision, flexibilitet och slagkraft verka mot mål på marken, i luften eller över hav. Stridsledning- och luftbevakningsbataljon verkar dygnet runt året runt för att övervaka och försvara svenskt luftrum. Transportflygförband genomför flygtransporter och används bland annat i humanitära insatser nationellt och internationellt. Signalspaningsflygförband genomför signalspaning och underrättelseinhämtning. Radarflygförband används främst för att förbättra den lägesbild som skapas av markbundna och sjöburna sensorer. Helikopterförbandet kan med sina helikoptersystem genomföra militära operationer såväl natio-

nellt som internationellt. Basförbandens huvuduppgift är att stödja stridsflygförband samt upprätta och drifthålla flygplatser.

Som allierad i Nato är en av Sveriges uppgifter att hjälpa utländska förband att agera eller förflytta sig i Sverige – att ge värdlandsstöd som en del i Natos avskräckning. Värdlandsstöd är det civila eller militära stöd som ges i fred, kriser och konflikter från ett värdland till andra länders eller organisationers militära förband. Det kan avse förband som uppehåller sig, genomför insatser eller transporterar sig genom värdlandets territorium. Det kan exempelvis innebära skydd och bevakning, eskort och trafikledning, att hantera skadade fordon, tillhandahålla övningsområden och kost och logi för de utländska förbanden. Värdlandsstöd är en fråga för totalförsvaret och kräver resurser från både Försvarsmakten och det civila samhället.

Kustbevakningen

Kustbevakningen har enligt sin instruktion bland annat till uppgift att bedriva sjöövervakning och att utföra räddningstjänst till sjöss och är beredskapsmyndighet enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Inom ramen för sjöövervakningen har myndigheten uppgift att självständigt ansvara för eller biträda andra myndigheter med brottsbekämpning och ordningshållning i enlighet med bland annat kustbevakningslagen (2019:32). Kustbevakningen ansvarar även för miljöräddningstjänst till sjöss i syfte att begränsa konsekvenserna av olyckor och utsläpp.

Kustbevakningen är en civil och statlig myndighet som finns på plats längs Sveriges kust och i våra stora insjöar. Kustbevakningens verksamhet kombinerar två uppdrag: räddningstjänst till sjöss och sjöövervakning. Uppdragen är en del av Sveriges krisberedskap och totalförsvar och ska utföras i fred, vid samhällsstörningar och under höjd beredskap.

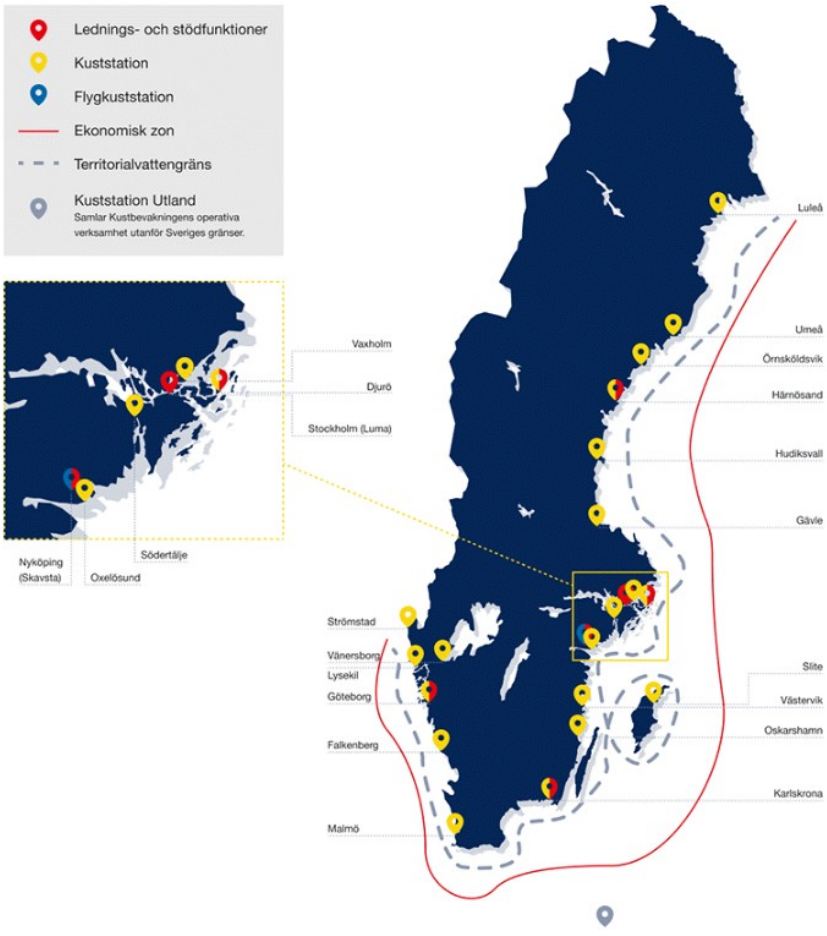
Av figuren nedan framgår Kustbevakningens kust- respektive flygkuststationer. Kustbevakningens flygkuststation och hemmabas finns vid Stockholm-Skavsta flygplats. Kustbevakningen har tre avancerade flygplan för sjöövervakning (Dash 8 Q-300 MPRA) med stor räckvidd. Kustbevakningens flygplan är utrustade för sjöräddningsuppdrag och utgör en viktig resurs för den nationella

räddningstjänstkapaciteten och beredskapen. Kustbevakningens flygplan är även en resurs vid insatser som leds av annan räddningsledare och kan även i mån av tillgänglighet bistå vid flygräddning, fjällräddning, sökinsatser efter försvunna personer samt vid skogsbränder. För att Kustbevakningens resurser ska användas effektiv vid ett utsläpp är fartygens och flygplanens geografiska placering avgörande. Placeringen styrs av stomplanen, som baseras på fastställd operativ planering och prioritering.

Kustbevakningen använder även mindre UAS (drönare) med video och värmekamera inom den operativa verksamheten.

Uppdragen sjöövervakning och räddningstjänst utförs av Kustbevakningen i Sveriges territorialhav och maritima zoner, i Värnen och Mälaren. I Vättern är uppdraget endast miljöräddning. Se nedanstående figur.

Figur 4.12 Sveriges territorialhav och ekonomiska zon



Källa: Kustbevakningen.

Havet delas enligt havsrättskonventionen upp i olika maritima zoner: inre vatten, territorialhav, angränsande zon, exklusiv ekonomisk zon, kontinentalsockel och det fria havet. De rättigheter som Sverige som kuststat har i respektive zon regleras i havsrättskonventionen. Generellt sett gäller att ju längre ut från land man kommer, ju mindre kan kuststaten bestämma om.

Det inre vattnet och territorialhav är kuststatens egna havsområden. Här kan Sverige bestämma det mesta om vad som får göras i områdena och av vem. Sveriges territorialhav utgörs av det

vatten som är beläget utanför baslinjen och ut till 12 nautiska mil räknat från baslinjen.

Den ekonomiska zonen kan sträcka sig 200 nautiska mil från baslinjen. I Sverige överlappar den ekonomiska zonen och kontinentalsockeln varandra. Detta havsområde är inte svenskt territorium och Sverige har bara vissa specifika suveräna rättigheter. Dessa frågor finns reglerade i lagen och förordningen om kontinentalsockeln samt lagen och förordningen om Sveriges ekonomiska zon.

Kustbevakningens befogenheter följer av de olika förutsättningar som gäller för de olika områdena.

Luftfartsverket

Luftfartsverkets uppgifter enligt instruktionen är bland annat att tillhandahålla en säker, effektiv och miljöanpassad flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart och tjänster för planering och genomförande av flygning för obemannad luftfart. Luftfartsverket får inte överlämna till någon annan att på verkets vägnar ombesörja denna verksamhet, verksamhet som rör militära förhållanden får överlämnas endast i samråd med Försvarsmakten. Luftfartsverket är beredskapsmyndighet enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Luftfartsverket ska inom och utom landet tillhandahålla flygtrafiktjänster för civil och militär luftfart, gemensamma informationstjänster för U-space-luftrum och tjänster för planering och genomförande av flygning för obemannad luftfart samt service- och konsulttjänster som är knutna till verksamheterna och svara för forskning och innovation som motiveras av myndighetens uppgifter.

Luftfartsverket tillhandahåller flygtrafikledningstjänst enligt 6 kap. 13 § andra stycket luftfartslagen (2010:500) och myndigheten ska upprätta avtal med Försvarsmakten om drift och utveckling av flygtrafiktjänst som rör militär luftfart samt utbildning av flygledare för Försvarsmaktens behov.

Luftfartsverket är exklusiv leverantör av gemensamma informationstjänster för att U-space-luftrum enligt artikel 5.6 i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2021/664 av den 22 april 2021 om ett regelverk för U-space.

Luftfartsverket bedriver flygtrafiktjänst vid 16 flygplatser i Sverige och vid 4 kontrollcentraler.

Myndigheten för civilt försvar

Myndigheten för civilt försvar (MCF) har enligt sin instruktion ett nationellt samordnande ansvar för civilt försvar, samhällets krisberedskap och skydd mot olyckor. Ansvaret gäller åtgärder före, under och efter en olycka, kris, krig eller krigsfara. Myndigheten ska bland annat utveckla, stödja och vara pådrivande i arbetet med civilt försvar. Myndigheten ska även upprätthålla en beredskap för att besluta om och genomföra luftburna sjuktransporter med Svenska nationella ambulansflyget.

MCF kan bistå med både helikoptrar och skopande flygplan under skogsbrandssäsongen. De flygande resurserna för skogsbrandbekämpning stödjer de kommunala räddningstjänsternas förmåga att begränsa och släcka skogsbränder. När den kommunala räddningstjänsten ställs inför skogsbränder med snabb spridning, omfattande brandtillväxt eller när deras egna resurser inte bedöms räcka till kan MCF erbjuda olika typer av förstärkningsresurser, till exempel helikoptrar och mindre skopande flygplan.

MCF har genom ett avtal bland annat tillgång till minst tio släckande helikoptrar under skogsbrandssäsong. Helikopterresurserna kan placeras på olika platser baserad på aktuell brandrisk. MCF har även avtal under samma säsong avtal som ger tillgång till fyra skopande sjöflygplan. Flygplanen är normalt baserade i Södermanland, men kan stationeras vid behov på annan plats.

Polismyndigheten

Polisverksamhetens ändamål är enligt Polislagen (1984:387) att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet. Polisverksamhet bedrivs av Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Till Polismyndighetens uppgifter hör bland annat att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ord-

ningen eller säkerheten och övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat.

Polismyndighetens huvudsakliga uppgifter och ansvar följer polislagen (1984:387), polisförordningen (2014:1104) och av andra författningar. Myndigheten är beredskapsmyndighet och sektorsansvarig myndighet enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Myndighetens ansvar för fjällräddning och efterforskning av försvunna personer framgår av förordning (2003:789) om skydd mot olyckor. Polismyndigheten ska enligt sin instruktion bland annat följa samhällsförändringar som påverkar brottsligheten och den allmänna ordningen och säkerheten, och ha förmåga att snabbt reagera när det behövs.

Av Polisens verksamhetsplan för 2026–2028 framgår att visionen är att man gör hela Sverige tryggt och säkert. Den strategiska verksamhetsplanen anger inriktningen mot fyra långsiktiga mål; framgångsrik brottsbekämpning, ökad lokal närvaro, ökad effektivitet och rätt kompetens på rätt plats.

Polismyndigheten ansvarar för gränskontroll för flyg. Gränsövervakningen sker i syfte att förhindra obehörig gränspassage, bekämpa gränsöverskridande brottslighet och vidta åtgärder mot personer som passerat gränsen på olagligt sätt. Huvudsyftet med in- och utresekontroller vid gränsövergångsställen är att kontrollera att alla personer som passerar gränsen uppfyller villkoren för inresa på Schengenstaternas territorium.

Polisflyget grundades 1964 och sorterar under Nationella Operativa Avdelningen (NOA) inom Polismyndigheten. Verksamheten omfattar helikopterverksamhet, en specialiserad UAS-grupp samt drönarskyddet. Polisflyget har baser i Stockholm, Malmö, Göteborg, Östersund och Boden. Polisflyget i Stockholm är numera baserat vid Arlanda flygplats.

De svenska polishelikoptrarna (Bell 429) är nio till antalet. Med hänsyn till sin storlek saknar dessa helikoptrar i princip transportförmåga.

Polismyndighetens helikoptrar används i flera olika sammanhang såväl i brottsbekämpande uppdrag som till räddningstjänst samt transporter av personal och utrustning. Det finns i dag begränsningar i förmågan att transportera främst insatsresurser och genomföra tyngre transporter. Polismyndigheten har möjlighet att få stöd från Försvarsmakten när det gäller sådana transporter, men dagens lös-

ning med samutnyttjande resurser motsvarar enligt Polismyndigheten inte verksamhetens behov varken vad gäller tillgänglighet, hastighet eller operativ säkerhet. För att säkerställa en tillförlitlig, snabb och effektiv lösning för polisens behov av helikoptertransporter äskar myndigheten medel för en egen mer robust helikopterförmåga.

Sjöfartsverket

Sjöfartsverkets uppgifter är enligt myndighetens instruktion bland annat att tillhandahålla lotsning, svara för farledshållning och vid behov inrätta nya farleder, tillhandahålla sjöräddnings- och flygräddningstjänst samt vid livshotande situationer utföra akuta transporter på begäran av sjukvårdshuvudman och svara för isbrytning. Sjöfartsverket är i enlighet med lag (2003:778) respektive förordning (2003:789) om skydd mot olyckor ansvarig myndighet för statlig sjö- och flygräddningstjänst.

Sjöfartsverket har ansvar således för att det finns räddningshelikoptrar för statlig sjö- och flygräddning. Helikoptrar och dess besättningar utgår från Sjöfartsverkets baser i Umeå, Norrtälje, Kristianstad, Visby och Göteborg. Sjöfartsverket har sju räddningshelikoptrar av modellen AW139. Sjöfartsverkets helikopterbesättningar består av fyra personer; två piloter, vinschoperatör och ytbärgare. I samband med ett normaluppdrag ska besättningen vara ombytt och klar för tjänstgöring och helikoptern utdragen ur hangaren och redo för att lyfta senast 15 minuter efter larm. AW139 är medeltung och är certifierad för dagflygning, mörkerflygning, visuellflygning, instrumentflygning samt i svenskt SAR-utförande även för flygning i isbildningsförhållanden.

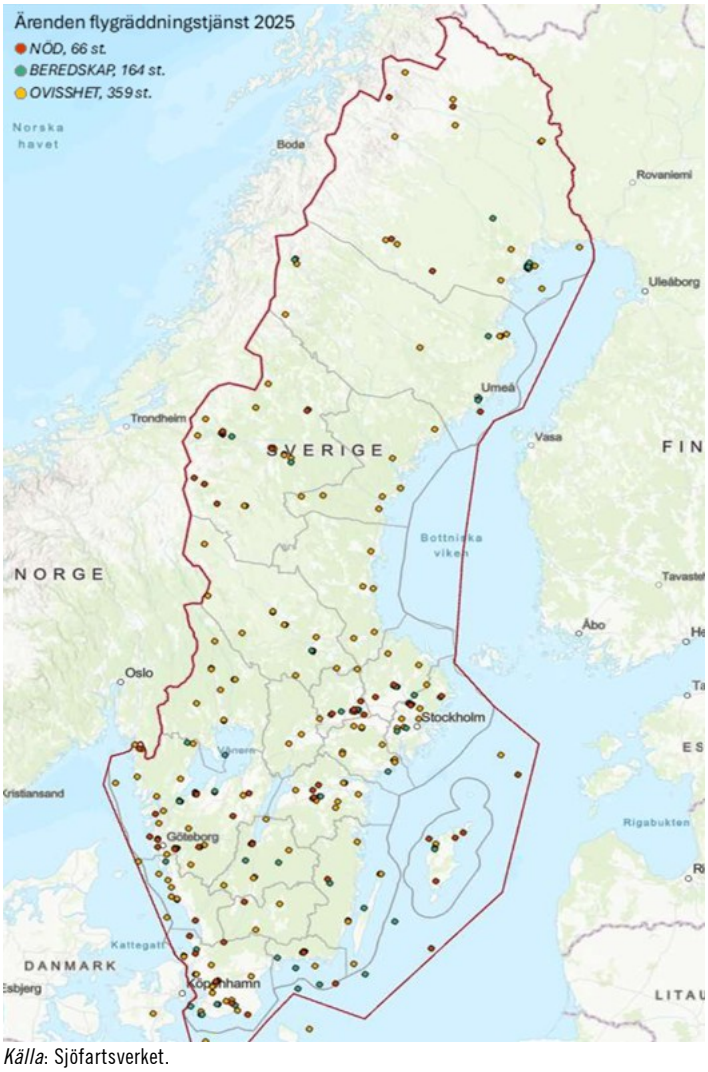
Sjö- och flygräddningscentralen (JRCC) ansvarar för vilka resurser som skickas till platsen. Vid olyckor och tillbud på flygplatser larmar flygtrafikledningen direkt SOS Alarm där det upprättas ett trepartsamtal med JRCC.

Under 2025 utgjorde 63 procent av räddningstjänstärendena sjöräddning och 37 procent flygräddning. Sjöräddningsärendena var i genomsnitt 1 174 under perioden 2020–2024, medan det uppgick till 990 ärenden under 2025. Flygräddningstjänsten har under perioden 2018–2025 varierat mellan 589 och 710 flygräddnings-

ärenden. I kartorna nedan redovisas den geografiska platsen för sjöräddnings- respektive flygräddningsärendena. Kartorna visar att sjöräddningsärendena följer den svenska kusten i hög utsträckning, medan flygräddningsärendena i större utsträckning är spridda över hela landet även om de flesta är i södra Sverige och längs kusterna.

Figur 4.13 Karta över flygräddningsärenden 2025

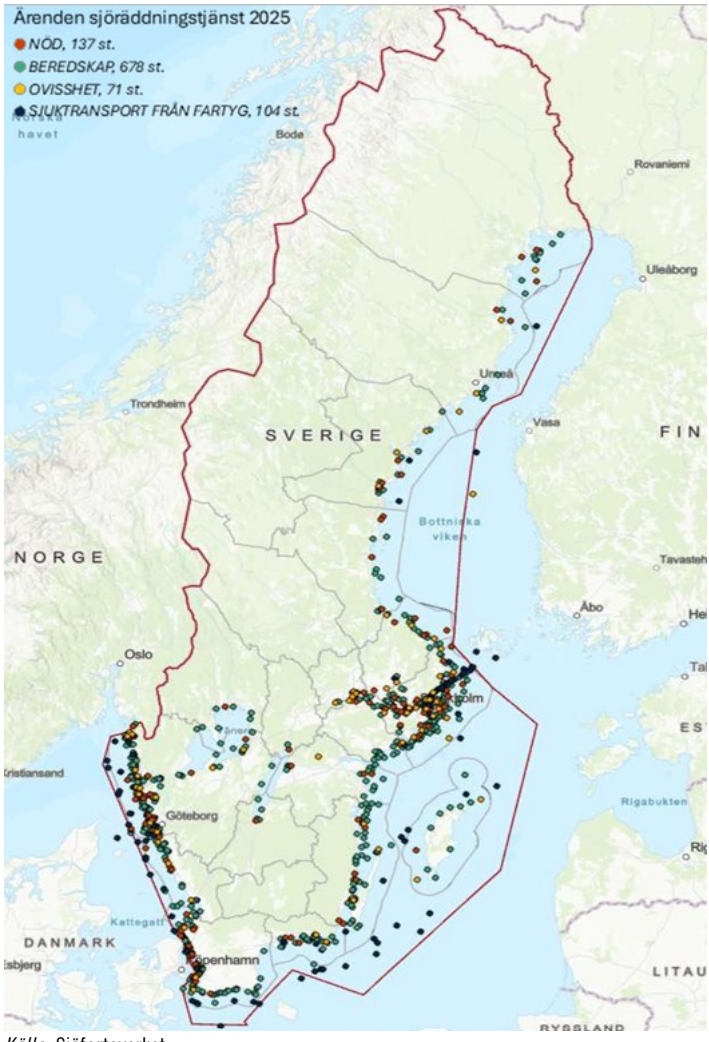
Nöd (röd), Beredskap (grön) och Ovisshet (gul)



Källa: Sjöfartsverket.

Figur 4.14 Karta över sjöräddningsärenden 2025

Nöd (röd) Beredskap (grön) Ovisshet (gul) Sjuktransport (svart)



Källa: Sjöfartsverket.

Trafikverket

Trafikverket har enligt verkets instruktion ansvar för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. Trafikverket ska verka för en grundläggande tillgänglighet i

den interregionala kollektivtrafiken och ska med utgångspunkt i ett samhällsbyggnadsperspektiv skapa förutsättningar för ett samhällsekonomiskt effektivt, internationellt konkurrenskraftigt och långsiktigt hållbart transportsystem. Trafikverket ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Trafikverket är beredskapsmyndighet och sektorsansvarig myndighet enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Trafikverket ska enligt sin instruktion bland annat följa, dokumentera och på regeringens uppdrag finansiera forskning och innovation inom transportområdet, verka för kollektivtrafikens utveckling, medverka i genomförandet av det regionala utvecklingsarbetet, genom överenskommelser med flygplatshållare säkerställa att det finns ett nationellt nät av flygplatser som upprätthåller en grundläggande beredskap för att samhällsviktiga transporter ska kunna utföras, svara för att beredskapsflygplatser öppnas på begäran av utförare av samhällsviktiga flygtransporter under tider då flygplatserna har stängt och tillhandahålla en teknisk lösning för informationsutbyte.

Trafikverket ska även ingå och ansvara för statens avtal om transportpolitiskt motiverad interregional kollektivtrafik, inklusive flygtrafik, som inte upprätthålls i annan regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift, ska se till att det finns regelbunden flygtrafik på linjen Östersund-Umeå samt får ingå avtal om transportpolitiskt motiverad internationell kollektivtrafik som inte upprätthålls i de regionala kollektivtrafikmyndigheternas regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift.

Regioner, Socialstyrelsen och sjukvårdssystemet

Regionerna ansvarar för gemensamma uppgifter för stora geografiska områden. Bland regionernas uppgifter kan nämnas exempelvis hälso- och sjukvård, kultur, kollektivtrafik och regional tillväxt och utveckling. Enligt Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) ska regionen erbjuda en god hälso- och sjukvård åt den som är bosatt inom regionen.

På uppdrag av regeringen har Socialstyrelsen utformat en arbetsprocess för koncentration av högspecialiserad vård på nationell nivå. Socialstyrelsen är förvaltningsmyndighet för detta system. Nationell högspecialiserad vård är vård som är komplex och förekommer sällan. Denna vård får bedrivas vid som mest fem enheter i landet. Syftet

med koncentrationen är att vårdgivaren ska kunna upprätthålla kompetens i hela det multidisciplinära teamet, ha möjlighet att utveckla och hålla en god kvalitet på vården utan att tillgängligheten begränsas.

Det är Socialstyrelsen (Nämnden för nationell högspecialiserad vård) som tar beslut om definition av nationell högspecialiserad vård och antal enheter som ska få utföra vården.

Enligt Socialstyrelsens hemsida finns det i dagsläget 70 vårdområden med befintliga tillstånd inom processen för nationell högspecialiserad vård. När det exempelvis gäller behandling av svåra brännskador så har Akademiska sjukhuset (Region Uppsala) och Universitetssjukhuset i Linköping (Region Östergötland) tillstånd att bedriva högspecialiserad vård inom området. Tillståndet gäller från 2010 och tills vidare.

Sjukvården är organiserad på flera olika sätt. Det finns exempelvis närsjukhus, länsdelssjukhus, länssjukhus och regionsjukhus. Akutsjukhus innebär ofta sjukhus med dygnet-runt-öppen akutmottagning. Utöver dessa sjukhus finns det sju universitetssjukhus. Det är Karolinska Universitetssjukhuset (Stockholm), Akademiska sjukhuset (Uppsala), Sahlgrenska Universitetssjukhuset (Göteborg), Skånes universitetssjukhus (Malmö och Lund), Universitetssjukhuset i Linköping, Universitetssjukhuset i Örebro och Norrlands universitetssjukhus (Umeå).

Svenskt Ambulansflyg (KSA) är ett kommunalförbund där samtliga Sveriges 21 regioner är medlemmar. Inom KSA samordnar man och utför ambulanstransporter med flygplan. Beredskapsbaserna finns vid Umeå, Stockholm Arlanda och Göteborg Landvetter flygplatser. Baserna är bemannade dygnet runt. Flygplanen har enligt KSA en maxhastighet av 815 kilometer per timme och har exempelvis en räckvidd Göteborg – Reykjavik. Kabinen är utrustad som en mindre intensivvårdssal som kan anpassas i olika konfigurationer.

Svensk luftambulans är ett kommunalförbund med huvudkontor i Karlstad. Medlemmar i förbundet är regionerna Värmland, Dalarna, Norrbotten och Västerbotten. Respektive region har en operativ bas med helikopter. Samtliga baser är operativa året runt dygnet runt. Baserna finns vid Karlstad, Mora, Lycksele och Gällivare flygplatser.

Enligt Svensk Luftambulans hemsida ser läget ut enligt följande vad gäller ambulanshelikopterverksamhet i landet. Vissa regioner saknar egen ambulanshelikopter.

Figur 4.15 Regioner och ambulanshelikoptrar



Källa: Svensk Luftambulans.

4.3.7 Allmänflyg

Vad innebär allmänflyg?

Allmänflyget är ett samlingsnamn för det flyg som inte är att betrakta som militärt flyg eller trafikflyg, t.ex. taxiflyg, sportflyg, hobbyflyg och bruksflyg.

Enligt de definitioner som används i samband med offentlig statistik så innehåller allmänflyg kategorierna aerial work, privatflyg och skolflyg. Aerial work består av jordbruksflyg, flygfotografering, reklamflyg, skogsbrandsbevakning m.m. Privatflyg räknas dels som flygning för privat bruk utan kommersiellt syfte, dels som affärsflyg med befordran av passagerare, frakt eller post för företag eller myndighet i egna luftfartyg. Skolflyg definieras som verksamhet där ändamålet är pilotutbildning och där flygningen övervakas av instruktör.

Kungliga Svenska Aeroklubben (KSAK) är en riksorganisation för Sveriges motorflygklubbar och privatflygare, som kan inkluderas i allmänflyget. KSAK har cirka 4 200 medlemmar i cirka 120 flygklubbar. KSAK är en öppen allmännyttig ideell förening som har till ändamål att stödja och utveckla det lätta motordrivna flyget samt att bedriva och stödja kulturell, idrottslig och social samt samhällsnyttig verksamhet inom den ideella flygverksamheten. KSAK Motorflygförbund är ett grenförbund inom KSAK. KSAK Motor-

flygförbund är en allmännyttig ideell förening som har till uppgift att främja svenskt motorflyg och svensk motorflygsport samt företräda den ideella motorflygverksamheten.

AOPA Sweden är en ideell politiskt obunden intresseorganisation för piloter, flygplansägare och allmänflyget generellt. AOPA verkar bland annat för friheten och rätten till att flyga effektivt, tillgång till flyginfrastruktur och att hålla vårt luftrum tryggt och säkert.

Frivilliga Flygkåren (FFK) är en frivillig försvarsorganisation med cirka 2 800 medlemmar varav cirka 800 piloter och spanare. FFK utför flyguppdrag över hela Sverige och under 2025 genomförde FFK cirka 6 900 flygtimmar. Under 2018 genomfördes cirka 7 600 flygningar och cirka 11 300 flygtimmar, varav 5 500 flygtimmar avsåg skogsbränder. FFK är en del av svensk krisberedskap och FFK stöttar myndigheter och organisationer med överblicksbilder från luften. FFK baserar sin verksamhet i huvudsak på dispositionsavtal med flygklubbar och ett antal privata flygplansägare och har tillgång till cirka 200 flygplan.

Ansvaret för allmänflyget

Privat- och allmänflyg bedrivs i olika former framför allt vid de mindre flygfält som finns runt om i landet. Ansvaret för flygplatser som huvudsakligen tjänar allmänflyget är en kommunal angelägenhet eller en angelägenhet för enskilda intressenter.

I proposition 1981/82:98 om vissa luftfartspolitiska frågor konstaterades att de flygplatser som huvudsakligen betjänar allmänflyget även i fortsättningen bör vara en angelägenhet för kommun, landsting eller enskild intressent, och att det inte bör vara en statlig angelägenhet. Den trafik som genererats inom allmänflyget har huvudsakligen grundats på trafikbehov och andra förhållanden av lokal eller regional karaktär, varför behov och förutsättningar för allmänflyget bäst bedöms på lokal och regional nivå enligt vad regeringen anförde i propositionen.

I samband med regeringens flygstrategi som presenterades 2017 ansåg dåvarande regering att det inte fanns anledning att ändra detta synsätt.

Regeringar kommer och går. Över tid kan jag dock konstatera att de olika regeringarnas hållning, avseende de mindre flygplatserna som i huvudsak har används av allmänflyget, har varit den samma och att man ansett att det inte är ett statligt ansvar.

Omfattning av allmänflyget

Det finns inte en samlad statistik som fångar omfattningen i sin helhet vad gäller allmänflygets verksamhet. När det gäller den verksamhet som bedrivs vid de svenska trafikflygplatserna finns information som ger en indikation på verksamhetens betydelse.

I tabellen nedan framgår antalet landningar på de svenska trafikflygplatserna under 2024 respektive 2025 uppdelat på linjefart och chartertrafik, utrikes respektive inrikes, taxiflyg samt övrig flygverksamhet. I den officiella statistiken ingår privatflyg, skolflyg och aerial work. Före 2023 ingick även militärt flyg i övrig flygverksamhet.

Tabell 4.3 Antal landningar på svenska trafikflygplatser år 2024–25

Trafikflygplatser omfattar 39 flygplatser

	2024	Andel	2025	Andel
Linjefart och chartertrafik, utrikes	103 503	43 %	102 921	43 %
Linjefart och chartertrafik, inrikes	71 342	29 %	61 163	26 %
Taxiflyg	1 987	1 %	1 944	1 %
Övrig flygverksamhet	66 586	27 %	70 898	30 %
Totalt	**243 418**	**100 %**	**236 926**	**100 %**

Källa: Trafikanalys.

Uttryck i antal landningar uppgår taxiflyg och övrig flygverksamhet till kring 30 procent av antalet landningar på de 39 svenska trafikflygplatserna. Därtill tillkommer landningar på övriga mindre flygplatser i Sverige.

Tabell 4.4 De sex trafikflygplatser med sammantaget mest taxiflyg och övrig flygverksamhet under 2025

Antal landningar

Flygplatser	Taxiflyg	Övrig flyg-verksamhet	Summa	Antal totalt i Sverige
Västerås	26	10 044	**10 070**	14 %
Skellefteå	4	5 603	**5 607**	8 %
Malmö	114	5 306	**5 420**	7 %
Trollhättan	16	4 484	**4 500**	6 %
Bromma	484	3 669	**4 153**	6 %
Umeå	67	3 820	**3 887**	5 %
Summa 6 trafikflygplatser:	711	32 926	**33 637**	46 %
Totalt 39 trafikflygplatser	1 944	70 898	**72 842**	100 %

Källa: Trafikanalys.

Enligt Trafikanalys var de tre flygplatserna med mest taxiflyg under 2025 Bromma (484), Arlanda (229) och Landvetter (122).

Under samma period var de tre flygplatserna med mest övrig flygverksamhet Västerås (10 044), Skellefteå (5 603) och Malmö (5 306).

Med dessa verksamheter summerade var de tre flygplatserna med mest taxiflyg och övrig flygverksamhet under 2025 Västerås (10 070), Skellefteå (5 607) och Malmö (5 420).

Tabell 4.5 Antal landningar på svenska trafikflygplatser år 2017–2025

Trafikflygplatser omfattar 39 flygplatser

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Taxiflyg	3 375	4 052	3 537	2 700	3 914	3 507	2 459	1 987	1 944
Övrig flyg-verksamhet	98 599	94 889	83 566	78 280	80 959	66 679	67 500	66 586	70 898
Summa	**101 974**	**98 941**	**87 103**	**80 980**	**84 873**	**70 186**	**69 959**	**68 573**	**72 842**

Källa: Trafikanalys. Kommentar: 2017 omfattar 39 flygplatser (inklusive Säve). 2018 omfattar 38 flygplatser (Säve inte längre med). 2019–2025 är omfattningen 39 flygplatser (Sälen tillkom 2019). Från och med 2023 ingår inte militärt flyg i övrig flygverksamhet.

Taxiflyg och övrig flygverksamhet har successivt minskat vid de svenska trafikflygplatserna. 2025 års utfall motsvarar en minskning med 29 procent jämfört med antalet landningar 2017 och 16 procent jämfört med antalet landningar 2019.

4.4 Det svenska flygplatssystemet

4.4.1 Översiktligt om flygplatssystemet

I Sverige delas civila flygplatser in i fyra olika kategorier beroende på vilken typ av flygtrafik och vilken infrastruktur som finns på flygplatsen. De olika kategorierna är instrumentflygplats, flygplats utan instrumentinflygningshjälpmedel, helikopterflygplats och mindre flygplats.

Det går även att dela in flygplatser i certifierade flygplatser och icke-certifierade flygplatser. En certifierad flygplats är en flygplats som har fått ett officiellt drifttillstånd (certifikat) från Transportstyrelsen. Certifikatet visar att flygplatsen uppfyller alla krav enligt gällande EU-förordningar, internationella standarder samt svenska föreskrifter om flygplatsen har ett nationellt certifikat. En icke certifierad flygplats har inte ett certifikat, men kan ändå vara godkänd av Transportstyrelsen för viss verksamhet.

Det svenska flygplatssystemet omfattar 247 flygplatser, varav 177 flygplatser är civila icke certifierade flygplatser. Dessa mindre flygplatser nyttjas huvudsakligen av flygklubbar och allmänflyg.

Systemet med certifierade flygplatser omfattar 39 civilt certifierade instrumentflygplatser, 23 helikopterflygplatser samt 3 civila icke instrumentflygplatser. Därtill finns 5 militärt civilt godkända instrumentflygplatser.

Instrumentflygplatser är utrustade med hjälpmedel för instrumentflygning, vilket möjliggör navigering under väderförhållanden med nedsatt sikt. En instrumentflygning är en flygning som genomförs utan visuell sikt från piloten, utan endast med hjälp av de instrument som finns ombord. I dag finns 44 instrumentflygplatser i Sverige.

Inrättande och drift av svenska flygplatser prövas av Transportstyrelsen, som också ansvarar för tillsyn och uppföljning av verksamheten för att säkerställa en hög flygsäkerhetsnivå.

Tabell 4.6 Flygplatskategori och certifieringsstatus

Uppgifter per 4 maj 2026

	Certifieringsstatus				
Typ av flygplats	**EU 139/ 2014**	**Svensk TSFS AGA**	**Militär TFSF AGA**	**Ej certi-fierad**	**Totalt**
Instrumentflygplatser	37	2	5	–	44
Flygplatser utan instrument-inflygnings hjälpmedel	–	3	–	–	3
Helikopterflygplatser	–	23	–	18	41
Mindre flygplatser	–	–	–	159	159
Totalt	**37**	**28**	**5**	**177**	**247**

Källa: Transportstyrelsen.

Det finns i dagsläget 39 så kallade trafikflygplatser, flygplatser där det bedrivs linjefart, chartertrafik eller taxiflyg. De flygplatser som innefattas i detta begrepp är i följande:

Tabell 4.7 Svenska trafikflygplatser

Flygplatser där det bedrivs linjefart, chartertrafik eller taxiflyg

	Flygplatser	**Antal**	**Antal Land-ningar**	**Antal passa-gerare**	**Antal ton**
Statliga flygplatser	Landvetter, Kiruna, Luleå, Malmö, Ronneby, Arlanda, Bromma, Umeå, Visby, Östersund	10	168 997	33 327 974	133 472
Icke-statliga flygplatser	Arvidsjaur, Borlänge, Gällivare, Hagfors, Halmstad, Hemavan, Jönköping, Kalmar, Karlstad, Kramfors, Kristianstad, Linköping-Saab, Lycksele, Mora, Norrköping, Pajala, Skellefteå, Skavsta, Västerås, Sundsvall, Sveg, Sälen, Torsby, Trollhättan, Vilhelmina, Växjö, Ängelholm, Örebro och Örnsköldsvik	29	67 929	1 741 510	9 620
Totalt		39	236 926	35 069 484	143 092
Andel statliga flygplatser		26 %	71 %	95 %	93 %

Källa: Trafikanalys.

De tio statliga flygplatserna dominerar flygtrafiken mätt i antal landningar, antal ankommande och avresande passagerare och antal ankommande och avgående ton frakt.

I bilaga 4 redovisar jag så kallade flygplatskort. Jag har med hjälp av JMP Consulting AB tagit fram dessa flygplatskort för de så kallade trafikflygplatserna. I dessa ges en översikt för varje flygplats avseende bland annat passagerarutveckling, största direktlinjer, fördelning av gjorda bokningar, toppdestinationer via Arlanda flygplats, civila rörelser vid flygplatsen, närliggande flygplatser, flygplatsfakta samt vissa kommentarer.

Jag har försökt att ange flygplatserna på ett enhetligt sätt (framför allt i tabeller), i regel utifrån var flygplatsen finns geografiskt sett. Samtidigt kan jag konstatera att en flygplats ofta kan ha olika namn. Av respekt för hur mina källor väljer att ange flygplatserna, har jag emellanåt valt att frångå min huvudprincip.

Nedlagda civila trafikflygplatser under 2000-talet

Under 2000-talet har femton trafikflygplatser lagts ned. Det handlar oftast om flyglinjer på flygplatsen vars resandeunderlag till slut inte har motiverat fortsatt trafik och i förlängningen inte heller en fortsatt drift av flygplatsen på grund av uteblivna intäkter från flygtrafiken. I tabellen nedan framgår de civila trafikflygplatser som lagts ned under 2000-talet.

Tabell 4.8 Nedlagda civila trafikflygplatser under åren 2000–2025

Civil trafikflygplats samt årtal för nedläggning

Civila trafikflygplatser		
Idre 2000	Söderhamn 2011	Falköping 2015
Hudiksvall 2001	Karlskoga 2011	Gävle 2016
Ljungby 2004	Lidköping 2012	Säve 2017
Ludvika 2005	Oskarshamn 2014	Storuman 2018
Hultsfred 2008	Arvika 2014	Skövde 2022

Källa: Regeringskansliet (Transportstyrelsen).

4.4.2 Övergripande om regelverk och tillstånd

Rättsliga förutsättningar

För att få bedriva en flygplats med kommersiell trafik krävs det tillstånd och godkännande av drift från Transportstyrelsen. Om flygplatsen har en instrumentbana som är längre än 1200 meter krävs även ett miljötillstånd.

Inrättandetillstånd för en flygplats och fortlöpande krav för att driva flygplatser i Sverige utgår från EU-rätten, svensk lag och förordning samt Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS). På EU-nivå regleras certifierade flygplatser av förordning (EU) 139/2014 samt förordning (EU) 2018/1139. Förordningen undantar uttryckligen militära flygplatser från EU-regelverkets tillämpningsområde. På nationell nivå gäller Luftfartslag (2010:500) och Luftfartsförordning (2010:770) samt Transportstyrelsens föreskrifter, bland annat TSFS 2019:17 om tillstånd att inrätta en flygplats, TSFS 2019:18 om godkännande av flygplats, TSFS 2019:19 om drift av godkänd flygplats och TSFS 2019:20 om säkerhetsledning av godkänd flygplats.

Krav på certifikat

Svenska flygplatser regleras av luftfartslagen och luftfartsförordningen, vilka anger att tillstånd krävs för att inrätta eller bygga om en flygplats samt att Transportstyrelsen har ansvar för att pröva frågor om godkännande och att utöva tillsyn över flygplatserna. Bestämmelserna i lag och förordning kompletteras med Transportstyrelsens föreskrifter.

Förordning (EU) nr 139/2014 gäller för flygplatser som är öppna för allmänt bruk, bedriver kommersiell lufttransport och har en belagd instrumentbana på minst 800 meter eller enbart är avsedda för helikoptrar som använder procedurer för instrumentinflygning eller instrumentstart. Flygplatser eller delar av flygplatser som kontrolleras och drivs av Försvarsmakten omfattas inte.

Flygplatser som inte faller inom tillämpningsområdet för förordning (EU) 139/2014 kan fortfarande behöva nationellt godkännande enligt Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2019:18) om godkännande av flygplats. För mindre verksamheter, som inte kräver godkännande (s.k. icke-godkända flyg-

platser) gäller Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2019:26) om utformning och drift av flygplatser som inte kräver tillstånd.

Tillstånd att inrätta en flygplats prövas enligt Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2019:17) om tillstånd att inrätta en flygplats. Driftkraven för godkända flygplatser beskrivs närmare i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2019:19) om drift av godkänd flygplats och Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2019:20) om säkerhetsledning av godkänd flygplats. För räddningstjänst på certifierade flygplatser med instrumentprocedur gäller Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2019:25) om beredskap för räddningsinsatser samt räddningstjänst på flygplats.

Tillståndsprocessen för en civil flygplats

Vägen till operativt driftagande av en flygplats består i normalfallet av tre steg. Det första steget utgörs av att flygplatsen får ett så kallat inrättandetillstånd efter att lokalisering, markanvändning, hinder- och bullerförutsättningar har prövats enligt luftfartslagen och TSFS 2019:17. I detta skede krävs även samordning med den aktuella kommunen. Steg två består i att flygplatsen ska få ett nationellt godkännande enligt TSFS 2019:18. Om verksamheten omfattas av gällande EU-krav ska den i stället certifieras enligt förordning (EU) nr 139/2014. Det tredje och sista steget innebär ett operativ driftagande i enlighet med TSFS 2019:19. För de flygplatser som omfattas av EU-krav och därför fått en EU-certifiering i steg två ska operativ driftstagning ske enligt delarna ADR.OR (organisation/ledningssystem) och ADR.OPS (operativ drift) i förordning (EU) 139/2014 samt till denna tillämpliga Certification Specifications (CS-ADR-DSN) för utformning.

Krav på luftfartsskydd

Transportstyrelsen reglerar luftfartsskydd för flygplatser i Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2020:80) om luftfartsskydd. Bestämmelserna ska tillämpas av en flygplatsoperatör som driver en flygplats med regelbunden trafik med luftfartyg vars maximala start-

massa är 10 ton eller högre. TSFS 2020:80 innehåller detaljerade krav på bland annat utbildning, tillträdeskontroll och lokala program. Föreskriften ändrades under 2025, vilket kräver genomgång av lokala security-program och rutiner.

Säkerhetsgodkända flygplatser delas in i två kategorier, dels de flygplatser som omfattas av gällande regelkrav i sin helhet och dels de flygplatser som kategoriseras som mindre flygplatser. De mindre flygplatserna ska tillämpa föreskrifterna för luftfartsskydd utom i de fall där det framgår av föreskriften att de inte omfattas av kraven eller när de omfattas av särskild reglering. En förutsättning för att kunna vara en mindre flygplats är att flygplatsen inte har avgångar som är planerade samtidigt, dvs. att ett luftfartyg i taget lastas och lossas på rampen. Det är flygplatsoperatören som avgör om flygplatsen är i kategorin mindre flygplats och beslutet ska baseras på omfattningen av trafik.

Det finns i dagsläget totalt 36 flygplatser[1] som bedriver trafik som kräver ett säkerhetsgodkännande utfärdat av Transportstyrelsen och som omfattas av föreskrifterna för luftfartsskydd.

Krav på flygtrafiktjänst

Flygplatsoperatören ansvarar för att flygplatsens luftrum och närområde är säkra att använda. Enligt TSFS 2019:19 innebär detta att flygplatsoperatören måste identifiera och hantera sådant som kan innebära en risk, både på själva flygplatsen och i dess närhet vilken skulle kunna påverka säkerheten under flygverksamheten. Om flygplatsoperatören bedömer att en acceptabel säkerhetsnivå inte kan upprätthållas utan att någon aktivt övervakar eller styr flygtrafiken och markrörelserna, innebär det att flygtrafikledning behövs. Det är i denna situation som kravet i TSFS 2019:19 blir aktuellt.

I TSFS 2019:19 framgår att flygplatsen ska tillhandahålla den flygtrafikledningstjänst som krävs för flygplatsens aktuella flygverksamhet och operativa villkor. Kravet är således inte knutet till en viss

[1] Dala-Borlänge, Mora-Siljan, Arvidsjaur, Göteborg-Stallbacka, Vänersborg, Halmstad, Hemavan-Tärnaby, Kramfors-Sollefteå, Jönköping, Kalmar-Öland, Karlstad, Kristianstad, Lapland-Gällivare, Linköping-Saab, Lycksele, Norrköping, Västerås, Pajala, Scandinavian Mountains–Sälen, Skellefteå, South Lapland–Vilhelmina, Stockholm-Skavsta, Sundsvall-Timrå, Midlanda-Sundsvall, Stockholm-Arlanda, Stockholm-Bromma, Kiruna, Göteborg-Landvetter, Luleå, Malmö, Ronneby, Umeå, Visby, Växjö-Småland, Åre-Östersund, Ängelholm-Helsingborg, Örebro, Örnsköldsvik.

mängd trafik, utan till vad som behövs för att säkerställa en trygg och ordnad hantering av flygtrafiken. Flygtrafikledning kan därför behövas när verksamheten är omfattande, när olika typer av luftfartyg använder flygplatsen samtidigt eller när det finns risk att flygplan eller fordon oavsiktligt hamnar i områden som måste hållas fria. Detta innebär att flygplatsoperatören behöver göra en säkerhetsbedömning av flygplatsens verksamhet och förutsättningar. Om bedömningen visar att det krävs övervakning eller styrning av flygtrafiken för att upprätthålla en godtagbar säkerhetsnivå, ska flygtrafikledning tillhandahållas.

Vid enstaka tillfällen har Transportstyrelsen krävt att flygtrafiktjänster (ATS/Air Traffic Service) finns vid en specifik flygplats utifrån händelserapporter vid en komplex trafiksituation.

Det följer av 6 kap. 13 § luftfartslagen att flygtrafikledningstjänst ska tillhandahållas av den myndighet regeringen bestämmer. Flygtrafikledningstjänst för luftrummet i anslutning till andra flygplatser än sådana som ägs och drivs av staten eller av en juridisk person där staten har ett bestämmande inflytande får dock ombesörjas av den som driver flygplatsen eller den som fått ett sådant uppdrag av den som driver flygplatsen.

Vid en instrumentflygplats är grunden är att det ska finnas en leverantör av flygtrafiktjänster/flygledningstjänster (ATM/ ANS) för att flygplatsen ska kunna nyttjas, antingen i form av flygtrafikledningstjänst (ATC) eller flyginformationstjänst (AFIS). Som framgår ovan följer det av 6 kap. 13 § luftfartslagen att dessa tjänster kan tillsättas genom flera olika processer, antingen upphandlar flygplatsen en leverantör av ATM/ANS, bedriver tjänsterna i egen regi eller så har flygplatsen blivit tilldelad en leverantör vilket är fallet vid Swedavias och Försvarsmaktens flygplatser. Regeringskansliet har i instruktion till LFV tilldelat ansvaret för flygtrafiktjänster vid Swedavias flygplatser.

ATM/ANS omfattar flera avgörande funktioner.

I begreppet flygtrafiktjänster ingår bemanning av flygledartornet (fysiskt på flygplatsen eller digitalt på distans) vilken leder och informerar flygtrafik och de markfordon som befinner sig på flygplatsområdet, utrustning för radiokommunikation (C) mellan pilot och flygledare/AFIS-tjänsteman, navigationsutrustning, exempelvis inflygningshjälpmedel (N) och flygvädertjänst (MET) i form av väderobservation vid flygplats.

Flygtrafiktjänster regleras av internationella och nationella regler. Förordning (EU) 2017/373 anger att en leverantör av flygtrafiktjänster behöver certifikat och tillstånd samt står under tillsyn av den myndighet som tilldelats detta ansvar, vilket i Sverige är Transportstyrelsen. Leverantören av flygtrafikledningstjänster (AFIS eller ATC) ska utnämnas att med ensamrätt leverera tjänst i luftrummet i anslutning till en flygplats.

Om en flygplats har avtal med en leverantör av flygtrafiktjänst och denna leverantör går i konkurs, behöver en ny leverantör utpekas eller upphandlas. Den nya leverantören behöver genomgå hela eller delar av den granskning som beskrivs ovan. Därtill behöver en certifierad leverantör av flygtrafikledningstjänst som ska tillhandahålla tjänst vid en flygplats där man inte tidigare har haft uppdragsavtal, skicka en anmälan om ändring i sitt funktionella system (förfaranden, personal, utrustning) till Transportstyrelsen. Transportstyrelsen granskar ärendet enligt förordning (EU) 2017/373 ATM/ANS.AR.C.040 och skickar därefter ett beslut om att godkänna eller avslå anmälan att genomföra ändringen. Hur lång tid en sådan granskning tar beror på vilken kvalitet på underlag som organisationen skickar till Transportstyrelsen. Förfaranden som beskrivs ovan gäller samtliga leverantörer.

Miljötillstånd och villkor för flygplatser i Sverige

Civila flygplatser med en instrumentbana som är längre än 1 200 meter (A-anläggningar) samt flottiljflygplatser eller civila flygplatser med infrastruktur för militär verksamhet med en instrumentbana som är längre än 1200 meter (B-anläggningar) kräver ett miljötillstånd enligt miljöbalken för att få anläggas. Flygverksamheten ses som en betydande följdverksamhet till flygplatsverksamheten och bidrar till att flygplatser enligt miljöbalken klassas som miljöfarlig verksamhet. Genom prövningen sätts villkor upp för hur verksamheten vid flygplatsen får bedrivas. Mark- och miljödomstolen beslutar om flygplatsernas miljötillstånd efter samråd och förhandling med berörda parter. Tillståndsprövningar är tidskrävande och en miljöprövning av en flygplats kan ta många år.

Buller och utsläpp till luft kan ofta stå i motsatsförhållande till varandra vilket innebär att vissa åtgärder som syftar till att minska

buller kan medföra ökad bränsleförbrukning till följd av längre flygsträckor och vice versa. I miljöprövningsärenden måste det därmed alltid ske en rimlig avvägning mellan minskad klimatpåverkan och minskat buller.

Flygplatserna ansöker i miljöprövningsärenden ofta om att luftfartygen ska få avvika från SID (Standard Instrument Departure) så fort gällande bullerriktvärden på marken är uppnådda. Detta för att bidra till kortare flygvägar och mindre koldioxidutsläpp, men också för att skapa ett bättre trafikflöde på flygplatsen. I samband med prövningen av Arlanda flygplats nuvarande miljötillstånd valde domstolen att frångå gällande bullerriktvärden som följer av förordning (2015:216) om trafikbuller vid bostäder. Strängare villkor gällande flygbuller har därefter blivit praxis.

Många flygplatser är intresserade av att kunna förkorta flygvägarna och därmed spara både bränsle och utsläpp av bland annat koldioxid. I dagens praxis vid miljöprövningar av flygplatser har dock buller prioriterats framför minskade utsläpp av koldioxid, vilket kan motarbeta både flygbolagens, flygtrafikledningens och flygplatsernas arbete med att minska utsläppen av koldioxid från flyget. De utsläppsbesparingar som kortare flygvägar och effektivare användning av luftrummet kan ge har i dessa sammanhang prioriterats ner till förmån för ökad bullerhänsyn, även om de föreslagna förkortningarna av flygvägarna inte leder till att gällande riktvärden för flygbuller överskrids.

Dubbelprövning av flygplatser

När det kommer till flygvägar och flygprocedurer i Sverige så föreligger en så kallad ”dubbelprövning” då dessa miljömässigt prövas enligt miljöbalken och säkerhetsmässigt enligt luftfartslagen och luftfartsförordningen. Transportstyrelsen är den myndighet som är ansvarig för att godkänna användandet av flygprocedurer och flygvägar i Sverige. Kraven på detta framgår av Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2018:98) om användning och utformning av luftrum och flygprocedurer, där det anges att ”det krävs ett godkännande vid en förändring av luftrum eller flygprocedurer”. Detta omfattar både nya flygprocedurer, ändringar av befintliga procedurer och förändrade förutsättningar för användningen

av procedurerna. Alla flygvägar och flygprocedurer måste prövas säkerhetsmässigt och godkänns av Transportstyrelsen innan de får tas i bruk. Den miljömässiga prövningen av flygvägar och flygprocedurer görs, som tidigare nämnts, av miljödomstolen i samband med att en flygplats ansöker om ett nytt eller ett förnyat miljötillstånd för sin flygplatsverksamhet. Dessa två prövningar sker parallellt och de godkännanden Transportstyrelsen meddelar ur säkerhetssynpunkt är inte beroende av vilka eventuella miljövillkor flygplatsen får vid miljöprövningen enligt miljöbalken.

Löpande drift- och efterlevnadskrav för flygplatser

För godkända och certifierade flygplatser ska lednings- och säkerhetsarbetet vara systematiskt. Enligt TSFS 2019:19 och TSFS 2019:20 ska det finnas dokumenterade rutiner, rätt kompetensförsörjning, en flygsäkerhetsgrupp, intern uppföljning och förändringsstyrning på en godkänd flygplats. På EU-nivå specificerar förordning (EU) nr 139/2014 detta. Förordningen omfattar bland annat krav på säkerhetsledningssystem, efterlevnadsövervakning och verksamhetshandbok (Aerodrome Manual) samt operativa processer såsom exempelvis banunderhåll och vinterdrift, fågel- och viltkontroll, räddningstjänst och rapportering. Sedan våren 2025 ändrar förordning (EU) 2024/894 kraven kring händelserapportering som finns beskrivna i förordning (EU) 139/2014. Flygplatsoperatörer behöver därför säkerställa att interna processer och IT-stöd för rapportering och uppföljning är uppdaterade enligt nu gällande krav. Därtill har EASA infört ett informationssäkerhetspaket genom förordningarna (EU) 2023/203 och (EU) 2022/1645 (Part-IS) som träder i kraft år 2026. Ikraftträdandet innebär att informations- och cybersäkerhetsrisker ska integreras i flygplatsens ledningssystem, med krav på riskhantering, händelsehantering och leverantörsstyrning.

För flygplatser som inte kräver godkännande reglerar Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2019:26) om utformning och drift av flygplatser som inte kräver godkännande de löpande kraven på utformning, drift och underhåll. Flygplatsen ska ha en utsedd ansvarig person och en organisation med tillräckliga resurser. Drift och underhåll ska säkerställa hinderfrihet, fungerande visuella hjälpmedel och att banor, taxibanor och plattor hålls i säkert skick.

Kända avvikelser ska dokumenteras och vid behov kompletteras med lokala säkerhetsregler. Om flygplatsen är publicerad i IAIP ska förändringar som påverkar användbarheten rapporteras till informationsutgivaren. Dessa krav gäller även för ytor inom ett godkänt flygplatsområde som i sig inte omfattas av godkännandekravet.

Helikopterflygplatser som kräver godkännande enligt Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2012:77) om helikopterflygplatser på mark- eller vattenyta som kräver godkännande ska uppfylla nationella krav vid anläggning, om-/tillbyggnad och löpande upprätthållande, inklusive hinderkontroll, märkning/belysning, ytskicks- och snöröjningsrutiner samt dokumentation och driftprocedurer. Upphöjda heliporterflygplatser, heliports och helidecks har särskilda tekniska och operativa krav i TSFS 2012:79–81. När en heliport ligger inne på en certifierad flygplats kan förordning (EU) 139/2014 tillämpas för design, vilket i praktiken förutsätter att flygplatsens lednings- och säkerhetssystem omfattar heliporten.

Skillnader mellan civil och militär flygplats och konsekvenser vid samnyttjande

Militära flygplatser styrs av Försvarsmaktens föreskrifter FFS 2019:10 om militär luftfart med tillämpningsbestämmelser (RML-systemet) och omfattas därför inte av EU-regelverket för civila flygplatser.

Militära flyginspektionen (FLYGI) utövar tillståndsprövning och tillsyn inom det militära luftfartssystemet. Militära flygplatser har således ett parallellt men separat regelverk och tillsynsspår i förhållande till civila flygplatser.

Vid samutnyttjande av militär och civil verksamhet på en instrumentflygplats ska den civila verksamheten vara certifierad enligt Transportstyrelsens nationella föreskrifter.

Förutsättningar för och konsekvenser av nedläggning av en flygplats

Med avveckling avses processen att avsluta en tillståndspliktig verksamhet på ett säkert och ordnat sätt, medan nedläggning är slutpunkten när flygplatsverksamheten upphör och området inte längre används som flygplats.

Flygplatscertifikatet är det godkännande som krävs för drift av en EU-reglerad flygplats. Inom flygtrafiktjänst krävs både att leverantören är certifierad och att den är särskilt utnämnd att leverera en viss tjänst i ett bestämt luftrum. Luftfartsskydd syftar på de krav och godkännanden som ska förebygga olagliga handlingar mot civil luftfart.

Avveckling av en flygplats måste hanteras inom ramen för Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2019:17) om tillstånd att inrätta en flygplats. En avveckling initieras genom att en flygplatsoperatör inkommer med en ansökan om att återlämna sitt certifikat till Transportstyrelsen. Samtidigt ska en så kallad avvecklingsplan lämnas. Planen ska beskriva hur verksamheten ska avslutas på ett säkert, strukturerat och spårbart sätt. Planen ska också redogöra för hur de operativa funktionerna planeras att trappas ned, hur tekniska system ska hanteras, hur offentlig information ska uppdateras, hur miljö- och arbetsmiljöfrågor ska omhändertas samt hur en tidslinje och ansvar för de olika stegen är organiserade.

Om flygplatsen har en kontrollzon och levererar flygplatskontrolltjänst krävs det att leverantören både är certifierad och utnämnd för just detta luftrum. Vid nedläggning återtas utnämningen och tjänsten avvecklas enligt avvecklingsplanen. När förutsättningar i avvecklingsplanen är uppfyllda är detta i grunden en administrativ åtgärd som vanligtvis kan genomföras utan omfattande resursinsats. De tekniska och operativa stödfunktioner som finns på fältet, exempelvis kommunikations- och informationstjänster, stängs ned på ett kontrollerat sätt och berörda instanser informeras så att tillståndsprocessen kan avslutas.

Luftfartsskyddets godkännanden för flygplatsen återkallas i samband med avvecklingen och pågående registerkontroller avslutas. Eftersom dessa moment är regelstyrda och väl inarbetade kan de normalt slutföras inom kort tid, förutsatt att det finns en sammanhängande och realistisk avvecklingsplan. När markanvändningen upphör att vara flygplatsändamål kan området dessutom ”avinrättas” som flygplats, vilket markerar den formella övergången från flygplats till annan markanvändning.

De direkta effekterna är tydliga: flygplatscertifikatet upphör, utnämningar inom flygtrafiktjänst återtas, luftfartsskyddets godkännanden återkallas och tekniska system och procedurer tas ur bruk. Resultatet blir att flygplatsen inte längre får användas som certifie-

rad flygplats och att ingen kontrolltjänst längre levereras i det tidigare flygplatsluftrummet. Minst lika viktiga är de indirekta effekterna som kan uppkomma när den eventuella trafiken som fanns på flygplatsen behöver flyttas till andra flygplatser. Det kan innebära att det uppstår behov av förstärkningar i infrastruktur, förändringar i bemanning och kompetens samt uppdateringar av procedurer och säkerhetsarrangemang. Hur stora dessa behov blir beror helt på mottagande flygplats och dess trafikprofil, vilket gör att plats- och kapacitetsspecifika analyser kommer att vara nödvändiga.

Förutsättningar för ägarbyte vid en flygplats

Ett ägarbyte av en flygplats kan ske så väl ”sömlöst” eller ”icke-sömlöst”. I ett sömlöst förlopp fortgår driften utan avbrott, och arbetet handlar huvudsakligen om att anmäla och kontrollera ägarförhållanden, inklusive uppdateringar mot bolagsregister. Skyldigheten att anmäla ändringar till Transportstyrelsen regleras i TSFS 2019:18 samt i förordning (EU) nr 139/2014. När endast ägaren byts ryms förfarandet i normalfallet inom en tidsram om högst sex månader. Om i stället operatören byts krävs prövning av det operativa driftgodkännandet, vilket likaså följer av samma regelverk, TSFS 2019:18 och förordning (EU) nr 139/2014, där det anges att ändringar av betydelse i organisation, ledning eller drift inte får genomföras utan Transportstyrelsens godkännande. En sådan prövning innebär i allmänhet en hanteringstid på cirka sex till tolv månader. Genomförs både ägar- och operatörsbyte samtidigt ökar komplexiteten och en samlad planeringshorisont på upp till arton månader kan vara en realistisk utgångspunkt.

I ett icke-sömlöst övertagande uppstår ett uppstartsbehov för såväl flygplatsoperatören som flygtrafiktjänsten. Ledtiderna varierar med val av tjänst och teknik. Om flygtrafiktjänsten tas över av en ny, redan certifierad, leverantör kan skiftet ofta genomföras inom ett fåtal månader. Om en ny leverantör behöver certifieras, rekrytera personal och införa en vald teknisk lösning – antingen ett konventionellt torn eller en fjärrstyrd lösning – kan processen ta ett till två år. I detta ingår upphandling, systeminförande, utbildning och kontroller som säkerställer att leveransen håller den nivå som regelverket kräver. Oavsett ägarform förändras inte de rättsliga kraven:

flygplatsen måste uppfylla tillämpliga EU-förordningar och nationella föreskrifter, flygtrafiktjänstleverantören måste vara certifierad och utnämnd i det luftrum där tjänsten levereras och bestämmelserna om luftfartsskydd gäller i motsvarande mån.

4.4.3 Nationella basutbudet av flygplatser och statens flygplatser

Det nationella basutbudet av flygplatser

I propositionen 2008/09:35 Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt redogjorde regeringen för synen på statens ansvar för ett nationellt basutbud av flygplatser. Riksdagen hade ingen erinran mot regeringens bedömningar (bet. 2008/09:TU2, rskr. 2008/09:145).

Den 19 mars 2009 beslutade regeringen att fastställa det nationella basutbudet av flygplatser. Basutbudet ska enligt regeringen utgöra stommen i ett effektivt och långsiktigt hållbart transportsystem och säkerställa en grundläggande interregional tillgänglighet i hela landet. De tio flygplatser som ingår i basutbudet framgår av tabellen nedan, från norr till söder.

Tabell 4.9 Nationellt basutbud av flygplatser

Fastställt av regeringen 2009-03-19

Flygplatser	
Kiruna	Stockholm-Bromma
Luleå	Göteborg-Landvetter
Umeå	Visby
Åre-Östersund	Ronneby
Stockholm-Arlanda	Malmö-Sturup

Källa: Regeringen.

Enligt regeringens beslut skulle de flygplatser som ingår i basutbudet fortsatt förvaltas av Luftfartsverket (sedermera Swedavia AB) eller beträffande de militära flygplatserna i Luleå och Ronneby av Fortifikationsverket. Luftfartsverket skulle enligt beslutet säkerställa att den civila flygplatsverksamheten vid samtliga i basutbudet ingående flygplatser vidmakthålls och utvecklas på ett ekonomiskt effektivt

sätt med beaktande av de transportpolitiska målen. Vid de militära flygplatserna skulle detta ske utan att den militära verksamheten påverkas negativ. De flygplatser som inte ingick i det nationella basutbudet borde enligt regeringen på sikt kunna övertas av regionala och lokala intressen. Om det inte skulle finnas några intressen från regionalt eller lokalt håll för ett övertagande av statlig flygplats, skulle det enligt regeringen ytterst kunna ligga i Luftfartsverkets mandat att överväga och besluta om nedläggning av flygplatsen.

Swedavia AB

Bolagets uppdrag

Swedavia AB är ett helägt statligt bolag, som förvaltas av Finansdepartementet.

Enligt bolagsordningen ska föremålet för bolagets verksamhet vara att, indirekt eller direkt (i) finansiera, äga, förvalta, driva och utveckla flygplatser med därtill hörande byggnader och anläggningar, (ii) tillhandahålla och utveckla flygplatsoperativa tjänster samt kommersiella tjänster och produkter med anknytning till flygplatsverksamhet såsom bilparkering, upplåtelse av lokaler och fastigheter, marktjänster, reklam, servicetjänster samt konsulttjänster m.m., (iii) äga och förvalta fast egendom, (iv) äga och förvalta aktier och andelar i bolag som bedriver sådan verksamhet som anges i denna bolagsordning samt (v) bedriva därmed förenlig verksamhet. Bolaget ska, inom ramen för affärsmässighet, aktivt medverka i utvecklingen av transportsektorn och bidra till att de av riksdagen beslutade transportpolitiska målen uppnås.

Bolaget får inte utan regeringens godkännande lägga ned eller överlåta någon av de flygplatser som ingår i det av regeringen vid var tid genom beslut fastställda nationella basutbudet av flygplatser. Denna bestämmelse i bolagsordningen får inte ändras utan att regeringen lämnat tillstånd därtill.

Den 19 mars 2009 beslutade regeringen att fastställa det nationella basutbudet av tio flygplatser, vilket omfattar Göteborg Landvetter, Kiruna, Luleå, Malmö, Ronneby, Stockholm Arlanda, Stockholm Bromma, Umeå, Visby och Åre Östersund flygplatser. Syftet med det nationella basutbudet är att utgöra stommen i ett effektivt

och långsiktigt hållbart flygtransportsystem och säkerställa en grundläggande interregional tillgänglighet i hela landet.

Swedavias verksamhet

Swedavias verksamhet består av rörelsesegmenten Flygplatsverksamhet och Real estate.

Inom ramen för flygplatsverksamhet äger, driver och utvecklar Swedavia basutbudet av flygplatser. Flygplatsverksamheten delas upp i ”aviation business” respektive ”commercial service”. ”Aviation business säkerställer flygplatsdrift och driver utvecklingen av flygutbud och tillgänglighet och innehåller tjänster såsom resenärstjänster, start- och landningstjänster, säkerhetskontroll, marktjänster, terminal- och undervägstjänster, assistanstjänster och infrastruktur för marktjänster. I ”commersical services” ingår uthyrning av lokaler för handel, restauranger, kontor, lager och logistik, bilparkering och angöring samt tjänster för resenär m.m.

Flygplatserna delas in i två affärsenheter; International airports respektive Regional airports. I International airports ingår Stockholm Arlanda, Stockholm Bromma, Göteborg Landvetter och Malmö flygplatser. Dessa flygplatser fungerar som internationella nav med stora volymer, komplexa flöden och breda linjenät. Swedavias övriga flygplatser, Kiruna, Luleå, Umeå, Åre Östersund, Visby och Ronneby flygplatser ingår i Regional airports, som framför allt trafikeras av inrikesflyg som kompletteras av viss charter- och reguljär säsongstrafik. Flygplatserna drivs och konsolideras till ett sammanhållet flygplatssystem med gemensamma koncernfunktioner.

Inom ramen för fastighetsverksamheten äger, utvecklar och förvaltar bolaget fastigheter. I fastighetsverksamheten ingår att man äger, utvecklar och förvaltar exploaterbar mark på och omkring Swedavias flygplatser, framtagande av fastighetsutvecklingsprojekt för hotell, kontor, logistik och handel samt att man utvecklar flygplatsernas attraktivitet i takt med att efterfrågan på etableringar vid flygplatserna växer.

Fortifikationsverkets flygplatser

Fortifikationsverket äger och förvaltar Sveriges fastigheter för försvarsändamål. Huvuduppdraget är att leverera väl fungerande mark, anläggningar och lokaler för försvarssektorns behov och att utveckla den fortifikatoriska kompetensen för hela samhällets behov.

Fortifikationsverket äger bland annat regementsbyggnader, verkstäder, skjutbanor, hamnar och flygplatser. Huvuddelen av fastigheterna hyrs ut till Försvarsmakten, vilket utgör 85 procent av upplåtelseavtalsintäkterna. Andra parter är bland annat Försvarets radioanstalt, Polismyndigheten, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut.

4.4.4 Ägarförhållanden

Statliga flygplatser

Svenska staten äger tio trafikflygplatser. Swedavia AB äger åtta av dessa flygplatser (Göteborg-Landvetter, Kiruna, Malmö-Sturup, Stockholm-Arlanda, Stockholm-Bromma, Umeå, Visby och Åre-Östersund) medan Fortifikationsverket äger de två resterande flygplatserna (Luleå och Ronneby), men där Swedavia bedriver den civila kommersiella flygtrafiken.

Bromma flygplats ägs av Stockholm stad, men där staten genom Swedavia (tidigare Luftfartsverket) har tillgång till flygplatsen genom ett arrendeavtal till och med år 2038.

Icke-statliga flygplatser

Övriga trafikflygplatser ägs i huvudsak av kommuner och regioner, endast två trafikflygplatser ägs i dag av privata aktörer (Stockholm-Skavsta Airport och Scandinavian Mountains Airport).

4.4.5 Beredskaps-, karantän- och reservflygplatser

Beredskapsflygplatser

Trafikverket har regeringens uppdrag att genom överenskommelser med flygplatshållare säkerställa att det finns ett nationellt nät av flygplatser som upprätthåller en grundläggande beredskap för att samhällsviktiga transporter ska kunna utföras. Trafikverket ska även svara för att beredskapsflygplatser öppnas på begäran av utförare av samhällsviktiga flygtransporter under tider då flygplatserna har stängt, och tillhandahålla en teknisk lösning för informationsutbyte mellan denna funktion, beredskapsflygplatserna och utförarna av samhällsviktiga flygtransporter.

I december 2025 gav regeringen Trafikverket i uppdrag att förhandla och ingå överenskommelser med flygplatser om att de ska vara beredskapsflygplatser under 2026. Enligt regeringens beslut ska överenskommelserna innebära att flygplatserna ska hålla beredskap dygnet runt för att ta emot luftfartyg som utför akuta eller av annat skäl prioriterade transporter för bland annat hälso- och sjukvården, räddningstjänsten, kustbevakningen, brandflyget samt andra aktörer inom krisberedskap och totalförsvaret. Avtalen ska gälla som längst till och med 31 december 2026.

Systemet bygger på frivilliga överenskommelser med flygplatshållarna. I tabellen nedan framgår vilka 27 flygplatser som regeringens uppdrag avser och som Trafikverket tecknat avtal med.

Tabell 4.10 Beredskapsflygplatser 2026

Uppdrag till Trafikverket att teckna överenskommelser

Flygplatser		
Borlänge	Kristianstad	Arlanda
Gällivare	Linköping-Saab	Sundsvall
Landvetter	Luleå	Umeå
Trollhättan	Lycksele	Visby
Halmstad	Malmö	Västerås
Jönköping	Mora	Växjö
Kalmar	Ronneby	Östersund
Karlstad	Skavsta	Örebro
Kiruna	Skellefteå	Örnsköldsvik

Källa: Regeringen.

I samband med detta uppdrag fick Trafikverket också i uppdrag att utreda om det finns skäl att kommande år ta in eller pröva Norrköping-Kungsängen flygplats, Sälen-Scandinavian Mountains flygplats eller Säve flygplats som beredskapsflygplatser. Trafikverket bedömer i sin redovisning av uppdraget att Norrköping-Kungsängen respektive Sälen-Scandinavium Mountains flygplatser inte är nödvändiga som ett komplement till nätet med beredskapsflygplatser utifrån den modell som är etablerad i dag. Trafikverket konstaterar vidare att Säve flygplats inte kan tas in som beredskapsflygplats i det nationella nätet, eftersom flera av de tjänster och fysiska förutsättningar som krävs enligt dagens modell saknas i nuläget eller håller på att avvecklas. Trafikverket anser att det finns behov av att i framtiden finna en mer anpassad, nedbantad och billigare modell av beredskap och tillgänglighet för samhällsviktigt flyg med helikopter och mindre flygplan. Trafikverket ser även behov av en större genomlysning av modellen med beredskapsflygplatser utifrån ett totalförsvarsperspektiv.

I de avtal som tecknats mellan Trafikverket och respektive beredskapsflygplats för 2026 har åtagandet formulerats som följer: ”Flygplatsen förbinder sig att under perioden 1 januari 2026 till och med 31 december 2026 hålla beredskap de timmar på dygnet då Flygplatsen är stängd, för att på begäran, från företrädesvis men inte begränsat till, öppnandefunktionen vid Trafikverket, Joint Rescue Co-ordination Centre, JRCC, (Sjöfartsverkets gemensamma ledningscentral), SOS alarm, Polisen, Kustbevakningen samt företag/operatörer som bedriver verksamhet med luftburna ambulanstransporter, kunna ta emot luftfartyg som utför akuta eller av annat skäl prioriterade transporter för bl.a. hälso- och sjukvården, t.ex. ambulansflyg, samt för räddningstjänsten, kustbevakningen, brandflyget samt andra aktörer inom krisberedskap och totalförsvaret.”

Åtagandet innebär att personal i beredskap, inom en timme från utringning, ska infinna sig på aktuell flygplats för att sedan kunna ta emot eller släppa iväg, alla luftfartyg enligt ovan med begränsning endast av flygplatsens kategorisering. Flygplatsen ska tillhandahålla sådana tjänster, i egen regi eller inköpta av annan aktör, som krävs för att ta emot och släppa iväg luftfartyg. Dessa tjänster omfattar exempelvis: fälthållning, flygtrafikledningstjänst eller, om sådan saknas vid flygplatsen, flyginformationstjänst för flygplats (AFIS),

räddningstjänst, avisning av luftfartyg, tankning av luftfartyg, väderobservationer och öppnande av grindar för ambulans.

Modellen bygger på att en flygledare och två ur markpersonalen befinner sig i beredskap i hemmet på de tider flygplatsen har stängt och de kan då ringas ut i händelse av en akut samhällsviktig transport.

I figuren nedan framgår den täckning som nuvarande nät av beredskapsflygplatser ger.

Figur 4.16 Nät av beredskapsflygplatser år 2026



Källa: Trafikverket.

Karantänsflygplatser

Folkhälsomyndigheten är nationell kontaktpunkt enligt hälsoregementet och ansvarar för de uppgifter som myndigheten är skyldig att fullgöra enligt lag (2006:1570) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag. Med hamn respektive flygplats avses i denna lag sådan hamn eller flygplats där internationell trafik förekommer.

Folkhälsomyndigheten ska efter samråd med berörda kommuner och regioner besluta om vilka hamnar och flygplatser som ska vara karantänshamnar respektive karantänsflygplatser. Folkhälsomyndigheten får meddela föreskrifter om vilken personal och vilken utrustning som dessa ska ha.

De flygplatser som är karantänsflygplatser är Göteborg-Landvetters flygplats (Härryda kommun), Jönköpings flygplats, Malmö-Sturup flygplats (Svedala kommun), Stockholm-Arlanda flygplats (Sigtuna kommun) och Umeå flygplats.

De kommuner och landsting där karantänsflygplatserna är belägna ska planera sin verksamhet så att en beredskap upprätthålls för att tillhandahålla den personal och den utrustning som flygplatserna behöver för kontroll av passagerare, transportmedel, bagage och annat gods samt djur vid internationella hot mot människors hälsa. Den som ansvarar för verksamheten vid en karantänsflygplats ska bland annat fastställa rutiner som säkerställer att åtgärder kan vidtas för att förhindra spridning av smittämnen eller andra ämnen som kan utgöra ett internationellt hot mot människors hälsa.

Enligt IHR ska det vid karantänsflygplatser alltid finnas tillgång och förmåga till samordning och kommunikation, bedömning av resenärer som är sjuka eller misstänks vara sjuka och möjlighet till vård, utrustning och personal för transport av sjuka resenärer, utbildad personal för inspektion av flygplan, en säker omgivning för resenärer, kontroll av vektorer och reservoarer i och i närheten av flygplats och kapaciteter beroende på typ av gränspassage.

Reservflygplatser

Enligt Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/1048 ska prestationsbaserad navigation (PBN) vara den normala metoden för navigering och inflygning i europeiskt luftrum. PBN bygger i

första hand på satellitbaserade system, men kan även stödjas av markbaserade hjälpmedel. Den gradvisa övergången till PBN innebär att traditionella navigationshjälpmedel successivt kommer att få en minskad roll.

Ett viktigt krav i förordningen är att luftfarten alltid ska ha en fungerande beredskap om PBN inte är tillgängligt, exempelvis vid störningar inom Global Naviation Satellite System (GNSS). Enligt förordningen ska det efter den 6 juni 2030 finnas ett nätverk av reservflygplatser samt konventionella navigationshjälpmedel som fungerar som back-up i de fall satellitbaserade navigationssystem inte är tillgängliga, inte uppnår tillräckligt noggrannhet eller vid bortfall av radartäckning.

Transportstyrelsen har föreslagit att ett nät av 14 reservflygplatser ska upprättas, där markbaserade konventionella CNS-utrustningar fortsatt ska vara tillgängliga efter juni 2030. I tabellen nedan följer dessa föreslagna reservflygplatser.

Tabell 4.11 Föreslagna reservflygplatser

Flygplatser		
Göteborg-Landvetter	Lycksele	Sundsvall-Timrå
Karlstad	Malmö	Umeå
Kiruna	Mora-Siljan	Visby
Linköping-Saab	Ronneby	Åre-Östersund
Luleå-Kallax	Stockholm-Arlanda	

Källa: Transportstyrelsen.

4.4.6 Gränsövergångsställen

Sveriges yttre gräns består av en cirka 2 700 kilometer lång sjögräns i Östersjön och i Nordsjön. Sverige sakar en yttre landgräns då Norge är en Schengenassocierad medlemsstat samt Danmark och Finland är medlemmar i EU och Schengen. In och utresa ska ske vid något av de föreskrivna gränsövergångsställena i form av flygplatser och hamnar.

Utländska medborgares rätt att resa in i och vistas i Sverige styrs av utlänningslagen (2005:716), Schengens viseringskodex (EU) 810/2009 och Schengens gränskodex (EU) 2016/399. Gränskontroll kan göras vid resa till och från Sverige. Om gränskontroll utförs, och vilken typ av kontroll, skiljer sig beroende på resenärens medborgarskap,

om resan går till, från eller via ett EU/EES-land eller om resan går till, från eller via ett så kallat tredjeland (ett land utanför EU/EES). Särskilda regler gäller för familjemedlemmar till EU/EES-medborgare.

Av artikel 5 i kodex om Schengengränserna framgår att de yttre gränserna endast får passeras vid gränsövergångsställen och under fastställda öppettider. Av utlänningsförordningen framgår det i vilka kommuner det ska finnas gränsövergångsställen.

Enligt Polismyndighetens författningssamling ska gränsövergångsställen för luftfartyg finnas på 31 platser enligt tabellen nedan.

Tabell 4.12 Gränsövergångsställen i Sverige

Flygplatser

Flygplatser			
Arlanda	Karlstad	Ronneby/Kallinge	Visby
Arvidsjaur	Kiruna	Skellefteå	Västerås-Hasslö
Bromma	Kristianstad-Everöd	Skövde	Växjö
Dala Airport	Linköping	Stockholm-Skavsta	Ängelholm
Göteborg/Landvetter	Luleå-Kallax	Sundsvall-Härnösand	Örebro
Halmstad	Malmö-Sturup	Sälen	Örnsköldsvik
Jönköping	Norrköping	Trollhättan/Vänersborg	Östersund
Kalmar	Pajala-Ylläs Airport	Umeå	

Källa: Polismyndigheten.

4.4.7 Riksintresse för flygplatser

Författning

Enligt miljöbalken ska bland annat mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar. Områden som är av riksintresse för sådana anläggningar ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna. Enligt samma författning ska mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt motverka totalförsvarets intressen. Områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar ska skyddas mot

åtgärder som kan påtagligt försvara tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

Enligt förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden ska utpekade myndigheter lämna uppgifter till länsstyrelsen om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Myndigheterna ska se till att bedömningen är aktuell och ska lämna uppdaterade uppgifter till länsstyrelserna vid behov eller åtminstone vart åttonde år. Bland annat ska Trafikverket och Post- och telestyrelsen lämna uppgifter avseende riksintresse för anläggningar för kommunikationer inom sina verksamhetsområden och Försvarsmakten och Myndigheten för civilt försvar lämna uppgifter avseende riksintresse för totalförsvarets anläggningar inom sina ansvarsområden.

Kriterier för utpekande av riksintresse

Trafikverket

Enligt Boverkets generella kriterier för riksintressen ska ett utpekande grundas på en nationell bedömning och det ska vara väl dokumenterat att området uppfyller något av följande kriterier: området hyser värden av stor nationell vikt, området behövs för att uppfylla Sveriges nationella åtaganden eller området behövs för att genomföra eller upprätthålla nationellt viktiga strukturer.

Dåvarande Vägverket, Banverket, Sjöfartsverket och Luftfartsverket beslutade tillsammans med Boverket 1999 om gemensamma och övergripande kriterier för utpekande av anspråk på riksintresse. Dessa kriterier, som finns redovisade i Boverkets beslut 1999-07-05 (dnr B411-670/98) rörande underlag för redovisning av transportsektorns riksintressen, bygger på att funktionen ska ligga till grund vid utpekandet av dessa riksintressen. Följande gemensamma och övergripande kriterier har formulerats för redovisning av transportsektorns riksintressen enligt Boverkets beslut 1999-07-05:

- Mark- och vattenområden för såväl befintliga, planerade, som för vissa framtida kommunikationsanläggningar kan pekas ut som riksintresse.
- Anläggningens funktion i transportsystemet är av grundläggande betydelse vid bedömningen.

- Funktionen kan vara av internationell (ingå i TEN-T, det transeuropeiska transportnätet), nationell eller av särskild regional karaktär. Av särskilt intresse är länkar som samman-binder andra kommunikationsanläggningar av riksintresse inom transportsektorn eller noder som är av betydelse för samverkan mellan trafikslagen.
- Unika lägesbundna naturförutsättningar kan också vara av riksintresse.

Trafikverket bedömer att kriterierna ovan fortfarande är aktuella. Trafikverket har dock förtydligat att funktion som är av särskild regional karaktär inte i sig ska utgöra ett kriterium för utpekande, utan det är anläggningens betydelse ur ett nationellt perspektiv som räknas. Utgångspunkten för att ett mark- och vattenområde ska kunna pekas ut som ett riksintresse för trafikslagens anläggningar är att Boverkets generella kriterier uppfylls och att anläggningen är av nationell betydelse för Sverige. När det gäller riksintresse för transportsektorn handlar det främst om områden som behövs för att genomföra och upprätthålla nationellt (och internationellt) viktiga strukturer för tillgänglighet. Ofta kan det dessutom handla om anläggningar som i sig hyser värden av stor nationell vikt eller som behövs för att uppfylla internationella åtaganden. En utgångspunkt för utpekande av riksintressen är nationella och internationella mål och åtaganden som rör transportsektorn, såsom de transportpolitiska målen, klimatmålen, det transeuropeiska transportnätet TEN-T och nollvisionen.

I december 2024 reviderade Trafikverket kriterier för riksintresseutpekande inom luftfart, vilket kommer att ligga till grund för Trafikverkets riksintresseanspråk för kommunikationsanläggningar. Samtliga anläggningar som uppfyller ett eller flera kriterier nedan blir inte automatiskt ett riksintresseanspråk, utan en bedömning av varje anläggning sker (om inte annat framgår av beskrivningen nedan).

- Flygplatser som ingår i det nationella basutbudet. Det nationella basutbudet av flygplatser utgör stommen i ett effektivt och långsiktigt hållbart flygtransportsystem och säkerställer en grundläggande interregional tillgänglighet i hela landet. Vilka flygplatser som ingår i det nationella basutbudet har beslutats av regeringen.

- Flygplatser som bidrar till att upprätthålla en grundläggande nationell tillgänglighet. Flygplatser som bidrar till att skapa ett nationellt sammanbindande nät av flygplatser (utöver det nationella basutbudet) kan utgöra riksintresse. Vilka flygplatser som bedöms vara av riksintresse enligt detta kriterium beror på flera faktorer som analyseras sammanvägt. Bland annat utgörs dessa faktorer av: arbetsmarknadens nationella och internationella betydelse, befolkningsstorleken runt flygplatsen och övrig etablering och funktioner av nationell betydelse i flygplatsens omland. Exempel på övrig etablering och funktioner är offentliga institutioner så som universitet och högskolor samt samhällsservice så som akut- och specialistsjukvård.
- Alternativflygplatser som behövs för landning i vissa situationer. Alternativflygplatser syftar till att säkerställa att det med hänsyn till flygsäkerhet ska vara möjligt att landa på en alternativ flygplats vid händelse av att någon av de mest trafikerade flygplatserna stängs. En stängning kan exempelvis behöva ske till följd av systemfel, vid haveri eller tillbud eller extremväder så som stor nederbörd eller mycket vind.
- Anläggningar för kommunikation, trafikledning, elförsörjning och liknande. Dessa anläggningar behövs för att trygga huvudanläggningens funktion.

Det pågår ett arbete inom Trafikverket att se över verkets riksintresseanspråk utifrån de kriterier som beskrivits ovan. För flygplatser bedöms preliminärt att Örnsköldsviks flygplats kommer att läggas till som riksintresseanspråk. Trafikverket räknar med att fatta beslut under 2026.

Efter det att Trafikverket pekat ut de flygplatser som ska utgöra riksintresse sker en precisering av riksintresset. Preciseringarna är ett fördjupat planeringsunderlag som visar riksintressets markanspråk och påverkansområde, som riksintresset avser att skydda och som bör beaktas i den fysiska planeringen för att inte påverka flygplatsens funktion. Riksintressets markanspråk omfattar dels den mark som för närvarande används för flygplatsverksamhet, dels den mark som kan komma att behövas i framtiden för luftfartens behov. Riksintressets påverkansområde avser områden som är nödvändiga för att

säkerställa flygplatsens funktion, som restriktioner för flyghinder, flygbuller, elektromagnetiska fält och övriga påverkansområden.

Försvarsmakten

Försvarsmaktens övergripande kriterium står i relation till att den fastlagda försvarsgraden för landet ska kunna upprätthållas samt de beslutade krav som åligger myndigheterna att kunna lösa sina uppgifter i olika beredskapsnivåer längs hela konfliktskalan. Utöver kraven på totalförsvarets förmågor behöver man även förhålla sig till beslut och författningar som styr hur totalförsvaret ska vara organiserat geografiskt.

Försvarsmakten har med utgångspunkt från Boverkets generella kriterier och det övergripande kriteriet ovan formulerat fem kriterier som tillämpas när områden av riksintresse respektive områden av betydelse för totalförsvarets militära del pekas ut. Minst ett av följande kriterier ska vara uppfyllt för att ett område ska pekas ut som riksintresse eller av betydelse för totalförsvarets militära del.

- Förmågan att bedriva operativ verksamhet: området krävs eller är av betydelse för att säkerställa totalförsvarets militära dels möjligheter att genomföra militära operationer.
- Förmågan att organisera krigsförband: området krävs eller är av betydelse för en ändamålsenlig utbildning och övning av krigsorganisationens militära del.
- Förmågan att utveckla det militära försvaret: området krävs eller är av betydelse för att säkerställa den forskning, utveckling, verifiering och validering som behövs för att bibehålla samt utveckla Sveriges försvarsförmåga.
- Upprätthållande av nationellt viktiga militära strukturer: området krävs eller är av betydelse för att säkerställa ett fungerande och redundant system för totalförsvarets militära dels territoriella övervakning, signalspaning och underrättelseinhämtning och kommunikation och ledning.
- Uppfyllande av Sveriges internationella åtaganden: området krävs eller är av betydelse för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden.

Flygplatser som är utpekade som riksintresse

Trafikverket

De flygplatser som är utpekade av Trafikverket som kommunikationsanläggningar av riksintresse framgår av tabellen nedan.

Tabell 4.13 Flygplatser utpekade som riksintresse av Trafikverket

Flygplatser		
Borlänge	Luleå	Sundsvall
Landvetter	Malmö	Umeå
Halmstad	Ronneby	Visby
Jönköping	Skellefteå	Växjö
Kalmar	Arlanda	Östersund
Karlstad	Bromma	Ängelholm
Kiruna	Skavsta	Örebro
Linköping-Saab	Västerås	

Källa: Trafikverket.

Försvarsmakten

Försvarsmakten har i dag fyra flottiljflygplatser och några övriga flygplatser samt avtal gällande nyttjande av Visby flygplats. Samtliga dessa flygplatser är riksintressen för totalförsvarets militära del.

- Abisko flygplats (TM0075), påverkansområdet MSA-området har utgått
- Haghults flygbas (TM0027)
- Jokkmokks flygBas (TM0072)
- Karlsborg flygbas (TM0056)
- Linköping Malmens flottiljflygplats (TM0024)
- Luleå/Kallax flottiljflygplats och Junköns skjutfält (TM0073)
- Ronneby flottiljflygplats (TM0037)
- Storumans flygplats (TM0106), nytt riksintresseanspråk
- Såtenäs flottiljflygplats och Råda Flygbas (TM0055)
- Uppsala flottiljflygplats (TM0020)

- Visby flygplats (TM0030)

Försvarsmakten har även inventerat och analyserat vilka civila flygplatser som myndigheten har ett behov av. Försvarsmakten har prövat om dessa uppfyller kriterierna för att utgöra ett riksintresse för totalförsvarets militära del. Analysen har resulterat i att flygplatserna bedömts uppfylla kriterierna för att pekas ut som område av betydelse enligt miljöbalken 3 kap. 9 §. De flygplatser som utgör område av betydelse för totalförsvaret med utgångspunkt i ovanstående är:

- Kalmar flygplats
- Halmstads flygplats
- Göteborg Landvetter flygplats
- Dala Airport (Borlänge)
- Östersunds flygplats
- Örnsköldsviks flygplats
- Kiruna flygplats
- Eskilstuna flygplats
- Jönköpings flygplats

Försvarsmaktens lågflygningsområden utgör område av betydelse för totalförsvarets militära del enligt miljöbalken 3 kap. 9 § och är belägna på följande platser och framgår i nedanstående figur:

- Värmland upp till Älvdalen
- Småländska höglandet (Området kring sjön Sommen)
- Södra Småland – Norra Blekinge
- Norrbotten
- Sveg

Lågflygningsområden kan skadas av uppförandet av höga objekt. Det är därför, enligt Försvarsmakten, viktigt med tidiga samråd för ärenden som rör höga objekt inom dessa områden, så att Försvars-

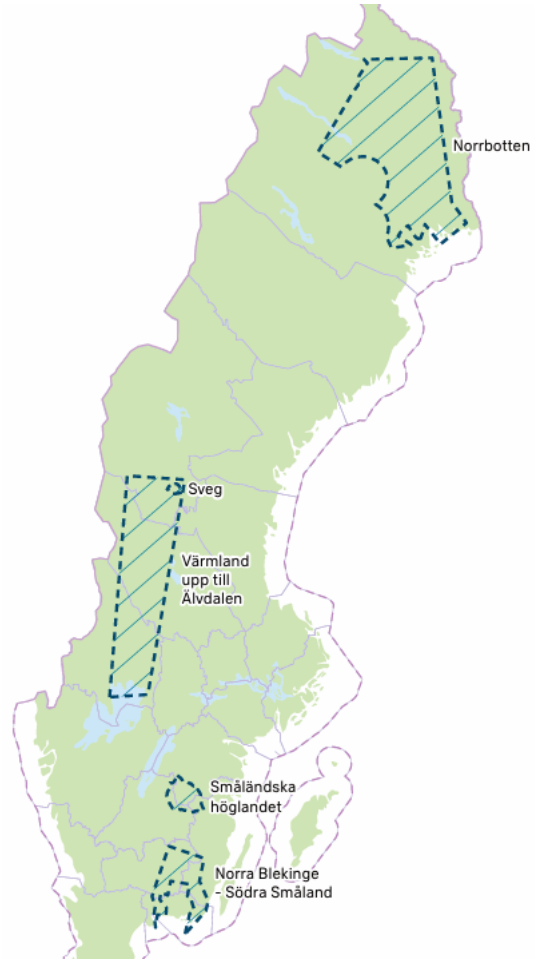
makten i ett tidigt skede kan yttra sig och beskriva om ärendet medför skada på området eller inte.

Lågflygning är en av de mest riskfyllda flygoperationella procedurer som utförs med Försvarsmaktens luftfartyg. Beroende på vilket flygsystem som avses, kan lågflygning utifrån rådande bestämmelser bedrivas ända ned till en meters höjd. Samtidigt som lågflygning utgör en riskfylld verksamhet finns det enligt Försvarsmakten ett stort behov av att säkerställa att flygbesättningar kan utbildas i samt öva sådan förmåga.

Lågflygningsområdena brukas av förband som är baserade på flygplatser och flygflottiljer som utgör riksintressen för totalförsvarets militära del. Åtgärder som inskränker möjligheten att nyttja lågflygningsområdena kan påverka värdet av ett eller flera av Försvarsmaktens riksintressen och möjligheten för förbanden att lösa de uppgifter som ligger till grund för riksintressenas utpekande.

Figur 4.17 Område av betydelse för totalförsvaret

Lågflygningsområden, översiktskarta Sverige



Källa: Försvarsmakten.

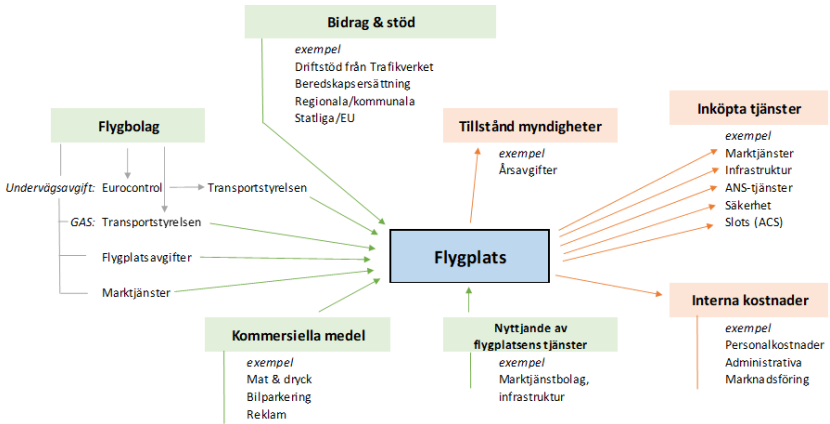
4.4.8 Ekonomi och betalningsflöden i flygplatssystemet

Översiktlig bild av ekonomi och betalningsflöden

Ekonomin och betalningsflöden påverkas av flygplatsverksamhetens utformning och det tjänsteutbud som nyttjas av såväl flygbolag, passagerare och andra. Betalningsflödena påverkas också av flygplatsens huvudman (ägare), men även av verksamhetens inriktning, flygplatsens storlek och om man bedriver verksamheten i egen regi

eller inte. Betalningsflödena ser därför olika ut beroende på vilken flygplats det gäller. I figuren nedan ges en generell översikt över betalningsflöden vid en flygplats.

Figur 4.18 Generell översikt över betalningsflöden vid en flygplats



Källa: Transportstyrelsen.

Flera olika författningar reglerar dessa flöden och kostnadsnivåer. På EU-nivå reglerar exempelvis förordning (EU) 2019/317 avseende undervägsavgifter, förordning (EEG) 95/93 avseende ankomst- och avgångstider, förordning (EG) 300/2008 om skyddsregler för den civila luftfarten. Flygplatsavgifter och marktjänster regleras av direktiv 2009/12/EC och direktiv 96/67/EG.

På nationell nivå ges förutsättningar av bland annat lag (2004:1100) om luftfartsskydd, som reglerar säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage, och Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2012:113) om gemensamt avgiftsutjämningssystem för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage (GAS).

De cirka 40 flygplatser som i dag bedriver passagerartrafik träffas av dessa regelverk, men olika författningar och bestämmelser har olika gränsvärden för när de ska tillämpas och därför gäller inte alla regelverk alla flygplatser. Därtill kan flygplatser påverkas av betalningsflöden från exempelvis ägare och leverantörer.

Betalningsflöden till flygplatser

Flygbolagen betalar för de tjänster som de nyttjar, vilket bland annat inkluderar undervägsavgift, avgifter för säkerhetskontroll, marktjänstavgifter (för exempelvis ramptjänster och bränslehantering) och flygplatsavgifter (för tjänster för ankomst- och avgångstider, start- och landning samt parkering av luftfartyg). Betalningsflödet gällande flygplatsavgifter och marktjänster går direkt från flygbolaget till flygplatsen.

Flygplatser tillhandahåller infrastruktur av olika slag vilka externa parter kan nyttja genom flygplatsens uthyrning. Ett exempel är marktjänstbolag som utför marktjänster åt flygbolagen men som samtidigt nyttjar flygplatsens utrustning. Detta resulterar i betalningsflöden från marktjänstbolag till flygplatsen.

Flygplatserna kan även ha betalningsflöden från andra aktörer än de som bedriver operativ flygplatsverksamhet. Dessa kommersiella intäkter kan avse uthyrning av lokaler (exempelvis för försäljning av mat och dryck), parkeringstjänster, reklamplatser m.m. Detta är betalningsflöden som kommer flygplatsen till godo.

Beroende på flygplatsens förutsättningar kan det finnas möjligheter till att erhålla bidrag för att finansiera delar av den operativa verksamheten eller bidrag för finansiering av investeringar i infrastruktur. Vissa flygplatser får årligt driftbidrag eller beredskapsersättning. Dessa flöden kan komma direkt från bidragsgivaren eller via en mellanhand såsom Sveriges kommuner. Flygplatsen kan även erhålla stöd från sina ägare för att finansiera verksamheten.

Betalningsflöden från flygplatser

För att bedriva flygplatsverksamhet krävs olika typer av tillstånd, för vilka Transportstyrelsen tar ut avgifter, till exempel årsavgifter för godkända flygplatser. Denna avgift debiteras utifrån flygplatsernas olika förutsättningar exempelvis certifikattyp, årligt antal passagerare och om det på flygplatsen bedrivs linje- eller chartertrafik.

Beroende på hur flygplatsverksamheten genomförs, i egen regi eller inte, så kan flygplatsen behöva köpa tjänster inom olika områden. Det kan exempelvis handla om köp av tjänster för att tillhandahålla flyg-

trafiktjänst, säkerhetskontroll, underhålls- och entreprenadtjänster m.m.

Flygplatsen har även kostnader för den verksamhet som sker i egen regi och med egen personal. Det kan exempelvis handla om kostnader för att upprätthålla och administrera flygplatsdriften.

Gemensamt avgiftssystem för säkerhetskontroll och bagage

Det gemensamma avgiftssystemet för säkerhetskontroll och bagage (GAS) trädde i kraft den 1 januari 2025. Samtliga flygplatser som har säkerhetsgodkännande enligt förordning (EG) nr 300/2008 samt flygplatser där det förekommer kommersiell luftfart vars avresande passagerare och bagage ska säkerhetkontrolleras omfattas av systemet. Avgifterna är avsedda att täcka relevanta kostnader och alla avgifter eller överföringar av kostnader för luftfartsskydd ska stå i direkt förhållande till kostnaderna för att tillhandahålla de aktuella säkerhetstjänsterna.

Transportstyrelsen är utsedd att förvalta systemet i Sverige. GAS regleras närmare i TSFS 2012:113. Modellen för avgiftsutjämning innebär att samtliga flygplatser som omfattas av systemet redovisar sina kostnader för säkerhetskontroll till Transportstyrelsen. Därefter delar myndigheten systemets totala kostnad med det totala antalet avresande passagerare från alla inrapporterande flygplatser, vilket ger en avgift per passagerare. Transportstyrelsen fakturerar därefter avgiften mot de flygföretag som transporterat passageraren. Detta innebär att ett flygbolag betalar lika mycket för säkerhetskontrollen per passagerare oavsett vilken flygplats den flyger från.

Myndigheten ersätter därefter flygplatserna motsvarande den faktiska (skäliga) kostnaden för säkerhetskontroll som de redovisat. Flygplatsen får ersättning för sina kostnader genom avgiften oavsett antalet passagerare. Vissa flygplatser genererar mer intäkter till systemet än vad de har kostnader för och vice versa med anledning av antalet passagerare.

Det ingår 27 parter i avgiftsutjämningssystemet (om Swedavia med de 10 flygplatser som de sköter driften av räknas som en part) och för närvarande 36 flygplatser. För avgiftssystemets kostnadsbas, som år 2024 uppgick till 1 216 miljoner utgjorde Swedavias

kostnader cirka 81 procent och de icke statliga flygplatsernas kostnader cirka 13 procent. Resterande 6 procent utgjordes av Transportstyrelsens kostnader för förvaltning, räntekostnader samt befarande och realiserade kundförluster.

Avgiftssystemet påverkades av pandemin, vilket resulterade i ett underskott inom systemet. Enligt gällande regelverk ska underskotten i avgiftssystemet återbetalas inom ett antal år. Under 2024 beviljade regeringen Transportstyrelsens hemställan om kapitaltillskott (1 035 miljoner kronor) för att täcka del av underskottet i systemet, som bland annat byggdes upp under åren 2020–21. I samband med kapitaltillskottet angavs krav på att avgiften skulle vara oförändrad under tre år, vilket innebär att underskottet i systemet fortsätter att växa. För GAS motsvarar det ackumulerade underskottet drygt 824 miljoner kronor för år 2024. Enligt de senaste bedömningarna från flygplatserna (hösten 2025) kommer kostnaderna i systemet att minska något under 2026, för att sedan öka fram till 2029. Från 2023 är den totala kostnadsbasen för flygplatserna högre än före pandemin. Om avgiften inte höjs kommer underskottet i systemet att öka. Underskottet i systemet kommer därför med största sannolikhet innebära avgiftshöjningar under flera år framöver.

Prestationssystemet (undervägsavgifter)

Transportstyrelsen administrerar avgiftssystemet för undervägsavgifter och prestationsplanen inom flygtrafiktjänsten och avgift för terminalkontroll. Undervägsavgifterna regleras i förordning (EU) 2019/317 och i TSFS 2024:83 samt avgifterna för terminalkontroll i förordning (EU) 2019/317 och i TSFS 2020:44.

Den svenska undervägsavgiften (en route) tas ut för luftfartyg som väger över 2000 kg och som flyger i luftrum där Sverige bedriver flygtrafiktjänst. Avgiften tas ut för att täcka;

- leverantörerna av flygtrafikledningstjänsts kostnader,
- kommunikation-, navigation- och övervakningstjänst,
- flygräddningstjänst,
- flygvädertjänst och flygbriefingtjänst,

- Sjöfartsverkets kostnader för flygräddning samt
- Transportstyrelsens kostnader för tillsyn.

Sedan den 1 januari 2008 ingår flygplatsers kostnader för den utrustning som används vid tillhandahållande av flygtrafiktjänst avseende kommunikation, navigation och övervakning (CNS) också som en del av avgiften. Dessa aktörers kostnader ligger således till grund för undervägsavgiften. Externa faktorer som till exempel trafikvolymer och inflationsutveckling påverkar även det avgiftsberäkningarna.

Undervägsavgiften och dess dröjsmålsränta beslutas årligen av medlemsstaterna i den permanenta kommittén inom Eurocontrol, varpå Transportstyrelsen årligen kungör avgiften i en föreskrift.

Eurocontrol fakturerar flygbolagen för undervägsavgift. Därefter betalar Eurocontrol ut medel direkt till leverantörerna av flygtrafiktjänst baserat på en fördelningsnyckel tillhandahållen av Transportstyrelsen. Eurocontrol betalar ut ersättningen till Transportstyrelsen, som sedan överför medlen till flygplatserna, för deras del i avgiftssystemet.

För systemet med undervägsavgifter uppgår underskottet på grund av pandemiåren 2020–21 till närmare 2,9 miljarder kronor. Enligt förordning (EU) 2020/1627 ska underskottet återhämtas under 7 års tid genom en avgiftshöjning med start år 2023, vilket också har skett.

Under 2025 har den svenska trafikvolymen fortfarande inte nått upp till de volymer som var innan pandemin. Därtill har överflygningarna över Sverige påverkats kraftigt av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och det stängda luftrum som invasionen gett upphov till. Det innebär att avgiften höjts och bedöms fortsatt höjas även kommande år.

Statligt drift- och investeringsstöd

Trafikverket har hantera statliga bidrag till flygplatser från och med år 2012. Det fanns tidigare två typer av bidrag för en kommun med icke-statlig flygplats:

- Bidrag för flygplats som har flygtrafik med allmän trafikplikt
- Bidrag för flygplats som omfattas av den regionala planen för transportinfrastruktur (strategiskt viktiga för regionen)

Det statliga bidraget för flygplatser med flygtrafik som har allmän trafikplikt reglerades fram till och med den 1 augusti 2024 i förordning (2006:1577) om statsbidrag till icke-statliga flygplatser och i Trafikverkets föreskrifter (TRVFS 2013:2, ändrad till TRVFS 2018:1). Från och med den 27 oktober 2023, då Mora flygplats fick allmän trafikplikt, uppgick dessa flygplatser elva till antalet. Tabellen nedan visar statliga bidrag för perioden 2012–2023.

Tabell 4.14 Statliga bidrag till flygplatser som omfattas av flygtrafik med allmän trafikplikt

Baserade på förordning (2006:1577) om statsbidrag för icke statliga flygplatser. Belopp i tusen kronor

Flygplats	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Arvidsjaur	9 462	9 004	8 869	8 920	8 786	8 431	8 550	8 703	7 982	7 961	7 925	8 182
Gällivare	11 091	9 372	9 213	9 338	9 510	8 982	9 518	9 539	8 985	8 986	8 873	9 121
Hagfors	3 101	3 737	3 752	3 770	3 751	3 724	3 645	3 520	3 390	3 487	3 455	3 500
Hemavan	10 175	8 946	9 035	9 030	8 959	8 975	8 712	9 738	8 669	8 745	8 965	8 448
Kramfors	–	–	–	–	–	–	–	1 000	7 457	7 493	7 511	7 503
Lycksele	8 526	8 654	8 727	8 682	8 734	9 165	8 890	8 992	8 528	8 432	8 500	8 457
Mora	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	851
Pajala	4 103	5 465	5 541	5 531	5 540	5 466	5 594	5 406	5 000	4 840	4 857	4 688
Sveg	4 318	5 481	5 467	5 513	5 532	5 736	5 703	5 593	6 391	6 445	6 397	6 320
Torsby	2 961	3 364	3 354	3 377	3 366	3 630	3 625	3 549	3 431	3 480	3 451	3 284
Vilhelmina	9 126	8 840	8 905	8 852	8 835	8 904	8 776	8 973	8 680	8 644	8 699	8 628
Summa	**62 863**	**62 863**	**62 863**	**63 013**	**63 013**	**63 013**	**63 013**	**65 013**	**68 513**	**68 513**	**68 363**	**68 982**

Källa: Trafikverket. Kommentar: Kramfors respektive Mora hade ingen flygtrafik med allmän trafikplikt under perioden 2012–2018 respektive 2012–2022.

När det gäller bidrag till flygplatser som omfattats av de regionala planerna för transportinfrastruktur, de så kallade länsplanerna, var utgångspunkten förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur (länsplaneförordningen), som gällde för flygplatser fram till och med det nya systemet som trädde i kraft den 1 augusti 2024. I tabellen nedan framgår de icke-statliga flygplatser som erhöll driftbidrag under perioden 2012–2023.

Tabell 4.15 Statliga bidrag till flygplatser som omfattas av regionala planer för transportinfrastruktur

Baserade på förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur. Belopp i tusen kronor

Flygplats	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Borlänge	1 971	1 971	1 971	1 971	1 971	1 971	1 971	1 971	1 971	1 971	1 971	1 971
Halmstad	2 523	2 523	2 523	2 523	2 523	2 523	2 523	2 523	2 523	2 523	2 523	2 523
Jönköping	2 335	2 335	2 335	2 335	2 335	2 335	2 335	2 335	2 335	2 335	2 335	2 999
Kalmar	3 474	3 474	4 354	4 354	3 474	3 474	3 474	3 474	3 474	3 474	3 474	3 474
Karlstad	3 604	3 604	3 604	3 604	3 604	3 604	3 604	3 604	3 604	3 604	3 604	3 604
Kramfors	5 498	5 498	5 498	5 498	5 498	5 498	5 498	4 498	–	–	–	–
Kristianstad	2 731	2 731	2 731	2 731	2 731	2 731	2 731	2 731	2 731	2 731	2 731	2 727
Mora	2 348	2 348	2 348	2 348	2 348	2 348	2 348	2 348	2 348	2 348	2 348	1 957
Oskarshamn	1 760	1 760	-	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Skellefteå	4 160	4 152	4 156	4 156	4 156	4 156	4 156	4 156	4 156	4 156	4 156	4 156
Sundsvall	–	–	–	–	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Trollhättan	2 800	3 000	3 000	3 400	3 400	3 500	3 500	3 500	3 500	4 200	4 200	4 200
Växjö	2 202	2 202	2 202	2 202	2 202	2 202	2 202	2 202	2 202	2 202	2 202	2 202
Ängelholm	402	402	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Örnsköldsvik	4 786	4 786	4 786	4 786	4 786	4 786	4 786	4 786	4 786	4 786	4 786	4 786
Summa	**40 594**	**40 786**	**39 508**	**39 908**	**40 028**	**40 128**	**40 128**	**39 128**	**34 630**	**35 330**	**35 330**	**35 599**

Källa: Trafikverket. Kommentar: Kramfors hade flygtrafik med allmän trafikplikt 2020–2023 (se tidigare tabell). Oskarshamn är nedlagd sedan 2014. Sundsvall-Timrå skulle initialt ingå i det nationella basutbudet varför de inte fick något bidrag under perioden 2012–2015. Ängelholm har under perioden 2014–2023 gått med vinst eller inte varit utpekad som strategiskt viktig.

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2024 att det statliga bidraget för driftstöd till kommunala och privata flygplatser skulle mer än fördubblas från 103 miljoner kronor till 210 miljoner kronor årligen och att förordningen även skulle omfatta fler flygplatser än tidigare. Efter riksdagens godkännande av budgetpropositionen beslutade regeringen om en ny stödordning, förordning (2024:532) om statsbidrag för icke-statliga flygplatser. Den nya förordningen trädde i kraft den 1 augusti 2024.

Statligt bidrag kan enligt förordningen beviljas för icke-statliga flygplatser där

- det utförs flygtrafik som omfattas av allmän trafikplikt enligt artikel 16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen,
- flygplatshavaren har ingått en överenskommelse med staten, genom Trafikverket, om att flygplatsen ska vara beredskapsflygplats, eller
- det bedrivs reguljär inrikes linjetrafik av betydande omfattning.

Trafikverket är den myndighet som prövar frågor om bidrag och beslutar årligen om fördelning av bidraget i enlighet med förordningen. Bidraget ges till den kommun där flygplatsen ligger, som i sin tur får ombesörja utbetalning till flygplatsen. För att bidrag ska kunna ges krävs att aktuell årsredovisning och andra relevanta uppgifter och nyckeltal som visar att flygplatsen bedrivs på ett effektivt sätt, att flygplatshavarens flygplatsverksamhet är fossilfri eller att åtgärder har genomförts eller planeras för att den ska bli fossilfri och att information lämnas om den statsstödsrättsliga grund som flygplatsen omfattas av. Bidraget ska fördelas genom att 1) en miljon kronor ges för varje flygplats när dess flygplatsverksamhet för första gången har blivit fossilfri och flygplatshavaren har informerat Trafikverket om detta, 2) tio miljoner kronor fördelas lika för flygplatser i Pajala, Gällivare, Storumans, Arvidsjaurs, Lycksele och Vilhelmina kommuner, och 3) återstoden av medlen fördelas mellan flygplatserna med en lika stor procentuell andel av varje flygplats faktiska underskott föregående år. Om det vid den årlig prövningen gällande en viss flygplats visar sig att föregående års bidrag (exklusive det bidrag som en flygplats kan få när den blivit fossilfri första gången)

var större än 75 procent av flygplatsens faktiska underskott det året, ska den överskjutande delen av bidraget betalas tillbaka eller bidraget för innevarande år minskas i motsvarande mån.

Tabell 4.16 Statsbidrag till icke-statliga flygplatser

Baseras på förordning (2024:532) om statsbidrag till icke statliga flygplatser. Belopp i tusen kronor

Flygplats	Bidrag 2024	Bidrag 2025
Arvidsjaur	9 663	6 357
Borlänge	7 996	7 996
Gällivare	9 663	9 663
Hagfors	7 996	7 996
Halmstad	7 996	7 996
Hemavan	9 663	9 663
Sveg	7 996	7 996
Kramfors	7 996	7 996
Jönköping	7 996	7 996
Kalmar	7 996	7 996
Karlstad	7 996	7 996
Kristianstad	7 996	7 996
Linköping City	7 996	7 996
Lycksele	9 663	9 663
Sundsvall	7 996	7 996
Mora	7 996	7 996
Pajala	9 663	9 101
Skellefteå	7 996	7 996
Torsby	7 996	7 996
Trollhättan	7 996	7 996
Vilhelmina	9 663	9 663
Västerås	7 996	7 996
Växjö	7 996	7 996
Örebro	7 996	7 996
Örnsköldsvik	7 996	7 996
Summa	**209 910**	**206 042**

Källa: Trafikverket. Not. Arvidsjaurs och Pajala flygplatser fick sitt statsbidrag för 2025 nedjusterat på grund av att flygplatsen överskred 75 procent av det faktiska underskottet för 2024 med motsvarande belopp som justerats.

Av de 29 icke statliga trafikflygplatserna gavs inget statligt bidrag till Norrköpings, Skavsta, Sälen och Ängelholms flygplatser under 2024–2025.

Statlig medfinansiering för investeringar i icke-statliga flygplatser regleras i förordning (2009:237) om statlig medfinansiering till regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. Statlig medfinansiering kan bland annat beviljas till kommuner eller andra organ för byggande av flygplatsanläggningar med annan huvudman än staten. Finansiering får beviljas för byggande av flygplatsanläggningar som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov.

Ett allmänt kommunikationsbehov har i Trafikverkets föreskrifter till förordningen tolkats som att den kollektiva persontrafiken bedrivs dagligen med turer enligt fastställd tidtabell eller till sådan knuten anropsstyrd trafik.

I tabellen nedan framgår de flygplatser som under perioden 2008–2022 har beviljats investeringsstöd samt belopp och år. Under åren 2023–2025 har ingen statlig medfinansiering till icke statliga flygplatser beviljats.

Tabell 4.17 Statlig medfinansiering till investeringar i icke-statliga flygplatser

Baserad på förordning (2009:237) om statlig medfinansiering till regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.
Belopp i tusen kronor

Flygplats	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Kramfors	–	188	–	–	750	840	–	–	–	500	–	–	–	–	–
Mora	–	–	–	–	–	–	–	–	202	–	–	–	–	–	–
Trollhättan	–	–	121	311	1014	902	–	–	12 058	–	1 900	–	–	–	–
Halmstad	–	–	–	–	–	–	–	13 917	–	6 083	–	–	–	–	–
Jönköping	–	–	–	2 500	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Kalmar	–	–	–	–	–	–	5 000	9 916	–	–	–	1 500	10 000	–	–
Växjö	–	–	–	–	–	–	1 000	–	–	–	–	–	–	–	–
Lycksele	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Storuman	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Torsby	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Örebro	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Arvidsjaur	–	–	–	2 830	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Västerås	301	–	–	–	15 000	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Hemavan	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Summa	**301**	**188**	**121**	**5 461**	**16 764**	**1 742**	**6 000**	**23 833**	**12 260**	**6 083**	**1 900**	**1 500**	**10 000**	**0**	**0**

Källa: Trafikverket.

Ersättning till beredskapsflygplatser

Trafikverket ska enligt sin instruktion genom överenskommelser med flygplatshållare säkerställa att det finns ett nationellt nät av flygplatser som upprätthåller en grundläggande beredskap för att samhällsviktiga transporter ska kunna utföras. För detta ändamål har Trafikverket ett anslag som sedan några år tillbaka uppgår till 70 miljoner kronor per år, som fördelas på 24 flygplatser.

Ersättningen för de enskilda flygplatserna baseras på schabloner för kostnaden för en flygledare och två markpersonal i beredskap under de timmar då flygplatsen normalt är stängd. Det innebär att de tre stora flygplatserna i landet (Arlanda, Landvetter och Malmö) inte erhåller någon ersättning eftersom deras ordinarie öppettider är dygnet runt. De tre flygplatserna omfattas dock av åtaganden i avtalet precis som de flygplatser som erhåller ersättning.

För 2026 höjdes ersättningen till beredskapsflygplatserna med 33 miljoner kronor. I budgetpropositionen för 2026 skriver regeringen att anslaget höjs för att bidra till full kostnadstäckning för flygplatsernas jourberedskap för samhällsviktigt flyg.

Swedavia AB och statliga civila flygplatser

Swedavias ekonomiska mål avser avkastning på operativt kapital, kassaflöde dividerat med skulder samt utdelningsandel. För 2025 uppgick utfallet för avkastning på operativt kapital till 1,6 procent (mål 6,0 procent), funds from operation (FFO) / Debt till 7,3 procent (mål ≥ 10 procent) samt utdelningsandel 0 procent (mål 10–50 procent). Utfallet för avkastningsmålet förklaras i huvudsak av ett för lågt rörelseresultat för året och utfallet för FFO/Debt förklaras i huvudsak av ett för lågt FFO.

Rörelseresultatet för 2025 uppgår till cirka 324 miljoner kronor och är en klar förbättring jämfört med resultatet för 2024. Rörelsemarginalen uppgick till cirka 4,8 procent. Årets resultat är dock fortsatt svagt, nära noll, vilket indikerar att finansnetto och avskrivningar tynger resultatet och att lönsamheten ännu inte är tillräckligt robust. En nedgång i flygtrafiken kan slå snabbt mot resultatet.

Tabell 4.18 Ekonomiska nyckeltal för Swedavia

År 2021–2025. Miljoner kronor

	2021	2022	2023	2024	2025
Nettoomsättning	2 717	4 846	5 931	6 393	6 801
Rörelseresultat	–1 385	–783	–318	26	324
Rörelsemarginal				0,4 %	4,8 %
Årets resultat	–1 182	–709	–353	–227	–6
Kassaflöde (FFO)	454	557	868	932	1 190

Källa: Swedavia AB.

De faktorer som har störst påverkan på resultatet för Swedavia är passagerarvolym, lönekostnader och räntenivå. Generellt sett är bolagets intäkter rörliga, medan kostnaderna är relativt fasta. En procents förändring av passagerarvolymen har en resultateffekt på cirka 45 miljoner kronor.

Swedavias intäkter kan ses som en mix av flygplatsavgifter (aviation business), kommersiella intäkter och intäkter från real estate. Flygplatsavgifterna är volymberoende och följer konjunkturen och efterfrågan i ekonomin. De kommersiella intäkterna per passagerare ökade under 2025, vilket stärker bolagets motståndskraft.

Nettoomsättningen för bolaget uppgår till cirka 6,8 miljarder kronor för 2025, vilket innebär en ökning med cirka 400 miljoner kronor (cirka 6 procent) jämfört med året tidigare.

I kapitel 8 redovisar jag mer ingående min bild av Swedavias ekonomi.

Fortifikationsverkets verksamhet och flygplatser

Fortifikationsverket befinner sig i en omfattande tillväxt, vilket innebär utmaningar i verksamheten. Fortifikationsverkets leverans av infrastruktur har ökat sedan 2024 och den totala volymen samhällsinvesteringar uppgår till 20 138 miljoner kronor, en ökning med 10 617 miljoner kronor inklusive sju fastigheter som förvärvades från Specialfastigheter. Under 2025 har Fortifikationsverket bland annat arbetat med att etablera de nya regementena i Kristinehamn, Östersund, Sollefteå och Falun.

Sveriges medlemskap i Nato ställer nya krav på Sverige. För Fortifikationsverket innebär det bland annat arbete med värdlandsstöd.

Som allierad förväntas Sverige kunna ta emot och ge stöd till allierade styrkor. Betydelsen av att utveckla infrastruktur som möjliggör detta framhävs av Sveriges geografiska läge och roll som transiterings- och baseringsområde för alliansen. Under 2025 har Sverige erbjudit Nato två etableringar i Enköping.

Fortifikationsverkets intäkter uppgår totalt till 8 326 miljoner kronor för 2025 och resultatet uppgår till 579 miljoner kronor för samma år.

Icke-statliga flygplatser

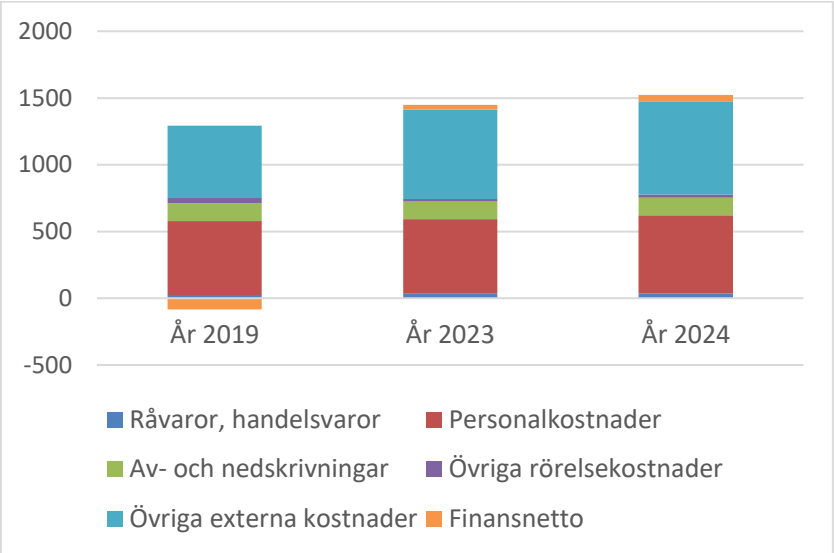
Den sammanlagda ekonomin rörande de icke-statliga flygplatserna är i dagsläget svag. Inrikesmarknaden under lång tid vacklat och nedgången har tilltagit efter pandemin. Över tid förklaras kostnadsutvecklingen bland annat av ökade personalkostnader och högre ställda säkerhets- och driftskrav, samtidigt som intäkterna minskat.

Det samlade underskottet för de bidragsberättigade icke-statliga flygplatserna för 2024 uppgick enligt flygplatsernas självdeklaration till cirka 623 miljoner kronor (25 flygplatser). I SRF:s underlag till utredningen visar man dock på ett större underskott för kollektivet icke-statliga flygplatser. I SRF:s underlag ingår även Norrköping, Stockholm-Skavsta, Sälen och Ängelholm-Helsingborgs flygplatser och således 29 flygplatser totalt. SRF:s redovisning indikerar ett samlat underskott för flygplatserna under 2024 på totalt cirka 810 miljoner kronor.

Jag har även fått mer detaljerat underlag från SRF avseende de icke-statliga flygplatserna i bolagsform (kommunal/regional eller privat) för 2019 respektive 2024. Underlaget inkluderar bland annat personalkostnader, övriga rörelsekostnader, övriga externa kostnader och av/nedskrivningar. Underlagen utgår från flygplatsbolagens årsredovisningar för 24 flygplatser. Fem flygplatser är inte bolag utan drivs som en del av den kommunala förvaltningen och saknar därmed en detaljerad redovisning. Den sammanlagda kostnaden inklusive finansnetto för dessa 24 flygplatser uppgår till totalt 1,209 miljarder kronor för 2019, 1,449 miljarder kronor för 2023 och 1,521 miljarder kronor för 2024. I diagrammet nedan framgår de olika kostnadsslagens storheter.

Figur 4.19 Kostnadsstruktur för icke-statliga flygplatser

Avser 24 flygplatser (23 aktiebolag)



Källa: SRF/Erik Vestman. Not. Innehåller kostnadsinformation för icke-statliga flygplatser, ej flygplatser i kommunal förvaltning. Alla utom ett bolag har räkenskapsår lika med kalenderår. För 2019 visar det sammanlagda finansnettot positiv, vilket innebär att kostnadsstapeln blir högre än vad den borde vara vid jämförelse med 2023–2024.

För att få en bild av hela kollektivet icke-statliga flygplatser har jag valt att göra en schablonberäkning baserat på kostnadsredovisningen ovan. Jag bedömer att det ger en rimlig bild av totalkostnaden för verksamheten vid de 29 icke-statliga flygplatserna. En samlad kostnadssumma för dessa flygplatser ger då vid handen att de årliga totalkostnaderna har ökat med cirka 20 procent mellan 2019 och 2024, eller från cirka 1,45 miljarder kronor 2019 till 1,75 miljarder kronor 2024.

4.5 Svenskt luftrum

4.5.1 Flygningar med instrument- respektive visuellflygregler

Luftrummet har många användare. Förenklat kan det sägas finnas två kategorier av flygningar, flygning enligt instrumentflygregler (IFR) respektive flygning enligt visuellflygregler (VFR) eller som en kombination av IFR och VFR.

En flygning enligt IFR kan ske under alla väderförhållanden och innebär att piloten flyger med hjälp av instrument för att möjliggöra kontroll av luftfartyget. Denna kategori består till största delen av den civila kommersiella flygtrafiken genom linje-, charter- och fraktflyg och domineras av jetflygplan och turbopropflygplan. Under sämre siktförhållanden kan även delar av det samhällsviktiga flyget flyga enligt IFR. IFR-flyg befinner sig på alla höjder i luftrummet.

Flygning enligt visuellflygregler (VFR) kan ske under goda väderförhållanden och är begränsat till lägre höjder än flygning enligt IFR. En VFR-flygning innebär att piloten navigerar i luftrummet efter visuella referenser. Denna kategori består av många olika intressenter som allmänflyg, samhällsviktigt flyg samt viss typ av kommersiellt flyg exempelvis fotoflyg, jordbruksflyg och mätflyg. Det är många olika typer av luftfartyg som flyger enligt VFR-flygregler, de vanligaste är mindre kolvmotordrivna flygplan, helikoptrar, segelflygplan, skärmflyg, luftballonger och hängflyg m.m.

Försvarsmaktens flygverksamhet återfinns i båda flygregelkategorierna som beskrivs ovan.

4.5.2 Svenska flyginformationsregionen

Luftrummet är indelat i flyginformationsregioner (FIR). Det svenska luftrummet utgörs av den svenska flyginformationsregionen (Sweden Flight Information Region). Sweden FIR omfattar hela det svenska territoriet samt även delar av internationellt vatten. Inom det luftrum som finns över svenskt territorium tillämpas internationella bestämmelser enligt International Civil Aviation Organization (ICAO), europeiska regelverk och svenska föreskrifter. För det luftrum som finns över internationellt vatten gäller däremot endast relevanta delar av ICAO:s regelverk. Sverige har genom ICAO ett åtagande att bistå med flyginformations- och alarmeringstjänster i svenskt FIR.

4.5.3 Kontrollerat och okontrollerat luftrum

Det svenska luftrummet delas in i kontrollerat och okontrollerat luftrum. I det kontrollerade luftrummet ansvarar flygtrafikledning för en säker trafik genom att kommunicera med piloten och leda

trafiken när det behövs (klareringar och instruktioner). I det okontrollerade luftrummet finns ingen aktiv flygtrafikledning, utan piloten ansvarar själv för att hålla uppsikt och undvika andra luftfartyg. Där tillhandahålls i stället flyginformationstjänst och alarmering vid behov.

Ett kontrollerat luftrum är mer restriktivt än okontrollerat luftrum och kan beroende på luftrumsklass i olika grad begränsa tillgängligheten för luftrummets användare. För att flyga i kontrollerat luftrum behövs, med några undantag, en klarering som utfärdas av flygtrafikledningen. Klareringen ger piloten rätt att flyga i det kontrollerade luftrummet. Ett kontrollerat luftrum utgör en grund för att flygtrafikledningen ska kunna utföra flygkontrolltjänst, dvs. att förebygga kollisioner mellan flygplan genom att leda piloter via klareringar. I kontrollerat luftrum kan flygtrafikledningen upprätta separationer (åtskillnad mellan flygplan i sidled, i höjdled eller i tid) mellan flygplan vilket skapar en hög grad av flygsäkerhet. Det okontrollerade luftrummet innebär en hög grad av frihet för de som använder luftrummet och begränsade möjligheter för flygtrafikledningen att styra flygtrafiken, även om flyginformationtjänst utövas. Alarmeringstjänst finns dock tillgänglig oavsett luftrumsklass.

4.5.4 Luftrumsklasser och begränsningar

Luftrummet kan innehålla olika begränsningar för luftfarten som restriktionsområden (t.ex. militär verksamhet, över kärnkraftverk och vid vissa fängelser), farliga områden (t.ex. områden för flygning av drönare eller sprängning i dagbrott) och förbjudna områden. Internationellt är luftrummet indelat i luftrumsklass A-G, vilket avgör vilken trafik som får förekomma och vilka regler som gäller. I Sverige används luftrumsklass C för kontrollerad luft och G för okontrollerad luft, med undantag för några mindre gränsområden i den södra delen av svenskt FIR[7]. I Sverige sker avsteg från SERA-förordningen för luftrumsklass C då det finns ett nationellt tillägg som anger att flygtrafikledningstjänsten ska separera VFR-flygningar inbördes under mörker.

Luftrumsklasserna A-E är olika former av kontrollerat luftrum och luftrumsklass F-G är okontrollerat luftrum. Luftrumsklass B är exempelvis mindre restriktiv än klass A. Varje luftrumsklass har en

avgörande betydelse för vilka förutsättningar som gäller för luftrummets användare och för flygtrafikledningen, där skillnaderna avgörs om flygningen sker enligt IFR-eller VFR-flygregler. De områden som styrs av luftrumsklass är vilken typ av flygning som är tillåtet, krav på klarering från flygtrafiktjänsten för att få flyga i luftrummet, krav på flygtrafikledningstjänsten att upprätta fastställda separationer mellan flygplan, hur piloten kan erhålla flyginformationstjänst, hastighetsbegränsningar och krav på radioutrustning ombord och radioförbindelse mellan pilot och flygtrafikledningstjänsten.

4.5.5 Luftrum på flera nivåer

Det kontrollerade luftrummet är uppdelat i flera nivåer. Närmast flygplatsen finns kontrollzonen (CTR), som sträcker sig från marken upp till cirka 450 meter (1 500 fot). Ovanför kontrollzonen finns terminalområdet (TMA), som normalt sträcker sig upp till 2 900 meter (9 500 fot). Över terminalområdet finns det yttäckande kontrollerade luftrummet (YKL), som sträcker sig upp till omkring 20 100 meter (66 000 fot).

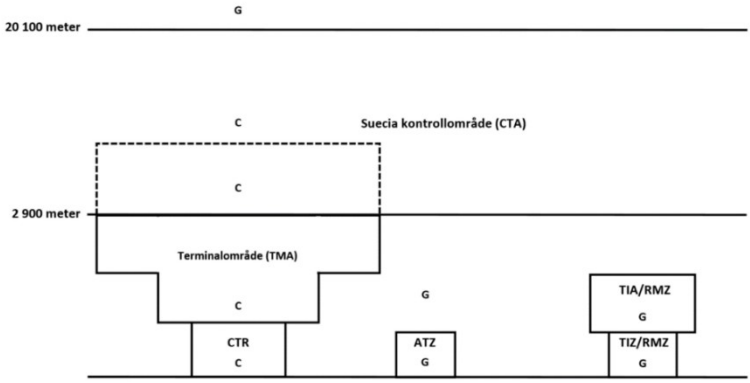
I det undre luftrummet, under 2 900 meter, finns både kontrollerad och okontrollerad luft. Runt kontrollerade flygplatser finns kontrollzoner (CTR) och terminalområden (TMA) med luftrumsklass C. Kontrollzonen syftar till att skydda flygtrafik under start- och landningsfas och kontrolleras av flygledartornet på flygplatsen, medan terminalområdet syftar till att skydda flygtrafiken under in- och utflygningsfasen under ledning av inflygningskontrollen. Det övre luftrummet, över 2 900 meter, är kontrollerat med luftrumsklass C. Detta luftrum domineras av tung kommersiell flygtrafik som antingen flyger en route eller som stiger från eller sjunker till flygplatser. Det övre luftrummet övervakas av flygtrafikcentralerna i Stockholm och Malmö. Ovan det övre luftrummet finns det högre luftrummet eller närrymden.

Det okontrollerade luftrummet omfattas av flera olika typer av områden. Trafikinformationszoner (TIZ) och trafikinformationsområden (TIA) är luftrum där piloter får information men ingen flygkontroll, medan trafikzoner (ATZ) används vid mindre flygplatser där piloterna själva samordnar trafiken. I vissa områden finns särskilda krav, som i exempelvis Radio Mandatory Zone

(RMZ), där piloten måste upprätthålla radiokontakt, och Transponder Mandatory Zone (TMZ), där luftfartyget måste vara utrustat med transponder. Runt de okontrollerade flygplatserna är luftrummet okontrollerat, men omfattar flyginformationstjänst för flygplats (AFIS).

Figur 4.20 Principskiss i profil av det svenska luftrummet

Luftrumsklass anges av bokstäverna C (kontrollerad luft) och G (okontrollerad luft)



Källa: Luftfartsverket.

När en flygplats stänger blir den luftrumsvolym som omfattar terminalområdet och kontrollzonen okontrollerat luftrum. I samfällda terminalområden, terminalområden som är upprättat för flera närliggande flygplatser, blir kontrollzonen okontrollerad om det finns flygplatser i samma terminalområde som är öppna.

4.5.6 UAS-zoner

Utöver de områden som beskrivs ovan finns även geografiska UAS-zoner (Unmanned Aircraft System) eller geo-zoner som reglerar var och hur drönare får flyga. Dessa områden kan vara permanenta eller tillfälliga och används för att skydda flygplatser, militära områden eller annan känslig infrastruktur. Inom vissa geo-zoner kan drönarflygningar vara tillåten under särskilda villkor, medan de är helt förbjudna i andra. Dessa zoner syftar till att skapa en säker

samverkan mellan bemannad och obemannad luftfart och att förebygga risker för kollisioner eller störningar i luftrummet. Dessa zoner finns i det undre luftrummet.

4.5.7 Navigationshjälpmedel och krav på reservlösningar

Krav på navigationssystem

Dagens flygnavigation bygger på en kombination av markbaserade system som VOR (VHF omnidirectional range) och DME (distance measuring equipment) samt satellitbaserad navigering via GNSS (Global Navigation Satellite Systems). GNSS möjliggör kontinuerlig navigering med hög precision, vilket är grunden för prestandabaserad navigation (PBN). PBN fokuserar på vilken navigationsprestanda som uppnås snarare än vilka hjälpmedel som används och är den globala standarden för framtidens rutter och in- och utflygningar.

EU-förordning 2018/1048 fastställer att PBN ska vara den normala metoden för navigering och inflygning i europeiskt luftrum. Övergången innebär att traditionella navigationshjälpmedel gradvis får en mindre roll och på sikt kan avvecklas, även om vissa system, särskilt instrumentflygningssystem (ILS) kategori II och III, kommer att finnas kvar för landningar i dålig sikt.

För att säkerställa beredskap vid exempelvis GNSS-störningar krävs ett Minimum Operational Network (MON) av markbaserade system. Detta nätverk innehåller ett urval av VOR, DME och ILS som ska fungera som reservstruktur vid exceptionella situationer. Utöver MON och navigationssystemen spelar även reservflygplatser en central roll i beredskapen. De utpekade flygplatserna ska finnas som reserv (back-up) vid landning om de satellitbaserade navigationssystemen inte är tillgängliga eller inte ger tillräcklig noggrannhet samt vid bortfall av radiotäckning. Transportstyrelsen har föreslagit ett nät av 14 reservflygplatser, där markbunden konventionell utrustning för Communications, Navigation and Surveillance (CNS) fortsatt bör vara tillgängliga efter juni 2030 då förordning (EU) 2018/1048 anger att navigering primärt ska ske med satellitbaserad navigation.

Flygplatser och leverantörer av flygtrafiktjänster måste ta fram övergångsplaner för införandet av PBN, som ska samordnas med

Eurocontrol och godkännas av Transportstyrelsen. Samtliga svenska flygplatser har i dag godkända planer, och många uppfyller redan kraven på att erbjuda Required Navigational Performance (RNP)-inflygningar med alla typer av minima (LNAV, LNAV/VNAV och LPV[2]). Vissa flygplatser ligger dock efter, bland annat på grund av brist på certifierade flygvalideringsorganisationer.

Osäkerhet kring avveckling av traditionella system

Flera EU-länder, inklusive Sverige, är kritiska till att konventionella inflygningssystem som ILS kategori I ska fasas ut redan 2030 enligt förordning (EU) 2018/1048. De menar att det är för tidigt att helt förbjuda traditionella procedurer i normala förhållanden, särskilt med tanke på säkerhetsläget, återkommande GNSS-störningar och att många flygplan ännu saknar utrustning för LPV-inflygningar. Sverige och flera andra stater har därför uppmanat EASA att senarelägga tidsgränsen eller tillåta att traditionella procedurer används parallellt med PBN även efter 2030. EASA har tagit till sig av kritiken och startat projektet BIS-44 för att analysera hur övergången kan genomföras på ett säkert och praktiskt sätt. EASA konstaterar flera hinder för att LPV-inflygningar ska kunna ersätta ILS CAT I till 2030:

- begränsad geografisk täckning och prestanda i EGNOS-systemet,
- brister i procedurdesign och otillräckliga övergångsplaner,
- endast en liten andel flygplan är i dag LPV-utrustade, och prognoser visar att bara 20–30 procent av de kommersiella flygplanen kommer ha sådan kapacitet år 2030,
- konflikt mellan PBN-regelverket och flygoperativa krav för planering av alternativflygplatser.

På grund av dessa faktorer bedömer EASA att det kan bli nödvändigt att skjuta upp förbudet mot ILS CAT I i normala förhållanden. Samtidigt framhålls behovet av förstärkta beredskapsåtgärder, särskilt för att hantera störningar på GNSS.

[2] LNAV: Lateral Navigation, LNAV/VNAV: Lateral Navigation / Vertical Navigation, LPV: Localizer Performance with Vertical Guidance.

4.5.8 Flygtrafikledning

Vissa förutsättningar avseende flygtrafikledning

Enligt luftfartslagen (2010:500) 6 kap. 13 § ska det finnas en flygtrafiktjänst för att trygga och underlätta luftfarten. Verksamheten inom flygtrafiktjänst ska vara godkänd från flygsäkerhetssynpunkt av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Ett godkännande får återkallas av den myndighet som har meddelat det, om föreskrivna krav inte uppfylls. Enligt samma paragraf ska flygtrafikledningstjänsten ombesörjas av den myndighet som regeringen bestämmer. Flygtrafikledningstjänst för luftrummet i anslutning till andra flygplatser än sådana som ägs eller drivs av staten eller av en juridisk person där staten har ett bestämmande inflytande får dock ombesörjas av den som driver flygplatsen. Den som utför sådan flygtrafikledningstjänst får lämna tillstånd i form av klarering och anvisningar om färdväg för luftfartyg. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om flygtrafiktjänsten.

Enligt 6 kap. 10 § Lufttrafikförordningen får Transportstyrelsen meddela föreskrifter om uppgifter, omfattning och utformning när det gäller flygledningstjänst, flygbriefingtjänst, flygvädertjänst, kommunikations-, navigations- och övervakningstjänster samt flygräddningstjänst och de flygsäkerhetsföreskrifter för verksamheten som behövs. Verksamhet som avser flygtrafiktjänster ska vara godkänd av Transportstyrelsen för att få bedrivas. Om sådan verksamhet inte uppfyller flygsäkerhetskraven, får Transportstyrelsen återkalla godkännandet eller begränsa det. Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om de kompetenskrav som ska gälla för anställda inom flygtrafiktjänsterna och för teknisk personal som installerar eller underhåller utrustning för flygtrafiktjänsterna. Transportstyrelsens föreskriftsrätt och godkännande enligt gäller inte verksamhet som avser flygbriefingtjänst, flygvädertjänst eller kommunikations-, navigations- eller övervakningstjänster för militär luftfart. Enligt 6 kap. 11 § samma förordning ska det finnas kontrollerat luftrum vid flygplatser. Transportstyrelsen får enligt 6 kap. 12 § meddela föreskrifter eller i ett enskilt fall besluta om i vilken omfattning det ska finnas kontrollerat luftrum för flygning på sträcka, utformning av luftrummet i fråga om struktur, storlek och luftrumsklasser, och underlag till stöd för flygplatsernas femårsöversyner.

I Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om användning och utformning av luftrum och flygprocedurer, TSFS 2018:98, anges bland annat grundläggande krav på utformning av luftrum och konstruktion av flygprocedurer (6 §), godkännande av förändringar av luftrum eller flygprocedurer (§§ 7–11), utformning av luftrum och konstruktion av flygprocedurer (§§ 12–13) och om luftrummets användning (§§ 14–24). Enligt föreskriften (§ 5) har den som driver en flygplats ansvar för terminalområde, kontrollzon, trafikinformationsområde, trafikinformationszon, trafikzon, SID och STAR samt in- och utflygningsprocedurer för den aktuella flygplatsen. I föreskriften anges bland annat följande definitioner av vissa centrala begrepp:

- kontrollzon: kontrollerat luftrum som sträcker sig från jordytan upp till en angiven övre gräns (Control Zone, CTR),
- SID: en publicerad IFR flygväg för avgång/avgående trafik som sammanbinder flygplatsen eller specifik rullbana på flygplatsen med en specifik signifikant punkt, vanligtvis belägen på en ATS-flygväg, där flygfasen för sträcka börjar,
- STAR: en publicerad IFR flygväg för ankomst/ankommande trafik som sammanbinder en signifikant punkt, vanligtvis på en ATS-flygväg, med en punkt varifrån en publicerad instrumentinflygningsprocedur kan påbörjas,
- terminalområde: kontrollområde upprättat för en eller flera flygplatser (Terminal Control Area, TMA),
- trafikinformationsområde: avgränsat okontrollerat luftrum som sträcker sig uppåt från en angiven, ovanför jordytan belägen gräns i höjdled inom vilket flyginformationstjänst för flygplats (AFIS) utövas,
- trafikinformationszon: avgränsat okontrollerat luftrum som sträcker sig från jordytan upp till en angiven övre gräns inom vilket flyginformationstjänst för flygplats (AFIS) utövas,
- trafikzon: avgränsat luftrum upprättat omkring flygplats för skydd av flygplatstrafik (Aerodrome Traffic Zone, ATZ),

- restriktionsområde: avgränsat luftrum över en stats landområde eller territorialvatten, inom vilken rätten till luftfart är inskränkt enligt särskilda bestämmelser (R-område),
- farligt område: avgränsat luftrum där det tidvis kan förekomma verksamhet som är farlig för luftfartyg under flygning (D-område).

Verksamheten inom flygtrafikledning

För flygplatser finns två olika typer av flygtrafikledningstjänst. En för kontrollerade flygplatser och en annan för okontrollerade flygplatser. Detta ger olika förutsättningar för de som använder luftrummet och innebär även skillnader i både kostnader och hur finansiering sker för respektive tjänst.

Flygtrafikledningstjänst (ATS) utgör en del av flygtrafiktjänst (ANS) och består av ett antal olika typer av tjänster för luftfarten. Flygtrafikledningens ansvar är att tillhandahålla råd och information till piloter för att säkerställa en trygg flygning (benämns flyginformationstjänst). Den del av flygtrafikledningstjänsten som benämns flygkontrolltjänst (ATC) syftar till att förhindra kollisioner mellan flygplan samt mellan flygplan och fordon på marken. Flygtrafikledningen har också ansvar för att främja en välorganiserad flygtrafik, minska den negativa påverkan som luftfarten har på miljön, samt informera relevanta enheter vid behov av räddningstjänst för ett luftfartyg och i nödvändig utsträckning bistå dessa enheter.

För den kontrollerade luften i det undre luftrummet (kontrollzoner och terminalområden) finns det i Sverige tre verksamhetsutövare som bedriver flygkontrolltjänst: LFV[3], SDATS och ACR. Vid Försvarsmaktens och Swedavias flygplatser ska LFV bedriva flygtrafikledningstjänst. För övriga flygplatser kan denna tjänst ombesörjas av den som driver flygplatsen eller den som fått ett sådant uppdrag av flygplatsen.

För det okontrollerade luftrummet ansvarar LFV för att tillhandahålla flyginformationstjänst. För det okontrollerade luftrummet under terminalområden har LFV delegerat ansvaret till den verksamhetsutövare som ansvarar för flygtrafikledningstjänsten inom aktuellt terminalområde. Vid tolv okontrollerade flygplatser utövas

[3] LFV bedriver lokal flygtrafiktjänst på 16 civila och militära flygplatser (https://www.lfv.se/om-oss/dethararlfv/har-finns-lfv).

flyginformationstjänsten i form av AFIS (Aerodrome Flight Information Service). Ansvarsområdet för denna tjänst omfattar trafikinformationszonen (TIZ/RMZ) och trafikinformationsområdet (TIA/RMZ) som omgärdar flygplatsen.

Utveckling under de senaste åren

Sweden Airspace Project (SWEA) drivs av LFV i samarbete med Swedavia och syftar till att modernisera luftrummet och trafikflödena i Stockholmsområdet. Projektet omfattar det undre luftrummet i Stockholms- och Göteborgsområdet samt luftrumsstrukturen i luftrummet över 2 900 meter.

Sjöfartsverket har drivit *projekt SOLO* som syftade till att etablera satellitbaserade flygprocedurer för helikoptrar (PinS) till helikopterplattor vid sjukhus och andra strategiska platser. De flesta av dessa platser ligger i okontrollerat luftrum. I projektet har även ingått att etablera ett satellitbaserat flygvägsnät på låg höjd (Low Level Routes, LLR).

Luftfartsverket har haft regeringens uppdrag att etablera *tjänster och system för obemannad luftfart* och omfattar bland annat projektet Sweden U-space. Dessa tjänster kommer att beröra flyginformationstjänsten i det okontrollerade luftrummet, men kommer även att beröra flygplatsernas kontrollzoner.

4.5.9 Ansvarsfördelning för svenskt luftrum

Det finns flera myndigheter och aktörer som har ansvar för olika delar inom det svenska luftrummet, däribland myndigheter som Försvarsmakten, Luftfartsverket, Trafikverket och Transportstyrelsen. Därtill har enskilda instrumentflygplatser ansvar för det luftrum som behövs i anslutning till den egna flygplatsen.

Transportstyrelsen har det nationella ansvaret för att reglera och utforma svenskt luftrum i linje med internationella regler och EU-författningar. Transportstyrelsen ansvarar för att godkänna flygprocedurer, t.ex. in och ut från flygplatser. Transportstyrelsen beslutar om och publicerar restriktionsområden, farliga områden och geografiska UAS-zoner i luftrummet. Myndigheten hanterar ansökningar om flygtillstånd i restriktionsområden och beslutar om

flyghinder som kan utgöra en fara för luftfarten. Transportstyrelsen ansvarar för formell samverkan med Försvarsmakten för att hantera luftrummet. Transportstyrelsen utövar tillsyn över certifierade leverantörer av flygtrafiktjänster.

Trafikverket ansvarar med koppling till luftfart och luftrum för den långsiktiga infrastrukturplaneringen i Sverige, att peka ut och precisera anläggningar av riksintresse, finansiera och följa forskning och innovation, genom överenskommelser säkerställa ett nationellt nät av beredskapsflygplatser och operativ funktion för att öppna beredskapsflygplatser.

Luftfartsverket övervakar och bedriver flygledningstjänster (ATM) i de övre luftrummen samt vid Swedavias, Försvarsmaktens och Halmstads flygplatser. Luftfartsverket ansvarar för flygkontrolltjänsten i det övre luftrummet, men också för flyginformationstjänsten i den del av det undre luftrummet som är okontrollerat (delar av detta ansvar är delegerat till andra leverantörer av flygtrafikledningstjänst).

Försvarsmakten nyttjar luftrummet tillsammans med civil luftfart. Försvarsmakten initierar behov av restriktioner för civil luftfart i luftrummet, exempelvis i samband med övning eller aktivering av skjutområden.

5 Omvärldsfaktorer av betydelse och internationell benchmarking

Min bedömning

Jag kan konstatera att vi befinner oss i en situation med en komplex omvärld och med krav på luftfartens omställning utifrån flera perspektiv. Luftfarten har att hantera minst tre omställningar samtidigt – en flygmarknad med en förändrad efterfrågan, omställning av luftfarten till fossilfrihet och minskat klimatavtryck samt den säkerhetspolitiska omställningen. Dessa omvärldsförutsättningar innebär betydande utmaningar för luftfarten internationellt och nationellt i Sverige.

När det gäller frågan om organisering och finansiering av flygplatser kan jag konstatera att vägvalen som gjorts i olika länder skiljer sig åt. Det som tycks förena är krav på statlig rådighet oavsett ägarförhållanden.

5.1 En komplex omvärld och krav på flygets omställning

De viktigaste omvärldsfaktorerna som påverkar flygresandet i dag kan delas in i några huvudområden. De svenska flygplatserna liksom luftfarten i stort befinner sig i en komplex omställningsperiod med utmaningen att hantera minst tre omställningar samtidigt. Dels handlar det om flygmarknaden, där digitaliseringens smarta möten på fritiden och under arbetstid ersätter flygresandet, särskilt inom inrikesflyget. Sedan har vi den gröna omställningen, där verksamheten inom ett par decennier ska bli fossilfri och klimatanpassad för att uppfylla nationella och internationella klimat- och miljömål. Den

tredje stora utmaningen gäller frågan om den säkerhetspolitiska omställningen efter Rysslands brutala invasion av Ukraina 2022 som ställt mycket på sin spets i det svenska samhället, där flygplatserna får nya roller och betydelse med ökade krav kopplade till beredskap och totalförsvar.

5.1.1 Flygmarknad med förändrad efterfrågan

Digitalisering och smarta möten påverkar direkt behovet av flygresor, framför allt affärsresor. Samtidigt är effekten mer komplex än att digitala möten bara ersätter flygresor. I praktiken förändras vilka resor som genomförs, varför de genomförs och hur ofta de genomförs.

Digitaliseringens påverkan på det fysiska personresandet har pågått länge, åtminstone sedan tiden strax före millenieskiftet. Det har sedan dess accelererat men så sent som tiden före covid-pandemin var många tjänsteresor ännu rutinmässiga. Det kunde handla om interna möten, konferenser och utbildningar eller externa kundmöten. När pandemin slog till 2020 tvingades verksamheter och enskilda individer övergå till närmast uteslutande digitala mötesplattformar, som för en stund nästan helt skulle ersätta fysiska möten. Sedan dess har mycket rullat tillbaka till det normala, vi är åter på jobbet åtminstone delar av veckan och behovet av möten fortsätter, men många upplever att en stor del av dessa möten kunde genomföras utan fysisk närvaro. Inte minst näringslivet ifrågasätter i högre grad affärsnyttorna av att behöva resa till möten.

Åren före coronapandemin såg rekordsiffror i det svenska flygresandet och år 2018 konstaterades den historiska toppnoteringen i antalet svenska flygresenärer. Ett drygt år senare hade flygmarknaden kollapsat till följd av pandemin och samhällets coronarestriktioner. Emellertid inleddes återhämtningen snabbt, men tillväxten under 2023, 2024 och 2025 har gått långsammare i jämförelse med de flesta andra länder i Europa. År 2026 är antalet svenska flygpassagerare omkring 80 procent av antalet passagerare år 2019, året före pandemins början. Enligt bland annat Trafikverket och Transportstyrelsen kommer återhämtningen fullt ut att nås en bit in på 2030-talet. Beträffande inrikesflyget kommer det dröja ännu längre om det någonsin når tidigare nivåer och som, enligt min bedömning, är en

direkt konsekvens av nyss nämnda digitaliseringstrend med smarta möten samt påverkansfaktorer som det svenska fenomenet flygskam och resepolicyer som väljer bort flyget.

5.1.2 Flygets omställning brådskar, men till vilket pris?

Klimatfrågan förstärker digitaliseringens effekter på flygresandet bland annat genom att näringslivet sätter hållbarhetsmål för att minska sina klimatutsläpp. Ett sätt för företagen att redovisa en förmodad minskning av sina klimatavtryck är att med hjälp av beslutade resepolicys ersätta vissa flygresor med till exempel digitala möten, eller järnvägsresande. Dessa policyer är ett starkt bidragande skäl till att flygets förmåga att behålla lönsamma flyglinjer, särskilt inom inrikesflyget, har upphört eller försvagats. Samma förhållande gäller inom den offentliga sektorn såsom för statliga myndigheter, kommuner och regioner.

Från miljöfråga till systemförändring, så kan man uttrycka den strategiska förflyttning som klimatfrågan har nått i dag. Klimatfrågan har under de senaste 10 åren gått från att vara en relativt avgränsad miljöfråga till att bli en central del av europeisk transportpolitik. EU:s klimatlag innebär att unionen ska nå klimatneutralitet till 2050, och transportsektorn är ett av de områden där utsläppsminskningar prioriteras. För flyget innebär detta att flera styrmedel införs samtidigt: EU:s utsläppshandel (ETS) skärps successivt, krav på inblandning av hållbara flygbränslen ökar genom EU:s ReFuelEU Aviation och det gradvisa införandet av ICAO:s globala klimatstyrmedel CORSIA. Dessutom kan separata nationella och regionala beslut med klimatmotiv påverka investeringar, exempelvis flygskatt eller upphandlingskrav.

Hanteringen av klimatfrågan är en närmast existentiell framtidsfråga för hela flygsektorn. Det finns många som ifrågasätter legitimiteten av att flyga, både inom politiken och opinionen. Flyget står för endast ett par procent av de globala koldioxidutsläppen av koldioxid, en liten andel jämfört med exempelvis vägtransporter och energiproduktion, men sektorn har samtidigt svårt att ställa om eftersom alternativen till fossilt flygbränsle ännu inte är fullt kommersiellt etablerade samtidigt som tidpunkten närmar sig för när flyget ska redovisa netto nollutsläpp i enlighet med klimatmålen.

För flygbranschen innebär detta att politiska styrmedel får allt större betydelse för verksamheten. Krav på minskade utsläpp, ökade kvoter för hållbart flygbränsle och högre kostnader inom utsläppshandeln leder till ökade driftskostnader för flygbolagen. På kort och medellång sikt riskerar detta att bidra till högre biljettpriser, vilket kan påverka efterfrågan, särskilt på svagare marknader, bland annat det svenska inrikesflyget. Samtidigt driver klimatpolitiken teknikutveckling och innovation för att uppnå klimatmålen. Investeringar i hållbara flygbränslen (SAF), elflyg och vätgasflyg ökar snabbt. För flygplatser i Sverige kan detta innebära nya möjligheter med goda förutsättningar att bli en testmarknad för elflyg på kortare sträckor där avstånden är begränsade och infrastrukturbehoven hanterbara. Flygbränslets omställning är avgörande. På kort och medellång sikt är el och biobränsle dagens realistiska alternativ för att uppnå klimatmålen. Sker ingen substantiell ökning av biobränslen kommer priset på biobränsle att öka över tid på grund av den ökade efterfrågan från flera sektorer. Detta kommer att leda till ett ökat pris på biobränslen vilket i sin tur kommer att leda till ökade priser för flygresor. Hur mycket dyrare flygbränslet blir i en situation med omställt flyg är svårt att kvantifiera. Flera faktorer påverkar efterfrågan på flygresor och biljettpriset är en sådan faktor. Flygbranschen har själva ställt upp ambitiösa mål för en omställning till ett fossilfritt flyg och i september 2024 redovisades en uppdaterad färdplan inom ramen för regeringsinitiativet Fossilfritt Sverige. Målen innebär att inrikesflyget ska vara fossilfritt senast år 2030 samt att det internationella flyget ska vara fossilfritt senast år 2045, i enlighet med de politiska klimatmålen. Min bedömning är att Bromma flygplats, med sitt unika storstadsnära läge, skulle passa väl in som ett nav för utveckling av elflyget.

5.1.3 Omvärldstendenser som verkar mot den fria luftfarten

Hotas globalismen på allvar? Ökade spänningar mellan stormakter och krig i flera regioner har alltid påverkat förutsättningarna för internationellt flyg. Är det värre nu? Flygbranschens utveckling har varit snabb tack vare frihandel och ökad internationell rörlighet. Den utmanas nu av krigsrisker, terrorism, oljeembargon och handelstullar. För flygbolagen leder detta till flera direkta konsekvenser. Stängda

luftrum och förändrade flygrutter innebär längre flygtider, högre bränsleförbrukning och ökade kostnader. Oljeembargon och tullar på varor och tjänster påverkar konsumtionsviljan.

Ryssland är ansvarig för det brutala kriget mot Ukraina, som inleddes i februari 2022. Den ryska aggressionen mot Ukraina började egentligen långt tidigare, bland annat med invasionen av Krim-halvön 2014. Krigets påverkan är stor och kostsam inom många samhällsområden och förutsättningarna för svensk säkerhetspolitik har förändrats i grunden. Alliansfriheten övergavs och sedan den 7 mars 2024 är Sverige medlem i försvarsalliansen Nato. En allvarlig hotbild verkar mot Sverige och svenska intressen, samtidigt som Sveriges säkerhet har ökat som allierad i Nato.

Den svenska förmågan att kunna stödja andra allierade, bland annat genom värdlandsstöd, är avgörande för att försvarsalliansen Nato ska kunna verka i vår del av Europa. Sverige ska kunna upplåta territorium, bland annat genom att utgöra ett uppmarsch- och basområde för allierade mark-, sjö- och flygstridskrafter samt bistå med att försörja och transportera allierades styrkor på svenskt territorium. Värdlandsstödet och därmed sammanhängande logistik och underhållsresurser behöver utvecklas i nära samarbete med våra grannländer. Här har transportsystemet och de svenska flygplatserna en stor betydelse. Bland annat gäller det förmågan att möta det civila försvarets behov som behöver stärkas för att kunna möta de behov som finns vid höjd beredskap och ytterst i krig. Samhällets motståndskraft ska ses som en del i Natos samlade förmåga till både avskräckning och försvar. Det finns härvidlag hot mot transportsystemets öppenhet och tillgänglighet. Fiendens intrång och störningar kan drabba anläggningar, system, organisationer och enskilda.

Som tidigare har påtalats har många av de svenska flygplatsernas tillblivelse varit motiverad av totalförsvarets behov. Sedan dess har flygmarknaden utvecklats med uppgångar och nedgångar. Inrikesflygets svaga utveckling har förändrat många regionala flygplatsers intjäningsförmåga. I ljuset av totalförsvarets behov i dag och under överskådlig tid framöver behövs den kapacitet som flygplatserna erbjuder.

5.2 Är internationella erfarenheter av hur flygplatser organiseras lika den svenska?

Jag har låtit genomföra en jämförande analys av hur ett antal länder i Europa valt att organisera sina flygplatser. Studien har valt att undersöka flygplatssystemen i Norge, Finland, Danmark, Tyskland, Frankrike, Spanien samt Storbritannien. Jag väljer här att sammanfatta analysen som redovisas i sin helhet i bilaga 5.

Jag kan konstatera att de utvalda länderna har gjort skilda vägval, från offentligt ägda flygplatser i nätverkssamarbete, till hybridlösningar och till helt privatägda lösningar. Det går inte att dra omedelbara slutsatser om vad – politiska och ekonomiska skäl – som till slut avgjort vägvalen bakom ägarstrukturerna, ej heller om en viss ägandestruktur kan rankas som mer framgångsrik, utifrån de faktorer som har undersökts.

5.2.1 Varierande ägarstruktur motiverad av både rådighet och nytta

I de nordiska länderna har den dominerande flygplatsstrukturen, sett till marknadsandelar, i dag ett statligt ägande. Norge, Sverige och Finland har ett nätverkssystem av flygplatser genom de till 100 procent statligt ägda bolagen Avinor (42 st), Swedavia (10 st) och Finavia (18 st + 2 militärt/GA). Copenhagen Airports A/S (2 st) ägs i dag till 98 procent av danska staten efter att under en tid haft en minoritetspost på drygt 39 procent. De nordiska länderna motiverar det statliga ägandet med att staten både ska säkerställa tillgängligheten i landet och att flygplatserna är kritisk infrastruktur som man vill behålla rådigheten över.

Jag kan konstatera att andra delar av Europa har valt andra vägar. De länder som har analyserats har en viktig skillnad mot de nordiska länderna och det gäller befolkningsunderlaget, vilket återspeglas i storleken på ländernas flygmarknad. Vidare har dessa länder sedan lång tid tillbaka etablerade globala flygplatsnav i Madrid, Paris, London och Frankfurt men har valt olika lösningar för governance och ägande.

I Spanien driver Aena huvuddelen av flygplatserna i ett nätverkssystem. Sedan 10 år tillbaka är bolaget delvis privatiserat för att uppmuntra internationell konkurrenskraft och öka kostnadseffektiviteten, men staten behåller majoriteten över bolaget. Ops-lösningen

är även fallet i Frankrike där Aeroports de Paris (ADP) har staten som majoritetsägare, men i övrigt har bolaget en rad privata och institutionella ägare. Andra regionala flygplatser har liknande kombinerade ägar- och driftstrukturer mellan offentliga och privata aktörer. Tyskland har valt att låta huvuddelen av flygplatserna vara ägda av det offentliga i olika varianter, även om privata inslag förekommer. Flughafen München respektive Berlin Brandenburg har en stor federal minoritetspost och i Frankfurt har till exempel både kommunen och flygbolaget Lufthansa ägarintressen. Storbritannien har gjort ett eget vägval. Under Thatchererans avregleringsvåg på 1980-talet bolagiserades och privatiserades den statliga flygplatsmyndigheten BAA. 25 år senare styckades bolaget upp med nya privata investerare för att förstärka investeringsbehovet och konkurrensen mellan de stora flygplatserna i bland annat Londonområdet. Trots att landet valt att låta flygplatser vara helt privata så kräver flygplatsernas större strategiska vägval regeringens, parlamentets eller statliga myndigheters godkännande. Ett exempel gäller den pågående och långdragna politiska godkännandeprocessen om att tillåta investeringen av en tredje rullbana vid Heathrow Airport.

5.2.2 Finansieringsmodeller skiljer sig åt

Flygplatsoperatörerna i analysen finansieras av en mix bestående av kommersiella intäkter, trafikavgifter och marknadsbaserad upplåning. Även statsstöd förekommer där de nordiska nätverksoperatörerna Avinor, Finavia och Swedavia fick omfattande stödpaktet under pandemin, medan övriga operatörer enligt benchmarkstudien inte mottog pandemistöd. Det antyder att nätverkssystem bestående av en eller ett fåtal lönsamma flygplatser, medan resten i nätverket är olönsamma flygplatser, visar på sårbarhet när marknaden helt viker ner sig, som den gjorde under de värsta pandemiåren 2020–2021.

Även i valet mellan de två modeller som används för trafikavgifter, eller flygplatsavgifter, single till respektive dual till, skiljer flygplatsoperatörerna sig åt. Single till innebär att alla kostnader och intäkter från flygplatsoperatörens verksamhet, flygtrafiktjänster och andra kommersiella tjänster, inkluderas för att fastställa flygplatsavgifter. Dual till innebär att endast kostnaderna från flygtrafik-

tjänster inkluderas för att fastställa flygplatsavgifter. Analysen visar på att flygplatsoperatörerna i benchmarkanalysen redovisar antingen single eller dual till. Exempel på en vanligt förekommande ”gråzon”, eller hybrid mellan single och dual till, redovisas inte. Exempelvis kallar Swedavia sin nuvarande finansieringsmodell för single till hybrid.

Single till är vanligast förekommande bland de studerade flygplatsoperatörerna. Swedavia, Avinor, Finavia Copenhagen Airports, de brittiska stora flygplatsoperatörerna inklusive Heathrow Airport Limited, samt Groupe ADP i Frankrike använder single till. Dual till-förfarandet redovisas av Fraport och Aena. Eftersom single till kan vara motiverat för att locka flygbolag med subventionerade flygplatsavgifter så möjliggör dual till en betydande ökning av utdelningen till ägarna som kan användas för investeringar eftersom kommersiella intäkter inte går tillbaka till flygplatsavgiften.

5.2.3 Motiven till statlig rådighet är gemensamma

Flygplatsägande och finansieringsmodeller skiljer sig åt mycket i Europa, även om de nordiska länderna delar liknande erfarenheter. Det som däremot förenar alla jämförelser är krav på statlig rådighet oavsett ägarförhållanden. Avinor, Finavia och Swedavia har alla ett uttalat samhällsuppdrag i ägardirektiv, bolagsordning och lagstiftning som stipulerar att flygplatsdriften ska säkerställa nationell tillgänglighet och beredskap i de berörda länderna. Copenhagen Airport anses vara kritisk nationell infrastruktur för transport, ekonomi och beredskap. De tyska storflygplatserna, Aena i Spanien liksom Groupe ADP i Frankrike klassas som tjänster av allmänt intresse som ska prioritera samhällsnytta och beredskap. Större privatägda flygplatser klassificeras som en del av Storbritanniens kritiska nationella infrastruktur (CNI) och är reglerad i den brittiska lagstiftningen eftersom de anses avgörande för transporter, ekonomisk verksamhet, räddningsinsatser och nationell säkerhet. Detta innebär att operatörerna måste upprätthålla motståndskraft mot hot såsom terrorism, cyberattacker, sabotage, naturkatastrofer och omfattande störningar.

6 Luftfartens roll i transportsystemet och framtida trender och prognoser för luftfartens utveckling

Min bedömning

Jag anser att luftfarten behöver ses i flera hållbarhetsperspektiv, såväl ekologiskt, socialt som ekonomiskt hållbarhetsperspektiv. Jag kan konstatera att det finns betydande utmaningar inom alla tre perspektiven.

När det gäller tillgänglighet så kan jag konstatera att den försämrats mätt i åtkomlighet och tillgänglighet mellan 2019 och 2025, både vad gäller för inrikes och europeiska relationer.

6.1 Luftfarten betraktat utifrån olika perspektiv

6.1.1 De olika hållbarhetsaspekterna och luftfarten

Flera perspektiv för hållbarhet

Inte alla är medvetna om att begreppet hållbarhet innehåller mer än bara ett klimat- och miljöperspektiv. ”Hållbar luftfart” är enligt min mening förknippat med det ekologiska perspektivet, med det uttalade syftet att klara ut hur en omställning till hållbar luftfart ska kunna omsättas genom marknadsbaserade styrmedel och politisk målstyrning. Även flygbranschen anpassar sig till det språkbruket.

Den Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet (EASA) har exempelvis ett program för hållbar luftfart som endast hanterar frågor om luftfartens klimat och miljöpåverkan. Byrån ”ser redan klimat-

förändringarnas följder och behovet av en mer hållbar luftfart är tydligt och odiskutabelt". De sociala och ekonomiska aspekterna för en hållbar luftfart nämns inte hos EASA och oftast inte heller i andra organisationers forum. Orsaken kan vara så enkel som att luftfartens betydelse för social och ekonomisk hållbarhet inte utgör något samhällsproblem, åtminstone så länge luftfarten bidrar till samhällets sociala och ekonomiska utveckling.

Min uppfattning är att det inte går att förringa flygets klimatpåverkan, det kräver en radikal omställning för att kunna nå uppsatta nationella och internationella klimatmål. Samtidigt, för bevarandet av samhällets välfärd, den ekonomiska tillväxten och tillgänglighet för medborgare och näringsliv, för jämlikhets- och jämställdhetsmålen, behöver stor hänsyn tas till hållbarhetsbegreppets alla tre dimensioner när olika beslut om luftfarten fattas. Luftfarten kan bidra både positivt och negativt till de tre dimensionerna av hållbarhet.

Begreppen ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet

Att agera för en mer ekologisk hållbarhet innebär att vi måste minska vår påverkan på miljön genom att använda förnybara resurser och minska vårt koldioxidavtryck. Vi måste också säkerställa att produkter och tjänster är miljövänliga. Därför blir arbetet med utveckling av befintliga och nya energikällor högprioriterade områden då vi måste minska vår användning av fossila bränslen.

Med social hållbarhet åsyftas alla åtgärder som vidtas för att skapa ett inkluderande och rättvist samhälle där alla har tillgång till samma möjligheter och där ingen diskrimineras. Det ska främja jämlikhet, rättvisa, delaktighet och mänskliga rättigheter.

Ekonomisk hållbarhet handlar om att skapa en stabil och hållbar ekonomi, där resurserna används på ett ansvarsfullt sätt och där det finns utrymme för en långsiktig tillväxt.

Luftfartens bidrag till ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet

Luftfartens sociala och ekonomiska betydelse för världens utveckling står oomtvistad. Ur ett ekonomiskt perspektiv är luftfarten en viktig drivkraft för globalisering och tillväxt. Flyget möjliggör internationell handel, turism och investeringar, vilket skapar arbetstillfällen

både direkt inom flygindustrin och indirekt i flera andra sektorer. För många regioner är flygtrafiken avgörande för ekonomisk utveckling och integration. För att vara ekonomiskt hållbar på lång sikt krävs därför att flygindustrin löpande arbetar med innovation, effektivisering och investeringar i mer hållbara teknologier.

Flygtrafiken har en stark koppling till social hållbarhet genom att underlätta global rörlighet och kulturellt utbyte. Flyget underlättar för människor att mötas över nationsgränser vilket främjar förståelse, utbildning, samverkan och samarbeten. Flyget bidrar också till ökad tillgänglighet och då särskilt i delar av länder där alternativa transportmedel är begränsade. Flyget kan bidra till social hållbarhet i det att tjänsteresor går att genomföras under kortare tid vilket minskar den tid man är borta från exempelvis familj. Samtidigt kan det finnas en social orättvisa i att flygresor till stor del nyttjas av människor som är mer resursstarka, samtidigt som effekter av utsläpp påverkar hela jordens befolkning – även de som aldrig flyger.

Hållbarhetsproblemet för luftfarten ligger främst i de ekologiska hållbarhetsutmaningarna. Samtidigt pågår en omställning mot mer hållbara alternativ såsom biobränslen, el- och vätgasflyg och effektivare flygrutter. Dessa tekniska framsteg visar att branschen kan spela en aktiv roll i den omställningen, men utvecklingen går långsamt och kräver starkare styrmedel och ekonomiska incitament.

6.1.2 Luftfarten och tillgängligheten

Tillgänglighet för medborgare och näringsliv i hela landet

Flygplatsernas bidrag till tillgängligheten kan mätas på olika sätt. Transportstyrelsen har under många år redovisat så kallade vistelsetider som ett uppföljningsbart mått på Sveriges åtkomlighet och tillgänglighet såväl inrikes som till och från Europa[1].

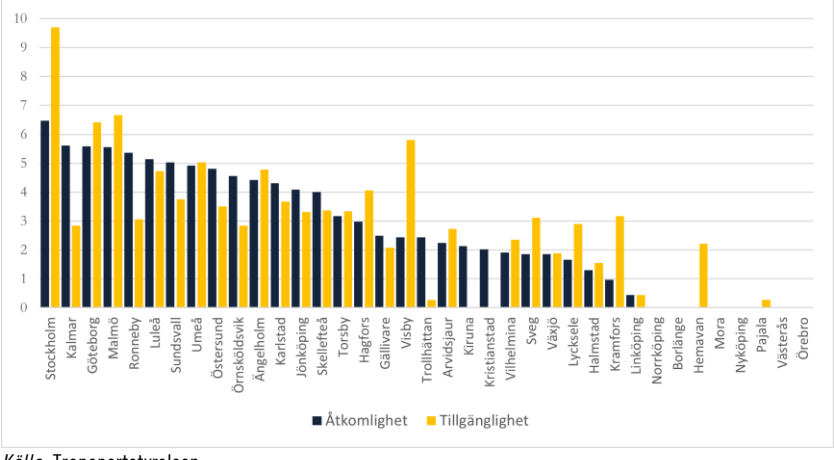
[1] Transportstyrelsens årliga studie ”Geografisk tillgänglighet med flyg” utgår från analys av tidtabellsuppgifter för en utvald dag under en typvecka. För de ingående flygplatserna får man fram hur lång tid det är möjligt att vistas på destinationsorten vid ett dagsbesök. Vistelsetider har beräknats från det att flygplanet landat på ankomstflygplatsen tills det att sista flygplanet avgår hemåt. Kriteriet är att man ska vara tillbaka på hemmaflygplatsen senast 24:00 samma dag. Endast vistelsetider på minst fyra timmar har tagits med eftersom det inte anses meningsfullt att genomföra en förrättning med kortare tid till förfogande. För alla svenska flygplatser med linjetrafik har sådana vistelsetider beräknats under det aktuella året. Åtkomlighet mäter hur länge man kan från en ort vistas borta på referensorten, medan tillgänglighet mäter hur länge man från referensorterna kan vistas på en inrikes destination.

Inrikes åtkomlighet och tillgänglighet

Genomgående under åren har Stockholm den bästa åtkomligheten och den bästa tillgängligheten eftersom flygplatsen är landets inrikesnav och internationella flygplatsnav. Övriga flygplatser har med få undantag (till exempel Göteborg) endast en reguljär direktlinje, och då till och från Stockholm. Övriga orters tillgänglighet styrs därför av Stockholms tillgänglighet och åtkomlighet som vidare påverkas av tidtabellsläggningen, tillsammans med flygresans längd. Under en dagförrättning 2025 hade 12 orter (2019: 14 orter) i genomsnitt 4 timmar eller längre vistelsetid (åtkomlighet) på inrikes referensorter medan samma antal referensorter i genomsnitt hade 3 timmar eller längre vistelsetid (tillgänglighet) på 18 inrikes orter (2019: 20 orter).

Figur 6.1 Inrikes åtkomlighet och tillgänglighet

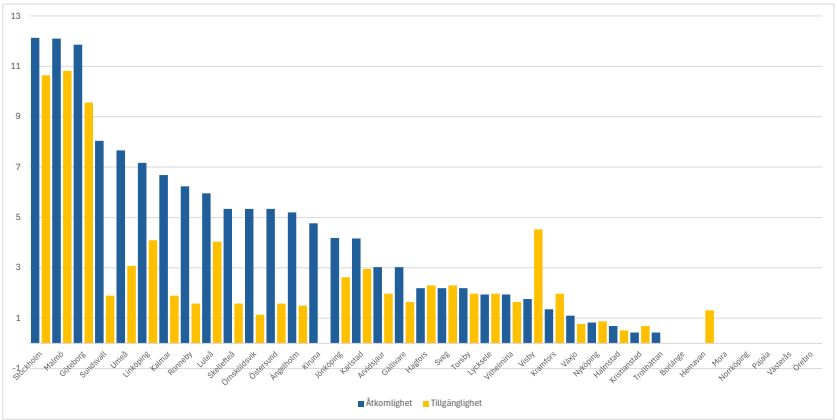
Genomsnittliga vistelsetider 2019 uttryckt i timmar



Källa: Transportstyrelsen.

Figur 6.2 Inrikes åtkomlighet och tillgänglighet

Genomsnittliga vistelsetider 2025 uttryckt i timmar



Källa: Transportstyrelsen.

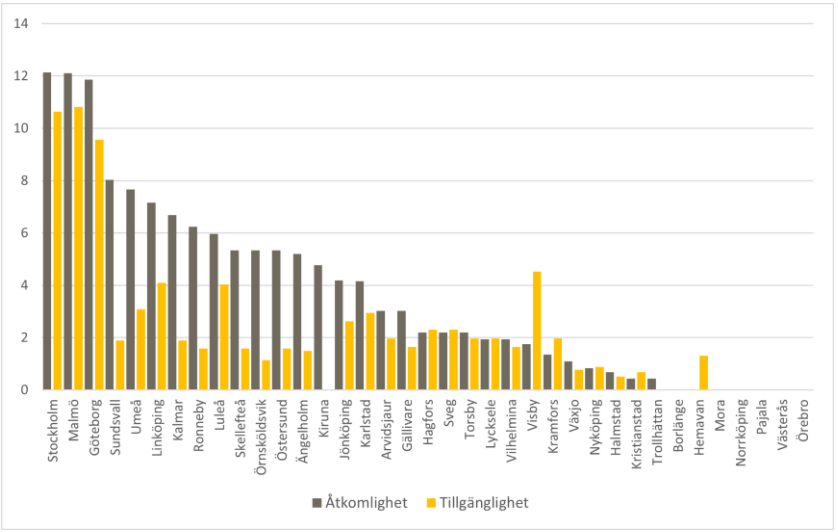
Åtkomlighet och tillgänglighet till Europa

Vistelsetiden i Europa mäts genom hur många inrikes orter som man över dagen kan ta sig till (eller från) huvudstäderna[2] i de 15 länder där Sverige har störst utrikeshandel. Stockholm, följt av Göteborg har ett större utbud av direktavgångar till europeiska städer. Övriga flygplatser med god åtkomlighet har bra förbindelser med främst Köpenhamn som fungerar som en skandinavisk transferflygplats för både Sverige, Danmark och Norge. För flygplatser i norra Sverige är goda förbindelser med Arlanda avgörande för att kunna ta sig vidare ut i Europa, då de flesta flygplatser endast har direktlinjer till Arlanda. Det är över lag lättare att nå ut från Sverige än att ta sig till Sverige för en endagsförrättning. Under en dagförrättning till Europa 2025 hade 14 orter (2019: 16 orter) 4 timmar eller längre vistelsetid (åtkomlighet) på referensorter i Europa, medan samma antal referensorter i Europa i genomsnitt hade 3 timmar eller längre vistelsetid (tillgänglighet) på 4 inrikes orter (2019: 8 orter). De senaste åren har därför vistelsetiden från Europa till antalet inrikes orter i Sverige försämrats.

[2] Huvudstäder med undantag för Tyskland där Frankfurt i stället använda (Frankfurt är Tysklands främsta flygplatsnav).

Figur 6.3 Europeisk åtkomlighet och tillgänglighet

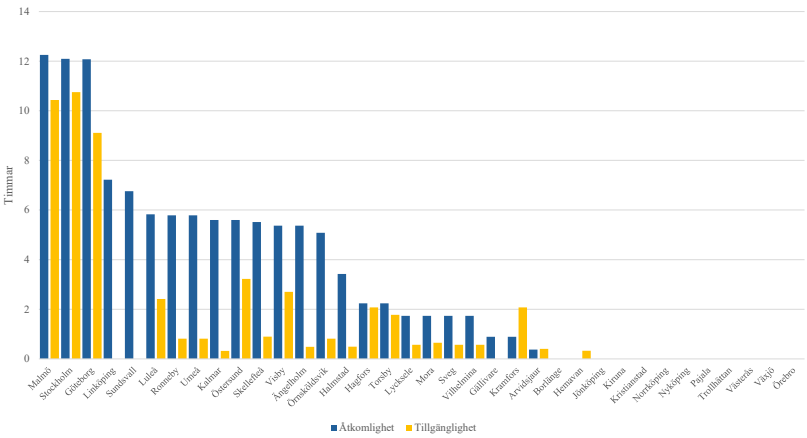
Genomsnittliga vistelsetider 2019 uttryckt i timmar



Källa: Transportstyrelsen.

Figur 6.4 Europeisk åtkomlighet och tillgänglighet

Genomsnittliga vistelsetider 2025 uttryckt i timmar



Källa: Transportstyrelsen.

Statens ansvar för interregional tillgänglighet med kollektivtrafik

Trafikverket använder en trafikslagsövergripande modell för att värdera tillgänglighet med syfte att kunna avgöra i vilka relationer staten behöver genomföra insatser genom egen trafikupphandling eller genom medfinansiering av regionala kollektivtrafikåtaganden för att säkra en grundläggande interregional tillgänglighet i hela landet. I dag har staten genom Trafikverket egna åtaganden genom ingångna flygtrafikavtal, nattågsavtal samt Gotlandsfärjan och i övrigt medfinansiering av en rad regionala tåg- och bussavtal med regionala kollektivtrafikmyndigheter som huvudmän. Trafikverkets kostnad för nuvarande flygavtal är cirka 220 miljoner kronor per år.

Inför ett eventuellt trafikåtagande genomför Trafikverket en trafikslagsövergripande behovsanalys med stöd av en tillgänglighetsmodell som mäter tillgängligheten genom resmöjligheter mellan olika start- och målpunkter. I modellen finns Samtrafikens databas som omfattar tidtabeller för all kollektivtrafik, inklusive flygtrafik, i Sverige samt viss anslutningstrafik till grannländerna. Trafikverket använder åtta tillgänglighetskriterier som definierar syftet med olika typer av resor. Kriterierna handlar om: tillgänglighet till Stockholm, tillgänglighet från Stockholm, möjlighet till internationella resor, tillgänglighet utan flyg till ett urval av storstäder, tillgänglighet till universitetssjukhus, veckopendlingsmöjligheter till universitets- och högskoleorter, tillgänglighet utan flyg till kommuner med fler än 50 000 invånare, samt besöksnäringens tillgänglighet till orten.

Av åtta kriterier är flygresor uteslutna i två med hänvisning till resans syfte (kriterium 4 ”storstäder och storstadsalternativ” samt kriterium 7 ”andra större städer”. Övriga kriterier i tillgänglighetsmodellen inkluderar flygresor.

- Kriterium 1: Till Stockholm. God tillgänglighet (grön färg): Möjlighet att måndag till fredag nå centrala Stockholm (ej Arlanda eller Bromma) över dagen med vistelsetid på minst sex timmar så att man är framme före 10.00 och kan resa hem efter 16.00. Restiden ska inte vara längre än fyra timmar. Acceptabel tillgänglighet (gul färg): Möjlighet att måndag till fredag nå centrala Stockholm (ej Arlanda eller Bromma) över dagen med vistelsetid på minst sex timmar. Restiden ska inte vara längre än fem timmar.

- Kriterium 2: Från Stockholm. God tillgänglighet (grön färg): Möjlighet att på vardagar ta sig från Stockholm till kommunen med vistelsetid minst sex timmar och sedan kunna resa hem samma dag. Man ska kunna resa ut efter 06.00 och vara tillbaka före 24.00. Restiden ska inte vara längre än fyra timmar. Acceptabel tillgänglighet (gul färg): Möjlighet att på vardagar ta sig från Stockholm till varje kommun med vistelsetid minst fyra timmar och sedan kunna resa hem samma dag. Man ska kunna resa ut efter 06.00 och vara tillbaka före 24.00. Restiden ska inte vara längre än fem timmar.
- Kriterium 3: Internationella resor. God tillgänglighet (grön färg): Möjlighet att ta sig vidare internationellt, genom att ta sig till någon av flygplatserna Arlanda, Landvetter, Köpenhamn Kastrup, Oslo Gardemoen eller Trondheim Vaernes på vardagar med en ankomsttid senast 08.30. Resan ska inte behöva starta tidigare än 06.00. Acceptabel tillgänglighet (gul färg): Möjlighet att ta sig vidare internationellt, genom att ta sig till någon av flygplatserna Arlanda, Landvetter, Kastrup, eller Gardemoen på vardagar med en ankomsttid senast 09.00. Resan ska inte behöva starta tidigare än 04.00. I modellen har kriteriet preciserats till att ankomsten till hemorten för både god och acceptabel tillgänglighet ska ske senast 24.00. För god tillgänglighet ska återresan från flygplatsen inte börja tidigare än 17.00 och för acceptabel tillgänglighet ska återresan inte börja tidigare än 15.00.
- Kriterium 5: Region-/universitetssjukhus. Följande orter har universitets- eller regionsjukhus: Umeå, Stockholm, Uppsala, Örebro, Linköping, Göteborg, Malmö och Lund. God tillgänglighet (grön färg): Möjlighet att från varje kommun nå det regionsjukhus som man tillhör sju dagar i veckan med ankomst före 12.00 och avresa efter 16.00. Restiden från varje kommuncentrum till tillhörande regionsjukhus ska inte vara längre än tre timmar. Resan får inte starta före 03.00. Acceptabel tillgänglighet (gul färg): Möjlighet att från varje kommun nå det regionsjukhus som man tillhör fem dagar i veckan med ankomst före 12.00 samt med avresa efter 16.00. Restiden från varje kommuncentrum till tillhörande regionsjukhus ska inte vara längre än fyra timmar. Resan får inte starta före 03.00.
- Kriterium 6: Universitets- och högskoleorter. God tillgänglighet (grön färg): Goda veckopendlingsmöjligheter till minst tio av de 23 orterna. Det ska gå att resa från orten fredag efter 16.00 och

till orten på söndag efter 12.00. Restiden ska inte vara längre än fem timmar. Acceptabel tillgänglighet (gul färg): Goda veckopendlingsmöjligheter till minst fem av de 23 orterna. Det ska gå att resa från orten fredag efter 16.00 och till orten på söndag efter 12.00. Restiden ska inte vara längre än fem timmar.

- Kriterium 8: Besöksnäring. God tillgänglighet (grön färg): Mer än hälften av Sveriges befolkning kan nå huvudorten i kommunen med maximalt 5 timmars restid. 93 (102) Acceptabel tillgänglighet (gul färg): Mer än hälften av Sveriges befolkning kan nå huvudorten i kommunen med maximalt 7 timmars restid. I modellen har preciserats att avresan ska ske tidigast klockan 06.00. Kriteriet mäter möjligheten att resa långa sträckor mellan olika delar av landet och avser besöksnäring i vid mening, inte bara turism. Kriteriet kan vid behov användas för annan ort än huvudorten om väsentliga delar av kommunens besöksnäring är lokaliserad där.

Det är i stort sett samma kommuner som brukar ses som prioriterade av Trafikverkets modell (minst 3 röda kriterier av 8). Runt 45 kommuner brukar bli prioriterade för fortsatta bristanalyser av tillgängligheten och eventuella åtgärder. Ett antal kommuner ligger på gränsen att definieras som prioriterade och resultatet kan variera något mellan åren beroende på förändringar i trafikutbud och tidtabeller. De flesta av de prioriterade kommunerna finns i norra Sveriges inland och står för 53 procent av landets yta men endast 5 procent av befolkningen. De prioriterade kommunerna kännetecknas generellt av stor landareal, liten befolkning, negativ befolkningsutveckling, låg tätortsgrad, långa avstånd och restider till olika målpunkter, låg andel arbetspendling, hög försörjningskvot, låg utbildningsnivå och låg medelinkomst. Samtliga flygplatser i Svealand och Norrland som har flyglinjer med allmän trafikplikt har denna inlandskaraktär i varierande utsträckning. De statliga flygavtalen täcker halva Sveriges yta, men har endast mellan 100 000 och 150 000 årspassagerare på samtliga flyglinjer, vilken motsvarar några procent av den svenska inrikestrafikens passagerarantal.

Kort om förslagen i Trafikverkets flygutredning 2026

Trafikverket har utrett vilka flyglinjer som bör ha allmän trafikplikt och därmed upphandlad flygtrafik från oktober 2027. I rapporten beskrivs förutsättningarna för trafiken samt Trafikverkets förslag på vilka linjer som bör ha allmän trafikplikt för kommande avtalsperiod och vilka krav som bör gälla. Förutsättningarna för att införa allmän trafikplikt och upphandla flygtrafik regleras i EU:s lufttrafikförordning.

Trafikverket konstaterar att det finns ett antal flyglinjer där det är mycket långa avstånd till Stockholm och andra målpunkter. Det finns inga rimliga alternativa möjligheter att skapa en tillräckligt bra tillgänglighet utan flyget. Dessa flyglinjer är Gällivare–Arlanda, Arvidsjaur–Arlanda, Lycksele–Arlanda, Hemavan–Arlanda, Pajala-Luleå, Vilhelmina–Arlanda och Sveg–Arlanda.

Trafikverket föreslår att den nuvarande allmänna trafikplikten på följande linjer tas bort från och med oktober 2027: Östersund–Umeå, Torsby–Arlanda, Hagfors–Arlanda, Kramfors–Arlanda och Mora–Arlanda. Motivet enligt Trafikverket är ett begränsat statligt anslag som kräver prioritering för de trafikslagsövergripande åtgärderna tillsammans med små tillgänglighetseffekter om de berörda flyglinjerna upphör.

6.1.3 Luftfarten och klimatet

Flygets globala klimatpåverkan ökar framför allt på grund av det ökade flygresandet, som på global nivå mer än fördubblats sedan millennieskiftet. För att möjliggöra en fortsatt tillväxt av flygmarknaden måste takten mot hållbarhet påskyndas för att luftfarten ska nå beslutade nationella och internationella klimatmål. En mix av intensivt arbete krävs för detta genom flygbranschens egna ansträngningar för teknisk innovation, genom ekonomiska styrmedel och genom offentligt stöd, inte minst med primärt fokus på utvecklingen av tillgängligt fossilfritt flygbränsle i stor skala.

Luftfarten bidrar till en uppvärmning av klimatet via förbränning av flygbränsle vilket främst bildar koldioxid (CO2) och vattenånga (H2O). Därutöver bidrar höghöjdseffekter från andra ämnen som kväveoxid till ytterligare klimatpåverkan. Beroende på om höghöjdseffekter räknas med eller inte så motsvarar flygets globala klimatutsläpp mellan 2 och 5 procent av totalen.

Sveriges miljömål

Sverige har på nationell nivå antagit skarpare utsläppsmål än de man enats om inom EU. Det klimatpolitiska ramverk som riksdagen antog 2017 slår fast att Sverige senast 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser, för att därefter uppnå negativa utsläpp. I ramverket ingår också en klimatlag som binder nuvarande och kommande regeringar till målet. EU som helhet har åtagit sig att nå nettonollutsläpp till 2050.

Förutom miljömålet finns fem etappmål som stakar ut målsättningarna för Sveriges minskningar av växthusgaser.

Växthusgasutsläpp från inrikes transporter ska minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med år 2010. Det finns flera styrmedel som begränsar utsläppen, hittills med tonvikt på energieffektivare fordon och ökad biodrivmedelsanvändning. Befintliga styrmedel behöver upprätthållas, och för att målet ska nås på ett resurseffektivt sätt är det särskilt angeläget med styrmedel som minskar trafikarbete (bidrar till ett transporteffektivare samhälle) och som bidrar till en ytterligare högre elektrifierings- och effektiviseringstakt för flyg, bilar och lastbilar.

Den svenska flygbranschens mål

Den svenska flygbranschen har själva satt upp etappmål för flygets klimatpåverkan. Dessa innebär att inrikesflyget ska vara fossilfritt 2030 samt att utrikesflyget ska vara fossilfritt 2045. Målet att utrikesflyget ska vara fossilfritt 2045 definieras som att flyg som lämnar svenska flygplatser för utrikes resor ska tankas med fossilfritt bränsle.

På kort sikt, fram till år 2030, krävs två saker för at uppnå detta mål. För det första måste tillgång till biobränsle öka. Detta kan ske genom inhemsk produktion av biobränsle eller import. För det andra skulle måluppfyllelsen underlättas om elflyget blev en realitet.

Svenska flygbolag har en uttalad målsättning att använda elflyg i kommersiell drift före år 2030. De flygplan som i dag verkar vara aktuella kommer att ha en räckvidd på cirka 300 kilometer. Dessa kommer således, i bästa fall, bara vara ett komplement till det reguljära inrikesflyget. Under utveckling finns även hybridlösningar med elmotorer och flytande flygbränsle i kombination som kommer öka

räckvidden men längre sträckor kommer även efter 2030 att framföras med explosionsmotor med biobränsle i syfte att uppnå fossilfrihet.

Elflygets intåg på flygmarknaden kan dock öppna upp för nya flyglinjer. Beroende på kostnadsläget för elflyget kan man tänka sig helt nya destinationer såväl inrikes som utrikes. Exempelvis kan flyglinjer över Bottenhavet till Finland som flyglinjer från västra Sverige till Norge bli aktuella.

Det pågår en kraftig teknikutveckling avseende elflyg. Ett stort antal företag runt om i världen tävlar om att bli leverantörer till de stora flygbolagen. Det är därför svårt att prognosticera hur utvecklingen efter år 2030 kommer att se ut.

För att flyget helt ska undgå klimatpåverkan krävs även att man kommer till rätta med höghöjdseffekterna. Det pågår en intensiv forskning även i detta avseende. Det är svårt att mäta effekterna på klimaten av höghöjdseffekterna, men de flesta forskarna hävdar att dessa inte är marginella. Det går dock att minska dessa genom att anpassa flygvägarna. Vissa forskare hävdar även att det i framtiden ska vara möjligt att helt undvika dessa.

Svenska flygplatser har en nyckelroll för att underlätta och påskynda klimatomställningen. Ett grundläggande verksamhetskrav är att flygplatserna ska vara fossilfria. Detta är redan uppfyllt av Swedavia och har eller är på god väg att genomföras på icke statliga flygplatser. I detta ingår att tillhandahålla laddningsutrustning som möjliggör laddning av elflyg samt infrastruktur som möjliggör tankning av fossilfritt flygbränsle.

Internationella mål och initiativ

EU har tagit en rad initiativ och beslut för flygets klimatomställning. I syfte att uppnå klimatneutralitet senast 2050, inklusive ett mellanliggande mål om en nettominskning på minst 55 procent av växthusgasutsläppen fram till 2030 jämfört med 2010, presenterade EU-kommissionen 2021 en rad lagstiftningsförslag, det så kallade 55-procentspaketet (Fit for 55). Europaparlamentet och rådet har därefter antagit majoriteten av lagstiftningsförslagen i 55 procentspaketet, av vilka flera rör transportsektorn. Bland annat har ny lagstiftning införts som syftar till att öka efterfrågan på hållbara, för-

nybara och koldioxidsnåla drivmedel till luftfart (ReFuelEU Aviation) och sjöfart (FuelEU Maritime).

I mars 2026 fattade rådet det formella beslutet att ändra EU:s klimatlag och införa ett bindande mellanliggande klimatmål för 2040 om att minska nettoutsläppen av växthusgaser med 90 procent, jämfört med 1990 års nivåer. Minst 85 procent av utsläppsminskningarna måste uppnås inom EU. I den globala civila luftfarten eftersträvas en minskning av koldioxidutsläppen till nettonoll före 2050. Utsläppsminskningen till nettonoll innebär att koldioxidutsläppen ska avlägsnas. Den del av utsläppen som kvarstår ska minskas inom andra sektorer. Avsikten är att utsläppen ska nå nettonoll genom flera olika metoder, bland annat genom utsläppssnål teknik, nya drivlinor för flygplan såsom biobränslen och el.

Under ICAO:s generalförsamling hösten 2022 antogs ett långsiktigt klimatmål för flyget i form av ett nettonollmål 2050 med tydliga referenser till Parisavtalets temperaturmål. Tidigare har ICAO:s mål varit en tillväxt inom flygtrafiken som är koldioxidneutral med förbättrad energieffektivitet.

Metoderna kompletteras av kompensationssystemet för lufttrafikutsläpp, CORSIA (Carbon Off-setting and Reduction Scheme for International Aviation) och innebär att det internationella flygets koldioxidutsläpp ska stabiliseras på en bestämd utsläppsnivå, även kallad baslinjen, som nu uppgår till 85 procent av 2019 års utsläpp. För att stabilisera utsläppen kan flygbolagen använda flygbränslen som är godkända av ICAO och/eller köpa godkända utsläppskrediter för de utsläpp som överstiger baslinjens utsläppsnivå. CORSIA har bredare, men på flera punkter mindre strikta, hållbarhetskriterier för SAF än vad EU har. CORSIA är indelat i tre faser, där de två första (2021–2023 och 2024–2026) är frivilliga medan den tredje (2027–2035) blir obligatorisk för de länder som omfattas. I början av år 2025 uppgick antalet medverkande länder i CORSIA till 129 (totalt samlar ICAO 193 länder). CORSIA är i nuläget beslutat att fortsätta till 2035 och utvärderas regelbundet.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2405 av den 18 oktober 2023 om säkerställande av lika villkor för hållbar lufttransport (ReFuelEU Aviation) ställer villkor för ökning av efterfrågan och utbud på hållbara flygbränslen, inklusive syntetiska flygbränslen, eftersom det är en central drivkraft på kort och medellång sikt för att minska koldioxidutsläppen från luftfarten och nå unionens klimat-

mål 2030 och 2050. Syftet är att motverka en situation som är skadlig för utvecklingen av hållbart flygbränsle, med låg tillgång, låg efterfrågan och priser som fortfarande är betydligt högre än för fossila bränslen. ReFuelEU Aviation omfattar alla flyg som avgår från en unionsflygplats, dvs. en flygplats inom EU där passagerartrafiken överstiger 800 000 passagerare per år eller godstrafiken överstiger 100 000 ton per år. Totalt uppfyller över 150 flygplatser inom EU kravet på en unionsflygplats 2026 varav fyra är svenska; Stockholm-Arlanda, Göteborg-Landvetter, Malmö-Sturup och Luleå-Kallax. Vid unionsflygplatserna ställs krav på flygbränsleleverantörer, flygbolag och flygplatsernas ledning. Flygbränsleleverantörer ska säkerställa att allt flygbränsle som tillhandahålls flygbolag innehåller en minimiandel hållbart flygbränsle. Från och med 2025 är minimiandelen 2 procent hållbara flygbränslen. Från och med 2030 höjs minimiandelen till 6 volymprocent och krav på inblandning av syntetiska flygbränslen med en minimiandel på 0,7 volymprocent. Minimiandelen höjs sedan successivt vart femte år fram till 2050 då den ligger på 70 volymprocent varav minst 35 volymprocent syntetiska flygbränslen.

Flygbolag som flyger inom det Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet (EES) har sedan 2012 behövt täcka sina utsläpp av koldioxid med utsläppsrätter. Genom revideringen av EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS) 2023 har reglerna för flyg inom utsläppshandeln skärpts. En sektorsspecifik linjär reduktionsfaktor har införts som gradvis minskar antalet utsläppsrätter för flyg och den fria tilldelningen av utsläppsrätter fasas ut så att alla flygutsläppsrätter kommer att auktioneras ut från 2026. Sammantaget ökar kostnaden för utsläpp, vilket förstärker incitamenten att reducera dem, till exempel genom en högre andel hållbara flygbränslen (SAF) i bränslemixen. Höghöjdseffekter från flygplan övervakas och rapporteras från 2025 och kommissionen ska därefter utvärdera om höghöjdseffekterna ska ingå i EU ETS från 2028. Utöver en koldioxidprissignal innehåller EU ETS även en riktad stödmekanism för att öka användningen av SAF. Stödet som riktas till flygbolagen täcker en andel av merkostnaden för SAF jämfört med fossilt flygbränsle.

I dagsläget är internationella flygningar till och från EU undantagna från EU ETS, åtminstone till och med 2027. Under 2026 ska EU-kommissionen bedöma om CORSIA uppnår en tillräcklig kli-

matambition. I annat fall kan EU från 2027 besluta att utvidga EU ETS till flygningar utanför Europa.

Utvecklade farkoster och bränslen

Fossilfria luftfarkoster utvecklas i god takt, även om mycket arbete återstår bland annat med certifiering av kommersiell trafik. Drönare går mot användning i större skala inom många områden från godstransporter till samhällsnödvändiga funktioner. Fördelar är bland annat kortare transporttider i städer för varor och resenärer, minskad trängsel och minskade utsläpp. Nackdelar kan vara kopplade mot en eventuell osäkerhet kring de nya luftfarkosternas miljöpåverkan, tillförlitlighet och säkerhet. Så kallade eVTOLs kommer att använda vertiports för att transportera människor eller gods. Denna kommande del av flygmarknaden kallad Urban Air Mobility (UAM) och nya mindre fossilfria luftfarkoster kommer in i det svenska luftrummet med krav på regelverket för att med flygsäkerheten i behåll kunna integrera dem med mer traditionell flygtrafik. Det kommer behövas förändringar både på flygplatser och i luftrummet, där bland annat ett gemensamt europeiskt ramverk (U-space) finns framtaget som ska möjliggöra en säker och effektiv integration av dagens och framtida obemannade luftfarkoster.

Förnybara bränslen för flyget kan förenklat delas upp i biobränsle, elektrobränsle, väte och el. Biobränsle som används för transportändamål är framställt av biomassa (den biologiskt nedbrytbara delen av produkter, avfall och restprodukter av biologiskt ursprung från jordbruk, skogsbruk och därmed förknippad industri inklusive fiske och vattenbruk, liksom den biologiskt nedbrytbara delen av industriavfall och kommunalt avfall, jetbränsle är i allt väsentligt desamma som för vägtrafikbränslen). Slutprodukten biojetbränsle har stora kemiska likheter med diesel. Bränslet ska uppfylla ett antal krav på olika egenskaper. Därutöver ställs även krav på att den färdiga bränsleblandningen ska uppfylla de krav som ställs i specifikationen för Jet A-1. Processen för certifiering är komplex och i dag tillåts upp till 50 procent inblandning i det fossila jetbränslet.

Elektrobränsle produceras från koldioxid och vatten med elektricitet som främsta energikälla. Elektricitet behövs för att spjälka vatten till vätgas och syre. Vätgas processas sedan med koldioxid för

att producera kolväten. När flygplansmotorerna sedan förbränner elektrobränslet släpps den infångade koldioxiden ut i atmosfären efter att ha använts en andra gång. Elektrobränslen är inte en certifierad processväg för flygfotogen och ännu inte heller under certifiering. Elektrobränsle betraktas som ett hållbart syntetiskt flygbränsle eftersom de enda komponenter som används för framställningen är fossilfri el, vatten och återvunnen koldioxid (i stället för fossila råmaterial).

Vätgas förekommer inte naturligt utan behöver produceras. Vätgas är gasformig i rumstemperatur och har ett energiinnehåll som är tre gånger högre per kilo än dagens flygfotogen. Energiinnehållet uttryckt i volym är däremot lågt vilket gör att lagring och transport av vätgas är mycket utrymmeskrävande och kräver cirka 4 gånger mer utrymme än konventionellt flygbränsle med motsvarande energiinnehåll. Det betyder i praktiken att nya ännu ej utvecklade flygplan behöver produceras som kan få plats med vätgasen. Bedömningen är därför att det kommer dröja ett antal decennier innan vätgasdrift blir standard för flyget.

Elektrifierat flyg drivs antingen av att elen till motorerna tillhandahålls via markladdade batterier eller via bränsleceller som försörjs med vätgas. Av de projekt som i dag pågår för att utveckla elflyget ligger batterielektriska lösningar för närvarande längst framme i utvecklingen. Det är ännu oklart hur stort ett elflygplan kan bli och hur långt det kan flyga, men bedömningen är att det tidigast om något decennium finns elflyg för den kommersiella marknaden som kan ta 19 passagerare med en räckvidd på upp till 400 km. Utvecklingsplaner finns även för både betydligt större elflygplan och elflygplan med medeldistansräckvidd upp till 1 500 km på sikt.

6.1.4 Luftfarten och säkerheten

Luftfarten är av tradition internationell och utvecklingen inom luftfarten har under lång tid styrts utifrån ett säkerhetsperspektiv. Sedan första hälften av 1900-talet har man inom luftfartsbranschen arbetat både på internationell och nationell nivå för att kontinuerligt förbättra säkerheten inom luftfarten. Luftfarten är ett säkert trafikslag, men det finns risker såväl på nationell som internationell nivå som kan minskas genom ett aktivt säkerhetsarbete på olika nivåer.

I och med att luftfarten till stora delar är internationell, så har luftfarten också reglerats genom gemensamma internationella regler. Redan 1944 förhandlades den så kallade Chicagokonventionen fram. Denna konvention reglerar ICAO:s medlemsstaters rättigheter och skyldigheter inom luftfarten. Konventionen och dess annex har sedan implementerats i författningar. EU:s reglering av luftfarten utgår från den så kallade grundförordningen (EU) 2018/1139 om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet m.m. Det finns även en rad andra förordningar inom luftfartsområdet som kompletterar grundförordningen. De frågor som inte regleras på EU-nivå hanteras nationellt framför allt i luftfartslagen, luftfartsförordningen och i Transportstyrelsens föreskrifter.

Flygsäkerhetsarbetet bedrivs på flera nivåer, globalt, inom Europa, nationellt i Sverige och inom berörda organisationer. Den grundläggande principen inom luftfarten är att varje enskild organisation är ansvarig för säkerheten inom sin egen verksamhet.

Man tar på olika nivåer fram flygsäkerhetsplaner, med strategier och prioriteringar för att förbättra flygsäkerheten global och på europeisk nivå. På europeisk nivå tar EASA, i nära samarbete med medlemsstaterna och andra intressenter årligen fram en europeisk plan för flygsäkerhet som sträcker sig över tre år. Sveriges flygsäkerhetsprogram togs fram 2011, men har sedan uppdaterats vid flera tillfällen. Sveriges prioriterade säkerhetsfrågor för 2026 enligt Transportstyrelsens nationella flygsäkerhetsplan för Sverige är:

- ökad risk för luftrumsintrång orsakade av militära drönare, luftfartyg och andra föremål från konfliktzoner (både avsiktliga och oavsiktliga intrång),
- landning, start och korsande av bana utan klarering (berör flera områden),
- piloters träning, erfarenhet och individuella kompetens för att hantera normala och onormala operativa situationer,
- minskade tillgängliga finansiella resurser (om finansiella resurser styrs på annan nivå än inom den ansvarsskyldiga delen av en organisation),
- oavsiktliga luftrumsintrång från drönaroperatörer,

- flygplanets massa och balans (kan påverkas av beräkningar och felaktig lastning),
- separation i luftrummet (upptäcka och undvika förlust av separation),
- bristfällig planering och förberedelse före flygning (berör processer, verktyg och information i planeringen).

Enligt Trafikanalys uppföljning av de transportpolitiska målen 2026 omkom två personer i luftfartsolyckor under 2025 (preliminära uppgifter). Båda dessa skedde inom den del av luftfarten som benämns ”övrigt flyg” och inkluderar privatflyg och andra mindre farkoster. I linjefart och chartertrafik har inga dödsfall inträffat sedan 2016. Utifrån medelvärdet av antalet omkomna under 2023–2025 är, enligt Trafikanalys, etappmålets nivå för 2030 uppnådd.

6.1.5 Luftfartens konkurrenskraft

Det svårt om inte omöjligt att ge en rättvisande bild av flygets konkurrenskraft ställt mot alternativa trafikslag eftersom förutsättningarna ser mycket olika ut. Det går däremot att argumentera för att det råder konkurrens mellan trafikslagen på vissa inrikes relationer som Göteborg-Stockholm eller Sundsvall-Stockholm. På andra relationer kan valet av trafikslag vara logiskt och bero på en kombination av faktorer som restid, avstånd, reskostnad etcetera. Lättare är det att bedöma utvecklingen inom luftfarten och göra jämförelser mellan svenska flygplatser. Inrikestrafiken, som i huvudsak består av reguljärtrafik, har tappat i konkurrenskraft sedan millennieskiftet[3]. Det totala antalet inrikespassagerare under 2025 uppgick till närmare 4,2 miljoner, i jämförelse med 7,1 miljoner år 2005, vilket är en minskning med 69 procent. I tabellen nedan visas antalet inrikespassagerare per flygplats[4] för åren 2005 och 2025. Flertalet flygplatser redovisar en minskad passagerarvolym sett över hela 20-årsperioden, endast ett fåtal ökar och då handlar det närmast uteslutande om flygplatser i norra Norrland.

[3] Den reguljära trafiken svarade under 2025 för 99,6 % av den totala inrikestrafiken.
[4] Till skillnad från den nationella nivån så ingår även ankommande inrikespassagerare på flygplatsnivå.

Tabell 6.1 Inrikes passagerarutveckling på flygplatsnivå 2005–2025

Antal inrikes passagerare samt förändring i procent

Flygplats	2005	2025	Förändring 2005–25 (%)
Arvidsjaur	31 608	34 409	8,9 %
Borlänge	31 451	600	-98,1 %
Gällivare	32 861	33 210	1,1 %
Landvetter	1 391 752	505 066	–63,7 %
Hagfors	2 895	2 423	–16,3 %
Halmstad	108 791	61 683	–43,3 %
Hemavan	12 925	13 133	1,6 %
Hultsfred	3 538	–	–100,0 %
Jönköping	72 723	1 145	–98,4 %
Kalmar	160 400	67 622	–57,8 %
Karlstad	83 817	1 812	–97,8 %
Kiruna	165 249	239 371	44,9 %
Kramfors	29 438	12 713	–56,8 %
Kristianstad	84 928	143	–99,8 %
Linköping	27 531	423	–98,5 %
Luleå	840 919	1 052 041	25,1 %
Lycksele	24 186	17 877	–26,1 %
Malmö	1 123 722	352 478	–68,6 %
Mora	5 960	3 765	–36,8 %
Norrköping	3 202	24	–99,3 %
Oskarshamn	10 164	–	–100,0 %
Pajala	2 686	3 013	12,2 %
Ronneby	204 540	96 925	–52,6 %
Skellefteå	246 459	266 386	8,1 %
Arlanda	5 809 441	4 123 941	–29,0 %
Bromma	1 214 538	24 263	–98,0 %
Skavsta	22 225	129	–99,4 %
Västerås	3 463	7	–99,8 %
Storuman	13 410	–	–100,0 %
Sundsvall	348 177	47 795	–86,3 %
Sveg	4 996	5 255	5,2 %
Sälen	–	4 900	–
Torsby	–	2 319	–
Trollhättan	51 147	16 767	–67,2 %
Umeå	777 855	695 040	–10,6 %
Vilhelmina	12 319	11 589	–5,9 %
Visby	267 793	252 253	–5,8 %
Växjö	152 403	6 997	–95,4 %
Östersund	369 618	230 057	–37,8 %

Flygplats	2005	2025	Förändring 2005–25 (%)
Ängelholm	372 736	167 423	–55,1 %
Örebro	24 756	239	–99,0 %
Örnsköldsvik	143 033	24 522	–82,9 %

Källa: Transportstyrelsen.

Det är inom utrikesresandet som flygtrafiken växer. Sedan 2005 och trots covidpandemin har den svenska utrikestrafiken ökat med drygt 50 procent mätt i antal passagerare. Runt 92 procent av utrikespassagerarna flyger reguljärt, resterande (bortsett från en ytterst liten del inom taxiflyget, runt 0,2 promille) är charterpassagerare. Den stora volymökningen under de senaste 20 åren har Stockholm Arlanda och Göteborg Landvetter med omkring 80 procent fler utrikesresenärer på båda flygplatserna.

Tabell 6.2 Utrikes passagerarutveckling på flygplatsnivå 2005–2025

Antal utrikes passagerare samt förändring i procent

Flygplats	2005	2025	Förändring 2025–25 (%)
Arvidsjaur	10 954	27 151	148 %
Borlänge	629	15 177	2 313 %
Landvetter	2 690 131	4 934 933	83 %
Säve	479 450	–	–100 %
Halmstad	2 866	9 966	248 %
Jönköping	45 038	11 239	–75 %
Kalmar	18 795	20 561	9 %
Karlstad	55 505	27 360	–51 %
Kiruna	975	12 122	1 143 %
Linköping	37 279	115 469	210 %
Luleå	37 368	52 638	41 %
Malmö	694 854	503 797	–27 %
Norrköping	71 056	38 209	–46 %
Pajala	–	4 498	–
Ronneby	1 504	232	–85 %
Skellefteå	6 115	45 942	651 %
Arlanda	11 354 898	20 195 553	78 %
Bromma	132 778	1 413	–99 %
Skavsta	1733 712	341 270	–80 %
Västerås	291 518	87 918	–60 %
Sundsvall	5 958	9 103	53 %

Flygplats	2005	2025	Förändring 2025–25 (%)
Sälen	–	21 595	–
Umeå	33 128	26 476	–20 %
Visby	8 504	9 843	16 %
Växjö	21 412	104 041	386 %
Östersund	20 615	16 777	–19 %
Örebro	62 944	48 416	–23 %
Örnsköldsvik	–	2 431	–

Källa: Transportstyrelsen.

6.1.6 Luftfart och samhällsekonomi

Samhällsekonomisk effektbedömning av flygplatser

Den samlade internationella forskningen påvisar ett robust positivt samband mellan tillgång till flygförbindelser och den långsiktiga regionalekonomiska utvecklingen, mätt i termer av såväl produktivitets- som sysselsättningstillväxt. Jag har låtit WSP utveckla detta resonemang och jag har valt att här sammanfatta ett analytiskt underlag som försöker att värdera nyttan av olika flygplatser genom kompletterande metoder.

I Flygplatsutredningen (SOU:2007:70) användes bland annat en kvot mellan en flygplats passagerarvolym och befolkningsmängden i upptagningsområdet (mätt i restid med bil). WSP redovisar i stället tre kompletterande mått av de svenska flygplatsernas samhälleliga värde:

1. Restider i tid och kilometer mellan samtliga flygplatser.
2. Tillgänglighet – antalet arbetstagare/arbetsplatser som nås inom 60 minuter från respektive flygplats.
3. Samhällsekonomisk effektbedömning av respektive flygplats.

En förbättrad tillgänglighet till flygförbindelser påverkar ytterst marginellt rikets befolkningstillväxt eller arbetsmarknadens funktionssätt. Flygets påverkan på sysselsättningen med en bedömd så kallad elasticitet om 0,1 bör ses som en renodlad omlokaliseringseffekt, dvs. resultatet av ett mellanregionalt nollsummespel som uppstår till följd av att vissa branscher har starka preferenser för regioner med god tillgänglighet till flyg. När detta leder till en ökad regional speciali-

sering och klusterbildning kommer produktiviteten i den samlade nationella ekonomin förvisso att stiga, men utan att sysselsättningen i riket som helhet påverkas. Dessa analyser ger vid handen att tillgängligheten till flygutbud tenderar att påverka sysselsättningen i en kommun med en så kallad elasticitet om 0,1 medan elasticiteten med avseende på löneinkomsterna bedöms ligga på 0,015.

I stället för fokus på sysselsättningseffekter kan respektive flygplats samhällsekonomiska värde värderas utifrån dess påverkan på produktivitetsutvecklingen i ekonomin med en vald elasticitet om 0,015. WSP har nyligen genomfört en systematisk genomgång, en så kallad metaanalys av Stockholm Arlandas samhällsekonomiska betydelse, genom empiriska studier av sambandet mellan tillgång till flygförbindelser och regionalekonomisk utveckling. Den genomsnittliga produktivitetselasticiteten uppgick också i dessa studier till 0,015.

Utrednings- och jämförelsealternativ

Flygplatsernas samhällsekonomiska värde har beräknats med utgångspunkt i ett jämförelsealternativ som beskriver tillgängligheten till flygkapacitet i Sveriges kommuner under 2019, dvs. det sista året innan pandemin lamslog flygtrafiken.

Mot detta jämförelsealternativ har WSP ställt ett utredningsalternativ som innebär att trafiken på en viss flygplats helt upphör. Ett utredningsalternativ skapades för varje flygplats med passagerartrafik. Skillnaden mellan utredningsalternativet och jämförelsealternativet i termer av förändrad tillgänglighet till flygkapacitet utgör input till den efterföljande effektberäkningen.

Resultaten från den samhällsekonomiska effektberäkningen redovisas i tabellen nedan. WSP:s analys visar på att de svenska flygplatserna under 2019 har genererat en produktivitetseffekt på sammantaget 68 miljarder kronor. Störst samhällsnytta har Stockholm-Arlanda med hälften av den totala beräknade produktivitetseffekten.

Tabell 6.3 Beräknad samhällsekonomisk nytta för de svenska flygplatserna år 2019

Flygplats	Årlig samhällsnytta, miljoner kronor per år	Passagerare, 1 000-tal	Samhällsnytta i kronor per passagerare
Arlanda	31 421	25 797	1 218
Landvetter	16 569	6 672	2 483
Skavsta	3 424	2 296	1 491
Malmö	3 084	1 976	1 560
Bromma	2 909	2 359	1 233
Umeå	1 679	960	1 748
Luleå	1 506	1 163	1 295
Östersund	1 067	474	2 252
Ängelholm	920	387	2 378
Kiruna	574	268	2 141
Växjö	528	279	1 894
Kalmar	525	232	2 260
Skellefteå	399	287	1 392
Visby	326	447	728
Örebro	294	77	3 804
Karlstad	293	52	5 627
Halmstad	286	124	2 300
Linköping-Saab	249	145	1 721
Ronneby	243	205	1 185
Örnsköldsvik	218	86	2 547
Norrköping	188	104	1 810
Sundsvall	182	232	783
Jönköping	169	67	2 539
Västerås	147	109	1 345
Trollhättan	117	38	3 115
Kristianstad	94	41	2 315
Arvidsjaur	79	59	1 335
Gällivare	67	27	2 454
Borlänge	59	21	2 770
Vilhelmina	29	12	2 311
Lycksele	24	18	1 311
Hemavan	17	12	1 386
Kramfors	15	8	1 783
Hagfors	15	3	4 367
Pajala	12	6	1 822
Torsby	9	3	3 535
Mora	7	3	2 568

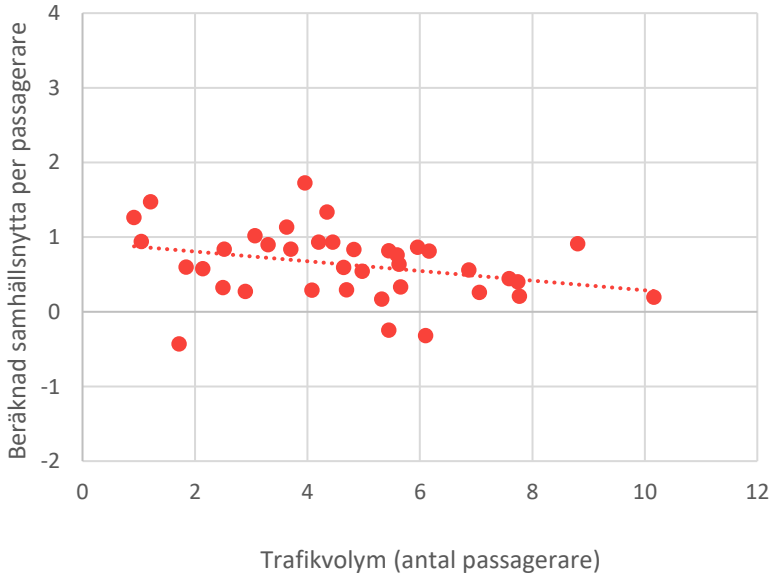
Flygplats	Årlig samhällsnytta, miljoner kronor per år	Passagerare, 1 000-tal	Samhällsnytta i kronor per passagerare
Sveg	4	6	649
Totalt samtliga flygplatser	**67 744**	**45 055**	**1 504**

Källa: WSP.

Som förväntat är sambandet starkt mellan beräknad samhällsnytta och antalet passagerare på flygplatsen, men som illustreras i figuren nedan råder det motsatta då man i stället tar en utgångspunkt i beräknad samhällsnytta per passagerare. Detta förklaras av att mindre flygplatser i många fall är lokaliserade till glest befolkade delar av landet där avståndet till andra, alternativa flygplatser är långt. Dessa flygplatser står därför, trots sin storlek, för en mycket stor andel av den samlade tillgängligheten till flyg i närområdet, se även tabell som följer därefter.

Figur 6.5 Förhållande mellan flygplatsernas trafikvolym och beräknad samhällsnytta per passagerare år 2019

Logaritmerade värden för både x- och y-axel



Källa: WSP.

Flygplatsernas samhällsekonomiska nyttor i förhållande till offentliga kostnader

WSP har studerat hur samhällsnyttan förhåller sig till de offentliga kostnaderna för att upprätthålla trafiken på bland annat de 27 icke-statliga flygplatserna. Kostnaderna är uppdelade i statliga driftsbidrag till flygplatser med kommunala/regionala huvudmän, underskotts-täckning från de kommunala/regionala huvudmännen, samt statens kostnader för upphandlade flyglinjer.

För att spegla det samhällsekonomiska nettot för respektive flyg-plats nettonuvärdeskvoten, NNK. Detta samhällsekonomiska nyckel-tal, definieras som:

$$\text{Nettonuvärdeskvot (NNK)} = \frac{\text{Nytta} - \text{Kostnader}}{\text{Kostnader}}$$

För att en åtgärd/offentlig utgift ska vara samhällsekonomiskt moti-verad krävs att nyttorna är större än kostnaderna, dvs. att NNK överstiger 0.

WSP:s beräkning visar är att endast 9 svenska flygplatser, alla mindre regionala flygplatser med statligt upphandlad flygtrafik, som genererade offentliga kostnader som överstiger de samhälleliga nyt-torna. Endast en flygplats, uppvisar en negativ NNK i paritet med större planerade järnvägsprojekt som Ostlänken, Norrbotniabanan och Hässleholm-Lund. Tabellen nedan visar att flygplatsdrift ger en hög samhällsekonomiska effektivitet.

Tabell 6.4 Samhällsekonomiska nyttor i förhållande till offentliga kostnader för flygplatsdriften

Nettonuvärdeskvot (NNK) år 2019 för icke-statliga flygplatser

Flygplats	NNK	Flygplats	NNK	Flygplats	NNK	Flygplats	NNK
Kalmar	60,6	Örebro	5,4	Borlänge	1,3	Hemavan	–0,5
Växjö	36,0	Karlstad	4,9	Arvidsjaur	0,7	Pajala	–0,6
Skellefteå	16,9	Norrköping	3,8	Gällivare	0,2	Mora	–0,6
Trollhättan	10,7	Västerås	3,8	Hagfors	–0,1	Lycksele	–0,6
Halmstad	10,0	Kristianstad	3,0	Vilhelmina	–0,3	Sveg	–0,9
Örnsköldsvik	6,2	Linköping	3,0	Kramfors	–0,3		
Sundsvall	6,0	Jönköping	2,7	Torsby	–0,5		

Källa: WSP.

WSP betonar att resultatet ska tolkas med försiktighet då samma effektsamband för den samhällsekonomiska kalkylen har använts för alla flygplatser och som inte tar hänsyn till variationer i regionens utveckling, faktorer som exempelvis näringslivsstrukturen, särskilt förekomsten av kunskapsintensiv tjänsteproduktion, samt nivån på den interregionala tillgänglighet som uppnås utan flygförbindelser.

I bedömningen av den samhällsekonomiska nyttan ställd mot offentliga kostnader för respektive flygplats, kommer en stor andel skattemedel från den regionala ekonomin medan de nyttor WSP beaktat är av nationell karaktär. Utifrån ett mer snävt regionalt perspektiv är dock de regionala nyttorna av en flygplats ofta betydligt större än de nationella nyttorna. WSP har heller inte i sin effektbedömning inkluderat den negativa samhällsekonomiska effekt som kan kopplas till flygets klimatbelastning, men menar att ”klimateffekterna sannolikt är mycket små, gränsande till försumbara, i förhållande till flygets positiva bidrag till samhällsekonomin”. WSP skriver vidare att detta blir tydligt när man ”beaktar att inrikesflyget sedan år 2012 hanteras inom ramen för EU:s utsläppshandel (EU/ETS) och att den fria tilldelningen av utsläppsrätter till flyget inom detta system kommer att fasas ut helt till år 2026”.

I nedanstående tabell redovisas tillgängligheten till alternativa resvägar, mätt i termer av bilrestid till den närmaste belägna svenska flygplats.

Underlaget till nedanstående tabeller är framtaget med hjälp av GIS-verktyget ArcGIS Network Analyst. I systemet har ett nätverk byggts för att möjliggöra analyser av kortaste väg, såväl avseende bilrestid som geografiskt avstånd. Nätverket baseras på uppgifter om geometrier, längd, förbjudna riktningar och hastighetsgränser från Nationell vägdatabas (NVDB). De 39 aktuella flygplatserna har importerats till nätverket som noder i analysen.

Tabell 6.5 Bilrestid till närmaste flygplats

Flygplats	Närmaste alternativa flygplats	Restidsavstånd, minuter
Luleå	Skellefteå	94
Skellefteå	Umeå	82
Lycksele	Vilhelmina	86
Vilhelmina	Lycksele	86
Hemavan	Vilhelmina	153
Gällivare	Kiruna	73
Umeå	Örnsköldsvik	55
Örnsköldsvik	Umeå	55
Pajala	Gällivare	83
Kiruna	Gällivare	73
Kramfors	Sundsvall	68
Sundsvall	Kramfors	68
Östersund	Sveg	135
Sveg	Mora	108
Arlanda	Bromma	29
Borlänge	Mora	84
Mora	Borlänge	84
Bromma	Arlanda	29
Västerås	Bromma	59
Sälen	Mora	98
Skavsta	Norrköping	43
Örebro	Västerås	70
Torsby	Hagfors	42
Hagfors	Torsby	42
Norrköping	Linköping City	30
Linköping City	Norrköping	29
Karlstad	Hagfors	58
Jönköping	Landvetter	78
Trollhättan	Landvetter	69
Landvetter	Trollhättan	69
Kalmar	Ronneby	72
Växjö	Ronneby	67
Halmstad	Ängelholm	38
Ängelholm	Halmstad	38
Kristianstad	Ronneby	60
Ronneby	Kristianstad	61
Malmö	Kristianstad	61
Visby	Norrköping	389

Källa: WSP. Kommentar: Med stöd av GIS-verktyget ArcGIS Network Analyst.

I tabellen nedan redovisas flygplatsernas lokala marknad, mätt som den befolkning och det antal arbetsställen[5] som kan nås inom 60 minuters restid från respektive flygplats.

Tabell 6.6 Befolkning och arbetsställen som nås inom 60 minuters bilrestid från respektive flygplats

Flygplats	Befolkning	Arbetsställen
Arvidsjaur	14 913	989
Borlänge	260 765	14 010
Gällivare	18 533	956
Landvetter	1 343 623	70 203
Hagfors	125 080	6 396
Halmstad	627 228	34 998
Hemavan	1 719	140
Jönköping	555 112	29 168
Kalmar	249 542	13 712
Karlstad	287 850	14 604
Kiruna	21 323	1 134
Kramfors	72 132	4 197
Kristianstad	1 050 164	57 646
Linköping City	555 079	25 272
Luleå	168 952	8 924
Lycksele	18 030	1 175
Malmö	1 123 731	60 146
Mora	77 830	5 484
Norrköping	562 006	25 207
Pajala	6 856	585
Ronneby	320 095	16 382
Skellefteå	84 472	4 707
Arlanda	2 719 500	161 977
Bromma	2 832 400	167 402
Västerås	1 335 550	62 426
Skavsta	701 185	33 013
Sundsvall	165 236	8 943
Sveg	8 318	745
Sälen	5 939	646
Torsby	50 768	3 435
Trollhättan	1 067 514	57 026

[5] Ett arbetsställe är en adress, fastighet eller grupp av närliggande fastigheter där företag bedriver stadigvarande verksamhet och har anställd personal (Skatteverket).

Flygplats	Befolkning	Arbetsställen
Umeå	167 491	8 410
Vilhelmina	13 652	985
Visby	59 440	4 255
Växjö	289 019	16 322
Östersund	96 895	6 617
Ängelholm	1 077 196	58 911
Örebro	425 344	20 568
Örnsköldsvik	158 981	8 396

Källa: WSP. Kommentar: Med stöd av GIS-verktyget ArcGIS network Analyst.

6.2 Framtidens trender och prognoser för luftfartens utveckling

Min bedömning

Inrikes och utrikes flygtrafik har inte återhämtat sig sedan 2019, även om första halvåret 2026 har ökat jämfört med samma period 2025.

Jag konstaterar att Trafikverket räknar med en årlig tillväxt på knappt 1,7 procent i sin långsiktiga prognos för utrikestrafiken. När det gäller inrikesflyget så kan jag konstatera att Trafikverket justerat ned sin prognos. År 2045 bedöms 6 miljoner passagerare att resa med inrikesflyget jämfört med 4,2 miljoner passagerare år 2025.

De påverkansfaktorer som kan ha betydelse för hur trafiken utvecklas är tillgången till arbetskraft, hållbart flygbränsle (SAF), förseningar vid leverans av nya flygplan, luftrumskapacitet och kapacitetsproblem vid främst större navflygplatser, klimatförändringar samt IT och cybersäkerhet.

De viktigaste utvecklingstrenderna inom luftfarten är enligt min uppfattning omställning till fossilfrihet, nya typer av farkoster, flygplatser som energinav, utveckling av regelverket och behov av ökad resiliens i framtida luftfart.

6.2.1 Nuvarande utveckling av flygtrafiken i Sverige

Trafikvolymer är färskvaror och det är nödvändigt att ha perspektiv för att kunna bedöma utvecklingen på lång sikt. Jag har emellertid bett Trafikverket att göra en bedömning av flygets utveckling i Sverige med stöd av passagerarstatistik för det första halvåret 2026 och jämföra med tidigare år (samma period 2025, 2024 och 2019). Jag kommer därefter redovisa en långtidsprognos för både inrikestrafiken och utrikestrafiken som Trafikverket tog fram 2024. Den har justerats för inrikestrafiken och redovisas nedan.

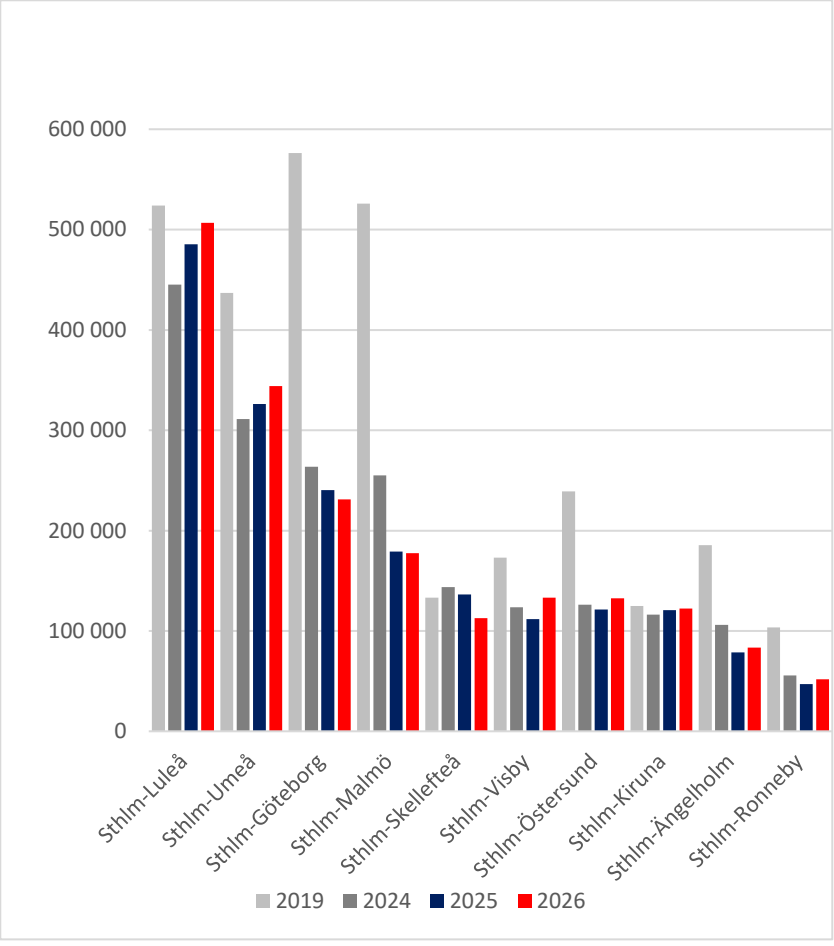
Inrikesresandet ökade med 3 procent jämfört med 2025, men ligger fortfarande 3 procent under 2024 och 40 procent under 2019. Arlanda flygplats har tagit upp närmare 90 procent av den passagerarvolym Bromma flygplats tappade mellan 2024 och 2026. Stockholm som helhet minskade med drygt 60 000 inrikespassagerare under samma period, eller knappt 3 procent. I förhållande till 2019 har Stockholms inrikestrafik minskat med 40 procent, samma takt som inrikesflyget i stort.

Norrlandsflygplatserna ligger 21 procent under 2019 års nivå, medan övriga flygplatser utanför Stockholm ligger 58 procent under 2019. Tappet är särskilt stort där tåget konkurrerar. Flygtrafiken Stockholm-Malmö ligger 66 procent under 2019 års nivå och Stockholm-Göteborg 60 procent under 2019 års utfall. De två linjerna svarar tillsammans för nästan halva inrikesflygets nedgång sedan 2019. Numera är den största inrikeslinjen med bred marginal Stockholm-Luleå. 2019 var däremot den största inrikeslinjen Stockholm-Göteborg, som i dag är Sveriges tredje största, förbisprungen av både Luleå och Umeå till Stockholm.

Utbudet av inrikes tillgängliga flygstolar har minskat med 48 procent sedan 2019 medan passagerarna minskat med 40 procent. Utbudet har alltså skurits ned mer än resandet och som en konsekvens blir kabinfaktorn, utnyttjandegraden i flygplanet, högre och nådde 69 procent under första halvåret 2026.

Figur 6.6 De tio största inrikeslinjerna i Sverige

Under första halvåret 2026 jämförda med utfallet för motsvarande period 2019, 2024 och 2025

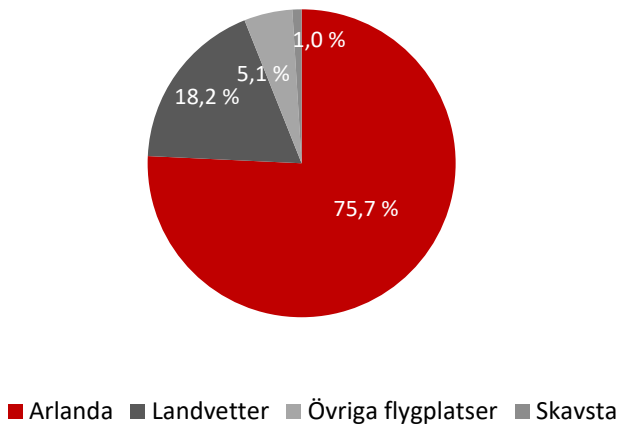


Källa: Trafikverket.

Utrikesresandet ökade för första halvåret 2026 med 4 procent fler passagerare jämfört med samma period 2025 och ligger 13 procent under passageravolymerna under samma period 2019. Europatrafiken dominerar helt det svenska utrikesresandet med 90 procent av passagerarvolymen. Jämfört med samma period 2019 har utrikesresor utanför Europa minskat med 30 procent. Den överlägset största svenska utrikeslinjen är Arlanda-Köpenhamn, som vuxit med nära

30 procent sedan 2024. Utrikestrafiken har 2026 en stark koncentration till Arlanda med drygt tre fjärdedelar av utrikespassagerarna, se diagram nedan.

Figur 6.7 Andel av utrikesresandet första halvåret 2026



Källa: Trafikverket.

Flygplatsernas utveckling under första halvåret 2026 jämfört med samma period ett år innan pandemin slog till mot flygtrafiken visar på betydande svängningar, se tabellen nedan. Det totala antalet passagerare (utrikes+inrikes) har minskat på samtliga flygplatser förutom ett antal mindre regionala flygplatser med upphandlad flygtrafik. Omkring 40 procent av flygplatserna har tappat hälften av antalet passagerare, eller betydligt mer än så, bland annat Bromma och Skavsta flygplatser (minus 96 respektive minus 88 procent).

Tabell 6.7 Totalt antal passagerare per flygplats

Första halvåret 2026 jämfört med samma period 2019

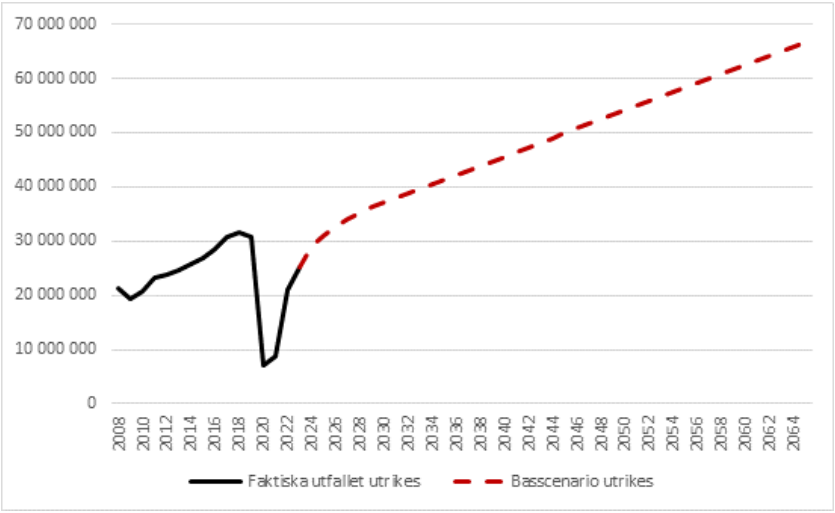
Flygplats	Första halvåret 2019	Första halvåret 2026	Förändring
Arvidsjaur	45 325	42 328	–7 %
Borlänge	10 502	8 662	–18 %
Gällivare	13 460	16 209	20 %
Landvetter	3 187 474	2 583 356	–19 %
Hagfors	1 899	1 421	–25 %
Halmstad	59 099	32 646	–45 %
Hemavan	7 062	7 995	13 %
Jönköping	35 247	6 072	–83 %
Kalmar	114 651	44 827	–61 %
Karlstad	29 856	16 666	–44 %
Kiruna	136 495	130 357	–4 %
Kramfors	4 178	6 439	54 %
Kristianstad	19 904	94	–100 %
Linköping	72 734	56 348	–23 %
Luleå	582 397	559 244	–4 %
Lycksele	8 480	8 795	4 %
Malmö	977 243	439 291	–55 %
Mora	2 729	2 094	–23 %
Norrköping	47 089	18 026	–62 %
Pajala	1 169	1 612	38 %
Ronneby	104 166	52 091	–50 %
Skellefteå	144 935	138 929	–4 %
Arlanda	12 449 973	11 776 078	–5 %
Bromma	1 216 373	45 928	–96 %
Skavsta	1 072 155	124 190	–88 %
Västerås	53 148	51 265	–4 %
Sundsvall	124 542	30 474	–76 %
Sveg	3 515	2 782	–21 %
Sälen	–	31 815	–
Torsby	1 234	1 341	9 %
Trollhättan	20 623	8 043	–61 %
Umeå	484 376	363 228	–25 %
Vilhelmina	6 232	5 644	–9 %
Visby	197 350	143 554	–27 %
Växjö	125 572	57 123	–55 %
Östersund	268 649	146 866	–45 %
Ängelholm	190 107	85 066	–55 %
Örebro	32 286	19 719	–39 %
Örnsköldsvik	45 841	13 146	–71 %

Källa: Trafikverket.

6.2.2 Prognos

Trafikverket bedömer en årlig tillväxt på knappt 1,7 procent i sin långsiktiga prognos för utrikestrafiken (2019–2065).

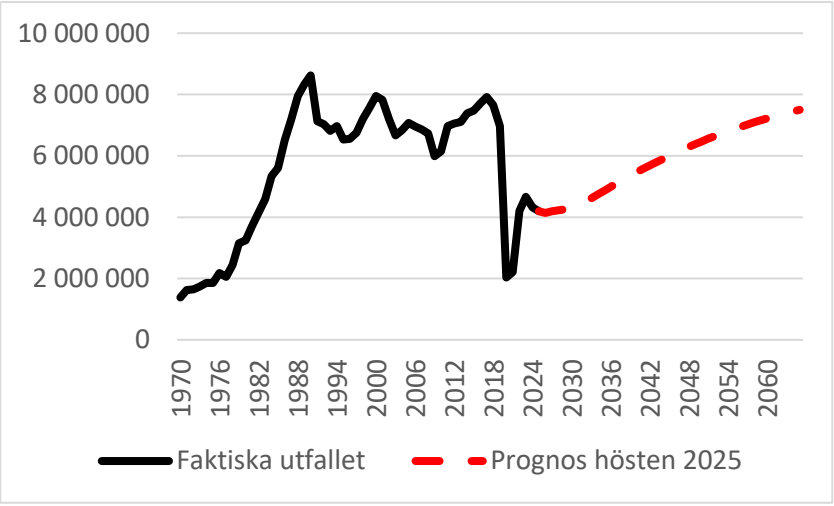
Figur 6.8 Trafikverkets prognos för utrikestrafiken fram till 2064



Källa: Trafikverket.

När det gäller inrikesflyget har Trafikverket justerat ned sin prognos. År 2045 bedöms inrikesflyget nå 6 miljoner passagerare jämfört med 4,2 miljoner passagerare 2025. 6 miljoner årspassagerare motsvarar den nivå inrikesflyget hade i samband med finanskrisen 2009. Omkring 7,5 miljoner passagerare nås 2065 i Trafikverkets reviderade prognos, mot tidigare 9 miljoner passagerare i basprognosen från 2024.

Figur 6.9 Trafikverkets prognos för inrikesflyget fram till 2065



Källa: Trafikverket.

Jag har i tidigare avsnitt redogjort för att flygtrafiken globalt sett har återhämtat sig till förpandemiska nivåer. Efterfrågan är stark på flera marknader även i Europa och många flygbolag uppvisar förbättrad lönsamhet. Osäkerheten i omvärlden har samtidigt tilltagit med geopolitiska konflikter och handelspolitiska spänningar, vilket jag redogör för i kapitel fem. Utöver detta har Trafikverket svarat på min fråga om vilka aktuella påverkansfaktorer och framtida trender som särskilt kan påverka prognoser kring flygtrafikens utveckling. Nedan följer en sammanfattning av ett antal centrala påverkansområden som påverkar framtiden för flygbranschen.

- Arbetskraft: Flygbranschen har omfattande utmaningar i kompetensförsörjningen och branschen präglas av svårigheter att rekrytera och behålla kvalificerad personal. Betydande pensionsavgångar innebär att erfarenhetsbasen minskar, samtidigt som rekryterings- och utbildningstiderna är långa. Bristen omfattar såväl piloter, flygtekniker som flygledare och kabinpersonal. Vidare finns återkommande arbetsmarknadskonflikter som skapar trafikstörningar och som kan skada tilliten till luftfarten.

- Sustainable Aviation Fuel (SAF): SAF betraktas inom branschen som en nyckel för att nå nettonollutsläpp senast år 2050. Redan i dag råder brist på hållbart flygbränsle. SAF står för omkring 0,3 procent av flygbränslet 2024 och är 3–7 gånger dyrare än konventionellt flygbränsle. Produktionen 2025 beräknas uppgå till omkring 2 miljoner ton. Detta ska ses i relation till den förväntade efterfrågetillväxten på flygresor, som uppskattas till över 4 procent per år 2023–2040. En sådan utveckling skulle innebära en fördubbling av den globala flygtrafiken från 2019 års nivå till omkring 7,8 miljarder passagerare 2040. Den tillväxten är svår att förena med branschens mål om nettonollutsläpp 2050, om inte övergången till fossilfria drivmedel, i första hand SAF, accelererar betydligt. Då krävs kraftigt utbyggd SAF-produktion, omfattande logistik och brett internationellt samarbete.
- Leveranskedja och teknik: Försenade leveranser av nya flygplan och flygplansmotorer samt brist på reservdelar skapar problem för flygbolagen när de vill utveckla verksamheten. Fulltecknade orderböcker för flygplan och motorer väntas utgöra en flaskhals under lång tid.
- Drift och kapacitet: Förseningar orsakade av begränsningar i tillgängliga ankomst- och avgångstider (slots) vid stora navflygplatser begränsar verksamheten. Andra orsaker kan vara banarbeten, öppettider, avisningskapacitet och miljörestriktioner.
- Klimatförändringar: Extrema väderhändelser (värme, stormar, intensiv nederbörd av snö eller regn,) påverkar flygplanets viktbegränsningar, alternativflygplatser och regularitet. Långsiktig klimatpåverkan kommer med stor sannolikhet att öka de operativa störningarna i flygtrafiken, vilket även leder till högre försäkringskostnader för flygbranschen.
- Luftrumskapacitet: Bristen på luftrumskapacitet är ett återkommande problem (förseningar), speciellt när luftfarten har återhämtat sig snabbt. Flygbolag vittnar om höga kostnader, längre flygvägar och en flygtrafikledning som i stor utsträckning vilar på strukturer och teknologier från förra seklet. Trots decennier av löften, omfattande investeringar och politiska initiativ har varken Europa (Single European Sky) eller USA (NextGen) ännu till fullo

lyckats skapa ett effektivt flygtrafikledningssystem. Det är kostsamt för både flygbolag och resenärer.

- IT och cybersäkerhet: Cyberattacker eller IT-haverier hos flygbolagens eller flygplatsernas system såsom system för bokning, incheckning, ombokning, flygtrafikledning, olika crew-system och så vidare, kan bli ett allvarligare problem.

6.2.3 Viktigaste utvecklingstrender inom luftfarten

Nedan följer en sammanfattning av ett antal viktiga utvecklingstrender som påverkar framtiden för flygbranschen.

- Omställningen till fossilfrihet. Omställningen till ett fossilfritt flyg drivs av målet att minska klimatpåverkan inklusive klimatanpassning av infrastrukturen. En avgörande klimatfaktor blir att lyckas ersätta konventionella jetbränslen med hållbara alternativ. Flera lösningar utvecklas parallellt: eldrift, hållbara flygbränslen (SAF, däribland biojetbränslen och elektrobränslen, e-bränslen) samt vätgas.
- Nya farkoster: Nya typer av farkoster, drönare och eVTOL rör sig i allt större utsträckning i luftrummet och i städerna. En storskalig användning av dessa, från godstransporter till samhällsviktiga funktioner till persontransporter, kan förändra och utveckla transportsystemet.
- Flygplatser som energinav: Flygplatserna får en ny roll som energinav. Utvecklingen av nya drivmedel kan ge flygplatser en ny roll som energinav för produktion, lagring och distribution av fossilfria drivmedel. Tendenserna syns redan i Europa och i Sverige, där flygplatser etablerar solcellsparker och batterilager. Även vätgasproduktion genom elektrolys kan bli aktuell men denna utveckling måste dock ske utan att flygsäkerheten äventyras.
- Förändringar i regelverk och utformningen av luftrummet: Den ökande aktiviteten i luftrummet och en alltmer komplex trafikbild skapar behov av förändringar i både regelverk och luftrumsutformning. I takt med att nya farkoster tillkommer och på sikt blir alltmer autonoma ställs allt högre krav på ett regelverk som möjliggör säker integration med den konventionella flygtrafiken. För att

hantera såväl dessa farkoster som flygtrafikens samlade tillväxt krävs även förändringar i hur luftrummet planeras och hanteras. Införandet av U-space-tjänster, en ökad grad av autonomi i flygtrafiken och utbyggd datadelning utgör sammantaget steg mot ett nytt ekosystem för luftfarten.

- Resiliens i framtida luftfart: Förmågan att motstå och återhämta sig efter yttre störningar kommer att vara avgörande och högt prioriterat framöver, särskilt i takt med den ökade digitaliseringen och automatiseringen av flygplatser, flygtrafiktjänsten och flygoperativa processer. Förmågan att utforma och upprätthålla motståndskraftiga system blir därmed central för att kunna motstå och hantera olika typer av hot och förändringar.

7 Statsstödsregler och andra hänsyn som behöver beaktas

7.1 Statligt stöd

Min bedömning

Verksamhet som är en del av statens kärnansvar eller offentliga maktbefogenheter, till exempel militär verksamhet, omfattas inte a statsstödsreglerna.

För offentlig finansiering av flygplatsverksamhet, som är att se som ekonomisk verksamhet, finns det i huvudsak tre vägar för att det ska kunna lämnas i enlighet med EU:s statsstödsregler. Det är stöd enligt den allmänna gruppundantagsförordningen (GBER), finansiering genom reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI) eller en individuell prövning av EU-kommissionen efter anmälan.

GBER erbjuder den mest standardiserade och förutsebara möjligheten att lämna stöd, medan SGEI-reglerna kan ge större flexibilitet samtidigt som det kräver en mer ingående bedömning.

För att säkerställa en långsiktigt robust och rättsligt hållbar ordning kan en kombinerad lösning vara möjligt enligt min bedömning. Ett SGEI-förordnande skulle kunna beslutas samtidigt som förutsättningarna för stöd enligt GBER uppfylls och nyttjas.

Vid överlåtelse av flygplatser till staten ska priset baseras på en värdering. Värderingen behöver ta hänsyn till de extra kostnader som kan finnas förknippade med flygplatser. Om köpeskillingen erläggs till en kommun och går in i kommunens generella budget aktualiseras inte statsstödsreglerna. En kommun bedriver inte ekonomisk verksamhet. Men om köpeskillingen går till ett kommunalt bolag blir bedömningen en annan. Samma resonemang

gäller om staten eller en kommun överlåter en flygplats till en privat aktör.

Jag har med stöd av Kastell Advokatbyrå AB gått igenom förutsättningarna för statligt stöd samt analyserat förutsättningarna för statligt stöd kopplat till några alternativa organisationsmodeller och olika perspektiv. Jag är dock ansvarig för de slutliga bedömningarna som jag redovisar i detta betänkande. De mer övergripande och generella resonemangen jag för kring statsstödsregler och möjligheten till statliga bidrag redovisar jag i detta kapitel. Bedömningar rörande statsstödsregelverkets betydelse för enskilda förslag till åtgärder redovisas i anslutning till dessa.

Statligt stöd och kriterierna för dessa

Statligt stöd är ett vitt begrepp som innebär att ett företag, dvs. en enhet som bedriver ekonomisk verksamhet, beviljas direkt eller indirekt en ekonomisk fördel genom statliga medel samt att åtgärden kan tillskrivas staten, såsom statliga myndigheter, kommuner eller regioner.

Stödet kan vara av olika slag och kan exempelvis utgöra bidrag, lån på förmånliga villkor, borgensåtaganden, hyresnedsättningar eller reducerande avgifter och skattelättnader.

Statsstödsreglerna, som är EU-rättsliga, har som syfte att säkerställa att konkurrensen på EU:s inre marknad inte snedvrids genom att enskilda medlemsstater ger företag konkurrenssnedvridande fördelar genom bidrag eller andra ekonomiska förmåner.

För att en åtgärd ska utgöra statligt stöd ska ett antal kriterier som anges i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) vara uppfyllda. Åtgärden ska

1. lämnas till ett företag, dvs. någon som bedriver ekonomisk verksamhet,
2. finansieras av statliga medel och kunna tillskrivas staten,
3. innebära en ekonomisk fördel för mottagaren samt gynna vissa företag eller viss produktion i förhållande till dess konkurrenter eller annan produktion (selektivitet), och

4. kunna påverka konkurrensen och handeln mellan EU:s medlemsstater.

Om inte samtliga kriterier ovan är uppfyllda föreligger inte statligt stöd enligt EU-rätten och reglerna är då inte tillämpliga. Nedan redovisar jag en översikt avseende vad respektive kriterium innebär.

Åtgärden ska lämnas till ett företag

Varje verksamhet som består i att erbjuda varor och tjänster på en marknad är ekonomisk verksamhet. Bedömningen av om en verksamhet är ekonomisk påverkas inte av om verksamheten genererar vinst eller är avsedd att vara vinstdrivande. Om en verksamhet är att bedöma som icke-ekonomisk är inte reglerna om statligt stöd tillämpliga.

En verksamhet kan i delar bestå i icke-ekonomisk verksamhet och i delar i ekonomisk verksamhet. Statsstödsreglerna träffar då enbart den delen av verksamheten som är ekonomisk. Det ligger på verksamhetsutövaren att kunna visa att korssubventionering inte föreligger mellan den icke-ekonomiska verksamheten och den ekonomiska.

Driften av en civil flygplats, genom tillhandahållande av flygplatstjänster till flygbolag och olika tjänsteleverantörer, utgör en ekonomisk verksamhet. Detta gäller även uppförande av flygplatsinfrastruktur som är avsedd för sådan verksamhet.

Nu är inte all verksamhet som bedrivs vid en flygplats nödvändigtvis av ekonomisk natur. Verksamheter som normalt omfattas av statens ansvar vid utövande av offentliga befogenheter är inte av ekonomisk karaktär och omfattas därför som utgångspunkt inte av reglerna om statligt stöd. Vid en flygplats anses exempelvis flygkontrolltjänst, polis-, tull- och räddningstjänst, verksamhet som syftar till att skydda den civila luftfarten mot olagliga handlingar samt investeringar i den infrastruktur och den utrustning som krävs för att utföra dessa verksamheter i allmänhet utgöra icke-ekonomisk verksamhet enligt EU-kommissionens riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag (2014/C 99/03).

Åtgärden ska finansieras av statliga medel och kan tillskrivas staten

Begreppet statliga medel omfattar hela den offentliga sektorns resurser, dvs. inte bara statens utan även enskilda myndigheters, kommuners och regioners medel. Statliga medel omfattar heller inte enbart direkta anslag från statsbudgeten, utan även resurser som står under offentlig kontroll. Även medel som tillhandahålls av offentligt ägda företag kan därför utgöra statliga medel, under förutsättning att staten har ett bestämmande inflytande över hur medlen används eller på annat sätt kan styra deras disposition utifrån en helhetsbedömning. Vid tillämpning av reglerna om statligt stöd kan överföringar inom en offentlig koncern också utgöra statligt stöd, exempelvis om medel överförs från moderbolaget till ett dotterbolag, givet att staten har ett inflytande över beslutet.

Kravet på statlig inblandning innebär att medel som lämnas via en EU-fond inte utgör statligt stöd så länge dessa inte lämnas via en svensk offentlig aktör som har ett skönsmässigt utrymme att bedöma vem som ska få tilldelning av medlen.

Åtgärden ska ge ekonomisk fördel och selektivitet

Med en fördel i EUF-fördragets mening avses varje ekonomisk fördel som ett företag inte skulle ha fått under normala marknadsförhållanden, dvs. utan statligt ingripande. Bedömningen är objektiv och det är endast åtgärdens effekt på företaget som är relevant, inte orsaken till eller syftet med det statliga ingripandet. Även formen för ingripandet är irrelevant, vilket innebär att ett stöd inte behöver vara bidrag utan kan även utgöra befrielser från ekonomiska bördor.

För att en statlig åtgärd ska omfattas av tillämpningsområdet för artikel 107.1 i EUF-fördraget måste det även gynna vissa företag eller viss produktion jämfört med andra företag eller andra sektorer som befinner sig i en jämförbar situation. Selektiviteten är vad som skiljer statsstöd från åtgärder med en helt allmän räckvidd som tillämpas utan åtskillnad på alla företag oavsett verksamhetsinriktning.

Åtgärden ska påverka konkurrensen och handeln mellan EU:s medlemsstater

Detta är ett lågt ställt krav. Påverkan på konkurrensen följer vanligtvis av det faktum att de övriga kriterierna är uppfyllda. Någon direkt och självständig bedömning av detta görs därför sällan. Det är inte nödvändigt att det kan fastställas att gynnandet faktiskt snedvrider konkurrensen, det räcker med att stödet kan ha en sådan verkan.

När det gäller påverkan på handeln mellan medlemsstater krävs inte att stödet faktiskt påverkar handeln, utan endast att stödet kan påverka sådan handel. Samtidigt kan noteras att EU kommissionen åtminstone i ett ärende som rörde en flygplats utanför Storbritannien drog slutsatsen att den inte hade en påverkan på samhandeln.

Kravet kommer dock alltid att vara uppfyllt i fall där mottagaren av stödet bedriver en gränsöverskridande verksamhet. Det finns inget krav på att så ska vara fallet, utan det räcker med att mottagande företag kan upprätthålla eller öka sin verksamhet, med följden att företag som är etablerade i andra medlemsstater får minskade möjligheter att bedriva konkurrerande verksamhet. Stöd som uppgår till maximalt 300 000 euro över en treårsperiod, så kallade de minimistöd, anses inte ha en påverkan på samhandel.

7.1.1 Tillåtet statligt stöd

Inledande resonemang

Om de kriterier jag har beskrivit ovan är uppfyllda för en specifik åtgärd, som exempelvis beviljande av statligt bidrag till ett företag, dvs. en enhet som bedriver ekonomisk verksamhet, föreligger således ett statligt stöd. Det innebär dock inte att åtgärden per automatik är förbjuden. Åtgärden kan ändå vidtas med stöd av artikel 108 i EUF-fördraget om den

1. omfattas av något på förhand definierat undantag från statsstödsreglerna, exempelvis den allmänna gruppundantagsförordningen (General Block Exemption Regulation, GBER) eller
2. har anmälts och godkänts av EU kommissionen.

Eftersom stödet enbart är tillåtet under förutsättning att det faller under någon av de två punkterna ovan, innebär det att stöd som inte omfattas av något undantag och som inte har anmälts till och godkänts av EU kommissionen är förbjudet.

Den allmänna gruppundantagsförordningen (GBER)

Enligt den allmänna gruppundantagsförordningen (GBER) behöver vissa kategorier av statligt stöd inte anmälas till EU kommissionen före genomförandet, under förutsättning att stödet utformas i enlighet med de krav som anges i förordningen.

GBER ger därmed möjlighet till att vissa typer av stödåtgärder kan genomföras utan föregående godkännande från EU kommissionen. Samtidigt ställer förordningen upp ett antal krav som måste vara uppfyllda för att undantaget från anmälningsskyldigheten ska vara tillämpligt.

I GBER:s inledande kapitel anges vissa allmänna bestämmelser som gäller för samtliga stödordningar som omfattas av förordningen. Bestämmelserna avser bland annat stödets storlek (upp till vissa tröskelvärden), stödnivåer (andel av de stödberättigade kostnaderna som får täckas av stöd), särskilda villkor för olika stödkategorier samt krav på offentliggörande och rapportering till EU kommissionen.

Sedan i maj 2017 omfattar GBER även stöd till regionala flygplatser inom EU. Förordningen gör det därmed möjligt att, utan föregående godkännande från EU kommissionen, bevilja statligt stöd exempelvis driftstöd till flygplatser med för närvarande upp till 200 000 passagerare per år. De särskilda bestämmelserna om sådant stöd finns i artikel 56a i GBER.

Förutsättningar för investeringsstöd enligt artikel 56a GBER

Investeringsstöd till regionala flygplatser kan lämnas enligt artikel 56a under förutsättning att villkoren i bestämmelsen och de allmänna villkoren i kapitel I i GBER är uppfyllda. I huvudsak innebär villkoren i artikel 56a följande:

- Flygplatsen ska vara öppen för alla potentiella användare och tillämpa objektiva, transparenta och icke-diskriminerande kriterier vid kapacitetstilldelning.
- Stöd får inte lämnas för omlokalisering av en befintlig flygplats eller för etablering av en ny passagerarflygplats.
- Investeringen får inte överstiga vad som är nödvändigt utifrån rimliga trafikprognoser.
- Investeringsstöd får som huvudregel endast lämnas till flygplatser med höst tre miljoner passagerare och högst 200 000 ton gods per år samt, med vissa undantag avseende mindre flygplatser, inte till flygplatser som ligger inom 100 kilometer eller 60 minuters restid från en befintlig flygplats med regelbunden lufttrafik.
- Stödbeloppet får inte överstiga de stödberättigade kostnaderna med avdrag för investeringens rörelseresultat och ska hålla sig inom de högsta stödnivåer som anges i artikel 56a, dvs. 50 respektive 75 procent beroende på flygplatsens storlek.

Det pågår för närvarande en översyn av GBER. EU kommissionen har föreslagit ändringar av artikel 56a GBER avseende investeringsstöd. Förslaget innebär bland annat att undantaget från lokaliseringskravet för mindre flygplatser utvidgas från 200 000 till 500 000 passagerare, att lokaliseringskravet skärps från 100 kilometer eller 60 minuters restid till 150–200 kilometer respektive 90–120 minuters restid, samt att reglerna för beräkning av investeringsstöd förenklas genom en ny modell för beräkning av finansieringsgapet. Den reviderade GBER förväntas träda i kraft vid kommande årsskifte.

Förutsättningar för driftstöd enligt artikel 56a GBER

Driftstöd till regionala flygplatser kan lämnas enligt artikel 56a GBER under förutsättning att villkoren i bestämmelsen och de allmänna villkoren i kapitel I i GBER är uppfyllda. I huvudsak innebär detta följande:

- Flygplatsen ska vara öppen för alla potentiella användare och tillämpa objektiva, transparenta och icke-diskriminerande kriterier vid kapacitetsfördelning.

- Stöd får inte lämnas för omlokalisering av en befintlig flygplats eller för etablering av en ny passagerarflygplats.
- Driftstöd får endast lämnas till flygplatser med högst 200 000 passagerare och högst 200 000 ton gods per år.
- Driftstöd får inte betalas ut för ett kalenderår då flygplatsens passagerarvolym överstiger 200 000 passagerare.
- Stödet får inte överstiga vad som krävs för att täcka flygplatsens rörelseförluster och en rimlig vinst.
- Stödet får inte vara förenat med villkor om överenskommelser med specifika flygbolag om exempelvis flygplatsavgifter eller marknadsföringsersättningar.

EU kommissionen har föreslagit ändringar även av artikel 56a GBER avseende driftstöd. Förslaget innebär bland annat att gränsen för driftstöd höjs från 200 000 till 500 000 passagerare per år, vilket innebär att fler regionala flygplatser kommer att kunna omfattas av gruppundantaget. Förslaget innebär även att vissa administrativa krav förenklas, bland annat genom att reglerna om stödets utbetalningsform utgår.

Flygplatsriktlinjerna

År 2014 antogs EU kommissionens riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag (2014/C 99/03). Dessa riktlinjer gäller alltjämt. Den ursprungliga tioåriga övergångsperioden för stöd har förlängts. I riktlinjerna anges bland annat under vilka förutsättningar statligt stöd till flygplatser enligt EU kommissionen anses förenligt med den inre marknaden i de fall stödet inte omfattas av något på förhand definierat undantag.

Syftet med den initiala tioårsperioden var att ge regionala flygplatser möjlighet att successivt anpassa sin verksamhet och uppnå ekonomisk bärkraft. Utgångspunkten var att flygplatser som inte kunde uppnå långsiktig lönsamhet utan offentligt stöd i princip skulle lämna marknaden.

Det har dock visat sig att regionala flygplatser inte haft förutsättningar att nå lönsamhet och det är ett av skälen för att förlänga den initiala tioårsperioden. En medlemsstat kan alltjämt med stöd

av flygplatsriktlinjerna anmäla ekonomiskt stöd till flygplatser till EU kommissionen som inte ryms inom ramen för GBER på grund av att exempelvis passagerarantalet överskrids de tillåtna nivåerna i GBER.

7.1.2 Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (Services of General Economic Interest, SGEI) är ekonomiska tjänster. Ekonomiska tjänster är tjänster som typiskt sett en marknadsaktör kan erbjuda. Det allmänna bedömer att dessa tjänster är av särskild betydelse för samhället, men som marknaden inte alls tillhandahåller eller inte i tillräcklig omfattning utan offentliga åtgärder.

Den rättsliga grunden för medlemsstaternas möjlighet att anförtro sådana uppdrag finns i artikel 106.2 i EUF-fördraget. Bestämmelsen innebär att företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse omfattas av EU:s konkurrensregler endast i den utsträckning dessa regler inte hindrar att uppdraget fullgörs.

Ett SGEI-förordnande innebär att en offentlig aktör ålägger ett företag att utföra en viss tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och, när det är nödvändigt, lämnar en ekonomisk ersättning för att säkerställa att tjänsten kan tillhandahållas. Exempel på tjänster som kan omfattas av ett sådant förordnande är tillhandahållande av transportinfrastruktur eller upprätthållande av beredskap. Reglerna om statligt stöd är i princip inte tillämpliga på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, så länge tilldelningen skett på rätt sätt och ersättningen följer de krav som ställs på sådana tjänster.

Medlemsstaterna har ett betydande utrymme att bedöma vilka tjänster som ska anses utgöra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. EU-kommissionen utövar dock tillsyn över att denna bedömning inte innebär en uppenbart felaktig klassificering och att den ersättning som lämnas inte överstiger vad som är nödvändigt för att utföra uppdraget.

I det så kallade Altmark-målet fann EU-domstolen att ersättning för allmännyttiga tjänster inte utgör statligt stöd enligt artikel 107 i EUF-fördraget om fyra kumulativa kriterier är uppfyllda.

Altmark-kriterierna

Om följande fyra kumulativa kriterier är uppfyllda anses ersättningen för allmännyttiga tjänster inte utgöra statligt stöd. De fyra kriterierna är:

1. Det företag som erhåller stöd ska ha ålagts skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster och skyldigheten ska vara klart definierad.
2. De parametrar som används vid beräkningen av ersättningen ska vara fastställda i förväg på ett objektivt och öppet sätt.
3. Ersättningen får inte överstiga vad som krävs för att täcka alla eller en del av de kostnader som har uppkommit i samband med skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid har erhållits till en rimlig vinst.
4. När det företag som ges ansvaret för att tillhandahålla de allmännyttiga tjänsterna i ett konkret fall inte har valts ut efter ett offentligt upphandlingsförfarande ska den ersättningsnivån som behövs fastställas på grundval av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag skulle ha åsamkats vid fullgörandet av skyldigheten att tillhandahålla tjänsterna av allmän ekonomiskt intresse.

Det kan vara osäkert att förlita sig på det fjärde kriteriet vid stöd till en befintlig flygplats med få jämförelseobjekt och där det i praktiken kan vara svårt eller rent av omöjligt att genomföra en upphandling om vem som ska erhålla stödet, eftersom stödmottagaren normalt sett är flygplatsens ägare.

En nationell åtgärd som inte uppfyller alla Altmark-kriterier kan ändå utgöra en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och ligga utanför tillämpningen av artikel 107 i EUF-förordningen. Jag redogör för detta i avsnittet nedan.

SGEI-bestämmelser antagna av EU kommissionen

EU kommissionen har klargjort hur den anser att undantagsbestämmelsen i artikel 106.2 i EUF-fördraget ska tillämpas genom det så kallade SGEI-paketet. SGEI-paketet består av ett meddelande om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI), ett SGEI-beslut, ett SGEI-ramverk samt en SGEI-förordning om stöd av mindre betydelse (de minimis).

- Meddelande från EU kommissionen om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (2012/C 8/02).
- EU kommissionens beslut 2025/2630 av den 16 december 2025 om tillämpningen av artikel 106.2 i EUF-fördraget på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och om upphävande av beslut 2012/217EU.
- Europeiska unionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster (2011).
- EU kommissionens förordning (EU) 2023/2832 av den 13 december 2023 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i EUF-fördraget på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

I likhet med GBER får stöd som beviljas i enlighet med bestämmelserna i SGEI-beslutet lämnas utan föregående anmälan eller godkännande av EU kommissionen.

Enligt det reviderade SGEI-beslutet, som trädde i kraft i januari 2026, kan ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse avseende kommersiella flygplatser omfattas av beslutet. Detta under förutsättning att flygplatsen hade en genomsnittlig årlig trafikvolym om högst 500 000 passagerare under de två räkenskapsår som föregick det år då uppdraget att tillhandahålla tjänsten anförtroddes.

För att SGEI-beslutet ska kunna tillämpas krävs att det finns ett formellt beslut om tilldelning, ett så kallat SGEI-förordnande, genom vilket företaget anförtros att tillhandahålla tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse. SGEI-beslutet ställer inte upp några formkrav för

ett sådant förordnande, men enligt artikel 4 i SGEI-beslutet ska det innehålla följande uppgifter:

- Innebörden av skyldigheterna att tillhandahålla tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse och skyldigheternas varaktighet.
- Det berörda företaget och, i förekommande fall, det berörda territoriet.
- Innebörden av de exklusiva eller särskilda rättigheterna som den beviljande myndigheten har tilldelat företaget.
- En beskrivning av ersättningsmekanismen samt parametrarna för beräkning, kontroll och översyn av ersättningen.
- Åtgärder för att undvika och återkräva eventuell överkompensation.

Metoden för att beräkna ersättningen ska ha fastställts i förväg på ett objektivt och transparent sätt. Någon särskild beräkningsformel krävs inte, men det ska redan från början vara tydligt hur ersättningen ska beräknas. Överkompensation ska undvikas, vilket innebär att ersättningen inte får överstiga vad som krävs för att täcka nettokostnaderna för att fullgöra skyldigheterna att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, inklusive en rimlig vinst.

Om villkoren i SGEI-beslutet inte är uppfyllda, exempelvis därför att flygplatsens genomsnittliga årliga trafikvolym överstiger 500 000 passagerare, kan stödet i stället behöva bedömas enligt SGEI-rambestämmelserna. Till skillnad från stöd som omfattas av SGEI-beslutet ska stöd som bedöms enligt SGEI-rambestämmelserna som huvudregel anmälas till EU-kommissionen för godkännande innan det får genomföras.

Flygplatsriktlinjerna och SGEI-stöd

De flygplatsriktlinjer jag kortfattat redogjort för ovan innehåller även EU-kommissionens bedömning av under vilka förutsättningar driften av en flygplats kan anförtros som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI). EU-kommissionen uttalar därvid följande i punkt 72:

> När det gäller flygplatser anser kommissionen att den övergripande skötseln av en flygplats i väl motiverade fall kan betraktas som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Med hänsyn till de principer som anges i punkt 69 är detta enligt kommissionen bara möjligt om någon del av det område som potentiellt betjänas av flygplatsen i avsaknad av flygplatsen skulle vara isolerad från resten av unionen i en omfattning som skulle skada dess sociala och ekonomiska utveckling. Vid denna bedömning bör man beakta andra transportsätt och särskilt höghastighetståg eller sjöförbindelser med färja. I sådana fall får offentliga myndigheter ålägga en flygplats en allmän trafikplikt för att säkerställa att flygplatsen förblir tillgänglig för kommersiell trafik. Kommissionen noterar att vissa flygplatser spelar en viktig roll för den regionala anslutbarheten för isolerade eller avlägsna områden eller randområden i unionen. Detta kan särskilt gälla de yttersta randområdena och öar eller andra områden i unionen. Utifrån en bedömning från fall till fall och beroende på de särskilda omständigheterna för varje flygplats och region som den betjänar kan det vara motiverat att fastställa en skyldighet att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse på dessa flygplatser.

Som framgår av texten ovan intar EU-kommissionen en restriktiv hållning till när driften av en flygplats kan anförtros som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Flygplatsriktlinjerna tar dock i första hand sikte på flygplatser med kommersiell persontrafik och under vilka förutsättningar driften av en sådan flygplats kan utgöra en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Riktlinjerna innehåller inte något uttryckligt ställningstagande till hur reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ska tillämpas på flygplatser vars verksamhet till största del består av andra uppgifter än kommersiell passagerartrafik.

7.1.3 Överlåtelser av flygplatser på marknadsmässigt sätt

Unionsrätten är neutral i frågan om ägandeform. Artikel 345 i EUF-fördraget anger att fördraget inte ingriper i medlemsstaternas egendomsordning. Medlemsstaterna har heller inte fråntagits rätten att agera som ekonomiska aktörer. Men när offentliga myndigheter direkt eller indirekt genomför ekonomiska transaktioner omfattas de emellertid av reglerna om statligt stöd.

Ekonomiska transaktioner som genomförs av offentliga organ utgör dock inte statligt stöd om de inte ger motparten någon ekonomisk fördel, utan genomförs på normala marknadsvillkor. Inom

statsstödsrätten har kriteriet om en marknadsekonomisk aktör (market economy operator principle, MEOP) utvecklats som den metod genom vilken detta prövas.

EU-domstolen har vidareutvecklat denna princip i flera skepnader beroende på transaktionstyp, exempelvis som den marknadsekonomiska investerarprincipen eller den marknadsekonomiska långivaren etcetera. Alla varianter av principer bygger dock på samma grundkoncept.

Utgångspunkt för principen är ett antal allmänna principer som kan sammanfattas enligt följande utifrån tillkännagivandet om begreppet statligt stöd:

- Endast den ekonomiska rollen beaktas. Vid tillämpning ska endast statens roll som ekonomisk aktör beaktas. Kriteriet ska därför tillämpas utan hänsyn till sociala, regionalpolitiska och sektoriella överväganden. Ett förvärv som är rationellt utifrån ett samhällspolitiskt perspektiv saknar således betydelse.
- Bedömningen är framåtsyftande. Prövningen ska ske på förhand, mot bakgrund av den information som är tillgänglig när beslutet fattas.
- Bevisbördan ligger i praktiken på medlemsstaten. Om det råder tvivel måste medlemsstaten lägga fram bevis som visar att beslutet fattades på grundval av ekonomiska bedömningar jämförbara med dem en rationell marknadsaktör skulle ha utfört.

EU-kommissionen har etablerat en metodhierarki för fastställande av om principen uppfyllts där en transaktion som sker på lika villkor till offentliga och privata aktörer (pari passu) eller genom konkurrensutsatta, transparenta, icke-diskriminerande och villkorslösa anbudsförfaranden typiskt sett kommer att uppfylla villkoren.

Om dessa metoder inte är möjliga att använda, vilka de typiskt sett inte är för en flygplats, finns det två alternativa metoder att tillgå: en jämförande analys, där villkoren jämförs med liknande privata transaktioner, eller genom att tillämpa ”andra bedömningsgrunder”. Även en jämförande analys är sannolikt komplicerad att genomföra för en flygplats eftersom det sällan finns jämförbara privata transaktioner.

När det gäller bedömning utifrån ”andra bedömningsgrunder” behöver underlaget som utgångspunkt vara mer vederhäftigt ju mer

omfattande transaktionen är. En analys av ett rimligt pris för en flygplats kräver därmed normalt en mer omfattande analys.

En rationell köpare av en flygplats skulle värdera den till det högre av a) nuvärdet av fortsatt drift som flygplats, och b) värdet av markens bästa realistiska alternativa användning, efter avdrag för avvecklings-, rivnings-, sanerings- och omställningskostnader. En individuell analys behöver göras i varje enskilt fall.

En särskild komplikation vad avser flygplatser är att de typiskt sett kan medföra betydande återställandekostnader till följd av utsläpp av exempelvis PFAS, petroleumprodukter och glykol. Detta får fyra konsekvenser för värderingen:

- Alternativvärdet kan vara negativt. Saneringskostnader kan överstiga markens exploateringsvärde.
- Det finns en koppling mellan saneringsnivå och användning. Saneringskravet bestäms av den planerade markanvändningen. Sanering till känslig markanvändning, till exempel för bostäder, är väsentligt dyrare än till mindre känslig markanvändning, till exempel för industri och logistik.
- Ansvarsfördelningen är en prispåverkande faktor som en privat köpare skulle beakta.
- En övertagen saneringsskuld kan utgöra en fördel (statligt stöd). Om det offentliga övertar en saneringsskuld kan det i sig utgöra stöd och stödbeloppet ska mätas i den övertagna skuldens värde. En transaktion som ser prisneutral ut kan alltså innehålla betydande stöd.

En flygplats som förvärvas av exempelvis staten från en kommun, där är förmodligen priset av mindre betydelse, i vart fall så länge den eventuella intäkten tillförs kommunens generella budget. En kommun bedriver som utgångspunkt inte ekonomisk verksamhet och det offentliga kan därmed i princip erbjuda ett överpris till kommunen utan att det utgör et statligt stöd. Situationen blir dock en annan om köpeskillingen ska överföras till ett kommunalt bolag som bedriver ekonomisk verksamhet.

7.1.4 Stöd till flygplatser utifrån beredskaps- och totalförsvarshänsyn

Enligt artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) ska unionen respektera medlemsstaternas väsentliga statliga funktioner, särskilt funktioner som syftar till att hävda deras territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning samt skydda den nationella säkerheten. Den nationella säkerheten ska särskilt förbli varje medlemsstats eget ansvar.

EU-domstolen har dock vid upprepade tillfällen slagit fast att denna bestämmelse inte kan tolkas som ett generellt undantag från unionsrätten. Den innebär således inte att all verksamhet som bedrivs i beredskaps- eller säkerhetssyfte faller utanför fördragets tillämpningsområde. I den mån sådan verksamhet är av ekonomisk art omfattas den alltjämt av fördragets bestämmelser, däribland reglerna om statligt stöd.

Som jag nämner ovan utgör driften av en civil flygplats med passagerartrafik normalt sett ekonomisk verksamhet. Däremot anses exempelvis flygkontrolltjänst, polis-, tull- och räddningstjänst, verksamhet som syftar till att skydda den civila luftfarten mot olagliga handlingar samt investeringar i den infrastruktur och den utrustning som krävs för att utföra dessa verksamheter i allmänhet icke-ekonomisk verksamhet.

Flygplatser som används uteslutande för militära ändamål utgör inte ekonomisk verksamhet. När sådan verksamhet dessutom avser den nationella säkerheten, som enligt artikel 4.2 i EU-fördraget ska förbli varje medlemsstats eget ansvar, förstärker det slutsatsen att finansiering av rent militär verksamhet som utgångspunkt inte aktualiserar statsstödsreglerna.

Flygplatser som används för både civila och militära ändamål kan däremot omfattas av såväl ekonomisk som icke-ekonomisk verksamhet, vilket även gäller uppförandet av infrastrukturen.

Stöd till upprättande av ny infrastruktur

EU-domstolens dom i Leipzig-Halle fallet innebär att flygplatsinfrastruktur inte generellt kan undantas från statsstödsreglernas tillämpningsområde med hänvisning till att den utgör allmän infrastruktur. Om infrastrukturen uppförs för att användas i kommersiell verksam-

het kan även själva uppförandet utgöra ekonomisk verksamhet. För infrastruktur som används både för civila och militära ändamål blir därför den faktiska användningen och avgränsningen mellan ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet central.

Infrastruktur som uteslutande används för militära eller andra offentliga ändamål aktualiserar normalt inte statsstödsreglerna. Om samma infrastruktur också används för kommersiell flygtrafik behöver däremot bedömas om och i vilken utsträckning den offentliga finansieringen kan anses avse den ekonomiska verksamheten. Det centrala är vilket behov som varit styrande för den aktuella infrastrukturåtgärden. Efterhandskonstruktioner, där en åtgärd som i praktiken har motiverats av kommersiella behov i efterhand ges en beredskaps- eller försvarsmässig motivering får svårare att godtas.

Statsstödsreglerna kan inte användas för att förhindra finansiering av investeringar eller drift, se nedan, som är motiverade av beredskapsskäl. Däremot kan de begränsa hur den ekonomiska verksamheten på en flygplats får använda samma infrastruktur och framför allt ställa krav på hur detta ska ersättas och redovisas. Så länge den ekonomiska verksamheten bidrar på ett sätt som motsvarar dess nyttjande av infrastrukturen och därmed minskar kostnaden för att tillhandahålla den icke-ekonomiska verksamheten, bör statsstödsreglerna inte kunna hindra åtgärder motiverade av beredskapsskäl.

Stöd till drift av en flygplats

För en befintlig flygplats som åläggs att hålla beredskap för samhällsviktigt eller militärt flyg, där behöver bedömningen göras utifrån uppdragets konkreta innehåll och vilka kostnader som ska finansieras.

Ett uppdrag som avser exempelvis militär beredskap, upprätthållande av särskilda säkerhetsfunktioner eller annan verksamhet som är nära knuten till statens kärnuppgifter utgör sannolikt icke-ekonomisk verksamhet. Finansieringen av sådana uppgifter aktualiserar som utgångspunkt inte statsstödsreglerna.

I det fallet uppdraget innebär att en flygplats ska upprätthålla kapacitet som även möjliggör kommersiell civil luftfart avser finansieringen även ekonomisk verksamhet.

Om ett uppdrag avser ekonomisk verksamhet kan det, beroende på hur uppdraget är utformat, i vissa fall utgöra en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI), under förutsättning att de unionsrättsliga villkoren är uppfyllda.

Generella bedömningar avseende regelverket

Den första frågan som bör ställas vid offentlig finansiering till flygplatsrelaterad verksamhet är om den verksamhet som ska finansieras utgör ekonomisk verksamhet i statsstödsrättslig mening. Verksamhet som utgör ett led i utövande av offentliga maktbefogenheter, till exempel militära funktioner eller andra uppgifter och verksamheter som är nära förknippade med statens kärnansvar omfattas inte av statsstödsreglerna. Utgångspunkten är därför att sådan verksamhet kan finansieras fullt ut med offentliga medel.

För verksamhet som är ekonomisk finns det i huvudsak tre vägar för att offentlig finansiering ska kunna lämnas i enlighet med EU:s statsstödsregler: stöd enligt den allmänna gruppundantagsförordningen (GBER), finansiering genom reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI) eller individuell prövning av EU-kommissionen efter att medlemsstaten har anmält stödet dit.

Det mest förutsebara och enklaste vägen enligt min bedömning är att stödet lämnas inom ramen för GBER. GBER innebär att stöd kan lämnas utan föregående anmälan till EU-kommissionen, förutsatt att samtliga villkor i förordningen är uppfyllda. För flygplatser innebär det framför allt att stödet måste hålla sig inom de tröskelvärden (500 000 passagerare, som förväntas av de kommande reglerna i GBER) och övriga krav som anges i förordningen.

En annan möjlighet är att finansieringen kan motiveras med hänvisning till reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI). Medlemsstaterna har ett betydande utrymme att bedöma vilka tjänster som har en sådan betydelse för samhället. För flygplatser skulle detta kunna handla om att säkerställa regional tillgänglighet eller att upprätthålla särskilda funktioner av allmänintresse, såsom beredskap eller kapacitet för samhällsviktigt flyg.

Stöd till finansiering av driften för de olönsamma flygplatserna är i stora delar ett politiskt ställningstagande, delvis utifrån icke-ekonomiska hänsyn. Utifrån detta perspektiv kan det framstå som att ett SGEI-förordnande är en ändamålsenlig lösning. Samtidigt är en sådan process och bedömning mindre förutsebar än att tillämpa GBER, eftersom det krävs en prövning av om verksamheten faktiskt utgör en tjänst av allmän ekonomiskt intresse och om ersättningen är nödvändig och proportionerlig. Möjligheten att använda SGEI-reglerna är beroende av de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet.

För stöd som inte omfattas av GBER och som inte kan motiveras som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse är möjligheten att anmäla stödet individuellt till EU-kommissionen. Bedömning sker då huvudsakligen enligt artikel 107.3 i EUF-fördraget med stöd av flygplatsriktlinjerna. Riktlinjerna är inte rättsligt bindande på samma sätt som en förordning, men ger kommissionen förutsättningar för hur statsstödsreglerna bör tillämpas samtidigt som det finns ett visst utrymme för en individuell bedömning.

GBER erbjuder den mest standardiserade och förutsebara möjligheten att lämna stöd, medan SGEI-reglerna kan ge större flexibilitet samtidigt som det kräver en mer ingående bedömning. Samtidigt ligger SGEI-förordnande sannolikt närmast själva syftet med driften av de förlustbringande flygplatserna. GBER har därtill mer begränsningar vad gäller investeringsstöd.

Så länge GBER-reglerna har den nu föreslagna formuleringen avseende driftsstöd utgör de den mest praktiska rättsliga grunden för stödgivning. För att säkerställa en långsiktigt robust och rättsligt hållbar ordning kan en kombinerad lösning vara möjlig, där ett SGEI-förordnande beslutas samtidigt som förutsättningarna för stöd enligt GBER uppfylls och nyttjas.

Om en eller flera flygplatser ska överlåtas till staten, ska priset fastställas baserat på en värdering. Den behöver ta hänsyn till de extra kostnader som finns förknippade med flygplatser som en privat köpare skulle beakta vid motsvarande förvärv. Om köpeskillingen erläggs till en kommun och går in i kommunens generella budget aktualiseras inte statsstödsreglerna, eftersom en kommun inte anses bedriva ekonomisk verksamhet. Men om köpeskillingen går till ett kommunalt bolag så blir förutsättningarna annorlunda.

7.2 Lagen om offentlig säljverksamhet

Min bedömning

Offentligägda flygplatser som bedriver ekonomisk verksamhet omfattas av Lagen om offentlig säljverksamhet (LOS). Denna lag är betydligt mer långtgående än de tidigare reglerna i konkurrenslagen. Jag bedömer att denna lagstiftning kommer att bli en administrativ börda för offentligt ägda flygplatser vad gäller kartläggning av säljverksamhet, utvärdering och säkerställande av intern kostnads- och intäktsredovisning. Samtidigt innebär LOS en regulatorisk risk eftersom det numera finns en sanktionsavgift. Jag bedömer att denna lagstiftning inte är effektiv och ändamålsenlig vad gäller offentligägd flygplatsverksamhet.

Mitt förslag

Jag föreslår att offentligägda flygplatser ska undantas från lagen (2026:578) om offentlig säljverksamhet och dess tillämpningsområde.

Jag har med stöd av Kastell Advokatbyrå AB gjort en analys av lagen om offentlig säljverksamhet (LOS) kopplat till offentlig flygplatsverksamhet. Jag är dock ansvarig för de slutliga bedömningarna som jag redovisar i detta betänkande.

7.2.1 Det nya regelverket

Lagen (2026:578) om offentlig säljverksamhet (LOS) är en ny fristående reglering som ersätter konkurrenslagens tidigare bestämmelser om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (3 kap. 27–32 §§ konkurrenslagen), vilka samtidigt upphävs.

Syftet med lagen är att skydda privata företag från ojämlika villkor som kan uppstå när offentliga och privata aktörer agerar på samma marknad. De nya reglerna började gälla den 1 augusti 2026, medan lagens bestämmelser om utvärdering och särredovisning börjar gälla den 1 januari 2027. LOS är mer långtgående än de tidigare reglerna.

Tillämpningsområdet för lagen bestäms av 2 § LOS. Med offentlig aktör avses statliga och kommunala myndigheter, beslutande församlingar i kommuner och regioner, offentliga företag samt sammanslutningar av dessa.

Lagens kärna är förbudet i 3 § mot att en offentlig aktör bedriver en säljverksamhet eller tillämpar ett förfarande i säljverksamheten som på ett otillbörligt sätt påverkar möjligheterna för privata företag att bedriva verksamhet på marknaden. Undantag gäller för verksamhet eller förfarande som är förenligt med beslut av riksdagen eller regeringen eller som i övrigt är försvarbart från allmän synpunkt.

Säljverksamhet definieras som ekonomisk verksamhet bestående i att tillhandahålla varor, tjänster eller andra nyttigheter på marknaden. Myndighetsutövning berörs inte. Detta sammanfaller således till stor del med sådan verksamhet som omfattas av reglerna om statligt stöd.

LOS innehåller utöver förbudsbestämmelsen i 3 § även skyldigheter av löpande karaktär. En offentlig aktör ska vart fjärde år utvärdera och dokumentera hur säljverksamheten förhåller sig till förbudet (4 §), och statliga myndigheter, kommuner och regioner ska årligen upprätta särskild redovisning för säljverksamheten som bedrivs i annan form än i ett offentligt företag (5 §). Undantag medges för verksamhet av tillfällig natur eller mindre omfattning.

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet och kan förelägga en aktör att upphöra med en överträdelse och ett sådant beslut kan fattas interimistiskt. Konkurrensverket kan också välja att godta åtaganden. En nyhet i LOS är möjligheten att besluta om marknadsstörningsavgift om högst 20 miljoner kronor, under förutsättning att man kan visa på uppsåt eller oaktsamhet vilket är ett mycket lågt ställt krav. Beslut kan även förenas med vite. Konkurrensverket kan meddela förelägganden om att man ska lämna uppgifter eller inställa sig till förhör.

7.2.2 Generella bedömningar utifrån regelverket

En offentligt ägd flygplats omfattas av tillämpningsområdet i 2 §, oavsett i vilken form den bedrivs. De offentligt ägda flygplatserna omfattas således av LOS. Verksamheten vid en flygplats är i delar

att se som ekonomisk verksamhet och dessa delar omfattas således av LOS.

Offentligt ägda flygplatser drivs av staten inom Swedavia AB och av kommuner och regioner respektive kommunala bolag. Jag bedömer att själva driften vid en flygplats, flygplatsverksamheten, inte riskerar att ifrågasättas med stöd av LOS. Däremot kan annan verksamhet som flygplatsen bedriver, till exempel fastighetsutveckling, transportverksamhet etcetera. kunna ifrågasättas. Därutöver kan förfaranden som tillämpas i verksamheten angripas med LOS. Det gäller framför allt olika typer av otillåten prissättning.

Jag tänker mig att förbudet i 3 § skulle kunna aktualiseras i två typsituationer. För det första skulle regelverket kunna aktualiseras vid korssubventionering, exempelvis om ersättning för icke-ekonomisk verksamhet subventionerar ekonomisk verksamhet och det resulterar i en underprissättning. För det andra skulle en verksamhetsexpansion utanför det egentliga flygplatsuppdraget, till exempel fastighetsutveckling, transporttjänster eller konferensverksamhet i konkurrens med lokala aktörer kunna angripas med LOS.

Jag bedömer att LOS ställer relativt stora krav på offentligt ägda flygplatser vad gäller kartläggning av säljverksamhet, utvärdering och säkerställande av intern kostnads- och intäktsredovisning per verksamhetsgren. Jag bedömer även att LOS ökar den administrativa bördan för offentligt ägda flygplatser och medför därtill en viss regulatorisk risk, eftersom det numera även finns en sanktionsavgift kopplad till en överträdelse.

LOS tillämpas parallellt med det statsstödsrättsliga regelverket och ett undantag enligt statsstödsreglerna, exempelvis GBER, utesluter inte att LOS tillämpas.

Då LOS är en svensk reglering, utan koppling till EU-rätten, finns det enligt min bedömning inget hinder från att undanta flygplatser från LOS tillämplighet om lagstiftaren skulle bedöma att så vore lämpligt. Utifrån mitt perspektiv bedömer jag att LOS kan innebära en komplicerande och betungande faktor för de offentligt ägda flygplatserna. Jag bedömer att det finns skäl till att mildra förutsättningarna för flygplatserna och anser att ett undantag bör införas vad gäller tillämpningsområdet och flygplatser.

7.3 Ekonomiska konsekvenser av förslagen i detta kapitel

Tabell 7.1 Bedömning av förslagens kostnadskonsekvenser

Avser förslag i detta kapitel

Avsnitt	Förslag	Kostnads-uppskattning
7.2	Undantag från lagen om offentlig säljverksamhet	1 Mkr*

Källa: Egen bearbetning. Not. * innebär att åtgärden i huvudsak är av engångskaraktär.

Jag väljer att kommentera ovanstående tabell i några avseenden. Där jag markerat med * bedömer jag att kostnaderna i huvudsak är att se som engångskostnader. Kostnaderna som redovisas ovan är av olika karaktär, det handlar om såväl förvaltnings- som utvecklingskostnader. Kostnaderna ska inte ses som en exakt kostnadsuppskattning, utan bör ses som en indikation på en kostnadsnivå.

Jag bedömer att förberedelsearbetet för att åstadkomma ett undantag från lagen om offentlig säljverksamhet för flygplatser (7.2) är av en mindre omfattning.

8 Styrmedel och nationellt basutbud av flygplatser

8.1 Styrmedel som staten kan använda

Min bedömning

Staten har ett smörgåsbord av olika styrmedel som kan nyttjas beroende på vad man vill uppnå och vad som är effektivt och ändamålsenligt. När det gäller flygplatser kan jag konstatera att staten redan i dag tillämpar flera styrmedel så som författning, ägande, finansiella stöd, upphandling av flyglinjer med allmän trafikplikt m.m.

Dessa möjligheter bör fortsatt användas på ett klokt sätt. Jag ser möjligheter för staten att både nyttja befintliga som att utveckla nya styrmedel för att på ett mer effektivt och ändamålsenligt sätt uppnå väsentliga syften utifrån framför allt försvars-, transport-, miljö- och klimatpolitiken.

8.1.1 Översiktlig introduktion till olika styrmedel

Staten och det offentliga har flera styrmedel som är möjliga att ta i anspråk för att påverka såväl statens som andra aktörers agerande i en riktning som är gynnsam för uppfyllandet av specifika politiska mål, som till exempel transport-, försvars-, miljö- och klimatpolitiska mål. Dessa verktyg kan gälla för såväl privatpersoner, som företag och organisationer och olika delar av den offentliga sektorn. Rätt använt kan styrmedel få berörda aktörer att agera på ett gynnsamt sätt i förhållande till den politiska målbilden. Staten har flera möjliga styrmedel att använda i sin samlade verktygslåda. Precis som i skrivelsen ”Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet – För tillgänglig-

het och beredskap" (Ds 2023:3) väljer jag att utgå från Trafikanalys rapport kring ABC om styrmedel (PM 2023:4) i mina resonemang.

Trafikanalys har i sin rapport ett fokus främst på styrmedel som riktas mot aktörer utanför den offentliga sektorn, men styrmedlen kan även riktas mot andra offentliga organisationer. I rapporten definierar Trafikanalys styrmedel som "de verktyg som det offentliga kan ta i anspråk för att påverka olika aktörers agerande i en riktning som är gynnsam för uppfyllande av specifika politiska mål.

Den styrning som sker på riksdags- och regeringsnivå är av mer övergripande karaktär och innebär exempelvis hur den offentliga verksamheten på transportområdet ska organiseras. Det kan exempelvis handla om vilka verksamheter som ska bedrivas i offentlig regi, vilka som ska upphandlas eller vilka verksamheter som ska privatiseras eller bedrivas på en avreglerad marknad.

När det gäller andra styrmedel som staten har till förfogande för att påverka aktörer i transportsystemet kan de enligt Trafikanalys delas in i juridiska styrmedel, ekonomiska styrmedel, informativa styrmedel, nudging, samhälls-, infrastruktur- och trafikplanering, förhandlingar och överenskommelser, offentlig upphandling och forskning och innovation.

8.1.2 Statliga styrmedel som kan påverka flygplatsutbudet

Staten har möjlighet att nyttja flera olika styrmedel för att bidra till uppfyllelse av de försvars-, transport-, miljö- och klimatpolitiska målen.

Några exempel på styrmedel inom området är det nationella basutbudet av flygplatser, flygplatsverksamhet i statligt ägande (Swedavia AB), beslut om allmän trafikplikt och offentlig upphandling av flygtrafik, statliga bidrag för att stödja verksamheten vid icke statliga flygplatser, överenskommelser med flygplatshållare om att ingå i ett nät av beredskapsflygplatser, beslut om ekonomiska ramar och förutsättningar för den långsiktiga nationella planen för transportsystemet samt beslut om instruktioner och regleringsbrev för myndigheter inklusive årlig finansiering av verksamheten. Här kan även nämnas beslut om olika författningar på såväl EU-nivå som nationellt.

Jag kan konstatera att staten har en arsenal av möjliga styrmedel och åtgärder som kan vidtas för att uppnå politiska mål inom exempelvis transport-, försvars-, miljö- och klimatpolitiken. Detta smörgås-

bord av styrmedel kan nyttjas beroende på vad man vill uppnå och vad som bedöms som mest effektivt och ändamålsenligt. Min grundinställning är att alla styrmedel bör prövas, men där man bör inrikta sig på styrmedel som på ett effektivt och ändamålsenligt sätt bidrar till önskad måluppfyllelse. Dessa möjligheter bör använda på ett klokt sätt. Redan i dag används flera olika typer av styrmedel kopplat till flygplatser, som exempelvis författning, ägande, finansiellt stöd, upphandling av flyglinjer med allmän trafikplikt, utnämningar etcetera. Jag ser möjligheter för staten att både nyttja befintliga som att utveckla nya styrmedel för att på ett mer effektivt och ändamålsenligt sätt uppnå väsentliga syften i framför allt försvars-, transport-, miljö- och klimatpolitiken. Jag kommer i nedanstående avsnitt att gå in mer specifikt på vissa styrmedelsområden och där redogöra för mina analyser och bedömningar.

8.2 Statens styrning av myndigheter, statliga bolag och finansiella förutsättningar

8.2.1 Riksdagens och regeringens styrning

Enligt regeringsformen utgår all offentlig makt i Sverige från folket och den offentliga makten utövas under lagarna. Riksdagen, som är folkets främsta företrädare, är den som stiftar lagar, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. Riksdagen granskar även rikets styrelse och förvaltning. Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen. För rättsskipning finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.

Statliga förvaltningsmyndigheter, som inte är myndigheter under riksdagen, lyder under regeringen. Myndigheterna är självständiga i enskilda ärenden. Ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet ska besluta i ett särskilt fall som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag.

Föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Föreskrifter kan också, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, meddelas av andra myndigheter än regeringen och av kommuner. Bemyndigandet ska framgå av lag eller förordning.

Regeringen styr myndigheter genom instruktioner, särskilda regeringsbeslut och regleringsbrev. De myndighetsspecifika kraven finns i instruktion och regleringsbrev. I instruktionen framgår myndighetens syfte och vilka uppgifter myndigheten har. I regleringsbrevet finns tilldelningen av medel till verksamheten och eventuella villkor för finansieringen. I regleringsbrevet kan även uppdrag ingå till myndigheten. Statligt ägda bolag regleras i huvudsak av aktiebolagslagen (2005:551) på samma sätt som privatägda bolag.

8.2.2 Statens anslags- och lånefinansiering

Statens budget utgör grunden för den finansiella styrningen av statens verksamhet under ett budgetår och består av bland annat inkomster och utgifter i statens budget. Anslag är centralt i statens finansiella styrning och är det vanligaste sättet att finansiera statlig verksamhet. Sammantaget finns det cirka 500 anslag, vilka är uppdelade på 27 utgiftsområden. Anslagets ändamål anger vad medlen får användas till och kan uttryckas med olika detaljeringsgrad.

Bestämmelser kring statens budget och hur statens resurser får användas följer bland annat av författningar som kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform, budgetlag (2011:203) och anslagsförordning (2011:223).

De flesta myndigheterna lämnar senast den 1 mars varje år ett budgetunderlag till regeringen, som underlag för regeringens budgetering för kommande år. Affärsverken lämnar i stället en verksamhetsplan till regeringen. Regeringen lämnar sin proposition (budgetpropositionen, ekonomiska vårpropositionen och om ändringsbudgetar) till riksdagen som underlag för riksdagens beredning och beslut. Det är riksdagen som enligt regeringsformen beslutar om skatter och avgifter till staten samt om statens budget.

Anslag och inkomster får inte användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt. Regeringen är den som förvaltar och förfogar över statens tillgångar, såvida de inte avser riksdagens myndigheter eller i lag har avsatts till särskild förvaltning. Regeringen får dock inte utan riksdagens medgivande ta upp lån eller göra andra ekonomiska åtaganden för staten.

Efter riksdagens ställningstagande delar regeringen in de anslag som anvisats av riksdagen i olika poster. Underindelningen av anslag

i anslagsposter och delposter innebär att regeringen på ett transparent sätt kan styra hur ett anslag ska användas. I regleringsbrevet bestämmer regeringen sedan hur stor del av anslaget som en viss myndighet, till exempel Trafikverket, får använda och regeringen kan ange mer detaljerade villkor kring hur anslagsmedlen får användas.

Anslag kan delas upp i två kategorier efter vad de används till; anslag som i huvudsak är avsedda för förvaltningsändamål och övriga anslag, ofta kallade sakanslag. De senare anslagen används framför allt för att finansiera direkta utgifter för transfereringar och anslagsfinansierade investeringar.

Den formella benämningen på alla anslag är ramanslag. Ramanslaget möjliggör att myndigheter inom vissa ramar får spara delar av anslaget till följande budgetår och ta en anslagskredit i anspråk.

Syftet med anslagssparandet är att främja en god hushållning och använda anslagsmedlen effektivt och syftet med anslagskrediten är att ge möjlighet för myndigheter att hantera oförutsedda händelser inom befintlig verksamhet.

Huvudregeln enligt statens modell för upplåning är att myndigheter ska finansiera sina verksamhetsinvesteringar med lån hos Riksgälden. I vissa fall har regeringen i särskild ordning beslutat om att myndigheter ska finansiera verksamhetsinvesteringar direkt med anslag. Av kapitalförsörjningsförordningen följer hur verksamhetsinvesteringar ska finansieras genom lån och hur eventuella försäljningsinkomster får användas. Låneramen för respektive myndighet framgår av regleringsbrevet. Låneramen anger ett tak för hur stora investeringar i anläggningstillgångar som myndigheten får ha.

Trafikverkets regleringsbrev för budgetåret 2026 innehåller bland annat mål och återrapporteringskrav, organisationsstyrning, uppdrag och villkor för finansiering. När det gäller finansiering och utveckling av statens transportinfrastruktur (ramanslag) disponerar Trafikverket exempelvis anslagsposten forskning och innovation (ap.19.1). Av regleringsbrevet framgår även i vilken omfattning som anslagskredit kan användas för olika anslagsposter, beställningsbemyndiganden samt vilka låneramar som finns för verksamhetsinvesteringar. I regleringsbrevet ingår även beräknad budget för avgiftsbelagd verksamhet, till exempel avseende banavgifter i Trafikverkets fall.

Utdelningar från statliga bolag redovisas kassamässigt mot inkomsttitel det budgetår då betalning mottagits. Förvärv av aktier

eller andelar i ett företag och annat tillskott av kapital finansieras med anslag.

8.2.3 Den statliga ägarpolicyn

Regeringen beslutar om statens ägarpolicy och den tillämpas i bolag med statligt majoritetsägande. Den statliga ägarpolicyn uppdaterades under 2025. I övriga bolag där staten är delägare verkar staten för att ägarpolicyn ska tillämpas i så stor utsträckning som möjligt. Bolag som förvaltas av andra myndigheter än Regeringskansliet ska på motsvarande sätt tillämpa statens ägarpolicy.

Svenska statens bolagsägande motiveras som utgångspunkt av ett nationellt intresse, marknadsspecifikt intresse eller att riksdagen beslutat om samhällsuppdrag som är svårt att hantera utan statligt inflytande. Med nationellt intresse avses att staten har ett behov av eller ser ett värde i att äga bolag med tillgångar av strategiskt intresse, såsom naturtillgångar, infrastruktur eller samhällsfunktioner av särskild betydelse för samhället, totalförsvaret eller försörjningsberedskapen. Med marknadsspecifikt intresse avses att staten äger bolag som är naturliga monopol eller verkar på marknader som karaktäriseras av ett marknadsmisslyckande.

Vissa bolag med statligt ägande har ett av riksdagen beslutat samhällsuppdrag. Det innebär normalt att bolagets verksamhet har som syfte att säkerställa viss samhällsnytta som annars inte skulle erbjudas av marknaden eller vara tillgänglig på ett ändamålsenligt sätt.

Övergripande principer, som också ska vara vägledande för regeringens förvaltning av bolagen är att bolag med statligt ägande agerar affärsmässigt, har en god bolagsstyrning, genererar hållbart värdeskapande, har långsiktiga ambitioner och god omställningsförmåga, präglas av säkerhetsmedvetenhet och bidrar till landets beredskap för kris och krig, betalar rimliga och väl avvägda ersättningar samt agerar transparent i förhållande till sina intressenter. Dessa principer innebär bland annat följande:

- Bolaget ska generera marknadsmässig avkastning, i den mån inte något annat följer av riksdagsbeslut. Affärsmässighet är en förutsättning för bolaget, som ska eftersträva en lönsamhet och avkastningsnivå som ökar aktieägarvärdet. I bolag med statligt ägande är de ekonomiska målen en bärande del av de strategiska målen

för ett hållbart värdeskapande och syftar till att säkerställa värdeskapande, uppnå kapitaleffektivitet, hålla bolagens finansiella risk på en rimlig nivå, tillförsäkra ägaren en marknadsmässig avkastning och på ett strukturerat sätt mäta, följa upp och utvärdera bolagens lönsamhet, effektivitet och risknivå.

- Bolagets styrelse ansvarar för att upprätthålla en god bolagsstyrning i enlighet med aktiebolagslagen, svensk kod för bolagsstyrning och statens ägarpolicy.
- Ett hållbart värdeskapande ska genomsyra bolagets affärsmodell, strategi och bolagsstyrning. Bolaget ska beakta internationella överenskommelser, principer och riktlinjer om miljö- och klimathänsyn, mänskliga rättigheter, arbetsvillkor, anti-korruption och affärsetik som är relevanta för bolagets verksamhet.
- Bolagets styrelse och ledning ska säkerställa att bolaget har den kompetens, innovationskraft och förändringsförmåga som gör bolaget relevant, effektivt och livskraftigt såväl i dag som i framtiden.
- Bolaget ska bidra till att på marknadsmässiga villkor effektivt stärka det svenska totalförsvaret. Bolaget ska verka för att skydda sina tillgångar och sin verksamhet vid fredstida kriser liksom vid höjd beredskap och ytterst krig. Bolaget ska identifiera samhällskritiska delar av verksamheten och analysera behovet av att upprätthålla dessa under störda förhållanden, fredstida kriser, höjd beredskap och ytterst krig. Bolaget ska säkerställa och vidmakthålla en god kontinuitetsplanering. Utifrån bolagets roll i totalförsvaret ska planeringen inkludera krigsplanering och krigsorganisation.

Regeringen förvaltar och förfogar över statens aktier i bolagen med statligt ägande, inom ramen för vad riksdagen beslutat. Riksdagens bemyndigande krävs dock för förvärv av aktier, annan ökning av statens ägarandel, tillskott av kapital, förändringar av bolagsstyrelse, för att minska statens ägarandel i bolag där staten har minst hälften av rösterna eller i de fall då riksdagen beslutat annat för ett visst bolag. Förvärv eller försäljning av aktier ska genomföras affärsmässigt om det inte finns särskilda skäl som talar emot det. För att skilja på statens olika roller som ägare och reglerare är arbetet inom Regeringskansliet fördelat så att ansvaret för förvaltning av bolag respektive ansvaret för reglering finns på olika enheter.

Utgångspunkten för regeringens bolagsstyrning är den svenska bolagsstyrningsmodellen, vilket bland annat innebär att de bolag som ägs av staten styrs associationsrättsligt på samma sätt som privatägda bolag med bolagsstämman som det högsta beslutande organet. Swedavia AB är ett exempel på statligt bolag. Bolag med statligt ägande lyder som under samma lagar och regler som privatägda bolag. Statens ägande av aktiebolag skiljer sig därmed från statlig verksamhet i myndighetsform. I aktiebolagslagen (2005:551) finns en fördelning av ansvar mellan ägare, styrelse och ledning. Ägarnas inflytande utövas genom beslut på bolagsstämman. I bolag där staten har ett bestämmande inflytande eller där verksamheten är reglerad i lag, får dessutom Riksrevisionen utse en eller flera revisorer att delta i revisionen tillsammans med övriga revisorer.

Genom bolagsordningen bestämmer ägarna bolagets verksamhetsföremål, dvs. vilken verksamhet som bolaget ska bedriva, och vissa ramar för bolagets verksamhet. I bolag med statligt majoritetsägande utgår verksamhetsföremålet från riksdagens beslut om bolagets verksamhet. Genom beslut på bolagsstämman kan ägarna ge anvisningar till bolaget. I bolag med statligt ägande används ägaranvisningarna i huvudsak när bolaget har ett samhällsuppdrag beslutat av riksdagen, får anslag, befinner sig i omstrukturering samt vid avregleringar och andra liknande väsentliga förändringar. Om bolaget har ett samhällsuppdrag ska ägaranvisningen specificera hur uppdraget finansieras, redovisas och följs upp. För att kunna utvärdera och följa upp samhällsuppdragen används uppdragsmål.

Förvaltningen av bolagen med statligt ägande ska vara aktiv och skapa förutsättningar för bolagen att kunna agera affärsmässigt, hållbart, föredömligt och att kunna utvecklas. Anställda vid Regeringskansliets förvaltningsorganisation ingår som huvudregel i bolagets styrelse. I bolag med statligt ägande nominerar staten styrelseledamöter utifrån en kompetensbaserad rekryteringsprocess för beslut på bolagsstämman. Vid ägardialog följs bolagens resultat och måluppfyllelse upp, vidare behandlas ägarens förväntningar och andra viktiga frågor som berör bolaget.

8.2.4 Staten som bolagsägare

Statens bolagsportfölj består av 38 aktiebolag. De flesta bolagen är vinstdrivande, men 22 av bolagen har samhällsuppdrag beslutade av riksdagen. Swedavia AB:s samhällsuppdrag följer av bolagets bolagsordning. I bolagsordningen anges att bolaget inom ramen för affärsmässighet ska aktivt medverka i utvecklingen av transportsektorn och bidra till att de av riksdagen beslutade transportpolitiska målen uppnås. Det kanske viktigaste samhällsuppdraget är dock förbudet mot nedläggning och överlåtelse av det nationella basutbudet av flygplatser. Bolaget får inte utan regeringens godkännande lägga ned eller överlåta någon av de flygplatser som ingår i det av regeringen vid var tid genom beslut fastställda nationella basutbudet av flygplatser.

8.3 Statens rådighet över flygplatssystemet

Bedömning

Jag bedömer att det finns stora utmaningar inom luftfarten och för flygplatssystemet, vilket kan riskera nationella intressen. Luftfarten och flygplatserna har under de senaste åren haft stora ekonomiska utmaningar, bland annat till följd av en betydande nedgång i inrikes flygtrafik. Såväl i ett tillgänglighets- som totalförsvarsperspektiv är många flygplatser att se som kritisk infrastruktur och där staten har ett stort intresse av att säkerställa en fungerande flygplatsfunktion. Jag bedömer, i rådande geopolitiska situation och med de ekonomiska utmaningar som finns i luftfarts- och flygplatssystemet, att det finns behov av en ökad statlig rådighet och kontroll över flygplatssystemet.

Staten har i dag flera verktyg i sin verktygslåda som jag bedömer kommer att vara viktiga även för framtiden, exempelvis styrmedel så som statligt ägande av flygplatser, statliga bidrag till flygplatser som drivs med driftunderskott, överenskommelser kring beredskapsflygplatser och beslut om allmän trafikplikt och upphandling av flygtrafik. Jag bedömer att vissa av dessa verktyg behöver vidareutvecklas, samtidigt som nya verktyg behöver introduceras och börja tillämpas. Jag kommer nedan att återkomma till de behov av

förändringar som jag ser för att stödja en ökad statlig rådighet över flygplatssystemet och de mer detaljerade skälen för dessa.

I dagsläget har svenska staten genom Fortifikationsverket, Försvarsmakten och Swedavia AB samt Luftfartsverket full rådighet över ett femtontal flygplatser. Därtill har staten genom olika former av stödsystem bidragit med att säkerställa andra flygplatser i huvudsak under kommunalt ägande. Staten har även använt andra styrmedel för att åstadkomma vissa funktioner eller mål, till exempel upphandling av flyglinjer med allmän trafikplikt, tecknande av överenskommelser om beredskapsflygplatser m.m. Staten har således en viss nivå av rådighet redan i dag.

Trots det ser jag behov av en ökad statlig rådighet över de svenska flygplatserna. Det handlar i grunden om att säkerställa tillgängligheten i hela landet. För det första har Sverige ett stort beroende av fungerande flygplatser och flygtransporter för medborgare och näringsliv i vardagen. För det andra behöver Sverige säkerställa tillgängligheten till flygplatser för nationell säkerhet, beredskap och totalförsvarets behov i föränderlig omvärld. För det tredje behöver luftfarts- och flygplatssystemet tillräckliga ekonomiska muskler och uthållighet för att kunna ställa om till fossilfrihet och med minskade klimatavtryck.

När det gäller tillgängligheten för medborgare och näringsliv i hela landet så kan jag konstatera att Sverige är sammanvävd med andra regioner över hela världen, som en del av den globala ekonomin. I den svenska vardagen sker handel med varor och tjänster, kapitalinvesteringar genomförs, arbetstillfällen skapas, forskningssamarbeten utvecklas för att nämna några exempel. Mänskliga möten sker i vardagen, såväl i arbetet som på fritiden.

Luftfarten möjliggör snabba transporter som överbryggar långa fysiska avstånd inom Sverige och till utlandet. Flyget bidrar därigenom till nationell och internationell tillgänglighet. Det bör enligt min mening vara möjligt att på riktigt bo, arbeta och verka i hela landet. Utan flyglinjer som erbjuder korta res- och transporttider, tillräcklig kapacitet och rimliga priser kommer det helt enkelt att bli svårt att leva och verka i de delar av Sverige som saknar rimliga alternativ till flyget.

För flera regioner, främst i landets södra del, finns det bredvid bilen goda rese- och transportalternativ med frekventa och snabba interregionala buss- och tågförbindelser. I andra delar av landet, främst de

norra delarna av Sverige, erbjuder inte de alternativa transportsätten tillräckligt attraktiva res- och transporttider för att kunna hålla ihop Sverige.

De statliga och icke-statliga trafikflygplatserna och deras flygtrafik, inklusive det samhällsviktiga flyget, är lösningen på behovet av interregional och internationell tillgänglighet för stora delar av landets medborgare och näringsliv.

För att säkerställa en god tillgänglighet i Sverige och en god beredskap för att ta emot samhällsviktig luftfart dygnet runt alla dagar i veckan behöver staten skapa sig en ökad rådighet över flygplatssystemet.

De samhällsviktiga transporterna har en avgörande betydelse när samhället utsätts för olika påfrestningar. De geopolitiska spänningarna och den situation som Europa befinner sig i innebär ökade risker och hot mot transportsystemets funktionalitet. Transportsystemet inklusive infrastrukturen behöver bli bättre rustat att hantera oväntade händelser eller samhällsbelastningar. Det måste helt enkelt finnas en tillgänglighet för totalförsvaret. Det handlar om att flygplatssystemet kan möta de behov som finns i fredstid, vid större samhällsstörningar, vid situationer liknande höjd beredskap och krig, men där regeringen inte fattat de formella besluten som gör att vi befinner oss i ett nytt skede. Och blir situationen värre, så behöver flygplatssystemet även vara rustat i situationer av höjd beredskap och krig. Jag ser därför behov av en ökad statlig rådighet och att staten agerar i frågor med större framförhållning.

För att klara av omställningen till en fossilfri luftfart och flygplatssystem krävs ekonomiska resurser för att möjliggöra investeringar och satsningar på exempelvis ny teknik. Även om flygplatssystemet har kommit relativt långt i Sverige, krävs enligt min bedömning en ekonomisk uthållighet för att klara av att genomföra nödvändiga åtgärder i syfte att ställa om luftfarten och flygplatssystemet. Det betyder att den statliga rådigheten även har betydelse i ett miljö- och klimatperspektiv.

Jag återkommer i kommande avsnitt med flera förslag som enligt min mening kommer att bidra till en ökad statlig rådighet.

8.4 Det nationella utbudet av flygplatser

Min bedömning

Jag kan konstatera att riksdagen engagerat sig i frågan om det nationella basutbudet av flygplatser genom sitt tillkännagivande. Även om nuvarande regering anser att inga åtgärder behöver vidtas och till riksdagen meddelat att tillkännagivandet är slutbehandlat, är min bedömning att riksdagens tillkännagivande fortfarande gäller. Det innebär att eventuella förändringar avseende det nationella basutbudet av flygplatser behöver godkännas av riksdagen.

Jag gör bedömningen att det finns ett behov av ett styrmedel som ger ramar för flygplatssystemet även framgent. Jag anser dock att det finns skäl att ändra såväl begrepp som syfte med detta. Begreppet bör fånga både statliga som icke-statliga flygplatser, transport- och försvarspolitiska perspektiv samt interregional och internationell tillgänglighet.

För att skapa tydligare förutsättningar samt mer långsiktiga och stabila ramar avseende statens syn på utbud av flygplatser bör denna fråga enligt min uppfattning regleras i lag, där regeringen ges mandat att besluta om vilka flygplatser som ska omfattas mer i detalj.

Mitt förslag

Jag föreslår att det nationella basutbudet av flygplatser utgår och att det i stället införs ett nationellt flygplatsutbud, som består av svenska flygplatser med en eller flera instrumentbanor och som används för civil trafik eller delad användning för civilt och militärt bruk. Syftet är att säkerställa att det finns ett nätverk av flygplatser som ska utgöra grunden i ett effektivt och långsiktigt hållbart flygtransportsystem.

Det statliga flygplatsutbudet ska utgöra stommen i ett effektivt och långsiktigt hållbart flygtransportsystem utifrån ett transport- och försvarspolitiskt perspektiv. Det statliga flygplatsutbudet ska säkerställa en grundläggande interregional och internationell tillgänglighet i hela landet. Det statliga flygplatsutbudet får endast omfatta flygplatser som ingår i det nationella flygplatsutbudet och

som ägs av staten eller ett statligt bolag. Jag föreslår att ramarna för detta regleras i lag.

8.4.1 Regeringens beslut avseende det nationella basutbudet

I propositionen Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt (prop. 2008/09:35) gjorde den dåvarande regeringen bedömningen att staten bör ansvara för att tillhandahålla ett nationellt basutbud av flygplatser för att säkerställa en god interregional och internationell tillgänglighet. Regeringen menade att åtminstone följande flygplatser borde ingå i detta utbud: Göteborg Landvetter, Kiruna, Luleå, Malmö, Ronneby, Stockholm Arlanda, Stockholm Bromma, Umeå, Visby och Åre Östersund.

Den 19 mars 2009 beslutade regeringen att fastställa det nationella basutbudet av 10 flygplatser (N2009/2391), i enlighet med de flygplatser som angavs i propositionen. Syftet med det nationella basutbudet är att dessa flygplatser ska utgöra stommen i ett effektivt och långsiktigt hållbart flygtransportsystem och säkerställa en grundläggande interregional tillgänglighet i hela landet. Det nationella basutbudet är oförändrat och det är samma tio flygplatser som i dag ingår i detta.

Swedavia AB bildades 2010 och har sedan dess hand om de statliga flygplatser som ingår i det nationella basutbudet. Bolag med statligt ägande styrs i första hand av aktiebolagslagen (2005:551). Swedavias styrelse ska fatta beslut på affärsmässiga grunder och inom ramen för de avkastningskrav som ägaren ställer. Swedavia får emellertid enligt 10 § i sin bolagsordning inte utan regeringens godkännande lägga ned eller överlåta någon av de flygplatser som ingår i det nationella basutbud av flygplatser som vid var tid har fastställts av regeringen. Bestämmelsen i 10 § får heller inte ändras utan att regeringen har lämnat tillstånd till det.

Det nationella basutbudet utgör stommen i ett effektivt och långsiktigt hållbart flygtransportsystem och för att säkerställa en grundläggande interregional tillgänglighet i hela landet. Swedavias uppdrag att förvalta och utveckla det nationella basutbudet ger ett sammanhållet nätverk som redovisas som en enhet där de ingående flygplatserna bidrar till helheten. Basutbudet fyller även en viktig funktion ur ett totalförsvarsperspektiv och Försvarsmaktens behov var en viktig

orsak till att luftfartslagen (2010:500) ändrades så att Luftfartsverket sedan 2014 har ensamrätt att utföra flygtrafikledningstjänster vid flygplatser som ägs eller drivs av staten eller av en juridisk person där staten har ett bestämmande inflytande.

8.4.2 Regeringens rådighet över nya ställningstaganden

Man skulle kunna hävda att regeringens rådighet kring det nationella basutbudet delvis har ändrats över tid. I samband med regeringens proposition 2008/09:35 Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt informerades riksdagen av regeringen om att staten på sikt bör ansvara för att tillhandahålla ett nationellt basutbud av flygplatser. I trafikutskottets betänkande 2008/09 TU ställde sig utskottet positivt till regeringens redovisning om att staten på sikt ska tillhandahålla ett nationellt basutbud av flygplatser där åtminstone Göteborg Landvetter, Kiruna, Luleå, Malmö, Ronneby, Stockholm Arlanda, Stockholm Bromma, Umeå, Visby och Åre Östersund bör ingå. Enligt propositionen ankom det på regeringen att fatta det formella beslutet om en flygplats ska ingå i det nationella basutbudet eller inte. Genom denna beslutsformulering, som riksdagen ställde sig bakom, uppstod en så kallad ”mjuk bindning” i frågan med riksdagen. Riksdagen accepterade, genom att inte besluta på annat sätt, att det är regeringen som ska fastställa vilka flygplatser som ska ingå i det nationella basutbudet.

Regeringen redogjorde också i proposition 2009/10:16 Ändrad verksamhetsform för flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket för de förändrade formerna för styrning och kontroll som en bolagisering skulle leda till. I propositionen synliggjordes att beslutsfattandet avseende investeringsvolymer och strukturförändringar av verksamheten skulle överföras från riksdag och regering till bolaget, med beaktande av regeringens ägarinflytande vilket främst skulle utövas i samband med bolagsstämman.

Vid flera tillfällen har dock riksdagen uttryckt sin åsikt om Arlanda och Bromma flygplatser respektive det nationella basutbudet i form av tillkännagivanden till regeringen.

Det finns enligt Konstitutionsutskottet inte någon författningsreglering när det gäller tillkännagivanden och deras innebörd. Utrymmet för ett tillkännagivande begränsas dock av skilda bestämmelser

i regeringsformen. Ett tillkännagivande från riksdagen är inte rättsligt bindande för regeringen även om utgångspunkten är att regeringen tillgodoser ett tillkännagivande. Konstitutionsutskottet har vid olika tillfällen gjord vägledande uttalanden om tillkännagivandens utformning och hanteringen av dem.

Tabell 8.1 Riksdagens tillkännagivande till regeringen avseende Arlanda och Bromma flygplatser samt det nationella basutbudet

TU-betänkande	Riksdags-skrivelse	Innehåll	Skrivelse till riksdagen
2014/15:TU1 Utgiftsområde 22 Kommunikationer	2014/15:86	Förhandlingsperson för avveckling av citynära flygplatser bör inte tillsättas.	2016/17:75
2014/15:TU7	2014/15:144	Bromma flygplats ska inte läggas ned. Bromma flygplats är en infrastruktur-lösning som berör Sverige.	2015/16:75
2015/16:TU14 Luftfartsfrågor	2015/16:226	Bör verka för en fortsatt utveckling av Bromma flygplats.	2022/23:75
2020/21:TU4 – Luftfartsfrågor	2020/21:334	Bromma flygplats ska fortsätta vara en modern flygplats och ett beslut om framtiden för Bromma flygplats bör tidigast tas när flyget återhämtat sig och tillförlitliga prognoser avseende flygets utveckling kan göras.	2023/24:75
2020/21:TU4 – Infrastrukturfrågor	2020/21:334	Regeringen bör få i uppdrag att ta fram en plan för utveckling och utökning av Arlanda flygplats inklusive miljötillstånd för att säkra tillräcklig flygkapacitet i Stockholmsområdet baserat på tillförlit-liga prognoser. Regeringen bör åter-komma senast i december 2021 med en plan för Arlandas utveckling.	2023/24:75
2021/22:T4 Det nationella basut-budet av flygplatser	2021/22:81	Riksdagens godkännande bör hämtas in innan ändringar genomförs i det nationella basutbudet av flygplatser.	2022/23:75

Källa: Egen bearbetning.

Tillkännagivande i Trafikutskottets betänkande 2014/15:TU1

Riksdagen biföll den 18 december 2014 trafikutskottets förslag till riksdagsbeslut. Utskottets förslag innebar i korthet att riksdagen tillkännager för regeringen att någon förhandlingsperson för avveckling av citynära flygplatser inte bör tillsättas. Utskottet påpekar bland

annat att Bromma flygplats har stor betydelse för tillgängligheten inom transportsystemet i hela Sverige.

Bakgrunden till detta var budgetpropositionen för 2015 där det angavs att en statlig förhandlingsperson kommer att utses för att samordna kontakter med kommuner som kan bygga fler bostäder på citynära flygplatsmark. Regeringens aviserade intention ansågs av utskottet som mycket olämplig och att det innebar en politisk signal som i sin tur skulle framkalla en osäkerhet om flygplatsens framtid och som skulle kunna påverka näringslivet negativt och även få återverkningar på till exempel människors val av bostads- eller arbetsort.

Regeringen beslutade i december 2015 att ändra uppdraget till den samordnare för Bromma flygplats som tillsattes ett år tidigare. Uppdraget begränsades genom beslutet till att enbart omfatta att pröva förutsättningarna för att utveckla flygkapaciteten och öka möjligheterna till bostadsbebyggelse i Stockholmsregionen. Därtill tidigarelades tidpunkten för samordnarens slutredovisning. Den 18 augusti 2016 beslutade regeringen att lägga riksdagsskrivelsen till handlingarna.

Trafikutskottets betänkande 2014/15:TU7

Trafikutskottets förslag i korthet innebar att riksdagen tillkännager för regeringen att den tydligt bör ta ställning och agera för att Bromma flygplats inte ska läggas ned. Riksdagen bifaller därmed helt eller delvis motionsförslag om detta. Utskottet framhåller att Bromma flygplats innebär en viktig lösning för goda flygförbindelser och understryker att Bromma flygplats inte bara är en fråga för Stockholm utan en infrastrukturlösning som i allra högsta grad berör Sverige. Riksdagen biföll utskottets förslag till riksdagsbeslut den 25 mars 2015.

I skrivelsen 2015/16:75 redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen redogör regeringen för frågan om förhandlingsperson för avveckling av citynära flygplatser. Regeringen beslutade att ändra uppdraget för samordnaren samt slutredovisningstiden tidigarelades. Med hänsyn till detta och det regeringen anger i skrivelsen kring negativa tillkännagivanden och regeringens utrymme att redovisa en viss fråga meddelade regeringen att man avser att lägga riksdagsskrivelsen till handlingarn.

Tillkännagivande i Trafikutskottets betänkande 2015/16:TU14

Trafikutskottets förslag i korthet innebar att riksdagen tillkännager för regeringen att den bör verka för en fortsatt utveckling av Bromma flygplats. Utskottet understryker betydelsen av Bromma flygplats och att den är viktig för tillgängligheten i både Stockholmsregionen och övriga landet. Riksdagen biföll utskottets förslag till riksdagsbeslut den 11 maj 2016.

I budgetpropositionen för 2023 redogör regeringen för vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av tillkännagivandet. I propositionen konstaterar regeringen att Bromma flygplats har stor betydelse för tillgängligheten för såväl Stockholmsregionen som för övriga landet, vilket betyder att flygplatsen är viktig för till exempel näringslivet och företagandet och att Bromma flygplats därför ska bevaras. Regeringen anförde i propositionen att den inte avsåg att vidta någon ytterligare åtgärd med anledning av tillkännagivandet och att tillkännagivandet därmed är slutbehandlad.

Tillkännagivande i Trafikutskottets betänkande 2020/21:TU14

Trafikutskottets förslag var att riksdagen gör ett tillkännagivande till regeringen om framtiden för Bromma och Arlanda flygplats. Bromma flygplats ska enligt utskottet fortsatt vara en modern flygplats och ett beslut om framtiden för Bromma flygplats bör tidigast tas när flyget återhämtat sig och tillförlitliga prognoser avseende flygets utveckling kan göras. Utskottet anförde vidare att regeringen bör få i uppdrag 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 och att regeringen bör återkomma senast i december 2021 med en plan för Arlandas utveckling. Den 2 juni 2021 biföll riksdagen utskottets förslag till riksdagsbeslut.

I budgetpropositionen för 2024 konstaterade regeringen att den inte avser att vidta någon ytterligare åtgärd med anledning av tillkännagivandet och att det därmed är slutbehandlat. I skrivelsen 2023/24:75 till riksdagen redogjorde regeringen bland annat för de olika utredningar som tillsatts, redovisats och remissbehandlats.

Tillkännagivande i Trafikutskottets betänkande 2021/22:TU4

Den 25 november 2021 lade Trafikutskottet fram ett betänkande. I betänkandet föreslog utskottet med stöd av sin initiativrätt enligt 9 kap. 16 § riksdagsordningen att riksdagen riktar ett tillkännagivande till regeringen om att riksdagens godkännande bör hämtas in innan ändringar genomförs i det nationella basutbudet av flygplatser.

Trafikutskottet beslutade den 19 oktober 2021 att ge konstitutionsutskottet möjlighet att yttra sig över de konstitutionella aspekterna av ett föreslaget utskottsinitiativ om ett tillkännagivande till regeringen som rör det nationella basutbudet av flygplatser. Det föreslagna initiativet inom trafikutskottet avsåg ett tillkännagivande till regeringen om att ändringar i det nationella basutbudet av flygplatser inte bör få genomföras utan riksdagens godkännande.

Konstitutionsutskottet såg inget hinder för ett tillkännagivande som rör riksdagens inflytande vid framtida ändringar i det nationella basutbudet av flygplatser.

Konstitutionsutskottet konstaterade att riksdagens tillkännagivanden till regeringen inte är reglerad i någon författning utan bygger på konstitutionell praxis. Tillkännagivanden är heller inte rättsligt bindande. Samtidigt innebär skilda bestämmelser i regeringsformen att det finns vissa formella begränsningar för vad som kan tas upp i tillkännagivanden. När det gäller det aktuella ärendet konstaterar Konstitutionsutskottet att det inte rör ett enskilt rättskipnings- eller förvaltningsärende och inte heller en sakfråga som är författningsreglerad. Utskottet noterar att regeringen tidigare har redovisat sin bedömning i sakfrågan i en proposition som har behandlats av riksdagen. I konstitutionellt hänseende såg utskottet mot denna bakgrund inget hinder för ett tillkännagivande som rör riksdagens inflytande vid framtida ändringar i det nationella basutbudet av flygplatser. Med det sagt kan konstitutionsutskottet samtidigt konstatera att tillkännagivandet innebär en förändring av ansvarsfördelningen mellan riksdagen och regeringen i den aktuella sakfrågan. Konstitutionsutskottet tar i yttrandet inte ställning till om den ordning för ändringar i det nationella basutbudet som förordas i förslaget till utskottsinitiativ är lämplig, utan anför att detta är upp till trafikutskottet att bedöma. Därtill noterade utskottet att det föreslagna tillkännagivandet om att ändringar i det nationella basutbudet inte får göras utan riksdagens godkännande till viss del är negativt utformat. Konstitutionsutskottet

har tidigare pekat på svårigheten att definiera negativa tillkännagivanden mer bestämt och att ett tillkännagivande måste kunna slutbehandlas av regeringen. Ett eventuellt tillkännagivande i den aktuella frågan bör enligt konstitutionsutskottet således utformas på ett sätt som ger regeringen möjlighet att inte bara tillgodose utan även avsluta behandlingen av det.

Efter att trafikutskottet hört konstitutionsutskottet valde utskottet att föreslå med stöd av sin initiativrätt att riksdagen riktar ett tillkännagivande till regeringen om att riksdagens godkännande bör hämtas in innan ändringar genomförs i det nationella basutbudet av flygplatser.

Riksdagen biföll trafikutskottets betänkande 2021/22:TU4 den 2 december 2021.

I budgetpropositionen för 2023 anförde regeringen att den anser att Bromma flygplats ska bevaras och regeringen noterade i propositionen det aktuella tillkännagivandet och konstaterade i övrigt att tillkännagivandet inte medförde något ytterligare behov av åtgärder från regeringens sida. Regeringen konstaterade i propositionen och i sin skrivelse till riksdagen att tillkännagivandet är slutbehandlat.

Mina reflektioner och bedömningar avseende riksdagens tillkännagivanden

Jag kan konstatera att riksdagen valt att engagera sig i frågan om det nationella basutbudet av flygplatser. Utifrån riksdagens agerande gör jag, precis som Konstitutionsutskottet, bedömningen att ansvarsförhållandena i denna fråga har förskjutits något i förhållande till den initiala processen och ställningstagandet kring det nationella basutbudet. Även om nuvarande regering inte anser sig se något ytterligare behov av åtgärder, menar jag att riksdagens tillkännagivande fortsatt gäller. Det betyder enligt min bedömning att förändringar vad gäller det nationella basutbudet av flygplatser behöver förankras med riksdagen. I linje med det senaste tillkännagivandet bör således riksdagens godkännande inhämtas innan eventuella ändringar genomförs i det nationella basutbudet av flygplatser, såväl vad gäller innebörden i begreppet som vilka flygplatser som omfattas. Jag ser därför framför mig att frågan om eventuella ändringar av det nationella basutbudet av flygplatser bör behandlas i en proposition som tillställs riksdagen.

8.4.3 Utvärdering av styrmedlet nationellt basutbud av flygplatser

I mitt uppdrag har jag att utvärdera det nationella basutbudets syfte och funktion samt lämna förslag på vilka flygplatser som staten framöver bör ansvara för. I detta avsnitt fokuserar jag på frågan om nationellt basutbud och dess syfte och funktion.

I proposition Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt (2008/09:35) bedömde regeringen att staten bör ansvara för att tillhandahålla ett nationellt basutbud av flygplatser för att säkerställa en god interregional och internationell tillgänglighet och angav tio flygplatser. I regeringens beslut hade syftet dock begränsats något. I beslutet fastställde regeringen ett nationellt basutbud av tio flygplatser. Syftet enligt beslutet var att basutbudet av flygplatser ska utgöra stommen i ett effektivt och långsiktigt hållbart flygtransportsystem och säkerställa en grundläggande interregional tillgänglighet i hela landet. De flygplatser som förvaltades av LFV och som inte ingick i det nationella basutbudet borde enligt regeringen på sikt kunna övertas av regionala och lokala intressen.

Det nationella utbudet av flygplatser och ägande av flygplatser i statlig regi är enligt min mening starka styrmedel. De fördelar jag kan se är att det bidrar till en geografisk tillgänglighet i hela landet, en minsta nivå av samhällsservice, bidrar till en robusthet och redundans i flygplatssystemet och där staten till viss del kan optimera nyttjandet av ett nätverk av flygplatser. Bland de nackdelar som jag kan skönja är att det kan bli kostsamt för staten att upprätthålla ett basutbud, det kan resultera i ett ineffektivt användande om flygplatsutbudet inte anpassas till marknadens efterfrågan, ett statligt utbud är sannolikt mer trögrörligt jämfört med förvaltning i annan regi, kommuner och regioner kan bli mindre benägna att själv ta ansvar för flygplatser när staten garanterar drift vid några flygplatser och där statligt ansvarstagande och ägande kan motverka lokala behov och utvecklingsstrategier.

Vi lever i dag med en mer orolig omvärld och geopolitisk osäkerhet. Totalförsvarsperspektivet har fått en större betydelse, både i generella termer som för mitt uppdrag. Det är en situation som inte rådde då tidigare proposition och regeringsbeslut hanterades. Med hänsyn till rådande situation, där vi behöver ta hänsyn till både ett tillgänglighets- och totalförsvarsperspektiv, bedömer jag att staten behöver

säkerställa en ökad rådighet över det svenska flygplatssystemet. Hur man väljer att se på frågan om ett nationellt basutbud av flygplatser och flygplatser i statlig regi (Swedavia AB) kommer att få en stor betydelse för det svenska flygplatssystemet.

Jag bedömer att styrmedlets avgränsning i dag är för smalt och ser behov av att perspektiven vidgas. I figuren nedan redovisar jag de behov jag ser av att ändra perspektiven avseende utbud av flygplatser.

Figur 8.1 Behov av förändrat perspektiv för det nationella basutbudet av flygplatser



Källa: Egen bearbetning.

Utifrån ett tillgänglighets- och totalförsvarsperspektiv finns det enligt min uppfattning behov av en ökad statlig rådighet. Denna rådighet kan uppnås genom olika typer av styrmedel, bland annat genom ett statligt ägande och drift av flygplatser, stöd till icke statliga flygplatser och rättigheter respektive skyldigheter enligt författning som ger förutsättningar för aktörer inom luftfart- och flygplatssystemet.

När det gäller frågan om nationellt basutbud av flygplatser anser jag att perspektivet är för smalt och begreppet i sig missvisande. Det nationella basutbudet av flygplatser bör enligt min mening fånga såväl statliga som icke statliga flygplatser, där följande begrepp i stället används.

Det nationella flygplatsutbudet omfattar ett statligt respektive icke statligt flygplatsutbud, som har en eller flera instrumentbanor, och som kan användas för både civilt och militärt bruk. Det natio-

nella flygplatsutbudet bör inkludera alla flygplatser som är av betydelse i ett nationellt perspektiv. Jag bedömer att ett fyrtiotal flygplatser berörs av det nationella flygplatsutbudet.

I dagsläget har begreppet en utgångspunkt i transportpolitiken. Jag menar att vi behöver vidga perspektiven och åtminstone inkludera det försvarspolitiska perspektivet (totalförsvar). Det är av vikt att flygplatssystemet har förmåga att möta de behov som finns i alla skeden såsom fredstid, samhällskriser, höjd beredskap och krig.

I propositionen lyfte regeringen fram det interregionala och det internationella perspektivet. I regeringsbeslutet nämns endast det interregionala perspektivet. Jag bedömer att det är viktigt att fånga såväl den interregionala tillgängligheten i Sverige och den internationella tillgängligheten till och från Sverige.

Jag gör bedömningen att även icke-statliga flygplatser bör inkluderas när det gäller att säkerställa ett nätverk av flygplatser som ska utgöra grunden i ett effektivt och långsiktigt hållbart flygtransportsystem. Samtidigt anser jag att staten har ett särskilt ansvar. Det statliga åtagandet bör enligt min mening omfatta ett statligt flygplatsutbud som utgör stommen i detta nätverk och som säkerställer en grundläggande interregional och internationell tillgänglighet i hela landet utifrån ett transport- och försvarspolitiskt perspektiv.

Jag anser att det nationella basutbudet av flygplatser bör utgå och i stället ersättas av ett nationellt flygplatsutbud, som består av svenska flygplatser med en eller flera instrumentbanor som används för civilt och militärt bruk. Syftet är att säkerställa att det finns ett nätverk av flygplatser som ska utgöra grunden i ett effektivt och långsiktigt hållbart flygtransportsystem.

Det statliga flygplatsutbudet bör enligt min mening utgöra stommen i detta system, utifrån ett transport- och försvarspolitiskt perspektiv. Det statliga flygplatsutbudet bör säkerställa en grundläggande interregional och internationell tillgänglighet i hela landet. Det statliga flygplatsutbudet bör endast omfatta flygplatser som ingår i det nationella flygplatsutbudet och som ägs av staten eller ett statligt bolag. Jag anser att detta bör regleras i lag.

8.5 Flygplatsverksamhet i statlig ägo eller regi

Bedömning

Jag bedömer att ett statligt ägande, drift och förvaltning av flygplatser är ett effektivt verktyg för att säkerställa statlig rådighet i flygplatssystemet. I dagsläget bedriver staten flygplatsverksamhet både i bolags- och myndighetsform, där Swedavia AB ansvarar för civila flygplatser i bolagsform och Fortifikationsverket och Försvarsmakten ansvarar för militära flygplatser i myndighetsform. Jag bedömer att båda formerna fungerar effektivt med hänsyn till det uppdrag respektive part har.

Jag kan konstatera att Swedavia AB har haft en utmanande tid, precis som många andra flygplatshållare i såväl Sverige som internationellt. Efter flera år med förlust visar bolaget för andra året i rad ett positivt rörelseresultat. Rörelseresultatet visar på en klar förbättring jämfört med 2024. Årets resultat är fortfarande negativt, men bolaget har närmat sig ett nollresultat. Riktningen är tydlig och positiv, även om bolagets lönsamhet ännu inte är tillräckligt robust. En utmaning för Swedavia, som för många andra flygplatser, är att bolagets intäkter till stor del är rörliga, medan kostnaderna är relativt fasta.

Swedavia AB har under de senaste åren haft en relativt hög investeringsvolym, även om delar av investeringsplanerna pausades under pandemiåren. Samtidigt har bolaget haft flera år av förluster. Det har resulterat i att bolagets skuldsättning har ökat. Jag bedömer att det skulle vara mycket utmanande för Swedavia AB om bolaget skulle ta över flera icke-statliga flygplatser, med svag ekonomi och som under de senaste åren visat på underskott, med nuvarande förutsättningar för finansiering.

Jag bedömer att Swedavia AB bedriver en effektiv och ändamålsenlig verksamhet utifrån de förutsättningar som bolaget har. Jag kan konstatera att flygplatsverksamhet i bolagsform möjliggör en tydlig avgränsning av flygplatsverksamheten i förhållande till ägaren och möjliggör en tydlig uppföljning av verksamheten med de redovisningar som bolaget presenterar. Jag bedömer att den statliga bolagsformen fungerar och kan fungera även framgent.

8.5.1 Fortifikationsverkets och Försvarsmaktens uppdrag och militära flygplatser i statens regi

Fortifikationsverket äger och utvecklar landets försvarsfastigheter. Fortifikationsverkets uppdrag är att bidra till ökad försvarsförmåga och i uppdraget ingår att leverera väl fungerande mark, anläggningar och lokaler för försvarssektorns behov, utveckla fortifikatorisk kompetens, skydds- och anläggningsteknik, för totalförsvaret och bidra till landets försvarsförmåga och samhällsberedskap. Fortifikationsverket äger således fastigheter för de aktiva militära flygplatserna. Fortifikationsverket ansvarar för utveckling, underhåll och investeringar av fastigheterna, medan Försvarsmakten ansvarar för driften av anläggningarna och verksamheten på plats.

Enligt Försvarsmaktens instruktion ska myndigheten för sin grundorganisation i fred hålla följande enheter: flygstaben (Uppsala), Skaraborgs flygflottilj F 7 (Lidköping/Såtenäs), Upplands flygflottilj F 16 (Uppsala), Blekinge flygflottilj (Ronneby/Kallinge), Norrbottens flygflottilj F 21(Luleå), Försvarsmaktens helikopterflottilj (Linköping/Malmen) samt Luftstridsskola (Uppsala). Enligt instruktionen ska dessa enheter även bedriva verksamhet på vissa andra platser.

Jag kan konstatera att vid utveckling av mark, anläggningar och lokaler för Försvarsmaktens behov kan utöver Fortifikationsverket och Försvarsmakten även Försvarets Materielverk (FMV) vara involverad. Jag har inte haft möjlighet att studera detta förhållande djupt inom ramen för denna utredning, men bedömer att ansvarsförhållanden och verksamhet fungerar väl utifrån ett övergripande perspektiv. Jag ser utifrån mitt perspektiv inte skäl att ändra på förutsättningarna. Jag bedömer att denna form fungerar effektivt med hänsyn till myndigheternas uppdrag och vad gäller de militära flygplatserna.

8.5.2 Swedavia AB:s uppdrag och verksamhet

Swedavias uppdrag

Swedavia AB är ett helägt statligt bolag, som förvaltas av Finansdepartementet. Enligt bolagsordningen ska föremålet för bolagets verksamhet vara att, indirekt eller direkt (i) finansiera, äga, förvalta, driva och utveckla flygplatser med därtill hörande byggnader och anlägg-

ningar, (ii) tillhandahålla och utveckla flygplatsoperativa tjänster samt kommersiella tjänster och produkter med anknytning till flygplatsverksamhet såsom bilparkering, upplåtelse av lokaler och fastigheter, marktjänster, reklam, servicetjänster samt konsulttjänster m.m., (iii) äga och förvalta fast egendom, (iv) äga och förvalta aktier och andelar i bolag som bedriver sådan verksamhet som anges i denna bolagsordning samt (v) bedriva därmed förenlig verksamhet. Bolaget ska, inom ramen för affärsmässighet, aktivt medverka i utvecklingen av transportsektorn och bidra till att de av riksdagen beslutade transportpolitiska målen uppnås.

Bolaget får inte utan regeringens godkännande lägga ned eller överlåta någon av de flygplatser som ingår i det av regeringen vid var tid genom beslut fastställda nationella basutbudet av flygplatser. Denna bestämmelse i bolagsordningen får inte ändras utan att regeringen lämnat tillstånd därtill.

Den 19 mars 2009 beslutade regeringen att fastställa det nationella basutbudet av tio flygplatser, vilket omfattar Göteborg Landvetter, Kiruna, Luleå, Malmö, Ronneby, Stockholm Arlanda, Stockholm Bromma, Umeå, Visby och Åre Östersund flygplatser. Syftet med det nationella basutbudet är att utgöra stommen i ett effektivt och långsiktigt hållbart flygtransportsystem och säkerställa en grundläggande interregional tillgänglighet i hela landet.

Swedavia verksamhet

Swedavias verksamhet består av rörelsesegmenten Flygplatsverksamhet och Real estate.

Inom ramen för flygplatsverksamhet äger, driver och utvecklar Swedavia basutbudet av flygplatser. Flygplatsverksamheten delas upp i ”aviation business” respektive ”commercial service”. ”Aviation business” säkerställer flygplatsdrift och driver utvecklingen av flygutbud och tillgänglighet och innehåller tjänster såsom resenärstjänster, start- och landningstjänster, säkerhetskontroll, marktjänster, terminal- och undervägstjänster, assistanstjänster och infrastruktur för marktjänster. I ”commersical services” ingår uthyrning av lokaler för handel, restauranger, kontor, lager och logistik, bilparkering och angöring samt tjänster för resenär m.m.

Flygplatserna delas in i två affärsenheter; ”International airports” respektive ”Regional airports”. I ”International airports” ingår Stockholm Arlanda, Stockholm Bromma, Göteborg Landvetter och Malmö flygplatser. Dessa flygplatser fungerar som internationella nav med stora volymer, komplexa flöden och breda linjenät. Swedavias övriga flygplatser, Kiruna, Luleå, Umeå, Åre Östersund, Visby och Ronneby flygplatser ingår i ”Regional airports”, som framför allt trafikeras av inrikesflyg som kompletteras av viss charter- och reguljär säsongstrafik. Flygplatserna drivs och konsolideras till ett sammanhållet flygplatssystem med gemensamma koncernfunktioner. Transportstyrelsen beslutade i september 2013, efter Swedavia AB:s ansökan, att utse den sammanslutning av flygplatser inom det nationella basutbudet till att utgöra ett flygplatsnät i den mening som avses i lagen (2011:866) om flygplatsavgifter.

Inom ramen för fastighetsverksamheten äger, utvecklar och förvaltar bolaget fastigheter. I fastighetsverksamheten ingår att man äger, utvecklar och förvaltar exploaterbar mark på och omkring Swedavias flygplatser, framtagande av fastighetsutvecklingsprojekt för hotell, kontor, logistik och handel samt att man utvecklar flygplatsernas attraktivitet i takt med att efterfrågan på etableringar vid flygplatserna växer.

Utveckling av Arlanda och Landvetters flygplatser

Swedavia har nyligen fastställt en utvecklingsplan för Arlanda flygplats, som syftar till att styra den fysiska kapacitetsutvecklingen fram till omkring år 2040, då bolaget förväntar sig cirka 35 miljoner passagerare enligt den prognos som ligger till grund för planen.

Enligt Swedavia kommer en genomförd utvecklingsplan att skapa förutsättningar för en operativt effektiv flygplats med rätt kapacitet. Under hösten 2024 startade Swedavia programmet T5 PBI som omfattar en utbyggnad av Terminal 5 med en ny pir, nya uppställningsplatser och ett utbyggt bagagesystem. Utöver detta pågår även anpassningar för att skapa en samlad angöringsprodukt framför Terminal 5 samt en utökad incheckningskapacitet. Behovet av en tredje parallell rullbana bedöms enligt Swedavia att kunna skjutas framåt till omkring år 2060 genom att bolaget vidtar ett antal åtgärder för att öka kapaciteten i befintligt bansystem. Det omfattar bland annat en ansökan

om ändring i miljötillståndet som tillåter en mer flexibel användning av Arlandas parallellbanor, vilket i sin tur skulle möjliggöra en dynamisk slottning där mer rullbanekapacitet tilldelas starter och landningar efter behov. För att kunna erhålla en kapacitet i närheten av den teoretiska bankapaciteten behöver även komplettering ske av infrastrukturen för taxibanor och rullbanor.

En utvecklingsplan kommer att tas fram för Göteborg Landvetter under 2026. Den kommer bland annat att inkludera den järnvägsstation som Trafikverket planerar vid flygplatsen i samband med anläggandet av järnvägssträckan Göteborg-Borås. Järnvägssträckan beräknas vara färdig under slutet av 2030-talet enligt Swedavia. Den senaste trafikprognosen indikerar att nuvarande terminalbyggnad på Landvetter har en kapacitet som räcker fram till omkring 2040, då en utbyggnad bedöms vara nödvändig. De långsiktiga planerna för Landvetter omfattar bland annat en parallell rullbana, men bedöms i nuläget inte behövas förrän efter 2070.

8.5.3 Swedavia AB:s ekonomi och finansiella situation

Ekonomiska mål

Swedavias ekonomiska mål avser avkastning på operativt kapital, kassaflöde dividerat med skulder samt utdelningsandel. För 2025 uppgick utfallet för avkastning på operativt kapital till 1,6 procent (mål 6,0 procent), funds from operation (FFO) / Debt[1] till 7,3 procent (mål ≥ 10 procent) samt utdelningsandel 0 procent (mål 10–50 procent). Utfallet för avkastningsmålet förklaras i huvudsak av ett för lågt rörelseresultat för året och utfallet för FFO/Debt förklaras i huvudsak av ett för lågt FFO.

[1] *Funds from operations (FFO)*: Kassaflöde från den löpande verksamheten före förändringar av rörelsekapital minus 50 procent av räntekostnader för hybridobligationer för rullande 12 månaders period. *Debt*: Räntebärande skulder plus pensionsskuld plus 50 procent av utgående bokfört värde på hybridobligationer per balansdagen. *Funds from operations (FFO)/Debt*: FFO delat med Debt. Nyckeltalet är det kassaflödesbaserade nyckeltal som används som kapitalstrukturmål för koncernen. Måttet visar företagets intjäningsförmåga från den egna verksamheten i förhållande till skuld och indikerar företagets förmåga att betala av sina skulder. Källa: Swedavia AB.

Tidigare kapitaltillskott

Swedavia AB mottog, i enlighet med riksdagens bemyndigande, under 2020 ett kapitaltillskott om 2,5 miljarder kronor mot bakgrund av den nedgång i flygtrafiken som skett under covid-19-pandemin. Vid en efterföljande granskning bedömde regeringen att ett kapitaltillskott om 1,6 miljarder kronor var förenligt med statsstödsreglerna, vilket föranledde Swedavia att återbetala 0,9 miljarder kronor av kapitaltillskottet plus ränta till staten under 2022. Vid en slutlig bedömning beslutade Europeiska kommissionen under 2024 att ett kapitaltillskott om 1,4 miljarder var förenligt med statsstödsreglerna. Swedavia återbetalade därför ytterligare 204 miljoner kronor plus ränta av kapitaltillskottet under 2025.

Swedavias flygplatsnät

Transportstyrelsen beslutade den 2 september 2013 att bifalla Swedavia AB:s ansökan om att utse den sammanslutning av flygplatser som bolaget har inom det nationella basutbudet till att utgöra ett flygplatsnät i den mening som avses i lagen (2011:866) om flygplatsavgifter från och med detta datum.

Swedavias ekonomi utifrån olika perspektiv

Nettoomsättningen för bolaget uppgår till cirka 6,8 miljarder kronor för 2025, vilket innebär en ökning med cirka 400 miljoner kronor (cirka 6 procent) jämfört med året tidigare. Under åren efter pandemin fram till 2024 har nettoomsättningen legat lägre jämfört med 2019. Först under 2024 passerade Swedavia nettoomsättningen för 2019. Swedavias intäkter kan ses som en mix av flygplatsavgifter (aviation business), kommersiella intäkter och intäkter från real estate. Flygplatsavgifterna är volymberoende och följer konjunkturen och efterfrågan i ekonomin. De kommersiella intäkterna kan ses som något mer stabila. För 2025 ökade de kommersiella intäkterna per passagerare. Fastighetsverksamheten är långsiktigt stabil, men är kapitalkrävande.

Rörelseresultatet uppgår till cirka 324 miljoner kronor för 2025 och är en klar förbättring jämfört med resultatet för 2024. För åren

2020–2023 redovisade Swedavia ett negativt rörelseresultat. *Rörelsemarginalen* uppgick till cirka 4,8 procent för 2025. Årets resultat är dock fortsatt svagt, vilket indikerar att finansnetto och avskrivningar tynger resultatet och att lönsamheten ännu inte är tillräckligt robust.

De faktorer som har störst påverkan på resultatet för Swedavia är passagerarvolym, lönekostnader och räntenivå. Generellt sett är bolagets intäkter rörliga, medan kostnaderna är relativt fasta. En procents förändring av passagerarvolymen har en resultateffekt på cirka 45 miljoner kronor för bolaget.

Årets resultat har successivt förbättrats under årens lopp sedan pandemiåren. Trots det visar årets resultat för Swedavia AB fortsatt på ett minusresultat för 2025 (–6 miljoner kronor). 2019 är det senaste året som bolaget redovisat ett positivt resultat för året.

Tabell 8.2 Ekonomiska nyckeltal för Swedavia AB

Perioden 2019–2025

Nyckeltal	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Nettoomsättning	6 235	2 494	2 717	4 846	5 931	6 393	6 801
Rörelseresultat	709	–1 593	–1 385	–783	–318	26	324
Rörelsemarginal (%)	11,4	–63,9	–51,0	–16,2	–5,4	0,4	4,8
Årets resultat	583	–1 282	–1 182	–709	–353	–227	–6
Avkastning operativt kapital (%)	4,6	–7,5	–6,3	–3,3	–1,2	0,3	1,6
Funds fr o m operations/Debt (%)	–	–	4,9	3,8	5,7	5,8	7,3
Utdelning	0	0	0	0	0	0	0

Källa: Swedavia AB.

Avkastning på operativt kapital uppgick för 2025 till 1,6 procent, vilket är lägre än det långsiktiga målet om minst 6 procents avkastning på operativt kapital. Avvikelsen förklaras i huvudsak av ett för lågt rörelseresultat för året.

Under hösten beslutade Swedavias styrelse om ett nytt kapitalstrukturmål, *funds from operation (FFO)/Debt*. Syftet är att det ska ge en tydligare bild av bolagets förmåga att finansiera utvecklingen genom de kassaflöden som verksamheten genererar samt att det ligger i linje med hur kapitalmarknaden och jämförbara europeiska flygplatser bedömer finansiell styrka. FFO/Debt uppgick till 7,3 procent,

vilket är bättre än året tidigare men lägre än det uppsatta målet. Det förklaras i huvudsak av ett för lågt FFO.

Beslut om *utdelning* ska beakta bolagets verksamhet och kapitalstrukturmålet. Mot bakgrund av att passagerarvolymerna och intjäningsförmågan ännu inte återhämtat sig, trots fortsatt passageraruppgång under 2025, att bolaget ännu inte uppnått sina ekonomiska mål samt att bolaget står inför omfattande kapacitetsinvesteringar på Stockholm Arlanda flygplats gör att ingen utdelning lämnas.

Tabell 8.3 Intäktsstruktur på koncernnivå för Swedavia AB

Perioden 2019–2025

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Aviation business	3 914	1 507	1 653	2 995	3 681	4 007	4 288
Kommersiella tjänster	2 294	971	1 051	1 819	2 212	2 341	2 482
Övrigt	28	16	14	32	38	45	32
Nettoomsättning	6 235	2 494	2 717	4 846	5 931	6 393	6 801

Källa: Swedavia AB.

Aviation business är normalt den största intäktskällan för Swedavia AB. För 2025 uppgår Aviation business till 63 procent av nettoomsättningen. Intäkterna från Aviation business utgörs av passagerarrelaterande intäkter, flygplansrelaterade intäkter, externt reglerade avgifter, ground handling samt övriga tilläggstjänster. Dessa intäkter är relaterade till att tillhandahålla infrastruktur riktad mot flygbolag och marktjänstbolag för start och landning. Av intäkterna för Aviation business motsvarar intäkterna för de passagerarrelaterade intäkterna 1 654 miljoner kronor (39 procent), de flygplansrelaterade intäkterna 1 173 miljoner kronor (27 procent) och de externt reglerade avgifterna 1 092 miljoner kronor (25 procent) för 2025.

Intäkterna för *kommersiella tjänster* motsvarar 36 procent av nettoomsättningen för 2025. Intäkterna för kommersiella tjänster utgörs av intäkter för bilparkering och angöring, retail, food & beverage, fastighetsintäkter, reklam och övriga kommersiella produkter. Dessa intäkter är relaterade till tjänster med anknytning till flygplatserna. Av intäkterna för kommersiella tjänster motsvarar intäkterna för bilparkering och angöring 922 miljoner kronor (37 procent), intäkter för retail, food & beverage 855 miljoner kronor (34 procent) och fastighetsintäkter 516 miljoner kronor (21 procent).

Tabell 8.4 Kostnadsstruktur på koncernnivå för Swedavia AB

Perioden 2019–2025

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Externa kostnader	–2 399	–1 932	–1 707	–2 370	–2 943	–2 843	–2 889
Personalkostnader	–2 052	–1 550	–1 484	–1 664	–1 903	–2 097	–2 241
Avskrivningar/nedskrivningar	–1 309	–1 456	–1 382	–1 363	–1 458	–1 571	–1 687
Finansiella kostnader	–127	–138	–131	–182	–296	–370	–389

Källa: Swedavia AB.

Externa kostnader, personalkostnader och avskrivningar och nedskrivningar av materiella och immateriella anläggningstillgångar är de dominerande kostnaderna för Swedavia AB. För 2025 uppgick de externa kostnaderna och personalkostnader till –5 130 miljoner kronor. De ökade kostnaderna jämfört med året tidigare beror främst på ökad bemanning och lönerevision, men även högre kostnader för flygtrafiktjänst och IT. Av- och nedskrivningar uppgick 2025 till –1 687 miljoner kronor, cirka 117 miljoner kronor högre jämfört med 2024.

I tabellen nedan redovisas kostnaderna i förhållande till nettoomsättningen för respektive år. Under flera år har Swedavia AB:s verksamhet bedrivits med förlust. Det framgår även av redovisningen nedan. Vid en jämförelse mellan år 2025 i förhållande till 2019 kan jag konstatera att de externa kostnaderna, avskrivningar och nedskrivningar samt finansiella kostnader har ökat uttryckt i procent av nettoomsättning. För 2025 uppgår de externa kostnaderna till cirka 42 procent av nettoomsättningen. Personalkostnaderna och av- och nedskrivningar uppgår till 33 respektive 25 procent av nettoomsättningen.

Tabell 8.5 Kostnader i förhållande till nettoomsättning

Perioden 2019–2025

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Nettoomsättning	6 235	2 494	2 717	4 846	5 931	6 393	6 801
Externa kostnader	–38 %	–77 %	–63 %	–49 %	–50 %	–44 %	–42 %
Personalkostnader	–33 %	–62 %	–55 %	–34 %	–32 %	–33 %	–33 %
Avskrivningar/nedskrivningar	–21 %	–58 %	–51 %	–28 %	–25 %	–25 %	–25 %
Finansiella kostnader	–2 %	–6 %	–5 %	–4 %	–5 %	–6 %	–6 %

Källa: Egen beräkning.

Drift av flygplatser kännetecknas i hög grad av fasta kostnader i form av infrastruktur, säkerhet, personal och avskrivningar.

Swedavia har under de senaste fem åren genomfört investeringar motsvarande nästan 10 miljarder kronor. Under åren har bolaget till stor del investerat inom ramen för utvecklingsprogrammet för Arlanda flygplats. Bolaget har bland annat investerat i terminalstruktur avseende bryggor och uppställningsplatser vid Arlanda flygplats. För 2025 uppgick investeringarna vid Arlanda flygplats till 65 procent av de totala investeringarna för bolaget på 2,2 miljarder kronor.

Tabell 8.6 Investeringar

Perioden 2021–2025

	2021	2022	2023	2024	2025
Investeringar	1 831	1 814	2 010	1 790	2 231

Källa: Swedavia AB.

Tabell 8.7 Eget kapital och skulder på koncernnivå

Perioden 2019–2025

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Eget kapital	9 440	10 533	11 990	11 084	11 212	10 282	10 651
Varav Hybridobligationer	1 000	1 000	3 500	3 500	4 608	4 500	5 149
Långfristiga skulder	10 506	10 951	10 339	10 700	12 090	12 927	14 600
Kortsiktiga skulder	2 963	3 199	3 382	4 503	3 414	4 998	2 790
Summa eget kapital och skulder	22 952	24 686	25 711	26 288	26 717	28 208	28 041

Källa: Swedavia AB.

Soliditet mätt som eget kapital i förhållande till totala tillgångar (vilket motsvarar summa eget kapital och skulder) har försämrats från 2019 till 2025. Per 31 december 2025 uppgick soliditeten inklusive hybridobligationer till 37 procent att jämföra med 41 procent per 31 december 2019. Om hybridobligationer exkluderas skulle den justerade soliditeten uppgå till 20 procent vid årsskiftet 2025/26 jämfört med 38 procent vid årsskiftet 2019/20. Sammantaget kan jag konstatera att Swedavia AB under årens lopp har ökat sin skuldsättning kopplat till bland annat de investeringar som genomförts.

Tabell 8.8 Finansiella nyckeltal

För perioden 2019–2025

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Genomsnittlig ränta (%)	1,1	1,2	1,3	2,2	2,8	2,8	3,0
Räntebindningstid (år)	3,8	3,3	2,9	4,2	4,1	3,6	3,4
Kapitalbindningstid (år)	5,0	4,2	4,4	3,6	3,7	3,2	3,1

Källa: Swedavia AB.

Under de senaste åren har Swedavia AB:s genomsnittliga ränta successivt ökat (stigande marknadsräntor, ökad kreditrisk, äldre billiga lån har successivt löpt ut och ersatts med dyrare lån). Räntebindningstiden visar hur länge räntan för Swedavia AB är låst. En minskad räntebindningstid kan innebära en ökad finansiell risk i och med att framtida ränteförändringar kan slå igenom snabbare. Den minskade kapitalbindningstiden innebär att Swedavia AB behöver refinansiera en större del av skulden oftare och att Swedavia AB blir mer beroende av kreditmarknadens funktion.

8.5.4 Swedavia AB:s uppdrag och väsentliga samhällsaspekter

Enligt direktivet ska jag analysera Swedavias uppdrag och hur det förhåller sig till väsentliga samhällsaspekter som utveckling av transportsektorn, uppnående av det övergripande transportpolitiska målet och klimatmålet 2045 om nettonollutsläpp av växthusgaser samt eventuella beredskaps- och totalförsvarsaspekter och lämna förslag på hur sådana väsentliga samhällsaspekter på bästa sätt kan tillmötesgås inom ramen för Swedavias affärsmässighet.

Swedavia har ett av riksdagen beslutat samhällsuppdrag att bedriva flygplatsverksamhet vid de tio flygplatser som ingår i det nationella basutbudet av flygplatser. Swedavias uppdrag har betydelse för flera centrala samhällsmål. Genom att äga, driva och utveckla statliga flygplatser bidrar bolaget till tillgänglighet för medborgare och näringsliv i hela landet, samtidigt som man inom bolaget säkerställer drift och verksamhet vid sina flygplatser. Bolaget har samtidigt en viktig roll i luftfartens klimatomställning genom att man har vidtagit åtgärder som stödjer målet om nettonollutsläpp av växthusgaser senast 2045. Bolaget bedriver fossilfri egen flygplatsverksamhet sedan 2020 och

har vidtagit flera andra åtgärder för att minska luftfartens klimatpåverkan. Swedavias flygplatser är dessutom kritisk infrastruktur som är viktig för krisberedskap och totalförsvar. De flesta av bolagets flygplatser ingår i nätet av beredskapsflygplatser. Genom flygplatsverksamheten stödjer bolaget samhällsviktig verksamhet som exempelvis ambulansflyg.

Enligt statens ägarpolicy ska bolag med statligt ägande präglas av säkerhetsmedvetenhet och bidra till landets beredskap för kris och krig. Bolaget ska bidra till att på marknadsmässiga villkor effektivt stärka totalförsvaret. Swedavia har bland annat krigsplacerat alla medarbetare som inte redan är placerade i annan verksamhet. Det innebär att personalen är uppbokad hos Pliktverket för att säkerställa att resurser finns på plats vid alla beredskapsnivåer.

Jag bedömer att Swedavia levererar samhällsnytta inom flera områden. Bolaget spelar en viktig roll när det gäller att bidra till nationell och internationell tillgänglighet inom luftfartssystemet. Bolaget har vidtagit många åtgärder för att förbättra verksamhetens miljö- och klimatprestanda. I flera fall är man ledande i att utveckla flygplatsverksamhet. Jag bedömer att Swedavia på ett flertal olika områden bidrar med väsentliga samhällsaspekter.

8.5.5 Min syn på Swedavia AB och de civila flygplatserna

Jag kan konstatera att Swedavia AB har haft en utmanande tid, precis som många andra flygplatshållare i såväl Sverige som internationellt. Efter flera år med förlust visar bolaget för andra året i rad ett positivt rörelseresultat. Rörelseresultatet visar på en klar förbättring jämfört med det för 2024. Årets resultat är fortfarande negativt, men bolaget har närmat sig ett nollresultat. Riktningen är tydlig och positiv, även om bolagets lönsamhet ännu inte är tillräckligt robust. En utmaning för Swedavia, som för många andra flygplatser, är att bolagets intäkter till stor del är rörliga, medan kostnaderna är relativt fasta.

Swedavias nettoomsättning ligger för andra året i rad över det utfall som bolaget hade år 2019. Av nettoomsättningen på 6,8 miljarder kronor uppgår omsättningen från aviation business till nästan två tredjedelar medan omsättningen från de kommersiella tjänsterna ligger på nästan en tredjedel.

Swedavia AB har under de senaste åren haft en relativt hög investeringsvolym, även om delar av investeringsplanerna pausades under pandemiåren. Samtidigt har bolaget haft flera år av förluster. Det har resulterat i att bolagets skuldsättning har ökat. Jag konstaterar att soliditeten försämrats något under årens lopp, genom att skuldsättningen ökat kopplat till bland annat de investeringar som gjorts.

Jag bedömer att det skulle vara mycket utmanande för Swedavia AB om bolaget skulle ta över flera icke-statliga flygplatser, med svag ekonomi och som under de senaste åren visat på underskott, med nuvarande förutsättningar för finansiering.

Jag anser att Swedavia AB bedriver en effektiv och ändamålsenlig verksamhet utifrån de förutsättningar som bolaget har. Jag kan konstatera att flygplatsverksamhet i bolagsform möjliggör en tydlig avgränsning av flygplatsverksamheten i förhållande till ägaren och möjliggör en tydlig uppföljning av verksamheten med de redovisningar som bolaget presenterar. Jag bedömer att den statliga bolagsformen fungerar och kan fungera även framgent.

8.6 Militära flygplatser

Min bedömning

Jag bedömer med hänsyn till omvärldssituationen och det försämrade säkerhetsläget att Fortifikationsverket och Försvarsmakten bör ta över ansvaret för en ytterligare flygplats, som i dagsläget ägs och drivs av Swedavia AB. Bland fördelarna kan jag bland annat se en ökad rådighet hos Försvarsmaktens, vilket jag bedömer som lämpligt i detta omvärldsläge. Jag anser att en övertagandeprocess bör initieras, lämpligtvis genom att regeringen ger ett uppdrag till berörda myndigheter och Swedavia AB att ta fram ett beslutsunderlag för regeringens ställningstagande i frågan.

Mitt förslag

Jag föreslår att regeringen tar ställning för att ägande och förvaltning av Visby flygplats bör övertas av Fortifikationsverket och Försvarsmakten, där Swedavia fortsatt är ansvarig för den civila

luftfarten. Regeringen bör förankra detta ställningstagande med riksdagen.

Jag föreslår vidare att regeringen ger Fortifikationsverket, Försvarsmakten, Luftfartsverket och Swedavia AB i uppdrag att ta fram ett mer ingående beslutsunderlag till regeringen avseende ett övertagande av Visby flygplats, från Swedavia AB till Fortifikationsverket och Försvarsmakten, där Swedavia AB fortsatt är ansvarig för den civila luftfarten vid flygplatsen.

8.6.1 Militära flygplatser med civilt certifikat

Förändrad omvärldssituation

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har i grunden förändrat och försämrat säkerhetsläget i vår del av världen. Mot bakgrund av detta har totalförsvarsperspektivet blivit allt viktigare. Sveriges medlemskap i Nato innebär förbättrade förutsättningar för ett fördjupat samarbete med de baltiska staterna och Finland, samtidigt som omvärldssituationen innebär att behoven av ett sådant samarbete ökar. Sverige har genom sitt geografiska läge stor betydelse för alliansens möjligheter att försvara Estland, Lettland och Litauen. Regeringen betonar att Gotland är viktigt i detta sammanhang.

Civil trafik och militära flygplatser

Det finns i dagsläget fem militära flygplatser som även har ett nationellt certifikat: Uppsala, Linköping-Malmen, Ronneby, Luleå och Såtenäs flygplatser. Dessa flygplatser är certifierade enligt både regler för militär luftfart (RML) och enligt Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd, serie AGA.

De delar av flygplatsen där verksamheten uteslutande är militär är varken certifierade eller utformade i enlighet med det civila regelverket, utan dessa regleras av Försvarsmaktens egna bestämmelser. Detta gäller även för de delar av militära flygplatser som innehar ett civilt certifikat där infrastrukturen på flygplatsen inte omfattas av det civila certifikatet.

De militära reglerna är utarbetade av den militära flyginspektionen (FLYGI) och beslutade av överbefälhavaren. Den militära flyginspek-

tionen utövar tillsyn över att bestämmelserna i luftfartslagen (2010:500) och de i lagen angivna föreskrifterna följs i fråga om militär luftfart. Tillsyn över militär luftfart omfattar inträdeskontroll, funktionstillsyn, avvecklingskontroll samt analys och hantering av förändringar av det militära luftfartssystemet. Tillsynen utövas med oberoende och självständighet och flygsäkerhetsinspektören är i tillsynsrollen inte underställd överbefälhavaren. Enligt Försvarsmakten motsvarar säkerhetsnivån i de militära reglerna för luftfart (flygplatser) de som återfinns i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd, serie AGA.

Försvarsmakten har själv bestämt att de fem militära flygplatserna ska ha ett civilt certifikat. I dagsläget förekommer regelbunden civil trafik på två av dessa flygplatser; Luleå och Ronneby. Dessa två flygplatser är sådana som tillämpar Transportstyrelsens nationella regelverk och har ett svenskt certifikat utfärdat i enlighet med Transportstyrelsens föreskrifter.

Flygplatser inom exempelvis Swedavia AB, till exempel Göteborg Landvetter och Åre Östersund flygplatser är certifierade enligt de civila EU-bestämmelserna i förordning (EU) nr 139/2014.

Gällande författningar

EU-bestämmelser

Enligt gällande EU-bestämmelser, förordning (EU) 2018/1139, framgår det att nämnda förordning inte ska tillämpas på flygplatser eller delar av flygplatser samt utrustning, personal och organisationer som kontrolleras och drivs av militären (artikel 2.3 b). Av förordningen framgår dock att medlemsstaterna ska säkerställa, utan att det påverkar nationella säkerhets- och försvars krav, att bland annat de flygplatser som enligt artikel 2.3 b inte ska tillämpa EU-rätt ger en nivå i fråga om säkerhet och driftskompatibilitet med civila system som är lika ändamålsenlig som den som följer av tillämpningen av de grundläggande krav som anges i förordningens bilaga VII respektive VIII.

Detta säkerställs i Sverige genom luftfartsförordningens bestämmelser om drifttillstånd och Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2019:18) om godkännande av flygplats. Det finns alltså inget krav på en europeisk certifiering, även om flygplatsen i sig uppfyller kriterierna för att klassificeras som instrumentflygplats

enligt definitionen i förordningen. Det finns å andra sidan inget hinder för de aktuella flygplatserna att ansöka om och erhålla ett EU-certifikat. EU-bestämmelserna är dock, i förhållande till TSFS 2019:18, mycket mer omfattande och detaljerade.

Nationella regler

I luftfartslagen anges i 6 kap. 2 § att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka flygplatser som får användas vid olika slag av luftfart. Enligt 6 kap. 8 § samma lag får en flygplats inte tas i bruk innan den har godkänts från flygsäkerhetssynpunkt och meddelats ett drifttillstånd av den myndighet som regeringen bestämmer.

I 6 kap. 1 § Luftfartsförordningen framgår att det är Transportstyrelsen som meddelar föreskrifter om vilka flygplatser som får användas vid olika slag av luftfart. Det framgår att det är Försvarsmakten som, efter samråd med LFV och Transportstyrelsen, meddelar föreskrifter om eller i ett enskilt fall beslutar om samordningen av militär och civil verksamhet på militära flygplatser som helt eller delvis har upplåtits för civil luftfart. I bestämmelsen framgår särskilt att för den civila verksamheten på militära flygplatser gäller i övrigt bestämmelserna, dvs. utom för samordningen mellan av militär och civil verksamhet på militära flygplatser som helt eller delvis har upplåtits för civil luftfart, i Luftfartsförordningen och de föreskrifter som meddelas med stöd av förordningen.

Av 1 § i TSFS 2019:18 framgår att föreskrifterna ska tillämpas av bland annat de som avser driva en instrumentflygplats och att om man uppfyller förutsättningarna i 3 § i föreskriften utfärdar Transportstyrelsen enligt 4 § ett certifikat för de delar av flygplatsen som omfattas av Transportstyrelsens föreskrifter. Det utfärdade certifikatet omfattar flygplatsens specifikationer för drift, infrastruktur och eventuella undantag från föreskrifterna.

Gällande nationella regler innebär att en flygplats som ska vara instrumentflygplats i Sverige behöver ett drifttillstånd enligt Luftfartslagen och Luftfartsförordningen, som reglerar civil luftfart, och detta behöver då vara ett civilt certifikat. Det är Transportstyrelsen som beslutar om detta samt om vilka regler som ska gälla för flygplatserna med de civila certifikaten.

Motsatsvis innebär då även bestämmelserna att civila certifikat inte behövs för militära flygplatser utan civil trafik och att för militära flygplatser med civil trafik ska det civila certifikatet varken tillämpas på eller användas för de delar av de militära flygplatserna där det inte förekommer någon civil trafik.

8.6.2 Samverkan militär och civil luftfart och behov av förändrade ansvarsförhållanden

Civila flygplatser nyttjas av både civil och militär luftfart. Beroende på flygplats och område kan användningen i ett militärt perspektiv vara mer eller mindre.

En fråga som jag ställer mig är om det försämrade omvärldsläget bör resultera i förändrad ansvarsfördelning mellan exempelvis Fortifikationsverket/Försvarsmakten och Swedavia AB när det gäller de flygplatser som staten äger.

Nu är min bild att samarbetet mellan dessa parter fungerar väl vid de statliga flygplatserna med civil trafik och där Swedavia AB har en uppgift att utföra. Trots det har jag försökt pröva för- och nackdelar med om certifikatet för civila flygplatser, där det finns ett militärt intresse och nyttjandebehov, övergår till Försvarsmaktens ansvar. Jag kan dock konstatera att för instrumentflygplatser krävs ett civilt certifikat för de delar som rör den civila flygtrafiken.

De fördelar jag kan se med ett nationellt certifikat för Försvarsmakten är bland annat att det ger Försvarsmakten en ökad rådighet över utveckling av flygplatsen. Även om Försvarsmakten kan behöva ta hänsyn till civil luftfart, så skulle Fortifikationsverket/Försvarsmakten i större utsträckning äga beslut om förändring och utveckling av flygplatsen. Försvarsmakten får genom en utökad uppgift även ökad rådighet över flygplatsen som skyddsobjekt. Med ett nationellt certifikat får även Försvarsmakten en ökad rådighet över själva flygplatsverksamheten och är då inte beroende av Swedavia eller det civila regelverket på EU-nivå i samma utsträckning.

Bland nackdelarna kan jag konstatera att Fortifikationsverket och Försvarsmakten får ta ett ökat ansvar och behöver anpassa sin organisation och resurser för att hantera detta. Det väl fungerande förhållandet mellan exempelvis Försvarsmakten, Swedavia och Luftfartsverket kan påverkas genom att förutsättningarna ändras. Även om inga större förändringar sker avseende omfattningen av den militära

och civila luftfarten vid en flygplats, kan det av andra stater uppfattas som att man från svensk sida signalerar att flygplatsen har en ökad militär betydelse.

Jag bedömer med hänsyn till omvärldssituationen och det försämrade säkerhetsläget att Fortifikationsverket och Försvarsmakten bör ta över ägaransvaret för en ytterligare flygplats som i dagsläget ägs och drivs av Swedavia AB. En övertagandeprocess bör initieras som resulterar i att Fortifikationsverket och Försvarsmakten tar över ägaransvaret för flygplatsen från Swedavia AB. Swedavia AB bör fortsatt vara ansvarig för driften av den civila delen av flygplatsen. Inom ramen för denna övertagandeprocess bör det prövas mer i detalj hur ansvarsförhållandena bör se ut mellan Fortifikationsverket och Försvarsmakten respektive Swedavia AB. Jag förväntar mig att processen ska resultera i tydliga ansvarsförhållanden avseende exempelvis ägande, kontroll över infrastrukturen, militärt ansvar och ansvar för en civil flygstation på en militär flygplats. En utgångspunkt skulle kunna tas från situationen vid Ronneby flygplats, men det bör en mer djupgående analys få avgöra. Jag bedömer att det är regeringen som bör fatta beslut i ett sådant ärende, när väl underlaget finns på plats, och efter nödvändig förankring med riksdagen.

Enligt Swedavias bolagsordning får bolaget inte utan regeringens godkännande lägga ned eller överlåta någon av de flygplatser som ingår i det av regeringen vid var tid genom beslut fastställda nationella basutbudet av flygplatser. Nu ser jag inte detta som ett traditionellt överlåtande, i och med att Swedavia även framgent bör bedriva verksamhet vid flygplatsen och ta ansvar för civil luftfart, men likväl finns av en övergång till en situation liknande de vid Luleå eller Ronneby flygplatser. Därtill behöver regeringen ta hänsyn till riksdagens tidigare tillkännagivanden avseende det nationella basutbudet, se tidigare avsnitt.

8.7 Möjligheter till externt eller breddat ägande i statliga flygplatser

Min bedömning

Jag ser både för- och nackdelar med ett externt eller breddat ägande av Swedavia AB. Externa delägare kan exempelvis bidra med investeringskapital, kompetens och erfarenheter av att driva flygplatsverksamhet med kommersiella eller regionala inslag. Samtidigt innebär det att staten avhänder sig den fullständiga rådigheten över verksamheten. Jag ser även en risk att målkonflikter kan uppstå mellan ägarna, där övergripande samhälls- och marknadsintressen kan ställas mot krav på lönsamhet och utdelning eller där flera delägare i olika flygplatser har olika målfunktioner och perspektiv som kan vara svåra att förena.

Jag bedömer i dagsläget att det inte finns skäl för staten att vare sig sälja andelar i Swedavia AB eller i enskilda flygplatser i Swedaviakoncernen. Detta förhållningssätt gäller även om staten skulle ta över ansvaret för fler flygplatser.

8.7.1 Resonemang kring externt ägande

Ett externt delägande i statliga flygplatser innebär att staten släpper in andra ägare, att staten som ägare delar på kapital, risker och beslut samtidigt som staten kan få tillgång till kompetens och kapital för investeringar. Staten kan samtidigt behöva balansera flygplatsernas samhällsuppdrag i förhållande till andra intressen och kan behöva vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa kontroll över kritisk infrastruktur.

Det externa delägandet innebär att andra än staten får inflytande över flygplatserna, det kan exempelvis vara privata investerare, kommuner eller regioner eller institutionella aktörer som exempelvis pensionsfonder. Det externa delägandet kan innebära att andra nationella eller internationella aktörer får ett inflytande. Detta påverkas självklart av vilka eventuella begränsningar som förekommer vad gäller exempelvis utländskt ägande och till vilken ägarandel som ett externt delägande skulle kunna uppgå till.

Ett delat ägande och inflytande innebär att staten inte längre har ett 100 procentigt ägande eller kontroll av den i dag statliga flygplatsen eller den samlade statliga flygplatsstrukturen. Beslut i olika frågor kommer i stället att fattas tillsammans med externa delägare genom styrelserepresentation, ägardirektiv och eventuella aktieägaravtal. Det innebär i praktiken att staten behöver förhandla och samarbeta med andra parter, som har andra målfunktioner i sikte, exempelvis lönsamhet framför samhällsnytta.

Externa delägare kan bidra med investeringskapital för att utveckla infrastruktur eller verksamhet, kompetens och erfarenheter från att driva flygplatser, fastighetsutveckling eller andra kommersiella verksamheter. Med extern finansiering minskar statens eventuella behov av att finansiera investeringar via statsbudgeten, samtidigt som det också kan öka möjligheterna för staten att genomföra kapitaltillskott i ett statligt bolag givet att de externa delägarna gör motsvarande satsningar.

Swedavia AB har i dag ett samhällsuppdrag. Bolaget ska enligt sin bolagsordning inom ramen för affärsmässighet aktivt medverka i utvecklingen av transportsektorn och bidra till att de av riksdagen beslutade transportpolitiska målen uppnås. Enligt bolagsordningen får bolaget heller inte utan regeringens godkännande lägga ned eller överlåta någon av de flygplatser som ingår i det av regeringen vid var tid genom beslut fastställda nationella basutbudet av flygplatser. Det samhällsuppdrag och affärslogik som Swedavia i dag har kan få en annan balans med ett externt delägande, vilket skulle kunna påverka hur man exempelvis ser på upprätthållande av tillgänglighet i landet och hur man säkerställer beredskap och räddningstjänst. En extern delägare skulle exempelvis kunna vilja höja flygplatsavgifterna, begränsa omfattningen av flygtrafik som inte är lönsam och efterfråga en högre avkastning. Det kan även finnas ett ökat intresse för lönsamma flygplatser, medan det kan vara svårare att attrahera kapital till mindre flygplatser med svagare ekonomi. Det finns också en risk för att det kan uppstå målkonflikter eller att målkonflikterna blir allvarligare mellan samhällsintressen och krav på lönsamhet respektive utdelning. Det kan uppstå en press på staten att omfördela medel, justera avgifter eller garantera avkastning till delägaren. Det finns en risk att statens helhetsperspektiv kan naggas i kanten och där olönsamma flygplatser kan få det svårare att överleva.

Ett externt delägande innebär en påverkan på styrningen och den juridiska strukturen och ställer ofta krav på aktieägaravtal, regler för minoritetsskydd, uppdelning av ansvar mellan staten och de externa delägarna och modeller för risk- och kostnadsfördelning. Styrningen av bolaget kommer att bli mer komplex än om staten är ensam ägare. Om en stor privat aktör går in i ett nationellt flygplatsbolag krävs sannolikt omfattande avtal för att skydda statens intressen. Risken finns också att staten kan bli mindre flexibel i att hantera en föränderlig värld, exempelvis avseende nya klimatkrav eller ny reglering.

Med externt delägande i form av privata investerare eller institutionella ägare som pensionsfonder och liknande ökar sannolikt kraven på marknadslogik och kommersialisering, även om Swedavia redan i dag har krav på affärsmässighet. Med externt delägande är det inte orimligt att det blir ett än större fokus på kommersiella intäkter, ökad tyngd för kostnadskontroll och effektivisering samt att investeringar i högre utsträckning styrs av krav på avkastning än politisk inriktning. Det kan bidra till att flygplatsverksamheten blir mer effektiv, men kanske på bekostnad av sociala eller regionala hänsyn. Därtill är min bedömning att privata aktörer tenderar att kunna ha en snabbare beslutsprocess när det gäller investeringar och affärsutveckling än vad som normalt gäller statliga ägare eller förvaltning, vilket kan utgöra både för- och nackdelar för ett framtida bolag.

Många flygplatser är att se som kritisk infrastruktur. En minskad statlig kontroll kan innebära risker, till exempel säkerhetsmässiga och politiska risker. Med ett externt delägande, framför allt om det är privata investerare eller institutionella ägare som pensionsfonder, kan staten behöva säkerställa den statliga rådigheten över flygplatserna med hänsyn till nationella säkerhet, kris- och nödsituationer och totalförsvar. Det kan ställa krav på hur stort det externa delägandet får vara och vem som får vara delägare. För detta kan krävas reglering och kontrollmekanismer av olika slag.

Formellt sett så spelar det ingen roll om en minoritetsägare är privat eller offentlig, ägarandelen ger samma rättigheter och makt vid röstning. I praktiken kan det dock ha betydelse då styrning, politik och offentligrättsliga principer kan få betydelse. Olika lagar styr hur offentliga aktörer får agera, de offentliga aktörerna kan ha andra mål än privata ägare, det kan finnas begränsningar i vilka avtal som offentliga aktörer kan ingå och det tar oftast längre tid för offentliga aktörer att fatta beslut jämfört med privata aktörer.

8.7.2 Delägande i ett bolag eller i en enskild flygplats

Delägande i ett bolag

Med delägande i ett statligt bolag kommer fokus ligga mer på systemnivå, det svenska flygplatssystemet, nationell tillgänglighet och korssubventionering av enskilda flygplatser i bolaget – allt beroende på vilka och hur många flygplatser som bolaget äger. Det externa delägandet kan i en sådan situation få inflytande och påverkan på många flygplatser.

Med ett delägande i ett bolag och därmed flera flygplatser så kan en extern ägare se det som attraktivt med risker som sprids över flera flygplatser. Det möjliggör investeringar i bolagets hela flygplatsstruktur och i en portfölj av flygplatser, och inte enbart i en flygplats. Det kan tala för större intresse hos större privata investerare eller institutionella aktörer som pensionsfonder.

Ett gemensamt ägande kan bidra till enklare styrning av investeringar, säkerhet, hållbarhet och teknik inom flygplatssystemet. Det kan också möjliggöra effektivare drift, gemensamma system och uppföljningar (stordriftsfördelar).

Med delägande i flera flygplatser så får den externa parten också ett mer komplext inflytande över fler flygplatser och sannolikt flygplatser som är att se som kritisk nationell infrastruktur. Med externt delägande över sådan infrastruktur, och inte enbart på en plats, så får man ett inflytande som behöver hanteras. Det kräver sannolikt robusta ägaravtal, minoritetsskydd och reglering som bidrar till att staten får en tillräcklig rådighet över flygplatssystemet i ett tillgänglighets- och totalförsvarsperspektiv.

Samhällets och politikens intressen behöver vägas mot delägares krav på lönsamhet och avkastning. Det kan därför exempelvis behöva regleras hur överskott från större och lönsammare flygplatser får användas för att delvis finansiera små och kanske olönsamma flygplatser.

Det finns en risk att de externa ägarna vill fokusera på de mest lönsamma flygplatserna inom bolaget, vilket kan komma i konflikt med bolagets uppdrag att driva och förvalta flera flygplatser. Det innebär sannolikt en ökad komplexitet i styrning och avtal mellan parterna.

Delägande i en enskild flygplats

Med delägande i en enskild flygplats kommer fokus hos delägaren ligga på ett mer lokalt än nationellt plan. Det blir viktigare med en mer platsspecifik utveckling av den enskilda flygplatsens trafik, affärsmöjligheter och hur flygplatsen samverkar med det lokala näringslivet och den lokala arbetsmarknaden. Det är sannolikt mer intressant för kommuner och regioner samt mer lokalt etablerade företag att gå in som delägare i en sådan situation om vi talar om regionala flygplatser och där det kan handla om att utveckla flygplatsen utifrån lokala behov. Om det handlar om exempelvis Stockholm Arlanda och Göteborg Landvetters flygplatser så kommer sannolikt marknadsintresset att vara större.

Den enskilda flygplatsens lönsamhet kommer att vara i fokus, där flygplatsens unika förutsättningar kommer att ha betydelse för investeringar såsom flygplatsens linjeutbud, passagerarvolymer, fraktmöjligheter och geografiska läge. Även här kan det uppkomma målkonflikter beroende på om flygplatsen har ett samhällsuppdrag eller inte och flygplatsens lönsamhet och ekonomiska förutsättningar.

Med ägande i en enskild flygplats jämfört med ett helt bolag kan beslutsvägarna vara kortare och enklare. Men även här kan målkonflikter uppstå beroende på om den externa delägaren har större fokus på kommersiell utveckling än staten.

Det kan vara enklare för en enskild flygplats att vara mer utvecklingsorienterad och snabbt kunna föra in innovationer i verksamheten, eftersom man bara har en enskild verksamhet att ta hänsyn till och som man kan skräddarsy. Här kan externa delägare lättare bidra till att underlätta samverkan med näringslivet och stödja i fastighets- och affärsutveckling jämfört med ägande av flera flygplatser i ett bolag. Samtidigt kan det innebära att statliga flygplatser utvecklas mer olika.

Risken med delägande i en enskild flygplats är att lönsamma flygplatser kan bli mer attraktiva, medan olönsamma flygplatser kan riskera att bli utan kapital. Delägaren blir här mer beroende av den enskilda flygplatsens förutsättningar. Redan i dag har vi i Sverige en fragmenterad ägarstruktur över landets flygplatser. Ytterligare delägande i enskilda statliga flygplatser kan bidra till en än mer fragmenterad ägarstruktur, och kan innebära en risk vid nationell samordning vid olika kriser eller i ett totalförsvarsperspektiv. Beslutsprocessen kan bli mer komplicerad om de olika parterna har olika mål eller tidsperspektiv.

8.7.3 Ägarandel har betydelse

För det fallet att staten säljer en del av ett helägt bolag sker flera väsentliga förändringar och förskjutningar i ansvar och uppgifter. Det handlar exempelvis om förändrad styrning, minoritetsskydd och eventuell reglering genom aktieägaravtal. När staten går från ensam beslutsfattare till att behöva ta hänsyn till andra och behöva hantera samägande innebär det att bolagsstämman behöver ta hänsyn till fler ägare, att frågor som ägarpolicys, mål och bolagsordning kan behöva omförhandlas och att vissa beslut kan kräva kvalificerade majoriteter.

Med en mer marknadsmässig styrning får privata minoritetsägare lagstadgade minoritetsrättigheter. Staten kan därmed inte längre ensidigt avyttra bolagets väsentliga tillgångar, besluta om utdelning, ändra bolagsordningen, genomföra fusion/delning, besluta om riktade emissioner som urholkar minoriteten utan att beakta lagstadgade röstregler.

Aktiebolagslagen gör ingen skillnad på privata och offentliga ägare – alla ägare är lika enligt aktiebolagslagen. Det innebär att bestämmelser om rösträtt, minoritetsskydd, majoritetskrav, vetomöjligheter m.m. gäller oavsett om ägaren är en privat investerare, kommun, region, staten som myndighet eller ett statligt eller kommunalt bolag. Aktier av samma slag måste behandlas lika enligt ABL 4 kap. 1 § (likhetsprincipen), om inte annat följer av de föreskrifter om olika aktieslag, företrädesrätt vid nyemission av aktier eller emission av teckningsoptioner eller konvertibler, rätt till fondaktie samt röstvärdesskillnader som finns i samma lag (4 kap, 2–5 §§). Nedan redovisas väsentliga ägarandelströsklar i svensk författning och aktiebolagslagen (2005:551).

Tabell 8.9 Olika ägarandelströsklar att ta hänsyn till

Andel	Konsekvens	Lagrum
0,1 procent	Aktieägare har rätt att få ärenden upptagna på stämman.	ABL 7 kap. 16 §
10,0 procent	Minoritetsskydd mot tvångsinlösen.	ABL 22 kap. 1 §
	Den vars aktier kan lösas in har rätt att få sina aktier inlösta av majoritetsägaren.	ABL 22 kap. 1 §
	Rätt att begära särskild granskning.	ABL 10 kap. 21–22 §
	Kan kräva utdelning motsvarande hälften av årets vinst (med vissa begränsningar).	ABL 18 kap. 11 §
>33,3 procent	Många viktiga beslut kan kräva 2/3 av både röster och kapital. En ägare över 33,3 procent kan använda sitt veto. Beslut som kräver 2/3 enligt ABL är:	
	– Ändring av bolagsordning (med vissa undantag).	ABL 7 kap. 42 §
	– Riktad emission (avvikande från aktieägarnas företrädesrätt).	ABL 13 kap. 2 §
	– Fusion.	ABL 23 kap. 17 §
	– Delningsplan vid delning (större majoritet krävs i vissa fall).	ABL 24 kap. 19 §
	– Minskning av aktiekapital m.m.	ABL 20 kap. 5 §
>50,0 procent	Beslut kan tas med enkel majoritet om inte annat krävs. Det ger kontroll över styrelseutnämningar. Om staten säljer ned till under 50 procent förlorar man den formella kontrollen.	ABL 7 kap. 40 § ABL 7 kap. 41 §
>66,7 procent	Ger kontroll över beslut som kräver 2/3.	
90,0 procent	Ger möjlighet till vissa ingripande ändringar avseende exempelvis ändring av röstvärden eller begränsningar i vinstsyfte.	ABL 7 kap. 43–45 §§
>90,0 procent	Ger möjlighet att tvångsinlösa resterande aktier.	ABL 22 kap. 1 §
100,0 procent	Full kontroll.	

Källa: Aktiebolagslagen (2005:551).

8.7.4 Utländskt ägande

Inspektionen för strategiska produkter (ISP) är en statlig myndighet som arbetar med bland annat exportkontroll av krigsmateriel, kontroll av produkter med dubbla användningsområden (civil och militär användning) och sedan 2023 även granskning av utländska direktinvesteringar i skyddsvärd verksamhet. ISP är granskningsmyndighet enligt denna lag, vilket innebär att ISP kan godkänna, villkora och stoppa utländska investeringar i företag med betydelse för Sveriges säkerhet eller samhällsviktig infrastruktur.

Sedan i slutet av 2023 gäller lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar. Lagen gäller utländska direktinvesteringar i skyddsvärd verksamhet inklusive kritisk infrastruktur. Med utländsk direktinvestering avses bland annat en juridisk person med säte i en stat utanför Europeiska unionen eller som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av en stat utanför Europeiska unionen. Exempel på sådan verksamhet kan vara transportnav som flygplatser och energiförsörjning. Enligt lagen ska exempelvis anmälan göras när investeraren passerar röstnivåer vid 10, 20, 30, 50, 65 respektive 90 procent. Lagen gäller även när investeraren får direkt eller indirekt inflytande över ledningen.

8.7.5 Min samlade bild av läget

Sammantaget ser jag både för- och nackdelar med ett externt eller breddat ägande av Swedavia. Externa delägare kan bidra med investeringskapital, kompetens och erfarenheter att driva flygplatsverksamhet med kommersiella inslag. Samtidigt innebär det att staten avhänder sig den fullständiga rådigheten över verksamheten. Jag ser även en risk att målkonflikter kan uppstå mellan ägarna, där övergripande samhälls- och marknadsintressen kan ställas mot krav på lönsamhet och utdelning.

Jag bedömer vidare att det är olämpligt att utländska direktinvesteringar kan göras i känslig infrastruktur. Enligt min mening är samtliga så kallade trafikflygplatser och övriga civila flygplatser med instrumentbanor och militära flygplatser att se som känslig infrastruktur med skyddsvärd verksamhet. Således bör utländska direktinvesteringar i möjligaste mån undvikas vad gäller sådana flygplatser, speciellt vad gäller själva infrastrukturen.

Min samlade bedömning är att det i dagsläget inte finns tillräckliga skäl för staten att vare sig sälja andelar i Swedavia AB eller i enskilda flygplatser i inom Swedavia-koncernen.

8.8 Nät av beredskapsflygplatser

Min bedömning

Beredskapsflygplatser har en viktig roll att spela, speciellt när öppettiderna vid flygplatserna har begränsats i större utsträckning jämfört med tidigare. Jag anser att dagens beredskapsavtal behöver ges tydligare och mer stabila förutsättningar. Det är alldeles för kortsiktiga perspektiv i dagsläget. Jag anser vidare att syftet med beredskapsavtalen behöver vidgas för att ta hänsyn till totalförsvarets behov i alla skeden. Beredskapsflygplatser bör ha en förmåga och verksamhet som möjliggör att de kan stödja samhället vid större kriser och i situationer som liknar höjd beredskap och krig, även om regeringen inte fattat sådana formella beslut. Det finns enligt min uppfattning även behov av att utveckla och tydliggöra vilken samhällsviktig verksamhet som ska kunna dra nytta av att kunna öppna upp stängda beredskapsflygplatser.

Jag bedömer att det finns flera områden där ansvar och uppgifter behöver tydliggöras, bland annat avseende reservflygplatser och säkerhetsaspekter kopplat till sabotage och hybridkrigsföring. Dessa frågor kan kopplas till frågan om beredskapsflygplatser, men kan också hanteras i särskild ordning.

Mitt förslag

Regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att tillsammans med andra totalförsvarsmyndigheter göra en analys och ta fram förslag till krav på framtidens beredskapsflygplatser utifrån ett totalförsvarsperspektiv och för alla beredskapsskeden.

Regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att tydliggöra att avtal om beredskapsflygplatser bör stödja samhällsviktig verksamhet i ett totalförsvarsperspektiv och därmed i alla dess olika skeden. Överenskommelser mellan Trafikverket och berörda flygplatser bör innehålla att den som äger eller driver en flygplats ska säkerställa att flygplatsen har en förmåga, infrastruktur och anläggningar samt att verksamheten bedrivs på ett sådant sätt att flygplatsen klarar av att leverera vissa specifika tjänster även vid större samhällskriser och vid höjd beredskaps- och krigsliknande

situationer utan tillämpning av gällande förfogandelagstiftning och liknande.

Regeringen bör vidare fatta beslut med längre framförhållning och för längre tidsperioder. Till följd av detta bör avtalen tecknas med längre framförhållning, gälla för en längre period (minst tre till fem år) samt att uppsägning av avtalet bör ske med framförhållning för båda parter (minst 12 månader). Regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att vidareutveckla innehållet i överenskommelserna om beredskapsflygplatser i linje med ovan. I detta bör ingå att tydligare definiera behovet av flygplatsernas tjänster och leveranser i alla skeden.

Jag föreslår att regeringen ger Transportstyrelsen och Trafikverket ett gemensamt regeringsuppdrag att tydliggöra förutsättningarna för reservflygplatser och huruvida det är lämpligt att detta omfattas av systemet med beredskapsflygplatser eller om det bör hanteras i särskild ordning. I detta ingår även att analysera och ta fram förslag på hur det bör finansieras,

Jag föreslår att regeringen prövar om nuvarande ansvar och uppgifter hos statliga myndigheter behöver förändras vad gäller sabotage och hybridkrigsföring som berör flygplatser, om staten behöver ta ansvar för genomförande och finansiering av de genomförandeinsatser som kan krävas för att uppnå höjda säkerhetsnivåer vid flygplatserna, samt vilka krav på detektor- eller bekämpningsutrustning som bör uppnås för att säkerställa ett robust flygplatsnät, vem som i så fall bör ha ansvaret för detta och hur det bör finansieras.

8.8.1 Dagens förutsättningar

Ursprungligen från 2012 fanns det tio ordinarie beredskapsflygplatser, varav ersättning för att öppna upp flygplatserna vid behov endast betalades ut till sju av dessa. Skälet till detta var att de andra tre flygplatserna hade öppethållning dygnet runt. Ett flertal utredningar har under årens lopp studerat behovet av beredskapsflygplatser. Under pandemiåren fattade regeringen kompletterande beslut. I december 2020 inrättades 17 temporära beredskapsflygplatser. Sedan 2022 har regeringen beslutat ge Trafikverket i uppdrag att förhandla och ingå överenskommelser med 27 utpekade flygplatser att vara beredskaps-

flygplatser. Det har under årens lopp skett vissa förändringar på marginalen avseende vilka enskilda flygplatser som pekats ut, kärnan av beredskapsflygplatser har dock varit relativt stabil.

För 2026 finns det 27 flygplatser som har beredskapsavtal med Trafikverket. Dessa avtal är ettåriga och löper ut vid årsskiftet 2026–2027. Flygplatsernas åtagande är att hålla beredskap för att öppna upp flygplatsen när den är stängd för att olika former av samhällsviktig luftfart ska kunna nyttja flygplatsen samt få tillgång till vissa tjänster. Av avtalet framgår det vilken samhällsviktig luftfart som omfattas och vilka tjänster som en flygplats ska kunna tillhandahålla. Inriktningen enligt avtalen ligger enligt min mening på att stödja enskilda akuta samhällsviktiga insatser, t.ex. akuta sjukvårdstransporter. Även om annan samhällsviktig luftfart nämns i avtalen är det framför allt akuta sjukvårdstransporter som nyttjar möjligheten att öppna upp beredskapsflygplatser när de normalt är stängda för att starta och landa. Av samtliga rörelser, där flygplatserna öppnats upp, utgjorde ambulansflygningar i snitt nästan 94 procent per år under perioden 2021–2024.

Tabell 8.10 Vilka som kan begära öppning, akuta/prioriterade transporter och tjänster som ska levereras

Begäran från följande (ej uteslutande)	Akuta / prioriterade transporter	Tjänster som ska levereras
Trafikverket	Hälso- och sjukvård	Fälthållning
JRCC (Sjöfartsverket)	Räddningstjänst	Flygtrafiktjänst eller flyginformationstjänst (AFIS)
SOS Alarm	Kustbevakning	Räddningstjänst
Polisen	Brandflyg	Avisning av luftfartyg
Kustbevakningen	Krisberedskap	Tankning av luftfartyg
Operatör ambulanstransporter	Totalförsvaret	Väderobservationer
		Öppnande av grindar för ambulans

Källa: Trafikverket.

Fram till år 2021 var anslaget 9,5 miljoner kronor per år för de flygplatser som ingick från systemets start. Med fler utpekade beredskapsflygplatser har anslaget ökat och i dag är anslaget 103 miljoner kronor per år för systemet med beredskapsflygplatser. Utifrån tidigare tankar i den så kallade Flygplatsutredningen beslutade regeringen om att ändra förutsättningarna och förordningen för statliga bidrag

till flygplatser med driftunderskott. Från 2024 är även beredskapsflygplatser berättigade till statliga bidrag för att täcka driftunderskott i verksamheten. Det innebär att för de icke statliga flygplatserna som enbart är utpekade som beredskapsflygplatser har de ekonomiska förutsättningarna stärkts under de senaste åren.

8.8.2 Samhällsviktig luftfart

Det finns i dag inga riktigt tydliga definitioner av vad som är att anses som samhällsviktig luftfart eller samhällsviktiga transporter. I nuvarande avtal om beredskap på flygplatser och i Trafikverkets instruktion anges att Trafikverket genom överenskommelser med flygplatshållare ska säkerställa att det finns ett nationellt nät av flygplatser som upprätthåller en grundläggande beredskap för att samhällsviktiga transporter ska kunna utföras. I överenskommelsen anges att flygplatserna ska på begäran, från företrädesvis men inte begränsat till, öppnandefunktionen vid Trafikverket, Joint Rescue Co-ordination Centre (JRCC), SOS alarm, Polisen, Kustbevakningen samt företag/operatörer som bedriver verksamhet med luftburna ambulanstransporter, kunna ta emot luftfartyg som utför akuta eller av annat skäl prioriterade transporter för bland annat hälso- och sjukvården, t.ex. ambulansflyg, samt för räddningstjänsten, kustbevakningen, brandflyget samt andra aktörer inom krisberedskap och totalförsvaret.

Jag anser att samhällsviktig luftfart bör definieras som luftfart som stödjer hälso- och sjukvård, spanings- och räddningsverksamhet, brandbekämpning, insatser från Myndigheten för civilt försvar, Polismyndigheten, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, länsstyrelser, Försvarsmakten samt uppdrag av betydelse för krisberedskap, samhällsviktig verksamhet och totalförsvar.

I samhällsviktig verksamhet och totalförsvar ingår enligt min uppfattning bland annat insatser med stöd av luftfarkoster som bidrar till att upprätthålla samhällsviktiga funktioner, så som energiförsörjning och vatten och avlopp. Det kan exempelvis handla om att avhjälpande eller förebyggande underhåll behöver genomföras vid kraftledningar och där det krävs luftfarkoster. Om sådana insatser behöver genomföras akut och i samband med att flygplatser normalt är stängda, så

anser jag att denna verksamhet behöver kunna omfattas av avtal om beredskapsflygplatser.

8.8.3 Förutsättningarna för dagens system är inte tillräckliga

Jag har noterat tidigare utredningsförslag avseende utveckling av förutsättningarna kring överenskommelser för beredskapsflygplatser. Jag kan konstatera att jag har samma uppfattning i flera frågor. Utpekandet av beredskapsflygplatser och utförande av denna beredskaps- och jouruppgift är en samhällsviktig verksamhet och bör ges de förutsättningar som verksamheten förtjänar. I dag meddelas beslut om utpekanden av flygplatserna i ett sent skede, vilket resulterar i att dessa avtal ofta tecknas några veckor in på det nya året. I praktiken har det löst sig då de ansvariga för flygplatserna har tagit sitt samhällsansvar, men det är enligt min mening inte en rimlig ordning. Vidare så gäller regeringens beslut och de avtal som Trafikverket tecknar endast för ett år i taget.

Förutsättningarna för beredskapsflygplatserna behöver enligt min uppfattning vara tydligare och mer stabila. Så länge det bygger på frivilliga avtal bör dessa tecknas med god framförhållning, gälla under en längre period än ett år (förslagsvis minst tre till fem år) med krav på framförhållning från parterna vid uppsägning av avtalen (förslagsvis minst 12 månader).

8.8.4 Systemet med beredskapsflygplatser har ett för smalt perspektiv

Dagens system med beredskapsflygplatser har enligt mitt perspektiv ett för smalt synfält. Även om avtalets innehåll fångar en stor del av den samhällsviktiga luftfarten, är systemet i praktiken inriktat för att hantera akuta enskilda mindre händelser. Dessa kan vara nog så viktiga och innebära stor påverkan på liv och hälsa för medborgare och näringsliv i landet, men jag anser att det finns behov av inta ett vidare perspektiv.

Jag anser att dessa beredskapsavtal även bör ta sikte på förmåga och olika slag av kapaciteter också i ett totalförsvarsperspektiv. Flygplatserna är att se som kritisk infrastruktur och har eller kan ha en stor betydelse i olika skeden. I fredstid och för mindre händelser kan dessa

avtal fungera väl. Men vid större samhällskriser eller i värre skeden där vi närmar oss liknande tillstånd som kan tänkas råda vid höjd beredskap eller krig bedömer jag att vare sig förutsättningar för eller gällande överenskommelser är tillräckliga. I den mån det fungerar, så beror det på andra aspekter än vad som följer av själva beredskapsavtalen.

Enligt 3 § lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap råder högsta beredskap om Sverige är i krig. Om Sverige är i krigsfara eller det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap. Beslutet får enligt 4 § samma lag avse en viss del av landet eller en viss verksamhet. Beslut ska enligt 6 § samma lag tillkännages på det sätt som regeringen bestämmer. När Sverige är i krig eller om ovanstående situationer i övrigt gäller får regeringen besluta att för att tillgodose totalförsvarets eller folkförsörjningens ofrånkomliga behov av egendom eller tjänster, som icke utan olägenhet kan tillgodoses på annat sätt, får för statens eller annans räkning förfogande ske enligt denna lag. Därigenom kan exempelvis fastigheter tas i anspråk, nyttjanderätter kan upphävas och innehavare av transportmedel åläggas att ombesörja transporter.

Jag bedömer att det kan krävas mycket av en regering att fatta beslut om höjd beredskap, något som även kan tolkas av andra stater som en fientlig handling i sig. Det skulle kunna innebära att vi kommer att befinna oss i höjd beredskaps- eller krigsliknande tillstånd under en längre tid innan regeringen fattar beslut om skärpt eller högsta beredskap. Jag utesluter därför inte att det kan komma en tid där det kan råda liknande situation som vid höjd beredskap eller krig, men där vi fortfarande har att följa de bestämmelser som gäller vid fredstid, dvs. regeringen har inte förklarat att det är höjd beredskap. Jag anser därför att det är viktigt att ta höjd för dessa behov redan i fredstid och i dagens situation.

Jag anser att våra flygplatser behöver fungera på ett effektivt och ändamålsenligt sätt även i sådana situationer. Jag anser därför att det finns behov av att vidga perspektiven kring vad som bör förväntas av en flygplats, vilken kapacitet de behöver i olika perspektiv och hur man bör säkerställa att verksamheten ska kunna bedrivas i alla skeden. Det handlar om allt från att personalen ska ha den kompetens som behövs, att tillgången till personalen är säkerställd för alla skeden och att man har den kapacitet som behövs för att hantera samhälls-

viktig luftfart i fredstid, vid större samhällskriser och i situationer som liknar höjd beredskap och krig. Utifrån detta resonemang anser jag att beredskapsavtalen även bör ges ett vidare totalförsvarsperspektiv.

Jag anser att beredskapsavtalen även bör inkludera att flygplatsen har en grundförmåga, såväl verksamhetsmässigt som infrastrukturellt att även klara av att bidra vid större samhällskriser och vid situationer liknande höjd beredskap och krig.

8.8.5 Vidgat synsätt i ett totalförsvarsperspektiv

För att flygplatserna ska kunna fungera i alla skeden blir säkerhetsarbetet i alla aspekter viktiga. Krav på en ökad prestanda inom exempelvis säkerhetsområdet, utöver det som följer av att bedriva civil luftfart vid en flygplats, är något som exempelvis skulle kunna fångas av beredskapsavtalen. För att flygplatserna ska kunna fungera och öppna upp får samhällsviktig verksamhet i olika skeden så skulle det kunna krävas bättre förmåga och motståndskraft gentemot hot som terrorism, cyberattacker, sabotage, naturkatastrofer och andra omfattande störningar. Det är exempelvis något som i olika form skulle kunna inkluderas i framtida beredskapsavtal.

Nedan redovisar jag två konkreta exempel på områden där jag menar att man kan införa ett vidgat synsätt kring funktionen med beredskapsflygplatser. Detta visar också på att funktionen vid dessa flygplatser behöver hanteras med olika infallsvinklar och tidsperspektiv och att funktionen beredskapsflygplats behöver kunna fungera i olika skeden, såsom i nuläget där vi närmast befinner oss i fredstid (i alla fall formellt), vid större samhällskriser (t.ex. vid skogsbranden i Västmanland 2014 eller skyfallen med bortspolade eller underminerade vägar och järnvägar i Västernorrland 2025), vid situationer som liknar höjd beredskap eller krig, men där regeringen ej förklarat detta, samt vid höjd beredskap eller krig. Jag låter dessa två exempel visa på vad jag är ute efter.

Markbaserade navigationshjälpmedel och reservflygplatser

Enligt Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/1048 ska från den 6 juni 2030 prestationsbaserad navigation (PBN) vara den normala metoden för navigering och inflygning i europeiskt luftrum. PBN bygger i första hand på satellitbaserade system. Ett krav i förordningen är att luftfarten alltid ska ha en fungerande beredskap om PBN inte är tillgängligt, exempelvis på grund av störningar. För att hantera sådana situationer är lösningen enligt förordningen:

- Ett minimalt och robust nätverk av markbaserade navigationshjälpmedel (minimum operational network, MON). Detta nätverk omfattar ett urval av VOR, DME och ILS och ska fungera som reservstruktur och kunna stödja flygtrafiken i exceptionella situationer.
- Ett nät av reservflygplatser ska finnas som reserv (back-up) vid landning, om de satellitbaserade navigationssystemen inte är tillgängliga, inte ger tillräcklig noggrannhet eller om det inte finns radartäckning.

Det svenska planeringsarbetet 2019–2020 resulterade i en rekommendation från Transportstyrelsens sida om ett nät med 14 reservflygplatser, ILS CAT I eller högre till huvudbanan samt ett visst nät av VOR- och DME-anläggningar för reservändamål och navigation på sträcka. Begreppet reservflygplats används här i enlighet med det tidigare nationella planeringsunderlaget och ska inte förväxlas med den rättsligt definierade termen alternativflygplats. Planeringsarbetet tog sin utgångspunkt i artikel 6 i förordning (EU) 2018/1048, som kräver beredskapsåtgärder för situationer där GNSS eller andra metoder som används för PBN inte är tillgängliga.

Transportstyrelsen konstaterade i samband med detta att myndigheten saknade mandat att fatta bindande beslut om vilka flygplatser som skulle ingå i nätet av reservflygplatser och vilken miniminivå av konventionella navigeringshjälpmedel som skulle upprätthållas. Myndigheten hade heller inte möjlighet att besluta om en finansieringsmodell för att täcka kostnaderna för ett sådant system. Genomförandet av rekommendationerna var därför beroende av att frågor om ansvar, finansiering och långsiktigt tillhandahållande av infrastrukturen hanterades av berörda aktörer.

Med Transportstyrelsens förslag skulle Sverige kunna säkerställa ett nät av reservflygplatser, där en tillräcklig konventionell markbaserad navigationsinfrastruktur skulle kunna hållas tillgänglig som en del av beredskapen efter juni 2030 i enlighet med förordningen.

I den mån berörda flygplatser inte ser behov av ovanstående utrustning för sin verksamhet, så innebär kravet sannolikt ökade kostnader för flygplatserna. Jag anser att det inte är rimligt att staten övervältrar en sådan kostnad på några få flygplatser för att de ska ta ett ansvar som kommer hela flygplatssystemet, luftfarten och nationen till godo. Jag ser detta som ett tydligt exempel på ett område som skulle kunna inkluderas i uppdraget som beredskapsflygplats och att de flygplatser som berörs av dessa ytterligare krav ges möjlighet att få finansiering för att täcka den ökade kostnaden. Det skulle enligt min uppfattning även kunna hanteras i ett sidospår och kopplas till frågor om nationell säkerhet och ses som en del av myndighetsutövning. En sådan lösning skulle göra det möjligt för flygplatser som inte har möjlighet att få statliga bidrag på grund av att de drivs med lönsamhet eller där verksamhetsvolymen överstiger de gränser som gruppundantagen medger att också få ersättning för dessa extra kostnader. Även om ett sidospår aktualiseras är det enligt min bedömning viktigt att beslut om beredskaps- och reservflygplatser synkroniseras, eftersom en flygplatsoperatör behöver ha en beredskap för att kunna öppna upp en utpekad reservflygplats. Denna fråga är ett tydligt exempel på det vidgade synsättet som jag är ute efter.

Jag är medveten om att säkerhetsläget ändrats sedan förordningen kom och det planeringsarbete som nämns ovan utfördes. Transportstyrelsen har i ett yttrande framfört att kommissionen och EASA bör överväga att senarelägga tidpunkten för begränsning av konventionella navigeringsprocedurer eller som alternativ tillåta att konventionella navigeringsprocedurer och PBN används parallellt även efter den 6 juni 2030.

EASA har inlett ett regelarbete för att se över förordning (EU) 2018/1048, bland annat med avseende på begränsningen för konventionell navigation och genomförandet av beredskapsåtgärder. Regelarbetet kan leda till att regelverket ändras i delar som berör dessa frågor. Samtidigt kan jag konstatera att någon förändring ännu inte är beslutad och att vi från svensk sida behöver utgå från det nuvarande regelverket tills något annat har beslutats och blivit tillämpligt.

Verksamheter vid flygplatser är i delar komplicerade och flera perspektiv behöver hanteras för en fungerande verksamhet. Jag anser att frågor som denna behöver hanteras med framförhållning och förutsättningarna för myndigheter och verksamhetsutövare behöver tydliggöras, t.ex. avseende med vilket mandat en myndighet gör dessa utpekanden och hur dessa bör finansieras. Ska det vara ett krav från statens sida som måste uppfyllas eller är det tillräckligt att det bygger på frivilliga överenskommelser? Jag ser behov av att detta utreds.

Trafikverkets förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2026–2037 avgör inte vilka navigationshjälpmedel för luftfarten som ska behållas eller avvecklas. Planens inriktning betonar dock robusthet, redundans, systemperspektiv och förmåga att upprätthålla samhällsviktiga funktioner under normala förhållanden, kris, höjd beredskap och krig. Detta ligger i linje med behovet av beredskapsförmåga enligt artikel 6 i förordning (EU) 2018/1048, men ersätter inte de skyldigheter som bestämmelsen ålägger berörda ATM/ANS leverantörer när GNSS eller andra metoder som används för PBN inte är tillgängliga.

Jag anser därför att Transportstyrelsen och Trafikverket bör ges ett gemensamt regeringsuppdrag att tydliggöra förutsättningarna för reservflygplatser och huruvida det är lämpligt att detta omfattas av systemet med beredskapsflygplatser eller om det bör hanteras i särskild ordning.

Sabotage och hybridkrigsföring

I Leipzig inträffade i början av augusti flera incidenter, vilket inkluderade drönare med sprängämnen och flygplan som kolliderade med okänt flygande objekt i samband med inflygning. Senare meddelade den tyska regeringen att man bedömde att Ryssland låg bakom attackförsöket som en del av vad man beskriver som hybridkrigföring mot europeisk kritisk infrastruktur. Utan att gå närmare in i denna fråga så vill jag använda det som ett övergripande exempel.

Det visar att flygplatser kan råka ut för sabotage och hybridkrigsföring och innebär att flygplatser kan ses som strategiska mål av en enskild attentatsman, gruppering och av annan stat, att mindre drönare kan komma in på flygplatsområden trots olika säkerhetsarrangemang och att luftrumsskydd och bekämpning av illvilliga drönare är en säkerhetsutmaning för den civila luftfarten.

Dagens skydd finns i flera lager med fysiska säkerhetsåtgärder vid flygplatsen så som stängsel, bevakning och tillträdeskontroll. Därtill har vi flygtrafikledning och radarövervakning, och där vissa delar av luftrummet har begränsats med restriktionsområden. Vidare finns olika system för exempelvis drönardetektering och bekämpning av dessa. Utöver inskränkningar i luftrummet kan Transportstyrelsen och regeringen även besluta om att förbjuda all luftfart i ett luftrum.

Jag utesluter inte att det kan finnas behov av ytterligare åtgärder för att stärka säkerheten kring viktiga flygplatser av nationellt intresse. Vid behov av en ökad säkerhetsprestanda vid våra flygplatser bedömer jag att det inte är självklart att sektorn själv ska ta kostnadsansvaret för detta. Detta är i högsta grad en fråga om nationell säkerhet och jag menar att även här kan det vara rimligt med ett utökat statligt ansvar.

Jag argumenterar för ökad statlig rådighet för att säkerställa att det finns flygplatser i ett tillgänglighets- och totalförsvarsperspektiv i alla skeden och att staten genom denna rådighet har en viss kontroll över flygplatserna. Enligt min mening så riskeras funktionen i både ett tillgänglighets- och totalförsvarsperspektiv om flygplatserna inte har ett tillräckligt skydd.

I den mån kravnivån vad gäller skydd och säkerhet vid flygplatser utökas och det får till följd att flygplatserna behöver bekosta ytterligare säkerhetsåtgärder, så bedömer jag att staten har ett ansvar. Denna kravnivå är något som exempelvis skulle kunna hanteras inom ramen för frågan om beredskapsflygplatser i ett vidgat totalförsvarsperspektiv. Även här skulle man kunna inkludera kostnadstäckning inom ramen för statliga bidrag till beredskapsflygplatser, så länge flygplatserna uppfyller villkoren för statligt stöd. För de flesta icke-statliga flygplatser torde sannolikheten för detta vara god. Alternativt skulle även denna fråga kunna hanteras i ett sidospår men särskild statlig finansiering för att säkerställa nationell säkerhet.

Även om man kan tänka sig olika lösningar ser jag behov av att frågan om ansvar för att bestämma prestandanivåer och för att säkerställa finansiering behöver adresseras tydligt. Jag upplever att flera myndigheter berörs av dessa frågor, till exempel Transportstyrelsen, Polismyndigheten och Försvarsmakten. Jag bedömer att ansvarsfördelningen inte är helt tydlig mellan de olika myndigheternas ansvar och uppgifter, och det finns därför, enligt min uppfattning, behov av att detta tydliggörs.

Likaså anser jag att det bör införas ett stödsystem som bidrar till finansiering för del eller hela kostnaden för ett utvecklat säkerhetsskydd vid flygplatser. Jag inser att det kan vara en grannlaga uppgift att fördela ansvaret för sådana åtgärder som både har bäring på att skydda och säkerställa driften av civil verksamhet vid en flygplats, samtidigt som det också handlar om nationell säkerhet och totalförsvar.

Med hänsyn till rådande omvärldssituation, där det finns exempel på incidenter vid flygplatser, bör regeringen snabbt pröva frågan om nuvarande ansvar och uppgifter hos statliga myndigheter behöver förändras, om staten behöver ta ansvar för genomförande och finansiering av de genomförandeinsatser som kan krävas för att uppnå höjda säkerhetsnivåer samt vilka krav på detektor- eller bekämpningsutrustning som bör uppnås för att säkerställa ett robust flygplatsnät samt vem som bör få göra vad och hur detta bör finansieras. I delar skulle detta kunna hanteras genom ett utvidgat synsätt för vad som gäller beredskapsflygplatser, men kan också hanteras i särskilda finansieringsspår.

Jag anser att staten bör ha en ökad rådighet, vilket bland annat bör innebära att staten tar ansvar för fler flygplatser. Enligt min uppfattning bör staten säkerställa att framtidens statliga flygplatser har en hög säkerhetsnivå som kan stå emot sabotage och hybridkrigsföring i alla skeden inklusive höjd beredskap och krig. Men även vissa icke-statliga flygplatser kommer att vara av nationellt intresse där en motsvarande prestandanivå kan komma att behövas. Även för dessa behöver finansieringssystemet säkerställas.

8.8.6 Hur många beredskapsflygplatser behövs?

Vi har gått från att ha haft tio beredskapsflygplatser under perioden 2012–2020 till att nu ha 27 beredskapsflygplatser med frivilliga överenskommelser. Finns det verkligen ett behov av så många flygplatser i ett system eller nät med beredskapsflygplatser?

Det finns självklart olika uppfattningar kring vilka flygplatser som bör utses. Under årens lopp har flera utredningar gjort. Bland annat utredde Trafikverket under 2023 behovet av beredskapsflygplatser i Gävleborgs län. Trafikverket konstaterade då att ingen av flygplatserna var en certifierad instrumentflygplats och att det skulle krävas en lång process för olika ansökningar och tillstånd. Trafik-

verket bedömde sammantaget att endast Söderhamns flygplats hade förutsättningarna för att bli en beredskapsflygplats, även om det fanns stora utmaningar både finansiella och praktiska. Trafikverket ansåg också att den framtida funktionen för en beredskapsflygplats skulle kunna ses ur ett annat perspektiv jämfört med den normala funktionen.

Under 2026 redovisade Trafikverket en analys om det finns skäl för att under kommande år ta in Sälen, Norrköping och Säve flygplatser som beredskapsflygplatser samt vilka effekter det skulle kunna få. Trafikverket bedömer att Sälen och Norrköping inte är nödvändiga som komplement till nätet med beredskapsflygplatser, utifrån den i dag redan etablerade modellen. Trafikverket konstaterar vidare att Säve flygplats inte kan tas in som beredskapsflygplats i det nationella nätet, eftersom flera av de tjänster och fysiska förutsättningar som krävs saknas eller håller på att avvecklas. Trafikverket konstaterar i rapporten att dagens nät med 27 beredskapsflygplatser har en god geografisk spridning över landet och att dagens nät fortsatt kan bedömas som tillfyllest. Samtidigt öppnar Trafikverket upp för att det kan finnas behov av att finna en mer anpassad, nedbantad och billigare modell av beredskap och tillgänglighet för samhällsviktigt flyg med helikoptrar och mindre flygplan. Mer differentierade lösningar för samhällsviktigt flyg skulle kunna ha bäring inte bara på Säve och Norrköpings flygplatser enligt Trafikverket, utan även på andra flygplatser där tillgänglighet saknas eller är begränsad i dag.

Genom flygtrafikens utveckling, framför allt inrikesflygets nedgång, så har många flygplatser ändrat sina öppettider. Flygplatserna har genom mer begränsade öppettider fått en sämre tillgänglighet. På grund av detta fyller beredskapsflygplatser en allt viktigare roll i och med att de kan öppnas upp även när de är stängda.

Nuvarande flygplatser ligger ofta geografiskt nära läns-, regions- eller universitetssjukhus. Även om det finns helikopterflygplatser vid många av dessa sjukhus, innebär beredskapsflygplatsen ett alternativ om det inte är möjligt att landa eller starta vid sjukhuset till exempel vid dåligt väder. Samtidigt bidrar även flygplatserna till tankmöjligheter och tillgång till annan service vid behov.

Även om andra samhällsviktiga verksamheter historiskt inte har nyttjat möjligheten att öppna upp stängda flygplatser så ofta innebär flygplatserna trots allt en trygghet även i denna verksamhet. Där-

till har också helikoptrar i samhällsviktig verksamhet fler möjligheter vad gäller att landa och starta än flygplan som behöver en rullbana.

Den samhällsviktiga verksamhet som bedrivs av exempelvis Sjöfartsverket, Polismyndigheten, Kustvakningen och Myndigheten för civilt försvar är viktig. Verksamheten utgår från vissa baser, men beroende på vilket uppdrag de har kan de ha behov av att nyttja flygplatser över hela landet. Jag utesluter inte att behoven kan komma att öka även hos dessa vad gäller behovet av att öppna upp en stängd beredskapsflygplats.

Jag ser samtidigt ett behov av att vidga perspektiven. Jag kan konstatera att arbetet med att planera för och utveckla totalförsvaret pågår, där det utifrån mitt perspektiv kvarstår flera frågor och ställningstaganden. Det innebär att jag i min dialog med representanter för olika delar av totalförsvaret inte fullt ut fått alla de svar jag har önskat mig. Jag konstaterar att Myndigheten för totalförsvarsanalys (MTFA) gör en liknande bedömning. I uppdraget att analysera konsekvenserna av en avveckling eller neddimensionering av befintlig luftfartsrelaterad infrastruktur i Västsverige konstaterar MTFA för att myndigheterna inom totalförsvaret ska kunna bedöma konsekvenserna av en förändring i luftfartsinfrastrukturen, behöver det militära och civila försvarets behov av sådan infrastruktur vara identifierade och kända. MTFA anser att Försvarsmakten har kommit längre än myndigheterna inom det civila försvaret i att identifiera sina behov och planera utifrån dessa. Så länge beredskapsmyndigheterna inte identifierat det civila försvarets behov, saknas en samlad bild av totalförsvarets behov av luftfartens infrastruktur.

Jag inser att samhällsviktiga funktioner och verksamheter behöver kunna fungera i alla skeden, från dagens situation i fredstid, vid större samhällskriser, vid höjd beredskaps- och krigsliknande situationer där regeringen ännu inte fatta beslut om stärkt eller högsta beredskap, vid höjd beredskap och i värsta fall i krig. Exempel som skulle kunna få betydelse för synen på nätet av beredskapsflygplatser är framtida evakueringsplaner, hur vi i Sverige kan ta emot flyktingar och skadade från andra länder. Då jag inte har alla svar i nuläget bedömer jag att nuvarande utpekade beredskapsflygplatser bidrar till en tillräcklig tillgänglighet och att det är en fråga som löpande behöver bedömas. Jag utesluter dock inte att nätet av beredskapsflygplatser kan behöva förändras när fler besked finns att få kring totalförsvarets uppbyggnad. Jag bedömer därför att totalförsvarsmyndigheterna

behöver göra en analys och bedömning av behovet av krav på beredskapsflygplatser, när de kommit längre i arbetet med uppbyggnad av totalförsvaret, speciellt det civila försvaret.

Även om jag inte fått alla svar jag önskat, så bidrar mitt förslag om införande av en anmälningsplikt till att skapa ett rådrum för staten och tid för att hinna analysera eventuella konsekvenser. Detta är även något som kan bidra till att upprätthålla beredskapsflygplatsernas funktion.

8.8.7 Finansiering av beredskapsflygplatser

Jag utesluter inte att det kan ställas krav på ökad finansiering för beredskapen vid dessa flygplatser för att deras förmåga och verksamhet ska kunna säkerställas även för situationer av större samhällskriser och i situationer liknande höjd beredskap och krig. I delar kan beredskapsersättningen behöva höjas, i andra delar kan det handla om utveckling av statliga bidrag för driftunderskott. Jag har dock inga tydliga underlag som visar på behovet av ökad finansiering, och därför anser jag att detta är något som behöver prövas löpande. När det gäller finansiering av investeringar bedömer jag att det är en process som är under utveckling, bland annat med koppling till Nato-medlemskapet och 1,5 procentsmålet av BNP. Här bedömer jag att det finansiella ansvaret kan tas på övergripande nivå i samband med denna planering eller så kan exempelvis avtal och kostnadsansvar avseende utvecklad kapacitet i olika aspekter tecknas på lägre nivå mellan berörda totalförsvarsmyndigheter och berörda flygplatser. Jag anser att också detta är något som löpande behöver bevakas och hanteras.

8.8.8 Förutsättningarna behöver utvecklas

Jag anser att framtidens överenskommelser för beredskapsflygplatser behöver utvecklas på flera punkter. Avtalen bör gälla för samhällsviktig verksamhet i ett totalförsvarsperspektiv. Det innebär att den som äger eller driver en flygplats ska säkerställa att flygplatsen har en förmåga, infrastruktur och anläggningar samt att verksamheten bedrivs så att flygplatsen klarar av att leverera vissa specifika tjänster även vid större samhällskriser och vid höjd beredskaps- och krigs-

liknande situationer utan tillämpning av gällande förfogandelagstiftning och liknande.

Då jag inte haft möjlighet att få alla de svar jag önskat under min utredningstid när det gäller framför allt civilförsvarets behov och krav, ser jag behov av att regeringen ger Trafikverket i uppdrag att tillsammans med andra totalförsvarsmyndigheter göra en analys och ta fram förslag till krav på framtidens beredskapsflygplatser utifrån ett totalförsvarsperspektiv och för alla skeden dvs. fredstid, större samhällskriser, inför höjd beredskap och krig, höjd beredskap respektive krig. Resultatet av denna analys bör även påverka framtida avtal om beredskapsflygplatser.

Avtalen behöver utvecklas och vidgas avseende vilka aktörer och vilken verksamhet som ska kunna nyttja beredskapsflygplatserna. Avtalen bör vidare tecknas med längre framförhållning, gälla för en längre period, förslagsvis minst tre till fem år, samt att uppsägning av avtalet bör ske med framförhållning för båda parter, förslagsvis minst 12 månader. Jag föreslår att regeringen ger Trafikverket i uppdrag att vidareutveckla innehållet i överenskommelserna om beredskapsflygplatser i linje med detta.

8.9 Verksamhet i statlig regi på marknaden för flygledningss- och flygtrafiktjänster

Min bedömning

Konkurrenssituationen på den svenska marknaden för flygledningss- och flygtrafiktjänster är i dag svag och näst intill i en monopolliknande situation. Marknadsfunktionen kan därför, enligt min mening, ifrågasättas utifrån ett effektivitets-, säkerhets- och utvecklingsperspektiv. Det har under den senaste tiden även funnits exempel på där leverantörers ekonomiska uthållighet kan diskuteras, bland annat kopplat till delvis ändrade förutsättningar för prestationssystemet för flygtrafiktjänster. Även om finansieringen på kort sikt har hanterats, utesluter jag inte att denna utmaning kan återkomma under de närmaste åren gällande prestationssystemet för perioden 2025–2029.

Den geopolitiska situationen har försämrat efter Rysslands anfallskrig och invasion av Ukraina. Incidenter kopplat till luftfart och luftrum visar på vikten av vaksamhet och kontroll över luftrummet. Det kan samtidigt enligt min mening finnas behov av att teknik, infrastruktur och kompetens kan behöva utvecklas i ett nationellt perspektiv för att säkerställa kontrollen över det svenska luftrummet och viktiga flygplatser.

Jag ser behov av att åtgärder vidtas för att säkerställa en statlig kontroll utifrån ett nationellt säkerhets- och totalförsvarsperspektiv.

Mina förslag

Jag föreslår att LFV ska vara den som utför flygtrafikledning för alla statliga flygplatser, inklusive de flygplatser som i dag inte ägs, drivs eller förvaltas av staten, men som staten enligt mitt förslag bör tas över på sikt. Övergång av flygtrafikledning till LFV:s regi bör anpassas till när befintliga avtal för berörda flygplatser löper ut.

Regeringen bör ge LFV i uppdrag att analysera förutsättningarna för ett övertagande av verksamheten vid berörda nio flygplatser samt ta fram förslag till handlingsplan för de åtgärder som behöver vidtas för att få till en smidig förvärvs- och övertagandeprocess.

Regeringen bör, utifrån ett nationellt säkerhets- och totalförsvarsperspektiv, pröva om marknaden, helt eller i delar, bör återregleras till ett statligt monopol för att säkerställa flygledningsoch flygtrafikfunktionen i luftfartssystemet, alternativt att regeringen pekar ut ett antal flygplatser där staten behöver kontroll över det svenska luftrummet.

Regeringen bör ge LFV i uppdrag att alltid erbjuda sina tjänster vid upphandling av flygtrafikledning vid icke statliga flygplatser för att på så vis erbjuda ett alternativ även om andra leverantörer på marknaden skulle visa ett ointresse.

8.9.1 Dagens marknad

Vi har i dag en marknad för flygledningss- och flygtrafiktjänst (ATM/ANS) som delvis är utsatt för konkurrens eller där flera aktörer utför tjänsterna, delvis bedrivs av LFV i monopolställning. Inom flygtrafikledningstjänster (ATS) har LFV bland annat konkurrens av ACR och SDATS.

Tabell 8.11 Organisationer som utöver ATM/ANS-tjänst i Sverige

	ATS	CNS	CN	C	MET	MET OBS	AIS	ATFM	ASM
Svenskt certifikat utfärdat av Transportstyrelsen enligt (EU) 2017/373	4	2	4	1	1	4	1	1	1
EU-certifikat enligt (EU) 2017/373 och bedriver tjänst i Sverige	–	–	1	–	–	–	–	–	–
Svenskt begränsat certifikat utfärdat av Transportstyrelsen enligt (EU) 2017/373	9	–	8	–	–	9	–	–	–

Källa: Transportstyrelsen (hemsida). Förklaring: ATS – Flygtrafikledningstjänster, CNS – Kommunikations-, navigations- och övervakningstjänster, MET – Flygvädertjänst, AIS – Flygbriefingtjänst, ATFM – Flödesplanering och ASM – Luftrumsplanering.

Jag bedömer att konkurrenssituationen på den svenska marknaden är svag och näst intill i en monopolliknande situation för olika delmarknader. Jag menar att marknadsfunktionen därför kan ifrågasättas utifrån ett effektivitets-, säkerhets- och utvecklingsperspektiv.

I dag har vi en situation där det för vissa delar av marknaden för flygledningss- och flygtrafiktjänster inte finns någon som har en samlad bild av den ekonomiska situationen i förhållande till den verksamhet som bedrivs och hur den sammantaget ska finansieras. Det har resulterat i en besvärlig situation i samband med att förutsättningar har ändrats rörande prestationssystemet för flygtrafiktjänster. Denna situation är inte tillfyllest enligt min mening och kan utgöra en risk för upprätthållande av denna funktion för vissa flygplatser. Jag upplever att utmaningen är hanterad på kort sikt och att situationen för framtiden också är beroende av vilka beslut som kommer att fattas avseende prestationssystemet för nästa period. Det finns dock en risk att utmaningen kan återkomma under de närmaste åren under gällande prestationssystem (RP4) för perioden 2025–29. På längre

sikt och för nästa period för prestationsplanen (RP5) kommer andra förutsättningar att råda som sannolikt ger en samlad syn på verksamhet och kostnader för både flygplatserna och Transportstyrelsen.

Jag kan samtidigt konstatera att om en privat leverantör på marknaden skulle gå i konkurs eller få andra bekymmer som påverkar leveransen av dessa tjänster kan den enskilda flygplatsen i praktiken bli utan flygtrafikledningstjänst. Denna risk kan minskas om ansvaret ligger på en statlig aktör med nationell organisation och bättre förmåga att upprätthålla redundans i sin verksamhet.

Den geopolitiska situationen har försämrat efter Rysslands anfallskrig och invasion av Ukraina. Incidenter kopplat till luftfart och luftrum visar på vikten av vaksamhet och kontroll över luftrummet. Jag utesluter inte att det kan finnas behov av att såväl teknik, infrastruktur som kompetens kan behöva utvecklas i ett nationellt perspektiv för att säkerställa kontrollen över det svenska luftrummet i olika perspektiv. Det gäller exempelvis frågan om fortsatt utveckling av digitaliserade funktioner inom flygledningens- och flygtrafiktjänster.

Det finns enligt min bedömning skäl till att pröva hur denna marknad fungerar och hur den bör organiseras på sikt för att åstadkomma en kapacitetseffektiv, säker, miljömässig och kostnadseffektiv flygtrafikledning och luftrum.

8.9.2 Alternativa vägar att gå

Om ändringar bör ske avseende marknadens funktion ser jag tre alternativa vägar att gå som alla i någon form innebär ökad statlig rådighet inom området. De tre alternativen är:

- En total återreglering och förstatligande (LFV).
- LFV tar över flygtrafikledningstjänsten för de flygplatser som övergår i statligt ägande och regi.
- Utpekande av vissa flygplatser som så viktiga för den nationella säkerheten och totalförsvarsperspektivet att de blir ”undantagna” rätten att själva leverera flygtrafikledning eller upphandla denna tjänst av annan än staten.

Det grundläggande skälet för alla tre alternativen enligt min uppfattning är att flygtrafikledningstjänsten har en sådan betydelse för totalförsvaret och den nationella säkerheten att staten bör ha full rådighet över denna funktion.

Flygtrafikledning skulle kunna ses som inte bara en lokal tjänst för en enskild flygplats, utan som en del av ett nationellt system. Det kan enligt min bedömning utgöra goda skäl för att vissa flygplatser bör ingå i en sammanhållen struktur för civil-militär samordning, krigsorganisation, luftrumsplanering och krisledning.

Med en statlig aktör som ansvarar för denna funktion vid flera flygplatser ges även möjligheten att ha ett nätverksperspektiv vad gäller frågor som robusthet och redundans. Vidare kan förutsättningarna för en statlig aktör som ansvarar för flygtrafikledningstjänsten vid fler flygplatser ha bättre möjligheter att verka för en nationell utveckling av denna funktion, processer och teknik.

Jag kan samtidigt konstatera att om en privat leverantör på marknaden skulle gå i konkurs, själv välja att lämna marknaden, drabbas av cyberangrepp, förlora nyckelpersonal eller få sitt certifikat återkallat kan den enskilda flygplatsen i praktiken bli utan flygtrafikledningstjänst, vilket kan påverka möjligheten att nyttja flygplatsen. Denna risk kan minskas om ansvaret ligger på en statlig aktör med nationell organisation och bättre förmåga att upprätthålla redundans i sin verksamhet.

8.9.3 EU-rättsligt perspektiv på återreglering

Jag har med stöd av Kastell Advokatbyrå AB gått igenom de EU-rättsliga aspekterna rörande en återreglering av marknaden för flygtrafiktjänst. Jag är dock ansvarig för de slutliga bedömningarna som jag gör i detta betänkande.

Regelverk

Enligt artikel 345 i EUF-fördraget påverkar fördragen inte medlemsstaternas regler om egendomsordningen. EU-domstolen har slagit fast att bestämmelsen ger uttryck för en neutralitetsprincip i förhållande till medlemsstaternas regler om egendomsordningen. Fördra-

gen utgör således som huvudregel inget hinder mot att företag nationaliseras eller privatiseras.

För att bestämmelserna om den inre marknaden och konkurrensreglerna ska aktualiseras krävs som utgångspunkt att den berörda verksamheten utgör ekonomisk verksamhet. Vid en återreglering av verksamhet så som flygtrafiktjänst aktualiseras således frågan om verksamheten är av ekonomisk eller icke-ekonomisk karaktär.

En återreglering som innebär att staten förbehåller sig en viss ekonomisk verksamhet till ett offentligt företag eller en myndighet påverkar typiskt sett möjligheten för företag från andra medlemsstater att få tillträde till den nationella marknaden. Fördragets regler om fri rörlighet aktualiserar därmed etableringsfriheten enligt artikel 49 i EUF-fördraget och den fria rörligheten för tjänster enligt artikel 56 i EUF-fördraget. En nationell åtgärd som begränsar möjligheten för företag från andra medlemsstater att etablera sig eller tillhandahålla tjänster på marknaden måste vara förenlig med de krav som följer av dessa bestämmelser.

En återreglering kan även aktualisera artikel 106 enligt EUF-fördraget. Enligt artikel 106.1 får medlemsstaterna beträffande offentliga företag och företag som beviljas särskilda eller exklusiva rättigheter inte vidta eller bibehålla åtgärder som strider mot fördragens bestämmelser, särskilt reglerna om icke-diskriminering i artikel 18 i EUF-fördraget och konkurrensreglerna i artiklarna 101–109 i EUF-fördraget. Bestämmelsen innebär således inte ett generellt förbud mot att ge företag exklusiva rättigheter, men ställer krav på att den ordning som etableras är förenlig med övriga tillämpliga bestämmelser i fördragen.

Frågan om återreglering aktualiserar således flera unionsrättsliga aspekter. Utgångspunkten är att medlemsstaternas frihet att bestämma över systemet för äganderätt, men denna frihet måste utövas inom ramen för fördragens övriga bestämmelser.

Flygtrafiktjänster regleras inom EU genom det så kallade Single European Sky-regelverket. Den huvudsakliga regleringen av tillhandahållandet av flygtrafiktjänster fanns tidigare i förordning (EG) nr 550/2004, men har nu ersatts av förordning (EU) 2024/2803. Av artikel 7 i förordning (EU) 2024/2803 framgår att varje enhet som uppfyller tillämpliga krav ska ha rätt att tillhandahålla flygtrafiktjänster för luftrumsanvändare inom unionen på icke-diskriminerande villkor. De gäller dock inte alla tjänster. Enligt artikel 8 ska medlemsstaterna

säkerställa att leverantör av flygtrafikledningstjänster tillhandahåller dessa tjänster med ensamrätt inom särskilda luftrumsblock. Medlemsstaterna ska ha handlingsfrihet att utse sådana leverantörer, förutsatt att leverantörerna uppfyller de krav som följer av den nämnda artikeln. Utnämningen får inte villkoras av bland annat att leverantören ägs av den utnämnande medlemsstaten eller dess medborgare, om tillämpningen av ett sådant villkor medför en inskränkning av friheten att tillhandahålla tjänster eller etableringsfriheten som inte är motiverad av ett legitimt mål av allmänt intresse, såsom allmän ordning och säkerhet, eller som inte är proportionerlig i förhållande till ett sådant mål. Därtill framgår uttryckligen att förordningen inte påverkar medlemsstaternas suveränitet i sitt luftrum och medlemsstaternas krav i fråga om allmän ordning och säkerhet och försvarsfrågor.

Analys

I ett statsstödsrättsligt perspektiv

En återreglering, dvs. ett förstatligande av flygtrafiktjänster, innebär ett tillskapande av ett lagstadgat monopol. Flygtrafiktjänster i form av flygtrafikledningstjänster har ansetts vara nära sammankopplade med flygtrafiksäkerhet och utövande av offentlig myndighet. Det har därför ansetts utgöra icke-ekonomisk verksamhet. Det kan inte uteslutas att andra delar av flygtrafikledningstjänsterna kan utgöra ekonomisk verksamhet. Tjänster som tillhandahålls utan utövande av offentlig makt, även när de tillhandahålls i allmänhetens intresse och utan vinstsyfte, kan omfattas av begreppet ekonomisk verksamhet om de tillhandahålls på en marknad i konkurrens med tjänster som erbjuds av vinstdrivande näringsidkare.

Om utgångspunkten är att det enbart är flygtrafikledningstjänsterna som ska återregleras och tas över av LFV, finns det goda skäl att anse att dessa tjänster är av icke-ekonomisk natur, eftersom de innefattar myndighetsutövning. EUF-fördragets bestämmelser om den fria rörligheten och konkurrensreglerna skulle i så fall inte vara tillämpliga.

Flygtrafikledningstjänsten består av flera olika delar och det kan inte uteslutas att vissa av dessa, förutsatt att de kan särskiljas från den icke-ekonomiska verksamheten, skulle kunna betraktas som ekono-

misk verksamhet. En återreglering kan därför komma att påverka etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster.

EU-domstolen har slagit fast att en nationell lagstiftning enligt vilken det föreskrivs en ensamrätt för en enda offentlig eller privat aktör att bedriva en ekonomisk verksamhet utgör en inskränkning i etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster. Man behöver därför pröva om en sådan inskränkning kan motiveras av tvingande skäl av allmänt intresse.

Skälet för att återreglera flygtrafikledningstjänsten är att säkerställa kontinuitet och säkerhet i tjänstens tillhandahållande, mot bakgrund av den säkerhetspolitiska situationen och Försvarsmaktens behov i samtliga beredskapslägen och skeden.

Även om det föreligger ett tungt vägande allmänintresse måste en återreglering uppfylla proportionalitetsprincipens krav. Det behöver därför finnas ett tillräckligt stöd för att åtgärden är lämplig för att uppnå det åberopande syftet.

Proportionalitetsbedömningen omfattar även frågan om vilka tjänster och vilka flygplatser som behöver omfattas av en återreglering. Det bör således analyseras om de beredskaps- och säkerhetsrelaterade behov som åberopas faktiskt förutsätter ett återförstatligande av all flygtrafiktjänst och vid samtliga flygplatser eller om samma syfte kan uppnås genom en mer begränsad reglering. Här bör även mindre ingripande alternativ prövas. Ett återförstatligande av tjänster som är att beteckna som ekonomiska till sin natur bör således inte omfatta fler tjänster eller flygplatser än vad som kan motiveras av det konkreta behovet.

I princip hindrar inte EU-rätten mot ett förstatligande av flygtrafikledningstjänster. I den mån tjänsterna som återregleras i någon del är att betrakta som icke-ekonomisk verksamhet, vilket i huvudsak torde avse flygtrafikledningstjänsten, hindras ett sådant förstatligande inte av EU-rättens regler om konkurrens och fri rörlighet. Om tjänsterna däremot, helt eller delvis, är att betrakta som ekonomisk verksamhet krävs en närmare analys av förenligheten med EU-rätten.

I ett verksamhetsmässigt perspektiv

För de flygplatser som enligt mitt förslag bör övertas av staten, där kommer nya förutsättningar att gälla för flygplatsernas flygtrafikledning. I dag utförs flygtrafikledningen i regel av ACR vid dessa flygplatser. Enligt mitt förslag och gällande författning kommer LFV att ta över verksamheten vid berörda flygplatser.

Den bild jag fått är att ACR historiskt har vunnit upphandlingar i konkurrens med LFV och där del av förklaringen har varit att LFV har haft högre personalkostnader (inklusive pensionskostnader). Jag är dock osäker på om förutsättningarna i denna del har ändrats. Det kan således finnas en risk att kostnaderna för flygtrafikledningsverksamheten kan öka med detta förslag. Jag bedömer dock att det är en kostnad som är värd att ta för att säkerställa statlig kontroll över verksamheten i detta skede. På sikt ser jag utökade möjligheter för möjligheter att använda ny teknik och dra nytta av automation och digitalisering i denna funktion. Förutsättningarna för att driva en sådan verksamhetsförändring ökar med mitt förslag.

Det råder en osäkerhet kring huruvida LFV:s certifikat och tillstånd kan behöva förändras för att det ska vara möjligt för LFV att ta över verksamheten vid berörda flygplatser. Detta är självklart en viktig fråga i en förvärvs- och övertagandeprocess. För att inte tappa fart i en sådan process bör regeringen ge LFV i uppdrag att analysera förutsättningarna för att ta över verksamheten vid de nio flygplatser som berörs samt att LFV bör ta fram ett förslag till handlingsplan för de åtgärder som behöver vidtas för att ett övertagande av verksamheten ska kunna genomföras så sömlöst sätt som möjligt.

8.9.4 LFV bör leverera sina tjänster på fler statliga flygplatser

Jag föreslår i senare avsnitt att den statliga rådigheten bör säkerställas genom att fler flygplatser förstatligas. Jag anser att nuvarande villkor vad gäller flygtrafikledningstjänster för dagens statliga flygplatser även bör gälla för de ytterligare flygplatser som jag anser att staten bör ta över. Givet detta, finns det enligt min uppfattning skäl att pröva om detta förslag (att LFV levererar flygtrafikledningstjänster till fler statliga flygplatser) är tillräckligt utifrån ett effektivitetsrespektive nationell säkerhets- och totalförsvarsperspektiv. Eller finns det skäl för att marknaden för flygtrafikledningstjänster bör

återregleras helt alternativt att man från statens sida bör peka ut de ytterligare flygplatser som är viktiga utifrån ett nationellt säkerhets- eller totalförsvarsperspektiv utöver de flygplatser som drivs i statlig regi? Jag har inte haft möjlighet i min utredning att fullt ut analysera alla dessa frågor, varför jag bedömer att en ytterligare återreglering bör utredas i särskild ordning. Samtidigt som staten enligt mina förslag beslutar om ett utvidgat statligt åtagande och inleder förhandling om övertagande av flygplatser med nuvarande ägare.

Jag föreslår att LFV ska vara den som utför flygtrafikledning för alla statliga flygplatser, inklusive de flygplatser som i dag inte ägs, drivs eller förvaltas av staten, men som staten tar över på sikt. Övergång av flygtrafikledning i LFV:s regi bör anpassas till befintliga avtal som gäller för berörda flygplatser och när de löper ut.

Därutöver anser jag att regeringen bör pröva hur marknaden ska fungera. Eftersom marknaden för andra leverantörer av flygtrafikledningstjänster krymper, bör regeringen pröva dess funktion. Finns det skäl att återreglera marknaden helt, delvis eller inget ytterligare utöver det jag föreslagit ovan? Frågan bör prövas utifrån vad som krävs för att säkerställa flygledning och flygtrafikledningsfunktionen samt vilka behov som finns utifrån ett nationellt säkerhets- och totalförsvarsperspektiv.

Det finns en osäkerhet kring hur leverantörer av tjänster inom området kommer att agera, och jag ser en risk för att leverantörer kan välja att lämna marknaden. För att säkerställa denna funktion i flygplatssystemet bör regeringen ställa krav på LFV att LFV alltid ska erbjuda sina tjänster vid upphandling av flygtrafikledning vid icke statliga flygplatser för att på så vis erbjuda ett alternativ även om andra leverantörer på marknaden skulle vara ointresserade.

8.10 Statligt stöd och ersättningar till flygplatser

8.10.1 Statligt stöd till icke-statliga flygplatser med driftunderskott

Min bedömning

Jag konstaterar att de icke-statliga flygplatserna spelar en viktig roll, både utifrån ett regionalt som nationellt perspektiv. De bidrar till att skapa tillgänglighet för medborgare och näringsliv samt samhällsviktig verksamhet. Under rådande omvärldsförutsättningar har flygplatsernas betydelse även ökat i ett totalförsvarsperspektiv.

Jag bedömer att dagens stödordning i stor är tillfyllest vad gäller de icke-statliga flygplatserna. Med ändrade villkor i gruppundantagsförordningen (GBER) kommer fler flygplatser att kunna få ta del av statliga bidrag för driftstöd.

Med hänsyn till andra förslag i betänkandet, ser jag dock behov av att denna förordning justeras i vissa delar.

Mitt förslag

Jag föreslår att de icke-statliga flygplatserna ges samma stödmöjligheter även i framtiden. Jag anser dock att anslagsnivån bör anpassas så att nivån för det statliga stödet i princip alltid uppgår till 75 procents täckning av flygplatsernas driftsunderskott. Med hänsyn till andra förslag jag lämnar i detta betänkande behöver dock nuvarande stödordning utvecklas, se förslag i senare avsnitt.

Dagens situation

Sedan 2012 har Trafikverket hanterat statliga bidrag till icke-statliga flygplatser. Modellen byggde initialt på att kommuner med icke-statliga flygplatser kunde få bidrag för flygplats som hade flygtrafik med allmän trafikplikt respektive bidrag för flygplats som ansågs strategiskt viktig för regionen. Det senare bidraget omfattades av den regionala planen för transportinfrastruktur. Fram till och med 2023 uppgick stödet till 103 miljoner kronor per år.

Från den 1 augusti 2024 infördes en ny stödordning samt utökat stöd, till stor del baserad på förslag från Flygplatsutredningen. Dels valde regeringen att höja stödet till 210 miljoner kronor per år. Vidare ändrades förutsättningarna så att de stödberättigade från och med 2024 kunde vara flygplatser med flygtrafik med allmän trafikplikt, flygplatser som ingått överenskommelse med staten om att vara beredskapsflygplats eller flygplatser där det bedrivs reguljär inrikes linjetrafik av betydande omfattning. För 2025 fick 25 icke-statliga flygplatser statligt bidrag, som bidrog i finansieringen av flygplatsernas driftunderskott.

Dagens bidragssystem, i enlighet med förordningen (2024:532) om statsbidrag för icke-statliga flygplatser, fördelas utifrån de medel som är tillgängliga genom att:

- en miljon kronor ges för varje flygplats när dess flygplatsverksamhet för första gången har blivit fossilfri och flygplatshavaren informerat Trafikverket om det,
- tio miljoner kronor fördelas lika för flygplatser i Pajala, Gällivare, Storuman, Arvidsjaur, Lycksele och Vilhelmina kommuner, och
- återstoden av medlen fördelas mellan flygplatser med en lika stor procentuell andel av varje flygplats faktiska underskott föregående år.

Om det vid den årliga prövningen när det gäller en viss flygplats visar sig att föregående års bidrag var större än 75 procent av flygplatsens faktiska underskott det året, ska den överskjutande delen av bidraget betalas tillbaka.

De icke-statliga flygplatsernas ekonomiska situation är fortfarande mycket besvärlig och visar på betydande underskott. Trenden är att underskotten fortsatt ökar för de icke-statliga flygplatserna som kollektiv.

Statligt bidrag i framtiden

Jag konstaterar att de icke-statliga flygplatserna spelar en viktig roll, både utifrån ett regionalt som nationellt perspektiv. De bidrar till att skapa tillgänglighet för medborgare och näringsliv samt samhällsviktig

verksamhet. Under rådande omvärldsförutsättningar har flygplatsernas betydelse därtill ökat utifrån ett totalförsvarsperspektiv.

För 2025 har 25 icke-statliga flygplatser fått statligt bidrag för att täcka delar av driftsunderskottet hos respektive flygplats. Jag har inte haft möjlighet att ta del av Trafikverkets beslut om fördelning av det statliga bidraget för 2026, då Trafikverkets beredning pågår när detta betänkande skrivs.

Utan att ta hänsyn till att de två senaste årens passagerare- eller godsvolymer påverkar möjligheten att få del av stöd enligt GBER, kan jag konstatera att passagerarvolymerna för 2025 för 27 av de icke-statliga flygplatser ligger under GBER:s tröskelvärde i dag (200 000 passagerare) och där alla 29 icke-statliga flygplatser ligger under tröskelvärdena för kommande GBER (500 000 passagerare). För 2025 har Skellefteå och Skavsta flygplatser passagerarvolymer som överstiger nuvarande tröskelnivåer enligt GBER. Tröskelvärdena för godsvolymer utgör därtill inget hinder för dessa flygplatser. Huruvida alla flygplatser kan komma att ges stöd i framtiden beror på om flygplatserna träffas av den nationella förordningen för statligt bidrag samt att flygplatserna i övrigt uppfyller de villkor som följer av GBER, se tidigare redovisning om statsstödsregelverket i kapitel 7.

Jag bedömer som utgångspunkt att dagens stödordning är tillfyllest vad gäller de icke-statliga flygplatserna. Med de förändrade tröskelvärdena i gruppundantagsförordningen (GBER) vad gäller driftstöd, där flygplatser med upp till 500 000 passagerare eller upp till 200 000 ton gods kan få stöd enligt GBER, kommer bidragsmöjligheterna för de icke-statliga flygplatserna att förbättras. Jag anser att stödordningen, vad gäller icke-statliga flygplatser, även bör gälla för framtiden. Med hänsyn till andra förslag i betänkandet, ser jag behov av att denna förordning behöver ges ett vidgat tillämpningsområde och där vissa kompletterande bestämmelser bör införas. Se avsnitt nedan som berör detta.

Jag anser att anslagsnivån bör anpassas så att nivån för det statliga stödet till de icke-statliga flygplatser i princip alltid uppgår till 75 procents täckning av flygplatsernas driftsunderskott, med undantag för bland annat den miljon kronor som en flygplats kan få när man blivit fossilfri.

8.10.2 Statligt stöd till statliga flygplatser med driftsunderskott

Min bedömning

Det är enligt min bedömning möjligt att införa statliga bidrag till statliga flygplatser. En tydlig ekonomisk och organisatorisk separation är att föredra, för att säkerställa att det statliga stödet ej bidrar till att stödja lönsam flygplatsverksamhet.

Det finns flera möjliga alternativ, men där en kombination av SGEI-förordnande och GBER skulle kunna vara en attraktiv lösning, för att ge en ökad trygghet på sikt. Det är dock fullt möjligt att använda sig av enbart GBER. Den föreslagna reviderade GBER möjliggör enligt min bedömning statligt bidrag till fem flygplatser inom befintliga Swedavia.

Mitt förslag

Jag föreslår att ett statligt bidrag även införs till statliga civila flygplatser. Den nuvarande förordningen (2024:532) om statsbidrag för icke-statliga flygplatser föreslås utvidgas till att även inrymma bidrag till statliga flygplatser. Det statliga bidraget till statliga flygplatser bör uppgå till 100 procent av driftsunderskottet, medan nuvarande nivå på 75 procent för icke-statliga flygplatser bör ligga kvar. Vidare föreslår jag att en prioritering i tilldelning av bidrag ska göras. Beroende på anslagsutrymme bör bidraget till de statliga flygplatserna tilldelas först. Det kvarvarande anslagsutrymmet bör fördelas för de icke-statliga flygplatserna därefter.

Anslaget för statliga bidrag till flygplatser behöver utökas för att kunna finansiera statliga bidrag till statliga flygplatser som hittills inte haft något statligt bidrag samt för de icke-statliga flygplatser som staten föreslås tas över.

Dagens situation

I dagsläget tillämpas endast statligt stöd till icke-statliga flygplatser, med stöd av förordning (2024:532) om statsbidrag för icke-statliga flygplatser. Förordningen möjliggör i dag inget statsbidrag till statliga flygplatser inom Swedavia AB.

När det gäller Swedavias AB och bolagets flygplatser så utgör de ett flygplatsnät i den mening som avses i lagen (2011:866) om flygplatsavgifter, efter beslut av Transportstyrelsen 2013.

Vilka flygplatser inom Swedavia skulle potentiellt kunna bli föremål för statligt stöd i form av bidrag? Utifrån gruppundantagsförordningen GBER är förutsättningarna bland annat att stödet inte får överstiga vad som krävs för att täcka flygplatsens rörelseförluster och en rimlig vinst och att driftstöd endast får lämnas till flygplatser med högst 200 000 passagerare och högst 200 000 ton gods per år. För närvarande pågår en översyn av GBER. Enligt EU-kommissionens förslag ska bland annat driftstöd kunna beviljas flygplatser med upp till 500 000 passagerare per år. Den reviderade GBER förväntas träda i kraft vid årsskiftet.

I tabellen nedan redogör jag för vilka flygplatser inom Swedavia som utifrån tröskelvärdet om antal passagerare respektive ton gods som skulle kunna bli föremål för statligt stöd enligt GBER utifrån antal passagerare och antal ton 2025. I tabellen görs i övrigt ingen bedömning av den faktiska möjligheten att kunna få stöd med hänsyn till flygplatsernas rörelseförluster m.m.

Tabell 8.12 Potentiellt stödberättigade flygplatser inom Swedavia AB

Utifrån gruppundantagsförordningens tröskelvärden avseende antal passagerare respektive antal ton gods

Flygplats	Passagerare 2025	Gods ton 2025	Under tröskelvärde passagerare 200 000 pax	Under tröskelvärde passagerare 500 000 pax	Under tröskelvärde gods 200 000 ton
Landvetter	5 440 193	20 723	Nej	Nej	Ja
Kiruna	251 519	37	Nej	Ja	Ja
Luleå	1 104 751	181	Nej	Nej	Ja
Malmö	856 286	14 623	Nej	Nej	Ja
Ronneby	97 187	4	Ja	Ja	Ja
Arlanda	24 319 739	97 717	Nej	Nej	Ja
Bromma	27 853	–	Ja	Ja	Ja
Umeå	721 355	88	Nej	Nej	Ja
Visby	262 135	77	Nej	Ja	Ja
Östersund	246 956	22	Nej	Ja	Ja

Källa: Trafikanalys.

Utifrån nuvarande tröskelvärden enligt gruppundantagsförordningen skulle endast Ronneby och Stockholm Bromma kunna ges statligt bidrag. Men med det högre tröskelvärdet enligt EU-kommissionens förslag skulle även Kiruna, Visby och Åre Östersund kunna få statligt bidrag.

Möjlighet att införa stöd till statliga flygplatser

Enligt direktivet har jag bland annat att analysera vilka legala möjligheter som finns att införa statliga bidrag till statliga flygplatser. Jag har i kapitel 7 redan redogjort för de mer generella EU-rättsliga förutsättningarna för statligt stöd till flygplatser med driftsunderskott.

Om staten tillför offentliga medel för att täcka driftunderskott aktualiseras som utgångspunkt reglerna om statsstöd, oavsett om verksamheten bedrivs i bolags- eller myndighetsform. Organisationsformen i sig påverkar inte den statstödsrättsliga bedömningen. Det avgörande är inte om verksamheten till exempel bedrivs av en myndighet, statligt bolag eller av annan aktör, utan om verksamheten är ekonomisk. Så länge flygplatserna tillhandahåller flygplatstjänster till kommersiella flygbolag och andra aktörer, på en marknad där även

andra aktörer kan bedriva motsvarande verksamhet, utgör verksamheten alltjämt ekonomisk verksamhet och statsstödsreglerna är därför fortsatt tillämpliga.

Det avgörande är vem som bestämmer att de förlustbringande flygplatsverksamheterna ska bedrivas och skälet till det. I detta avseende föreligger ingen principiell skillnad mellan flygplatser organiserade i myndighetsform och flygplatser organiserade i bolagsform. EUF-fördraget gör inte någon skillnad på i vilken organisationsform en verksamhet bedrivs.

Den väsentliga skillnaden mellan myndighet och bolag är att det med flygplatser i myndighetsform saknas utrymme att hävda att beslutet att bedriva de förlustbringande flygplatserna inte kan tillskrivas staten. Om en myndighet finansierar driftunderskott vid de olönsamma flygplatserna genom anslag eller andra offentliga medel är också rekvisitet om statliga medel uppfyllt.

Ur ett statsstödsperspektiv är en tydlig organisatorisk och ekonomisk åtskillnad mellan kommersiell och stödfinansierad verksamhet den mest ändamålsenliga lösningen. Möjligheterna till korssubventionering minskar samtidigt som de politiska skälen för att driva olönsamma flygplatser tydliggörs.

Det är viktigt att säkerställa en tydlig organisatorisk och ekonomisk åtskillnad mellan den stödfinansierade verksamheten och eventuell annan konkurrensutsatt verksamhet, så att stödet inte används för att finansiera kommersiell verksamhet utöver vad statsstödsreglerna medger.

En organisatorisk uppdelning av lönsamma och olönsamma flygplatser minskar risken för att statligt stöd används för att subventionera de lönsamma flygplatserna och vice-versa, dvs. att överskottet av de lönsamma flygplatserna används för att subventionera de olönsamma flygplatserna.

Det är möjligt att hävda att det är ekonomiskt rationellt att driva de förlustbringande flygplatserna därför att de utgör en förutsättning för att de lönsamma flygplatserna ska kunna generera ett samlat överskott. Om synergivinsterna av att samla verksamheterna i samma bolag är betydande så är det möjligt att säkerställa såväl skydd mot korssubventionering och att tydliggöra de politiska skälen att bedriva olönsamma verksamheter även i en modell där verksamheterna bedrivs samlat, oavsett om det är i bolags- eller myndighetsform.

EU:s statsstödsregler medger flera möjligheter att finansiera olönsamma flygplatser som bedriver ekonomisk verksamhet, bland annat genom investerings- och driftstöd enligt GBER samt ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI). Även kombinationer av olika stödformer kan vara möjliga, under förutsättning att kostnaderna kan särskiljas och att reglerna om kumulering och överkompensation följs.

Vilken finansieringslösning som är lämplig behöver egentligen bedömas utifrån varje enskild flygplats specifika förutsättningar, såsom storlek, geografiskt läge, verksamhetens karaktär och betydelse för exempelvis regional tillgänglighet och beredskap. Det är viktigt att skilja mellan ekonomisk verksamhet, som omfattas av statsstödsreglerna, och icke-ekonomisk verksamhet som kan finansieras med offentliga medel utan att reglerna om statligt stöd aktualiseras.

Sedan 2017 omfattar GBER (artikel 56a) även stöd till regionala flygplatser inom EU. Förordningen gör det möjligt att, utan föregående godkännande från EU-kommissionen, bevilja statligt driftstöd till flygplatser med för närvarande upp till 200 000 passagerare per år. Det pågår dock för närvarande en översyn av GBER. Enligt EU-kommissionens förslag ska bland annat driftstöd kunna beviljas flygplatser med upp till 500 000 passagerare per år. Den reviderade GBER förväntas träda i kraft vid årsskiftet. Se kapitel 7 för ytterligare information.

Jag gör sammantaget bedömningen att det är möjligt att införa statliga bidrag till statliga flygplatser. En tydlig ekonomisk och organisatorisk separation är att föredra, för att säkerställa att det statliga stödet ej bidrar till att stödja den lönsamma flygplatsverksamheten. Det finns som jag beskriver i kapitel 7 flera möjliga alternativ, men där en kombination av SGEI och GBER skulle kunna vara en attraktiv lösning. Det är fullt möjligt att använda sig av enbart GBER, men där en tillämpning av SGEI kan innebära en ytterligare trygghet för det fallet att tröskelvärden och andra bestämmelser ändras vad gäller GBER.

Stödordning för statliga flygplatser

För att ge bättre förutsättningar att utveckla bland annat Arlanda och Göteborg Landvetters flygplatser, bör de flygplatser inom Swedavia som drivs med underskott och där flygplatserna inryms inom ramen

för GBER:s tröskelvärden kunna ges statliga bidrag för att täcka sina driftunderskott.

Jag föreslår därför att den nuvarande förordning (2024:532) om statsbidrag för icke-statliga flygplatser ändras, så att den i framtiden även inrymmer möjligheten för statligt stöd till statliga flygplatser.

Jag anser i grunden att det är bra med incitament som stödjer en kostnadseffektiv verksamhet. Jag är därför positiv till att nuvarande procentuella tröskelnivåer i stödordningen fortsatt gäller för icke-statliga flygplatser. När det gäller statliga flygplatser så krävs det dock 100 procents stöd, i och med att det inte finns någon annan som kan täcka det underskott som finns hos dessa flygplatser. Med anledning av det bör därför också det statliga stödet betalas ut i en prioriteringsordning. Beroende på hur stort anslag som finns till förfogande för driftstöd till flygplatser, bör driftbidrag först tilldelas de statliga flygplatserna med 100 procent. Därefter bör resterande del av bidragsutrymmet fördelas på de icke-statliga flygplatserna, med maximalt 75 procent bidrag jämfört med flygplatsens driftsunderskott. Jag föreslår därför en ändrad förordning för statsbidrag till flygplatser.

Med hänsyn till detta förslag, behöver anslaget för statliga bidrag till flygplatser höjas. Stödet behöver dels täcka statliga flygplatser som tidigare inte fått statliga bidrag. Stödet behöver därtill omfatta de flygplatser som tas över av staten, i enlighet med mitt förslag senare i betänkandet, och som kommer bedriva verksamheten med driftsunderskott – för dessa flygplatser kommer statens kostnader för statliga bidrag att öka. Kostnadsökningen beror på att det statliga bidrag går från att täcka upp till 75 procent av driftunderskottet till att täcka 100 procent av driftsunderskottet med flygplatser i statlig regi.

8.10.3 Krav på organisationsform och redovisningsnorm för att ta del av statligt stöd

Min bedömning

Jag bedömer att förutsättningarna för staten att göra ekonomiska jämförelser mellan flygplatserna i det svenska flygplatssystemet inför ställningstaganden om statsbidrag behöver utvecklas. Redovisningen bör enligt min mening bli mer transparent och rättvisande vad gäller den ekonomiska situationen för att säkerställa att statens beslut om fördelning av statsbidrag blir mer effektivt och ändamålsenligt. I detta ingår även att den statliga granskningen av redovisningsunderlagen bör utvecklas.

Mitt förslag

Jag föreslår att de civila flygplatser som ska ges möjlighet att få ett statligt stöd ska bedriva sin verksamhet i bolagsform och som lägsta standardnivå tillämpa K3-regelverket för sin redovisning. Jag föreslår även att staten, genom Trafikverket, ska ges möjlighet att ställa kompletterande krav på ekonomiska nyckeltal och ytterligare information. Trafikverket bör därtill fördjupa sin granskning av flygplatsernas kostnadsunderlag för att säkerställa en likvärdig och rättvisande redovisning som underlag för beslut om fördelning av statliga bidrag.

Prövning av statligt stöd till flygplatser

Trafikverket har ansvaret för att pröva frågor om bidrag till icke statliga flygplatser och beslutar årligen om fördelningen av bidraget i enlighet med förordning (2024:532) om statsbidrag för icke statliga flygplatser. Därtill har Trafikverket beslutat om föreskrifter om statsbidrag för icke-statliga flygplatser (TRVFS 2026:1) som bidragsmottagare behöver följa.

Enligt Trafikverkets föreskrift ska exempelvis den kommun, till vilken statsbidrag lämnas, bland annat senast den 31 juli varje år redovisa föregående årsresultat (underskott/överskott) för flygplatsen, att kommunen beviljat bidrag i enlighet med den statsstödsrättsliga

grund som angavs vid ansökan samt att bidraget har kommit till avsedd användning under verksamhetsåret. Redovisningen ska lämnas på den blankett som fastställts av Trafikverket.

När det gäller kommunernas och flygplatsernas underlag genomför Trafikverket endast en mer övergripande kontroll av redovisningen, någon djupare revision och genomgång sker inte så som jag uppfattat det. Trafikverket förlitar sig därmed i huvudsak på kommunens och flygplatsernas underlag, där kommunerna för övrigt går i god för att bidrag har beviljats i enlighet med den statsstödsrättsliga grund som angavs vid ansökan samt att bidraget kommit till avsedd användning under verksamhetsåret.

Organisering av flygplatsverksamhet

Civil flygplatsverksamhet bedrivs huvudsakligen som aktiebolag, men det förekommer även att verksamheten bedrivs inom ramen för en kommunal förvaltning. Av de 29 icke statliga trafikflygplatserna, bedrivs ungefär 25 i form av aktiebolag medan fyra drivs inom kommunal förvaltning. Utöver dessa icke statliga flygplatser så bedrivs även tio trafikflygplatser i statlig regi, inom ramen för Swedavia AB. De militära flygplatserna drivs inom ramen för Försvarsmakten och Fortifikationsverket.

Förutsättningar och normer för redovisning

Flygplatsverksamhet kan organiseras och redovisas på olika sätt, utifrån verksamhetsform och tillämpligt redovisningsregelverk. Detta påverkar förutsättningarna för ekonomisk uppföljning och jämförelse mellan olika flygplatser. KPMG har på mitt uppdrag analyserat verksamhetsformer och redovisningsregelverk och deras betydelse för jämförbarhet och transparens. KPMG:s rapport medföljer som bilaga 6. Jag står dock för de slutsatser som redovisas nedan.

När det gäller de 25 flygplatserna jag nämner ovan, tillämpade fem av dessa K2-regelverket under 2024, medan 19 använde K3-regelverket. En av flygplatserna bedrev då verksamheten fortfarande i förvaltningsform (Gällivare flygplats). För 2025 har jag inte fullständig tillgång till flygplatsernas årsredovisningar, men kan konstatera att det fortfarande finns flera flygplatser som tillämpar K2-regelverket.

Kommunal förvaltning

Flygplatser kan bedrivas som del av den kommunala förvaltningsorganisationen. I sådana fall utgör flygplatsverksamheten inte en separat juridisk person, utan ingår som del i kommunens samlade organisation och redovisning. Verksamhetens intäkter, kostnader, tillgångar och skulder redovisas inom ramen för kommunens ekonomiska redovisning. Redovisningen utgår från de regelverk som gäller för kommuner och regioner, som utgår från den kommunala sektorns särskilda förutsättningar och skiljer sig därför i vissa avseenden från de regelverk som tillämpas av aktiebolag.

Verksamheter i kommunal förvaltning omfattas av regler huvudsakligen genom lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning (LKBR) samt de rekommendationer som ges ut av Rådet för kommunal redovisning (RKR). Till skillnad från verksamhet som bedrivs i aktiebolagsform upprättas redovisningen inom ramen för kommunens samlade ekonomi. Flygplatsens intäkter, kostnader, tillgångar och skulder redovisas därmed som en del av kommunens verksamhet. För att möjliggöra uppföljning av enskilda verksamheter används ofta olika former av internredovisning och särredovisning, vilket kan variera mellan olika kommuner. Den kommunala redovisningen skiljer sig i vissa avseenden från de regelverk som tillämpas av aktiebolag. Skillnaderna avser bland annat redovisningens utformning, upplysningskrav och vissa redovisningsprinciper.

Statlig förvaltning eller affärsverksform

Flygplatsverksamhet som del av en statlig förvaltningsmyndighet eller i affärsverksform redovisas normalt inom ramen för myndighetens eller affärsverkets samlade redovisning. Flygplatsverksamhet i statlig regi delar i flera avseenden samma redovisningsmässiga utmaningar som verksamhet inom kommunal förvaltning, särskilt avseende verksamhetens avgränsning och möjligheter att identifiera flygplatsverksamhetens ekonomi.

När det gäller statlig redovisning regleras den huvudsakligen genom förordning (2000:65) om årsredovisning och budgetunderlag, förordning (2000:606) om myndigheters bokföring samt föreskrifter och allmänna råd från Ekonomistyrningsverket. Verksamheten omfattas därutöver av de särskilda ekonomiadministrativa bestämmelser

och villkor som gäller för respektive myndighet eller affärsverk. Till skillnad från verksamhet som bedrivs i aktiebolagsform sker redovisningen inom ramen för myndighetens eller affärsverkets samlade redovisning. Flygplatsverksamheten utgör därför normalt inte en separat juridisk person med egen extern årsredovisning. Den statliga redovisningen skiljer sig i vissa avseenden från redovisning enligt K2, K3, IFR och kommunal redovisning enligt LKBR och RKR. Skillnaderna avser bland annat finansieringsformer, rapporteringsstruktur samt hur investeringar, avgiftsfinansiering och anslagsmedel redovisas och följas upp. För flygplatsverksamhet som har omfattande investeringar i infrastruktur och anläggningstillgångar kan dessa förutsättningar påverka hur verksamhetens ekonomiska utfall och finansieringsbehov redovisas och analyseras.

Aktiebolagsverksamhet

Flygplatser kan bedrivas i aktiebolagsform genom ett kommunalt, regionalt, statligt eller privatägt bolag. I dessa fall utgör verksamheten en separat juridisk person med eget ansvar för redovisning och rapportering. Verksamhetens tillgångar, skulder, intäkter och kostnader redovisas inom bolaget och sammanställs i en årsredovisning. Aktiebolagsformen innebär att verksamhetens ekonomiska utfall redovisas separat från ägarens övriga verksamheter. Normalt upprättas en egen resultat- och balansräkning samt i förekommande fall en kassaflödesanalys för bolaget. Detta skapar förutsättningar för att följa verksamhetens ekonomiska utveckling, investeringar och finansiering över tid. För verksamhet som bedrivs i aktiebolagsform tillämpas normalt Bokföringsnämndens regelverk för årsredovisning, främst K2 eller K3. K2 är ett förenklat regelverk som syftar till att minska den administrativa komplexiteten medan K3 utgör ett mer principbaserat regelverk med större krav på bedömningar, upplysningar och anpassning till verksamhetens ekonomiska förutsättningar. Vissa större företag, t.ex. Swedavia AB, kan även tillämpa International Financial Reporting Standards (IFRS).

K2 utgörs av Bokföringsnämndens allmänna råd om årsredovisning i mindre företag (BFNAR 2016:10). Det kännetecknas av ett förenklat och regelbaserat angreppssätt. Regelverket innehåller ett antal förenklingsregler avseende bland annat värdering, periodisering

och upplysningskrav. En central skillnad jämfört med K3 är att K2 inte tillåter komponentredovisning av materiella anläggningstillgångar. Regelverket innehåller också mer begränsade krav på tilläggsupplysningar i årsredovisningen.

K3 följer av Bokföringsnämndens allmänna råd om årsredovisning och koncernredovisning (BFNAR 2012:1) och är Bokföringsnämndens huvudregelverk för upprättande av årsredovisning och koncernredovisning. Regelverket är principbaserat och syftar till att ge en mer fullständig beskrivning av ett företags ekonomiska ställning och resultat än vad som normalt följer av K2. Till skillnad från K2 innehåller K3 i större utsträckning krav på bedömningar och uppskattningar utifrån den aktuella verksamhetens förutsättningar. För verksamheter med betydande investeringar i anläggningstillgångar är kravet på komponentredovisning en central del av regelverket. Det innebär att betydande komponenter i en anläggningstillgång med olika nyttjandeperioder redovisas och skrivs av separat. För infrastrukturintensiva verksamheter såsom flygplatser kan det få betydelse för redovisningen av investeringar, avskrivningar och framtida underhållsåtgärder. K3 innehåller även särskilda regler avseende bland annat nedskrivningar, avsättningar, offentlig finansiering och koncernredovisning.

IFRS (International Financial Reporting Standards) är ett internationellt redovisningsregelverk som utvecklas av International Accounting Standards Board (IASB) och tillämpas inom EU i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordnign (EG) nr 1606/2002. Regelverket används bland annat av företag vars värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad inom EU. IFRS är i hög grad principbaserat och innehåller omfattande regler för redovisning, värdering och informationsgivning. Regelverket ställer relativt höga krav på professionella bedömningar och uppskattningar och innehåller detaljerade upplysningskrav i de finansiella rapporterna. För verksamheter med betydande investeringar i materiella anläggningstillgångar innehåller IFRS, liksom K3, krav på komponentredovisning. Regelverket innehåller även särskilda krav för bland annat nedskrivningsprövningar, leasingavtal, finansiella instrument och upplysningar kring risker och osäkerhetsfaktorer.

Skillnader mellan verksamhetsform och redovisningskrav

Olika verksamhetsformer och redovisningsregelverk kan påverka hur verksamheternas ekonomiska ställning och resultat redovisas och därmed också förutsättningarna för jämförelse mellan flygplatser. Tabellen nedan visar att verksamhetsformen påverkar möjligheten att identifiera och följa upp offentlig finansiering på flygplatsnivå.

Tabell 8.13 Verksamhetsformens betydelse för redovisning och uppföljning

Perspektiv	Kommunal förvaltning	Statlig regi	Bolagsform
Redovisande enhet	Finansieringen redovisas inom kommunens samlade redovisning	Finansieringen redovisas inom myndighetens eller affärsverkets samlade redovisning	Finansieringen redovisas inom bolagets finansiella rapporter
Möjlighet att identifiera finansiering på flygplatsnivå	Kan vara beroende av intern- eller särredovisning	Kan vara beroende av internredovisning eller verksamhetsspecifik rapportering	Framgår normalt direkt av bolagets redovisning
Finansiering av driftverksamhet	Kan ske inom den samlade kommunala verksamheten eller genom särskilda bidrag	Kan ske genom anslag, avgifter eller annan statlig finansiering	Sker normalt genom verksamhetsintäkter, bidrag, lån eller ägarfinansiering
Finansiering av investeringar	Kan ske inom kommunens investeringsbudget eller genom externa bidrag	Kan ske inom statliga investerings- eller finansieringsramar	Kan ske genom lån, bidrag eller ägartillskott
Betydelse för jämförbarhet	Offentlig finansiering kan vara svår att identifiera och avgränsa på verksamhetsnivå	Offentlig finansiering kan vara svår att identifiera och avgränsa på verksamhetsnivå	Finansieringen är normalt mer direkt spårbar men påverkas av val av redovisningsprincip

Källa: KPMG.

Offentlig finansiering kan även ge upphov till skillnader i redovisat resultat och redovisad finansiell ställning beroende på vilket redovisningsregelverk som tillämpas. Tabellen nedan utgår från de regelverk som normalt tillämpas av flygplatsverksamhet i bolagsform.

Tabell 8.14 Exempel på skillnader mellan redovisningsregelverk

Perspektiv	K2	K3	IFRS
Driftbidrag	Intäktsförs normalt när villkoren är uppfyllda	Intäktsförs när villkoren är uppfyllda eller prestationen utförts	Intäktsförs i takt med att de kostnader som bidraget avser uppkommer
Investeringsbidrag	Reducerar normalt anskaffningsvärdet för tillgången	Kan reducera anskaffningsvärdet eller redovisas som förutbetald intäkt	Kan redovisas som uppskjuten intäkt eller reducera tillgångens redovisade värde
Bidrag avseende framtida prestationer	Intäktsförs normalt när villkoren är uppfyllda	Redovisas normalt som skuld eller förutbetald intäkt till dess att villkoren uppfyllts	Redovisas normalt som uppskjuten intäkt till dess att villkoren uppfyllts
Effekt på framtida avskrivningar	Lägre anskaffningsvärde ger lägre framtida avskrivningar	Metodval kan ge olika avskrivnings- och resultatprofil över tid	Metodval kan ge olika avskrivnings- och resultatprofil över tid
Upplysningskrav	Relativt begränsade	Mer omfattande	Omfattande
Betydelse för jämförbarhet	Klassificering och periodisering kan påverka resultat och tillgångsvärden	Klassificering och periodisering kan påverka resultat och tillgångsvärden	Klassificering. Periodisering och metodval kan påverka resultat, tillgångsvärden och upplysningsnivå

Källa: KPMG.

Skillnaderna är särskilt relevanta när finansiering avser större infrastrukturinvesteringar eller är förenad med villkor som ska uppfyllas över tid. Tabellen ovan visar att redovisningsregelverken kan påverka hur finansiering redovisas, och därmed dess effekt på resultat, tillgångsvärden och framtida avskrivningar.

För flygplatsverksamhet som bedrivs inom kommunal förvaltning, statlig förvaltningsmyndighet eller affärsverksform kan delar av verksamhetens resurser och stödfunktioner vara gemensamma med annan verksamhet. För att möjliggöra uppföljning av flygplatsverksamhetens ekonomi behöver kostnader för gemensamma resurser i många fall fördelas mellan olika verksamheter.

Omfattningen av de upplysningar som lämnas i finansiella rapporter kan påverka möjligheterna att analysera och jämföra flygplatsverksamheter. De regelverk som finns skiljer sig åt avseende omfattningen av sådana upplysningar. För flygplatsverksamhet kan upplysningskraven få betydelse i områden där redovisningen innehåller väsentliga bedömningar eller där finansieringen sker genom offentliga stödin-

satser. Det gäller till exempel bedömningar av nyttjandeperioder för anläggningstillgångar, redovisning av investeringsbidrag, klassificering av bidrag och ägartillskott samt omfattningen av interna kostnadsfördelningar.

Även förutsättningar för extern granskning kan påverkas av verksamhetsform och tillämpligt regelverk. För flygplatsverksamhet som bedrivs i bolagsform kan normalt en separat årsredovisning, som innehåller information direkt kopplat till flygplatsverksamheten, granskas av bolagets revisor. För verksamhet inom kommunal eller statlig verksamhet sker den externa redovisningen inom ramen för den samlade redovisningen, vilken normalt inte är lika tydligt avgränsad i den externa rapporteringen. Detta kan påverka möjligheter för externa intressenter att bedöma verksamhetens ekonomiska resultat, investeringar och finansiering. I tabellen nedan redogörs översiktligt avseende några av de skillnader som finns i upplysningskrav, transparens och möjligheter till extern uppföljning mellan olika verksamhetsformer och regelverk.

Tabell 8.15 Exempel på skillnader i upplysningskrav, transparens och extern granskning

Område	Kommunal verksamhet	Statlig verksamhet	K2	K3	IFRS
Upplysningar om redovisningsprinciper	Ja	Ja	Begränsade	Mer omfattande	Omfattande
Upplysningar om offentlig finansiering	Ja	Ja	Begränsade	Mer omfattande	Omfattande
Upplysningar om bedömningar och antaganden	Begränsade	Begränsade	Begränsade	Mer omfattande	Omfattande
Upplysningar om närstående transaktioner	Begränsade	Begränsade	Begränsade	Mer omfattande	Omfattande
Möjlighet att identifiera flygplatsverksamheten separat	Kan variera	Kan variera	Hög	Hög	Hög
Transparens för externa intressenter	Kan variera	Kan variera	Medel	Högre	Hög
Extern granskning av verksamhetens ekonomi	Inom kommunens samlade redovisning	Inom myndighetens eller affärsverkets samlade rapportering	Bolagsrevisorn	Bolagsrevisorn	Bolagsrevisorn

Källa: KPMG.

För flygplatser som bedrivs i bolagsform omfattar redovisningen normalt en avgränsad verksamhet med egna tillgångar, skulder, intäkter och kostnader. För flygplatser som bedrivs inom kommunal förvaltning, statlig förvaltningsmyndighet eller affärsverksform kan verksamheten vara integrerad med annan verksamhet. Skillnader i avgränsning och kostnadsfördelning kan påverka vilka kostnader som belastar flygplatsverksamheten och det redovisade resultatet.

Skillnader i redovisningen av materiella anläggningstillgångar, komponentutbyten och reinvesteringar kan påverka tillgångsvärden och avskrivningskostnader, vilket i sin tur påverkar redovisade resultatmått.

Ekonomiska underskott och finansieringsbehov kan påverkas av hur investeringar, bidrag, ägartillskott och gemensamma kostnader har redovisats. Skillnaderna kan även påverka bedömningen av offentliga stödinsatser. Det innebär att redovisad ekonomisk information i vissa fall behöver analyseras med hänsyn till verksamhetsform, finansieringsstruktur och tillämpade redovisningsprinciper för att jämförelsen mellan flygplatser ska kunna göras på så likvärdiga grunder som möjligt.

Transparens och spårbarhet påverkas av såväl verksamhetsform som regelverk. Dessa påverkas inte enbart av de upplysningskrav som finns utan även av hur verksamheten organiseras och redovisas. För att möjliggöra likvärdig uppföljning kan det därför finnas behov av kompletterande information om investeringar, finansiering och resursanvändning.

Vid bedömning av stödbehov kan det vara nödvändigt att komplettera analysen av redovisat resultat med information om kassaflöden, investeringsplaner, kapitalbehov och finansieringsstruktur. Det kan ge ett mer rättvisande underlag för jämförelser mellan flygplatser och för beslut om offentlig finansiering.

De skillnader som här beskrivs kan påverka förutsättningarna för statens uppföljning, jämförelse och bedömning av flygplatsverksamhet. Riskerna finns både i redovisningens tekniska utformning och i kvaliteten i de underlag som används för beslut om finansiering och stöd, bland annat avseende bristande jämförbarhet, asymmetrisk information, inkonsekvent stödallokering, begränsade möjligheter till uppföljning och svårigheter att bedöma effektivitet och långsiktig finansiell hållbarhet.

Bolagsform och K3 som minimikrav

Är det möjligt att öka jämförbarheten mellan olika flygplatser för att säkerställa att statliga bidrag bidrar till en effektiv och ändamålsenlig verksamhet? Utifrån min redovisning ovan väljer jag att pröva möjligheten att åstadkomma mer likartade förutsättningar om alla flygplatser organiserar sin verksamhet i bolagsform och med redovisningsregelverket K3 som miniminivå. Nedan redogör jag för för- och nackdelar med såväl bolagsform som K3 som redovisningsnorm.

För- och nackdelar med bolagsform

Med en tydligare avgränsad verksamhet skapas tydligare förutsättningar för vilka resurser som tillförts verksamheten, hur de har använts och vilka resultat som uppnåtts. Verksamheten får en egen resultat- och balansräkning, vilket möjliggör en direkt bedömning av verksamhetens ekonomiska ställning. En separat organisatorisk struktur förbättrar spårbarheten av finansiering och resursanvändning och ger klarare ansvarsförhållanden.

En separat organisatorisk struktur medför fördelar ur ett transparens- och uppföljningsperspektiv, men det finns även nackdelar. De avser såväl kostnader för att genomföra en organisatorisk förändring som de långsiktiga konsekvenserna för administration, finansiering och verksamhetens effektivitet. För mindre flygplatser med begränsad verksamhetsvolym kan de administrativa och ekonomiska konsekvenserna vara förhållandevis stora i jämförelse med de fördelar som uppnås.

För- och nackdelar med K3 som miniminorm

Med K3 som lägsta redovisningsregelverk skulle man minska vissa av de redovisningsmässiga skillnader som finns i dag med olika regelverk. K3 är dock inte tillämplig på alla verksamhetsformer, som kommunal och statlig verksamhet. För dessa verksamheter handlar det i stället om i vilken utsträckning motsvarande krav på information, transparens och redovisning kan uppnås genom sektorsspecifika regelverk och kompletterande rapporteringskrav. En fördel med mer enhetliga regelverk är att redovisningen i högre grad kan baseras på

principer som speglar verksamhetens ekonomiska innebörd och faktiska resursförbrukning. Krav på komponentredovisning kan bidra till att avskrivningar bättre speglar hur olika delar av flygplatsens infrastruktur förbrukas över tid. Mer verksamhetsanpassade nyttjandeperioder bidrar till en mer enhetlig redovisning av kapitalkostnader. Med mer omfattande upplysningar om investeringar, finansiering, offentliga bidrag och andra transaktioner av betydelse för verksamheten. Mer enhetliga redovisningsprinciper bidrar även till förbättrad jämförbarhet mellan flygplatser.

Även om alla tillämpar samma K3 regelverk kan skillnader uppstå i hur enskilda transaktioner och tillgångar redovisas. En sådan skillnad kan avse bedömningar av anläggningstillgångarnas nyttjandeperioder, olika flygplatser kan göra olika bedömningar utifrån lokala förhållanden, investeringsstrategier och underhållsplaner. Flygplatser kan tillämpa samma redovisningsregelverk, men skillnader i kostnadsfördelning kan påverka de ekonomiska nyckeltalen som används för att analysera verksamhetens effektivitet och stödbehov.

Alternativa eller kompletterande krav

Som alternativ eller komplement till krav avseende organisationsform och redovisningsregelverk kan ytterligare åtgärder övervägas exempelvis enhetliga definitioner av stödberättigade kostnader, gemensamma nyckeltal, särredovisning av flygplatsverksamheten, särskilda upplysningar om bidrag, investeringar och ägarfinansiering och revisorsgranskning eller annan oberoende verifiering.

Utvecklade krav bör ställas på stödmottagarna

Det finns enligt min uppfattning en risk att prövning av statsbidrag till icke statliga flygplatser inte blir fullt likvärdig eller rättvis. Genom att olika redovisningsregler tillämpas för olika flygplatser finns en risk för att statsbidraget i sin helhet får en ineffektiv och en inte fullt ut ändamålsenlig fördelning.

För att ge staten en bättre möjlighet att bedöma behovet av statsbidrag till flygplatser finns det enligt min uppfattning skäl för att tillämpa mer enhetliga bestämmelser och råd för flygplatserna. Jag inser samtidigt att det finns en risk för att det kan leda till högre admi-

nistrativa kostnader hos de kommuner och flygplatser som behöver ändra sin organisation eller sin redovisning i form av ökade krav på redovisningskompetens och stöd för redovisning samt mer omfattande årsredovisningar. Jag menar dock att fördelarna överväger med mer enhetliga krav.

En enhetlig tillämpning av K3-regelverket skulle ge en bättre jämförbarhet mellan olika flygplatser. K2-regelverket är avsett för mindre och enklare företag, medan flygplatser i regel kan ses som mer komplexa verksamheter med stora infrastrukturtillgångar, långsiktiga investeringsprogram, leasingarrangemang, kommersiella intäkter, säkerhetsrelaterade investeringar och offentliga bidrag, dvs. verksamheter med många intressenter utifrån olika perspektiv. Det talar sammantaget, enligt min mening, för att K3-regelverket som lägsta nivå bör tillämpas.

Flygplatsen består av många olika anläggningar och komponenter med olika livslängd, t.ex. vad gäller rullbana och uppställningsplatser, navigationsutrustning och banbelysning, dränering, terminalbyggnader och tekniska installationer. K3-regelverket ger en mer rättvisande bild av anläggningstillgångarna i och med att komponentavskrivning tillämpas och därmed för flygplatsens ekonomiska situation. En enhetlig redovisning bör enligt min uppfattning även underlätta statsbidragsgivning och uppföljning av denna verksamhet. Samtidigt kan jag konstatera att Swedavia tillämpar ett mer ambitiöst och omfattande IFSR-regelverk. Jag anser dock att K3 bör utgöra en lägsta nivå för tillåten redovisningsstandard för de flygplatser som i framtiden bör kunna erhålla statliga bidrag. K3-regelverket är enligt min mening tillräcklig normnivå för att kunna ge en jämförbar bild av flygplatsernas ekonomi, samtidigt som jag bedömer att K3-regelverket är mindre administrativt betungande än IFRS. Ett krav på tillämpning av IFRS-regelverk skulle innebära mer betungande administrativa kostnader utan att enligt min uppfattning ge tillräcklig nytta i bedömning av statsbidrag till flygplatser. Jag anser därför att flygplatser i bolagsform bör tillämpa K3-regelverket eller IFSR-regelverket för sin redovisning för att ges möjlighet till statsbidrag i framtiden.

Med flygplatsverksamhet inom ramen för en kommunal eller statlig förvaltning finns det enligt min mening en risk för att flygplatsens ekonomi blandas med övrig kommunal eller statlig verksamhet, vilket kan göra det svårare att se de verkliga kostnaderna för flygplatsverksamheten, ekonomiska tillskott och kapitalkostnader. En flygplats i

aktiebolagsform behöver upprätta en egen årsredovisning vilket bidrar till en ökad transparens. Med alla flygplatser i bolagsform skulle vi trots allt få enhetligare redovisningsprinciper, tydligare redovisning av kostnader och möjligheter för en bättre benchmarking och jämförelse mellan flygplatser. Med flygplatsverksamhet i förvaltningsform finns en risk för att exempelvis kommunalt stöd döljs genom interna principer för kostnadsfördelning och hur olika kommunala tillgångar och tjänster får användas. Med verksamhet i bolagsform finns även möjlighet att utveckla en mer professionell bolagsstyrning genom styrelser, ägardirektiv, affärsplaner m.m. Jag anser för att åstadkomma en ökad transparens, jämförbarhet och mer effektiv statlig uppföljning av flygplatsverksamhet bör all flygplatsverksamhet som omfattas av statsbidrag bedrivas i bolagsform.

Jag bedömer även att uppföljningen av kommunernas och flygplatsernas redovisningar bör utvecklas. Det kan finnas behov av att Trafikverket ställer kompletterande krav på vissa nyckeltal eller liknande för att kunna göra en rättvisande analys och bedömning inför utbetalning av statliga bidrag. Jag bedömer att granskningen av flygplatsernas redovisning bör fördjupas, för att säkerställa att Trafikverket har ett samlat och rättvisande kostnadsunderlag inför beslut om fördelning av statligt bidrag till berörda flygplatser. Det kan dock enligt min mening kanske vara tillräckligt med att årsredovisningen och redovisningsunderlaget granskas i detalj en gång var tredje till femte år. Beslutet om vilka flygplatser som ska granskas ett enskilt år kan avgöras mer slumpmässigt. Det skulle kunna innebära att Trafikverket endast behöver göra en mer fördjupad granskning av redovisningen för en femtedel till en tredjedel av de berörda flygplatserna varje år.

Genom att all flygplatsverksamhet bedrivs i bolagsform, där bolagen som lägsta redovisningsstandard tillämpar K3-regekverket tillsammans med eventuellt kompletterande krav på nyckeltal och information från Trafikverkets sida samt med en fördjupad granskning av redovisningen från Trafikverkets sida bedömer jag att bättre förutsättningar skapas för detta statliga styrmedel. Enligt min mening kommer det resultera i en mer transparent och rättvisande redovisning, som ger bättre jämförelsemöjligheter mellan flygplatserna. Det kommer att ge staten bättre möjligheter att fördela statsbidrag till flygplatser i det svenska flygplatssystemet på ett mer effektivt och ändamålsenligt sätt. Jag föreslår därför att krav bör införas på att flyg-

platser som får del av statliga bidrag ska bedriva flygplatsverksamheten i aktiebolagsform och att den ekonomiska redovisningen som lägsta norm ska utgå från K3-regelverket. Det kan finnas skäl att även ställa ytterligare krav som jag exemplifierar ovan. Trafikverket bör ges möjlighet att ställa kompletterande krav på exempelvis ekonomiska nyckeltal eller kompletterande information. Därtill bör Trafikverkets granskning av underlag i samband med bidragsprövning utvecklas.

8.11 Anmälningsplikt inför förändringar som påverkar flygplatsen negativt

Bedömning

Jag kan konstatera att privata och kommunala eller regionala ägare i dag kan fatta beslut i sina högsta ledningsorgan som innebär att exempelvis en flygplats avvecklas. Flygplatser med instrumentbana bör enligt min mening i regel ses som kritisk nationell infrastruktur som är av betydelse både i ett tillgänglighetsperspektiv som nationellt säkerhets- och totalförsvarsperspektiv. Staten bör därför ges bättre förutsättningar att få information om kommande beslut som kommer att påverka flygplatsens möjliga nyttjande på ett negativt sätt. Med införande av en anmälningsplikt ges staten tillgång till information med viss framförhållning som möjliggör för staten att agera när det gäller flygplatser av ett nationellt intresse.

Förslag

Jag föreslår att den som äger en flygplats som ingår i det nationella flygplatsutbudet ska till regeringen eller den myndighet som regeringen utser, anmäla en avsikt om något av följande åtgärder ska vidtas: 1) avveckling av flygplatsens instrumentbana, 2) nedläggning, avinrättning eller överlåtelse av flygplatsen, eller 3) annan åtgärd som väsentligt försämrar flygplatsens användbarhet. Anmälan ska göras senast 12 månader före tidpunkt för beslut om åtgärden. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör få möjlighet att meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas med anledning av detta.

8.11.1 Dagens situation

Staten ställer olika krav som kan påverka flygplatser, det gäller exempelvis krav utifrån författning eller i samband med olika överenskommelser och avtal.

När en flygplats etableras eller när verksamheten förändras krävs olika former av tillstånd eller att man är certifierad gentemot svenska och europeiska regler. Inrättande och drift av svenska flygplatser prövas av Transportstyrelsen. Eftersom flygplatsverksamhet påverkar omgivningen kan det även krävas miljötillstånd.

Transportstyrelsen utöver tillsyn över flygplatserna, vilket innebär att myndigheten kontrollerar och följer upp flygplatsernas verksamhet för att säkerställa att flygsäkerheten upprätthålls. Tillsynen utgör även en grund för Transportstyrelsens prövning av flygplatsens drifttillstånd som genomförs med jämna mellanrum eller vid förändringar på flygplatsen.

Från statens sida används även riksintressen. Trafikverket bedömer vilka områden som är av riksintresse, dvs. nationellt betydelsefulla områden, för trafikslagens anläggningar. Trafikverket har bland annat pekat ut flera flygplatsområden som riksintressen. Försvarsmakten gör även de utpekanden av riksintressen. Ett område som pekats ut som ett riksintresseanspråk kan påverka förutsättningarna i framtiden för till exempel bygglov eller detaljplanering. Riksintresseanspråket kan få betydelse när någon vill ändra markanvändningen på ett sätt som kräver ett rättsligt beslut. Kommunerna ska i sin översiktsplan redovisa hur riksintressena tillgodoses efter dialog med länsstyrelserna.

Staten har genom beslut om nationellt basutbud av flygplatser och som ägare av Swedavia AB ställt krav på drift av viss specifik flygplatsverksamhet. I bolagsordningen för Swedavia anges bland annat att bolaget inte utan regeringens godkännande får lägga ned eller överlåta någon av de flygplatser som ingår i det av regeringen vid var tid genom fastställda nationella basutbudet av flygplatser. Denna bestämmelse i bolagsordningen får heller inte ändras utan att regeringen lämnat tillstånd till detta. När det gäller Försvarsmakten har regeringen i instruktionen för Försvarsmakten bland annat bestämt hur Försvarsmaktens grundorganisation i fred respektive Försvarsmaktens krigsförband ska organiseras, vilket även får betydelse för de militära flygplatserna. Utöver dessa krav och förutsättningar har staten inga

direkta krav på flygplatser i annan regi, utöver överenskommelser kring beredskapsflygplatser eller separata avtal mellan enskilda myndigheter och berörda flygplatser.

Det innebär i praktiken att det kan vara upp till kommunfullmäktige i en eller flera kommuner att avgöra om en kommunal flygplats fortsatta varande eller inte. Likaså gäller det att det är upp till högsta ledningen i berörda bolag när det gäller privata flygplatsers framtid. Äganderätten innebär normalt att det är upp till ägaren att avgöra hur man vill använda sin tillgång inom ramen för de författningar som finns.

Myndigheten för totalförsvarsanalys (MTFA) har på regeringens uppdrag analyserat konsekvenserna av en avveckling eller neddimensionering av befintlig luftfartsrelaterad infrastruktur i Västsverige kan medföra för totalförsvaret. MTFA anser att det är viktigt att större förändringar i luftfartsinfrastrukturen noga analyseras och beaktas ur ett totalförsvarsperspektiv innan de genomförs. MTFA konstaterar dock att staten i dag har begränsade möjligheter att påverka en neddimensionering eller avveckling av luftfartsinfrastruktur som inte ägs av staten. Samtidigt kan det enligt MTFA vara både kostsamt och tidskrävande att vid behov återställa infrastrukturen. MTFA anser att det är viktigt att de myndigheter som fattar beslut om förändringar av luftfartsinfrastruktur har rutiner för samverkan som möjliggör att totalförsvarets intressen beaktas.

8.11.2 En plikt bör införas

Jag bedömer att det i rådande situation inte är bra utifrån ett nationellt perspektiv att en kommun eller ett privat bolag på egen hand ska kunna besluta om exempelvis avveckling av en flygplats eller flygplatsverksamhet. Staten bör ges möjlighet att ta del av information om detta och också ges möjlighet att agera i frågan.

Med en geopolitisk osäker värld och med ekonomiska utmaningar inom flygplatssystemet finns behov av att vidta åtgärder. Jag anser att det finns ett behov av att ge staten ett handlingsutrymme och rådighet. För det fallet att ägare av en flygplats vill förändra förutsättningarna för flygplatsen på ett sätt som påverkar nyttjandet negativt, då bör det finnas krav på ägaren ska informera staten med viss framförhållning.

Jag föreslår därför att en anmälningsplikt införs för flygplatsägare med flygplatser som ingår i det nationella flygplatsutbudet, flygplatser som har minst en instrumentbana. De ska till regeringen eller den myndighet som regeringen utser, anmäla en avsikt om något av följande åtgärder ska vidtas: 1) avveckling av flygplatsens instrumentbana, 2) nedläggning, avinrättning eller överlåtelse av flygplatsen, eller 3) annan åtgärd som väsentligt försämrar flygplatsens användbarhet. Anmälan bör göras senast 12 månader före tidpunkt för beslut om åtgärden. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör få möjlighet att meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas med anledning av detta.

Jag inser att detta kan ses som ett ingrepp i äganderätten. Enligt 2 kap. 15 § regeringsformen gäller att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Mitt förslag om anmälningsplikten påverkar dock inte ägandet, ägarna äger fortfarande sina flygplatser. Däremot så påverkas ägarnas handlingsfrihet genom att man inte kan fatta vissa beslut med omedelbar verkan. Därmed får man en administrativ skyldighet att anmäla åtgärder i förväg samtidigt som staten får en möjlighet att reagera innan förändringarna genomförs. Jag är således medveten om att ägarnas rådighet inskränks.

Jag inser även att förslaget kan ses som en inskränkning av det kommunala självstyret. Kommunfullmäktige är i dag kommunens högsta beslutande organ och beslutar om kommunens verksamhet, ekonomi och tillgångar. Om staten genom mitt förslag kräver en föranmälan så begränsas kommunens möjlighet att själv bestämma över sin flygplats.

Jag anser dock att flygplatser med instrumentbana i regel bör ses som kritisk infrastruktur. Dessa är av ett nationellt intresse. Jag bedömer detta utifrån behovet av tillgänglighet till flygplatser, områden för samhällsviktig verksamhet, interregional och internationell tillgänglighet för medborgare och näringsliv samt ett nationellt säkerhets- och totalförsvarsperspektiv. Jag gör bedömningen att en anmälningsplikt med 12 månaders framförhållning kan ses som ett måttligt ingrepp i såväl äganderätt som i det kommunala självstyret.

Om staten efter anmälan ser behov av att säkerställa flygplatsfunktionen utifrån befintliga förutsättningar, så finns enligt min uppfattning möjlighet för staten att komma överens med ägaren om exempelvis ett övertagande. I den mån man inte kan bli överens finns möjlighet för staten att inleda ett exproprieringsförfarande för att säkerställa flygplatsfunktionen av nationellt intresse. Om vi hamnar i en sådan situation blir självklart konsekvenserna betydligt mer påtagliga för såväl privata som kommunala ägare. Jag bedömer trots det att mitt förslag är rimligt utifrån behov av att säkerställa viktiga funktioner i transportsystemet utifrån bland annat ett nationellt säkerhets- och totalförsvarsperspektiv.

8.12 Kompletterande nät av helikopterflygplatser och low level routes

Min bedömning

Jag bedömer att det till det nationella flygplatsutbudet bör finnas ett kompletterande nät av helikopterflygplatser för att åstadkomma en bättre och mer täckande grundläggande tillgänglighet för samhällsviktig luftfart. Dessa helikopterflygplatser bör vara möjliga att använda även vid dåligt väder, dygnet runt under alla årets dagar. Jag anser att, även om dessa helikopterflygplatser till stor del används av samhällsviktig luftfart men med andra huvudmän än staten, så bedömer jag att staten bör ta ett ökat ekonomiskt ansvar för dessa flygplatser.

Vid utveckling av detta nät kan det även finnas behov av att utveckla low level routes för att knyta samman platser med PinS-procedurer, andra flygplatser och strategiska punkter. Det skulle kunna möjliggöra säker flygning på hinderfri höjd för att undvika isbildning och flygning i moln.

Mitt förslag

Jag föreslår att ett nationellt nät med helikopterflygplatser med PinS-procedurer bör etableras och drivas för samhällsviktig luftfart. En preliminär bedömning innebär att det på sikt kan komma

att handla om kring 60 PinS-platser för samhällsviktig helikoptertrafik, inklusive platser vid sjukhus.

Ett statligt bidrag bör inrättas för att stödja en sådan etablering och utbyggnad av strategiska platser med PinS-procedurer för helikopter samt vid utveckling av dessa. Vid dessa helikopterflygplatser, som kan vara obemannade, bör det finnas tillgång till bränsle som helikopterbesättningarna kan nyttja. Det ska vid dessa platser vara möjligt att genomföra flyguppdrag i dåligt väder och när vädret kräver flygning enligt instrumentflygreglerna. Detta bidrag bör även kunna användas för utveckling av befintliga helikopterflygplatser. Jag utesluter inte att bidraget även skulle kunna behövas för att säkerställa driften av dessa faciliteter, vilket kan behöva pröva på sikt. Jag utesluter heller inte att bidragssystemet skulle kunna komma till gagn vid framtagande och etablering av low level routes (LLR).

Regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att, efter samverkan med andra berörda myndigheter och aktörer, säkerställa att det finns ett nationellt nät med platser med PinS-procedurer för samhällsviktig luftfart. Detta nät ska komplettera det nationella flygplatsutbudet med instrumentbanor och de utpekade och överenskomna beredskapsflygplatserna och därigenom bidra till en grundläggande tillgänglighet för samhällsviktig luftfart. Inom ramen för detta uppdrag bör Trafikverket pröva om det finns skäl från statens sida att införa ett nät av low level routes (LLR).

Trafikverket bör därtill även ges i uppdrag av regeringen att pröva och administrera ett statligt bidrag för etablering, drift och utveckling av helikopterflygplatser med PinS-procedurer och tankmöjligheter.

I Flygplatsutredningens betänkande, Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet – För tillgänglighet och beredskap (Ds 2023:3) lämnades ett förslag på införande av ett nationellt nät med helikopterflygplatser med PinS-procedurer och där ett statligt bidrag för att finansiera etablering och utbyggnad av sådana faciliteter. Så som jag uppfattar det har inte detta förslag omhändertagits. I samband med den dialog jag fört med företrädare för samhällsviktig verksamhet har jag enbart mötts av positiv återkoppling när denna fråga kommit på tal. Jag anser att det är synd att inga beslut tagits i linje med den tidigare utredarens förslag, då jag ser potentialen i ett kompletterande

nationellt nät av helikopterflygplatser till flygplatssystemet i övrigt och de beredskapsflygplatser som finns utpekade. Jag gör därför samma bedömning som tidigare utredare och ser behov av att inrätta en tydligare struktur och ett tydligare system för detta. Nedan redogör jag för mina bevekelsegrunder.

Det finns enligt uppgifter från Transportstyrelsen 41 helikopterflygplatser, som är certifierad enligt TSFS Serie AGA. Flygplatserna är i regel belägna vid sjukhus. Av dessa helikopterflygplatser har alla utom två TLOF[2]-ljus. Fem flygplatser har PinS (Point-in-Space)[3].

Point-in-Space (PinS) är ett koncept som tagits fram för helikoptrar. PinS gör det möjligt för helikopterpiloten att genomföra flygning under instrumentväderförhållanden till och från en punkt i luftrummet. Från den punkten kan flygningen sedan fortsätta under visuella meteorologiska förhållanden (VMC) där flygsikten, molntäckeshöjden och luftfartygets avstånd från moln är lika med eller överstiger fastställda minimivärden. Konceptet gör det möjligt att implementera instrumentflygningsprocedurer till flygplatser eller andra landningsplatser som per definition inte behöver vara instrumentflygplatser. Genom att använda PinS-procedurer ökar flygsäkerheten då det finns en fastställd procedur som kan användas av helikopterpiloten. Konceptet håller även kostnaderna nere för flygplatser då det inte finns samma behöv av att investera i dyr infrastruktur som en flygplats med instrumentbana kräver.

Samhällsviktiga lufttransporter är ofta beroende av bra väder och att det finns tillgängliga flygplatser med inflygningshjälpmedel som alternativ, om det inte är möjligt att landa där man ursprungligen planerat. Det finns regioner som vidtagit åtgärder för att förbättra möjligheterna för helikoptrar att landa vid sjukhus.

Sjöfartsverket genomförde tillsammans med flera andra myndigheter och aktörer det så kallade SOLO-projektet (Start Och Landning vid Obemannade platser) under 2022–2024. De platser som pekats ut i detta arbete är platser som skulle bidra till nytta för den samhällsviktiga luftfarten. Utöver start och landning bör det även

[2] TLOF (Touchdown and Lift-Off area) sättnings- och lättningsområde för helikopter; den del av start- och landningsområdet på en helikopterflygplats som används för en helikopters sättning och lättning.

[3] Punkt i luftrummet (Point-in-space, PinS) position som ges av satellitburna navigationssystem och möjliggör en anflygningsmetod som utformats endast för helikoptrar, punkten i luftrummet är en referenspunkt som placeras så att efterföljande inflygning till landning sker anpassat till helikopteroperatörens möjligheter att under visuella väderförhållanden se och undvika hinder.

vara möjligt att tanka farkosterna vid platsen. Genom etablering av PinS-procedurer skapas möjligheter att genomföra helikopteruppdrag i dåligt väder och när vädret kräver flygning enligt instrumentflygreglerna.

Etablering av dessa obemannade platser med PinS-procedurer med möjlighet till tankning kräver bland annat att ägaren till platsen har en positiv hållning till etablering och att nyttjanderättsavtal kan skrivas, att hindermätningar genomförs, att procedurer designas enligt gällande regelverk, att information om aktuellt väder finns att tillgå, att helikopteroperatörerna har tillstånd för att genomföra dessa procedurer m.m.

Kostnaderna uppskattas omkring 1,5–2,0 miljoner kronor per helikopterflygplats avseende rekognosering, hindermätningar, design av PinS-procedur, flygsäkerhetsbevisning, kontrollflygning av procedur, kostnader för godkännande samt installation av väderobservationssystem. Den löpande förvaltningen uppskattas kosta omkring 50 000 kronor per år för drift av kamerasystem och periodisk uppdatering av hindermätningar.

Jag anser, precis som tidigare utredare, att ett nät av obemannade platser för start och landning av helikopter med PinS-procedurer och där det finns möjlighet till tankning av farkoster på ett effektivt sätt kan komplettera nätet av flygplatser med instrumentbanor och sådana flygplatser som håller beredskap i enlighet med avtal med Trafikverket.

Dessa platser, som skulle kunna ligga vid exempelvis strategiska knutpunkter, tankplatser, nedlagda flygplatser, sjukhus och räddningsstationer, kan bidrar till en förbättrad tillgänglighet för samhällsviktig luftfart genom den tillgänglighet och yttäckning som möjliggörs. Jag bedömer, precis som tidigare utredare, att det totalt kan handla om ett 50–60-tal PinS-platser för samhällsviktig helikoptertrafik, inklusive platser vid sjukhus. Det baseras på tidigare bedömningar av Sjöfartsverket, som då inkluderade PinS-procedurer vid cirka 25–30 sjukhus och cirka 20–30 andra platser utöver de sex platser som omfattades av SOLO-projektet.[4]

Ett nationellt nät med helikopterflygplatser med PinS-procedurer bör etableras och säkerställas för samhällsviktig luftfart. Ett statligt bidrag bör införas för finansiering avseende nödvändiga förberedelser,

[4] SOLO (Start Och Landning till/från Obemannade platser) projektet omfattade Abiskofältet, Funäsdalen, Söderhamn flygplats, Strömstad Nässinge flygfält, Västervik flygplats och Ljungby/Färinge.

etablering och investeringar vid respektive plats. Bidraget bör även vara möjligt att nyttja för utveckling av befintliga helikopterflygplatser, till exempel när det handlar om att komplettera befintliga platser med PinS-procedurer eller att möjliggöra för tankning också vid befintliga platser.

Jag utesluter inte möjligheten att kunna knyta samman platser med PinS-procedurer, andra flygplatser och strategiska punkter också med low level routes (LLR). Flygning via LLR skulle kunna säkerställa möjligheten att flyga på lägsta hinderfria höjd med GPS i relativt smala korridorer. Ett sådant utbyggt LLR-nät har fördelen av att farkosterna kan undvika isbildning, som lätt sker på högre höjd, och att man kan slippa flyga i moln. Det skulle innebära tryggare flygning för många helikoptrar.

Jag bedömer att det statliga bidraget i första hand bör ha fokus på etablerings- och investeringsåtgärder, inklusive kompletterande åtgärder vid befintliga helikopterflygplatser. Jag utesluter inte att det kan finnas behov av statlig finansiering eller statliga bidrag även för att säkerställa driften av dessa anläggningar, men bedömer att det är något som kan prövas på sikt. Likaså utesluter jag inte att bidragssystemet även skulle kunna användas för att finansiera framtagande av low level routes (LLR).

Jag anser att Trafikverket bör ges i uppdrag, i samverkan med andra myndigheter och aktörer som bedriver samhällsviktig luftfart, säkerställa att ett sådant nationellt nät av helikopterflygplatser pekas ut, inklusive LLR vid behov. Trafikverket bör även ges i uppdrag enligt mitt förslag att ombesörja hanteringen av ett statligt bidragssystem avseende helikopterflygplatser med PinS-procedurer, inkl. LLR vid behov. Fokus bör främst ligga på etablerings- och investeringskostnader, men vid behov bör även driftkostnader prövas).

8.13 Samhällsviktiga flyglinjer och beslut om allmän trafikplikt och upphandling av flygtrafik

Min bedömning

För stora delar av landet är flyget den enda möjligheten för att uppnå en grundläggande tillgänglighet för medborgare, näringsliv och samhällsviktigt flyg. Utan flyglinjer som erbjuder korta res- och transporttider, tillräcklig kapacitet och rimliga priser kommer det att bli svårt att leva och verka i vissa regioner. Detta gäller framför allt i Norrland, västra Svealand, Gotland och delar av sydöstra Sverige.

De 12 flyglinjer som i dag har allmän trafikplikt ger en grundläggande tillgänglighet till regioner i Sverige som saknar rimliga transportalternativ. Detta gäller även i enlighet med Trafikverkets flygutredning 2026, men där myndigheten på grund av anslagsrestriktioner valde att prioritera bort 5 flyglinjer i förslaget till ny allmän trafikplikt. Samtliga är enligt min bedömning viktiga att bevara.

Inrikesflyget vacklar, med färre antal passagerare i dag jämfört med för 40 år sedan. För stora delar av landet saknas möjligheter till en grundläggande tillgänglighet utan flyget. Detta blir särskilt kännbart om en flyglinje läggs ned eller kraftigt reducerar sitt utbud till regioner i Sverige med långa avstånd till alternativa flygplatser eller till Stockholm. För de tillkommande flyglinjer som jag bedömer bör ha allmän trafikplikt inrättad, finns en fungerande flygtrafik i dag på kommersiell grund. Den allmänna trafikplikten ska snarare utgöra en försäkran om att trafikavbrott kan undvikas i händelse av att den kommersiella flyglinjen upphör eller kraftigt reduceras.

Sammanlagt bedömer jag att 19 inrikes flyglinjer i Sverige bör ha en beslutad allmän trafikplikt.

Jag bedömer att beslut om anslag för trafikavtal bör tas med längre framförhållning för att skapa ökad stabilitet och trygghet.

Mitt förslag

Regeringen behöver höja budgetramen för det särskilda anslaget för trafikavtal (Trafikverket). Genom detta kan interregionala trafikupphandlingar säkerställas så att samtliga av dagens 12 flyglinjer med allmän trafikplikt kan vidmakthållas inför kommande trafikavtalsperiod åren 2027–2031. Det gäller flyglinjerna Pajala-Luleå, Östersund-Umeå, Gällivare-Arlanda, Arvidsjaur-Arlanda, Lycksele-Arlanda, Hemavan-Arlanda, Vilhelmina-Arlanda, Sveg-Arlanda, Kramfors-Arlanda, Mora-Arlanda, Hagfors-Arlanda samt Torsby-Arlanda.

Den totala kostnaden för Trafikverkets nuvarande upphandling av 12 flyglinjer är omkring 220 miljoner kronor per år.

Vidare bör regeringen omgående peka ut flera samhällsviktiga inrikes flyglinjer och fatta beslut om allmän trafikplikt med krav på en grundläggande tillgänglighet. Det gäller för flyglinjer där rimliga transportalternativ saknas om den kommersiella flygtrafiken upphör eller kraftigt reduceras. Det gäller flyglinjerna Kalmar-Arlanda, Visby-Arlanda, Umeå-Arlanda, Östersund-Arlanda, Skellefteå-Arlanda, Luleå-Arlanda samt Kiruna-Arlanda.

Om trafikupphandling blir aktuell för en eller flera av ovanstående 7 tillkommande flyglinjer bedöms statens kostnader för fyraåriga trafikavtal inte överstiga 150 Mkr för avtalsperioden 2027–2031.

Jag föreslår att beslut om anslag för trafikavtal flyttas över till planerings- och finansieringsprocessen för den 12-åriga nationella planen för transportinfrastrukturen.

8.13.1 Utvecklingen på inrikesflygmarknaden

Den svenska inrikestrafiken har inte återhämtat sig efter pandemin. Jag har redogjort för att det beror på många orsaker med eller utan samband till varandra. Två av fem resenärer har slutat flyga inrikes, flygbolagen gör kraftiga neddragningar i utbudet av linjer och frekvenser. Risken för att inrikeslinjer läggs ned bedömer jag som stor. Jag har också redogjort för att resandeutvecklingen skiljer sig åt mycket mellan flygplatserna. Generellt går det bättre för norrländska flygplatser jämfört med flygplatser i södra Sverige. Upphandlade flyglinjer har utvecklats bättre än kommersiella.

8.13.2 Aktuell situation och vägar framåt

Oavsett konjunkturläge eller politiska förflyttningar kvarstår alltjämt faktum att Sverige är ett avlångt land med stora avstånd, där flyget spelar en viktig roll för att hålla ihop landet på rimligt likvärdiga villkor, särskilt när transportalternativen saknas. De 12 flyglinjer som Trafikverket för statens räkning upphandlar till glesbefolkade delar av landet är noggrant utredda och konsekvensbedömda av verket utifrån ett tillgänglighetsperspektiv.

I sin senaste flygutredning från 2026 har verket landat i att anslaget inte räcker till för att upphandla samtliga flyglinjer med allmän trafikplikt inför den kommande avtalsperioden från och med oktober 2027. 5 flyglinjer prioriteras bort i förslaget till förmån för att kunna klara av andra åtaganden. Det kan handla om att prioritera färjetrafiken till Gotland, nattågstrafiken eller samverkansavtal med regionala trafikhuvudmän kring tåg- eller busstrafik.

Jag är medveten om att regeringen behöver prioritera mellan viktiga samhällsåtaganden inom alla politikområden, även inom ramen för trafikavtal. Varje krona ska självfallet värderas i den bedömningen. 2025 kostade trafikavtalen på de fem nedläggningshotade flyglinjerna (Mora-Arlanda, Kramfors-Arlanda, Östersund-Umeå samt Torsby-Hagfors-Arlanda) staten omkring 40 miljoner kronor. Generellt har trafikavtalen blivit dyrare för Trafikverket, enligt min bedömning beroende på sämre konkurrens och dyrare premier. Jag ser inte att detta kommer förändras på kort sikt. Inte heller kommer tillgängligheten förbättras på annat sätt för de aktuella regioner som påverkas av ett eventuellt nedläggningsbeslut.

Flyget är fortfarande det transportsätt som behövs i avsaknad av bättre transportalternativ. De fem kommunerna med omnejd skulle förlora en acceptabel tillgänglighet på rimliga villkor. Även Trafikverket har noterat detta i sina utredningar men menar att anslagets begränsning hindrar verket för att bibehålla kontinuiteten i trafiken för de utpekade flyglinjerna. Jag anser inte att skälen är tillräckliga för nedläggning av dessa linjer. Jag föreslår därför att regeringen omgående säkerställer att samtliga (12) transportpolitiskt motiverade flyglinjer som Trafikverket i dag har upphandlat i 4-åriga trafikavtal, fortsätter för den kommande avtalsperioden 2027–2031 och att tillräckliga anslagsmedel för detta ändamål tillförs Trafikverket i samband med höstbudgeten 2026.

Jag anser att det finns ett ansvar hos kommuner och regioner, som berörs av dessa flyglinjer med allmän trafikplikt, att bidra i att marknadsföra flyglinjen, flygplatsen och destinationen. Jag anser vidare att det är olyckligt om berörda aktörer har resepolicyer som motverkar flyglinjen, fokus bör enligt mitt perspektiv ligga på färdmedelsneutrala resepolicyer som bidrar i omställning av flyget, vilket skulle kunna inkludera klimatkompensation eller tilläggsköp av SAF-bränsle.

Regeringen bör dessutom ha som strategi att de ger förutsättningar för en mer långsiktig planering för den upphandlade flygtrafiken, en signal om kontinuitet som är så viktig för medborgare och näringsliv, framför allt i de regioner som är beroende av en tidtabellslagd flygtrafik året runt.

Riksrevisionen har granskat Trafikverkets trafikavtal och redovisar sina iakttagelser och bedömningar i rapporten ”Trafikavtal – statens insatser för förbättrad tillgänglighet mellan regioner” (RiR 2026:7). Riksrevisionens övergripande bedömning är att trafikavtalens bidrag till att förbättra den interregionala tillgängligheten har blivit mindre effektiv över tid. Riksrevisionen anser att trafikavtalen har haft en tydligt positiv effekt på tillgängligheten, men att kostnaderna ökat och att tillgängligheten, mätt som antalet kommuner som uppfyller samtliga tillgänglighetskriterier på minst acceptabel nivå, har minskat under de senaste åren. Även om Trafikverkets arbete med trafikavtalen präglas av ett strukturerat arbetssätt, anser Riksrevisionen att Trafikverkets arbetssätt inte varit tillräckligt för att säkerställa tydliga prioriteringar mellan avtal samt att det finns brister i både utredningsprocesser och uppföljning.

Jag har förståelse för Riksrevisionens perspektiv och önskemål om att åstadkomma största möjliga samhällsekonomiska nytta med satsade skattemedel. Samtidigt anser jag att det handlar om att säkerställa en grundläggande tillgänglighetsnivå. Självklart behöver medborgare och näringsliv behöva kunna anpassa sig till en ny situation när förutsättningarna förändras. Men om vi menar allvar med att medborgare och näringsliv ska kunna bo, leva och verka i hela landet så måste det samtidigt finnas en grundläggande tillgänglighet. Inte en tillgänglighet som konkurrensutsätts eller omprioriteras med korta intervall. Det ger inte en tillräcklig trygghet och stabilitet för medborgare och näringsliv. Det finns därför, enligt min bedömning, också behov av en långsiktighet i dessa frågor. Jag bedömer

samtidigt att förutsättningarna för att det ska ske en sådan utveckling för de alternativa transportalternativen med dess res- och transporttider som påverkar behovet av dessa inrikes flyglinjer är liten. Jag anser därför att staten bör kunna ha ett längre perspektiv vad gäller frågan om allmän trafikplikt.

Jag känner till att frågan har lyfts från olika håll tidigare till regeringen med förslag om att regeringens och riksdagens beslut om ett särskilt anslag, med en årlig budgetram för Trafikverkets verksamhet med trafikavtal, i stället ska flyttas över till planerings- och finansieringsprocessen för den 12-åriga nationella planen för transportinfrastrukturen. Det möjliggör då mer förutsägbarhet, mindre godtycke och bättre förutsättningar för den transportpolitiskt upphandlade flygtrafiken. Jag stödjer detta förslag.

Jag föreslår att ytterligare flyglinjer ska omfattas av den allmänna trafikplikten, inte minst med tanke på Sveriges erfarenhet från pandemiåren då flygmarknaden kollapsade och regeringen var nödgad att akut inrätta temporär allmän trafikplikt på 7 flyglinjer.

Samhällskriser som pandemin, tillsammans med rådande marknadsutveckling för inrikestrafiken, anser jag motiverar att regeringen över tid säkerställer en grundläggande tillgänglighet för samhällsviktiga flyglinjer i landet. Det handlar om flyglinjer där det skulle saknas rimliga transportalternativ om den kommersiella flygtrafiken skulle upphöra under kortare eller längre tid. Det är därför inte minst av beredskapsskäl viktigt att Gotland, Kalmar, norra Sveriges kustland (Umeå, Skellefteå och Luleå) samt Östersund och Kiruna omgående garanteras en grundläggande tillgänglighet till Arlanda genom inrättande av allmän trafikplikt, oberoende av den nuvarande kommersiella bärigheten. Få, om ens någon, av dessa flyglinjer kommer behöva bli föremål för trafikupphandling. Men den allmänna trafikplikten garanterar ett minimiutbud som inte får underskridas. Vid allvarliga störningar för den kommersiella flygtrafiken så blir den allmänna trafikplikten på dessa 7 samhällsviktiga flyglinjer för passagerare och frakt en statlig försäkring som skulle garantera flygtransporter för hälso- och sjukvård, räddningstjänst och totalförsvarets bredare behov. Till detta kommer naturligtvis den transportpolitiska tillgänglighetsaspekten, nämligen att kunna förse medborgare och näringsliv med en kontinuerlig och tidtabellslagd flygtrafik över tid.

Jag har uppfattat att ett ytterligare antal flygplatser i det svenska inrikesnätet är i fara att förlora, eller har förlorat, sin kommersiella flygtrafik till Arlanda. Utifrån min samlade bedömning ser jag behov av att trygga en grundläggande tillgänglighetsnivå med flyg för 19 inrikes flyglinjer. Om dessa flyglinjer skulle upphöra, skulle berörda regioner sakna rimliga transportalternativ med rimliga villkor. Jag utesluter dock inte att det kan finnas ytterligare behov. Där kommuner som drabbas av nedläggning av flyglinjer kan se behov av införande av allmän trafikplikt och upphandling av flygtrafik, och har en vilja att även finansiera detta. Sådan flygtrafik kan naturligtvis samslingas med andra kommunala flygplatser i samma situation. Om detta sker ser jag att det är trafik till och från Arlanda det skulle handla om.

Regeringen gav mot bakgrund av förslagen i utredningen Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet – För tillgänglighet och beredskap (Ds 2023:3) Trafikverket i uppdrag att utreda, förbereda och vidta nödvändiga åtgärder för att ge kommunala och regionala myndigheter möjlighet att komplettera det statliga utbudet av flyglinjer med allmän trafikplikt Trafikverkets har bland annat svarat på bedömningen att om en kommun/region har behov av att införa allmän trafikplikt på ytterligare, icke-statliga, flyglinjer utöver de flyglinjer som staten beslutat om, så föreslås att detta inte ska knytas till Trafikverkets ordinarie utredningsprocess. Det föreslås i stället hanteras löpande när kommunen/regionen bedömer att behov uppstår. Trafikverket föreslår att beslut om allmän trafikplikt fattas av Trafikverket även för dessa linjer. Trafikverket prövar om förslaget är lämpligt och om det är förenligt med EU:s lufttrafikförordning. Kommuner och regioner ges befogenheter att själva upphandla och ingå avtal om trafik, vilket är väl i linje med grundförutsättningen för uppdraget att kommuner/regioner ska ta fullt kostnadsansvar.

8.14 Utveckling av uppgifter om flygplatssystemets användning

Min bedömning

Under de senaste åren har det skett en förändring kring hur flygplatser används och de omvärldsbehov som föreligger kopplat till luftfart och flygplatser. Jag bedömer att dagens statistik kan behöva utvecklas för att än bättre kunna bidra som beslutsunderlag inför framtida beslut.

Mitt förslag

Regeringen bör ge Transportstyrelsen i uppdrag att analysera och utreda vilka åtgärdsbehov som finns för att förbättra kvaliteten i lämnade uppgifter samt i utveckling av uppgifternas innehåll vad gäller flygplatsernas användning.

8.14.1 Bakgrund

I Transportstyrelsens föreskrifter om trafikflygplatsers rapportering av uppgifter om flygtrafik (TSFS 2022:106) föreskrivs vilka uppgifter som den som driver en trafikflygplats ska lämna om trafiken vid flygplatsen till Transportstyrelsen. Dessa bestämmelser föreskrivs med stöd av 4 § förordningen (2004:1101) om luftfartsskydd samt 12 kap. 2 § luftfartsförordningen (2010:770). I föreskriften definieras vissa termer och vilka uppgifter som ska rapporteras.

Enligt förordning om luftfartsskydd (2004:1101) ska Transportstyrelsen bland annat förvalta det avgiftsutjämningssystem som följer av 11 § lagen (2004:1100) om luftfartsskydd och Transportstyrelsen får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för avgiftsutjämningssystemet. Enligt luftfartsförordningen (2010:770) får Transportstyrelsen meddela föreskrifter om vilka upplysningar av betydelse för flygsäkerheten och luftfartsskyddet, och vilka statistiska uppgifter i fråga om en flygplats och trafiken där, som innehavaren av en flygplats är skyldig att lämna.

8.14.2 Dagens uppgifter och statistik

De uppgifter som Transportstyrelsen samlar in används för Transportstyrelsens verksamhet och för att ta fram underlag för den offentliga statistiken. Uppgifterna har delvis en grund i Chicago-konventionen och dess kategorisering.

Jag har konstaterat att det finns en del utmaningar med de uppgifter som lämnas till Transportstyrelsen och den statistik som kan presenteras av myndigheten. Nedan beskriver jag några exempel på brister så som jag ser det och som kommit till min kännedom under utredningsarbetet.

- Det kan ibland vara svårt för en flygplats att skilja på uppgifter om regelbunden respektive oregelbunden trafik och hur en viss trafik ska klassificeras. De olika trafikupplägen kan vara mycket snarlika. Här skulle exempelvis definitionerna kunna tydliggöras för att dra en tydligare gräns. Samtidigt kan jag konstatera att definitioner av väsentliga begrepp härrör från såväl ICAO som EU. Vidare råder olika ansvarsförhållanden för exempelvis försäljning av biljetter beroende på vilket trafikupplägg man har.
- Definitioner av samhällsviktig luftfart är i dag inte tillräckligt tydliga och jag bedömer att uppgiftslämnare kan välja att redovisa liknande luftfart på olika sätt. Även om det kan vara svårt att fånga all samhällsviktig luftfart, ser jag behov av en tydligare och mer detaljerad redovisning av den samhällsviktiga luftfarten åtminstone för de så kallade trafikflygplatserna.
- Vissa flygplatser verkar lämna uppgifter om den trafik som bedrivs under flygplatsens öppettider. Samtidigt kan det förekomma att flygtrafik bedrivs vid flygplatsen även under dess stängda timmar. Ibland kommer detta med i redovisningen till Transportstyrelsen, ibland inte så som jag uppfattat det. Jag ser det som viktigt att uppgiftslämnare lämnar uppgifter om all trafik som utförts vid flygplatsen och att detta kan behöva säkerställas.
- När det gäller militärt flyg så konstaterar jag att alla rörelser inte verkar fångas i de underlag som Transportstyrelsen får. Även här kan det vara viktigt att få en bättre kunskap om användningen tillsammans med alla annan trafik för de så kallade trafikflygplatserna. Jag inser att detta kan utgöra känslig information som behöver

hanteras varsamt och som inte bör spridas hur som helst. Det är dock viktigt att staten kan få en samlad bild av flygplatssystemets användning inför framtida ställningstaganden i olika avseenden.

Även om jag ovan påtalar en del brister eller möjligheter som kommit till min kännedom bedömer jag att statistiken som Transportstyrelsen redovisar är av en god kvalitet. Jag bedömer dock att det kan finnas behov av att vidta åtgärder för att utveckla statistikens innehåll och kvalitet i vissa avseenden.

8.14.3 Utveckling av statistiken

I och med att det skett en förändring under de senaste åren avseende hur flygplatser används och de omvärldsbehov som föreligger kopplat till luftfart och flygplatser bedömer jag att dagens statistik inte är tillräcklig. Med ett ökat statligt åtagande avseende flygplatser och deras finansiering ser jag behov av att beslutsunderlaget för framtida ställningstaganden också behöver förbättras. Statistik rörande exempelvis samhällsviktig luftfart är inte tydlig och kräver ofta betydande bearbetningar för att kunna nyttjas i olika sammanhang. Jag ser därför behov av att kraven på uppgiftslämnande inom ramen för den offentliga statistiken utvecklas och förfinas för att man ska kunna få en mer detaljerad bild av hur flygplatser används. Det är samtidigt viktigt att pröva nyttan av ytterligare uppgiftsunderlag i förhållande till vilka resurser det kommer att ta i anspråk.

Jag föreslår att regeringen bör ge Transportstyrelsen i uppdrag analysera och utreda vilka behov det finns att vidta åtgärder för att förbättra kvaliteten i lämnade uppgifter och utveckling av innehållet vad gäller uppgifter om flygplatsernas användning. Syftet med ett sådant uppdrag är att lämnade uppgifter ska kunna bidra till ett mer utvecklat beslutsunderlag för framtida ställningstaganden rörande statens hållning till enskilda flygplatser och flygplatssystemet i stort.

I förlängningen ser jag framför mig att det kan handla om att utveckla definitioner, uppgifters detaljeringsgrad och hur man fångar uppgifter rörande olika segment. I detta ingår enligt min bedömning att också få en tydligare bild av vad som är samhällsviktig luftfart och hur denna luftfart nyttjar svenska flygplatser.

8.15 Utveckling av internationella flyglinjer för en förbättrad internationell tillgänglighet

Min bedömning

Den internationella tillgängligheten för stora delar av Sverige och Stockholms- och Mälardalsområdet har enligt min bedömning försämrats. Flygplatserna i Köpenhamn och Oslo har i dag fler direktlinjer och en bättre internationell tillgänglighet än vad som gäller för Stockholm Arlanda, som tappat marknadsandelar och nu har en sämre flygkonnektivitet än före pandemin. En minskad internationell tillgänglighet är en betydande affärsrisk för näringslivet, särskilt för ett så export- och importberoende land som Sverige är i Europas periferi. Färre direktlinjer till stora marknader innebär försämrade möjligheter till handel, investeringar och kunskapsutbyte. Ett i ett konkurrensperspektiv svagare Arlanda respektive Landvetter flygplatser innebär att Sverige riskerar att tappa i konkurrenskraft i förhållande till andra länder, länder som kan erbjuda medborgare och näringsliv bättre globala förbindelser. Utöver att vidta åtgärder för att förbättra tillgängligheten till och från flygplatser ser jag ett behov av en utvecklad nationell kraft i arbetet med linjeutveckling och internationell marknadsföring.

Mitt förslag

Regeringen bör initiera bildandet av en grupp/nätverk som ska verka för att förbättra den internationella tillgängligheten till och från Sverige. Inom ramen för ett sådant arbete bör en nationell linjeutvecklingsstrategi tas fram för förbättrad internationell tillgänglighet. I denna grupp/nätverk bör bland annat Transportstyrelsen, Trafikverket, Business Sweden AB, Visit Sweden AB, Swedavia AB, representanter för storstadsregionerna samt Svenskt Näringsliv åtminstone ingå. Till denna gruppering bör ett samordningskansli etableras med finansiering med offentlig och privat finansiering.

Därtill bör regeringen i sitt riktlinjebrev till Business Sweden ge ett tydligt uppdrag att tillsammans med berörda intressenter arbeta för att utveckla den internationella tillgängligheten till och

från Sverige. Regeringen bör likaså tydliggöra i bolagsordningen eller i ägardirektiv till Visit Sweden att bolaget ska ha i uppdrag att verka för förbättrad internationell tillgänglighet till och från Sverige.

En nationell linjeutvecklingsstrategi för förbättrad internationell tillgänglighet bör ses som ett viktigt verktyg för att stödja nationella strategier för utrikeshandel, investeringar och svensk global konkurrenskraft. Jag föreslår vidare att regeringen i samband med statsbesök och vid andra sammankomster om möjligt bör arbeta i ännu större utsträckning för att marknadsföra möjligheterna att etablera nya eller utvecklade relationer mellan Sverige och viktiga destinationer och geopolitiska områden i vår omvärld.

8.15.1 Översiktligt om nuläget

Sveriges internationella tillgänglighet med flyg har utvecklats svagt jämfört med många andra länder, vilket jag redovisar i betänkandet. Samtidigt saknar numera Sverige och bland annat Arlanda och Landvetters flygplatser en tydlig ”home carrier”, ett flygbolag som skulle kunna bidra till att utveckla flygplatsen som ett internationellt eller globalt nav. Flygbolag som SAS och andra spelar en betydelsefull roll, men de har delvis andra perspektiv än det som efterfrågas för att utveckla den svenska tillgängligheten till och från olika delar av världen.

I en rapport som tagits fram på uppdrag av Svenskt Näringsliv, ”Flyger vi till tillväxt? Om flygets roll för långsiktig ekonomisk tillväxt i en förändrad värld”, konstateras att flyget spelar en central roll för att reducera det ekonomiska avståndet mellan marknader och möjliggör för företag att närvara på den globala marknaden. I och med att Arlanda flygplats har en relativt svag position i det nordiska och europeiska flygsystemet, vad gäller direktförbindelser till stora och växande marknader, är svenska företag i högre grad än sina konkurrenter beroende av byten via andra europeiska hubbar för att nå sin destination. Det innebär ökade restider och transaktionskostnader för de svenska företagen jämfört med sina internationella konkurrenter. I rapporten konstateras att Arlanda flygplats har ett relativt stort antal utrikesavgångar, men att linjenätet i mindre utsträckning

är riktat mot de mest ekonomiskt betydelsefulla och snabbast växande marknaderna i världen.

8.15.2 Viktiga intressenter

Flygbolag och flygallianser är självklart en mycket väsentlig aktör i dessa sammanhang. Utan deras medverkan kommer inte linjenätet att utvecklas. Det är också dessa aktörer som till stor del tar en affärsrisk när nya destinationer och relationer etableras med flyg. Jag vill dock i detta sammanhang sätta andra aktörer i blickfånget, andra aktörer som jag menar behöver ta ett ökat ansvar för att bidra i utvecklingen av den internationella tillgängligheten till och från Sverige. Flygbolag och allianser behöver dock involveras tidigt i strategiska samtal tillsammans med andra aktörer inom transportsektorn för att linjenätet ska kunna utvecklas.

Det svenska näringslivet och svenska exportföretag är centrala i detta sammanhang. Nationell och internationell tillgänglighet är en grundförutsättning för att dessa företag ska kunna verka på marknaden och nå sina kunder och samarbetspartners. Tillgängligheten är av betydelse för att få tillgång till kapital, investeringar och kompetensförsörjning som exempel. Det svenska näringslivet består av företag med skilda förutsättningar, som på olika sätt verkar för att utveckla sina förutsättningar genom bland annat handelskamrar och branschorganisationer.

Swedavia AB är ett helägt statligt bolag som bland annat finansierar, äger, förvaltar, driver och utvecklar flygplatser. Bolaget ska, inom ramen för affärsmässighet, aktivt medverka i utvecklingen av transportsektorn och bidra till att de av riksdagen beslutade transportpolitiska målen uppnås. Swedavia AB arbetar med att försöka attrahera flygbolag att etablera nya flyglinjer vid bolagets flygplatser.

Connect Sweden är ett samverkansprojekt som arbetar för att stärka Sveriges internationella flygförbindelser. Projektet stöds av representanter från det svenska näringslivet och flera andra nationella och regionala organisationer samt Swedavia.

Transportstyrelsen fick i samband med regleringsbrevet för 2026 i uppdrag av regeringen att redovisa vilka åtgärder som har vidtagits och vilka resultat som har uppnåtts för att förbättra förutsättningarna för internationella direktlinjer till Stockholm-Arlanda flygplats.

Trafikverket ansvarar för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. Trafikverket ska verka för en grundläggande tillgänglighet i den interregionala kollektivtrafiken. Trafikverket ska med utgångspunkt i ett samhällsbyggnadsperspektiv skapa förutsättningar för ett samhällsekonomiskt effektivt, internationellt konkurrenskraftigt och långsiktigt hållbart transportsystem. Trafikverkets uppdrag innefattar även att ingå och ansvara för statens avtal om transportpolitiskt motiverad interregional kollektivtrafik inklusive flygtrafik som inte upprätthålls i annan regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift.

Business Sweden bildades 2013 genom en sammanslagning av Exportrådet och Invest Sweden. Business Sweden har två huvudmän, svenska staten och det privata näringslivet. Uppgiften från huvudmännen är att bidra till tillväxt och sysselsättning i Sverige genom internationalisering av svenskt näringsliv och främjande av utländska investeringar i Sverige. Business Sweden riktar sig till olika företag inom näringslivet. Business Sweden finansieras genom ett årligt statligt uppdrag avseende export- och investeringsbefrämjande verksamhet samt konsultuppdrag från svenska företag. Regeringen beslutar varje år i ett riktlinjebrev om vad Business Sweden ska göra inom ramen för det statliga uppdraget och hur det ska redovisas.

Enligt riktlinjebrevet för 2026 ska Business Sweden bland annat bidra till målsättningarna för och genomförandet av strategin för Sveriges utrikeshandel, investeringar och globala konkurrenskraft. Business Sweden ska för olika delar av utlandsmarknaden kunna tillhandahålla initierad information om marknadssituationen och näringslivet i verksamhetsländerna, inklusive information om ägarstrukturer, storföretag samt investerare av särskilt intresse för svenska företag. Inom den exportfrämjande verksamheten ska Business Sweden bland annat arbeta för att stärka svenska företags internationalisering och därmed bidra till ökad export, sysselsättning, grön och digital omställning samt hållbar tillväxt i hela Sverige.

Business Sweden ska även attrahera och underlätta för utländska investeringar i Sverige. Utländska direktinvesteringar med potential att stärka Sveriges globala konkurrenskraft och teknikledarskap, bygga motståndskraftiga värdekedjor och eller bidra till nya exportmöjligheter och global klimatnytta är något som ska prioriteras.

Visit Sweden är ett helägt statligt bolag som ska marknadsföra hela Sverige som turistland och bidra till att öka Sveriges attraktionskraft som besöksmål. Visit Swedens uppdrag är bland annat att marknadsföra Sverige som resmål, stärka turism- och besöksnäringens långsiktiga konkurrenskraft samt bidra till en hållbar utveckling av turism i Sverige genom att attrahera mer medvetna besökare.

Utöver de aktörer som nämnts ovan finns många andra viktiga intressenter såsom exempelvis Regeringskansliet, regioner, och storstadskommuner som har betydelse för utveckling av flyglinjer.

8.15.3 Samverkan och linjeutbud behöver utvecklas

För att stärka Sveriges internationella tillgänglighet och konkurrenskraft krävs enligt min bedömning ett utvecklat och mer samordnat arbete mellan flera aktörer, såsom staten, regioner, näringsliv och flygsektor. Jag upplever att dessa i dag till stor del arbetar i olika rör. Det är först när dessa intressenter agerar mer samordnat, med gemensamma mål och prioriteringar, som jag bedömer att Sverige kan utveckla den internationella tillgängligheten och konkurrenskraften. För att få fler direktlinjer och bättre konnektivitet krävs att Sverige kan presentera ett mer samlat erbjudande, med stabil efterfrågan, god infrastruktur, attraktiv marknad med långsiktigt goda villkor för flygbolag.

Mitt förslag att utveckla styrmedlet kring nationellt basutbud till ett nationellt respektive statligt flygplatsutbud stöder denna inriktning. Jag föreslår att det statliga flygplatsutbudet ska säkerställa en grundläggande interregional och internationell tillgänglighet i hela landet utifrån ett transport- och försvarspolitiskt perspektiv. Det innebär att internationell tillgänglighet betonas i än större utsträckning för den statliga flygplatshållaren.

Jag upplever att det finns goda exempel att följa. Copenhagen Airport är Danmarks största arbetsplats, där flygplatsen har haft en mycket god utveckling under de senaste decennierna. Flygplatsen har en intressegruppering Greater Copenhagen, bestående av fyra regioner och 85 kommuner som medlemmar. Även om Greater Copenhagen har ett vidare perspektiv och uppdrag, bedömer jag att de på ett effektivt sätt sluter upp för flygplatsen och i utveckling av denna.

Jag ser detta som ett exempel på hur man kan arbeta för att utveckla förutsättningarna.

På flera håll finns idéer och önskemål om bättre linjeutbud. Jag saknar dock en nationell linjeutvecklingsstrategi, som både det offentliga Sverige och det svenska näringslivet i stort kan ställa sig bakom. En sådan strategi bör kompletteras med en gemensam marknadsföring av Sverige som destination och nav för affärer. Det handlar här inte bara om flyg, utan det kommer även finnas behov av att förbättra och utveckla kopplingen mellan flyg, tåg och övriga förutsättningar kopplat till regional och nationell utveckling. Om Sverige kan tala med en mer samlad, enad och starkare röst i dessa sammanhang finns bättre förutsättningar för större genomslag internationellt.

En linjeutvecklingsstrategi skulle kunna fungera som ett verktyg som flera aktörer skulle kunna samlas kring. Med hänsyn till den förändrade flygmarknaden i Sverige och med avsaknad av en tydlig ”home carrier” ser jag behov av att arbeta med linjeutveckling med både befintliga flygbolag på den svenska marknaden som flygbolag och allianser som styr de globala trafikflödena och tillgång till internationella marknader. I en linjeutvecklingsstrategi bedömer jag att internationella hubbar kommer att vara en viktig del. Jag bedömer att områden som skulle kunna prioriteras i ett sådant strategi- och utvecklingsarbete skulle kunna vara:

- Nordamerikanska nav. Flygplatser som exempelvis New York, Atlanta, Chicago, Washington och Toronto erbjuder tillgång till stora delar av den nordamerikanska marknaden genom omfattande nätverk av anslutande trafik. San Francisco och Los Angeles är exempel på strategiskt viktiga marknader för Sverige.
- Asiatiska nav. Flygplatser i framför allt Tokyo, Singapore, Hongkong, Seoul, Delhi och Mumbai representerar marknader som har stor betydelse för svensk handel, investeringar, forskning och kompetensförsörjning. Singapore och Hongkong fungerar dessutom som viktiga regionala hubbar med många förbindelser.
- Nav i Mellanöstern. Flygplatser i Dubai, Doha och Abu Dhabi erbjuder tillgänglighet till Asien, Afrika och Oceanien genom sina globala nätverk.

Regeringen har tagit ett initiativ där Transportstyrelsen fått i uppdrag att verka för ett utvecklat flyglinjeutbud. Jag ser behov av att detta skalas upp och att fler aktörer får en given roll i ett sådant samarbete. Jag föreslår att regeringen initierar bildandet av en grupp/nätverk, exempelvis under Regeringskansliets ledning, som ska verka för att förbättra den internationella tillgängligheten till och från Sverige. Inom ramen för ett sådant arbete bör en nationell linjeutvecklingsstrategi tas fram för förbättrad internationell tillgänglighet. I denna grupp/nätverk bör bland annat Transportstyrelsen, Trafikverket, Business Sweden AB, Visit Sweden AB, Swedavia AB, representanter för storstadsregionerna samt Svenskt Näringsliv ingå. Därtill bör regeringen i riktlinjebrevet till Business Sweden ge ett tydligt uppdrag att tillsammans med berörda intressenter arbeta för att utveckla den internationella tillgängligheten till och från Sverige. Regeringen bör likaså tydliggöra i bolagsordningen eller i ägardirektiv till Visit Sweden att bolaget ska ha i uppdrag att verka för förbättrad internationell tillgänglighet till och från Sverige. Linjeutvecklingsstrategin för förbättrad internationell tillgänglighet bör stödja nationella strategier för utrikeshandel, investeringar och svensk global konkurrenskraft.

Linjeutvecklingsstrategin för förbättrad internationell tillgänglighet bör ses som ett viktigt verktyg för att stödja nationella strategier för och utveckling av utrikeshandel, investeringar och svensk global konkurrenskraft. Jag föreslår vidare att regeringen i samband med statsbesök och vid andra sammankomster om möjligt i än större utsträckning bör arbeta för att marknadsföra möjligheterna att etablera nya eller utvecklade relationer mellan Sverige och viktiga destinationer och geopolitiska områden i vår omvärld.

8.16 Utveckling av befintliga flygplatser

Min bedömning

Jag bedömer att det finns behov av att utveckla flera flygplatser i det svenska flygplatssystemet. Vissa flygplatser behöver utvecklas utifrån ett mer kommersiellt perspektiv, medan det för andra flygplatser handlar mer om ett tillgänglighets- och totalförsvarsperspektiv. Det kan exempelvis handla om kapacitetsförstärkningar i rullbanor, uppställningsplatser, anslutningsvägar m.m. Jag ser behov att delar av dessa investeringar, särskilt de som sker utifrån ett nationellt säkerhets- och totalförsvarsperspektiv behöver ges tillräckligt ekonomiskt utrymme i statens budget.

I det svenska flygplatssystemet är det framför allt utveckling av Arlanda flygplats som resulterat i betydande investeringsinsatser. Men även vid andra flygplatser inom Swedavia har det gjorts investeringar. När det gäller de icke-statliga flygplatserna har satsningarna legat på en betydligt mer blygsam nivå.

Jag kan konstatera att Arlanda flygplats fortsatt är föremål för betydande investeringar för att möta marknadsutvecklingen. Investeringarna vid Arlanda är drivna utifrån ett affärsmässigt perspektiv.

Utöver de rent kommersiella behoven som finns för att genomföra investeringar, finns även behov av åtgärder för att stärka flygplatsernas funktion och prestanda i ett nationellt säkerhets- och totalförsvarsperspektiv. Det finns behov av att förbättra kapacitet vid flygplatserna utifrån olika perspektiv. Det kan handla om längre rullbanor, fler uppställningsplatser, bättre anslutningsvägar eller kapacitet i andra funktioner och perspektiv.

Som jag framhållit tidigare ser jag flygplatser som kritisk infrastruktur och jag ser behov av att flera flygplatser utvecklas utifrån såväl ett tillgänglighets- som nationellt säkerhets- och totalförsvarsperspektiv.

Jag är mån om att dessa investeringar ges tillräckligt ekonomiskt utrymme i statens budget, oberoende vilket utgiftsområde eller anslag som berörs.

8.17 Utred behovet av ett statligt flygbolag för att bedöma behovet utifrån ett tillgänglighets- och totalförsvarsperspektiv

Min bedömning

Jag kan konstatera konkurrensen på marknaden för mindre regionala flyglinjer är svag. Den farkostflotta som används för upphandlad flygtrafik med allmän trafikplikt är ålderstigen. En mer modern prestanda vore önskvärd.

Jag bedömer att ett statligt eller statligt kontrollerat regionalflygbolag skulle kunna säkerställa regionflygets behov, genom att flyga själv eller vara underleverantör av en regional flygplansflotta, medan driften upphandlas, till gagn för tillgänglighet och totalförsvar. Ett statligt flygbolag skulle kunna driva på utvecklingen för inköp av elflygplan eller andra fossilfria flygplan när dessa är tillgängliga för reguljär drift.

Ett statligt regionalflygbolag skulle kunna ha möjlighet att i större utsträckning kunna ta den affärsrisk som kan behövas, för att samhället och marknaden ska kunna ta steg framåt i användandet av ny teknik och möjliggöra nya farkoster med sådan teknik.

Mitt förslag

Jag föreslår att regeringen ger en myndighet eller en utredare i uppdrag att utreda behovet av etablering av ett statligt flygbolag respektive behovet av statligt ägd kapacitet i luftfarkoster.

Under flera decennier fram till avregleringen av det svenska inrikesflyget 1991 var den svenska flygmarknaden reglerad beträffande utbud och prissättning samt i praktiken uppdelad mellan två statliga aktörer (SAS och Linjeflyg) och sedermera tre statliga aktörer (inklusive Swedaiar).

SAS (tidigare ABA från 1924) fokuserade främst på utrikestrafik och de större inrikeslinjerna. Linjeflyg skapades 1957 för att sköta om huvuddelen av det övriga svenska inrikesnätet. Swedair flög sedan många mindre regionala linjer på uppdrag av Linjeflyg och SAS. Ett sammanhängande, delvis korssubsidierat nätverk av inrikeslinjer som

man med retroperspektiv kan tycka fungerade väl. Men modellen byggde på reglerade marknader och begränsad konkurrens, något som i stort sett försvann när europeisk luftfart avreglerades under 1990-talet. Det var dyrt att flyga och termen ”direktörsflyg” var tämligen träffande.

Jag anser att det finns skäl att utreda behovet av ett statsägt flygbolag. Under pandemins inledande fas kunde Sverige med bestörtning konstatera att flygplanen försvann från Sverige eftersom de var registrerade och ägda i utlandet. Kvar stod ett antal svenskregistrerade flygplan hos SAS och BRA samt ett antal mindre operatörer som Amapola och Jonair, som behövdes för att hantera det samhällsviktiga flyget och den upphandlade flygtrafiken, men det fanns inte mycket manöverutrymme utöver det.

Sedan pandemin finns SAS kvar med BRA som underleverantör medan Amapola (numera Populair) och Jonair flyger upphandlad trafik. Skillnaden är att inrikesmarknaden i Sverige numera har krympt med 40 procent och därmed riskerar även flygplanskapaciteten försvinna, vilken den delvis redan har gjort.

EU-regelverket tillåter inrättande av allmän trafikplikt. Staten kan då bestämma att vissa flyglinjer är samhällsviktiga och upphandla trafik där marknaden inte klarar av att bedriva dessa linjer på kommersiell grund. Sverige använder redan denna modell för 12 flyglinjer och jag föreslår att möjligheten bör tillämpas för ytterligare 7 flyglinjer.

Upphandlingen ska i enlighet med EU-regelverket ske i konkurrens och utredningen bör bland annat analysera och bedöma om ett statligt flygbolag, med eller utan egen drift, kan delta i anbudsförfarandet.

Utredningen behöver enligt min bedömning dels analysera och bedöma om staten kan utesluta anbudskonkurrens och tilldela trafiken direkt till det statliga flygbolaget och i så fall på vissa premisser det kan ske. Detta är en av flera tänkbara frågor som behöver besvaras för att förstå hur redundansen i det svenska regionala inrikesflyget kan förstärkas med ett statligt flygbolag.

Erfarenheten av den statliga flygupphandlingen är dels att det saknas många konkurrerande anbud, att avtalskostnaderna har ökat över tiden speciellt för de mindre upphandlade flyglinjerna och att flygplanen (och flygbolagen) åtminstone i tidigare avtalsperioder inte varit svenskregistrerade. En annan erfarenhet är att flygplanen som används blir äldre och äldre. Dagens flygplan i den upphandlade flygtrafiken kan

vara omkring 40 år gamla. En statlig flygplansflotta skulle vara yngre och modernare och staten skulle kunna stå i första ledet för att köpa elflygplan eller andra fossilfria flygplan när dessa väl är tillgängliga för reguljär drift.

Ett statligt eller statligt kontrollerat regionalflygbolag skulle säkerställa regionflygets behov genom att flyga själv (motsvarande tidigare Swedair) eller stå som underleverantör av en regional flygplansflotta, medan driften upphandlas. Jag inser att kommersiella bolag fortsätter flyga lönsamma inrikeslinjer medan ett statsägt regionalflygbolag flyger upphandlade flyglinjer, som finansieras helt eller delvis av staten eller region/kommun.

Beredduppgiften för ett statligt regionalflyg skulle även vara att ta hand om samhällsviktigt flyg i den utsträckning som det möjliggörs utifrån flygplanstyp och uppdragens natur. Det starkaste argumentet för ett nytt ”Linjeflyg-system” i dag är sannolikt inte regionalpolitik utan beredskap. Ett statligt regionalt flygnät skulle kunna säkerställa transporter till Norrland, Gotland och andra strategiska områden där alternativa transportsätt saknas, vid kriser eller höjd beredskap. Det ligger väl i linje med mina förslag kring totalförsvarets behov.

Ett statligt regionalflygbolag skulle kunna ha möjlighet att i större utsträckning kunna ta den affärsrisk som kan behövas, för att samhället och marknaden ska kunna ta steg framåt i användandet av ny teknik och möjliggöra nya farkoster med sådan teknik.

Min bedömning är därför att Sverige skulle kunna skapa en modern motsvarighet till Linjeflyg och Swedair, men den skulle sannolikt bygga på upphandlad regionaltrafik och beredskapshänsyn snarare än på ett statligt monopol som före avregleringen.

Jag ser möjligheterna med ett statligt flygbolag eller statligt ägd kapacitet i luftfarkoster, men bedömer att detta behöver utredas mer ingående. Jag föreslår därför att regeringen ger en myndighet eller en utredare i uppdrag att utreda behovet av ett statligt flygbolag respektive behovet av statligt ägd kapacitet i luftfarkoster.

8.18 Forskning och innovation inom luftfartsområdet

Min bedömning

Jag ser risker med de neddragna medlen för forskning och innovation i regeringens beslut om nationell plan för transportinfrastrukturen. Luftfarten och flygplatssystemet står inför många utmaningar. Ny kunskap och utvecklad kompetens är ett viktigt medel för att utveckla luftfarten. Jag inser att regeringen har många svåra prioriteringsbeslut att fatta, men i den mån det är möjligt vore det önskvärt om FoI-verksamheten kan ges bättre finansiella förutsättningar.

8.18.1 Åtstramade ramar för forskning och innovation

I fastställande av den nationella planen för transportinfrastrukturen för perioden 2026–2037 framgår att de samlade medlen för forskning och innovation som Trafikverket förfogar över i det närmaste halveras.

I fastställelsebeslutet skriver regeringen bland annat att transportsektorns kompetensförsörjning, konkurrenskraft, säkerhet och hållbarhet behöver stärkas och det kan göras genom att Trafikverket under planperioden prioriterar följande tre områden:

- ökad effektivitet och produktivitet inom infrastrukturområdet, med fokus på att optimera resursanvändning och plan- och byggprocesser,
- en väl och på ett kostnadseffektivt sätt underhållen transportinfrastruktur i hela landet i ett redundant och resilient transportsystem som tar hänsyn till säkerhetspolitiska krav och störningsrisker, samt kan nyttiggöra stora datamängder om transportsystemets status, och
- ett transportsystem som möjliggör en ökad elektrifiering och automatisering samt digitala tjänster.

Trafikverket konstaterar att dessa nya förutsättningar kommer att få effekter för prioriteringar och beslut avseende forskning och innovation inom luftfartsområdet för 2027 och framåt. Samtidigt konstaterar Trafikverket att regeringens prioriteringar bedöms ligga nära Trafik-

verkets mål för luftfartsforskning, särskilt inom robusthet, effektivitet och teknikutveckling. Prioriteringarna om produktivitet, resiliens och datadriven infrastruktur stödjer direkt målet om en säker, robust och effektiv luftfart. Elektrifiering, automatisering och digitala tjänster har enligt Trafikverket en tydlig koppling till målet om en fossilfri luftfart med mindre miljöpåverkan. Kopplingen till målet om tillgänglig luftfart för framtida behov är svagare.

När det gäller SESAR-relaterad forskning konstaterar Trafikverket att regeringens prioritering både stärker och försvagar argumenten för SESAR-satsningar och olika projekt.

8.18.2 Behov av forskning och innovation inom luftfartsområdet

I Trafikverkets FoI-plan 2026 finns följande målområden för luftfartsområdet; en fossilfri luftfart med mindre miljöpåverkan, en säker, robust och effektiv luftfart samt en tillgänglig luftfart för framtida behov.

Jag inser att Trafikverket har tuffa prioriteringar att göra mellan olika FoI-områden, om inte ytterligare anslagsmedel tilldelas FoI-området.

Jag kan konstatera att de målområden som finns för luftfartsområdet i Trafikverkets FoI-plan till stor del stämmer med de utmaningar som jag ser gällande luftfarten och flygplatssystemet. Det finns betydande utmaningar i att ställa om luftfarten till fossilfrihet, att möta de nya säkerhetsutmaningar som följer av Rysslands anfallskrig mot Ukraina och en mer osäker geopolitisk situation i Sveriges närområde samt de utmaningar som följer av förändrad efterfrågan och de ekonomiska utmaningar som finns i luftfarts- och flygplatssystemet.

Luftfarten är internationell. I den mån som Sverige kan få mer utväxling i gemensamma insatser i europeisk eller internationell forskning och innovation är det bra. Svenskt deltagande i dessa sammanhang bidrar även till att höja kompetensen i svenska organisationer och hos svenska FoI-utförare. Jag anser därför att deltagandet i SESAR är av betydelse för Sverige och svensk luftfart.

Luftfarten och flygplatssystemet står inför många utmaningar. Några av dessa försöker jag hantera med mina förslag till åtgärder. Samtidigt finns det många problemområden eller framtida möjligheter där vi behöver ny kunskap och utvecklad kompetens för att

kunna hantera problemen och för att kunna dra nytta av de möjligheter som finns. Resurser för forskning och innovation är därför betydelsefulla utifrån mitt perspektiv.

Jag ser även en risk att med abrupt neddragna ramar för forskning och innovation finns det också en risk att den kompetensuppbyggnad som sker vid olika universitet och forskningsinstitutioner stannar av eller avbryts.

Luftfarten och flygplatssystemet står inför många utmaningar. Ny kunskap och utvecklad kompetens är ett viktigt medel för att utveckla luftfarten. Jag inser att regeringen har många svåra prioriteringsbeslut att fatta, men i den mån det är möjligt vore det önskvärt om FoI-verksamheten kan ges bättre finansiella förutsättningar, och därmed bättre förutsättningar för forskning och innovation inom luftfartsområdet.

8.19 Färdplan 2045 för fossilfri flygbränsleproduktion och försörjningsberedskap – Nationell SAF-kommission

Min bedömning

Sverige har goda förutsättningar att utveckla storskalig produktion av hållbara flygbränslen (SAF). I utredningen Ökad tillgång till hållbara drivmedel inom luftfart och sjöfart (Ds 2026:11) beskrivs en handlingsplan. Den är framåtlutad med konkreta åtgärder som jag till stor del stödjer. Jag anser att det saknas en tillräckligt långtgående idé kring kravet på engagemang och ansvarsutkrävande från berörda parter. Jag bedömer att det krävs en skarpare samverkan här och att en samlad nationell strategi som förenar energi-, industri-, transport-, klimat- och försvarspolitiken krävs.

Mitt förslag

Jag föreslår att en nationell SAF-kommission tillsätts med uppdrag att ta fram en handlingsplan för att etablera Sverige som ledande producent av hållbara flygbränslen och elektrobränslen i Europa.

8.19.1 Bakgrund

Sverige har särskilt goda förutsättningar att utveckla storskalig produktion av hållbara flygbränslen (SAF) genom tillgång till fossilfri el, skogliga restprodukter, industriella koldioxidflöden, vätgasproduktion samt avancerad processindustri. Samtidigt finns behov av att stärka flygets klimatprestanda, nationell försörjningsberedskap och konkurrenskraft.

I utredningen Ökad tillgång till hållbara drivmedel inom luftfart och sjöfart (Ds 2026:11) beskrivs en handlingsplan som jag till stora stycken anser vara framåtlutad med konkreta åtgärder. Emellertid saknas en spets kring kravställande på engagemang och ansvarsutpekande från berörda parter, konkreta operativa produktionsmål och finansieringslösningar. Vi kan inte landa i ett gemensamt forum för dialog mellan stat och näringsliv, utan fokus bör snarare ligga på en konkret uppföljningsbar färdplan som börjar omgående och med löpande milstolpar för projektet fram till 2045, då utsläppen från flyget i Sverige ska vara netto noll, i enlighet med beslutade klimatmål.

För att tillvarata Sveriges möjligheter till att nå klimatmålen samt att bli mer oberoende av importerade bränslen krävs en samlad nationell strategi som förenar energi-, industri-, transport-, klimat- och försvarspolitiken.

8.19.2 Förslag till uppdrag

En nationell SAF-kommission bör tillsättas med uppdrag att ta fram en handlingsplan för att etablera Sverige som ledande producent av hållbara flygbränslen och elektrobränslen i Europa. Jag föreslår att kommissionen ska:

1. Kartlägga Sveriges produktionspotential. I detta ingår att analysera tillgången på biogena råvaror, fossilfri el och vätgas, identifiera geografiskt lämpliga etableringsområden för storskalig SAF-produktion och bedöma framtida nationell och internationell efterfrågan.
2. Föreslå en nationell färdplan. I etta ingår att ange produktionsmål för 2030, 2035 och 2040, identifiera nödvändiga investeringar i produktionsanläggningar, energisystem och distributionsinfra-

struktur, identifiera finansieringslösningar över tid och föreslå tidsatta åtgärder för att uppnå målen.

3. Stärka totalförsvar och försörjningsberedskap. Här ser jag behov av att analysera hur inhemsk produktion av SAF och andra hållbara flygbränslen kan minska Sveriges beroende av importerade drivmedel och identifiera behov av beredskapslager och produktionskapacitet för civilt och militärt flyg.
4. Föreslå förbättrade tillstånds- och planeringsprocesser. I detta ingår att identifiera eventuella statstödshinder för etablering av statsstödd storskalig produktion, identifiera hinder för etablering av produktionsanläggningar föreslå förenklade och samordnade tillståndsprocesser samt säkerställa att klimatnytta, energiförsörjning och beredskap beaktas i myndigheternas prövningar.
5. Utveckla marknads- och finansieringsmodeller. Här ingår att föreslå produktionsstöd, investeringsstöd och kreditgarantier, att utreda förutsättningar för långsiktiga leveransavtal mellan producenter, flygbolag och offentlig sektor samt föreslå modeller för riskdelning mellan stat och näringsliv.
6. Skapa ett nationellt innovations- och samverkansprogram. Här ser jag att det ingår att samla myndigheter, flygbransch, energisektor, industri, akademi och investerare, identifiera forsknings- och utvecklingsbehov samt främja demonstrations- och pilotanläggningar som kan skalas upp till kommersiell produktion.

Detta förslag tangerar på olika sätt det förslag till handlingsplan som redovisas i utredningen Ökad tillgång till hållbara drivmedel inom luftfart och sjöfart (Ds 2026:11).

8.20 Ekonomiska konsekvenser av förslagen i detta kapitel

Tabell 8.16 Bedömning av förslagens kostnadskonsekvenser

Avser förslag i detta kapitel

Avsnitt	Förslag	Kostnads-uppskattning
8.4	Nationellt respektive statligt flygplatsutbud införs	0 Mkr
8.6	Fortifikationsverket/Försvarsmakten tar över Visby flygplats, Swedavia fortsätter driva den civila flygstationen.	Ingen uppgift*
	Regeringens inriktning om Visby flygplats (övertagande) förankras med riksdagen.	1 Mkr*
8.8	Utveckling av nät av beredskapsflygplatser (avtalsförutsättningar, tydligare totalförsvarsperspektiv, ev. inkludering av reservflygplatser, finansiering säkerhetsåtgärder)	Ingen uppgift*
	Krav på beredskapsflygplatser utifrån ett totalförsvarsperspektiv (Trafikverket och andra totalförsvarsmyndigheter)	1 Mkr*
	Förutsättningarna avseende reservflygplatser bör tydliggöras (Transportstyrelsen och Trafikverket)	1 Mkr*
8.9	Flygledning- och flygtrafiktjänster övergår i LFV:s regi för de flygplatser som staten tar över	Ingen uppgift*
	LFV bör analysera förutsättningarna för ett övertagande av verksamheten vid nio flygplatser (övergripande studie)	1 Mkr*
	Prövning om fullständig återreglering av marknaden	4 Mkr*
8.10	Statligt stöd till icke-statliga flygplatser (75 % nivån)	350 Mkr
	Statligt stöd till statliga flygplatser (100 % nivån)	650 Mkr
	Redovisnings- och bolagiseringskrav	5–10 Mkr*
	Utvecklad utvärdering hos Trafikverket (statligt stöd)	1 Mkr
8.11	Införande av anmälningsplikt	1 Mkr
8.12	Nät av helikopterflygplatser (förvaltningsuppgift Trafikverket)	1 Mkr
	Nät av helikopterflygplatser (statligt bidrag investeringar)	100 Mkr*
8.13	Beslut om samhällsviktiga flyglinjer	1 Mkr*
	Införande av allmän trafikplikt	1 Mkr
	Beslut om anslag för trafikavtal bör tas med längre framförhållning (nationell plan för transportinfrastrukturen)	0 Mkr
8.14	Utveckling av statistikuppgifter	1 Mkr*
8.15	Utveckling av internationella flyglinjer (internationell tillgänglighet) – Business Sweden, Visit Sweden + grupp/nätverk	10 Mkr
8.15	Framtagande av nationell linjeutvecklingsstrategi	3–5 Mkr*
8.16	Investering i flygplatser (främst totalförsvarsskäl)	Ingen uppgift*

Avsnitt	Förslag	Kostnads-uppskattning
8.17	Utredning behov av statligt flygbolag respektive statlig kapacitet i luftfarkoster	5 Mkr*
8.18	Forskning och innovation inom luftfartsområdet	50–75 Mkr
8.19	Nationell SAF-kommission	Ingen uppgift*

Källa: Egen bearbetning. Not. * innebär att åtgärden i huvudsak är av engångskaraktär.

Jag väljer att kommentera ovanstående tabell i några avseenden. Där jag markerat med * bedömer jag att kostnaderna i huvudsak är att se som engångskostnader. Kostnaderna som redovisas ovan är av olika karaktär, det handlar om såväl förvaltnings- som utvecklingskostnader. Kostnaderna ska inte ses som en exakt kostnadsuppskattning, utan bör ses som en indikation på en kostnadsnivå.

Jag bedömer att mina förslag avseende Fortifikationsverkets och Försvarsmaktens övertagande av Visby flygplats (8.6), utveckling av nät av beredskapsflygplatser med ett tydligare totalförsvarsperspektiv (8.8) samt investeringar i flygplatser (8.16) kommer att kräva sin del av statlig finansiering. Då dessa förslag har koppling till totalförsvarsperspektivet väljer jag att inte mer kommentera kostnadsbedömningarna i detta sammanhang.

När det gäller övertagande av flygledning- och flygtrafiktjänster i LFV:s regi (8.9) kommer det att uppstå vissa mer övergripande förberedelsekostnader av en mindre omfattning. Därtill kommer det att uppstå kostnader kopplat till den verksamhetsövergång som krävs. Den senare väljer jag att inte kommentera mer ingående med hänsyn till affärskänslig information och totalförsvarsaspekter.

Det statliga stödet (8.10) uppskattas uppgå till cirka 1 miljard kronor, vilket kan jämföras med dagens nivå på statligt bidrag (528 miljoner kronor).

När det gäller helikopterflygplatser med PinS-procedurer (8.12) så är bedömningen att etablerings- och investeringskostnaden uppgår kring 1,5–2,0 miljoner kronor per plats. Det kan uppskattningsvis handla om 50–60 platser som skulle kunna behöva få en sådan funktionalitet. Jag bedömer att de samlade kostnaderna och statsbidraget kan uppgå till cirka 100 miljoner kronor. Driftkostnaderna uppskattas till cirka 50 tusen kronor per plats och år.

För forskning och innovation (8.18) indikerar beloppet att finansieringen av denna verksamhet bör ligga på ungefär samma nivå som tidigare vad gäller den luftfartsforskning som Trafikverket finansierat de senaste åren.

Jag lämnar ingen uppgift när det gäller nationell SAF-kommission (8.19). Jag bedömer att det kommer att krävas lite större satsningar från statens sida för att åstadkomma en förflyttning och skapa nya förutsättningar inom området.

Jag har inte gjort några direkta samhällsekonomiska bedömningar av dessa förslag. Sammantaget bedömer jag dock att dessa åtgärdsförslag är av betydelse för såväl en ökad tillgänglighet som ökade hänsyn till att förbättra vårt totalförsvar och att de bidrar till stor samhällsnytta.

9 Statens roll som ägare och förvaltare av flygplatser

9.1 Utgångspunkter för mitt samlade förslag till organisering av svenska flygplatser

I detta kapitel redogör jag för min analys och mina bedömningar och förslag vad gäller organisering av det svenska flygplatssystemet och hur jag ser på statens roll som ägare och förvaltare av flygplatser.

Jag har haft ambitionen att lägga en grund för mitt förslag till framtida organisation i de tidigare kapitlen. I kapitel 5 har jag redogjort för flera väsentliga omvärldsfaktorer som påverkar luftfarten både i dagsläget och kommer att ha betydelse för luftfarten i framtiden. I kapitel 6 har jag gett er min bild av luftfarten och luftfarten förhåller sig till flera olika perspektiv, bland annat olika hållbarhetsperspektiv. I kapitel 7 har jag redogjort för statsstödsregelverket och för lagen om offentlig säljverksamhet, som båda kan ha stor betydelse för hur vi i slutändan väljer att organisera flygplatserna.

I kapitel 8 har jag redogjort för min syn på ett flertal olika statliga styrmedel och där jag både redovisat bedömningar och förslag kring hur de enskilda styrmedlen kan användas för framtiden. Jag bedömer att för att åstadkomma en ökad statlig rådighet över flygplatssystemet så krävs det att en kombination av olika styrmedel och möjligheter nyttjas. I kapitlet 8 redogör jag för styrmedel såsom nationellt och statligt flygplatsutbud, statligt ägande av flygplatser och på vilket sätt det bör utföras, stödsystem till icke statliga flygplatser m.m.

Jag kommer i detta kapitel att återkomma till flera av dessa styrmedel, men då mest i form av en redogörelse för hur jag ser hur det framtida flygplatssystemet ska fungera.

9.2 Alternativa former för statens ansvarstagande

9.2.1 Viktiga perspektiv

Jag har utgått från två huvudsyften för vad som motiverar statlig rådighet över det svenska flygplatssystemet. Dels det transportpolitiska målet om *tillgänglighet för medborgare och näringsliv* i hela landet, dels *totalförsvarets behov* av tillgängliga flygplatser. Utöver detta har jag haft med mig några ytterligare perspektiv när jag prövat de olika alternativen, som till exempel:

- Flygplatssystemets förmåga att möta andra politiska mål
- De ekonomiska utmaningarna inom flygplatssystemet
- Möjlighet till samverkan mellan flygplatser för kostnadseffektivare verksamhet
- Förutsättningar för att ge statligt stöd till flygplatser
- Finansiering av flygplatssystemet

Jag redogör nedan för dessa olika perspektiv och hur dessa kan ha påverkan på val av organisationsmodell för det svenska flygplatssystemet.

Tillgänglighet för medborgare och näringsliv

Sverige är ett stort och avlångt land, där transportsystemet har avgörande betydelse för att bidra till tillgänglighet och hålla ihop landet. Medborgare och näringsliv behöver transporter för att klara av vardagen och bo, leva och verka i hela landet.

I den svenska vardagen sker handel med varor och tjänster, kapitalinvesteringar genomförs, arbetstillfällen skapas, forskningssamarbeten utvecklas och utbildningsinsatser genomförs för att nämna några exempel. Mänskliga möten sker i vardagen, såväl i arbetet som på fritiden. Sverige kopplas samman med andra regioner över hela världen som en betydande del av den globala ekonomin.

Flyget möjliggör snabba transporter som överbryggar långa fysiska avstånd inom Sverige och till utlandet. Flyget bidrar därigenom till nationell och internationell tillgänglighet.

Utan flyglinjer som erbjuder korta res- och transporttider, tillräcklig kapacitet och rimliga priser kommer det helt enkelt bli svårt att leva och verka i de delar av Sverige som saknar rimliga alternativ till flyget.

I delar av landet, främst de norra delarna av Sverige, erbjuder inte de alternativa transportsätten tillräckligt attraktiva res- och transporttider för att kunna hålla ihop Sverige.

De statliga och icke statliga trafikflygplatserna och deras flygtrafik, inklusive det samhällsviktiga flyget, är lösningen på behovet av interregional och internationell tillgänglighet för stora delar av landets medborgare och näringsliv.

Med hänsyn till de omvärldsförutsättningar som råder och de utmaningar som finns inom flygplatssystemet är en ökad statlig rådighet över flygplatssystemet viktigt för att säkerställa tillgängligheten i hela landet.

Totalförsvarets behov

Med de förändrade omvärldsförutsättningarna och med det geopolitiska säkerhetsläget efter Rysslands anfallskrig mot Ukraina behöver flygplatssystemet ses i ett nytt perspektiv. Med Sveriges medlemskap i Nato och Sveriges geografiska placering har Sverige i delar fått en ny roll att spela. Flygplatserna är enligt min mening att se som kritisk infrastruktur som både har betydelse för det civila och militära försvaret av Sverige. Men inte bara det, flygplatserna kommer även att ha en roll att spela i Natosammanhang.

Flygplatserna och transportsystemet i övrigt behöver ha en förmåga och prestanda att möta de behov av tillgänglighet som medborgare och näringsliv har i vardagen, så även för samhällsviktig luftfart som exempelvis patienttransporter med flygplan och helikopter. Men flygplatserna behöver även ha en förmåga att bidra vid större samhällsstörningar och i liknande situationer som höjd beredskap och krig, men där ännu inte de formella besluten om att vi går in i sådana skeden fattats. Självklart behöver flygplatserna sedan också kunna fungera vid höjd beredskap och i krig.

Vilken organisation fungerar bäst för att kunna ta ett sådant ansvar och säkerställa att flygplatserna som funktion kan fungera i alla dessa situationer och skeden? Det är exempel på en frågeställning

som jag försökt att bedöma. Den funktion och kapacitet som en flygplats har kan användas i flera olika syften. Den har betydelse för den vardagliga tillgängligheten för medborgare och näringsliv, men också för samhällsviktig verksamhet och luftfart.

Fortifikationsverket och Försvarsmakten äger och driver flygplatser som används för militär verksamhet. Det kan exemplifieras med Skaraborgs flygflottilj F 7 i Såtenäs. Samtidigt finns det flygplatser som har en delad användning av större omfattning utifrån militära respektive civila behov och intressen. Exempel på sådana flygplatser där både Försvarsmakten och Swedavia finns organiserade är Luleå respektive Ronneby, som även inrymmer Blekinge flygflottilj F 17 respektive Norrbottens flygflottilj F 21. Vid dessa två flygplatser bedriver Försvarsmakten militär verksamhet samtidigt som Swedavia bedriver civil verksamhet på flygstationen/terminalen.

Även vid andra flygplatser kan det ske en samverkan i vardagen, där militärt eller annat samhällsviktigt flyg nyttjar olika flygplatser.

Samverkan mellan det militära och de civila behoven vid en flygplats varierar. Exakt hur man drar gränsen för nyttjandet av flygplatser utifrån dessa behov kan vara en utmaning. Trots det, har det varit en viktig fråga för mig.

Förmåga att möta andra politiska mål

Luftfarten och flygplatssystemet står inför många utmaningar, vilket jag bland annat redogjort för under omvärldsfaktorer av betydelse i kapitel 5. För att luftfarten och flygplatssystemet ska klara av att möta de behov av omställning som finns, bland annat utifrån ett klimat- och miljöperspektiv, krävs många olika typer av åtgärder. Vissa åtgärder kan handla mer om att ändra kulturen i branschen, medan andra kräver betydande investeringar i ny förmåga, teknik och processer.

För att klara av att ta väsentliga utvecklingssteg inom betydande områden för luftfarts- och flygplatssystemet krävs en stark finansiell ställning. Detta kan åstadkommas på olika sätt. Det kan handla om att staten tar ett utökat ansvar som ägare och förvaltare av flygplatser, att staten i större utsträckning stödjer icke-statliga flygplatser finansiellt, att staten tar ett ökat ansvar för att stödja forskning,

innovation och kunskapsuppbyggnad för att finna lösningar på de problem vi ser i dag och kan skönja för framtiden.

Jag kan konstatera att en aktör som i ett företagsekonomiskt perspektiv kan ha svårt att bedriva sin verksamhet och genomföra utvecklingsåtgärder vid sin flygplats, kan resultera i betydande negativa konsekvenser för samhället och nationen. Jag bedömer att en starkare organisatorisk struktur inom flygplatssystemet kan bidra till att skapa en ökad ekonomisk stabilitet. Det ger även bättre förutsättningar för att driva en kostnadseffektiv verksamhet och därigenom ge bättre förutsättningar för att skapa förmåga för att hantera de utmaningar som luftfarten och flygplatssystemet står inför och som man behöver klara av att hantera.

En lösning för att skapa dessa förutsättningar kan vara att ha en tydligare uppdelning i ett företagsekonomiskt perspektiv i lönsamma respektive olönsamma flygplatser.

Ekonomiska utmaningar

Utvecklingen av efterfrågan på flygresor och behov av flygplatstjänster har påverkats starkt efter 2019 och pandemiåren. Det har resulterat i betydande ekonomiska utmaningar för luftfarten i stort, men även för flygplatser och flygtrafiktjänster. Det har funnits exempel på där enskilda flygplatser eller leverantörer i systemet brottas med en besvärlig ekonomi och där de ekonomiska utmaningarna kan hota verksamheten på sikt.

Frågan om avveckling av flygplatser har varit uppe för diskussion i några kommuner och är även perspektiv som lyfts i samband med den dialog jag haft med flera intressenter. Det visar på betydelsen av den svaga ekonomi som för närvarande kännetecknar flygplatssystemet och som samtidigt visar på väsentliga risker för enskilda flygplatser fortsatta verksamhet. Speciellt när frågan om framtiden för enskilda flygplatser till stor del avgörs på lokal nivå.

Det visar enligt min uppfattning på betydelsen av en ökad statlig rådighet och kontroll över flygplatssystemet. Det finns annars en väsentlig risk för att flygplatser och olika funktioner inom luftfartsinfrastrukturen kan komma att avvecklas på ett okontrollerat sätt till nackdel för Sverige som nation.

Den ekonomiska utmaningen kan hanteras på flera olika sätt, bland annat genom möjligheten till ett utökat statligt ägande, utökade bidragsmöjligheter från statens sida för att finansiera de underskott som finns i olika delar av flygplatssystemet eller att staten blir mer delaktig i processer som kan leda till nedläggning eller att flygplatskapacitet försämras.

Samverkan mellan flygplatser

Det sker en samverkan i dag mellan flygplatser, men den har olika karaktär. Inom Swedavia som koncern, är samverkan och samarbetet långtgående. Till och med så långtgående att bolaget har ett gemensamt avgiftssystem som finansierar verksamheten.

När det gäller de övriga flygplatserna, varav många är medlemmar i Svenska Regionala Flygplatser (SRF) genomförs vissa samarbeten. Exempelvis genomförs utbildningar som riktas till fler än den enskilda flygplatsen. Även vissa upphandlingar har genomförts gemensamt. Samtidigt efterfrågas en utvecklad samverkan och samarbete i branschen, bland annat för att uppnå en mer kostnadseffektiv verksamhet.

Frågan om flygplatssamarbeten väcker två separata konkurrensrättsliga frågor. Kan ett samarbete mellan flygplatser, som inte ingår i samma ekonomiska enhet, anses utgöra ett konkurrensbegränsande avtal mellan företagen? Kan samarbetet utgöra ett statligt stöd? Jag har med stöd av Kastell Advokatbyrå analysera denna fråga.

Konkurrensrättsliga aspekter

Verksamheter som bedrivs inom samma bolag eller inom samma ekonomiska enhet (exempelvis inom samma koncern) betraktas typiskt sett inte som självständiga företag i konkurrensrättslig mening och kan därför inte anses konkurrera med varandra. Det innebär att flygplatser som ingår i samma ekonomiska enhet som utgångspunkt kan samordna sina verksamheter utan att förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete i 2 kap. 1 § konkurrenslagen (2008:579) eller artikel 101 i EUF-fördraget aktualiseras. Detta förbud är således inte tillämpligt på flygplatser som ägs av Swedavia direkt eller genom dotterbolag eller flygplatser som är inordnade i samma myndighet.

När det gäller flygplatser som inte ingår i samma ekonomiska enhet behöver det däremot bedömas om flygplatserna konkurrerar med varandra. En bedömning som görs utifrån den relevanta geografiska marknaden (upptagningsområde, möjliga destinationer m.m.). Möjligheten för flygplatser, som inte ingår i samma ekonomiska enhet, att samarbeta måste således bedömas individuellt. Om två eller flera flygplatser inte bedöms vara konkurrenter finns det som utgångspunkt inte något konkurrensrättsligt hinder mot att de samarbetar, exempelvis genom gemensamma inköp. Om flygplatser däremot är konkurrenter blir bedömningen mer komplex och kräver en mer ingående analys av effekter. Ett inköpssamarbete mellan konkurrenter kan vara förenligt med konkurrenslagen och EUF-fördraget om det exempelvis medför effektivitetsvinster genom lägre inköpskostnader som inte går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå dessa vinster. En utgångspunkt är dock att inköpssamarbetet inte får användas som ett forum för att samordna konkurrensparametrar såsom priser, kapacitet, investeringar och kommersiella strategier. Så länge inköpen sker på ett öppet och transparent sätt och att de positiva effekterna överväger eventuella negativa effekter kan det finnas möjligheter även för konkurrenter att göra gemensamma inköp. En tillkommande faktor som kan behöva beaktas är att inte alla flygplatser omfattas av lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

Allt samarbete mellan konkurrenter faller inte under konkurrenslagens förbudsbestämmelser. En tillämpning av konkurrenslagen förutsätter att det rör något som är relevant för konkurrensen. Gemensamma utbildningar skulle typiskt sett inte vara det så länge utbildningarna inte avser exempelvis prissättning eller andra kommersiella frågor. På motsvarande sätt torde allmän kompetensöverföring som inte avser hur priser eller erbjudanden utformas, typiskt sett inte heller kunna påverka konkurrensen. Sådana samarbeten torde därför vara möjliga även mellan företag som är att betrakta som konkurrenter. Den typen av samarbete kan därför genomföras utan en mer ingående analys av effekterna av samarbetet.

Statsstödsrättsliga aspekter

Även statsstödsrättsliga överväganden behöver göras. Om ett företag, till exempel Swedavia, bedriver såväl lönsamma som olönsamma flygplatsverksamheter och de senare erhåller statligt driftstöd, då behöver kostnader som är gemensamma för verksamheterna fördelas mellan dem på ett transparent sätt. Vid inköpssamarbeten inom dessa verksamheter bör kostnaderna för gemensamma inköp fördelas enligt en på förhand fastställd, objektiv och transparent fördelningsnyckel.

När det gäller möjligheten för exempelvis regionala flygplatser att få tillgång till funktionsduglig äldre utrustning, som en statlig organisation inte längre har behov av, kan reglerna om statligt stöd aktualiseras. Det gäller om utrustningen, till exempel äldre maskiner, tillhandahålls på villkor som innebär att mottagaren får en ekonomisk fördel, exempelvis om utrustning säljs till ett pris som understiger dess marknadsvärde eller skänks utan ersättning. Detta förutsätter dock att åtgärden kan tillskrivas staten och att övriga förutsättningar i artikel 107.1 i FEUF är uppfyllda.

Om det exempelvis är Swedavia som disponerar över utrustningen måste det först bedömas om försäljningen sker till underpris eller om en bortskänkning av utrustning kan tillskrivas staten. Att Swedavia är statligt ägt är inte i sig tillräckligt för att en åtgärd som vidtas av bolaget ska anses utgöra en statlig åtgärd. Det måste finnas omständigheter som visar att staten varit involverad i eller haft möjlighet att påverka beslutet på ett sådant sätt att åtgärden kan tillskrivas staten. Det skulle dock kunna argumenteras för att ett systematiskt förfarande där Swedavia skänker bort funktionsduglig utrustning till regionala flygplatser, i stället för att sälja utrustningen på marknadsmässiga villkor eller på annat sätt försöka realisera dess ekonomiska värde, kan tala för att staten varit involverad i eller haft möjlighet att påverka besluten. Samtidigt är det rationellt att väga in att en försäljning till en regional flygplats sannolikt innebär låga transaktionskostnader jämfört med försäljning till en utländsk aktör, varför det kan vara rimligt att acceptera ett lägre pris från en regional svensk aktör.

Jag inser att det kan finnas komplikationer i ett sektoriellt samarbete mellan flygplatser, samtidigt menar jag att det finns möjligheter som ovanstående analys visar på.

Statligt stöd till flygplatser

EU-kommissionen har genom sitt initiativ att se över bestämmelserna i gruppundantagsförordningen (GBER) bidragit till nya förutsättningar. Hittills har tröskelnivån för att kunna få statligt stöd via GBER uppgått till 200 000 passagerare per år eller 200 000 gods ton per år. Från 1 januari planeras tröskelnivån i stället att uppgå till 500 000 passagerare. Det innebär att förutsättningarna att tillämpa statligt stöd som styrmedel har förbättrats och att fler flygplatser kan ges möjlighet att få statligt stöd.

Finansiering av ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet bör inte sammanblandas för mycket. Det innebär att frågor om organisatorisk och redovisningsmässig uppdelning får betydelse för mina resonemang.

Finansiering av flygplatssystemet

Med utgångspunkt i dagens ekonomiska situation för flygplatssystemet är en viktig fråga hur det ska finansieras i framtiden och om val av organisatorisk lösning har betydelse för det. Flygplatssystemet kan i stor utsträckning ses som ett nätverk, där vissa linjer matar in passagerare och gods till ett nationellt nav, från vilket det finns möjligheter att resa och transportera vidare internationellt. Även om en matarlinje enskilt kan ses som en förlustaffär, så kan den bidra till ekonomin i systemets i dess helhet, genom att den matar passagerare och gods till andra linjer.

Nätverket kan ges olika perspektiv. Vi kan välja att se hela det svenska flygplatssystemet som ett nätverk, eller mer begränsat endast Swedavia AB:s flygplatser som ett nätverk.

Transportstyrelsen utsåg Swedavias sammanslutning av flygplatser, som bolaget har inom det nationella basutbudet av flygplatser, till att utgöra ett flygplatsnät i den mening som avses i lagen (2011:866) om flygplatsavgifter. Om en flygplats, som omfattas av denna lag, ingår i ett flygplatsnät får det införas ett gemensamt avgiftssystem för dessa flygplatser.

När det gäller flygplatsavgifter brukar man resonera om Single-till eller Dual-till principen. Enligt Single till-principen beaktas alla flygplatsens verksamheter, både luftfartsrelaterade och kommersiella, när nivån på flygplatsavgifterna fastställs. Detta står i kontrast till

Dual till-principen, där endast de luftfartsrelaterade verksamheterna tas med i beräkningen när avgifterna sätts. Dessa två principer kan ses som ytterligheter. Ofta förekommer modeller hos flygplatserna som ligger någonstans emellan, vi pratar då om hybrid-lösningar. Swedavia tillämpar en modell som kallas Single (Hybrid) till, som tillämpas för Swedavias hela nätverk.

I dagsläget sker en finansiering av Swedavias flygplatser inom Swedavia-koncernen. Om man skulle välja att endast ha lönsamma flygplatser i ett bolag och organisera de olönsamma flygplatserna i ett annat bolag eller myndighet så förändras kostnadsbasen för att bestämma flygplatsavgifter. I ett sådant läge skulle man kunna pröva om avgiftsprincipen för Swedavia bör ändras eller inte. En modell som skulle gå mer mot Dual till, i praktiken en Dual (Hybrid) till, skulle innebära att vissa kommersiella intäkter inte beaktas i samband med fastställande av flygplatsavgifterna. Det skulle i sin tur möjliggöra en ökad utdelning från bolaget till sin ägare. Med en ökad utdelning från Swedavia skulle ägaren staten sedan kunna använda dessa medel för att finansiera andra delar av flygplatssystemet där staten ger statligt stöd. Detta visar på hur val av avgiftsprinciper kan ge förutsättningar för finansiering av flygplatssystemet i ett större perspektiv, vare sig flygplatser finns inom Swedavias koncern eller inte.

9.2.2 Analys av alternativa organisationsmodeller

Bakgrund till min analys

Det nationella basutbudet består av tio flygplatser och det är i huvudsak Arlanda flygplats som finansierar Swedavias flygplatsnät. Även Göteborg Landvetter flygplats kan ses som en nettogivare, men i en betydligt mindre skala än vad som gäller för Arlanda flygplats.

Ett eventuellt övertagande av ytterligare förlusttyngda, i dag icke-statliga flygplatser, kommer att vara utmanande för Swedavias ekonomiska mål och försvårar möjligheten att utveckla och investera i Arlanda och Landvetter flygplatser.

En alternativ organisering skulle kunna vara att avveckla Swedavia AB och att alla statliga flygplatser förs över till ett statligt flygplatsverk. En annan möjlighet skulle kunna vara att i ett framtida Swedavia AB eller framtida statligt bolag endast inneha de mest lönsamma

eller framgångsrika flygplatserna, exempelvis Arlanda, Landvetter, Malmö och Umeå flygplatser. Övriga flygplatser som staten äger, förvaltar och driver skulle i stället kunna organiseras i ett separat bolag inom Swedavia, staten eller som del i ett flygplatsverk. Det senare skulle exempelvis underlätta möjligheten för att ett statligt stöd även skulle kunna ges till statliga flygplatser som drivs med underskott.

Jag väljer att i nedanstående figur redovisa fem alternativa organisatoriska modeller för mitt förslag till statlig rådighet över det svenska flygplatssystemet. Av figuren nedan framgår skillnaden mellan de alternativa modellerna och vilken organisatorisk hemvist som de statligt ägda flygplatserna kan ha. Totalt handlar det om 19 flygplatser som föreslås ägas och drivas av staten, medan 18 icke-statliga flygplatser föreslås få ett statligt driftbidrag motsvarande de villkor som gäller i dag.

Statligt intresse i flygplatser

Jag anser att den statliga rådigheten och kontrollen över flygplatssystemet behöver utökas. Jag ser därför behov av att definiera ett nationellt flygplatsutbud, med flygplatser som har en eller flera instrumentbanor. I dagsläget uppgår det till ett fyrtiotal flygplatser, varav de så kallade trafikflygplatserna uppgår till 39 flygplatser. Dessa möjliggör nyttjande för såväl civilt som militärt bruk (dual use). Kopplat till att ingå i det nationella flygplatsutbudet följer sedan vissa skyldigheter.

Mitt främsta förslag till åtgärd för att åstadkomma en ökad statlig rådighet är genom att staten erbjuder vissa flygplatsägare att överta deras flygplats. För att stödja en sådan utveckling och process föreslår jag att det bör finnas ett ekonomiskt incitament för berörda flygplatsägare. Jag föreslår att staten går från dagens tio civila flygplatser till 19 flygplatser.

Med mitt förslag till samlat upplägg ingår att statligt stöd även bör tillämpas för statliga flygplatser som drivs med underskott. De statliga flygplatserna (19 flygplatser) bör enligt mitt förslag ges 100 procents stöd avseende driftsunderskott, medan de icke-statliga flygplatserna (18 flygplatser), bör ges möjlighet till maximalt 75 procent av driftsunderskottet.

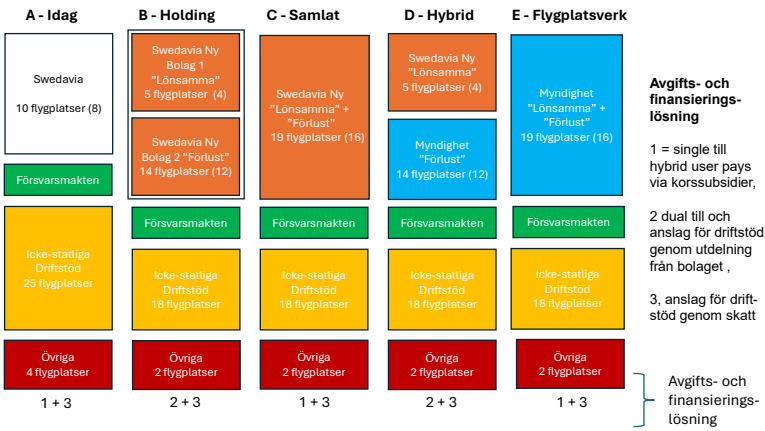
Jag anser att det därtill bör införas en anmälningsplikt för flygplatsägare med instrumentbana som har avsikten att minska kapaciteten vid flygplatsen, försämra möjligheten att använda den eller rent av vill avveckla den att i god tid innan ställningstagande informera regeringen eller den myndighet som regeringen utser. Genom en sådan anmälningsplikt ges staten möjlighet att agera och vid behov kunna ta över flygplatsen för att säkerställa drift och verksamhet.

Jag föreslår att systemet med beredskapsflygplatser utvecklas, både vad gäller avtalsform som att det bör fånga totalförsvarets behov såväl vid större samhällskriser som vid situationer som kan likna höjd beredskap och krig, även om regeringen ännu inte tagit de formella besluten att vi är i ett annat skede.

Jag föreslår att staten bör ta ansvar för samhällsviktiga flyglinjer och att flyglinjer med allmän trafikplikt, som inte kan bära sig på kommersiell grund, bör utökas

Nedan redogör jag för de alternativa organisationsmodellerna och därefter redogör jag för vilka flygplatser jag anser att det finns ett sådant nationellt intresse för så att de bör övergå i statlig ägo.

Figur 9.1 Alternativa organisationsmodeller



Källa: Egen bearbetning.

Nedan redogör jag för respektive modell och vad det innebär i korthet samt de väsentligaste för- respektive nackdelar med respektive modell.

Modell A: I dag

Modell A ”I dag” är jämförelsealternativet och innebär att Swedavia äger och driver det nationella basutbudet på 10 flygplatser (varav två ägs och drivs av Försvarsmakten), medan de icke-statliga flygplatserna under 2026 delar på ett statligt driftbidrag på 528 miljoner kronor. Därtill utgår ett beredskapsstöd på 103 miljoner kronor till de flygplatser som är avtalade beredskapsflygplatser.

Tabell 9.1 För- och nackdelar med modell A ”I dag”

Fördelar	Nackdelar
Balans mellan affär och samhällsuppdrag. Dagens modell förenar affärsmässig drift med nationell tillgänglighet. Ett basutbud.	Otydligt vilka flygplatser som är lönsamma eller olönsamma och hur stor den faktiska korssubventioneringen är
Dagens modell har ett nätverkstänkande. Alla flygplatser ingår i ett flygplatsnät. Beslut kan fattas utifrån det samlade nätverkets behov och inte bara utifrån varje enskild flygplats resultat.	Flera målkonflikter med viss otydlig politisk styrning. Swedavia förväntas vara affärsmässig, säkerställa tillgänglighet, bidra till regional utveckling och stödja beredskap och totalförsvar.
Bolagsformen ger möjlighet att låna pengar på kapitalmarknaden, investera utan hänsyn till statsbudgeten, utveckla fastigheter, skapa kommersiella intäkter och att agera relativt snabbt på marknaden. Något som kan vara viktigt för de större flygplatserna.	Svagare transparens än både Holding-, Hybrid- och Flygplatsverket-alternativet.
De mindre flygplatserna inom bolaget/koncernen skyddas delvis från den årliga förhandlingen om statsbudgeten – genom att man inte är beroende av statliga anslag i dag (korssubventionering). Inte lika beroende av riksdagen som varje år beslutar om specifika anslag.	Begränsad statlig rådighet (endast tio flygplatser i det statliga ägandet). Många regionala flygplatser ägs fortfarande av kommuner och regioner, även om staten kan styra med villkor kopplat till de statliga bidragen.
Få organisatoriska gränser genom att det är en styrelse, en koncernledning och gemensamma stödfunktioner. Ger en relativt enkel styrning även om verksamheten delas upp på flera bolag eller myndigheter så som i Holding- eller Hybrid-alternativen eller Flygplatsalternativet.	
Inga omställningskostnader, om man ligger kvar med denna modell och antalet flygplatser.	

Källa: Egen bearbetning.

Modell B: Holding

Modell B (”Holding”) innebär en koncernstruktur med Swedavia AB som holdingbolag och med två separata dotterbolag med separat finansiering för lönsamma respektive olönsamma flygplatser/flygplatser med samhällsuppdrag (olönsamma = upp till 500 000 passagerare enligt nya gruppundantaget). I denna modell ger det kommersiella bolaget (lönsamma flygplatser) koncernbidrag för att bidra till finansieringen av det andra dotterbolaget (olönsamma flygplatser) eller alternativt att staten ger ett statligt driftstöd till bolaget och de olönsamma flygplatserna. De ytterligare flygplatser som staten tar över organiseras i dotterbolaget med olönsamma flygplatser. Det statliga utbudet av flygplatser styckas i två delar med ett lönsamt bolag som äger och driver 5 flygplatser (varav en flygplats ägs och drivs av Försvarsmakten) och ett olönsamt bolag med 14 flygplatser (varav två flygplats ägs och drivs av Försvarsmakten) som erhåller ett prognosticerat (år 2030) statligt driftbidrag på omkring 650 miljoner kronor. 18 icke-statliga flygplatser erhåller ett prognosticerat (år 2030) statligt driftbidrag på omkring 400 miljoner kronor samt ett beredskapsstöd.

Tabell 9.2 För- och nackdelar med modell B ”Holding”

Fördelar	Nackdelar
Tydligare ekonomi och transparens (vilka flygplatser som kan bära sina kostnader och hur stort det statliga stödet i praktiken är, oberoende om det handlar om koncernbidrag eller ”externt” statligt stöd. Sannolikt det näst bästa alternativet utifrån ett statsstödsperspektiv.	Med hänsyn till utvecklingen av ekonomin i det svenska flygplatssystemet finns en risk för att det statliga stödet kommer att behöva öka. Kan finnas en risk för att när underskottsflygplatserna blir tydligt separerade från överskottsflygplatserna kan incitament för att arbeta med effektivisering eventuellt minska.
Dagens korssubventionering i det fördolda skulle upphöra. Stödet till de olönsamma flygplatserna skulle bli tydligare och möjligt för externa att granska.	Risk att det olönsamma dotterbolaget blir en permanent statsstödsmottagare utan tydliga incitament för att utveckla verksamheten.
Det blir enklare för staten att säga att de olönsamma flygplatser som bedrivs i ett bolag inte gör det av affärsmässiga skäl, utan att det finns ett större samhällsintresse (tillgänglighet/hålla ihop landet, totalförsvar etc.)	Modellen för statsstöd behöver justeras.

Fördelar	Nackdelar
Lättare att attrahera kapital för investeringar vid Arlanda flygplats och de andra lönsamma flygplatserna utan att direkt belastas av ett strukturellt problem med underskottsflygplatser. Arlanda flygplats belastas inte lika tydligt av de olönsamma regionala flygplatserna inom bolaget.	Dagens Swedavia ses som ett flygplatsnätverk. Risk för att nätverkstänkandet förloras och att synen på de två statliga bolagens flygplatser resulterar i olika mål och prioriteringar och där det kan uppstå konflikter om investeringar och resurser mellan bolagen.
Bolaget med de olönsamma flygplatserna skulle möjligtvis lättare kunna jämföras med andra trafikslag (t.ex. järnväg/väg). Det bedrivs kommersiellt där det fungerar och statlig (offentlig) finansiering där det inte fungerar men finns en tillräcklig samhällsnytta.	Med ett tydliggjort driftunderskott för statliga flygplatser kan detta bli en fråga för varje budgetprocess och där en diskussion om vilka flygplatser som ska få vara kvar. Risk att det långsiktiga tänkandet elimineras och kan skapa en större osäkerhet bland flygplatserna och omgivning.
Ett flerårigt avtal/förordnande (SGEI/SIG) avseende bolaget med olönsamma flygplatser kan bidra med långsiktighet och tydliggöra den politiska inriktningen (i vilken man kan peka på tillgänglighet, nätverk och totalförsvar).	Två dotterbolag innebär separata styrelser, separata affärsplaner och budgetprocesser, mer rapportering och ökad koncernstyrning. Mer administration.

Källa: Egen bearbetning.

Modell C: Samlat

Modell C ”Samlat” innebär ett utvecklat men sammanhållet Swedavia med både lönsamma och olönsamma flygplatser inom samma bolag och med delvis separat finansiering, där statligt driftstöd tillkommer för de olönsamma flygplatserna. Det statliga flygplatsutbudet genom Swedavia äger och driver 19 flygplatser (varav 3 ägs och drivs av Försvarsmakten), som erhåller ett prognosticerat (år 2030) driftstöd motsvarande omkring 650 miljoner kronor för de olönsamma flygplatserna. 18 icke-statliga flygplatser erhåller ett prognosticerat (år 2030) statligt driftbidrag på omkring 400 miljoner kronor samt ett beredskapsstöd.

Tabell 9.3 För- och nackdelar med Modell C ”Samlat”

Fördelar	Nackdelar
Med fler flygplatser i Swedavia blir det ett mer sammanhållet nationellt flygplatssystem i det statliga bolaget (ökat nätverkstänkande). Det splittrade ägandet skulle minska. Den nationella styrningen över flygplatssystemet skulle öka. Ökad statlig rådighet. Den nätverksmodell (ett mer sammanhållet Swedavia) som skapas med detta alternativ kan vara en fördel jämfört med Holding-alternativet.	Kostnaderna ökar för staten i och med att staten tar ett ökat ansvar för driftunderskotten i flygplatssystemet.
Det skulle bli mer likvärdiga förutsättningar mellan olika kommuner och regioner. Ett statligt övertagande skulle minska skillnaderna (i och med att staten tar över ansvaret).	Risk för svagare kostnadskontroll. Med staten som yttersta finansiär kan incitamentet för kostnadseffektivitet eventuellt minska. Risk att bolaget får ett mindre affärsmässigt fokus i och med att det lönsamma segmentet kan bli mindre synligt.
En nationell ägare med fler flygplatser kan få en större möjlighet att prioritera beredskap, Nato-relaterade behov och krishantering utifrån olika perspektiv över hela landet.	Fler olönsamma flygplatser som övertas av Swedavia innebär att det kan påverka Swedavia-koncernens kreditvärdighet, investeringsförmåga och möjligheter att finansiera utvecklingen av Arlanda flygplats.
Möjligheter för stordriftsfördelar ökar med gemensamma funktioner för t.ex. säkerhet, IT, upphandling etc. Ökade möjligheter för samordning. Detta alternativ ger färre interna gränser (ingen diskussion mellan dotterbolag), enklare styrning (regeringen styr bara ett bolag) och gemensam kompetens som är lättare att hantera (lättare att flytta resurser, personal och kompetens mellan flygplatser) jämfört med Holding-alternativet.	Staten kan få många svåra frågor i knät att hantera. Kommuner har velat behålla sin flygplats även när trafikunderlaget sviktar eller är begränsat. Staten kan trots andra initiala ambitioner få hantera många svåra nedläggnings- och investeringsbeslut.
Minskad lokal- och regionalpolitisk osäkerhet. Många icke statliga flygplatser lever i dag med återkommande diskussioner om kommunala driftbidrag. Ett statligt ansvar skulle kunna bidra till stabilare långsiktiga villkor.	Detta alternativ innebär sannolikt sämre transparens jämfört med Holding-alternativet. Om alla flygplatser ligger i samma bolag kan det eventuellt bli svårare att se vilka flygplatser som går med vinst, förlust etc. Kan innebära risk för en dold korssubventionering, även med statligt stöd. Krävs dock tydlig uppdelad redovisning mm om ”externt” statligt stöd aktualiseras.

Fördelar	Nackdelar
	Större risker utifrån ett statsstödsperspektiv jämfört med Hybrid- och Holding-alternativet. Risk att vissa dolda korssubventioner kvarstår
I denna modell finns sannolikt en större ekonomisk stabilitet genom flerårig affärs- och verksamhetsplanering jämfört med Hybrid-alternativet. Flygplatser i myndighet kommer att utsättas för den årliga budgetprocessen.	Detta alternativ kan eventuellt innebära svårare investeringsprioriteringar jämfört med Holding-alternativet när alla flygplatser ligger i samma ekonomiska struktur.

Källa: Egen bearbetning.

Modell D: Hybrid

Modell D ”Hybrid” innebär att det statliga flygplatsutbudet delas upp, med åtskild finansiering, dels i en renodlad kommersiell bolagsdel (Swedavia) bestående av 5 lönsamma flygplatser (varav två flygplats ägs och drivs av Försvarsmakten), dels i en myndighetsdel (flygplatsverket) med 14 flygplatser (varav två flygplats ägs och drivs av Försvarsmakten). Olönsamma flygplatser, inklusive flygplatser från dagens Swedavia, organiseras således i den nya myndigheten. Ett statligt driftstöd finansierar delvis myndigheten och dess olönsamma flygplatser (14), som erhåller ett prognosticerat (år 2030) statligt driftstöd motsvarande 650 miljoner kronor. 18 icke-statliga flygplatser erhåller ett prognosticerat (år 2030) statligt driftbidrag på omkring 400 miljoner kronor, samt ett beredskapsstöd.

Tabell 9.4 För- och nackdelar med modell D ”Hybrid”

Fördelar	Nackdelar
En tydlig rollfördelning med Swedavia som bedriver affärsverksamhet (lönsam verksamhet) och en myndighet med ett samhällsuppdrag. Minskar målkonflikter mellan verksamheterna. Hög transparens och tydlig ansvarsfördelning. Sannolikt det bästa alternativet utifrån ett statsstödsperspektiv.	De flygplatser som finns inom myndigheten blir beroende av de årliga budgetbesluten vilket kan leda till en osäkrare finansiering, återkommande spar- eller effektiviseringskrav och politiska konflikter på olika nivåer.
Med en myndighet är det lättare att fatta beslut utifrån försvarsförmåga, krisberedskap och samhällsnytta (tillgänglighet) – utan att behöva väga varje åtgärd mot ett bolags lönsamhet.	Nätverkstanken i Dagens modell och i Samlatalternativet kan gå förlorad (nätverket delas upp). Med detta alternativ skapas två separata organisationer med olika processer, prioriteringar och investeringsplaner. Den nationella samordningen blir sannolikt svårare.
Stödet till statliga olönsamma flygplatser och stödet till olönsamma icke statliga flygplatser skulle tydliggöras och synas i statsbudgeten. Det blir då tydligt vilka flygplatser som behöver stöd, hur mycket stöd som lämnas och varför stöd lämnas. Mer transparent jämfört med Dagens modell och Samlatalternativet.	Myndigheter kan ofta vara mer trögrörliga och därmed mindre flexibla. En myndighet styrs genom instruktioner, regleringsbrev, anslag och förvaltningsrättsliga regler, medan ett statligt bolag kan låna kapital på kapitalmarknaden, göra affärsuppgörelser och anpassa sin organisation lite snabbare. Detta innebär sannolikt en minskad handlingsfrihet.
Det kommersiella fokuset stärks i det nya Swedavia och det kommersiella (lönsamma) bolaget kommer att kunna fokusera mer på Arlandas och Landvetters konkurrenskraft, internationella linjer (fast de får inte glömma bort inrikeslinjerna), fastighetsutveckling och kommersiella intäkter. Investeringsprioriteringarna blir sannolikt tydligare för detta bolag.	Större omställningskostnader i och med att en ny myndighet ska bildas och resurssättas. Det kommer att kräva överföring av personal, fastigheter, nya IT-system, nya kollektivavtal, nytt styr- och ledningssystem. En övergång till detta alternativ blir sannolikt både mer kostsam och komplicerad jämför med andra alternativ.
Styrlogiken blir samlat enklare. Lättare att förstå jämfört med hur andra system ofta organiseras med samhällsuppdrag kontra kommersiell verksamhet.	Risk för svagare utvecklingskraft. En myndighet kan ha svårare att skapa kommersiella sidointäkter. Bolagsformen kan här vara starkare. Många regionala flygplatser behöver i dag utveckla sina fastigheter, etableringar, logistikverksamhet och energiprojekt – där bolagsformen i många fall kan vara mer lämplig.

Källa: Egen bearbetning.

Modell E: Flygplatsverket

Modell E (flygplatsverket) innebär att flygplatsbolaget Swedavia avvecklas och att en myndighet i stället etableras som äger och driver både lönsamma och olönsamma flygplatser. Det statliga utbudet består av 19 flygplatser (varav tre ägs och drivs av Försvarsmakten) och ett statligt driftstöd bidrar till finansiering av de 14 olönsamma flygplatserna, vilket prognosticeras (år 2030) till 650 miljoner kronor. 18 icke-statliga flygplatser erhåller ett prognosticerat (år 2030) statligt driftbidrag på omkring 380 miljoner kronor samt ett beredskapsstöd.

Tabell 9.5 För- och nackdelar med modell E "Flygplatsverket"

Fördelar	Nackdelar
Staten får en större rådighet och direkt kontroll över de stora flygplatserna och många regionala flygplatser. Det ger en möjlighet att en ökad nationell styrning över flygplatssystemet, t.ex. vad gäller beredskap. Denna modell är mer renodlad jämfört med Holding-alternativet, där kommersiell verksamhet kombineras med samhällsuppdrag i samma koncern (även om det är två bolag). Således inga målkonflikter mellan bolag och stat.	Risk att Arlanda flygplats förlorar i konkurrenskraft. En myndighet är normalt sämre än ett bolag på att agera affärsmässigt, utveckla kommersiella intäkter, locka flygbolag och utveckla fastigheter. Finns en risk att Sveriges största flygplatser kan få en sämre utvecklingskraft. Sämre läge jämfört med övriga modellalternativ. Risk för ökad byråkratisering, svagare affärsutveckling och svagare investeringskraft.
Möjliggör en bättre integrering med totalförsvaret. Myndigheten kan i högre grad optimera systemet utifrån försvar, krisberedskap, sjuktransporter, redundans och robusthet i stället för att behöva göra bolags- och affärsekonomiska överväganden. Kan innebära en större legitimitet på nationell nivå kring varför vissa flygplatser finns.	En myndighet blir mer beroende av statsbudgeten, regerings- och riksdagsbeslut. En fortsatt utbyggnad av Arlanda flygplats kan komma att konkurrera med andra utgifter/investeringar.
I princip skulle alla större investeringsbeslut kunna fattas inom ramen för en nationell plan, även om man behöver ta hänsyn till förutsättningar för ekonomisk verksamhet och statsstödsregler. Men då skulle man kunna minska splittringen mellan statliga och regionala flygplatser och kommersiella intressen.	En ökad politisering av flygplatssystemet. Varje fråga kan riskera att bli mer politisk vad gäller nya rullbanor och uppställningsplatser, terminaler, öppettider, avgifter och avveckling av flygplatser. I dag fungerar bolagsformen (Dagens modell) delvis som ett skydd från denna form av detaljstyrning.

Fördelar	Nackdelar
Detta alternativ kan eventuellt minska målkonflikten mellan affärsmässighet och samhällsuppdrag jämfört med alternativet Samlat-alternativet (som i sig bygger på en bolagslogik).	Myndighetsformen kan vara sämre lämpad än bolagsformen när det gäller att utveckla kommersiella fastigheter, butiksverksamheter, energilösningar och partnerskap (något som Swedavia i dagens modell arbetar med).
	Hög omställningskostnad. Alla flygplatser som omfattas skulle behöva flytta in i en ny organisation. Alla flygplatser, tillgångar, avtal och personal skulle behöva flytta till en ny organisation.
	Större risker utifrån ett statsstödsperspektiv jämfört med Hybrid- och Holding-alternativet.

Källa: Egen bearbetning.

9.2.3 Samlade bedömning av analyserade alternativ

Min bedömning är att samtliga modeller fungerar för den statliga rådigheten. Motiven för att återupprätta någon form av Luftfartsverk liknande strukturen som rådde tiden före det att Swedavia bildades 2010, handlar snarare om omvärldsförändringar än om kompetens. Swedavia har emellertid, enligt min uppfattning, bevisat att bolaget är en mogen och professionell organisation att under omvärldsutmaningar äga och driva de statliga flygplatserna inklusive de två flygflottiljer (civila delen) som förutsätter nära samverkan med Försvarsmakten. Att utveckla en ny statlig myndighetsstruktur för ägande och drift av flygplatser är därför både onödigt och kostsamt enligt min bedömning. Av det skälet nedprioriteras modell D och E. Eftersom jag bedömer att behovet av ökad statlig rådighet över flygplatser är stort med behov av fler statliga flygplatser jämfört med dagens nationella basutbud, så gäller detta även jämförelsealternativet modell A.

Modell B ”Hybrid” och modell C ”Samlat” är därför mina rekommenderade alternativ för den statliga flygplatsstrukturen för framtiden. Verksamheten ska fortsätta att bedrivas i statlig bolagsform eftersom flygplatsdriften behöver vara affärsmässig för att åstadkomma konkurrenskraft. Jag anser att bolagsformen snarare än myndighetsformen är en effektivare lösning i detta sammanhang.

Modell C med alla statliga flygplatser samlade i ett statligt bolag ger, vilket dagens Swedavia visar exempel på, möjligheter till stordrifts-, skal- och nätverksfördelar under förutsättning att bolaget på ett övertygande sätt kan hantera villkoren i statsstödsregelverket eftersom bolaget kommer ha en blandad finansiering från både egna intäkter och statligt driftstöd enligt mina intentioner.

Modell B har som främsta förtjänst att det ger möjligheter att fokusera på de lönsamma flygplatsernas konkurrenskraft och möjligheten att attrahera kapital till Arlanda och Landvetter ökar. Ur ett statsstödsperspektiv är transparensen hög och att lägga olönsamma flygplatser i ett separat bolag visar på motivet att ett statligt flygplatsutbud av olönsamma flygplatser ska fokusera på att hantera samhällsbehov framför ren affärsmässighet.

Med modell B eller C, tillsammans med andra förslag, bedömer jag att en plattform läggs för att kunna säkerställa att det finns ett nätverk av flygplatser som kan utgöra grunden i ett effektivt och långsiktigt hållbart flygtransportsystem och att det statliga flygplatsutbudet kan säkerställa en grundläggande interregional och internationell tillgänglighet i hela landet utifrån ett transport- och försvarspolitiskt perspektiv. Jag anser även att totalförsvarets behov är omhändertaget på ett bra sätt i dessa alternativ.

Förmågan för flygplatssystemet att möta andra politiska mål, till exempel klimat- och miljömål, ökar med mitt förslag. Genom detta förslag till organisering kommer den ekonomiska kraften med ett utökat statligt bolag att på ett bättre sätt möjliggöra framtidsinvesteringar för att möta de utmaningar som luftfarten och flygplatssystemet har. Likaså skapas med mina förslag en ökad ekonomisk hållbarhet för flygplatssystemet och de ekonomiska utmaningar som finns kan hanteras på ett mer kontrollerat sätt.

Med en ökad statlig familj av flygplatser ökar också möjligheten till samverkan dem emellan. Däri ligger skalfördelar av olika slag. Jag ser även möjligheter till ett mer utökat samarbete generellt mellan flygplatser, även om det kräver mer ingående analyser för att vara helt trygg i att olika åtgärder är tillåtna.

När det gäller finansiering av flygplatssystemet så ser jag flera möjligheter. Antingen läggs ett ökat finansieringskrav på skattebetalarna, genom ökade anslag för statligt stöd m.m., eller så drar man nytta av de nätverkseffekter som finns i flygplatssystemet där Swedavia eller annat statligt bolag ges möjlighet att dela ut mer

kapital genom utdelningar till ägaren. Detta kan bidra i finansieringen av de kostnader som i övrigt följer av mina förslag.

9.3 Vilka flygplatser bör staten ha ett ansvar för

Min bedömning

Jag bedömer att staten behöver ha en ökad rådighet över flygplatssystemet, bland annat utifrån ett tillgänglighets- och totalförsvarsperspektiv. Ägande är ett av flera styrmedel som staten bör använda sig av. Jag ser behov av att staten tar över flera icke-statliga flygplatser och därigenom får en ökad rådighet.

Det är viktigt för flygplatsernas fortsatta utveckling med en stark lokal förankring i bygden och i flygplatsernas upptagningsområden. En plattform eller forum som möjliggör detta är av betydelse. Dialog och samarbete bör kretsa kring bland annat flygplatsens utveckling och hur flygplatsen kan bidra i regional utveckling och tillväxt.

Mitt förslag

Jag föreslår att staten tar över nio icke-statliga flygplatser, och därmed går från att äga, förvalta och driva tio flygplatser till 19 flygplatser. Jag föreslår att staten initierar en förhandling med berörda flygplatsägare om övertagande av dessa flygplatser och köper dessa.

Jag föreslår att de civila statliga flygplatserna organiseras i ett statligt bolag. Antingen som a) ett holdingbolag med två dotterbolag, ett med de fem lönsamma flygplatserna och ett med de 14 olönsamma flygplatserna eller b) ett bolag med 19 flygplatser (motsvarande dagens organisationslösning).

Utöver dagens flygplatser som ingår i Swedavia föreslår jag att staten erbjuder ett övertagande av följande flygplatser; Arvidsjaur, Gällivare, Halmstad, Jönköping, Kalmar, Skellefteå, Stockholm Skavsta, Sundsvall och Örebro.

Det bör säkerställas att det finns lokala flygplatsråd vid samtliga statliga flygplatser, inklusive de som staten tar över.

9.3.1 Mina motiv till ökad statlig rådighet

Jag har i tidigare avsnitt redogjort för mina bevekelsegrunder för varför jag ser behov av en ökad statlig rådighet och kontroll av flygplatssystemet.

Mitt förslag till utpekande av ett nationellt flygplatsutbud, som omfattar flygplatser med en eller flera instrumentbanor, motsvarar i dag ett fyrtiotal flygplatser som kan användas för både civilt och militärt bruk (dual use). Detta antal flygplatser kan komma att förändras över tid. Inom ramen för det nationella flygplatsutbudet anser jag att det ska finnas ett statligt flygplatsutbud. Det statliga utbudet bör utökas från dagens tio flygplatser.

I min analys har jag valt att använda flera olika perspektiv för att komma fram till mitt förslag. Jag har i resonemanget bland annat valt att använda uppgifter och kriterier kopplade till flygplatsernas infrastruktur, upptagningsområde, befolkning och arbetstillfällen, passagerar- och godsnivåer, geografiska avstånd, tillgänglighet, alternativa transportmedel, närhet till sjukhus, baseringar för samhällsviktig verksamhet, totalförsvar, samhällsviktiga flyglinjer och flyglinjer med allmän trafikplikt m.m.

Jag föreslår att 19 flygplatser ska utgöra det statliga flygplatsutbudet. En av dessa flygplatser är Bromma flygplats som jag föreslår ska ingå i det statliga flygplatsutbudet tills vidare då det inte är rätt tidpunkt att ta ett definitivt besked. Jag föreslår att det upprättas en ”kontrollstation” 2033 för att utvärdera flygplatsens marknadssituation, trafikutveckling och samhällsnytta. Av de övriga 20 trafikflygplatserna anser jag att 18 flygplatser har en nationell betydelse för att upprätthålla en grundläggande tillgänglighet för hela Sverige, både för tillgängligheten för medborgare och näringsliv som för tillgängligheten utifrån totalförsvarets behov.

Jag föreslår att nätet av beredskapsflygplatser ska vara oförändrat i detta skede, vilka för närvarande uppgår till 27 flygplatser.

Jag föreslår att det statliga flygplatssystemet organiseras antingen i modell B eller modell C.

Modell B ”Holding”

I modell B föreslås följande flygplatser ingå inom nedanstående struktur i holdingbolaget Swedavia AB.

Swedavia National AB består av fem flygplatser. Swedavia National AB äger och driver fem av dessa. När det gäller Luleå Kallax (F 21) har Swedavia endast ansvar för den civila delen av flygplatsen. Swedavia National AB har en totalförsvarsuppgift, bland annat med avtal med Försvarsmakten och beredskapsavtal. LFV driver flygtrafiktjänsten vid dessa flygplatser.

Swedavia Regional AB är ett statligt bolag som äger och driver 12 flygplatser. Därtill bedriver man den civila verksamheten vid Ronneby F 17 och Visby (F 17 G). Swedavia Regional AB har en totalförsvarsuppgift, bland annat med avtal med Försvarsmakten och beredskapsavtal. LFV driver flygtrafiktjänsten. Flygplatsernas förväntade underskott (hos de olönsamma 14 flygplatserna) finansieras genom statligt bidrag.

För de strategiska icke-statliga flygplatserna (18 flygplatser) finns statlig rådighet utan huvudmannaskap, med civilt beredskapsavtal och vid behov avtal med Försvarsmakten och med upp till 75 procent statligt driftstöd av det verkliga underskottet.

Tabell 9.6 Organisering av de svenska trafikflygplatserna med Modell B ”Holding”

Swedavia National AB	Swedavia Regional AB	Strategiska icke-statliga flygplatser
Arlanda	Arvidsjaur	Borlänge
Landvetter	Gällivare	Hagfors
Luleå (F 21)	Halmstad	Hemavan
Malmö	Jönköping	Karlstad
Umeå	Kalmar	Kramfors
	Kiruna	Kristianstad
	Ronneby (F 17)	Linköping
	Skellefteå	Lycksele
	Bromma	Mora
	Skavsta	Pajala
	Sundsvall	Sveg
	Visby (F 17 G)	Trollhättan
	Örebro	Torsby
	Östersund	Vilhelmina
		Västerås
		Växjö
		Ängelholm
		Örnsköldsvik

Källa: Egen bearbetning.

Jag föreslår att Bromma flygplats tillsvidare ska ingå i Swedavia Regional AB. Det är inte läge, enligt min bedömning, att i nuvarande situation avgöra framtiden för Bromma flygplats. Jag föreslår därför att en ”kontrollstation 2033” upprättas för att utvärdera flygplatsens trafikutveckling, marknadssituation och samhällsnytta. Det ger tillräckligt tidsutrymme för att hantera ställningstagandet inom ramen för återstående tid för arrendeavtalet.

Modell C ”Samlat”

Av de fyrtiotalet flygplatser som förväntas ingå i det nationella flygplatsutbudet, föreslås i modell C nedanstående 19 flygplatser ingå inom Swedavia AB och tillika det statliga flygplatsutbudet. Swedavia utökas från dagens tio flygplatser till 19 totalt.

För de strategiska icke-statliga flygplatserna (18 flygplatser) finns statlig rådighet utan huvudmannaskap, med civilt beredskapsavtal

och avtal med Försvarsmakten samt upp till 75 procent statligt driftstöd av det verkliga underskottet.

Tabell 9.7 Organisering av de svenska trafikflygplatserna med Modell C ”Samlat”

Swedavia AB		Strategiska icke statliga flygplatser	
Arvidsjaur	Skellefteå	Borlänge	Sveg
Gällivare	Arlanda	Hagfors	Trollhättan
Landvetter	Bromma	Hemavan	Torsby
Halmstad	Skavsta	Karlstad	Vilhelmina
Jönköping	Sundsvall	Kramfors	Västerås
Kalmar	Umeå	Kristianstad	Växjö
Kiruna	Visby (F 17 G)	Linköping	Ängelholm
Luleå (F 21)	Örebro	Lycksele	Örnsköldsvik
Malmö	Östersund	Mora	
Ronneby (F 17)		Pajala	

Källa: Egen bearbetning.

Jag föreslår att Bromma flygplats tillsvidare ska ingå i Swedavia AB. Det är inte läge, enligt min bedömning, att i nuvarande situation avgöra framtiden för Bromma flygplats. Jag föreslår därför att en ”kontrollstation 2033” upprättas för att utvärdera flygplatsens trafikutveckling, marknadssituation och samhällsnytta. Det ger tillräckligt tidsutrymme för att hantera ställningstagandet inom ramen för återstående tid för arrendeavtalet.

Flygplatser utan statlig rådighet

I både modell B och modell C bedömer jag att två flygplatser står utanför behovet av statlig rådighet, men det kan få avgöras av Försvarsmakten eller andra myndigheter utifrån en motiverad behovsbild. De flygplatser där det enligt min bedömning inte finns behov av statlig rådighet är Norrköping och Sälen.

9.3.2 Behov av lokal förankring

Det är enligt min uppfattning mycket viktigt för flygplatsernas fortsatta utveckling med en stark lokal förankring i bygden och i flygplatsernas upptagningsområden. Det lägger en grund för delaktighet, engagemang och främjar god kontakt mellan berörda. Jag värdesätter därför att det finns eller skapas forum som kan lägga grunden för en god dialog och samarbete mellan representanter för flygplatsen respektive samhället i övrigt kring flygplatsens utveckling, hur flygplatsen kan bidra i regional utveckling och tillväxt samt vad flygplatsen kan ge för möjligheter för medborgare och näringsliv i berörda kommuner, regioner, näringsliv och andra organisationer.

Jag bedömer att det vid de statliga flygplatserna, inklusive de flygplatser som staten tar över, bör ges möjlighet för sådana plattformar om de inte redan finns. Det bör säkerställas att det finns lokala flygplatsråd vid samtliga statliga flygplatser, som bidrar till dialog om flygplatsens fortsatta utveckling och hur flygplatsen kan bidra i regional utveckling och tillväxt.

9.4 Alternativ till ovanstående resonemang – helstatligt flygplatsägande

Som redovisats ovan finns det tungt vägande skäl till att förstärka det statliga flygplatsutbudet. Den statliga rådigheten över de övriga flygplatserna kan hanteras inom ramen för avtal eller uppföljning av det statliga driftstödet som jag föreslår ska utgå med upp till 75 procent av det verkliga underskottet för de strategiska icke-statliga flygplatserna.

Jag är medveten om att det finns både god operativ flygplatskompetens och lokalt engagemang för utvecklingen av respektive flygplats. Det är två centrala skäl att bibehålla det lokala och regionala ägandet av flygplatserna. Samtidigt går det inte att förringa de fördelar som ett helstatligt flygplatsägande skulle innebära, med ökade möjligheter till full statlig rådighet och möjligheten till skal- och stordriftsfördelar av flygplatsdriften.

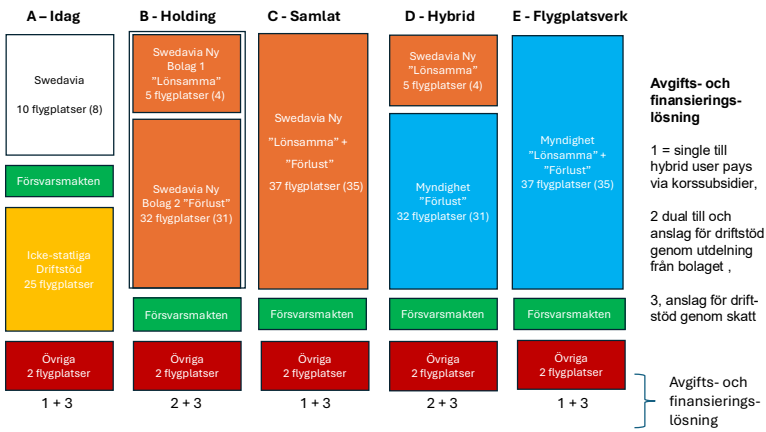
Av den anledningen väljer jag ändå att redovisa de olika modellerna A–E utifrån resonemanget att staten äger och driver samtliga trafikflygplatser där staten vill se statlig rådighet.

Modell A innebär dagens situation, modell B ett delat Swedavia med en lönsam och en olönsam del, modell C med ett sammanhållet Swedavia, modell D med en lönsam bolagsdel i Swedavia och en olönsam flygplatsdel i en myndighet, samt modell E som innebär ett sammanhållet flygplatsägande under en myndighet.

Modell C har i det här alternativet likheter med den norska modellen av ett sammanhållet norskt flygplatsbolag med över 40 flygplatser över hela Norge (Avinor). Modell E skulle innebära en utveckling av den organisationslösning som fanns före etableringen av Swedavia, då Luftfartsverket bland annat ägde och drev 19 flygplatser, men med detta alternativ skulle 37 flygplatser ingå i det statliga affärsverket.

Modellredovisningen nedan ska bara ses som ett alternativ till mina rekommenderade huvudförslag med Swedavia som äger och driver 19 statliga flygplatser antingen som ett samlat bolag eller som två bolag uppdelade i en lönsam och en olönsam del, samt med 18 strategiska icke-statliga flygplatser som erhåller statligt driftstöd.

Figur 9.2 Alternativa modeller med ett statligt ägande av 37 flygplatser



Källa: Egen bearbetning.

9.5 Kostnadskonsekvenser för staten

Min uppskattning avseende statens årliga kostnad för den statliga rådigheten över det svenska flygplatssystemet baseras på underlag från Swedavia och de icke-statliga flygplatserna genom Svenska Regionala Flygplatser, SRF. Beräkningen baseras på uppräknade kostnader för 2030.

Modell B respektive modell C, inkluderar ett statligt driftstöd på 100 procent av det verkliga underskottet för statliga flygplatser och upp till 75 procent av det verkliga underskottet till strategiska icke-statliga flygplatser. Totalt uppskattas det årliga statliga driftstödet att uppgå till omkring 1 050 miljoner kronor (2030), vilket kan jämföras med det samlade driftstödet på 528 miljoner kronor 2026.

I alternativet ett helstatligt flygplatsägande med Swedavia (37 flygplatser) som huvudman för det statliga flygplatsutbudet är min bedömning att det årliga statliga driftstödet för modell B respektive modell C totalt uppgår till omkring 1 400 miljoner kronor (2030).

9.6 Finansieringsprinciper

Min bedömning

Jag anser att det kan vara motiverat att en del av den avkastning som staten erhåller från flygsektorn återförs till de delar i systemet som inte kan bära sina kostnader på kommersiell grund.

Jag bedömer att det därför kan finnas skäl att utveckla beräkningen av flygplatsavgifter och där avgiftssättningen i delar kan luta sig mer mot avgiftsprincipen dual till.

Jag bedömer dock att frågan är av sådan strategisk art, där bolagets ledning och ägare behöver vara de som avgör vilket vägval som kan vara lämpligt för bolaget.

9.6.1 Kombinerad finansiering av driftstöd till olönsamma men samhällsviktiga flygplatser

Utdelningen från Swedavia till ägaren staten bör delvis återföras i form av driftstöd till olönsamma flygplatser. Det genererar ekonomiska värden som sektorn kan använda till åtgärder som stärker flygplatssystemets långsiktiga utveckling, konkurrenskraft och bidrag till samhällsnytta.

Statens ägande i bolag inom en viss näringssektor genererar inte bara ekonomisk avkastning till staten, utan är också beroende av att sektorn som helhet fungerar och utvecklas. Det finns därför goda skäl att överväga en modell där en del av den utdelning som staten erhåller från ett statligt bolag återförs till samma näringssektor. Ett statligt driftstöd till Swedavias olönsamma flygplatser för både modell B och modell C samt till de strategiska icke-statliga flygplatserna är en central del av mitt förslag till ett sammanhållet flygplatssystem som staten önskar rådighet över, som ägare eller som medfinansiär.

I detta perspektiv framstår det som naturligt att finansieringen sker genom en kombination av statliga skatteintäkter och återförd utdelning från Swedavia. Avkastningen från de lönsamma delarna av systemet bidrar därmed till att säkra funktionaliteten i de flygplatser som är samhällsviktiga men företagsekonomiskt svaga.

Mitt förslag till en kombinerad finansieringsmodell innebär att finansieringsansvaret fortsatt vilar på staten, men att delar av kostnaden kan bäras av den avkastning som genereras inom samma näringsgren. Därmed skapas en balans mellan generella skattefinansierade anslag och sektorsrelaterad återföring av statliga intäkter.

Genom att låta en del av utdelningen från Swedavias, vilket gäller i båda föreslagna alternativmodeller, bidra till finansieringen av det samlade underskottet för de flygplatser som staten vill ha rådighet över – skapas ett direkt och transparent samband mellan de ekonomiska värden som uppstår inom luftfartssektorn och de samhällsviktiga funktioner som sektorn är beroende av. Det vill säga, en sådan ordning skulle stärka förutsägbarheten i finansieringen av det statliga flygplatsutbudet samtidigt som den synliggör att rådigheten över de svenska flygplatserna inkluderar hantering av viktiga funktioner för tillgänglighet, näringslivets konkurrenskraft, sjuktransporter, krisberedskap och totalförsvar.

Mot denna bakgrund menar jag att det är motiverat att en del av den avkastning som staten erhåller från flygsektorn återförs till de delar av systemet som inte kan bära sina kostnader på kommersiella grunder, men som har ett betydande samhällsvärde. Det förutsätter självfallet att finansieringen fullt ut tillämpar EU:s statsstödsregler. Beskrivning och förslag till hantering av denna tillämpning redogörs det för i tidigare avsnitt 7-8.

Modellen innebär inte per se att delar av utdelningen formellt behöver öronmärkas genom en direkt överföring, utan att regeringen inom ramen för den ordinarie budgetprocessen låter statens avkastning från sektorn utgöra en naturlig utgångspunkt för finansieringen av riktade insatser inom samma område. Det vill säga, en indirekt återföring där utdelningen går till statskassan, men staten använder medlen för investeringar eller stöd inom samma sektor och inom ramen för regeringens budgetprocess. Detta ligger i linje med principen att värden som genereras i en sektor också kan användas för att stärka dess framtida förutsättningar.

En sådan ordning skulle skapa en tydlig koppling mellan statens avkastning från sitt ägande och de investeringar som krävs för att säkerställa sektorns långsiktiga utveckling, konkurrenskraft och samhällsviktiga funktioner. Min bedömning är att det därmed även skapas en bra grund till en långsiktig och förutsägbar finansiering av funktioner som annars riskerar att vara beroende av tillfälliga eller kortsiktiga budgetprioriteringar. Genom att ”återinvestera” delar av intäkter från bolagets utdelning till olönsamma men samhällsviktiga flygplatser, både inom Swedavia och icke-statliga flygplatser, kan staten bidra till att stärka den infrastruktur och beredskap, affärslogik och samhällsuppdrag, som ytterst utgör grunden för Swedavias egen verksamhet och värdeskapande.

Det här är inget nytänk i den meningen att det redan används av staten. Det finns etablerade exempel som visar på att staten indirekt använder avkastningen från statliga bolag som Vattenfall och LKAB för att stärka den egna sektorns system. På motsvarande sätt bör finansieringen av driftstödet till icke-statliga flygplatser ses som en kombination av allmänna budgetmedel och återförd avkastning från statens ägande i Swedavia.

Sammanfattningsvis kommer min föreslagna modell stärka det statliga flygplatssystemets långsiktiga hållbarhet och skapa ett tyd-

ligare samband mellan Swedavias avkastning till ägaren staten och statens finansiering av samhällsviktig flygplatsinfrastruktur.

9.6.2 Dual till och single till

Som jag beskrivit ovan baseras flygplatsernas avgiftssättning för flygbolagen antingen som en så kallad single till, dual till eller som en kombination av dessa.

I single till räknas alla flygplatsens intäkter, dvs. de flygrelaterade intäkterna (start- och landningsavgifter, passageraravgifter m.m.) och de kommersiella intäkterna (butiker, restauranger, andra fastigheter, parkering, hyrbilar, reklam m.m.) in i kalkylen för att bestämma de flygrelaterade avgifterna.

I dual till separeras de flygrelaterade avgifter från de kommersiella intäkterna där endast flygrelaterade intäkter är bas för att bestämma de flygrelaterade avgifterna.

I normalfallet väljer flygplatser en hybrid som lösning, exempelvis har Swedavia en så kallad ”single till hybrid” där delar av de kommersiella intäkterna (ej Real Estate) är med och subventionerar de flygrelaterade avgifterna.

Tabell 9.8 Skillnader mellan single och dual till

Modell	Relativ fördel	Relativ nackdel
Single till	Lägre avgifter för flygbolag och resenärer	Lägre drivkraft att utveckla kommersiella intäkter (överskotten ges tillbaka till flygbolagen)
Dual till	Tydligare affärsmässig styrning av varje verksamhetsdel (flygplats- kontra kommersiell verksamhet)	Ofta högre flygplatsavgifter

Källa: Egen bearbetning.

Oberoende av modellval ser jag framför mig en hybridlösning, men det väsentliga är tonvikten mot single till eller dual till. I modell B ”Holding” delas Swedavia upp i ett lönsamt flygplatsbolag med tonvikt mot dual till och ett olönsamt flygplatsbolag med tonvikt mot single till. I Modell C ”Samlad” bedömer jag att single till (hybrid) är det sannolika valet. Även för Modell B ”Holding” är det möjligt att luta sig mer mot single till hybrid, det skulle dock innebära att

det kommer att krävas en ökad skattefinansiering, i och med att utdelningen till ägaren sannolikt blir lägre.

Jag anser att detta är en mycket strategisk vägvalsfråga. Jag bedömer att det i slutändan måste vara bolagets ledning och dess ägare som slutligen avgör detta.

9.7 Övertagande av flygplatser

Min bedömning

Det är av stor betydelse att staten tar höjd för det som behöver göras under en förvärvs- och övertagandeprocess. Det finns ett antal moment som behöver planeras i god tid och genomföras på ett strukturellt och ordnat sätt. Det kräver respekt för uppgiften och att tillräckliga resurser finns tillgängliga för genomförandet. Det är enligt mening viktigt att bland annat säkerställa en så sömlös övergång som möjligt och där verksamheten kan fortgå utan problem, samtidigt som staten har en tydlig bild av vad man vill uppnå med övertagandet.

Antalet statliga flygplatser ska enligt mitt förslag öka från tio till 19 flygplatser. Det kräver ett statligt förvärv av nio kommunalt ägda och en privatägd flygplats. Jag har inte gjort någon värdering eller beräknat någon förvärvskostnad för vare sig staten eller Swedavia AB.

En övertagandeprocess innehåller flera mått och steg kring hur ett övertagande ska genomföras, vilka mål som ska uppnås och slutligen värdet som staten ska använda vid ett bud och förhandling med den nuvarande ägaren av flygplatsen. Jag har bett KPMG att bistå mig med ett principiellt instrument som stöd för att staten ska kunna gå metodiskt till väga för att landa i ett uppköp.

I den ekonomiska bedömningen för övertagande ingår att analysera ett antal grundläggande faktorer såsom exempelvis historisk och aktuell trafikutveckling vad gäller passagerare och frakt, kommersiell verksamhet och framtida investeringskostnader. Med utgångspunkt i målet och syftet med övertagandet identifieras synergivinster och effektiviseringar. På makronivå identifieras effekter på tillgänglighet för medborgare och näringsliv samt påverkan på totalförsvaret.

En genomförandeplan tas fram för integration av verksamheten in i den statliga organisationen. Integrationen får ta sin tid, men handlar endast om månader och kan indelas i ett antal faser, som inleds med den strategiska analysen och due diligence som jag redogör för nedan. Därefter sker tillträdesplaneringens olika faser följd av övertagandet och inlämning i verksamheten. Nedan följer en illustrativ bild av detta.

Figur 9.3 Integrationsprocessen i fyra faser



Källa: KPMG AB.

Den strategiska analysen bör inkludera en rad olika perspektiv. I fasen due diligence, som syftar till att identifiera och bedöma finansiella risker, sker en bred och djup genomlysning inom flera områden såsom det finansiella och skattemässiga, organisatoriska och processmässiga, tekniska- och operationella, juridiska, kommersiella och hållbarhetsmässiga perspektivet. Bland annat analyseras exempelvis en flygplats historiska utveckling, nuvarande läge och framtida risker och möjligheter. Analysen bör inkludera områden som bidrar till att minska värderingsrisken och därmed stärka beslutsunderlaget vid ett uppköpsbud. I samband med analysen studeras faktorer som exempelvis lönsamhet, kassaflöde och intjäningsförmåga för att fastställa budet och framtida köpeskilling

och för att få en god insikt kring behovet av integrationsarbetet och framtida investeringar.

Figur 9.4 Due diligence-processens faser

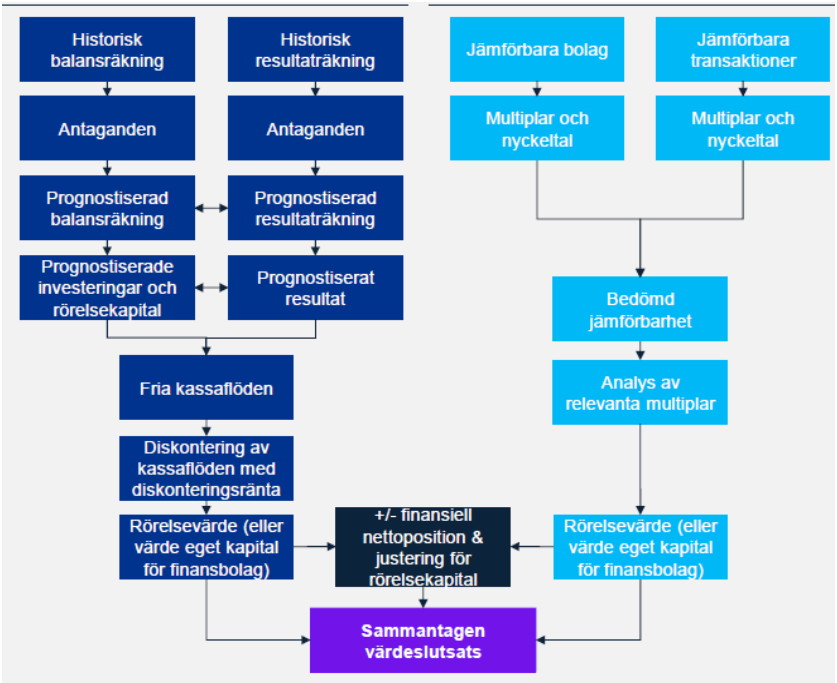


Källa: KPMG AB.

Mer konkret innebär due diligence analysen en helhetstäckande värdering såsom omsättning, rörelsemarginal, rörelsekapital, samt investeringar och avskrivningar i relation till historisk utveckling, fastighetsvärderingar och flygplatsens marknadssituation i jämförelse med motsvarande mått hos andra flygplatser inom dagens Swedavia AB eller andra flygplatser(relativvärdering). Figuren nedan exemplifierar en tänkbar kassaflödesanalys respektive relativvärdering.

Figur 9.5 Process för kassaflödesvärdering respektive relativvärdering

Kassaflödesvärderingen är flödet till vänster i figuren och relativvärderingen är flödet till höger i figuren



Källa: KPMG.

I detta sammanhang är den tekniska och operativa värderingen väsentlig. Den kan inkludera analys av flygplatsens infrastruktur som exempelvis landningsbana, uppställningsytor och fastigheter för att få en tydlig bild av kapacitetsförutsättningar och andra operativa begränsningar, såsom miljötillstånd. Vidare undersöks flygplatsens driftorganisation inklusive bemanning och övriga tillståndsförutsättningar. Framtida risker som påverkar värderingen, både tekniska och operativa, värderas med eventuell påverkan på framtida driftförutsättningar och som bland annat inkluderar underhållsbehov och investeringsplaner. Det är enligt min bedömning viktigt att planera för och genomföra förvärvs- och övertagandeprocessen på ett strukturellt sätt och med rätt resurser. Det är viktigt att skapa en tydlig bild av framgångsfaktorer och hantering av vanliga risker.

Viktiga framgångsfaktorer i några olika skeden som kan vara viktiga att beakta är:

- Due diligence: Samsyn i prioriterade fokusområden, tydlig tidsplan och projektstyrning, god tillgång till relevant information, tillgång till målbolagets ledning och nyckelpersoner och ett team med relevant erfarenhet.
- Värderings- och förvärvsprocess: En tydligt formulerad investeringshypotes (vad ska värderas och varför), tillgång till finansiell information från målbolaget, en realistisk finansiell prognos, en grundlig och fokuserad finansiell due diligence och ett team med relevant erfarenhet.
- Integration: Tydlig målbild (syfte, prioriteringar och önskat slutläge) och integrationsprinciper (vägledning vid vägval och konflikter), tidig integrationsplanering, aktiv styrning och ledarskap, fokus på verksamhetskontinuitet och skapa förståelse, engagemang och förankring hos medarbetarna.

Det är av stor betydelse att staten tar höjd för det som behöver göras under en förvärvs- och övertagandeprocess. Det finns ett antal moment som behöver planeras i god tid och genomföras på ett strukturellt och ordnat sätt. Det kräver respekt för uppgiften och att tillräckliga resurser finns tillgängliga för genomförandet. Det är enligt mening viktigt att bland annat säkerställa en så sömlös övergång som möjligt och där verksamheten kan fortgå utan problem, samtidigt som staten har en tydlig bild av vad man vill uppnå med övertagandet.

9.8 Samlad bild av mitt förslag till organisatorisk lösning

I tabellen nedan redovisar jag en översiktlig bild av vad mina förslag innebär för enskilda flygplatser.

- Ett fyrtiotal flygplatser kommer att ingå i det nationella flygplatsutbudet och därmed omfattas av anmälningsplikt.
- Det statliga flygplatsutbudet föreslås bestå av 19 flygplatser. Vid ett organisationsupplägg baserat på statligt bolag med holding-

struktur motsvarar det fem lönsamma flygplatser i ett bolag (Not 1 i figuren) och 14 olönsamma flygplatser i ett annat bolag (Not 2). De olönsamma flygplatserna ska ges driftstöd motsvarande 100 procent av driftsunderskottet.

- De strategiska regionala flygplatserna föreslås uppgå till 18 flygplatser. Dessa flygplatser ska ges ett driftstöd motsvarande 75 procent av driftsunderskottet.
- Jag bedömer att det finns två flygplatser, av dagens 39 trafikflygplatser, där staten inte har behov av rådighet. Det gäller Norrköpings och Sälens flygplatser.
- De flygplatser som pekats ut som beredskapsflygplatser sedan tidigare bör vara det även framgent. Det innebär att beredskapsavtal bör tecknas med dessa även fortsatt. Beredskapsavtalen bör dock utvecklas. Avtal bör tecknas med större framförhållning och gälla för 3–5 år. Avtalet bör i ökad utsträckning möta totalförsvarets behov i de olika skedena.
- Jag föreslår att nuvarande 12 flyglinjer med allmän trafikplikt kvarstår (Not 3). Jag föreslår dessutom att regeringen bör peka ut ytterligare 7 flyglinjer med allmän trafikplikt och teckna trafikavtal efter genomfört anbudsförfarande om en eller flera flyglinjer ej skulle kunna hantera den allmänna trafikpliktens villkor på kommersiell grund (Not 4).

Tabell 9.9 Översiktlig bild av förslagens betydelse för enskilda flygplatser

Flygplats	Nationellt flygplats-utbud	Statligt flygplats-utbud	Strategiska regionala flygplatser	Ej behov statlig rådighet	Överens-kommelse beredskap	Allmän trafik-plikt
Arvidsjaur	Ja	Ja 2	–	–	–	Ja 3
Borlänge	Ja	–	Ja	–	Ja	–
Gällivare	Ja	Ja 2	–	–	Ja	Ja 3
Landvetter	Ja	Ja 1	–	–	Ja	–
Hagfors	Ja	–	Ja	–	–	Ja 3
Halmstad	Ja	Ja 2	–	–	Ja	–
Hemavan	Ja	–	Ja	–	–	Ja 3
Jönköping	Ja	Ja 2	–	–	Ja	–
Kalmar	Ja	Ja 2	–	–	Ja	Ja 4
Karlstad	Ja	–	Ja	–	Ja	–
Kiruna	Ja	Ja 2	–	–	Ja	Ja 4
Kramfors	Ja	–	Ja	–	–	Ja 3
Kristianstad	Ja	–	Ja	–	Ja	–
Linköping Saab	Ja	–	Ja	–	Ja	–
Luleå	Ja	Ja 1 (FM)	–	–	Ja	Ja 3/4
Lycksele	Ja	–	Ja	–	Ja	Ja 4
Malmö	Ja	Ja 1	–	–	Ja	–
Mora	Ja	–	Ja	–	Ja	Ja 4
Norrköping	Ja	–	–	Ja	–	–
Pajala	Ja	–	Ja	–	–	Ja 3
Ronneby	Ja	Ja 2 (FM)	–	–	Ja	–
Skellefteå	Ja	Ja 2	–	–	Ja	Ja 4
Arlanda	Ja	Ja 1	–	–	Ja	–
Bromma	Ja	Ja 2	–	–	–	–
Skavsta	Ja	Ja 2	–	–	Ja	–
Västerås	Ja	–	Ja	–	Ja	–
Sundsvall	Ja	Ja 2	–	–	Ja	–
Sveg	Ja	–	Ja	–	–	Ja 3
Sälen	Ja	–	–	Ja	–	–
Torsby	Ja	–	Ja	–	–	Ja 3
Trollhättan	Ja	–	Ja	–	Ja	–
Umeå	Ja	Ja 1	–	–	Ja	Ja 3/4
Vilhelmina	Ja	–	Ja	–	–	Ja 3
Visby	Ja	Ja 2 (FM)	–	–	Ja	Ja 4
Växjö	Ja	–	Ja	–	Ja	–
Östersund	Ja	Ja 2	–	–	Ja	Ja 3/4
Ängelholm	Ja	–	Ja	–	–	–

Flygplats	Nationellt flygplats-utbud	Statligt flygplats-utbud	Strategiska regionala flygplatser	Ej behov statlig rådighet	Överens-kommelse beredskap	Allmän trafik-plikt
Örebro	Ja	Ja 2	–	–	Ja	–
Örnsköldsvik	Ja	–	Ja	–	Ja	–
Antal	**39**	**19**	**18**	**2**	**27**	**12+7**

Källa: Egen bearbetning. Not. Statligt flygplatsutbud: 1=lönsamma, 2=olönsamma, (FM)=Fortifikationsverket och Försvarsmakten äger och förvaltar. Allmän trafikplikt: 3 Befintliga flyglinjer med allmän trafikplikt, 4 Flyglinjer med allmän trafikplikt till Stockholm.

9.9 Ekonomiska konsekvenser av förslagen i detta kapitel

Tabell 9.10 Bedömning av förslagens kostnadskonsekvenser

Avser förslag i detta kapitel

Avsnitt	Förslag	Kostnads-uppskattning
9.3	Övertagande av 9 icke-statliga flygplatser, inkl. initiering av förhandlingsprocess och köp av flygplats.	Ingen uppgift*
	Organisering av statliga flygplatser, inkl. de icke-statliga flygplatser som tas över av staten, i ett statligt bolag.	Ingen uppgift*
	Lokala flygplatsråd vid statliga flygplatser	5 Mkr

Källa: Egen bearbetning. Not. * innebär att åtgärden i huvudsak är av engångskaraktär.

Jag väljer att kommentera ovanstående tabell i några avseenden. Där jag markerat med * bedömer jag att kostnaderna i huvudsak är att se som engångskostnader. Kostnaderna som redovisas ovan är av olika karaktär, det handlar om såväl förvaltnings- som utvecklingskostnader. Kostnaderna ska inte ses som en exakt kostnadsuppskattning, utan bör ses som en indikation på en kostnadsnivå.

Förslagen avseende övertagande av 9 icke-statliga flygplatser (9.3) och organisering av statliga flygplatser i ett statligt bolag (9.3) kommer även de kräva sin statliga finansiering. För vissa övertagandeprocesser kommer statsstödsregelverket att vara väsentligt att förhålla sig till, exempelvis vid överenskommelser med privata aktörer och kommunala bolag. När det rör sig om överenskommelser mellan staten och kommuner är förhållandet ett annat. Oberoende detta, så bör en marknadsmässig värdering av de berörda flygplatserna inklusive hänsyn till framtida saneringskostnader m.m. genomföras. Det

är något som behöver göras i varje enskilt fall och kostnaderna bedöms kunna variera. Vidare så handlar det om en förhandling mellan olika parter, vilket också är ett skäl för mig att inte kommentera detta mer ingående. Även när det gäller omorganisering av det statliga bolaget, inklusive hur man väljer att organisera de övertagna flygplatserna, kommer även detta innebära ökade kostnader. Jag väljer även här att inte kommentera det mer ingående.

Jag har inte gjort några direkta samhällsekonomiska bedömningar av dessa förslag. Sammantaget bedömer jag dock att dessa åtgärdsförslag är av betydelse för såväl en ökad tillgänglighet som ökade hänsyn till att förbättra vårt totalförsvar och att de bidrar till stor samhällsnytta.

10 Bromma flygplats funktion

10.1 Historisk betraktelse över Bromma flygplats

Bromma flygplats invigdes av Gustav V år 1936. Tio år senare, 1946, bildas SAS och 1957 bildas Linjeflyg. SAS utrikes flyttar till Arlanda flygplats 1962 och år 1983 flyttar även Linjeflyg från Bromma till Arlanda flygplats. Mellan åren 1983–1992 trafikeras flygplatsen inte längre av reguljära flygningar, utan användes av allmänflyget och affärsflyget. År 1992 avregleras den svenska flygtrafiken och som en följd av detta återvänder inrikes trafikflyg till Bromma flygplats. Luftfartsverkets flygplatser öppnas 1993 för konkurrens. Vid årsskiftet 2024–2025 inleder SAS och BRA Flyg ett samarbete efter en tid av olika rekonstruktioner. I och med detta omlokaliseras inrikesflyget till Arlanda flygplats.

Markupplåtelseavtalet mellan staten och Stockholms stad förlängs 1994 till och med år 2011. Ett tidsbegränsat tilläggsavtal till markupplåtelseavtalet förhandlas fram 1996 och 2002 omförhandlas tilläggsavtalet till markupplåtelseavtalet. LFV och Stockholm stad blir överens 2007 om ett nytt avtal kring marken för flygplatsen som gäller till år 2038.

10.2 Arrendeavtal rörande Bromma flygplats

Min bedömning

Det nuvarande avtalet mellan Stockholms kommun och Swedavia AB (tidigare Luftfartsverket) gäller fram till och med 2038-12-31. Uppsägning ska ske skriftligen 36 månader före avtalstidens utgång. Enligt avtalet har Swedavia AB rätt till förtida uppsägning av avtalet om Swedavia beslutar att lägga ned flygplatsen.

10.2.1 Tidigare avtal

1946 års avtal

År 1946 träffade kronan och Stockholm stad ett avtal angående upplåtelse av Bromma flygplats till Kronan och av Ladugårdsgärde till staden. Avtalet reglerade kronans nyttjanderätt till Bromma flygplats respektive stadens nyttjanderätt till Ladugårdsgärde, överenskommelse rörande utbyggnad av Bromma flygplats samt särskilda bestämmelser avseende skatter och avgifter och vissa tidigare överenskommelser.

Staden upplät nyttjanderätt till kronan enligt nedanstående karta med korsprickad linje för det avgränsade området, Bromma flygplats, att användas såsom av kronan förvaltad flygplats till allmänt bruk. Upplåtelsen gällde för en tid av femtio år räknad från den 1 januari 1947.

1994 års avtal

Staten (genom Luftfartsverket) och Stockholms kommun träffade 1994 ett avtal om förlängning av upplåtelsen av Bromma flygplats till staten enligt avtalet den 30 december 1946. Ladugårdsgärde till staden upphörde enligt 1994 års avtal att gälla vid utgången av 1996. Genom avtalets förlängning upphörde 1946 års avtal att gälla.

Upplåtelsen enligt 1994 års avtal om förlängning av upplåtelsen gällde från och med den 1 januari 1997 till och med den 31 december 2011. Som förutsättning för förlängningen av upplåtelsen av Bromma flygplats gällde för stadens del att Stockholms kommunfullmäktige i ett beslut 1993-01-25 bland annat uttalade att en förlängning av upplåtelsen inte skulle överskrida 15 år med tanke på stadens behov av Brommafältet som bostadsreserv.

1994 års avtal innehåller villkor avseende markområden (1 §), ersättning för arrenderätten (2 §), flygplatsområdets användning (3 §), avtalstid (4 §), uppsägning (5 §), upplåtelse i andra hand (6 §), byggnader och andra anläggningar på markområden som återgår till staden (7 §), planläggning, upprustning och förbättring av flygplatsen (8 §), markföroreningar (9 §), stängsel (10 §), stadens tillträde till flygplatsområdet (11 §), nyttjanderätt utanför flygplatsområdet för inflygningshjälpmedel och utryckningsvägar (12 §), tillfart till flygplatsområdet (13 §) teknisk försörjning (14 §), fysisk planering

och bygglovgivning utanför flygplatsområdet (15 §), överlåtelse av närliggande fastigheter (16 §), den framtida verksamheten för skol- och övrigt allmänflyg på Bromma flygplats (17 §), ekonomisk reglering när arrenderätten upphör (18 §), förbud mot inskrivning (19 §) om skiljedom (20 §) samt villkor för avtalets giltighet (21 §).

Nyttjanderättsupplåtelsen enligt 1994 års avtal avsåg anläggningsarrende och omfattade de markområden som anges i nedanstående karta. Statens nyttjanderätt till de markområden utanför begränsningslinjen som omfattades av 1946 års avtal upphörde att gälla vid utgången av 1996.

Figur 10.1 Markområde som omfattas av nyttjanderätt



Källa: 1994 års avtal om förlängning av upplåtelsen, 1 § och bilaga 1.

Enligt 1994 års avtal svarade staten enligt lag för återställningsåtgärder beträffande eventuella föroreningar i marken inom det område som var upplåtet genom 1946 års nyttjanderättsavtal.

2002 års tilläggsavtal

År 2002 träffade staten genom Luftfartsverket och Stockholms kommun ett tilläggsavtal till 1994 års avtal om upplåtelse av Bromma flygplats. Utöver de ändringar som gjordes skulle 1994 års avtal gälla oförändrat. 2002 års tilläggsavtal trädde i kraft 2002-04-15 och gällde till och med 2011-12-31, 1999 års tilläggsavtal upphörde därmed att gälla.

I tilläggsavtalet angavs bland annat följande som bakgrund till avtalet. Bromma flygplats ska i huvudsak inriktas mot att stödja näringslivets utveckling i Stockholm genom att vara dels en flygplats för reguljär flygtrafik till och från Stockholm, dels en flygplats för affärsflyget. Bromma flygplats spelar en viktig roll för att dels ge extra kapacitet för den reguljära flygtrafiken mellan Stockholm och övriga landet framför allt under högtrafiktid, dels för att säkerställa att konkurrensen kan upprätthållas och utvecklas inom inrikesflyget. Det är därför av väsentlig betydelse att flygföretagen på Bromma kan utveckla sin trafik på flygplatsen och parterna var överens om att tillåta vissa ökningar av den reguljära flygtrafiken genom ändrad begränsning för flygtrafik. Vidare anges att flygplatsen ska utvecklas i samspel med omgivningen.

Enligt tilläggsavtalet ändrades lydelsen avseende 3 § om flygplatsområdets användning. Vidare angavs vissa definitioner samt begränsningar för verksamheten avseende bland annat det totala antalet flygrörelser, affärsflygets tillgänglighet, kvot för flygrörelser som görs tillgänglig för linjefart, begränsning av flygplanrörelser under veckoslut, bullerenergi, bullerbegränsningar för luftfartyg, utveckling av miljöstyrande avgifter, utvärdering av verksamhetens påverkan på flygplatsens omgivningar, plan för förbättringar och standardhöjningar av flygplatsens byggnader och yttre miljö samt inflygningsvinkel.

10.2.2 2007 års avtal om förlängning av upplåtelsen

Översiktligt om innehållet

Den 21 september 2007 träffade staten genom Luftfartsverket och Stockholm stad avtal om förlängning av upplåtelsen av Stockholm-Bromma flygplatsområde enligt avtal av den 17 respektive 18 maj 1994 med tilläggsavtal av den 21 februari 2002 respektive 21 mars 2002. Upplåtelsen gäller från och med den 1 januari 2008 till och med den 31 december 2038.

När 2007 års avtal om förlängning av upplåtelse trätt i kraft upphörde arrendeavtalet av den 17 och 18 maj 1994 med tilläggsavtal att gälla.

Enligt avtalet hade Luftfartsverket rätt att vid en ombildning från ett affärsdrivande verk till ett aktiebolag också kunna överlåta 2007 års avtal om förlängning av upplåtelsen till ett sådant aktiebolag. Denna möjlighet nyttjades då Swedavia AB vid ett senare skede övertog avtalet från Luftfartsverket. Med hänsyn till detta anges fortsättningsvis Swedavia i redovisningen nedan i stället för Luftfartsverket.

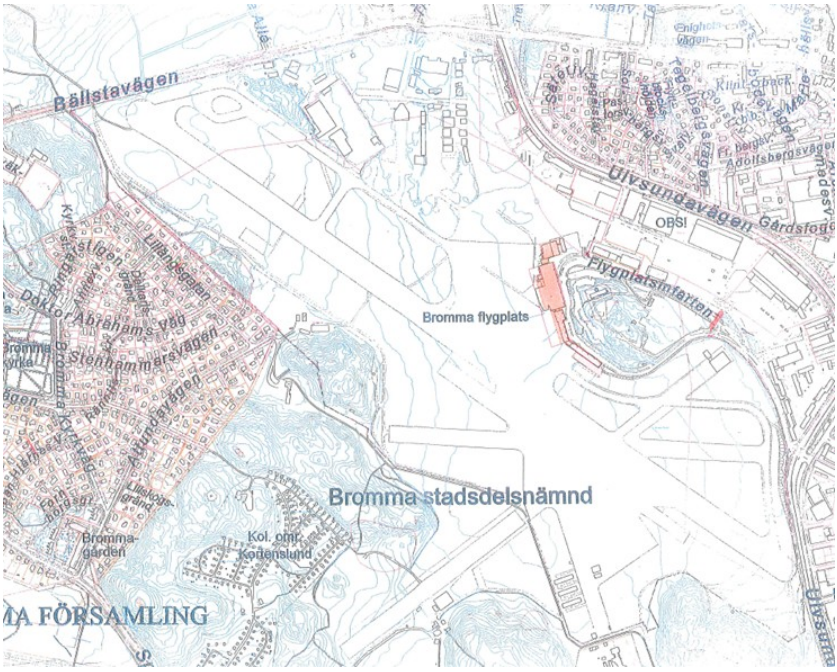
Enligt avtalet ska verksamheten vid Stockholm-Bromma Airport i huvudsak inriktas mot att stödja näringslivets utveckling i Stockholm genom att vara dels en flygplats för reguljär flygtrafik till och från Stockholm, dels en flygplats för affärsflyget. Flygplatsen spelar enligt avtalet en viktig roll både för att ge extra kapacitet för den reguljära flygtrafiken mellan Stockholm och övriga landet under framför allt högtrafiktid och för att säkerställa att konkurrensen kan upprätthållas och utvecklas inom inrikesflyget och att det är av väsentlig betydelse att flygplatsen kan utvecklas med beaktande av miljöintressena.

I avtalet regleras frågor som bland annat nyttjanderätt och markområden (1 §), ersättning för arrenderätten (2 §), avtalstid (3 §), arrendeområdets användning och öppethållningstider (4 §), särskilda tillstånd och föreskrifter gällande miljövillkor (5 §), stadens exploatering av markområden utanför arrendeområdet (6 §), uppsägning (7 §), upplåtelse i andra hand (8 §), upprustning och förbättring av byggnader (9 §), stängsel (10 §), stadens tillträde till arrendeområdet under upplåtelsetiden (11 §), nyttjanderätt utanför arrendeområdet för inflygningshjälpmedel och uttryckningsvägar (12 §), teknisk försörjning (13 §), fysisk planering och bygglovsgiv-

ning utanför arrendeområdet (14 §), arrenderättens upphörande (15 §), förbud mot inskrivning (16 §), omförhandling (17 §), villkor för avtalets giltighet (18 §), rätt att överlåta avtalet till aktiebolag (19 §) samt tilläggsavtalens upphörande (19 §).

Nyttjanderätten enligt avtalet avser anläggningsarrende och omfattar de markområden som framgår av nedanstående karta.

Figur 10.2 Arrendeområde



Källa: 2007 års avtal om förlängning av upplåtelsen, bilaga 1. Kommentar: Skala: 1:6000.

Arrendeavgift

Enligt avtalet ska Swedavia erlägga en årlig arrendeavgift om en (1) krona till staden. Därtill ska Swedavia, för den flygplatsanknutna verksamheten, erlägga fem (5) kronor per passagerare som avreser från flygplatsen. Beloppet ska räknas upp med konsumentprisindex med januari 2008 som bas. Beloppet ska kvartalsvis erläggas i efterskott.

Arrendeområdets användning

Arrendeområdet ska enligt avtalet användas som flygplats och för flygplatsanknuten verksamhet. Annan verksamhet får inte bedrivas inom området utan stadens skriftliga samtycke.

Det totala antalet flygrörelser vid flygplatsen ska begränsas till maximalt 80 000, men får överskridas om synnerliga skäl föreligger och om parterna är överens om det. Trafik med ambulans- och räddningsflyg samt statsflygplan omfattas inte av denna begränsning avseende antalet flygrörelser.

Swedavia ska inte tillåta att luftfartyg med ljudemissioner som överstiger 89 EPNdB eller med de lägre värden som meddelas av miljödomstol. För flygplan i linjefart gäller att de har ett certifieringsvärde för ljudemission som inte överstiger 86 EPNdB eller som kan trafikera Bromma flygplats så att bullret blir mindre än detta. Större jetflygplan med en passagerarkapacitet på mer än 60 säten som framförs i linjefart och som har en ljudemission på över 86 men under 89 EPNdB får trafikera flygplatsen med maximalt 20 000 flygplansrörelser per kalenderår.

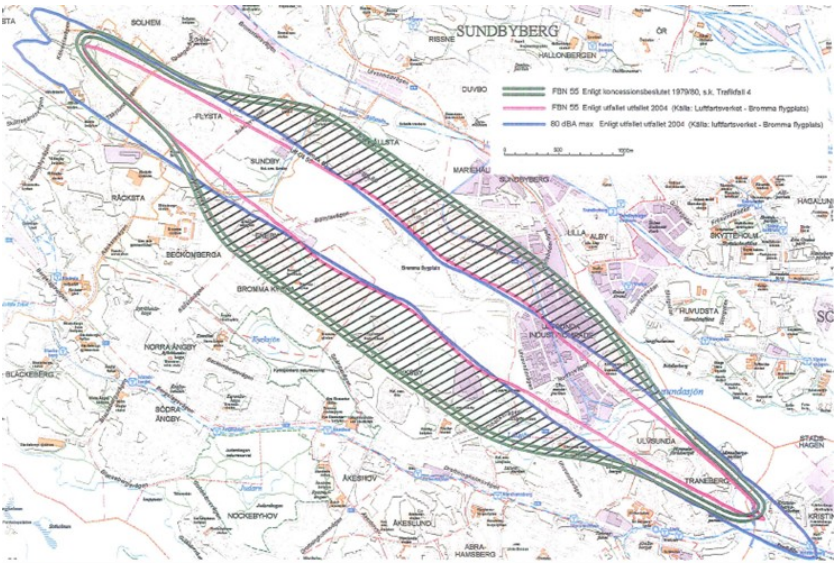
Enligt avtalet begränsas öppethållningstiderna för flygtrafik till måndagar–fredagar kl. 07.00–22.00, lördagar kl. 09.00–17.00 och söndagar kl. 12.00–22.00. Swedavia kan under vissa förutsättningar komma att ytterligare begränsa öppethållningstiderna. För ambulans- och räddningsflyg samt för statsflygplan baserade på flygplatsen kan flygplatsen hållas öppen under andra tider på dygnet än dessa.

Särskilda tillstånd och föreskrifter gällande miljövillkor

Enligt avtalet ska flygplatsverksamheten bedrivas enligt de vid varje tidpunkt gällande villkoren i flygplatsens tillstånd enligt miljöbalken. Innehållet i 2007 års avtal om förlängning av upplåtelse ska inte i något fall tolkas så att något villkor får överskridas.

Swedavia ska under avtalstiden sträva efter att vid varje tidpunkt bedriva verksamheten på flygplatsen så att bullerstörningar inom de områden som är streckade i nedanstående karta inte överskrider FBN 55 och MAX 80.

Figur 10.3 Område för vilka Swedavia ska eftersträva att bullerstörningarna inte överskrider FBN 55 och MAX 80



Källa: 2007 års avtal om förlängning av upplåtelsen, bilaga 6.

Möjlighet till överlåtelse och upplåtelse i andra hand

När det gäller upplåtelser i andra hand har Swedavia rätt att upplåta flygplatsdriften till annan samt därvid upplåta arrenderätten till arrendeområdet med därpå uppförda byggnader och andra anläggningar.

Swedavia har rätt att upplåta nyttjanderätt till del av arrendeområdet och till därpå uppförda byggnader och andra anläggningar till annan nyttjanderättshavare att nyttjas för flygplatsanknuten verksamhet. Swedavia får medge en sådan nyttjanderättshavare rätt att för sådan verksamhet vidareupplåta mark, byggnader och anläggningar till annan.

Swedavia kvarstår som motpart till Stockholm stad vid upplåtelse i andra hand och vidareupplåtelse. Sådan upplåtelse får inte utan stadens skriftliga medgivande ske med bättre rätt eller för längre tid än som tillkommer Swedavia enligt 2007 års avtal.

Nyttjanderätt utanför arrendeområdet

Swedavia eller den som Swedavia upplåtit flygplatsdriften till äger under arrendetiden rätt att utan särskild ersättning dels disponera mark utanför arrendeområdet för de inflygningshjälpmedel och utryckningsvägar som fanns den 1 januari 2008 och att bibehålla erforderliga ledningar för dessa anläggningar, dels med stadens skriftliga samtycke uppföra och bibehålla därutöver erforderliga inflygningshjälpmedel och utryckningsvägar med tillhörande ledningar på mark eller byggnad som staden disponerar utanför arrendeområdet, dels också på stadens mark i flygplatsens omgivningar röja uppväxande träd och buskar för att tillförsäkra flygplatsen hinderfrihet.

Uppsägning av avtalet

Om parterna inte avtalar om annat, upphör arrendet efter uppsägning till avtalstidens utgång den 31 december 2038. Uppsägning ska ske skriftligen 36 månader före avtalstidens utgång, dvs. senast den 31 december 2035.

Enligt avtalet har Swedavia rätt till förtida uppsägning av avtalet om Swedavia beslutar att lägga ner flygplatsen. Under sådana omständigheter upphör avtalet att gälla 36 månader efter att en skriftlig uppsägning från Swedavias sida har skett.

Om Swedavia till övervägande del upplåter/överlåter arrenderätten till annan får detta endast ske efter stadens skriftliga godkännande.

Arrenderättens upphörande och sanering av mark

De byggnader och andra anläggningar inom området som tillhör Swedavia ska, när arrenderätten upphör, överlämnas till staden med äganderätt. Byggnaderna och anläggningarna överlämnas i befintligt skick.

All evakuering av verksamheter ombesörjs och bekostas av Swedavia, om inte staden kommer överens med nyttjanderättshavaren om annat.

Förhandlingar ska enligt avtalet upptas mellan parterna om ersättning från staden till Swedavia för de byggnader och andra anläggningar som på sikt enligt stadens mening efter flyg flygplatsens nedläggning

kan nyttjas av staden. Ersättningen bestäms av de investeringsutgifter som Swedavia har haft för att uppföra och vidmakthålla byggnaderna och de andra anläggningarna, minskade med en linjär årlig avskrivning av investeringsbeloppen enligt god redovisningssed och därav följande avskrivningstider.

Före avtalstidens utgång ska tillhöriga byggnader och andra anläggningar inom arrendeområdet som tillhör annan genom Swedavias försorg rivas och marken ska lämnas väl röjd om inte staden kommer överens med ägaren om annat.

Swedavia svarar enligt lag för återställningsåtgärder beträffande eventuella föroreningar i marken inom det område som är upplåtet genom 1946 års nyttjanderättsavtal och de senare avtal som har ersatt detta.

10.3 Stockholm stads inställning till Bromma flygplats och planer för framtiden

Min bedömning

Stockholm kommun sade i början av 2025 upp arrendeavtalet till upphörande vid arrendetidens utgång 2038, vilket har bekräftats av Swedavia AB. Jag ser detta som ett tydligt besked från stadens sida om att avtalet inte kommer att förlängas, utan i stället kommer kommunen att prioritera stadsutveckling och bostadsbyggande för denna mark. Om inget annat händer, som exempelvis att Stockholm kommun ber om att få ta tillbaka sin uppsägning och att Swedavia AB accepterar detta eller att parterna inom ramen för en ny förhandling kommer överens om fortsatt flygplatsverksamhet, är min bedömning att flygplatsverksamheten kommer att upphöra senast vid avtalstidens utgång.

10.3.1 Min bild av stadens inställning

Översiktsplanen för Stockholm antogs av kommunfullmäktige i februari 2018 och vann laga kraft 2018-03-23. I översiktsplanen anges att det på lång sikt finns möjligheter att utveckla en ny stadsdel genom Bromma flygplats omvandling. Området kan enligt staden

omvandlas till en stadsdel med blandad bebyggelse efter år 2038, vilket enligt staden förutsätter att den nationella och internationella tillgängligheten säkerställs och att tillgängligheten till Arlanda stärks.

Stockholm stad sade 2025-01-17 upp arrendeavtalet till upphörande vid arrendetidens utgång 2038-12-31. Swedavia AB bekräftade mottagandet av uppsägningen 2025-01-30. Av uppsägningen framgår att staden anser att arrendeområdet är ett av få områden i Stockholm med möjlighet till långsiktig stadsutveckling för ett stort antal bostäder och arbetsplatser. Stockholm stad avser enligt uppsägningen att omvandla området till en ny stadsdel med blandad bebyggelse. Stockholm stad anger i uppsägningen att arrendeområdet ska återställas i enlighet med vad som står i arrendeavtalet.

Stockholm stad anser att området där Bromma flygplats ligger utgör ett av få större sammanhängande områden i Stockholm med möjlighet till stadsutveckling och tillskott av ett stort antal bostäder och arbetsplatser. Med en avveckling av flygplatsen skapas enligt staden en potential för sammanhållen stadsutveckling och där de strategiska sambanden kan stärkas mot Solna och Sundbyberg. Utöver arrendeområdet omfattas stora områden i landningsbanans förlängning som försvårar stadsutveckling i dessa områden. Enligt en tidig bedömning av staden kan cirka 16 000 bostäder och ett stort antal arbetsplatser inrymmas inom flygplatsområdet. Inom hela influensområdet för buller bedömer staden att det kan tillskapas cirka 22 500 nya bostäder om flygplatsen avvecklas.

Planeringen av en ny stadsdel är enligt Stockholm stad ett omfattande och långsiktigt projekt, som staden bedömer kommer att pågå under flera decennier – från idé till färdigt genomförande. Staden ser möjlighet att ta ett helhetsgrepp under en lång tid, samtidigt innebär det utmaningar då anpassning för exempelvis ändrade behov, förutsättningar, teknik och levnadssätt kan förändras över tid.

Vid stadsbyggnadsnämndens sammanträde 2024-02-22 beslutades om att påbörja arbetet med ett planprogram för Bromma flygplatsområde. Ett reviderat utredningsbeslut togs i exploateringsnämnden 2024-10-17. Stadens tidplan anger att programsamråd kan bli aktuellt tidigast senhösten 2026 och ett godkännande i stadsbyggnadsnämnden i slutet av 2027.

Syftet är att studera en omfattande stadsutveckling där Bromma flygplats utvecklas från sin nuvarande användning till en sammanhängande lokal och regional målpunkt i form av en tät och levande

blandstad. Inom ramen för programmet ska en långsiktig vision, strategier och en grundstruktur för markanvändning tas fram. Detta ska senare kunna konkretiseras i efterföljande detaljplaner.

I Stockholm stads beslutsunderlag, inför beslut om att starta arbetet med planprogram, bedömer staden att förutsättningarna för att man ska uppnå ett positivt resultat är goda. Projektets lönsamhet är dock beroende av flera olika faktorer, däribland exploateringsgrad, investeringsutgifter, upplåtelseform, markprisutveckling, makroekonomiska trender m.m. Projektområdet saknar infrastruktur och stora delar kan behöva markförstärkas på grund av de geotekniska förhållandena. Stockholm stad bedömer trots det att projektet kan vara lönsamt på grund av områdets attraktiva läge. Samtidigt lyfter staden fram ett flertal projektrisker såsom sanering av föroreningar efter flygplatsdrift (inklusive ansvarsgränser i förhållande till staten), avsaknad av tydliga planer för statlig och regional transportinfrastruktur, säkerställande av tillräcklig kapacitet av teknisk försörjning, genomförande under flera decennier och vad det innebär för organisation, detaljplanearbete, utbyggnadstakt, markförhållandena m.m.

Stockholm stad genomförde en tidig dialog om Norra Bromma under maj–oktober 2024. Bland de som deltog i dialogen (1 754 svarande på dialogsidan på Placetoplan) finns både konsensus och motstridiga åsikter. En del av de svarande vill bevara flygplatsen för dess samhällsnyttiga funktioner, som ambulans- och brandflyg samt framtida elflyg. Majoriteten av de svarande önskar dock ersätta flygplatsen med nya bostäder, idrottsytor och grönområden. Många svarande förespråkar en lägre bebyggelse med småhus, medan andra är öppna för tätare stadsutveckling, särskilt om det innebär bra kollektivtrafik och bra grönområden. Vissa uttrycker oro över redan existerande trafikproblem och ser en risk i ytterligare belastning på infrastrukturen. Stockholm stad summerar dialogen om Norra Bromma i framtiden med följande tio rekommendationer och medskick till den fortsatta planeringen: 1) Stora och sammanhängande grönområden för rekreation 2) Prioritera gång, cykel och kollektivtrafik 3) Blandad bebyggelse i varierad skala 4) Hållbara och miljövänliga byggmaterial 5) Mötesplatser och kulturellt utbud 6) Trygghet och god tillgänglighet 7) Barn- och ungdomsvänligt fokus 8) Förbättrad trafikplanering och infrastruktur 9) Grönskande promenad- och rekreationsstråk och 10) Hög arkitektonisk kvalitet och variation.

Stockholm stad har under de senaste åren bland annat ifrågasatt den avgift eller ersättning som staden får från Swedavia. Exempelvis kommenterade finansborgarrådet Karin Wanngård i Aftonbladet under 2025 att staden går miste om hundratals miljoner kronor och att staden nästan får ingenting för marken som man hyr ut till flygplatsen. Under de senaste åren har Stockholm stad fått ersättning från Swedavia för arrendeområdet enligt följande:

Tabell 10.1 Stockholm stads ersättning för arrendet

Miljoner kronor

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Avgift	6,9	6,6	1,4	1,6	3,3	4,0	3,6	0,1

Källa: Stockholm stad.

10.3.2 Samlad bedömning av stadens inställning

Stockholm kommun sade i början av 2025 upp arrendeavtalet till upphörande vid arrendetidens utgång 2038, vilket har bekräftats av Swedavia AB. Jag ser detta som ett tydligt besked från stadens sida om att avtalet inte kommer att förlängas, utan i stället kommer kommunen att prioritera stadsutveckling och bostadsbyggande för denna mark. Om inget annat händer, som exempelvis att Stockholm kommun ber om att få ta tillbaka sin uppsägning och att Swedavia AB accepterar detta eller att parterna inom ramen för en ny förhandling kommer överens om fortsatt flygplatsverksamhet, är min bedömning att flygplatsverksamheten kommer att upphöra senast vid avtalstidens utgång.

10.4 Bromma flygplats betydelse och roll för totalförsvarets ändrade behov

Min bedömning

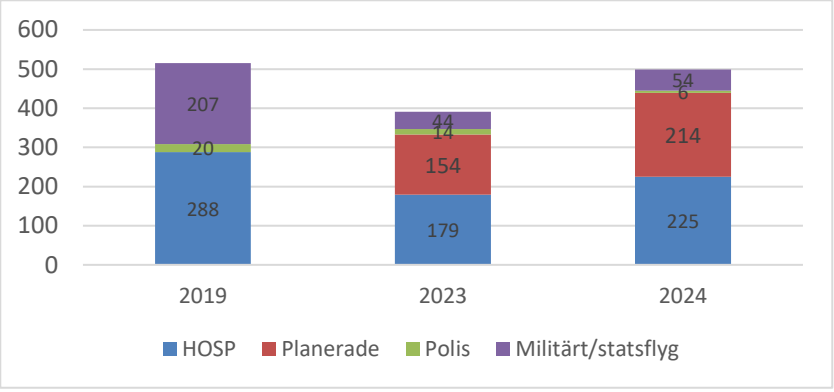
Jag kan konstatera att Bromma flygplats har en viss betydelse för samhällsviktiga lufttransporter i dagsläget och då främst för sjuktransporter. Uttryckt i antal rörelser är dock den samhällsviktiga luftfarten vid flygplatsen av en mindre omfattning. Jag bedömer att flygplatsen kan få en betydelse för samhällsviktiga lufttransporter och för totalförsvaret också i framtiden. Flygplatsen kan även få en ökad betydelse vid olika typer av samhällskriser eller under mer allvarliga skeden.

Begreppet samhällsviktig luftfart eller samhällsviktigt flyg saknar i dag en tydlig definition. Luftfartsstatistiken klassificerar normalt flygningar utifrån verksamhetstyp, snarare än utifrån flygningen samhällsnytta.

Trafikverket har tidigare försökt att göra en bedömning av omfattningen av samhällsviktiga transporter vid Bromma flygplats. För åren 2019, 2023 respektive 2024 (perioden januari–september respektive år) uppgick det totala antalet för samhällsviktiga transporter på Bromma flygplats till 515, 391 respektive 499 stycken. Mellan 2019 och 2024 har det totala antalet samhällsviktiga flygningar minskat marginellt. En tydlig trend är att statsflygets nyttjande av flygplatsen har minskat betydligt. Samtidigt har sjukvårdstransporterna ökat. I diagrammet nedan framgår utfallet för perioden dessa år.

Figur 10.4 Samhällsviktiga transporter vid Bromma flygplats

Flygplan och helikoptrar för perioden januari–september för åren 2019, 2023 och 2024



Källa: Trafikverket (bearbetad statistik från Transportstyrelsen).

Bromma flygplats har endast en begränsad andel av samhällsviktig helikopterverksamhet. Det beror bland annat på att Sjöfartsverkets bas finns i Norrtälje, liksom Region Stockholms helikopterbas. Det är även så att många sjukvårdstransporter (HOSP) med helikopter inte behöver tanka på Bromma flygplats, dessutom finns det tankningsmöjlighet vid Södersjukhuset.

Enligt Swedavias bedömning kan det samhällsviktiga GA-flyget inrymmas på Arlanda flygplats, men då med en sämre produkt än vad som är fallet på Bromma flygplats. I dagsläget saknas bland annat möjlighet till samlad uppställning för GA-flygplan med samma kvalitetsnivå på Arlanda flygplats för att kunna omhänderta den GA-verksamhet som i dag är baserad på Bromma flygplats. Ytterligare uppställningsplatser behöver i så fall tillskapas på Arlanda flygplats. Swedavia har nyligen färdigställt en utvecklingsplan för Arlanda. Planen omfattar åtgärder för en utökning av antalet uppställningsplatser både för linjefart och för GA-trafik, men det saknas i dag färdigställda ytor och lokaler för GA-anläggningar. En ny detaljplan är under framtagande för Alfa-området på Arlanda som möjliggör anläggningar för samhällsnyttig GA-trafik. Detaljplanen väntas vinna laga kraft under 2026. Det bedöms således på sikt vara möjligt att inrymma den GA-trafik som är baserad på Bromma på Arlanda till samma kvalitetsnivå som i dag finns på Bromma.

Under 2021 presenterades departementspromemorian ”Bromma flygplats – underlag för avveckling av drift och verksamhet”. Vid remissbehandling av promemorian framförde bland annat Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (numera Myndigheten för civilt försvar) att konsekvensutredningen på ett tydligare sätt borde beaktat perspektiven krisberedskap, civilt försvar och totalförsvar och att ett beslut om en förtida stängning av Bromma flygplats bör beakta dessa perspektiv. Myndigheten lyfte bland annat fram följande exempel som viktiga att ta med i en djupare analys avseende vad en nedläggning skulle kunna innebära för samhällets krisberedskap och försvar; risk med att förlägga all samhällsviktig verksamhet som är beroende av en flygplats till Arlanda flygplats, samhällsviktiga lufttransporter som ambulansflyg, räddningsinsatser och spaningsuppdrag kommer att få minskad flexibilitet och möjlighet att landa på fler flygplatser, tankningsmöjligheter för samhällsviktiga lufttransporter centralt i Stockholm kommer att minska och färre flygplatser som är tillgängliga för flygresurser vid kris- och krigssituationer. Utöver ovanstående aspekter anser myndigheten att det ur ett krigs-, kris- och räddningsperspektiv är önskvärt att så många som möjligt av landets flygplatser är eller kan göras landningsbara dygnet runt.

Försvarsmakten har i ett yttrande avseende Stockholm stads program för stadsutveckling på Bromma flygplats angett att Försvarsmakten inte har något att erinra mot kommunens framtida planer för Bromma flygplats. Försvarsmakten konstaterar att man inte längre har någon verksamhet vid flygplatsområdet. Försvarsmakten vill dock uppmärksamma staden på att Bällsta radartorn behöver beaktas. Tornet är en del av den civila flygledningen i området och ger även underlag till Försvarsmakten och som radaranläggning kan den utgöra ett militärt mål vilket behöver beaktas vid byggande av till exempel bostäder, sjukvård och skolor i anslutning till radarstationen.

Jag kan konstatera att Bromma flygplats har en viss betydelse för samhällsviktiga lufttransporter i dagsläget och då främst för sjuktransporter. Enligt Trafikverkets redovisning, baserad på Transportstyrelsens statistik, har statsflyget och polisens verksamhet vid flygplatsen minskat sedan 2019. Däremot har ambulanstransporterna vid flygplatsen ökat.

När det gäller Stockholmsområdet har dock Arlanda flygplats flest rörelser med samhällsviktig luftfart. Även om Region Stockholm kan se ett minskat behov av Bromma flygplats genom nytt-

jande av Arlanda flygplats för flygtransporter och utvecklade helikopterflygplatser vid regionens sjukhus för ambulanshelikoptrarna, så kan man inte komma ifrån att så länge Bromma flygplats finns tillgängligt så ger flygplatsen en närhet till sjukhusen i Stockholm med flera alternativa vägmöjligheter för vägambulanser.

Jag bedömer att Bromma flygplats vid framtida samhällskriser i fredstid eller vid höjd beredskap skulle kunna få en viktigare roll att spela. Flygplatsen erbjuder i dagsläget rullbanekapacitet, tankmöjligheter och har en nära lokalisering i förhållande till de centrala delarna av Stockholm. Vid samhällskriser som berör de centrala delarna av Stockholm eller behov av exempelvis evakuering av boende eller andra i området så kan Bromma flygplats ha en väsentlig roll att spela enligt min bedömning.

10.5 Möjligheter att använda Bromma flygplats i luftfartens omställningsarbete och att göra Bromma till en livskraftig flygplats

Min bedömning

Bromma flygplats har i dag en annan roll jämfört med situationen under flygplatsens storhetstid. Jag ser dock möjligheter för en utvecklad verksamhet vid flygplatsen, både avseende exempelvis linjefart, samhällsviktig luftfart och flygplatsen som kompetensutvecklings- och innovationsnod. Samtidigt bedömer jag att det i många delar finns en svag betalningsvilja för de anläggningar och tjänster som finns vid flygplatsen. Innan man går vidare med konkreta åtgärdsförslag i denna inriktning är det enligt min bedömning viktigt att pröva åtgärderna i såväl ett företagsekonomiskt- som samhällsekonomiskt perspektiv. Även om det kan finnas skäl för statligt stöd i finansieringen av flygplatsverksamheten och för andra verksamheter, bör ambitionen vara att verksamheten på lång sikt ska vara kommersiellt självbärande ekonomiskt. Utvecklingsförslagen bör därför också prövas med detta perspektiv i åtanke.

Mitt förslag

Givet att regeringen och Swedavia AB ser möjligheter för att utveckla Bromma flygplats bör ett samlat handlingsprogram tas fram för att utveckla olika verksamheter vid flygplatsen. Handlingsprogrammet bör om möjligt involvera olika intressenter som tillsammans kan bidra i utvecklingen av verksamheter vid flygplatsen.

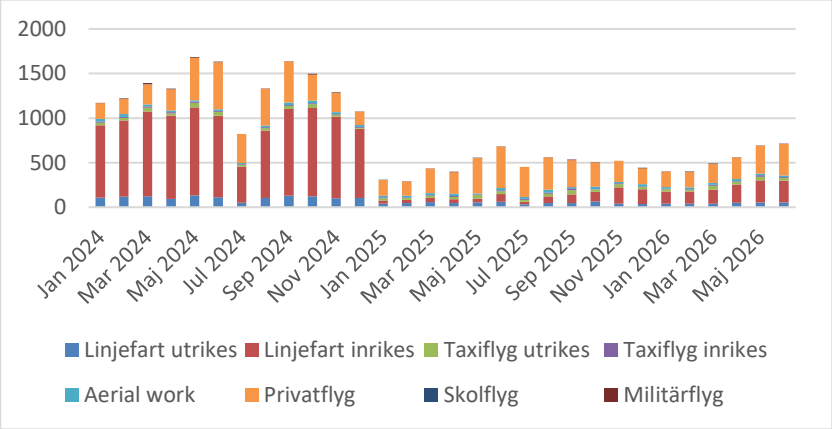
10.5.1 Bromma flygplats situation i dag

Bromma flygplats har gått från att ha varit en flygplats på strax över 2,5 miljoner passagerare per år 2018 till att under 2025 endast ha haft strax under 28 000 passagerare. Samtidigt har flygplatsen haft relativt omfattande antal rörelser vid flygplatsen i jämförelse med andra flygplatser.

Under 2025 var Bromma flygplats den 24:e mest trafikerade flygplatsen mätt i ankommande och avresande passagerare, samtidigt låg flygplatsen på 8:e plats mätt i antalet landningar. Under den senaste tiden har passagerarutvecklingen varit mycket positiv, även om den utvecklats från historiskt låga passagerarnivåer, från 456 passagerare i juli 2025 till 12 554 passagerare i juni 2026. Samtidigt så utgjorde passagerarvolymen 2025 (27 853) för flygplatsen endast cirka 1 procent av 2018 års passagerarvolym (2 507 731) och cirka 3 procent av 2024 års passagerarvolym (1 015 711). Hittills i år till och med juni månad (halvåret 2026) uppgår antalet passagerare vid Bromma flygplats till 45 928, dvs. nästan 65 procent mer än för helåret 2025. I de två diagrammen nedan redovisas månadsstatistik för Bromma flygplats avseende antalet landningar respektive passagerare (ankommande och avresande) för perioden januari 2024–juni 2026.

Figur 10.5 Landningsfrekvens vid Bromma flygplats 2024–2026

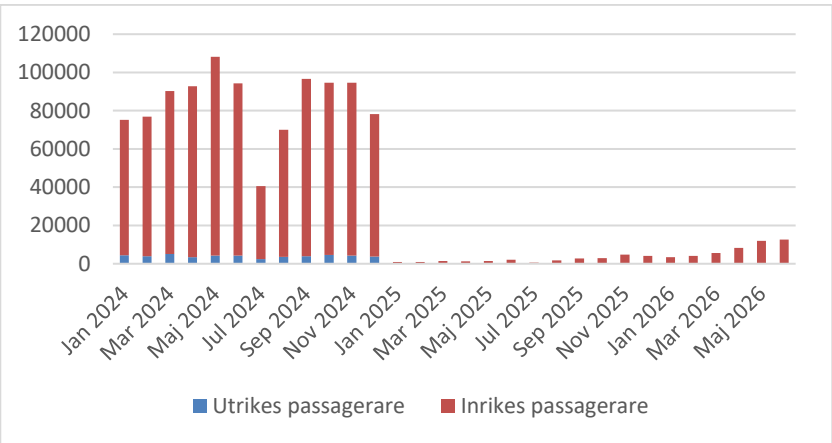
Linjefart och ej regelbunden trafik



Källa: Transportstyrelsen.

Figur 10.6 Passagerarfrekvens vid Bromma flygplats 2024–2026

Linjefart och ej regelbunden trafik



Källa: Transportstyrelsen.

En sådan minskning av antalet rörelser och antalet passagerare vid flygplatsen påverkar även flygplatsens intjäningsförmåga och lönsamhet. Nu redovisar Swedavia AB inte ekonomin separat för flygplatserna i sitt flygplatsnät, men i uttalanden gjorda av Swedavias ordförande i media så har man från bolagets sida signalerat att Swedavia

förlorar kanske 80–90 miljoner kronor per år i det läget som var hösten 2025. Om de som nyttjar flygplatsen inte har möjlighet att betala för vad anläggningar och tjänster kostar, så måste någon annan betala för detta. I nuläget hanteras detta inom Swedavias koncern, vilket i praktiken innebär att flygbolag, passagerare och hyrestagare vid Swedavias största flygplatser är med och finansierar flygplatsen. Det gäller även för andra mindre regionala flygplatser inom Swedavia.

Antingen väljer vi att se flygplatsen som ett offentligt åtagande och som därigenom finansieras med bland annat skatt från medborgare och näringsliv, eller så väljer vi att se flygplatsen som en ekonomisk enhet som ska bära sig själv ekonomiskt. Eller i en kombination av dessa som är vanligt i nuläget. En långsiktig ekonomisk hållbarhet, där flygplatsen står på egna ben och klarar sig själv ekonomiskt, är att föredra i och med att man då undviker att drabbas negativt av andra finansiärers strategiska ställningstaganden. Om man kan leverera tjänster till ett pris som kunderna är villiga att betala för och det resulterar i ett kassaflöde och en lönsamhet som gör att flygplatsen bär sig själv – så äger flygplatsen många viktiga strategiska frågor själv och blir därmed inte så utsatt av andras ställningstaganden och risker som följer av detta. Nu är dock Bromma flygplats inte unik i detta sammanhang, utan de flesta så kallade trafikflygplatser i Sverige bedrivs med ekonomiskt underskott. I jämförelse med exempelvis järnvägen så är järnvägsinfrastrukturen och tjänster kopplat till denna till stora delar skattefinansierade även om det i noder och för större järnvägsstationer och terminaler finns infrastruktur som finansieras på kommersiell basis. Så i en jämförelse med andra trafikslag är det inte helt ovanligt att infrastruktur är skattefinansierad.

10.5.2 Bromma flygplats roll

Bromma flygplats har i dag en annan roll att spela med hänsyn till utveckling av alternativa transporter och hur medborgare och näringsliv väljer att resa, i förhållande till situationen under Bromma flygplats storhetstid. För att flygplatsen ska bli mer livskraftig på såväl kort som lång sikt krävs därför helt andra förutsättningar. För att åstadkomma förändringar på kort sikt kan olika temporära och kortsiktiga åtgärder genomföras exempelvis av aktörer på flygplatsen, regionen, staten och näringslivet i övrigt, men om flygplatsen också ska vara

livskraftig på lång sikt krävs sannolikt att flygplatsen också är ekonomiskt hållbar på lång sikt och där berörda aktörer tar ansvar för sin del av finansieringen av flygplatsen. Om inte de som nyttjar flygplatsen klarar av att finansiera den genom flygplatsavgifter, hyresavgifter eller avgifter för olika kommersiella tjänster, kommer ett starkt beroende att uppstå av andra sannolikt offentliga finansiärer. Offentliga finansiärer som har utmaningen att hantera många viktiga ansvarsområden och som behöver prioritera i den offentliga finansieringen och vilka åtgärder och verksamheter som ska genomföras med hänsyn till de begränsade ekonomiska ramar som gäller. Detta gäller flera av Sveriges flygplatser och stor del av övrig infrastruktur. Det handlar om en avvägning där bland annat kostnader för flygplatsverksamheten behöver ställas mot behov av tillgänglighet, regional utveckling och andra viktiga samhällsbehov.

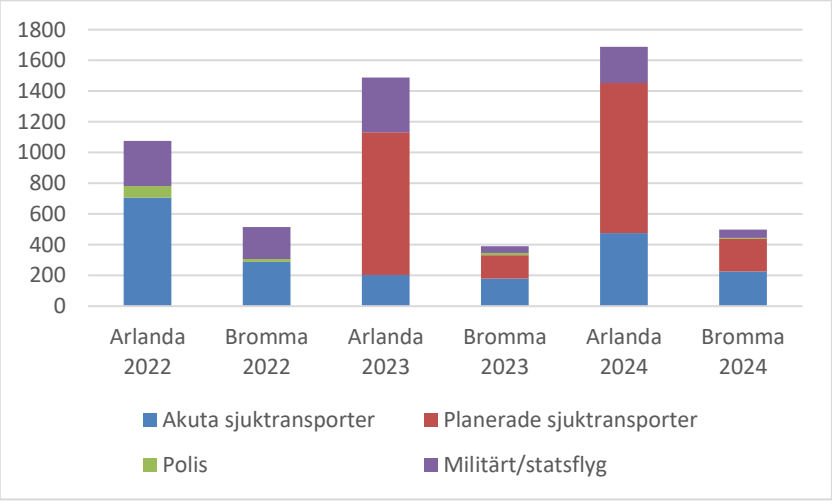
I dag spelar linjefart och charter en mer blygsam roll för Bromma flygplats, även om linjefarten för närvarande är på uppåtgående. I stället har en ökad tyngd i praktiken lagts på främst privatflyg. Även om linjefarten har en annan omfattning i dag jämfört med för några år sedan, så har flera initiativ tagits för att utveckla flygrelationer mellan Bromma flygplats och andra flygplatser. Västflyg har under en längre tid trafikerat Trollhättan – Bromma flygplats, sedan 2025 har verksamheten utökats med också Växjö – Bromma flygplats i samarbete med lokala aktörer i Växjöområdet. Brommaflyg startade flyglinjen mellan Visby – Bromma under hösten 2025, medan Skåne Aviation startade sin flyglinje mellan Malmö – Bromma under våren 2026. Med dessa initiativ har också antalet rörelser och passagerare ökat vid Bromma flygplats. I dagsläget domineras rörelserna vid flygplatsen av privatflyg och inrikes- och utrikes linjefart. Frågan är dock om dessa initiativ och eventuellt ytterligare initiativ är tillräckligt kommersiellt långsiktigt hållbara för att denna trafik ska stabiliseras och kunna erbjudas marknaden över tid? Vid flygplatsen bedrivs även taxiflyg och bruksflyg (aerial work) och exempelvis underhållsverksamhet för vissa luftfarkoster.

Flygplatsen har således en viktig roll i dagsläget för affärsflyg och för vissa delar av samhällsviktigt flyg. Bromma flygplats stora konkurrensfördel jämfört med andra flygplatser i Stockholmsområdet är närheten till Stockholms centrum. Det gör flygplatsen attraktiv för näringslivet, men också för vissa samhällsviktiga lufttransporter. Även när det gäller samhällsviktig luftfart har flygplatsen en attraktiv

lokalisering. Det gäller flygplatsens närhet för ambulans- och sjuktransporter till olika sjukhus och närhet till flera centrala platser i Stockholm, som är av betydelse för andra typer av samhällsviktig luftfart. När det gäller samhällsviktigt flyg har Arlanda flygplats den dominerande rollen i Stockholm, även om cirka en tredjedel av den samhällsviktiga luftfarten nyttjar Bromma flygplats. I diagrammet nedan framgår antalet rörelser med samhällsviktigt för perioden januari–september under åren 2022–2024. Observera att diagrammet endast visar utfallet för en niomånadersperiod för respektive år.

Figur 10.7 Samhällsviktiga transporter på Arlanda och Bromma flygplatser januari–september 2019, 2023 och 2024

Flygplan och helikoptrar under en niomånadersperiod respektive år



Källa: Trafikverket och Transportstyrelsen.

Trafikverket har bearbetat Transportstyrelsens statistik samt haft dialog med berörda operatörer som bedriver samhällsviktig luftfart. Under den period som redovisas i diagrammet ovan har omfattningen av samhällsviktig luftfart sammantaget för de två flygplatserna ökat, medan den har minskat något vid Bromma flygplats. Bromma flygplats andel av denna trafik har varit cirka 32 procent, 21 procent respektive 23 procent under redovisad period 2022–2024. Statsflyget och Polisflyget har minskat sin närvaro vid Bromma flygplats. När det gäller akuta och planerade sjuktransporter har dessa ökat vid

Bromma flygplats under perioden, från 288 under niomånadersperioden 2022 till 439 under samma period 2024.

10.5.3 Utvecklingsmöjligheter för flygplatsen

Linjefart

Vilka utvecklingsmöjligheter finns det då för Bromma flygplats. En möjlighet är en fortsatt utveckling av linjefarten till och från Bromma flygplats. Även om vi för närvarande är nere på historiskt låga passagerarnivåer när det gäller linjefarten, så kan det finnas möjligheter för den linjefart som bedrivs att utvecklas. Det bygger dock på att flygplatsen och dessa flyglinjer är tillräckligt attraktiva, att det finns en efterfrågan och att man kan klara konkurrensen från den trafik som bedrivs vid Arlanda flygplats.

Från branschens sida har ofta lyfts fram att Bromma flygplats erbjuder en annan produkt än vad Arlanda kan göra. En viktig konkurrensfördel för Bromma flygplats är närheten till centrala Stockholm, samtidigt som flygplatsens storlek med korta avstånd mellan olika funktioner innebär att många passagerare upplever flygplatsen som enkel, smidig och snabb att ta sig igenom för att använda flyget. Arlanda flygplats som jämförelse erbjuder som Sveriges flygplatsnav och internationella storflygplats inte riktigt samma enkelhet och korta ledtider. Samtidigt har flygbolagen som trafikerar Bromma flygplats använt sig av flygplan med färre säten och en högre grad av turbo-prop vilket samtidigt innebär andra förutsättningar i konkurrenssituationen mellan flygtrafiken vid Arlanda och Bromma flygplatser.

En utmaning historiskt har varit att de kunder, inom alla segment, som använder Bromma flygplats sammantaget inte har klarat av att finansiera flygplatsen, till skillnad från de som nyttjar Arlanda flygplats. Men om linjefarten fortsätter att utvecklas vid Bromma flygplats skulle ånyo ett parallellt nav för främst inrikestrafiken kunna etableras vid flygplatsen med fler flyglinjer, fler frekvenser och högre utnyttjandegrader (kabinfaktor), men det bygger på att flygtrafiken är konkurrenskraftig i förhållande till den trafik som bedrivs vid Arlanda flygplats och att det finns en efterfrågan hos medborgare och näringsliv.

- När de gäller flygtrafiken skulle en inriktning kunna vara att man arbetar för att vidareutveckla befintliga och återetablera tidigare regionala linjer som varit viktiga för främst affärsresenärer. Ett fokus skulle kunna vara att inrikta sig på flyglinjer där tidsvinsten gentemot Arlanda flygplats är som störst och där flyget har en stor konkurrensfördel tidsmässigt gentemot tågförbindelser. Här skulle även kommuner, regioner och näringsliv engageras för att skapa rätt stöd för att utveckla flygtrafiken i olika relationer.
- Man skulle kunna skapa bättre anslutningsmöjligheter mellan Bromma och Arlanda flygplatser där resenärer kan boka ett helt trafikupplägg som innebär att anslutning mellan Bromma och Arlanda flygplatser garanteras, att bagagehantering helt eller delvis integreras och att eventuella förseningar hanteras inom ramen för reseavtalet för att ge resenären tillräcklig trygghet. Då skulle en resenär exempelvis kunna flyga inrikes till Bromma flygplats och via en anslutning till Arlanda flygplats sedan flyga vidare internationellt inom samma reseavtal. Detta skulle kunna inkludera codeshare- och interlineavtal mellan regionala operatörer och större flygbolag.
- De flygbolag som bedriver flygtrafik till och från Bromma flygplats, för närvarande Brommaflyg, Skåne Aviation och Västflyg, skulle kunna utveckla sitt samarbete för att skapa nya eller utvecklade tjänster till olika resenärer. Det skulle kunna bidra till ett utvecklade transfermöjligheter vid Bromma flygplats.
- Etablera flyglinjer med allmän trafikplikt vid Bromma flygplats. Syftet med dessa linjer skulle vara tillgängligheten till Stockholm stad.
- Bromma flygplats skulle kunna positioneras som Sveriges regionalflygplats och där inriktningen är att i största möjliga mån komplettera den trafik som sker vid Arlanda flygplats i stället för att konkurrera med den.
- Eventuellt skulle det vara möjligt att arbeta med differentierade flygplatsavgifter, rabatter eller andra incitament för att stimulera en utveckling av trafiken. Sådana styrmedel skulle exempelvis kunna ha fokus på uppstartsfas för nya eller återetablerade linjer, förmånligare villkor för regional trafik och incitament som stödjer fossilfria eller lägre utsläpp från flygplan.

Med dagens flyglinjer som omfattas av sådan trafikplikt och som upphandlas är tillgängligheten till Stockholm och internationella förbindelser och destinationer av central betydelse. Bromma flygplats kan erbjuda en närhet och tillgänglighet till Stockholm, men när det gäller den internationella tillgängligheten har inte Bromma rätt förutsättningar. Arlanda flygplats har därför en särställning i det svenska flygplatssystemet. Jag bedömer därför att det inte är rimligt att det offentliga ska handla upp parallella flyglinjer som går till Arlanda och Bromma flygplatser från olika regioner, utan där bedömer jag att Arlanda flygplats som ett naturligt nav för sådan trafik i det svenska flygplatssystemet.

Det är samtidigt viktigt att ta hänsyn till flygplatsens villkor enligt arrendeavtalet och gällande miljötillstånd, vad gäller exempelvis öppettider, tillåtna flygplan och bullernivåer och luftrörelser vid dimensionering av en sådan verksamhet.

Samhällsviktig luftfart

Bromma flygplats har en närhet till sjukhus och andra platser som är centrala för samhällsviktig luftfart. Flygplatser är en förutsättning för användande av luftfarkoster med fixed wing som behöver en längre rullbana, medan när det gäller luftfart såsom helikoptertrafik är flygplatsen oftast en reserv för dåligt väder och vid behov av tankning.

När det gäller samhällsviktig luftfart är det viktigt att även beakta i vilken verksamhet den används. När det exempelvis gäller sjuktransporter är det bra om transporten kan genomföras snabbt och med så få byten som möjligt. I dag utförs sådana transporter med både flygplan och helikoptrar. Helikoptrar används oftare vid akutsituationer, till exempel vid en trafikolycka, och för kortare transporter, medan flygplan oftare används för planerad sjukvård. Patient- och organtransporter med flygplan kräver användning av en flygplats där byte och övergång till vägambulans sker. Bromma flygplats har här fördelen av att ha närhet till flera viktiga sjukhus i Stockholm, exempelvis Karolinska sjukhuset, och där det finns flera alternativa vägmöjligheter mellan flygplatsen och berörda sjukhus. Flygplatsen erbjuder således en god tillgänglighet. Arlanda flygplats ligger på ett längre avstånd i förhållande till dessa sjukhus och där vägtranspor-

terna får en större betydelse i ett tidsperspektiv. Samtidigt har Arlanda flygplats fördelen av att också ha en god tillgänglighet till Akademiska sjukhuset i Uppsala. När det gäller ambulanshelikoptrar så sker en utveckling vad gäller helikopterflygplatser vid sjukhusen i Stockholm inklusive förbättrade tankningsmöjligheter, vilket minskar beroendet av faciliteter vid Bromma flygplats. I dag är regionens ambulanshelikoptrar stationerade vid Mellingeholms flygfält i Norrtälje. Det skulle vara möjligt att flytta regionens basering från Norrtälje till en mer central basering vid Bromma flygplats. Vid sämre väder och flygförhållanden kan Bromma flygplats fungera som en alternativflygplats.

När det gäller Polisflygets verksamhet är det viktigt att luftfarkosterna (helikoptrar) kan nyttjas på ett effektivt sätt i förhållande till myndighetens baseringar och resurser i övrigt, till exempel när Polisflyget behövs för att stödja insatser av den nationella insatsstyrkan. Polisflyget har i dag en basering vid Arlanda flygplats, vilket minskar betydelsen av Bromma flygplats. Däremot kan Bromma flygplats ha en betydelse vad gäller att tanka farkosterna och på så vis få mer effektiv flygtid vid insatser över de centrala delarna i Stockholmsområdet.

Sjöfartsverket har ansvar för sjö- och flygräddning och har i dag en basering vid Mellingeholm i Norrtälje. Med hänsyn till Sjöfartsverkets verksamhet så kan Mellingeholm i många fall utgöra en bättre basering i jämförelse med Bromma flygplats lokalisering, även om Bromma också här skulle kunna spela en utökad roll.

Kustbevakningen har en gång i tiden haft en basering vid Bromma flygplats, men baseringen flyttades till Skavsta flygplats i Nyköping 1994. En bidragande orsak till att baseringen flyttades var närheten till service och underhåll som fanns vid flygplatsen. Kustbevakningen har haft sin verksamhet vid Skavsta sedan dess.

I dag hanteras exempelvis skogsbrandsbevakning vid andra flygplatser än Bromma flygplats. En möjlighet skulle kunna vara om exempelvis flygklubbar etableras vid flygplatsen att dessa skulle kunna bidra i skogsbrandsbevakning, flygräddning och eftersök av personer och andra frivilliga beredskapsinsatser. Bromma flygplats skulle kunna fungera som ett nav för sådan verksamhet i Mälardalen.

Flygplatsen skulle kunna få en mer dedikerad roll för samhällsviktig verksamhet och totalförsvaret, främst då med fokus på civilförsvaret. Flygplatsen skulle på olika sätt kunna ingå som en del i

Stockholms- och Sveriges krisberedskap. Vid flygplatsen skulle det kunna finnas iordningsställda funktioner eller där olika myndigheter skulle kunna ha iordningsställt olika resurser i förberedelse för att kunna hantera katastrof-, försörjnings- och säkerhetsinsatser av olika slag utöver den mer dagliga beredskapsverksamheten.

Omställning till en mer hållbar luftfart

Med den flygtrafik som flygplatsen i dag har finns även utrymme och möjligheter att bidra vid omställning av luftfarten eller att stödja utvecklingen av luftfarten i stort. Flygplatsen skulle exempelvis kunna utgöra en test-arena för el- och hybridflyg och fungera som nav för utveckling av flyglinjer med låga utsläpp. Bromma flygplats skulle kunna lämpa sig för el- och hybridflyg som bedrivs på korta regionala flyglinjer, där flygplanen har låga bullernivåer och trafiken har en relativt hög turtäthet (givet att omfattande trafik inte har en negativ betydelse för kapaciteten i Stockholms terminalområde och Bromma flygplats kontrollzon). Möjliga framtida marknader skulle kanske kunna vara Västerås, Linköping/Norrköping, Karlstad och Visby. Här skulle flygplatsen kunna utgöra en demonstrationsanläggning och testarena för denna eller annan ny flygteknik. Med Bromma flygplats som Sveriges första större elflygplats skulle flygplatsen kunna få en tydlig och unik roll i flygplatssystemet som till stor del kompletterar Arlanda flygplats i stället för att konkurrera. Genom att det finns en efterfrågan på tillgänglighet till och från Stockholm, kan det också finnas en efterfrågan som kan nyttjas för utveckling av farkoster och flyglinjer med låga utsläpp.

Det finns flera andra flygplatser som utifrån olika aspekter sannolikt är mer lämpade för att bedriva en sådan verksamhet. Samtidigt har Bromma flygplats en närhet till Stockholm och Stockholmsregionen vilket innebär en närmare tillgång till kompetens vid teknikföretag, universitet och myndigheter. Genom att det vid flygplatsen bedrivs flygtrafik och flygplansunderhåll finns också möjlighet att både nyttja den kompetensen och de resurserna för att utveckla luftfarten i olika perspektiv. Det skulle därför kunna finnas en grogrund i att skapa ett flygkluster för innovation vid flygplatsen, speciellt om det på flygplatsen finns utrymme för att samla såväl aktörer inom

flygindustrin, akademi och företag och organisationer inom luftfartsområdet.

Allmänflyg, flygklubbar och kompetensutveckling

Bromma flygplats har historiskt haft en större roll vad gäller privatflyg, flygskolor, flygklubbar och affärsflyg. Under perioden 1983–92 när flygplatsen inte trafikerades av reguljära flygningar, användes den i stället flitigt av allmänflyget och affärsflyget. En utvecklingsinriktning skulle kunna vara att återskapa Bromma flygplats som Stockholms citynära allmänflygsfält. För att stödja sådana möjligheter skulle exempelvis utrymme vid flygplatsen kunna skapas för klubbverksamhet och basering av mindre flygplan.

Bromma flygplats skulle kunna utvecklas till en nationell utbildningsnod för exempelvis piloter, både vad gäller befintlig som ny teknik. Närheten till kontrollerat luftrum innebär att elever får erfarenhet av en komplex trafikmiljö redan under utbildningen. En utbildningsnod vid Bromma flygplats skulle också kunna ha ett attraktivt upptagningsområde för studenter. En skolverksamhet behöver dock dimensioneras så att det inte får en negativ inverkan på möjligheterna att utveckla flygtrafiken till och från Arlanda flygplats exempelvis vad gäller nyttjandet av terminalområdet.

Avslutande ord

Det finns många möjligheter för hur Bromma flygplats skulle kunna användas i framtiden som en flygplatsfunktion. Samtidigt finns det flera hinder på vägen, framför allt i den svaga ekonomin för flygplatsen. Med flygplatsens svaga kundunderlag innebär det i praktiken att någon annan än användaren behöver betala för flygplatsen och dess tjänster. I nuläget finansieras flygplatsen inom Swedavia och till stor del av flygbolag, passagerare och kommersiella aktörer på Swedavias största flygplatser.

Om man väljer en annan finansieringsmodell kommer den framtida finansieringen av Bromma flygplats att behöva ställas mot andra nödvändiga åtgärder som finansieras av det offentliga. Störst nytta skulle sannolikt uppnås med Bromma flygplats om den fungerar som ett komplement till Arlanda flygplats, snarare än en konkur-

rent. Det skulle sannolikt öka flygplatsens chanser till överlevnad om man slipper en direkt konkurrenssituation med Arlanda. Det skulle samtidigt också öka möjligheterna att lättare kunna argumentera för att Stockholmsområdet ska ha två flygplatser, två flygplatser som kompletterar varandra snarare än konkurrerar med varandra. I den bästa av världar finns det också intressenter och nyttjare som är villiga och har förmåga att också bidra med finansiering för flygplatsens upprätthållande. Det är ofta en varningsklocka för min del när det finns användare som gärna vill få tillgång till en anläggning, tjänst eller produkt – men som inte vill betala för den. Det är därför viktigt att man som i de flesta sammanhang gör en samhälls- och företagsekonomisk analys. Det är därför viktigt att ovanstående resonemang och tankar kring möjliga utvecklingsinsatser för Bromma flygplats också prövas i ett sådant perspektiv.

10.6 Swedavias förutsättningar att hålla Bromma flygplats i drift och samtidigt stärka Arlanda flygplats konkurrenskraft

Min bedömning

Bromma flygplats har haft en positiv trafikutveckling under det senaste året. Trots det har flygplatsen inte en sådan trafikvolym som krävs för att bedriva verksamheten med överskott under överskådlig tid enligt min bedömning. Det kommer med stor sannolikhet att dröja innan flygplatsen åter är företagsekonomiskt lönsam. Jag bedömer att så länge Bromma flygplats finns kvar, kommer det sannolikt att finnas ett behov av att finansiera flygplatsen med medel utöver de flygplatsavgifter och kommersiella intäkter som flygplatsen själv genererar.

Under förutsättning att flygplatsverksamheten fortsatt bedrivs inom Swedavia kommer det enligt min bedömning att krävas ett statligt stöd för att inte finansieringen av Bromma flygplats ska påverka Swedavias resultat negativt, vilket gäller även andra olönsamma flygplatser inom Swedavia. Om så inte sker kommer resurser som skulle kunna användas för att driva, förvalta och utveckla flygplatser som Arlanda och Landvetter att användas för att finansiera Bromma flygplats underskott. Det kräver dock att antalet

passagerare understiger 500 000 passagerare per år och att flygplatsens intäkter och kostnader särredovisas och skiljs från övrig kommersiell verksamhet för att ett statligt stöd ska vara möjligt.

Swedavia bedömer att det är möjligt att omhänderta Bromma flygplats nuvarande reguljära linjetrafik vid Arlanda flygplats. Även det samhällsviktiga flyget kan inrymmas på Arlanda, men till en sämre produkt. En fastställd utvecklingsplan finns framtagen för Arlanda flygplats, som kommer att ligga till grund för fortsatta investeringar vid flygplatsen.

Mitt förslag

Bromma flygplats bör särskiljas från Swedavias kommersiella flygplatsverksamhet, för att inte tynga ned Swedavias resultat eller förutsättningarna för de kommersiella flygplatserna och därmed motverka Arlanda flygplats internationella konkurrenskraft. Flygplatsens underskott bör därför finansieras med statligt stöd.

10.6.1 Bromma flygplats

Sedan BRA Flyg lämnade flygplatsen vid årsskiftet 2024–2025 och flyttade sin verksamhet från Bromma till Arlanda flygplats består linjetrafiken vid Bromma endast av några få reguljära linjer. Bromma flygplats har haft en positiv trafikutveckling under det senaste året. Trots det har flygplatsen inte en sådan trafikvolym som krävs för att bedriva verksamheten med överskott under överskådlig tid enligt min bedömning.

I förhållande till verksamheten före pandemin, ligger trafikens omfattning på en betydligt lägre nivå i dag. Det innebär även att det ekonomiska resultatet för flygplatsen har försämrats under årens lopp. Även om Swedavia AB inte redovisar resultatet ekonomiskt för enskilt för sina flygplatser, finns tydliga signaler på att flygplatsen drivs med underskott. Bland annat utifrån ordförandens budskap vid en intervju i media under 2025.

Det kommer med stor sannolikhet, enligt min bedömning, att dröja innan flygplatsen åter är företagsekonomiskt lönsam. Jag bedömer att så länge Bromma flygplats finns kvar, kommer det att finnas ett behov av att finansiera flygplatsen med medel utöver de

flygplatsavgifter och kommersiella intäkter som flygplatsen själv genererar.

Under förutsättning att flygplatsverksamheten fortsatt bedrivs inom Swedavia kommer det enligt min bedömning att krävas ett statligt stöd för att inte finansieringen av Bromma flygplats ska påverka Swedavias resultat negativt, vilket förvisso även gäller andra olönsamma flygplatser inom Swedavia. Om så inte sker kommer resurser som skulle kunna användas för att driva, förvalta och utveckla flygplatser som Arlanda och Landvetters flygplatser att användas för att finansiera Bromma flygplats underskott. Det kräver dock att antalet passagerare understiger 500 000 passagerare per år och att flygplatsens intäkter och kostnader särredovisas och skiljs från övrig kommersiell verksamhet för att ett statligt stöd ska vara möjligt.

Jag har i tidigare avsnitt lämnat förslag på hur jag anser att de svenska flygplatserna ska organiseras. Med hänsyn till rådande avtal och att flygplatsen är en del av det nationella basutbudet av flygplatser bör flygplatsen fortsatt organiseras inom ett statligt bolag.

10.6.2 Arlanda flygplats

BRA Flyg flyttade sin verksamhet vid årsskiftet 2024–2025 från Bromma till Arlanda flygplats. För närvarande består linjetrafiken av några få linjer. En flytt av dessa flyglinjer till Arlanda skulle inte innebära några problem utifrån ett kapacitetsperspektiv, vare sig på kort som lång sikt. Swedavia AB bedömer att både flygrörelser och passagerarvolymerna inryms på Arlanda flygplats utan ytterligare infrastukturinvesteringar.

Utöver linjefarten förekommer allmänflyg (General aviation, GA-flyg) vid Bromma flygplats, varav endast en viss andel också är baserat på Bromma flygplats. Som jag redogjort för tidigare, så kan det samhällsviktiga GA-flyget inrymmas på Arlanda flygplats, men då med en betydligt sämre produkt än vad som är fallet på Bromma flygplats. I dagsläget saknas bland annat möjlighet till samlad uppställning för GA-flyget på Arlanda flygplats och för att kunna omhänderta den GA-verksamhet som i dag är baserad på Bromma med samma kvalitetsnivå. För att möta detta behov krävs ytterligare uppställningsplatser skapas på Arlanda flygplats.

Swedavia fastställde relativt nyligen en utvecklingsplan för Arlanda flygplats. Planen omfattar åtgärder för utökning av antalet uppställningsplatser för både linjefart och GA-trafik. Det saknas i dag färdigställda ytor och lokaler för GA-anläggningar. En ny detaljplan är under framtagande för Alfa-området vid Arlanda som möjliggör anläggningar för samhällsnyttig GA-trafik. Swedavia bedömer att det på sikt är möjligt att inrymma den GA-trafik som är baserad på Bromma flygplats till Arlanda med samma kvalitetsnivå som i dag finns på Bromma flygplats.

Swedavias nyligen fastställda utvecklingsplan för Arlanda som kommer att ligga till grund för fortsatt utveckling fram till ungefär år 2040, så bolaget förväntar sig att cirka 35 miljoner passagerare enligt sina prognoser. Efter genomförd utvecklingsplan skapas enligt Swedavia förutsättningar för en operativt effektiv flygplats med rätt kapacitet. Under hösten 2024 startade Swedavia programmet T5 PBI som omfattar en utbyggnad av Terminal 5 med en ny pir, nya uppställningsplatser och ett utbyggt bagagesystem. Utöver detta pågår även anpassningar för att skapa en samlad angöringsprodukt framför Terminal 5 samt en utökad incheckningskapacitet.

10.7 Säkerställande av ett säkert luftrum över Stockholm

Min bedömning

Det är enligt min bedömning möjligt att ha ett kontrollerat luftrum över Stockholm, även efter en avveckling av Bromma flygplats. Jag bedömer dock att samhällsnyttan av en sådan åtgärd är tveksam. Normalt är det flygplatsen som har kostnadsansvar för kontrollerad luft i kontrollzonen, vid en avveckling av flygplatsen kommer det därför att krävas extraordinära åtgärder från statens sida för att finansiera fortsatt kontrollerad luft i Bromma flygplats kontrollzon.

I dag tillämpas okontrollerat luftrum (luftrumsklass G) för kontrollzonen (CTR) då Bromma flygplats är stängt. Vid en avveckling kan det finnas behov av att justera den nedre nivån för terminalområdet (TMA). Vidare kan det finnas möjlighet att ställa krav på radiokommunikation för att förbättra säkerheten. Det kan

vara möjligt att även ställa krav på att farkoster i detta luftrum har transpondrar. Det är dock enligt min mening viktigt att pröva om dessa begränsande åtgärder är rimliga i förhållande till den nytta de åstadkommer och de begränsningar de skulle kunna innebära.

Det finns olika typer av utrustning vid flygplatsen och vid tornet som behöver omhändertas och där man behöver ta ställning till hur den bör hanteras för framtiden.

Mitt förslag

Om Bromma flygplats avvecklas är mitt förslag att terminalområdet (TMA) justeras samtidigt som övrigt luftrum blir okontrollerat (luftrumsklass G). Eventuellt kan kompletterande åtgärder vidtas avseende krav på radiokommunikation och/eller transpondrar.

10.7.1 Behov av ett säkert luftrum över Stockholm

Enligt mitt direktiv ska jag analysera vilka åtgärder som krävs för att fortsatt säkerställa ett säkert luftrum för återstående trafik som sker över och runt Stockholm, till exempel för polisens transporter och sjuktransporter, men också utifrån ett totalförsvarsperspektiv, om verksamheten på Bromma flygplats kraftigt förändras eller skulle upphöra.

10.7.2 Kontrollzon vid Bromma flygplats

En kontrollzon (CTR)[1] är upprättad vid en flygplats när en kontrollerad flygplats är öppen. När flygplatsen är stängd är luften okontrollerad, vilket är fallet för exempelvis Bromma flygplats under nattetid och delar av tiden under helger.

Flygtrafikledningskostnaderna vid Bromma flygplats täcks av Swedavia i dag och en avveckling av flygplatsverksamheten kommer att resultera i ett intäktsbortfall för LFV. En avveckling av flygplatsverksamheten vid Bromma flygplats skulle för LFV:s del innebära en avveckling av flygtrafikledningen vid flygplatsen. LFV skulle be-

[1] Kontrollzon (Control Zone, CTR), kontrollerat luftrum som sträcker sig från jordytan upp till en angiven övre gräns.

höva omhänderta den personal som arbetar på flygtrafikledningen och initiera de HR-relaterade aktiviteter som kan krävas inklusive att erbjuda personalen tjänster vid andra flygledningsenheter. Vid arbetsbrist inleds sannolikt en uppsägningsprocess. I övrigt handlar det om att avveckla den tekniska utrustning som används för att utöva flygtrafiktjänsten. Själva tornbyggnaden tillhör Swedavia, så alla behov av åtgärder kopplat till fastighet och lokaliteter hanteras av flygplatsen.

Vid en avveckling behöver frågan om radiosändare- och radiomottagare, som sitter fysiskt på tornets tak, omhändertas. De nyttjas av vissa sektorer på kontrollcentralen vid Arlanda. Om tornet behöver rivas, behöver alternativa placeringar för denna utrustning utredas och säkerställas.

Bällsta radar är lokaliserad nära Bromma flygplats och nyttjas som radarkälla, inte enbart av ATS Bromma[2] utan även av bland annat ATS Arlanda och ATCC Stockholm[3]. Även vid en avveckling av Bromma flygplats finns det fortfarande andra flygtrafikledningsenheter som använder Bällsta radar.

10.7.3 Förutsättningar för luftrummet vid Bromma flygplats

Syftet med flygtrafiktjänster (ANS) är att det ska levereras de tjänster som behövs i det aktuella luftrummet, inte att leverera tjänster för att någon önskar en viss typ av tjänst i ett luftrum. Utgångspunkten inom EU är att luften är oreglerad och tillgänglig för alla. Detta återges bland annat i förordning (EG) nr 2150/2005 som handlar om flexibel användning av luftrummet. Principerna i förordningen ställer krav på användandet av luftrummet och att detta inte får inskränkas mer än vad som är nödvändigt. Ett anläggande av ett terminalområde (TMA)[4], kontrollzon (CTR) eller kontrollområde (CTA)[5] är en inskränkning i möjligheterna att använda luftrummet. Det ska därför finnas ett tydligt behov för att dessa strukturer ska

[2] ATS (Air Traffic Services, ATS), enhet som utövar flygtrafikledningstjänst.
[3] ATCC – enhet som utövar områdes- och inflygningskontrolltjänst från en kontrollcentral.
[4] Terminalområde (Terminal Control Area, TMA) – kontrollområde upprättat för en eller flera flygplatser, avgränsat luftrum som används för att hantera in- och utflygningar till/från en flygplats.
[5] Kontrollområde (Control Area, CTA) – kontrollerat luftrum som sträcker sig från jordytan upp till en angiven övre gräns.

få anläggas. Detta är något som behöver beaktas vid en översyn av Stockholm TMA för det fall Bromma CTR försvinner.

Transportstyrelsen har enligt 6 kap. 12 § Luftfartsförordningen (2010:770) mandat att bestämma utformning av luftrummet i fråga om struktur, storlek och luftrumsklasser. När det gäller reglerna om kontrollerad luft så anges i 6 kap. 11 § samma förordning att det ska finnas kontrollerad luft vid flygplatser, om inte dessa är av mindre komplexitet, då ska Transportstyrelsen bestämma vad som ska gälla där. Ett alternativ till kontrollerad luft vid flygplatser kan vara trafikinformationszon (TIZ)[6] och trafikinformationsområde (TIA)[7] (som kommer att ersättas med FIZ), RMZ[8] och TMZ[9].

Kontrollerat luftrum, med flygkontrolltjänst, finns i dag i Sverige endast vid flygplatser, i deras närhet för in och utflygande trafik, och över flygnivå 95. Anledningen till detta är främst det kontrollerade luftrummets syfte, och existensberättigande, vilket i huvudsak är att vara tillräckligt stort för att inrymma inflygningsprocedurerna samt för att underlätta hanteringen inom flygplatsens luftrum för flygtrafikledningstjänsten. Över flygnivå 95 är luften kontrollerad främst av trafikflödes- och säkerhetsskäl då merparten av IFR-trafiken[10] flyger där i hög fart och aktiv separation behövs. Det är också en gemensam europeisk struktur där många europeiska länder har en liknande modell där okontrollerat luftrum upphör ungefär vid flygnivå 95 eller 100. Det skapar ett mer enhetligt system för gränsöverskridande trafik.

Det finns dock inget i de svenska regelverken som formellt hindrar Transportstyrelsen från att upprätta kontrollerat luftrum på andra platser än vid flygplatser. Transportstyrelsen har enligt 6 kap. 12 § Luftfartsförordningen mandat att föreskriva eller besluta om i vilken omfattning det ska finnas kontrollerat luftrum för flygning på sträcka och om utformning av luftrummet i fråga om struktur, stor-

[6] Trafikinformationszon (Traffic Information Zone, TIZ) – avgränsat okontrollerat luftrum som sträcker sig från jordytan upp till en angiven övre gräns inom vilket flyginformationstjänst för flygplats (AFIS) utövas.
[7] Trafikinformationsområde (Traffic Information Area, TIA) – avgränsat okontrollerat luftrum som sträcker sig uppåt från en angiven, ovanför jordytan belägen gräns i höjdled inom vilket flyginformationstjänst för flygplats (AFIS) utövas.
[8] Luftrum med krav på dubbelriktad radioförbindelse (radio mandatory zone, RMZ), luftrum med definierad avgränsning där det är obligatoriskt att medföra och använda radioutrustning.
[9] Luftrum med transponderkrav (transponder mandatory sone, TMZ) – luftrum med definierad avgränsning där det är obligatoriskt att medföra och använda transpondrar som rapporterar tryckhöjden.
[10] IFR: Beteckning för instrumentflygregler.

lek och luftrumsklasser, Frågan är dock om det skulle kunna strida mot internationella regler om vad kontrollerad luft ska vara.

I ICAO:s annex 11, Air Traffic Services (2.1.1) och i förordning (EU) 2017/373 (art. 3-3a) anges att det är varje stats skyldighet att bestämma i vilka delar av luftrummet det ska finnas flygtrafiktjänster (ATS). Syftet med ATS är att förebygga kollisioner mellan luftfartyg och främja och upprätthålla ett ordnat trafikflöde i flygtrafiken (2.2 a och c i annex 11 samt ATS.TR.100 i 2017/373).

ATS består av tre tjänster – ATC[11], FIS och ALRS, och ATC delas sen in i tre olika delar för att uppfylla kraven (se 2.3 och 2.3.1 i annex 11 samt ATS.TR.105 i 2017/373). ATC består av area control service (ACC), approach control service (APP) och aerodrome control service (TWR). I Sverige har vi alla tre varianterna. Av intresse här är area control service då det anges att detta ska användas för kontrollerade flygningar – utom i fråga om ankomst och avgång och för flygplatstrafik i övrigt där APP och TWR utövas. Vilket innebär att area control service används i luftrum annat än vid eller kring flygplatser.

När behovet av ATS ska bestämmas ska det bland annat beaktas förekommande flygtrafik, flygtrafikens täthet, de meteorologiska förhållandena och sådana andra faktorer som kan vara relevanta. Det relevanta luftrummet ska sen fastställas och klassificeras. Det finns bestämmelser kring control areas (CTA, kontrollområden) om att kontrollområden, däribland bland annat luftleder och terminalkontrollområden, ska avgränsas så att de omfattar tillräckligt luftrum för att inrymma flygvägarna för de IFR-flygningar, eller delar av sådana flygningar, för vilka det är avsett att tillhandahålla tillämpliga delar av flygtrafikledningstjänsten, med beaktande av kapaciteten hos de navigationshjälpmedel som normalt används inom området. För ett kontrollområde som inte utgörs av ett system av luftleder kan ett system av rutter inrättas för att underlätta tillhandahållandet av flygtrafikledningstjänst.

Gemensamt för de olika varianterna av CTA som finns är att det bedömts att det behövs flygkontrolltjänst för att förebygga kollisioner mellan luftfartyg och främja och upprätthålla ett ordnat trafikflöde i flygtrafiken. Det verkar därför som det inte bara är möjligt att

[11] Flygkontrolltjänst (Air Traffic Control Services, ATC) – är den sammanfattande benämningen för områdeskontrolltjänst och är en tjänst som tillhandahålls i syfte att förebygga kollisioner mellan luftfartyg och mellan luftfartyg och ett hinder inom manöverområdet samt främja och bibehålla ett välordnat flygtrafikflöde.

skapa kontrollerad luft utanför flygplatser, utan att det faktiskt görs i Sverige och i världen. Det som följer av annex 11 och i 2017/373 bedömer jag innebär att det förutsätts att det finns kontrollområden som inte är knutna till flygvägar och flygplatser. Principen verkar bygga på att kontrollerat luftrum finns där ATC-service behöver tillhandahållas.

Skrivningarna i ICAO:s annex 11 och i bilaga 11, kapitel B, avsnitt 1, tillägg 1 till förordning (EU) 2017/373 samt i de AMC och GM som finns till bilagan tyder dock på att CTA bara bör användas i de situationer det behövs för de IFR-flygningar som är i det aktuella området. I bilaga 11 regleras utformning av flygprocedurer.

Det torde alltså vara möjligt att skapa kontrollerad luft i samma område som Bromma finns i i dag för IFR flygningar om Bromma flygplats skulle avvecklas. Detta givet att behoven är tillräckliga och kan motiveras. Det är dock ytterst tveksamt enligt min bedömning att, utifrån de skrivningar som finns, anlägga CTA för VFR[12] flygningar.

Utöver detta behöver också beaktas att ett CTA, till skillnad från ett CTR, inte kan gå ner till marken. Av ICAO:s Annex 11 och bilaga 11 till förordning (EU) 2017/373 framgår att det ska vara minst 700 ft (cirka 210 meter) mellan undersidan av ett CTA och marknivån. Det högsta hindret i Brommas CTR är på en höjd av 500–600 fot, vilket innebär att ett CTA i delar av Bromma som lägst skulle kunna gå ner till cirka 1 300 fot (cirka 400 meter) över marken.

Det är dock tveksamt att ett behov av kontrollerad luft eller en ansökan om detta skulle utmynna i ett CTA i det luftrum Bromma CTR ligger i dag. Utifrån hur luftrumsstrukturen ser ut i Sverige, samt då det finns ett befintligt TMA ovanför det aktuella luftrummet, är det troligaste att den aktuella luften, vid visat behov av flygkontrolltjänst, skulle bli en del av det befintliga Stockholm TMA.

Det finns dock ett flertal frågor som behöver hanteras i samband med en fördjupad analys avseende kontrollerad luft efter det att Bromma flygplats eventuellt har lagts ned.

– Finns det ett faktiskt behov av att kontrollera luften i det aktuella området? Om så, på vilka grunder – vad är det som ska uppnås?
– Var ska trafikledningen finnas, kvar i tornet? Vilken teknik behövs för att kunna hantera luftrummet?

[12] VFR, Beteckning för visuellflygreglerna.

– Vem ska stå för kostnaderna för trafikledning samt eventuell investering i teknik?
– Vilken yta ska området omfatta, utsträckning och höjder? Hur ska detta förhålla sig till omgivande TMA eller ska TMA omfatta även den här aktuella luften?
– Är det proportionerligt att införa kontrollerad luft, med hänsyn till de begränsningar som införs i hur luften kan användas och kraven som ställs på användarna samt kostnaderna för detta?
– Vilka andra alternativ, som är mindre ingripande finns, till exempel sänkt eller bibehållet TMA med flygningar däri, restriktionsområde med polis som kontrollerar, geozon, RMZ etcetera).

10.7.4 Vad händer med Stockholm TMA?

Om Bromma kontrollzon (CTR) försvinner så kommer undersidan för Stockholms terminalområde (TMA) troligen behöva anpassas. Det är här av intresse att se på vilken undersida Stockholm TMA får när Bromma i dag har det stängt, eftersom detta är den troliga undersidan även vid en permanent stängning och avveckling av Bromma flygplats. Enligt LFV är denna gräns 2 000 fot när ATS Bromma är stängt.

I dag är Bromma CTR 2 000 fot (cirka 600 meter) och Stockholm TMA börjar därefter. Stockholm TMA är, i de delar som ansluter till ytterkanterna på Bromma CTR 1 200 fot (cirka 365 meter) respektive 1 500 fot (cirka 460 meter). En trolig konsekvens av att Bromma CTR försvinner är att en översyn av undersidan på Stockholm TMA behöver genomföras. I samband med detta behöver även frågan om hinderfrihet beaktas vilket innebär att det troligtvis inte kommer gå att ha 1 200 fot för hela Bromma.

Det är den berörda flygplatsen, som ansvarar för sitt luftrum, och som behöver väcka frågan om det finns behov av en översyn av TMA. Rent konkret kommer Transportstyrelsen behöva fatta ett beslut om höjd på TMA, efter ansökan. Transportstyrelsen har, såvitt är känt, aldrig fattat ett beslut på eget bevåg utan ansökan. Även om detta torde gå i teorin så uppstår praktiska frågor samt om det är rimligt. Detta eftersom det inte bara handlar om att besluta ett luft-

rum. Syftet med kontrollerad luft är ju även tillhandahållande av flygkontrolltjänst.

Skulle Transportstyrelsen ha mandat att peka på exempelvis LFV i detta fall, dvs. att LFV ska utöva tjänst och ta kostnaderna för detta i det eventuellt tillkommande luftrummet? Genom att det även är förknippat med utövande av tjänst blir frågan mer komplex än om bara luftrummets vara eller inte vara.

Om undersidan i TMA sänks där Bromma CTR varit till 1 200 eller 1 500 fot, vilket alltså motsvarar 365 respektive 460 meter, så kommer detta precis som för Stockholm TMA att hanteras av Stockholm Control (TMA) och i detta luftrum får du endast flyga med klarering från flygtrafikledningen.

Men frågan som behöver ställas avseende Stockholm TMA är om det finns ett reellt behov av att behålla det i nuvarande storlek om inte Bromma CTR längre finns och om den IFR trafik som rör sig området då behöver ATC. Kvar i TMA blir då endast Arlanda flygplats med sin nuvarande CTR, och det avgörande blir då vilket behov man har av TMA storlek för att kunna hantera ankommande och avgående trafik. Eftersom ATC ska levereras i TMA och flyginformation ska levereras under TMA så blir det sannolikt en resurs- och personalfråga även för dom. Det är därför möjligt (och troligt eftersom hanteringen av TMA är förknippad med kapacitet och kostnader som de tappar finansieringen för om Bromma försvinner) att de kan vilja minska TMA-ytan så att delar av TMA eller hela TMA som täcker Bromma CTR försvinner. Alternativ kan det behövas kompletterande finansiering för att upprätthålla detta. Som framgått är det ju även så att den kontrollerade luften ska utformas efter IFR-trafikens behov och om det inte längre är någon IFR-trafik till Bromma så torde åtminstone vissa delar av Stockholm TMA, som utformats för att hantera Bromma-trafiken, kunna omvandlas till okontrollerad luft. Det finns ju inte längre flygvägar för IFR-trafiken där.

De inom EU gällande trafikreglerna, specifikt SERA.5005, anger att man över tätbebyggt område som lägst får flyga på 300 meters höjd och utanför detta på som lägst 150 meters höjd.

Detta innebär att om Stockholm TMA sänks till 1 200 eller 1 500 fot, och förblir den storleken som det är i dag, så blir den ”flygbara ytan” under Stockholm TMA och över Storstockholm cirka 65 meter och över icke tätbebyggda trakter cirka 300 meter. I de delar det finns helikopterflygplatser är det 65 meter. Dessutom

finns det inget som hindrar att blåljus samt samhällsviktig trafik flyger i Stockholm TMA och däri får den flygtrafikledning som behövs.

När det gäller frågan om flygtrafikledning så lämnas denna som huvudregel inte på samma sätt till VFR-trafik som till IFR-trafik. Även om det finns ATC så flyger VFR-trafiken alltjämt VFR. De får inte klarering på kurs utan snarare ett ok (klarering) att komma in i luftrummet och besked i grova drag om var de får vara, vilken höjd och vilken kurs de ska flyga på. ”Aktiv” flygtrafikledning av VFR sker inte och klareringen görs inte i syfte att i formell mening separera VFR luftfartygen från varandra (utan endast i förhållande till IFR luftfartyg), så som det sker för IFR inbördes, dvs. det är inte faktiska separationer det rör sig om. Syftet med ATS ska vara att förebygga kollisioner mellan luftfartyg och främja och upprätthålla ett ordnat trafikflöde i flygtrafiken, detta görs även för VFR inbördes men inte genom faktiska separationer.

Om Stockholm TMA används innebär detta att den trafik som använder TMA kan få samma flygtrafikledning som i dag, den enda sträcka som detta då kommer saknas för är vid starter och inflygningar till de inom området, motsvarande dagens Bromma CTR, belägna helikopterflygplatserna (eller andra landningsytor). Det ska här dock tilläggas att i luften under Stockholm TMA levereras (av samma flygtrafikledningstjänst) flygtrafikinformation, vilket innebär att det informeras om känd trafik i området.

10.7.5 Kostnader

Om flygtrafikledningen ska sitta kvar i tornet torde trafikledningen kunna ske utan nya eller ytterligare teknikinvesteringar. Men till skillnad från i dag kommer inte flygplatsen att generera intäkter för att stå för dessa kostnader, varken direkta flygplatsintäkter eller intäkter från prestationsplanen (om sådana genererades i dag). Det innebär att annan finansiering kommer behövas om det ska fortsatt finnas kontrollerat luftrum i området efter en avveckling av flygplatsen. Uppskattningsvis skulle det kanske komma att krävas 8–12 flygledare för att hålla tornet öppet dygnet runt med flygtrafikledningstjänst i kontrollerat luftrum. Jag uppskattar att kostnaden då skulle uppgå till

cirka 11–16 miljoner kronor per år. Därtill tillkommer kostnader för lokaler, underhåll av den tekniska utrustningen och fastigheter m.m.

Samtidigt skulle tjänsten i aktuellt luftrum kunna hanteras av flygledare på Stockholm TMA, särskilt om en sänkning av undersidan på Stockholm TMA sker. Förändringar av TMA kan marginellt påverka kostnadsbilden enligt min bedömning.

10.7.6 Alternativa åtgärder

Restriktionsområden

Det finns möjligheter att upprätta restriktionsområden om det utifrån ett försvars- eller allmänt säkerhetsperspektiv behövs ett luftrum med begränsade möjligheter att flyga i. Det blir då endast de som har fått särskilt tillstånd att flyga i området som kan flyga där. Det finns genom detta en möjlighet att utestänga annan luftfart än samhällsviktig sådan. Det kommer inte att finnas flygtrafikledning i luftrummet, men det kommer att krävas tillstånd från denna för att få flyga in i området, så som det är med andra restriktionsområden. Det finns även en möjlighet att inom ett restriktionsområde ge polismyndigheten, eller annan myndighet, rätt att besluta om undantag från restriktionerna och därigenom ge annan luftfart tillstånd att verka inom området.

Geozon

Om det endast önskas bättre kontroll på den drönartrafik som riskerar att uppstå när Bromma CTR stänger finns det möjligheter att införa geografiska UAS-zoner, bland annat vid de olika helikopterflygplatserna som finns i området. Drönare får flyga på högst 120 meters höjd vilket innebär att det endast är i samband med start eller landning som drönare kommer finnas i det luftrum som används och dessa kan då stängas ute genom en geozon.

Andra åtgärder än kontrollerad luft

RMZ är en förkortning för Radio Mandatory Zone, på svenska betyder det radiokommunikationszon. Det är ett luftrum där luftfartyg måste upprätta och upprätthålla radiokontakt enligt särskilda regler för att få flyga in i zonen. Syftet är att förbättra säkerheten i luftrum där flygtrafiken behöver ökad situationsmedvetenhet, men där man inte har full flygtrafikledning som i kontrollerat luftrum.

Grundprincipen är att piloten måste ha fungerande radio. Piloten ska upprätta kontakt på den angivna frekvensen innan inträde sker. Piloten ska fortsätta lyssna, meddela sin avsikt och följa eventuella procedurer. Om transponder krävs kan området i stället eller dessutom vara en TMZ (Transponder Mandatory Zone), se nedan.

Ett RMZ innebär däremot inte att luftrummet är kontrollerat. Ett RMZ kan ligga i okontrollerat luftrum (klass G), men med extra krav på radiokommunikation.

Om ett RMZ etableras under Stockholm TMA kommer det alltså krävas radio och anrop på en särskild frekvens i området innan det flygs in i området. Det kommer inte innebära att en flygtrafikledningstjänst har kontroll, övervakar eller separerar flygningar, utan allt kommer att ske med VFR men också med kommunikation.

FIZ (Flight Information Zone) betyder på svenska flyginformationszon. Det är ett definierat luftrum där flyginformationstjänst (FIS) tillhandahålls för flygtrafiken inom området. Ett FIZ är inte ett kontrollerat luftrum. Det ges ingen separation mellan luftfartyg. Piloten behåller ansvaret för att se och undvika annan trafik. Syftet är att förbättra informationsutbytet och situationsmedvetenheten. I ett FIZ används typiskt sett en angiven frekvens. En AFIS-enhet lämnar information om känd trafik, väder, banstatus, annan relevant information. Trafiken kan rapportera sina positioner och avsikter.

Ett FIZ används i dag ofta vid mindre instrumentflygplatser där man inte har ett upprättat kontrollerat luftrum och ett ATC som utöver flygkontrolltjänst, men där man ändå vill eller behöver ha mer struktur än helt fritt klassificerat G-luftrum. Ett FIZ innebär inte automatiskt krav på radio eller transponder. Sådana krav kommer i så fall genom ett RMZ, TMZ eller nationella procedurer kopplade till området. Det är också vanligt att ett FIZ kombineras med andra strukturer, till exempel FIZ + RMZ, där flyginformationstjänst ges samtidigt som alla måste hålla radiokontakt.

TMZ (Transponder Mandatory Zone) innebär ett transponderobligatoriskt luftrum. Det är ett luftrum där luftfartyg måste ha och använda transponder enligt de krav som gäller för området. Syftet är att göra trafiken elektroniskt synlig för andra system och för flygtrafikledningen, så att man får bättre situationsmedvetenhet utan att nödvändigtvis införa kontrollerat luftrum. Grundprincipen är att luftfartyget måste ha fungerande transponder, transpondern ska vara aktiverad och sända rätt uppgifter. Vilken typ av transponder som krävs anges för det aktuella området (exempelvis Mode A/C eller Mode S). TMZ innebär inte i sig att luftrummet blir kontrollerat, att klarering krävs, att flygtrafikledningen separerar trafiken eller att radiokontakt automatiskt krävs. Det är därför ett TMZ ofta kombineras med ett RMZ:

Tabell 10.2 Möjlig radiokommunikation och transponder

Typ	Innebörd
Luftrum klass G	Varken hörs eller syns nödvändigtvis
RMZ	Alla hörs
TMZ	Alla syns elektroniskt
RMZ + TMZ	Trafiken blir både hörbar och elektroniskt synlig

Källa: Egen bearbetning.

TMZ är ofta en lösning som tillämpas när man vill skapa ett säkrare VFR-område nära tät trafik eller under ett TMA utan att utvidga kontrollerat luftrum. Det finns i dag inga TMZ i Sverige. I ett TMZ finns krav på att ett luftfartyg ska ha transponder och att denna ska vara påslagen. I G-luft gäller i dag att om ett luftfartyg har transponder ska denna vara påslagen.

I vanligt klass G luftrum under ett TMA kan ett VFR-flygplan flyga utan radio och utan transponder. Flygtrafikledningen kanske inte känner till att det finns. Men i ett TMZ måste flygplanet måste sända transpondersignal och övervakningssystem kan se målet, höjd kan visas och trafiken blir mer förutsägbar.

Det finns dock begränsningar eftersom synlighet beror på faktisk radar-/övervakningstäckning, ett mål kan synas utan att vara identifierat och transponderkravet skapar ingen separationstjänst.

TMZ används i europeiskt regelverk som ett särskilt luftrumskrav för att förbättra säkerhet och effektivitet, och detaljerna publiceras nationellt i AIP[13].

10.7.7 Min samlade bild

Jag kan konstatera att det är möjligt att ha ett kontrollerat luftrum över Stockholm, även efter en avveckling av Bromma flygplats. Jag bedömer dock att samhällsnyttan av en sådan åtgärd är tveksam. Normalt är det flygplatsen som har kostnadsansvar för kontrollerad luft i kontrollzonen, vid en avveckling av flygplatsen kommer det därför att krävas extraordinära åtgärder från statens sida för att finansiera fortsatt kontrollerad luft i Bromma flygplats kontrollzon.

I dag tillämpas okontrollerat luftrum (luftrumsklass G) för kontrollzonen då Bromma flygplats är stängt. Vid en avveckling kan det finnas behov av att justera den nedre nivån för terminalområdet (TMA). Vidare kan det finnas möjlighet att ställa krav på radiokommunikation för att förbättra säkerheten. Det kan även vara möjligt att ställa krav på att farkoster i detta luftrum också har transpondrar. Det är dock enligt min mening viktigt att pröva om dessa begränsande åtgärder är rimliga i förhållande till den nytta de åstadkommer och de begränsningar de skulle kunna innebära.

Vid en avveckling bedömer jag att det är viktigt att pröva hur man ska hantera olika typer av anläggningar och utrustningar i området och vid tornet. För flera av dessa finns det andra aktörer som har nytta av.

Jag föreslår att om Bromma flygplats avvecklas bör i första hand terminalområdet justeras samtidigt som övrigt luftrum blir okontrollerat (luftrumsklass G). Eventuellt kan kompletterande åtgärder vidtas avseende krav på radiokommunikation och/eller transpondrar.

[13] AIP (Aeronautical Information Publication), innehåller information om bland annat flygplatser, luftrum och nationella regler.

10.8 Möjligheter till alternativt ägandeskap för Bromma flygplats

Min bedömning

Swedavia har rätt att upplåta flygplatsdrift till annan samt att upplåta arrenderätten till arrendeområdet. Om en sådan upplåtelse ska ske med bättre rätt eller för längre tid än som följer av gällande avtal krävs Stockholm kommuns godkännande. Stockholm kommun har dock sagt upp avtalet med flera års framförhållning, vilket enligt min bedömning inte ger förutsättningar för ett alternativt ägandeskap för Bromma flygplats.

Om ett alternativt ägandeskap trots allt skulle aktualiseras, så torde ägaren i så fall bli någon annan än Stockholm kommun eller staten genom Swedavia. Ett övertagande behöver i sådant fall följa EU:s statsstödsregelverk. Därtill behöver flygplatsverksamheten bedrivas med lönsamhet, för det fallet att flygplatsen lyckas uppnå en passagerarvolym som överstiger 500 000 personer, där det kan uppstå betydande svårigheter att tillämpa statligt stöd. Jag bedömer i dagsläget att omständigheterna för flygplatsen inte är sådana att det kan bli aktuellt med ett alternativt ägande.

10.8.1 Förutsättningar för ägarbyte av en flygplats

Ett ägarbyte av en flygplats kan ske så väl ”sömlöst” som ”icke-sömlöst”. I ett sömlöst förlopp fortgår driften utan avbrott, och arbetet handlar huvudsakligen om att anmäla och kontrollera ägarförhållanden, inklusive uppdateringar mot bolagsregister. Skyldigheten att anmäla ändringar till Transportstyrelsen regleras i TSFS 2019:18 samt i förordning (EU) nr 139/2014.

När endast ägaren byts ryms förfarandet i normalfallet inom en tidsram om högst sex månader. Om i stället operatören byts krävs prövning av det operativa driftgodkännandet, vilket likaså följer av samma regelverk TSFS 2019:18 och förordning (EU) nr 139/2014, där det anges att ändringar av betydelse i organisation, ledning eller drift inte får genomföras utan Transportstyrelsens godkännande. En sådan prövning innebär i allmänhet en hanteringstid på cirka sex till tolv månader. Genomförs både ägar- och operatörsbyte samtidigt ökar

komplexiteten och en samlad planeringshorisont på upp till arton månader är en realistisk utgångspunkt enligt Transportstyrelsen.

I ett icke-sömlöst övertagande uppstår ett uppstartsbehov för såväl flygplatsoperatören som flygtrafiktjänsten. Ledtiderna varierar med val av tjänst och teknik. Om flygtrafiktjänsten tas över av en ny, redan certifierad, leverantör kan skiftet ofta genomföras inom ett fåtal månader. Om en ny leverantör behöver certifieras, rekrytera personal och införa en vald teknisk lösning – antingen ett konventionellt torn eller en fjärrstyrd lösning – kan processen ta ett till två år. I detta ingår upphandling, systeminförande, utbildning och kontroller som säkerställer att leveransen håller den nivå som regelverket kräver. Oavsett ägarform förändras inte de rättsliga kraven: flygplatsen måste uppfylla tillämpliga EU-förordningar och nationella föreskrifter, flygtrafiktjänstleverantören måste vara certifierad och utnämnd i det luftrum där tjänsten levereras och bestämmelserna om luftfartsskydd gäller i motsvarande mån.

Ett ägarbyte förändrar inte vilka krav som gäller, men ansvarsfördelningen förskjuts mellan ägare, operatör och leverantörer. Den centrala frågan är om övergången kan ske utan driftsavbrott. När bytet är sömlöst blir driftpåverkan i regel begränsad och hanterbar inom de nämnda tidsramarna. Vid icke-sömlösa byten tillkommer uppstarts- och upphandlingsmoment som förlänger processen och kan medföra temporära begränsningar i verksamheten. De största riskerna är tids- och beroenderisker, till exempel kopplade till teknikleveranser, rekrytering och utbildning. Dessa hanteras bäst genom tidig planering, tydliga milstolpar och samordnad kommunikation med berörda parter.

10.8.2 Förutsättningar enligt arrendeavtalet

Jag har med stöd av Roschier Advokatbyrå AB analyserat de avtalsmässiga förutsättningarna. Jag tar dock ansvaret för de slutsatser som redovisas.

I Arrendeavtalet stadgas att verksamheten vid Stockholm-Bromma Airport i huvudsak ska inriktas mot att stödja näringslivets utveckling i Stockholm genom att vara dels en flygplats för reguljär flygtrafik till och från Stockholm, dels en flygplats för affärsflyget. Arrendeområdet ska användas som flygplats och för flygplatsanknuten verk-

samhet. Annan verksamhet får inte bedrivas inom området utan Stockholm kommuns skriftliga godkännande.

Swedavia AB äger rätt att upplåta flygplatsdriften till annan samt att därvid upplåta arrenderätten till arrendeområdet med därpå uppförda byggnader och andra anläggningar. Swedavia AB har dessutom rätt att upplåta nyttjande rätt till del av arrendeområdet och till därpå påförda byggnader och andra anläggningar till annan nyttjanderättsinnehavare att nyttjas för flygplatsanknuten verksamhet, och får medge en sådan nyttjanderättshavare rätt att för sådan verksamhet vidareupplåta mark, byggnader och anläggningar till annan.

Stockholm kommuns skriftliga godkännande krävs dock om (i) sådan upplåtelse ska ske med bättre rätt eller för längre tid än som tillkommer Swedavia AB under avtalet, och/eller (ii) om Swedavia AB till övervägande del ska upplåta/överlåta arrenderätten till arrendeområdet.

Vid upplåtelse i andra hand och vidareupplåtelse kvarstår Swedavia AB som motpart till Stockholms kommun, och inkomster av gjorda upplåtelser av arrenden, tomträtt och andra nyttjanderätter inom arrendeområdet tillfaller Swedavia AB eller den som Swedavia AB har överlåtit flygplatsdriften till.

Swedavia AB har dessutom rätt att, utan Stockholm kommuns föregående godkännande, överlåta byggnader och andra anläggningar till annan (med undantag för säkerhetsöverlåtelser och liknande av byggnader och andra anläggningar inom flygplatsområdet vilket kräver Stockholm kommuns skriftliga godkännande).

Avseende nyttjanderätt utanför arrendeområdet för bland annat inflygningshjälpmedel och utryckningsvägar, har Swedavia AB eller den som Swedavia AB har upplåtit flygplatsdriften till rätt att under arrendetiden och utan särskild ersättning (i) disponera mark utanför arrendeområdet för de inflygningshjälpmedel och utryckningsvägar som fanns när upplåtelsen enligt arrendeavtalet trädde i kraft (dvs. den 1 januari 2008) och bibehålla erforderliga ledningar för dessa anläggningar, (ii) med Stockholms kommuns skriftliga godkännande uppföra och bibehålla därutöver erforderliga inflygningshjälpmedel och utryckningsvägar med tillhörande ledningar eller byggnad som Stockholms kommun disponerar utanför arrendeområdet, och (iii) på Stockholms kommuns mark i flygplatsens omgivningar röja uppväxande träd och buskar för att tillförsäkra flygplatsen hinderfri-

het i enlighet med Luftfartsstyrelsens Bestämmelser för Civil Luftfart (BCL).

10.9 Marksanering vid en avveckling

Min bedömning

Vid en avveckling av flygplatsverksamheten kommer marken vid flygplatsen att behöva saneras. Givet Stockholm kommuns nuvarande inställning kommer marken att behöva saneras för att kunna användas för stadsutveckling och bostadsbyggande, dvs. för känslig mark. Enligt min bedömning finns det i dagsläget inte en tillräckligt heltäckande bild av föroreningarna i marken och vilka saneringsmetoder som är mest effektiva och ändamålsenliga. Jag utesluter inte att saneringskostnaderna kan ligga i intervallet från ett tresiffrigt miljonbelopp till uppemot ett par, tre miljarder kronor i enlighet med tidigare utredning (Bromma flygplats – underlag för avveckling av drift och verksamhet, Ds 2021:25).

Kostnadsansvaret för sanering kommer enligt min bedömning ligga hos såväl Swedavia AB (från 2010), Trafikverket (statens ansvar för historisk miljöskuld) samt Stockholm kommun och framtida exploatörer, där Swedavia AB och Trafikverket kommer vara ansvariga för saneringskostnader motsvarande mindre känslig mark. Det kommer enligt min bedömning att krävas detaljerade utredningar och förhandlingar för att klarlägga dessa aktörers kostnadsansvar.

10.9.1 De legala och avtalsmässiga förutsättningarna

Jag har med stöd av Roschier Advokatbyrå AB analyserat de avtalsmässiga förutsättningarna. Jag tar dock ansvaret för de slutsatser som redovisas.

När det gäller föroreningar i mark ska avhjälpande enligt arrendeavtalet ske i enlighet med gällande lag. Med andra ord har parterna inte kommit överens om någon särskild ansvarsfördelning relaterat till föroreningar, kostnadsfördelning eller dylikt. Utgångspunkten är alltså att Swedavia AB såvitt gäller föroreningssituationen inom flygplatsområdet inte har något annat ansvar än vad som följer enligt lag.

De offentligrättsliga reglerna i 10 kap. miljöbalken reglerar förorenarens ansvar gentemot det allmänna att i skälig omfattning undersöka och efterbehandla förorenade områden. Principen om att förorenaren betalar är grundläggande och innebär att den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som bidragit till en föroreningsskada eller allvarlig miljöskada (verksamhetsutövaren) är ansvarig för avhjälpande enligt kapitlet. Ansvaret är solidariskt, vilket innebär att var och en som medverkat till föroreningen kan åläggas att svara för hela kostnaden för efterbehandling. Tillsynsmyndigheten avgör mot vem eller vilka ett föreläggande ska riktas, vilket ur myndighetens perspektiv förenklar processen eftersom fördelningen av kostnader mellan flera ansvariga sker i regressledet och blir en fråga mellan verksamhetsutövarna. Om ingen verksamhetsutövare kan identifieras har fastighetsägaren i vissa fall ett subsidiärt ansvar.

Den som ansvarar enligt 10 kap. miljöbalken ska i skälig omfattning utföra eller bekosta det avhjälpande som krävs för att förebygga, hindra eller motverka skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljö. I dessa sammanhang brukar man skilja mellan undersökningsåtgärder (t.ex. bekostandet av en studie för att kartlägga föroreningssituationen inom ett område) och konkreta efterbehandlingsåtgärder för att hantera specifika föroreningar på en viss plats.

I praktiken är det vanligt att ansvaret för äldre föroreningar jämkas. Enligt praxis jämkas ansvaret normalt sett med 100 procent för föroreningar som uppkommit före 1960. Föroreningar som spridits mellan 1960 och 1969 jämkas vanligtvis till hälften, medan ansvaret för föroreningar som uppkommit efter 1969 typiskt sett inte jämkas alls. Kostnader för undersökningsåtgärder jämkas normalt inte oavsett hur gamla föroreningar det handlar om.

En annan central princip som utmönstrats i praxis är att en förorenare aldrig kan föreläggas att förädla mark. Om en verksamhetsutövare exempelvis har bedrivit flygplatsverksamhet och därmed haft att förhålla sig till riktvärden för mindre känslig markanvändning (MKM), anses det normalt sett inte skäligt att förelägga denne att sanera ned till nivåer som gäller för känslig markanvändning (KM), vilket är riktvärden som typiskt sett gäller för bostadsområden. Ett sådant krav skulle innebära att verksamhetsutövaren får bära kostnader för en förädling av marken som ligger utanför den

historiska användningen och som i praktiken är kopplad till ett nytt exploateringsintresse (jfr MÖD 2010:19).

Det finns i dag ingen huvudstudie eller övergripande undersökning genomförd som kartlägger föroreningssituationen på Bromma flygplats. De undersökningar som hittills genomförts har fokuserat på specifika föroreningar (t.ex. PFAS) varför det inte kan uteslutas att det finns fler föroreningar som ännu inte identifierats. För att tillsynsmyndigheten ska kunna fatta beslut om sanering krävs därför mer detaljerade undersökningar. Denna kunskap är avgörande, inte bara för att fördela ansvar och kostnader, utan även för att kunna planera för framtida markanvändning.

Det är tillsynsmyndigheten som enligt 10 kap. miljöbalken har mandat att avgöra mot vem eller vilka ett föreläggande om undersökning eller avhjälpande ska riktas. I praktiken är det vanligt att potentiellt ansvariga förorenare (t.ex. Swedavia AB och Stockholms kommun) kommer överens i samråd med tillsynsmyndigheten om en väg framåt för undersökningar och en plan för efterbehandling. Om ingen frivillig överenskommelse kan träffas brukar tillsynsmyndigheten genomföra en formell ansvarsutredning. Denna utredning syftar till att klarlägga vilka verksamhetsutövare som har bidragit till föroreningar inom området och i vilken omfattning, samt om det finns skäl att rikta ansvaret även mot flera potentiella förorenare.

Vår erfarenhet från liknande ärenden som rör flygplatser är att såväl föroreningssituationen som ansvaret för föroreningarna ofta är mycket komplicerade.

Mot bakgrund av ovanstående kan konstateras att det inte finns någon reglering i avtalet mellan Swedavia AB och Stockholms kommun som anger när föroreningar inom Bromma flygplats ska vara avhjälpta. Denna fråga regleras i stället av bestämmelserna i 10 kap. miljöbalken och vägen framåt styrs ytterst av tillsynsmyndigheten. Med all sannolikhet kommer processen med att sanera Bromma flygplats att bli komplicerad, särskilt mot bakgrund av Stockholm kommuns planer på att ändra användningen till bostadsändamål. En sådan förändring innebär att kraven på sanering kommer skärpas, eftersom riktvärden för känslig markanvändning är betydligt strängare än de som gäller för mindre känslig markanvändning. Detta medför inte bara ökade krav på undersökningar och riskbedömningar, utan också att fördelningen av ansvar och kostnader mellan berörda

aktörer blir mer komplex och potentiellt föremål för utdragna förhandlingar och även rättsliga processer.

10.9.2 Historiska miljöskulder

Enligt Trafikverkets instruktion ska Trafikverket svara för avhjälpande enligt 10 kap. miljöbalken i de fall staten har ett ansvar för avhjälpande till följd av den flygplatsverksamhet som bedrivits av Luftfartsverket och den verksamhet som bedrivits av Vägverket, Banverket och Statens järnvägar. Trafikverket ska också svara för den historiska miljöskuld som staten ska bära enligt ramavtal av den 25 mars 2010 mellan svenska staten, LFV Holding AB och Swedavia AB om bolagisering av flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket.

Ansvaret för att utreda och vid behov sanera marken ligger hos verksamhetsutövaren, i det här fallet Swedavia AB, så länge föroreningen har samband med flygplatsdriften. Om föroreningen härstammar från tiden före bolagiseringen och Swedavia AB:s bildande kan Swedavia begära ersättning från Trafikverket enligt ”miljögarantin”. Trafikverket har i sin roll att pröva och avgöra om de föreslagna åtgärderna ryms inom det statliga ansvaret. ”Miljögarantin” omfattar endast historisk miljöskuld från tiden före 2010 och åtgärder som enligt Trafikverket är skäliga utifrån nivån för mindre känslig markanvändning. För att flygplatsområdet ska kunna användas för andra ändamål krävs enligt Trafikverket en tydlig process. Trafikverket lyfter fram:

- En uppdaterad miljöteknisk undersökning och riskbedömning utifrån den planerade markanvändningen.
- En ansvarsutredning enligt 10 kap. miljöbalken.
- Förhandsbesked till Trafikverket för att bedöma vilka kostnader som kan omfattas av ”miljögarantin”.
- Ersättningsansökan och beslut från Trafikverket baserat på godkända underlag.
- Kommunala plan- och exploateringsbeslut för åtgärder utanför statens ansvar.

10.9.3 Bedömningar i tidigare utredning

I departementspromemorian ”Bromma flygplats – underlag för avveckling av drift och verksamhet” konstaterades att det förekommer markföroreningar från flygverksamheten på Bromma flygplats som behöver saneras, men att då genomförda insatser räcker för att få en fullständig bild av föroreningsförekomsterna. Utredaren konstaterade att ansvaret för att sanera Bromma flygplats behöver delas mellan verksamhetsutövare, staten och markägare, men att en ansvarsutredning behöver baseras på mer omfattande markundersökningar.

En avgörande fråga enligt utredaren för hur saneringen ska göras och i vilken omfattning är vad Stockholm stad vill använda marken till efter flygplatsens avveckling. Verksamhetsutövarens och statens ansvar för saneringen sträcker sig enligt utredaren endast till att sanera till risknivån ”mindre känslig markanvändning” medan bostadsändamål förutsätter en mer omfattande och kostsam sanering till ”känslig markanvändning”. Kostnadsansvaret för en mer omfattande sanering inför bostadsexploatering är markägarens och kan genom förhandling bäras av exploatörerna.

Utredaren bedömer att klara ut ansvarsförhållandena mer detaljerat kan vara en omfattande process. Det krävs dessutom fördjupade markundersökningar, beslut om till vilken riskreduktionsnivå som saneringen ska ske samt en mer detaljerad planering för att få en heltäckande bild av besluten och åtgärderna som krävs för sanering. Utredaren bedömer att det finns starka skäl för inblandade aktörer att försöka skjuta över kostnaderna på varandra där det finns tolkningsutrymme. Utredaren ser att Swedavia AB, Stockholms stad och Trafikverket har ett ansvar.

Med de stora osäkerheter som föreligger går det enligt utredaren inte att dra mer än mycket preliminära slutsatser om vad det kostar att sanera flygplatsen. Utredarens bedömning är att det som minimum rör sig om ett tresiffrigt miljonbelopp, men att det också kan komma att uppgå till ett par, tre miljarder kronor för att sanera Bromma flygplats. De osäkerheter som gör kostnaden svårbedömd är dels bristande kännedom om föroreningsläget och om saneringstekniker för PFAS, dels att planeringen hur marken ska användas är i ett mycket tidigt stadium med stora frågor outklarade.

10.9.4 Genomförda provtagningar och analyser vid Bromma flygplats

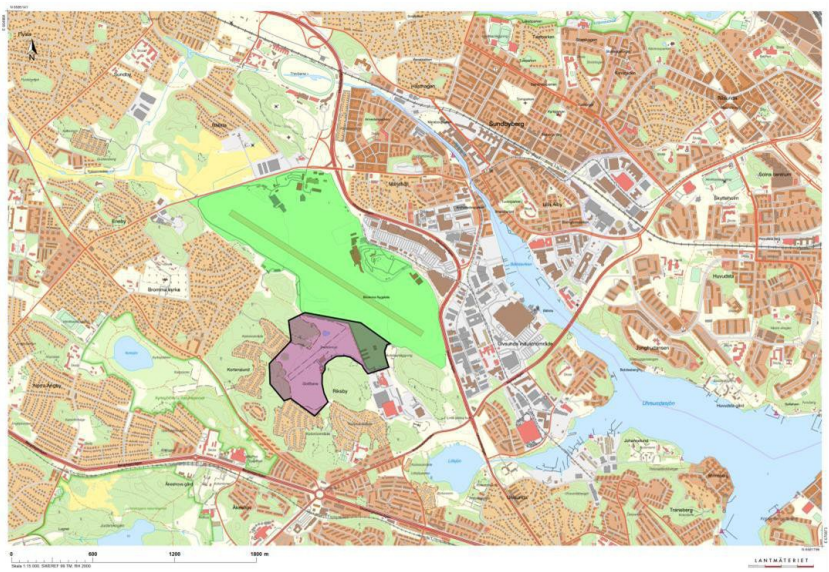
Swedavia har sedan 2008 genomfört utredningar kring förekomst av PFAS i jord och grundvatten vid Bromma flygplats. Kunskapen har successivt ökat om föreningssituationen, men också generellt om PFAS. Fram till 2018 var undersökningarna fokuserade på de två brandövningsplatserna (den gamla platsen som slutade användas 1995 och den nya platsen som började användas samma år). Den gamla brandövningsplatsen ligger i dag utanför flygplatsområdet efter det att mark som tidigare ingick i flygplatsarrendet har återlämnats. Den nya brandövningsplatsen ligger på flygplatsen och används fortfarande.

År 2018 gjorde Swedavia ett omtag kring utredningarna på Bromma flygplats, inom såväl nuvarande som tidigare flygplatsområde, för att hantera PFAS-frågan i sin helhet. I ett första steg gjorde Swedavia en sammanställning av kunskapsläget avseende PFAS-föroreningar, med förslag till fortsatta utredningar.

Nästan alla utredningar som genomförts hittills är geografiskt begränsade till området väster om flygplatsen, se det lila området i kartbilden nedan, inkluderande den gamla brandövningsplatsen. Skälet till denna inriktning är att utredningarna anpassats till det planarbete som Stockholm kommun har utfört. PFAS-föroreningar som förekommer utanför detta område kommer enligt Swedavia att hanteras inom kommande utredningsprogram.

Figur 10.8 Översiktsbild över Bromma flygplats

Bromma flygplats är markerat med grön färg. Området som omfattas av de flesta utredningarna är markerat med lila färg och svart kantlinje



Källa: Swedavia AB.

Bland de tidigare utförda undersökningarna med avseende på PFAS kan nämnas inledande samt detaljerade undersökningar (2008–2019), översiktliga undersökningar (2018–2021), dagvattenutredningar (2020–2021 och 2024), ytjordsprovtagningar (2020–2021), provtagning vid ”Linta” (2023), riktade jord-, grundvatten- och dagvattenprovflygningar (2024), hydrogeologiska utredningar (2016, 2023 och 2024) och geotekniska utredningar (2024). Nu utförda undersökningar inkluderar ytjords- och skruvborrprovtagning avseende PFAS (2022, 2023), asfalt och makadam avseende PAH och PFAS (2023), grundvatten avseende PFAS (2021, 2022 och 2023) samt dagvatten avseende PFAS (2023).

10.9.5 Process för att miljösanera Bromma flygplats

Nedan redovisas översiktligt de åtgärder som behöver vidtas för att miljösanera Bromma flygplats så att annan markanvändning blir möjlig, t.ex. för stadsutveckling och boende.

- Kontrollera vad som ska återlämnas i enlighet med gällande kontrakt/markavtal
- Kompletteringar av undersökningar, utredningar och värderingar i enlighet med Swedavias handlingsplan för PFAS och i enlighet med Naturvårdsverkets vägledningsmaterial gällande förorenade områden.
- När riskbedömningar färdigställts ska en åtgärdsutredning göras, i vilken lämpliga åtgärder ur tekniskt och ekonomiskt perspektiv identifieras.
- Vid val av slutlig åtgärd ska en riskvärdering utföras.
- Efter val av åtgärd ska detaljprojektering och genomförande av åtgärder göras.

10.9.6 Min samlade bedömning

Vid en avveckling av flygplatsverksamheten kommer marken vid flygplatsen att behöva saneras. Givet Stockholm kommuns nuvarande inställning kommer marken att behöva saneras för att kunna användas för stadsutveckling och bostadsbyggande, dvs. för känslig mark. Enligt min bedömning finns det i dagsläget inte en tillräckligt heltäckande bild av föroreningarna i marken och vilka saneringsmetoder som är mest effektiva och ändamålsenliga. Jag utesluter inte att saneringskostnaderna kan ligga i intervallet från ett tresiffrigt miljonbelopp till uppemot ett par, tre miljarder kronor i enlighet med tidigare utredning (Bromma flygplats – underlag för avveckling av drift och verksamhet).

Kostnadsansvaret för sanering kommer enligt min bedömning ligga hos såväl Swedavia AB (från 2010), Trafikverket (statens ansvar för historisk miljöskuld) samt Stockholm kommun och framtida exploatörer, där Swedavia AB och Trafikverket kommer vara ansvariga för saneringskostnader motsvarande mindre känslig mark. Det kommer

enligt min bedömning att krävas detaljerade utredningar och förhandlingar för att klarlägga dessa aktörers kostnadsansvar.

10.10 Fortsatt process för Bromma flygplats vid olika scenarier

Min bedömning

Bromma flygplats har under de senaste åren haft en nedåtgående passagerarutveckling. Flygplatsen har dock haft ett visst uppsving under 2026. Flera mindre flygbolag har återetablerat flyglinjer mellan Malmö, Växjö, Visby och Bromma flygplats. När det gäller antalet rörelser så bedriver man vid flygplatsen en relativt omfattande verksamhet i jämförelse med många andra regionala flygplatser.

Jag bedömer att flygplatsen under den närmaste perioden fortsatt kommer att utveckla passagerartrafiken. Det är dock svårt att i nuläget bedöma om den återetablerade flygtrafiken är kommersiellt lönsam och om den kommer att överleva på sikt.

Jag bedömer därför att flygplatsen bör ges en chans, och att en kontrollstation inrättas för att bedöma huruvida trafiken utvecklas på ett sådant sätt att flygplatsens har ett existensberättigande för framtiden. Det finns därför behov av att fortsatt säkra flygplatsdrift och verksamhet på Bromma flygplats till tidpunkten för denna kontrollstation.

I samband med kontrollstationen bör ånyo en utvärdering av flygplatsens betydelse göras i förhållande till trafikutveckling, marknads- och samhällsbehov. Om det vid utvärderingen bedöms att Arlanda flygplats och andra flygplatser sammantaget kan omhänderta de behov som Bromma flygplats i dag fyller på ett effektivt och ändamålsenligt sätt, kan en avveckling av flygplatsverksamhet och drift påbörjas med fem års framförhållning i förhållande till utgången av gällande avtal. Om det vid utvärderingen i stället bedöms att Bromma flygplats fyller en viktig funktion även framgent, bör staten initiera förhandling med Stockholm kommun om fortsatt flygplatsverksamhet alternativt pröva om det kan vara aktuellt för staten att inleda en process för expropriering av flygplatsområdet för att säkerställa fortsatt flygplatsdrift och verksamhet vid området.

Jag ser framför mig tre huvudalternativ till framtida utveckling av Bromma flygplats:

1) flygplatsverksamheten upphör vid arrendetidens slut (2038),
2) flygplatsverksamheten upphör i förtid innan år 2038, eller
3) flygplatsverksamheten fortsätter efter 2038 efter förhandling mellan staten och Stockholm stad alternativt efter ett expropprieringsförfarande.

Även om nuvarande utveckling sker från mycket låga nivåer, ser jag ändå en positiv utveckling av flygtrafiken och antalet passagerare som använder flygplatsen. Jag ser därför behov av att en ny prövning över flygplatsens vara eller icke vara genomförs i början av 2030-talet. En sådan prövning och ett ställningstagande i frågan kan då genomföras med tillräcklig framförhållning enligt min uppfattning.

Mitt förslag

Staten bör genomföra en kontrollstation senast år 2033 och i samband med denna pröva Bromma flygplats framtid. Därför bör staten ha fortsatt rådighet över flygplatsen, åtminstone fram till ett beslut.

10.10.1 Alternativa utvecklingsvägar

Det finns flera tänkbara alternativa processer beroende på hur berörda aktörer ser på frågan om Bromma flygplats och flygplatsverksamheten. Vi befinner oss i ett läge där det råder olika politisk uppfattning om framtiden för Bromma flygplats både på lokal och regional nivå som på nationell nivå.

I en sådan fråga kan det vara svårt att förutsäga exakt i detalj vad som kommer att hända. Jag ser tre alternativ, som i olika varianter skulle kunna bli ett resultat av olika politiska beslutsprocesser.

- Flygplatsverksamheten upphör i samband med att arrendeavtalet löper ut 2038.
- Flygplatsverksamheten upphör i förväg före 2038.
- Flygplatsverksamheten fortsätter efter 2038.

Vi har i dag ett arrendeavtal som löper ut den 31 december 2038. Endast staten, genom Swedavia AB, har rätt att i förväg säga upp avtalet. Avtalet ska sägas upp med 36 månaders framförhållning, vilket redan har utförts av Stockholm kommun. Det innebär att om inget annat händer så kommer arrendeavtalet att upphöra vid årsskiftet 2038–39 och flygplatsverksamheten kommer med tiden att övergå i en annan verksamhet. Denna förutsättning är alla berörda intressenter medvetna om och kan planera för.

10.10.2 Avveckling i förtid

Om staten och Swedavia AB bedömer att flygplatsverksamheten vid Bromma flygplats kan avvecklas i förväg, behöver en uppsägning av arrendeavtalet ske med 36 månaders framförhållning. Det finns dock behov av att behandla alla berörda intressenter på ett bra sätt och ge alla parter rimliga förutsättningar för att planera om sin verksamhet. 36 månaders framförhållning kan då vara i det kortaste laget. Utredaren Magnus Persson analyserade förutsättningar för en avveckling av Bromma flygplats och flygplatsverksamheten i sitt betänkande Bromma flygplats – underlag för avveckling av drift och verksamhet 2021. Utredaren konstaterade i sitt betänkande att det är möjligt att avveckla flygplatsen skyndsamt, men betonade att det är viktigt att det sker på ett ansvarsfullt sätt och i en god ordning. Utredaren såg behov av vissa förutsättningsmässiga beslut som kan påbörja en avvecklingsprocess. När väl dessa finns på plats så bedömde utredaren att det skulle kunna ta uppskattningsvis minst tre och upp till fem år att avveckla flygplatsen. När det gäller de mer förutsättningsmässiga besluten handlar det enligt min uppfattning bland annat om den politiska processen och att ta ställning till att det finns tillräcklig kapacitet i Stockholmsområdet med omnejd för hantering av den verksamhet som finns vid Bromma flygplats.

I det tredje alternativet ser jag att flygplatsen går en annan framtid till mötets. För att detta alternativ ska hända behöver antingen staten och Stockholm kommun komma överens om en fortsättning med flygplatsverksamheten vid Bromma flygplats alternativt att staten genom expropriering tar över mark och anläggningar vid flygplatsen. Det senare är en ovanlig process, men fullt möjlig om staten skulle bedöma att flygplatsen är av sådan betydelse att den bör be-

varas för flygplatsverksamhet. Jag resonerar i följande avsnitt lite mer om förutsättningarna för en expropriation av staten.

10.10.3 Fortsatt flygplatsverksamhet efter 2038

Jag har med stöd av Roschier Advokatbyrå AB analyserat de avtalsmässiga förutsättningarna. Jag tar dock ansvaret för de slutsatser som redovisas.

Enligt Arrendeavtalet har Swedavia AB rätt att disponera mark såväl inom flygplatsområdet som utanför området för inflygningshjälpmedel och utryckningsvägar samt att bibehålla nödvändiga ledningar. Med Stockholms kommuns skriftliga samtycke får Swedavia AB även uppföra och underhålla sådana anläggningar på mark som Stockholms kommun disponerar. Swedavia AB har dessutom rätt att röja växtlighet i flygplatsens omgivning för att säkerställa hinderfrihet enligt gällande myndighetsbestämmelser.

Om Stockholm stad som markägare inte ändrar uppfattning om den framtida flygplatsdriften vid Bromma, då krävs att staten vidtar tvångsmedel om staten fortfarande ser behov av fortsatt drift vid Bromma flygplats.

Det enda egentliga alternativet för att med tvång säkerställa fortsatt tillgång till den aktuella marken är expropriation. Expropriation är en ovanlig och ingripande åtgärd för att säkerställa tillgång till mark, och används normalt endast när andra lösningar saknas. Det är dock viktigt att notera att markåtkomst enligt expropriationslagen inte med nödvändighet innebär att äganderätten till marken övergår till staten. Expropriation kan även avse upplåtelse av nyttjanderätt eller servitut, om detta är tillräckligt för att tillgodose det allmänna behovet. För vissa infrastrukturanläggningar, såsom vägar och järnvägar, finns särskild lagstiftning som reglerar markåtkomst och underlättar processen. För flygplatser saknas dock motsvarande specialreglering, vilket innebär att expropriation enligt expropriationslagen (1972:719) i praktiken är det enda egentliga alternativet för staten att tillförsäkra sig fortsatt tillgång till mark för flygverksamhet efter att arrendeavtalet har upphört.

Förutsättningen är att marken behövs för anläggningar som tillgodoser allmänna behov av samfärdsel, transport eller annan kommunikation – vilket inkluderar flygplatser och tillhörande faciliteter

såsom rullbanor, hangarer och inflygningshjälpmedel. Även om det är ovanligt att expropriation sker så förekommer det ibland för flygplatsändamål. Mark har exempelvis exproprierats för utbyggnad av Arlanda flygplats vid olika tillfällen, bland annat 1994 för att bygga ut en tredje rullbana med tillhörande faciliteter.

Möjligheterna att expropriera mark för flygplatser är generellt sett goda, även om vi inte känner till något exempel där så skett för en befintlig flygplats eller av kommunal mark. I formell mening finns dock inget sådant hinder. Lagstiftningen är utformad för att tillgodose samhällsviktiga infrastrukturella behov, och praxis visar att expropriation ofta godtas när det gäller flygplatser och deras nödvändiga anläggningar. Expropriation kan därmed användas för att säkerställa att staten även efter arrendeavtalets upphörande kan upprätthålla flygplatsens funktion, om en frivillig överenskommelse inte kan nås med markägaren Stockholm stad.

Expropriationsprocessen är uppdelad i två steg. Processen skulle i så fall inledas med att regeringen fattar beslut om expropriation. Därefter sker en prövning i mark- och miljödomstol, där bland annat ersättningen bestäms. Principen i expropriationslagstiftningen har som sagt traditionellt varit att fastighetsägare och andra sakägare som huvudregel ska ha ersättning som motsvarar deras förlust genom expropriationen; de ska ställas som om denna aldrig skett. Sedan 2010 har denna princip frångåtts. Numera är utgångspunkten att fastighetsägaren ska få ersättning med 125 procent av fastighetens marknadsvärde. Ersättningsregleringen vid expropriation är komplex och kan innebära svåra värderingsfrågor. I praktiken uppstår ofta oenighet om värderingen, vilket riskerar att leda till utdragna förhandlingar och rättsliga processer innan slutlig ersättning fastställs.

Om staten värderar en fortsatt flygplatsdrift efter år 2038, bör staten först pröva möjligheten att komma överens med Stockholm stad, men om det inte är möjligt så behöver sannolikt staten tillämpa tvångsmedel i någon form. Staten behöver dock värdera att nyttan med flygplatsen är så stor att det är rimligt för staten att betala ett marknadspris för markområdet.

10.10.4 Kontrollstation senast år 2033

Jag beskriver i ett tidigare avsnitt olika möjligheter för att få en livskraftig Bromma flygplats och hur flygplatsen kan vara en aktiv del i omställningen av luftfarten. Jag inser att det finns många utmaningar för flygplatsen, men ser också många möjligheter. Flygplatsen har som en cityflygplats främst fyllt en funktion för framför allt medborgare och näringsliv som reser till eller från södra Sverige, där Arlanda flygplats inte är ett attraktivt alternativ. Flygplatsen har sannolikt passerat sin bottennivå när det gäller antal passagerare, och vi ser en utveckling med fler linjer och fler passagerare vid flygplatsen. Fortfarande är omfattningen vad gäller passagerare på en mycket låg nivå jämfört med hur det såg ut för några år sedan. Jag ser behov av att ge flygplatsverksamheten en chans för att se hur den kan utvecklas under kommande år. Vi bör därför, enligt min mening avvakta reguljärflygets utveckling vid flygplatsen och inte utgå från hur situationen har varit under pandemin eller efter samarbetet mellan SAS och BRA Flyg och trafikens flytt till Arlanda flygplats. Vi bör även pröva hur andra segment i luftfarten utvecklas och förutsättningarna för att använda ny teknik, som till exempel elflyg.

Staten bör därför genomföra en kontrollstation senast år 2033, där man prövar verksamheten vid flygplatsen utifrån de samhälls- och marknadsbehov som råder, trafikutveckling, flygplatsens möjlighet att bidra till de transport-, försvars-, miljö- och klimatpolitiska målen samt de ekonomiska förutsättningar som gäller för flygplatsen på kort som längre sikt. Det ger enligt min bedömning möjlighet för staten och berörda intressenter att fatta ett välavvägt beslut huruvida det finns behov av fortsatt flygplatsdrift eller om andra samhällsbehov bör ges en ökad tyngd vid denna plats.

För att ge staten goda förutsättningar inför en sådan prövning bör staten ha fortsatt rådighet över flygplatsen, åtminstone fram till ett ställningstagande i frågan.

10.11 Ekonomiska konsekvenser av förslagen i detta kapitel

Tabell 10.3 Bedömning av förslagens kostnadskonsekvenser

Avser förslag i detta kapitel

Avsnitt	Förslag	Kostnads-uppskattning
10.5	Handlingsprogram för Bromma flygplats	5 Mkr*
10.7	Översyn av luftrummet vid avveckling av Bromma flygplats	Ingen uppgift*
10.10	Kontrollstation 2033 för Bromma flygplats	5 Mkr*

Källa: Egen bearbetning. Not. * innebär att åtgärden i huvudsak är av engångskaraktär.

Jag väljer att kommentera ovanstående tabell i några avseenden. Där jag markerat med * bedömer jag att kostnaderna i huvudsak är att se som engångskostnader. Kostnaderna som redovisas ovan är av olika karaktär, det handlar om såväl förvaltnings- som utvecklingskostnader. Kostnaderna ska inte ses som en exakt kostnadsuppskattning, utan bör ses som en indikation på en kostnadsnivå.

Ambitionsnivån för ett programarbete (10.5) är självklart avgörande för bedömning av kostnaden. Här har jag valt att göra ett grovt antagande.

Jag väljer att inte kommentera behovet av luftrumsöversyn (10.7) vid en eventuell avveckling av Bromma flygplats.

När det gäller kontrollstationen 2033 (10.10) som jag föreslår, ser jag behov av en ambitiös analys och bedömning av situationen. Kan jämföras med en mindre statlig utredning under ett års tid.

11 Flygets konkurrenskraft

Min bedömning

Flygets främsta konkurrensfördelar i förhållande till andra trafikslag är kort restid över stora avstånd och att flyget knyter ihop svenska regioner med världen. Därtill kräver luftfarten begränsad infrastruktur jämfört med väg- och järnvägssystemet. Luftfartens höga utsläpp av koldioxid, kondensstrimmor på hög höjd och bullerutbredning är ännu inte åtgärdade och kommer utgöra ett problem under lång tid. Den så kallade flygskammen, ändrade resvanor och digitalisering har ändrat flygets efterfrågan. Därtill begränsas flygets konkurrenskraft av att flygplatserna sällan är integrerade i kollektivtrafiken i tillräcklig omfattning, Anslutningsresorna blir därför ofta dyrare och mer tidskrävande.

Jag ser en tydlig trend i Europa med ett utvecklat samarbete mellan flyg- och tågbolag, bland annat utifrån kapacitetsproblem vid flygplatser och för att få ett minskat klimatavtryck. Även om det finns exempel på samarbeten mellan flyg- och tågbolag också i Sverige, är det inte tillräckligt enligt min bedömning. Samarbetet och de intermodala förutsättningarna behöver därför utvecklas i Sverige, både vad gäller genomgående intermodala biljetter, bokning- och biljettsystem, en tydlighet i ansvarsfördelning för olika delar av den intermodala resan och vem som är ansvarig för att hantera förseningar och ombokningar som underlättar för resenärerna.

11.1 Möjlighet att utveckla intermodala resor och transporter där luftfarten är en del av helheten

I Europa märks en tydlig trend där flygbolag och tågoperatörer samverkar för att möjliggöra intermodala och sammanhållna bokningar och resor. Även flygallianser samarbetar med järnvägsföretag. År 2022 blev Deutsche Bahn den första tågoperatören att ansluta som intermodal partner till en flygallians (Star Alliance). Även Oneworld och SkyTeam utvecklar liknande upplägg. Vidare möjliggör globala bokningssystem som Amadeus integrerade tågbokningar i samma bokningsflöde som flygresan, vilket underlättar planeringen och ger ett intermodalt reseupplägg.

Tabell 11.1 Exempel på olika former av samarbeten mellan flygbolag och tågoperatörer

Land	Flygbolag	Tågoperatör	Nätverksutbud
Belgien/ Nederländerna	Brussels Airlines	BeNe Rail (SNCB/NS)	BRU-Breda, Rotterdam
Frankrike/ Belgien	Air France	SNCF (TGV INOUI)	Flera tågstationer – Paris-CDG/ORY
England	Emirates och Etihad	Great Western Railway (GWR)	GWR-destinationer väster om London;
Italien	ITA Airways	Trenitalia	Fiumicino (FCO)- Rom Termini (Leonardo Express) & Frecciarossa till Neapel, Florens, Bologna, Padua, Venedig
Nederländerna/ Belgien	KLM	Eurostar (tidigare Thalys)	AMS- Antwerpen, Bruxelles-Midi
Schweiz	SWISS	SBB/CFF/FFS	ZEH/GVA, bl.a. Lausanne, Bern, Lugano, Basel SBB
Spanien	Iberia	Renfe	Madrid-Barajas (T4) – 20 städer (t.ex) Vigo, Oviedo, A Coruña)
Tyskland	Lufthansa (m.fl. i LH Group)	Deutsche Bahn (DB)	28 tågstationer – Frankfurt Airport (FRA)
Tyskland (allians)	Star Alliance (flera)	Deutsche Bahn (DB)	DB-stationer – FRA
Österrike	Austrian Airlines	ÖBB	Wien (VIE) – Linz, Salzburg, Graz, Inssbruck (+Klagenfurt) fr.o.m. 14 dec 2025)
UK/FR/BE/NL (allians	SkyTeam (AF/KLM m.fl.)	Eurostar	Planerad integrerad biljett (lansering fr.o.m. 2025)

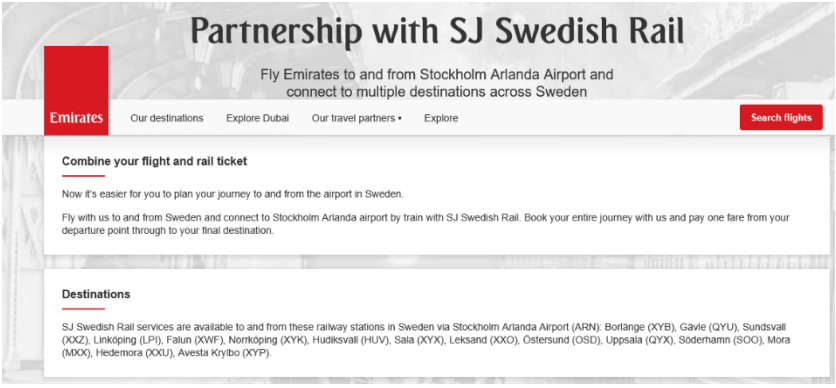
Källa: Trafikverket.

Bakgrunden till det ökade intresset för ett närmare samarbete mellan tågoperatörer och flygbolag är bland annat kapacitetsbrist i form av en begränsad tillgång till ankomst- och avgångstider (slots) vid de stora navflygplatserna. Genom att ersätta kortdistansflyg med tågtrafik kan frigjorda slots användas för flygplatsers medel- och långdistanslinjer. För flygbolagen kan kostnadsbesparingar åstadkommas genom samarbetsavtal med tågoperatörer. Genom att låta tågoperatören bedriva trafiken, kan man få ned kostnaderna avseende exempelvis personal, flygplan och avgifter etcetera. Dessutom kan flygbolaget erbjuda betydligt fler destinationer och anslutningar genom tågsamarbetet. Samarbetet bidrar även i ett samhällsekonomiskt perspektiv till ett lägre klimatavtryck.

Nederländerna har tagit fram en handlingsplan för att förbättra integrationen mellan flyg och tåg för kort- och medeldistansresor, på resor upp till cirka 700 kilometer, och där så är möjligt ersätta de kortare flygresorna med tågresande. Bakgrunden till handlingsplanen är både miljö- och klimatöverväganden och de kapacitetsproblem som flygplatsen Amsterdam Schiphol står inför. Målsättningen med handlingsplanen är att till 2030 fördubbla antalet resenärer som har en kombinerad flyg-tågbokning, samt att minska kortdistansflyget för att frigöra kapacitet för flygplatsen och för dess flygbolag, särskilt KLM.

Även Sverige har sett samarbeten mellan tåg och flyg. SAS och SJ lanserade 2009 ett gemensamt årskort som innebar resegaranti vid anslutningar mellan flyg och tåg på Arlanda. Samarbetet innebar att SAS och SJ garanterade resan hela resvägen och med en gemensam bokningsmotor för (FlyRail). Samarbetet upphörde, men i dag finns andra samarbeten mellan SJ och flygbolag (t.ex. flygbolagen Emirates och Delta) som möjliggör samlad bokning av flyg- och tågbiljetter.

Figur 11.1 Exempel på samarbete mellan SJ AB och Emirates



Källa: Trafikverket.

I Europa utvecklas alltså samarbeten mellan flygbolag och tågoperatörer främst för att ersätta kortdistansflygningar med järnväg och att kunna nå ännu fler kortdistansdestinationer med tåget. Det finns flera hinder mot denna utveckling eftersom den förutsätter ett järnvägsnät med tillräcklig kapacitet för överflyttningen. Utan möjlighet att bygga ut kapaciteten riskerar den intermodala kedjan att urholkas och förtroendet för upplägget att minska. En annan nyckelfaktor är ett integrerat biljett- och prissystem som inte är väsentligt dyrare än ett renodlat flygalternativ. Därtill krävs tydliga ansvarsförhållanden mellan flyg- och tågoperatörer vid förseningar.

Min bedömning är att ett fungerande intermodalt samarbete mellan tåg och flyg förutsätter långsiktiga samarbetsstrategier tillsammans med omfattande investeringar i järnvägsinfrastruktur, särskilt kring större navflygplatser. Även om tågtrafiken ofta är bättre och mer punktlig än sitt rykte, krävs det att både enskilda tågupplägg och tågtrafiken generellt sett blir än mer tillförlitlig. Annars vågar inte resenärer lita på det intermodala trafikupplägget utan att ta till i många fall mycket extra tid för att byta färdmedel vid flygplatserna. Vidare behövs genomtänkta boknings- och prissättningsmodeller som jag redogör för nedan.

11.2 Flygets absoluta konkurrensfördelar

Alla trafikslag behövs för Sveriges tillgänglighet, tillsammans eller var för sig i transportsystemet. Flygets främsta konkurrensfördelar i förhållande till andra transportslag är att flyget knyter ihop hela Sverige och Sverige med omvärlden. Flyget länkar samman gles- och landsbygdsregioner med storstadsområden och internationella nav. Där restiden med väg och järnväg tar lång tid, eller där förbindelser saknas helt, gör flyget dag- och veckopendling möjlig. I länder med långa avstånd eller där berg och vatten utgör barriärer mellan samhällen är dessutom investeringar och drift av markbunden infrastruktur oftast samhällsekonomiskt olönsamma för att bli verklighet. Luftrummet är flygets infrastruktur. På marken behövs flygplatser som i ett trafikslagsövergripande perspektiv innebär ett begränsat markintrång, även med hänsyn tagen till bullerpåverkan. Luftrummet är billig infrastruktur jämfört med väg och järnväg.

Flygbolagsbranschen präglas av globala allianser och partnerskap. Detta gör att många destinationer får indirekt tillgång till ett stort globalt utbud genom ett ”nav-ekersystem” där små regionala flygplatser knyts till en stor internationell flygplats som i sin tur har förbindelser med andra storflygplatser. Exempelvis har Mora statligt upphandlad direkttrafik till Arlanda, medan Linköping har en kommersiell direktlinje med KLM till Amsterdam. Genom samarbetet i allianser möjliggörs genomgående flygresor på samma biljett. Sammanhängande reskedjor knyter samman mellan inrikes- och utrikesdestinationer på ett smidigt sätt och resenärer omfattas vid förseningar av EU:s regler om passagerarrättigheter, även när flera flygbolag är involverade.

Lågkostnadsflyget möjliggjordes av flygets avreglering i Europa under 1990-talet. Det kännetecknas av viljan att attrahera fullastade flygplan på varje avgång, genom ett flexibelt utbud av låga och efterfrågestyrda biljettpriser, och att möjliggöra detta genom låga produktionskostnader. Ett flertal lågkostnadsflygbolag har rönt stora framgångar såväl i Sverige som i övriga Europa. Störst är Ryanair som sedan 2019 är det största flygbolaget i Europa mätt i antalet passagerare. De efterfrågeökningar som har drivits fram av ett ökat utbud på den europeiska flygmarknaden, inklusive den svenska, beror till stor del på lågprissegmentet inom den europeiska flygbolagsbranschen. I dag inkluderas naturligtvis lågprissegment hos de

traditionella flygbolagen för att kunna möta konkurrensen från lågkostnadsflyget. Tröskeln har sänkts betydligt sedan millennieskiftet med billiga flygresor och ett stort utbud av flyglinjer via de traditionella flygbolagens nav-ekersystem eller via lågkostnadsaktörernas direktlinjer. Det visar på flygets flexibilitet att snabbt kunna anpassa utbud och priser till rådande efterfrågan och marknadssituation. Luftfarten kännetecknas av en hög omställningsförmåga. Kapaciteten kan snabbt minskas eller ökas, nya linjer kan öppnas relativt snabbt och temporär eller säsongsvis kapacitet (charter, extra avgångar) kan skalas upp eller ned i takt med efterfrågan.

Gemensamma internationella regler och procedurer (t.ex. harmoniserade säkerhets- och driftstandarder) ger förutsägbarhet, hög säkerhetsnivå och smidiga gränsöverskridande flöden. Internationella och regionala institutionella ramar har byggts upp genom ICAO:s Annex, IATA:s biljettsystem och EU:s regelverk, i syfte att skapa ett enhetligt regelverk;

- Genom ICAO:s utveckling av Annex och standarder har det skapats ett luftfartssystem som globalt präglas av en hög flygsäkerhetskultur. Utformningen av och regelverket för flygplatser, flygtrafiktjänst och luftfartsskydd är i stort sett detsamma oavsett var i världen flygplatsen ligger. Exempel: samma procedurer och fraser i flygtrafiktjänsten (ATC) gör att piloter kan flyga mellan länder obehindrat.
- Genom IATA har det skapats ett biljettsystem, där så kallade interliningavtal medger boardingkort och bagageetiketter som fungerar hos flera flygbolag och på olika flygplatser.
- EU:s inre luftfartsmarknad (förordning (EG) nr 1008/2008) ger ökad flexibilitet. Flygbolag med drifttillstånd (AOC) och operativ licens (OL) utfärdad i en medlemsstat har tillträde till hela EU-marknaden. En gemensam, enhetlig flygmarknad med 450 miljoner invånare stärker möjligheterna att anpassa utbudet efter efterfrågan.
- Flyget är avgörande för handelsflödet av högvärdiga och tidskritiska varor, till exempel kritiska reservdelar, högteknologisk utrustning, läkemedel och sjukvård. Flyget förenar global räckvidd med snabb leveranstid.

Flyget möjliggör snabba insatser vid naturkatastrofer, bevisat av de omfattande insatser för brandbekämpning i Europa sommaren 2026. Andra exempel är sjuktransporter/ambulansflyg, organtransporter och evakueringar. Kapacitet kan mobiliseras och omdirigeras snabbt över långa avstånd. Luftfarten erbjuder alternativ när andra transportslag drabbas av större störningar eller avbrott, under både vinter- och sommartid.

11.3 Flygets utmaningar för att stärka konkurrenskraften

Det finns faktorer som påverkar flygets konkurrenskraft och som sannolikt är utmanande att vända till dess fördel. Den svenska flygskammen och resepolicys som förhindrar flygande i tjänsten får ses som ett resultat av flygets klimat- och miljöpåverkan. Luftfartens utsläpp av koldioxid, kondensstrimmor på hög höjd och bullerutbredning är inte åtgärdade och kommer att förbli ett problem för flygets konkurrenskraft under överskådlig tid trots att åtgärder för omställningen av flyget pågår på flera fronter.

Tiden är flygets vän som det brukar heta och vid längre reseavstånd (500 km eller längre) blir alternativen sämre. Bredvid avståndsfaktorn kommer restiden, som också kan vara en avgörande faktor för valet av trafikslag, även när avståndet är mindre än 500 km. Flygets förmåga att överbrygga långa avstånd på kort tid ger konkurrenskraft både inom utrikesflyget och inrikesflyget. Inom inrikesflyget har konkurrenskraften avtagit under flera års tid och beror på både ökad konkurrenskraft inom väg och järnväg genom förbättrad infrastruktur och fordon. Men även förändrade resvanor är starkt bidragande där smarta digitala möten ersätter resor till fysiska möten i allt högre utsträckning och detta märks tydligast inom inrikesflyget.

Flygets konkurrenskraft begränsas i dag av att flygplatserna sällan är integrerade i kollektivtrafiken. Anslutningsresan blir därför ofta dyrare och mer tidskrävande än motsvarande resa till ett resecentrum för tåg och buss. Swedavia tar ut avgifter för att bussar ska kunna angöra terminalerna, vilket höjer priset på anslutningsresan. Dessutom är det många svenska flygplatser som inte har en koppling till kollektivtrafiken och dess anslutningar. En viktig åtgärd är att skapa

förutsättningar för genomgående biljetter mellan trafikslagen. Ett gemensamt boknings- och biljettsystem för flyg, tåg och regional kollektivtrafik skulle möjliggöra att hela resan blir sökbar och bokbar i ett steg. Resenärer behöver tydlig information om ansvaret för förseningsövervakning, ombokning och omhändertagande mellan trafikslagen eftersom en otydlig ansvarsfördelning i dag hindrar intermodala samarbeten och försvårar situationen för resenärerna. Detta behöver ses över omgående.

12 Luftfart och flygplatser i ett totalförsvarsperspektiv

Min bedömning

Jag anser att flygplatser har en viktig roll att spela i transportsystemet och för totalförsvaret. Flygplatser kan utgöra viktiga transportnoder för människor, materiel, förnödenheter, logistikbaser för militära och civila aktörer, mottagningspunkter för internationellt stöd, inhysa resurser för sjukvård, krishantering och räddningsinsatser. Flygplatssystemet har således en viktig roll att spela och jag ser behov av att staten ger flygplatserna och luftfarten rätt förutsättningar.

Jag har tidigare i betänkandet redogjort för en arsenal av åtgärder, som jag menar kommer att stärka såväl tillgängligheten för medborgare och näringsliv som möter totalförsvarets behov på flera punkter. Med mina förslag kommer totalförsvaret att ges bättre förutsättningar.

Jag föreslår införande av ett nationellt flygplatsutbud, bestående av flygplatser med en eller flera instrumentbanor. Både statliga och icke-statliga flygplatser omfattas. Jag föreslår även att en anmälningsplikt införs där flygplatsägaren behöver informera regeringen om man avser att försämra flygplatsens användbarhet eller om man vill lägga ned flygplatsen. Genom mitt förslag kommer staten att ges möjligheter att agera inför en enskild flygplatsägares ställningstagande. Jag föreslår även att fler flygplatser blir statliga, att beredskapsflygplatser ska få finnas kvar men där avtalen i större utsträckning behöver fånga totalförsvarets behov, tecknas med längre framförhållning och för längre avtalsperioder. Jag föreslår även att flyglinjer med allmän trafikplikt utvidgas för att säkerställa att vi kan hålla ihop landet, om den kommersiella

bärkraften försvinner för enskilda trafikupplägg. Det är till gagn för medborgare och näringslivs behov av tillgänglighet, men också till gagn för totalförsvarets behov.

12.1 Totalförsvaret är en vital del i mitt uppdrag

Ett snabbt genomförande i enlighet med de förslag jag redovisar, kommer lämna viktiga bidrag för totalförsvarets behov. Utan att kommentera enskilda flygplatser kommer mina föreslagna åtgärder att stärka totalförsvarets behov. Det kommer att ske genom kapacitetsförstärkning och robusthet, investeringsåtgärder och organisatoriska förändringar.

I mitt uppdrag ingår att ta hänsyn till totalförsvarets behov av flygplatser som fungerar för såväl det civila som det militära försvaret av Sverige. I min omfattande samverkansdialog med representanter för både det civila och militära försvaret är den övergripande, men också tydliga, uppfattningen att totalförsvarets behov bäst möts av ett robust och resilient civilsamhälle, bland annat genom ett fungerande transportsystem med en tillförlitlig och tillgänglig infrastruktur. Ett transportsystem som dessutom snabbt kan omhänderta det militära försvarets kravbild och behov är centralt.

12.2 Kort historisk tillbakablick

Jag kan konstatera att Europa har gått från återuppbyggnad och politisk och ekonomisk integration efter 1945, till hård stormaktsrivalitet under 1960–1970-talet, följt av avspänning och senare en EU- och NATO-expansion efter kalla kriget. Under 2010-talet har Rysslands mer aggressiva agerande, energikris och ökad geopolitisk rivalitet åter satt säkerhetspolitiken i centrum.

Samtidigt har Sverige gått från ett stort invasionsförsvar till ett neddraget insatsförsvar efter 1990-talet, men bygger nu åter upp sin militära förmåga med höjda anslag, återinförd värnplikt och NATO-integration. Flygvapnet har under samma period koncentrerats till färre baser och ett huvudsystem, JAS 39, och har återtagit spridd basering samt stärkt luftförsvaret. Parallellt med detta har exempelvis ett femtontal flygplatser lagts ned på 2000-talet.

12.3 Totalförsvarets mål

Totalförsvarets övergripande mål ska vara att ha förmåga att försvara Sverige och befolkningen mot väpnat angrepp, hävda vårt lands självständighet, suveränitet och territoriella integritet samt medverka till försvaret av allierade. Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet och i enlighet med Sveriges åtaganden som medlem i försvarsalliansen Nato. Målet för det militära försvaret ska vara att ha förmåga att:

- försvara Sverige mot väpnat angrepp,
- hävda Sveriges territoriella integritet,
- värna rättigheter och nationella intressen utanför svenskt territorium i enlighet med internationell rätt,
- inom ramen för Natos kollektiva försvar och uppgifter i övrigt, uppfylla Sveriges åtaganden som medlem i Nato,
- främja vår säkerhet samt förebygga och hantera konflikter och krig genom att i fredstid genomföra operationer på vårt eget territorium och i närområdet samt delta i internationella fredsfrämjande insatser,
- skydda samhället och dess funktionalitet genom att med befintlig förmåga och resurser bistå övriga samhället såväl i fred som vid höjd beredskap.

Målet för det civila försvaret ska vara att ha förmåga att:

- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna,
- inom ramen för Natos kollektiva försvar och uppgifter i övrigt, bidra till det militära försvarets förmåga,
- skydda civilbefolkningen,
- upprätthålla försvarsviljan och samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar.

Den aggressiva krigföringen som Ryssland bedriver i Ukraina sedan 2022 har tydligt påvisat behovet av ett starkt totalförsvar. Transporters roll i totalförsvaret fick högsta prioritet och det pågår förberedelser i olika delar av transportsystemet för olika typer av kriser, höjd beredskap och ytterst i ett krigsläge.

Försvaret av norra Europa tydliggör Sveriges ansvar utifrån landets geografiska läge. Medlemskapet i Nato ställer krav på Sverige att kunna stödja andra allierade på svenskt territorium, bland annat genom att möjliggöra transitering av militära förband för att kunna genomföra militära operationer i enlighet med Natos operationsplanering. Det militära försvaret är beroende av en väl fungerande och underhållen infrastruktur för bland annat luftfart. Det är en viktig förutsättning för att det militära försvaret ska kunna lösa sina uppgifter.

Transportinfrastruktur och transporter är viktiga för Sveriges handel och försörjningsförmåga och därmed för samhällets beredskap att upprätthålla samhällsviktiga funktioner inför och under höjd beredskap och ytterst krig. Transporter av personal, materiel och förnödenheter är också en förutsättning för Försvarsmaktens mobilisering, försörjning och förmåga att kunna verka inom ramen för sitt uppdrag. För att kunna säkerställa tillgång till försörjningsviktiga varor för civilbefolkningen, ge och ta emot stöd och säkerställa militära förbands förmåga till förflyttning av trupp och utrustning är det väsentlig med en tillgänglig och redundant transportinfrastruktur i stort. Likaså är det viktigt med en tillgänglig och redundant infrastruktur för luftfart.

12.4 Begreppet totalförsvar

Totalförsvaret består av militär och civil verksamhet. Den militära verksamheten består av militärt försvar inklusive Försvarsmakten, Hemvärnet och andra myndigheter som arbetar med Sveriges militära försvar. Den civila verksamheten består av civilt försvar inklusive myndigheter, kommuner, regioner, företag, frivilligorganisationer och privatpersoner som ser till att samhällets viktigaste funktioner fungerar även vid kris, höjd beredskap eller krig. Det kan exempelvis avse verksamheter såsom sjukvård, elförsörjning, transporter och livsmedelsförsörjning. I praktiken innebär det att

totalförsvaret omfattar hela samhällets samlade förmåga att fungera och försvara landet vid krig eller krigsfara.

Det övergripande målet för totalförsvaret är att ha förmåga att försvara Sverige och landets befolkning mot väpnat angrepp, hävda vårt lands självständighet, suveränitet och territoriella integritet samt medverka till försvaret av allierade. Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet och i enlighet med Sveriges åtaganden som medlem i Nato.

12.5 Totalförsvarets övergripande struktur i Sverige

12.5.1 Det civila försvaret

Sveriges länsstyrelser är indelade i sex civilområden. Syftet med indelningen är att stärka landets motståndskraft under fredstida krissituationer, höjd beredskap och krig. De sex civilområdena är Norra, Mellersta, Östra, Sydöstra, Västra och Södra civilområdet. För varje område finns en utsedd civilområdesansvarig länsstyrelse där landshövdingen är civilområdeschef.

Civilområdeschefen leder arbetet med hjälp av ett civilområdeskansli, som är en enhet på den civilområdesansvariga länsstyrelsen. De civilområdesansvariga länsstyrelserna har ett geografiskt områdesansvar för sitt område när det gäller civilt försvar. Det innebär ett särskilt ansvar för att samordna det civila försvaret inom sitt civilområde.

Den civilområdesansvariga länsstyrelsen har ett antal uppgifter utöver uppgifterna som varje länsstyrelse har. Den ska verka för att det civila försvaret inom civilområdet har en enhetlig inriktning genom att samordna planeringen mellan statliga myndigheterna och Försvarsmakten, samverka med Försvarsmakten i frågor som rör totalförsvaret, stödja länsstyrelsernas planering och förberedelser inom respektive län samt ta initiativ till åtgärder och hålla samman planering och förberedelser av civila aspekter av värdlandsstödet.

12.5.2 Det militära försvaret

Sverige är indelat i fem militärregioner: nord, mitt, väst, Gotland och syd. Varje region har en stab som har till uppgift att leda insatser vid nationella krissituationer och stödja samhället genom samordning av den militära insatsen i totalförsvaret med andra berörda myndigheter. Det kan exempelvis gälla vid räddningsinsatser i samband med större skogsbränder och översvämningar.

12.6 Flygplatsernas roll i totalförsvaret

Flygplatser har en naturlig och mycket viktig roll i totalförsvaret. Statliga och icke statliga flygplatser är en vital del av den svenska infrastrukturen och transportsystemet, som behövs för att både det militära och civila försvaret ska fungera vid kris, höjd beredskap eller krig.

Flygplatser kan användas för att ta emot och basera militära flygplan, ta emot allierade förband och materiel, stödja genomförandet av transporter avseende personal, ammunition och förnödenheter samt stödja luftförsvarsoperationer och incidentberedskap.

Sveriges medlemskap i Nato innebär också att svensk infrastruktur och transportsystem behöver kunna stödja mottagande och förflyttning av allierades styrkor, vilket gör flygplatser strategiskt viktiga.

Om ett läge skulle uppstå där Sveriges säkerhet eller suveränitet utmanas av fienden kommer sannolikt den militära luftfarten att dominera det svenska luftrummet. Rörelserna på flygplatserna och den civila luftfarten kommer sannolikt kraftigt begränsas av säkerhetsskäl.

Flygplatsernas funktion behöver upprätthållas över hela landet, då flyget bidrar med transportmöjligheter som andra trafikslag saknar. Det gäller bland annat flygplatsernas möjlighet att kunna bidra vid evakuering av människor och för civil och militär förnödenhetsförsörjning.

27 flygplatser är utpekade av staten som beredskapsflygplatser med beredskapsavtal för att kunna hantera samhällsviktiga flygtransporter, vilket redogörs för i kapitel 8. Det innebär, enligt min uppfattning, att beredskapsuppdraget behöver kunna fungera även

under större samhällskriser och i vid höjd beredskaps- och krigsliknande situationer.

Totalförsvaret bygger på att viktiga samhällsfunktioner som exempelvis flygplatser kan upprätthållas eller snabbt återställas. I ett totalförsvarsperspektiv ska flygplatser kunna fungera som transportnoder för människor, materiel och förnödenheter, logistikbaser för militära och civila aktörer, mottagningspunkter för internationellt stöd och resurser för sjukvård, krishantering och räddningsinsatser. Det är därför nödvändigt, enligt min uppfattning, att bredda uppdraget för flygplatser med beredskapsavtal till att omfatta uppgifter som möter totalförsvarets behov.

De svenska flygplatserna är enligt min bedömning sedan lång tid integrerade i en civil och militär verksamhet och det gäller även den svenska flygtrafikledningstjänsten.

Jag har strävat efter att få en tydlig bild över prioriteringen av flygplatserna i Sverige utifrån ett totalförsvarsperspektiv. Jag bedömer att jag också har fått det, vilket ligger till grund för mina bedömningar och förslag avseende det nationella flygplatsutbudet.

12.7 Strategisk betydelse och geografisk placering

Den geografiska spridningen av flygplatser är en viktig faktor för Sveriges totalförsvar och bidrar både till samhällets motståndskraft i kris och krig samt till Försvarsmaktens operativa förmåga. Ett nätverk av flygplatser som är spridda över landet minskar sårbarheten för störningar, angrepp eller avbrott i transportinfrastrukturen och ökar möjligheten att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner under höjd beredskap.

För det civila försvaret är ett nätverk av flygplatser över hela landet viktigt för tillgänglighet och försörjningssäkerhet, eftersom en geografiskt spridd flygplatsstruktur gör att människor, materiel och förnödenheter kan transporteras även om vissa transportleder eller flygplatser slås ut. Flygplatser kan fungera som logistiska nav för sjuktransporter så att sjukvårds- och ambulansflyg når hela landet snabbare. Räddningsinsatser, evakueringar samt mottagande och distribution av nationellt och internationellt stöd är även det en del av flygplatsens roll ur ett totalförsvarsperspektiv.

Särskilt i ett land som Sverige med stora avstånd och glesbefolkade regioner är tillgången till flygplatser av betydelse för att säkerställa tillgänglighet och försörjningsförmåga vid kriser. Spridningen bidrar även till att undvika överbelastning av enskilda flygplatser och skapar redundans och resiliens i transportsystemet.

Ur ett militärt försvarsperspektiv är geografisk spridning av flygplatser central för flygstridskrafternas överlevnadsförmåga och handlingsfrihet. Om flygverksamheten är koncentrerad till ett fåtal baser ökar risken att en motståndare genom riktade angrepp kan begränsa eller slå ut en stor del av flygförmågan. Genom att kunna utnyttja flera flygplatser och baseringsplatser över landet ökar möjligheten att sprida flygplan, personal och resurser, vilket försvårar för en angripare att uppnå sina mål. Spridningen förbättrar även möjligheterna att skydda flygstridskrafterna, genomföra snabba omgrupperingar och upprätthålla operationer över hela landets territorium.

Förmågan att använda civila flygplatser för militära ändamål skapar dessutom synergier mellan det civila och militära försvaret. Många regionala flygplatser kan vid behov stödja militära transporter, mottagande av allierade förstärkningar och logistiska operationer. Detta stärker totalförsvarets samlade robusthet och bidrar till att Sverige kan hantera både fredstida kriser och väpnade angrepp.

Sammantaget ger mina förslag en statlig rådighet över ett tillgängligt och robust flygplatssystem bestående av statliga och icke-statliga flygplatser över hela landet. Det kommer att ge ökad robusthet, redundans och flexibilitet inom ramen för totalförsvaret. Samhällets förmåga att hantera störningar och kriser kommer att stärkas samtidigt som den ger det militära försvaret bättre förutsättningar att verka, överleva och försvara hela landet. Den nivå av beredskapsflygplatser vi har i dag (27 flygplatser) är en rimlig nivå även framöver, men det finns ett behov av att dessa beredskapsflygplatser får ett tydligare totalförsvarsuppdrag och att avtalen tecknas med längre framförhållning och för en längre avtalsperiod.

12.8 Flygplatser som infrastruktur vid militär mobilitet

I november 2025 lade EU-kommissionen fram ett nytt EU-paket för militär mobilitet, bestående av ett förslag till förordning om inrättande av en åtgärdsram för att underlätta militära transporter i hela EU. Syftet är att stärka medlemsländernas förmåga att flytta sina väpnade styrkor smidigt, snabbt och i stor skala inom och utanför EU.

Paketet innehåller åtgärder för att stärka samordningen av militär mobilitet på EU-nivå såväl som på nationell nivå. Detta genom bland annat harmonisering och digitalisering av tillståndsförfaranden, inrättande av ett europeiskt system för militär mobilitet (Emers) för storskaliga och snabba militära transporter, uppgradering av transportinfrastruktur för dual use, dvs. dubbelt användningsområde för både militär och civil verksamhet, samt att stärka skyddet av infrastruktur som är kritisk för militära transporter. Den 17 juni 2026 enades medlemsländernas företrädare om rådets mandat för förhandlingar med Europaparlamentet om förordningen om militär rörlighet. Målsättningen är att enas om förslaget om militär rörlighet före utgången av 2026.

För Sverige har flygplatser en särskilt viktig roll genom landets stora geografiska yta, läge i Östersjöregionen och medlemskap i Nato. Civila flygplatser kan vid behov stödja Försvarsmakten och mottagandet av allierade styrkor, vilket stärker både nationellt försvar och regional avskräckning.

EU:s och Natos:s arbete med militär mobilitet bygger i stor utsträckning på dual use, att civil transportinfrastruktur också ska kunna användas för militära ändamål. Det gäller vägar, järnvägar, hamnar och flygplatser. För flygplatser i Sverige innebär det konkret att det ställs nya krav på flygplatser. För att fungera som militär mobilitetsinfrastruktur behöver flygplatser ha förmågeanpassade landningsbanor för tunga transportflygplan, exempelvis banlängd och bärighet. Andra nödvändiga infrastrukturåtgärder är större uppställningsytor för tunga flygplan, god anslutning till väg- och järnvägsnät för vidare transporter, bränsleförsörjning med hög kapacitet och säkerhets- och skyddsåtgärder mot sabotage, cyberangrepp och luftangrepp.

12.9 Finansiering av totalförsvarsflygplatser

Min bedömning är att finansiering av investeringsbehov för totalförsvaret bör hanteras inom ramen för totalförsvarsbudgeten med Natomedlemskapet och 1,5 procentsmålet av BNP. I enstaka fall kan det också vara aktuellt med direkt finansiering via NSIP, Natos gemensamt finansierade investeringsprogram för bland annat anläggningar som flygplatser.

Det rör sig om betydande belopp att arbeta med för att finansiera infrastrukturåtgärder som banförlängning och uppställningsytor, vars närmast uteslutande syfte är att tillmötesgå totalförsvarets behov. Genom avtal avseende utvecklad kapacitet för totalförsvarets räkning klargörs kostnadsansvaret mellan myndigheter inom totalförsvaret och flygplatserna i fråga. Ett lämpligt scenario är att investeringsprocessen hanteras inom ramen för nationell plan, där medel från totalförsvarsbudgeten tillförs utpekade objekt.

12.10 Mina förslags bidrag till totalförsvarets styrka

I detta betänkande lämnar jag bedömningar och förslag inom flera områden. Förslagen stödjer både en utvecklad tillgänglighet och förbättrar totalförsvarets förutsättningar.

Genom mina förslag håller Sverige ihop och där flygplatserna blir mer uthålliga. Jag föreslår bland annat det lagstiftas om ett nationellt flygplatsutbud, avseende flygplatser med en eller flera instrumentbanor. Det omfattar både statliga och icke-statliga flygplatser, där det bedrivs civil eller delad användning mellan flygtrafik för civilt och militärt bruk. Inom ramen för det nationella flygplatsutbudet föreslår jag att fler flygplatser gör ges ett statligt ägande vilket tryggar flygplatsfunktionen för olika framtida samhällstillstånd. Jag föreslår ett bibehållet driftstöd till icke-statliga flygplatser, men föreslår även att driftstöd införs för statliga flygplatser med driftunderskott. Med mitt förslag till införande av anmälningsplikt ges staten bättre förutsättningar för att ta ställning till enskilda flygplatsers försämringar av användbarheten eller nedläggning och där staten exempelvis kan inleda en övertagandeprocess om en enskild kommun vill lägga ned en flygplats av nationellt intresse. Som jag nämnt tidigare i kapitlet, ser jag ett fortsatt behov av överenskommelser med flygplatser om att hålla beredskap. Jag anser dock att

perspektivet är för smalt och anser att beredskapsavtalet i större utsträckning behöver fånga totalförsvarets behov vid exempelvis större samhällskriser och liknande situation som vid höjd beredskap och krig innan de formella besluten har tagits. Jag anser även att systemet med flyglinjer med allmän trafikplikt behöver enligt mitt synsätt byggas ut för att säkerställa en tillgänglighet över hela landet, om den kommersiella bärkraften för enskilda linjer inte håller.

Jag ser tydliga behov av att satsa på det svenska flygplatssystemet. Till gagn för tillgänglighet och totalförsvar.

13 Konsekvensanalys

13.1 Påverkan på möjligheter att uppfylla de transport-, miljö- och klimatpolitiska målen

Sverige är liksom våra grannländer ett land med långa avstånd. Landet är cirka 1 600 km från norr till söder. De transportpolitiska målen och målen om hållbarhet bedömer jag uppfylls av mina förslag. Ett land som Sverige kräver en väl utbyggd infrastruktur i hela landet. Detta omfattar alla trafikslag och trafikslagens komplementaritet är oerhört viktig.

Luftfarten är i vissa delar av landet en förutsättning för den regionala utvecklingen och tillväxten. Om ambitionen att man ska kunna leva och verka i alla delar av landet gäller, krävs en palett och kombination av olika trafikslag. Behoven av en fungerande luftfart handlar inte bara om reguljärflyg och privatflyg. I en orolig tid med krig i vårt närområde handlar det i stor utsträckning även om totalförsvarsfunktioner och samhällsviktig luftfart som till exempel brandflyg och ambulansflyg. Jag har därför valt att titta på Sveriges flygplatser bland annat utifrån tillgänglighet, regional utveckling och tillväxt samt samhällets beredskap.

Om vi betraktar andra länder i samma situation som Sverige så prioriteras tillgänglighet i bland annat Norge, men också Finland. I Norge ägs flygplatserna av det statliga Avinor. Sverige har 39 flygplatser i det som jag väljer att här kalla ett nationellt flygplatsutbud. Av dessa ägs 10 av statliga Swedavia och så har det varit sedan bolagets bildandes 2010. Till detta kommer 27 kommunalt och regionalt ägda samt två privatägda trafikflygplatser.

Med som jag föreslår ett utökat Swedavia får staten en ökad rådighet och säkrar tillgängligheten till flygplatssystemet och luftfarten i fler regioner. Till detta kommer det starkt utökade driftsstödet till de kommunalt och regionalt ägda flygplatserna, som underlättar driften

av dessa flygplatser. Detta stöd bör fortsätta att finnas i minst samma nivå som i dag. Därtill föreslår jag att även statliga flygplatser ska kunna få statligt driftstöd. Det är viktigt för att säkra tillgången till dessa flygplatser.

För att Sverige inte ska hamna i situationer där en ägare säljer eller lägger ned sin flygplats föreslås en anmälningsplikt till statliga myndigheter i sådana lägen. En av de privata flygplatserna (Skavsta flygplats) föreslås av särskilda skäl tas över av svenska staten. En flygplats, Visby flygplats, föreslås liksom i Ronneby, ägas av Fortifikationsverket, men den civila driften ligga hos Swedavia.

För att skapa delaktighet, engagemang och främja en god kontakt med allmänhet och näringsliv ska de statliga flygplatserna ha lokala flygplatsråd. Detta bör bidraga till en viss kontinuitet för de flygplatser som föreslås övergå till Swedavia.

Hela Sverige ska leva är ett begrepp som har ett stort, ja sannolikt en total politisk uppslutning. Synen på hur detta ska göras kan säkerligen variera, men ska tillgänglighet finnas i alla olika landsdelar så behöver flyget bidra till detta. Det är inte bara en fråga om rättvisa och möjligheten att leva i olika delar av Sverige, utan också en fråga om näringslivets tillväxt och möjligheter att verka i områden som är lämpligast för verksamheten. Den allmänna trafikplikten av 19 flyglinjer (12 befintliga och 7 nya) är ett förslag som jag grundar på dessa slutsatser.

Mina förslag om 19 statliga flygplatser över hela landet, fortsatt driftstöd till kommunala och regionala flygplatser, nytt driftstöd till statliga flygplatser och ett ekonomiskt hållbart ägande som möjliggör resurser för utveckling av flygplatserna säkrar tillgängligheten över hela landet. Därtill fler linjer med allmän trafikplikt kommer att bidra till tillgänglighet och tillväxt i regionerna.

Genom mina förslag till organisering av det statliga flygplatsutbudet, tillsammans med andra förslag, bedömer jag att vi lägger en plattform för att kunna säkerställa att det finns ett nätverk av flygplatser som kan utgöra grunden i ett effektivt och långsiktigt hållbart flygtransportsystem och att det statliga flygplatsutbudet kan säkerställa en grundläggande interregional och internationell tillgänglighet i hela landet utifrån ett transport- och försvarspolitiskt perspektiv. Jag anser även att totalförsvarets behov är omhändertaget på ett bra sätt i dessa alternativ.

Förmågan för flygplatssystemet att möta andra politiska mål, till exempel klimat- och miljömål, ökar med mitt förslag. Genom detta förslag till organisering kommer den ekonomiska kraften med ett utökat statligt bolag att på ett bättre sätt möjliggöra framtidsinvesteringar för att möta de utmaningar som luftfarten och flygplatssystemet har. Likaså skapas med mina förslag en ökad ekonomisk hållbarhet för flygplatssystemet och de ekonomiska utmaningar som finns kan hanteras på ett mer kontrollerat sätt.

Med en ökad statlig familj av flygplatser ökar också möjligheten till samverkan dem emellan. Däri ligger skalfördelar av olika slag. Jag ser även möjligheter till ett mer utökat samarbete generellt mellan flygplatser, även om det kräver mer ingående analyser för att vara helt trygg i att olika åtgärder är tillåtna.

Flygtrafik bör ses utifrån flera hållbarhetsperspektiv utan inbördes prioritering: social hållbarhet, ekonomisk hållbarhet och ekologisk hållbarhet.

Social hållbarhet

I ett samhälle där arbets- och pendlingsresor är en del i mångas vardag blir tiden att kunna vara hemma med familj och vänner ofta värdefull. Möjligheterna att kunna pendla eller göra arbetsresor utan övernattningar på annan ort värdesätts högt och är en del av den sociala hållbarheten. I det sammanhanget är tillgången till flyg för en del medborgare avgörande för att kunna tacka ja till en anställning eller uppdrag. En väl utbyggd infrastruktur bidrar till rättvisa och inkludering. Tillgängligheten utifrån perspektivet att uppnå rättvisa mellan olika delar i landet ökar sammanhållningen och bidrar till en stärkt demokrati i stället för att skapa motsättningar mellan storstäder respektive landsbygd, mindre och medelstora kommuner. Bidraget till social hållbarhet stärker demokrati och sammanhållning.

Ekonomisk hållbarhet

Flygets betydelse för tillväxten i en region är en del av den ekonomiska hållbarheten. Näringslivets behov av tillgång till reguljärflyg, men också affärsflyg och fraktflyg är enligt min bedömning tillväxt-

främjande. Ser man till en specifik näringsgren som besöksnäringen vet vi att tillgången till flyg kan ha stor inverkan.

Långa arbetsresor som kräver övernattningar eller tar betydande del av arbetstiden blir en kostnad i form av hotellkostnader, traktamenten och arbetstid som är restid och som inte alltid kan kompenseras av arbete på färdmedlet. Därför är det viktigt att man i val av rese- och transportsätt också väger in dessa kostnader.

Ekologisk hållbarhet

Man kan inte bortse från flygets miljöpåverkan. Många av de förslag som jag lämnar berör framför allt inrikesflyget, som står för mindre än 1 procent av utsläppen. Allt flyg så länge det inte är fossilfritt bidrar till klimatutsläppen. Därför är en fortsatt utveckling av biobränsle, ökad tillgång och användning av desamma samt en teknikutveckling av andra drivmedel nödvändig. Konsekvenserna av mina förslag bör dock ses i perspektiv av ovanstående. Målen om ett fossilfritt flyg 2045 kräver fortsatta insatser. Flygets globala klimatutsläpp är mellan 2–3 procent av de totala utsläppen. Särskilt viktigt är omställningen till mer biobränsle, men det kräver också en ökad tillgång till bland annat inhemsk produktion. Bristen på biobränsle påverkar prisbilden, men framför allt möjligheterna till att klara klimatomställningen för flyget. Teknikutvecklingen av elflyget ger optimism och framtidstro. Här kan vi på relativt korta avstånd med fullt utvecklat elflyg eller hybridlösningar inom sannolikt en nära framtid minska utsläppen. Ändrade flygrutter och på längre sikt utveckling av el- och vätgasflyg gör att målen om ekologisk hållbarhet successivt kan uppnås.

Jag hävdar att produktionen av biobränsle för flygets behov måste säkras genom ökad inhemsk produktion. På det sättet minskar vi beroendet av import och kan säkra vår egen försörjning i orostider. Importen har på grund av sina långa transporter en miljöpåverkan i sig, som vi borde undvika eller minimera. Dessutom kan vi exportera bränsle och därmed bidra till den ekonomiska tillväxten. Någon form av ökat statligt engagemang i form av ett samverkansorgan mellan näringsliv och stat krävs enligt min mening. På samma sätt bidrar teknikutvecklingen på elflygsområdet till möjligheter till nya företag och nya arbetstillfällen. I det teknikutvecklingsarbetet vill jag visa på möjligheterna att använda Bromma flygplats.

Fossilfria flygplatser är en del av flygets klimatomställning. Här pågår ett framgångsrikt arbete för att nå målet fossilfria anläggningar till 2030. Kravet på flygplatserna att vara fossilfria kombineras med möjligheten att få statligt stöd.

Mina bedömningar kring produktion av biobränsle och elflygets utveckling med ökad svensk biobränsleproduktion, en stärkt samverkan mellan olika parter på flygmarknaden i bränslefrågan och att göra förslagsvis Bromma eller annan flygplats till utvecklingsplattform för elflyg medverkar till ekologisk hållbarhet.

Den geopolitiska situationen och vårt behov av en stärkt militär- och civil försvarsförmåga både som nation och medlemmar i Nato kräver att staten har rådighet över sin infrastruktur. Flygplatsnätet både det militära och civila bör bibehållas för att kunna medge handlingsfrihet. Det är en av orsakerna till att jag föreslår 19 statliga flygplatser, ett ökat och säkrat driftsstöd till de kommunala och regionala flygplatserna inklusive de statliga flygplatserna samt bibehållna beredskapsflygplatser.

Behovet av samhällsviktigt flyg som till exempel ambulansflyg och brandflyg har jag också vägt in i mina förslag. Behov av snabba sjuktransporter, transporter av biomedicinska tester och brandövervakning och brandbekämpning säkerställs till stor del av beredskapsflygplatsernas geografiska spridning. Jag föreslår också att särskilda helikopterflygplatser utses.

Mina förslag bidrar till att stärka rikets säkerhet i form av ökad rådighet. Detta gäller när jag föreslår fler statliga flygplatser, fortsatt stöd till kommunala och regionala flygplatser, nytt stöd till statliga flygplatser, bibehållna beredskapsflygplatser med långsiktiga avtal och anmälningsplikt vid eventuell försäljning eller nedläggning av flygplatser med mera.

13.2 Påverkan på kostnader eller intäkter för staten, kommuner, regioner, företag och enskilda

Ekonomin för både statliga och icke-statliga flygplatser är i många fall ansträngd. Det har det varit under en längre tid. Under 2000-talet har flera flygplatser lagts ned till exempel Hudiksvall, Skövde och Gävle. Man kan inte med säkerhet fastställa att det bara är av ekonomiska skäl, utan det kan också vara planer på alternativ markanvändning

som ligger bakom. Det finns också kommuner och regioner som i dagsläget diskuterar att lägga ned sina flygplatser. Min bedömning är att ytterligare nedläggningar begränsar vår handlingsfrihet i försvarshänseende och att det säkerhetspolitiska läget har inneburit en varningssignal, som påfordrar en ny strategi för hur vi ska se på dessa frågor.

Mina förslag innebär nio nya statliga flygplatser och fortsatt höjt driftstöd för såväl statliga som de icke-statliga flygplatserna, 27 beredskapsflygplatser och fler flyglinjer med allmän trafikplikt.

Kostnaderna kommer med mitt förslag att öka för staten. Alla kostnader är i nuläget inte kvantifierbara eller lämpliga att redovisas i betänkandet, det gäller bland annat övertagandekostnader för icke statliga flygplatser som föreslås ingå i det statliga flygplatsutbudet. Det gäller även bland annat investeringskostnader på flygplatserna för att möta totalförsvarets behov.

När det gäller finansiering av flygplatssystemet så ser jag flera möjligheter. Antingen läggs ett ökat finansieringskrav på skattebetalarna, genom ökade anslag för statligt stöd med mera, eller så drar man nytta av de nätverkseffekter som finns i flygplatssystemet där Swedavia eller annat statligt bolag ges möjlighet att dela ut mer kapital genom utdelningar till ägaren. Detta kan bidra i finansieringen av de kostnader som följer av mina förslag.

Mina förslag om ett statligt holdingbolag med två dotterbolag möjliggör för att resurser som kan allokeras till investeringar i de statliga flygplatserna och att de icke statliga flygplatserna kan få del av detta genom utdelning från bolaget till sin ägare, som sedan används för anslag till de icke lönsamma statliga flygplatserna. Detta kan beroende på vilket alternativ man väljer innebära höjda avgifter och därmed påverka prisbilden.

Förslaget om fler flyglinjer med allmän trafikplikt kan innebära fler upphandlade linjer med tillkommande upphandlingskostnader.

Bibehållandet av Bromma flygplats kommer åtminstone fram till kontrollstationen 2033 innebära ett underskott, som kan komma att minska om trafiken fortsätter att utvecklas och öka på flygplatsen.

Nedan följer en tabell med översikt över identifierade kostnadsposter, men som i flera fall inte har kvantifierats.

Tabell 13.1 Bedömning av förslagens kostnadskonsekvenser

Avsnitt	Förslag	Kostnads-uppskattning
7.2	Undantag från lagen om offentlig säljverksamhet	1 Mkr*
8.4	Nationellt respektive statligt flygplatsutbud införs	0 Mkr
8.6	Fortifikationsverket/Försvarsmakten tar över Visby flygplats, Swedavia fortsätter driva den civila flygstationen.	Ingen uppgift*
	Regeringens inriktning om Visby flygplats (övertagande) förankras med riksdagen.	1 Mkr*
8.8	Utveckling av nät av beredskapsflygplatser (avtalsförutsättningar, tydligare totalförsvarsperspektiv, ev. inkludering av reservflygplatser, finansiering säkerhetsåtgärder)	Ingen uppgift*
	Krav på beredskapsflygplatser utifrån ett totalförsvarsperspektiv (Trafikverket och andra totalförsvarsmyndigheter)	1 Mkr*
	Förutsättningarna avseende reservflygplatser bör tydliggöras (Transportstyrelsen och Trafikverket)	1 Mkr*
8.9	Flygledning- och flygtrafiktjänster övergår i LFV:s regi för de flygplatser som staten tar över	Ingen uppgift*
	LFV bör analysera förutsättningarna för ett övertagande av verksamheten vid nio flygplatser (övergripande studie)	1 Mkr*
	Prövning om fullständig återreglering av marknaden	4 Mkr*
8.10	Statligt stöd till icke-statliga flygplatser (75 % nivån)	350 Mkr
	Statligt stöd till statliga flygplatser (100 % nivån)	650 Mkr
	Redovisnings- och bolagiseringskrav	5–10 Mkr*
	Utvecklad utvärdering hos Trafikverket (statligt stöd)	1 Mkr
8.11	Införande av anmälningsplikt	1 Mkr
8.12	Nät av helikopterflygplatser (förvaltningsuppgift Trafikverket)	1 Mkr
	Nät av helikopterflygplatser (statligt bidrag investeringar)	100 Mkr*
8.13	Beslut om samhällsviktiga flyglinjer	1 Mkr*
	Införande av allmän trafikplikt	1 Mkr
	Beslut om anslag för trafikavtal bör tas med längre framförhållning (nationell plan för transportinfrastrukturen)	0 Mkr
8.14	Utveckling av statistikuppgifter	1 Mkr*
8.15	Utveckling av internationella flyglinjer (internationell tillgänglighet) – Business Sweden, Visit Sweden + grupp/nätverk	10 Mkr
8.15	Framtagande av nationell linjeutvecklingsstrategi	3–5 Mkr*
8.16	Investering i flygplatser (främst totalförsvarsskäl)	Ingen uppgift*
8.17	Utredning behov av statligt flygbolag respektive statlig kapacitet i luftfarkoster	5 Mkr*
8.18	Forskning och innovation inom luftfartsområdet	50–75 Mkr
8.19	Nationell SAF-kommission	Ingen uppgift*

Avsnitt	Förslag	Kostnads-uppskattning
9.3	Övertagande av 9 icke-statliga flygplatser, inkl. initiering av förhandlingsprocess och köp av flygplats.	Ingen uppgift*
	Organisering av statliga flygplatser, inkl. de icke-statliga flygplatser som tas över av staten, i ett statligt bolag.	Ingen uppgift*
	Lokala flygplatsråd vid statliga flygplatser	5 Mkr
10.5	Handlingsprogram för Bromma flygplats	5 Mkr*
10.7	Översyn av luftrummet vid avveckling av Bromma flygplats	Ingen uppgift*
10.10	Kontrollstation 2033 för Bromma flygplats	5 Mkr*

Källa: Egen bearbetning. Not. * innebär att åtgärden i huvudsak är av engångskaraktär.

Jag väljer att kommentera ovanstående tabell i några avseenden. Där jag markerat med * bedömer jag att kostnaderna i huvudsak är att se som engångskostnader. Kostnaderna som redovisas ovan är av olika karaktär, det handlar om såväl förvaltnings- som utvecklingskostnader. Kostnaderna ska inte ses som en exakt kostnadsuppskattning, utan bör ses som en indikation på en kostnadsnivå.

Jag bedömer att mina förslag avseende Fortifikationsverkets och Försvarsmaktens övertagande av Visby flygplats (8.6), utveckling av nät av beredskapsflygplatser med ett tydligare totalförsvarsperspektiv (8.8) samt investeringar i flygplatser (8.16) kommer att kräva sin del av statlig finansiering. Då dessa förslag har koppling till totalförsvarsperspektivet väljer jag att inte mer kommentera kostnadsbedömningarna i detta sammanhang.

När det gäller övertagande av flygledning- och flygtrafiktjänster i LFV:s regi (8.9) kommer det att uppstå vissa mer övergripande förberedelsekostnader av en mindre omfattning. Därtill kommer det att uppstå kostnader kopplat till den verksamhetsövergång som krävs. Den senare väljer jag att inte kommentera mer ingående med hänsyn till affärskänslig information och totalförsvarsaspekter.

Det statliga stödet (8.10) uppskattas uppgå till cirka 1 miljard kronor, vilket kan jämföras med dagens nivå på statligt bidrag (528 miljoner kronor).

När det gäller helikopterflygplatser med PinS-procedurer (8.12) så är bedömningen att etablerings- och investeringskostnaden uppgår kring 1,5-2,0 miljoner kronor per plats. Det kan uppskattningsvis handla om 50-60 platser som skulle kunna behöva få en sådan funktionalitet. Jag bedömer att de samlade kostnaderna och statsbidraget

kan uppgå till cirka 100 miljoner kronor. Driftkostnaderna uppskattas till cirka 50 tusen kronor per plats och år.

För forskning och innovation (8.18) indikerar beloppet att finansieringen av denna verksamhet bör ligga på ungefär samma nivå som tidigare vad gäller den luftfartsforskning som Trafikverket finansierat de senaste åren.

Jag lämnar ingen uppgift när det gäller nationell SAF-kommission (8.19). Jag bedömer att det kommer att krävas lite större satsningar från statens sida för att åstadkomma en förflyttning och skapa nya förutsättningar inom området.

Förslagen avseende övertagande av 9 icke-statliga flygplatser (9.3) och organisering av statliga flygplatser i ett statligt bolag (9.3) kommer även de kräva sin statliga finansiering. För vissa övertagandeprocesser kommer statsstödsregelverket att vara väsentligt att förhålla sig till, exempelvis vid överenskommelser med privata aktörer och kommunala bolag. När det rör sig om överenskommelser mellan staten och kommuner är förhållandet ett annat. Oberoende detta, så bör en marknadsmässig värdering av de berörda flygplatserna inklusive hänsyn till framtida saneringskostnader med mera genomföras. Det är något som behöver göras i varje enskilt fall och kostnaderna bedöms kunna variera. Vidare så handlar det om en förhandling mellan olika parter, vilket också är ett skäl för mig att inte kommentera detta mer ingående. Även när det gäller omorganisering av det statliga bolaget, inklusive hur man väljer att organisera de övertagna flygplatserna, kommer även detta innebära ökade kostnader. Jag väljer även här att inte kommentera det mer ingående.

När det gäller kontrollstationen 2033 (10.10) som jag föreslår, ser jag behov av en ambitiös analys och bedömning av situationen. Kan jämföras med en mindre statlig utredning under ett års tid.

Jag har inte gjort några direkta samhällsekonomiska bedömningar av dessa förslag. Sammantaget bedömer jag dock att dessa åtgärdsförslag är av betydelse för såväl en ökad tillgänglighet som ökade hänsyn till att förbättra vårt totalförsvar och att de bidrar till stor samhällsnytta.

13.3 Samhällsekonomiska konsekvenser

I mina förslag ingår att utöka det statliga flygplatsutbudet med nio nya flygplatser och att med driftsstöd möjliggöra för fortsatt drift av de icke statliga flygplatserna. Det föreslås också 27 beredskapsflygplatser över hela landet och en utökad trafikplikt. I förslagen finns också att fortsätta driften på Bromma flygplats med en utvärdering i en kontrollstation 2033. Min bedömning är att fler statliga flygplatser bidrar till redundans och ett robustare flygplatsnät. Genom en ny ägarmodell inom ramen för Swedavia åstadkoms en möjlighet till en avkastning som kan bidra till utveckling av de internationella flygplatserna (Arlanda och Landvetter flygplatser), vilka är viktiga för den nationella tillväxten i ett land som är starkt exportberoende och beroende av internationella relationer. Sveriges näringsliv bygger bland annat på förädling av våra naturtillgångar, vilket gör det viktigt för dessa företag att dels kunna nå huvudstaden dels via de internationella flygplatserna kunna komma ut i världen. Ett stabilt flygplatsnät, som jag föreslår får på det sättet samhällsekonomiska effekter. Goda kommunikationer i ett avlångt land som Sverige där flyget har en stor betydelse krävs både för den nationella och regionala tillväxten.

Tillgång till flyg har också betydelse för tillgången på kompetent arbetskraft. Möjligheten att korta tiden för tjänsteresor och tiden för pendling får en positiv påverkan på det sociala livet och underlättar därmed möjligheten att rekrytera personal. ”Tid är pengar” är ett uttryck som har sin plats i detta sammanhang. Genom närheten och tillgången till flyg sparas dyrbar restid med eventuellt tillkommande övernattningar.

Närheten till flygplatser har betydelse för näringslivet vad gäller tjänsteresor och pendlingsresor men också vad gäller möjligheter att lätt ta emot affärsbesök. Till detta kommer också fraktflyget som ingår i många logistikflöden för företag. På det sättet har flyget också en samhällsekonomisk betydelse genom den roll det spelar för den regionala tillväxten.

En näringsgren, som har nytta av mina förslag och som utgör en växande andel av BNP är besöksnäringen. Besöksnäringen förutsätter goda kommunikationer och där tillgång till flyg är en komponent för att göra paletten komplett.

För möjligheten att nå Stockholm på ett smidigt sätt bidrar Bromma flygplats. Mitt förslag om att behålla flygplatsen och utvärdera den när

man mer har sett utvecklingen på reguljärflygssidan innebär att man med affärsflyg kan nå en cityflygplats. Reguljärflyg från framför allt södra Sverige till Bromma flygplats har betydelse för näringsliv och offentlig sektor för att man med kort restid kan nå Stockholm med dess olika funktioner. Det har också en samhällsekonomisk betydelse. I det fallet är Bromma en angelägenhet för delar av Sverige utanför Stockholm. Följer man också mina resonemang om att utveckla snabba förbindelser mellan Bromma och Arlanda, som en del av ett möjligt handlingsprogram för att utveckla verksamheten vid flygplatsen, kan man knyta ihop Bromma flygplats med utrikestrafiken vid Arlanda flygplatsoch får därmed ytterligare positiva effekter.

Teknikutvecklingen av elflyget kan innebära innovationer kan ge nya affärsmöjligheter och där ser jag möjligheten som jag visar på i utredningen att ha en elflygshubb på Bromma.

Min bedömning som jag gör av behovet av inhemskt producerad biobränsle ger också möjligheter att stärka svensk självförsörjning och export. Detta kräver dock att vi ökar takten i vår egen produktion och att vi på olika sätt som resenärer också köper inblandat biobränsle på våra resor.

Mina förslag om beredskapsflygplatser och ett nät av helikopterflygplatser kommer förbättra tillgång till bland annat ambulans- och sjuktransporter vilka bidrar till ökad folkhälsa. En god folkhälsa får givetvis samhällsekonomiska fördelar. Detsamma gäller goda förutsättningar för brandflyget som förslaget också medger. Brandflyget kan genom sin spridning i landet rädda stora samhällsekonomiska värden. Även om dessa flygplan också använder små flygfält, kan de större flygplatserna med instrumentbanor ge en ökad trygghet och förmåga, exempelvis som alternativflygplats.

Ett land på närmare 1 600 kilometer från norr till söder behöver hållas ihop. För en nationell sammanhållning är känslan av att villkoren är rättvisa mellan olika landsdelar viktig. I yttersta änden påverkar det demokratin om missnöjet växer med alltför olika villkor vad gäller infrastruktur. Mina förslag om att säkra flygplatser i hela landet, ha beredskapsflygplatser och säkra tillgången till flyg med allmän trafikplikt kan delvis motverka en sådan negativ utveckling. Mina förslag innebär en ökad kostnad för staten, vilket jag i delar visar ovan.

Förslagen om ökad rådighet för staten och totalförsvarsöverväganden som görs i flera av förslagen innebär en robusthet som underlättar försörjning i händelse av samhällsstörningar, höjd beredskap eller krig.

Ett fungerande totalförsvar syftar till att ha en avskräckande effekt på en eventuell angripare. Fungerar hela försvaret både militärt och civilt blir priset högt för angriparen.

13.4 Påverkan på regler

Jag föreslår att beslutet om nationellt basutbud av flygplatser utgår och att det ersätts av en lag som reglerar nationellt respektive statligt flygplatsutbud. I dagsläget råder en otydlighet kring hur riksdagens tillkännagivanden ska tolkas. Jag ser behov av att en stabilare ordning tillskapas och att den regleras i lag. Jag anser att förutsättningarna för dagens nationella basutbud är för smala och att de behöver vidgas i flera avseenden. De icke-statliga flygplatserna behöver erkännas samtidigt som de åläggs vissa skyldigheter i form av en anmälningsplikt. I dag är det fullt möjligt att kommunfullmäktige i en kommun eller ledningen i ett privat bolag kan besluta om nedläggning av flygplatser som är av nationellt intresse. Det kan göras på ett sätt där staten inte hinner agera i tillräcklig utsträckning. Risken för nedläggningar har ökat på grund av flygplatsernas svaga ekonomi. Det finns betydande risker att vissa flygplatsägare inte har den ekonomiska uthållighet som krävs. Denna situation är inte rimlig i den tid vi befinner oss i. Flygplatser är kritisk infrastruktur och är av betydelse för såväl tillgängligheten som totalförsvaret. Det finns därför behov av att på olika sätt säkerställa förutsättningarna för att säkerställa den statliga rådigheten över flygplatssystemet. Staten måste ha möjlighet att genom förhandling eller i värsta fall behöva tillämpa expropriation för att säkerställa flygplatsinfrastruktur som är viktig för staten. För att ge staten rimliga förutsättningar måste krav på att informera staten ställas på flygplatsägarna. Det är ett ingrepp i äganderätten och i det kommunala självstyret, men konsekvensen av att inget görs, kan innebära att Sveriges säkerhet försämras. Anmälningsplikten i sig bedöms inte innebära några större kostnader vare sig för kommuner, regioner eller för privata aktörer. Nackdelen med åtgärden är att det måste ske med framförhållning och innebär att flygplatsägaren behöver invänta besked från staten innan man kan gå vidare med sina planer. Vid en eventuell förhandling om övertagande av flygplatsen eller vid en expropriering så bedömer jag att flygplatsägaren kommer att få en marknadsmässig ersättning för sin flygplats.

Jag föreslår vidare att det statliga flygplatsutbudet ska ersätta det som i praktiken i dag är det nationella basutbudet av flygplatser och de villkor som framgår av Swedavia AB:s bolagsordning. På samma sätt som i dag, anser jag att det ska krävas regeringens godkännande vid nedläggning av flygplatser inom det statliga flygplatsutbudet, med samma villkor som gäller alla flygplatser som omfattas av det nationella flygplatsutbudet. Denna förändring innebär egentligen att det i det närmaste är samma villkor för de statliga flygplatserna som gäller i dag, även om anmälningsplikten inrymmer några fler moment när det gäller exempelvis åtgärder som på väsentligt försämrar flygplatsens användbarhet. Jag bedömer att de ytterligare utredningar och analyser som de statliga flygplatsägarna behöver göra är relativt marginella i sammanhanget.

Jag föreslår ändringar vad gäller statligt bidrag för flygplatser. Tidigare har endast icke-statliga flygplatser omfattats, med mitt förslag inkluderas även statliga flygplatser. De icke-statliga flygplatserna bör ges samma möjlighet som i dag att få driftstöd motsvarande 75 procent av flygplatsens driftsunderskott. När det gäller de statliga flygplatserna föreslås att driftstödet ska kunna uppgå till 100 procent, eftersom om flygplatsen går med underskott så finns det ingen annan aktör som kan finansiera del av underskottet. Det innebär också att det behöver föras in en prioritetsordning i förordningen. De statliga flygplatserna behöver tilldelas det statliga bidraget först. Beroende på vilken anslagsnivå som stödet omfattar så får därefter en fördelning ske av statligt bidrag till de icke-statliga flygplatserna. Min ambition är att anslaget bör höjas och att alla flygplatser ska ges bidrag motsvarande 75 eller 100 procent av det årliga driftunderskottet. Eftersom finansieringen av flygplatser är av vikt för att få en så rättvis, transparent, effektiv och ändamålsenligt stöd som möjligt krävs enligt min mening att flygplatserna får mer likartade förhållandet. I dag kan val av organisationsform och redovisningsnivå påverka hur underskottet räknas fram vid en flygplats. Det kan resultera i att en flygplats som är av särskilt nationellt intresse kan få mindre bidrag än den borde – vilket på sikt kan påverka den nationella säkerheten och vår totalförsvarsförmåga. Jag menar att det är viktigt att de statliga medlen används på rätt sätt och då krävs att den analys som sker inför utbetalning av bidrag kan ske på ett jämförande sätt för att rätt beslut ska tas. Jag föreslår därför att krav införs på att alla flygplatser ska bedriva sin verksamhet i bolag och att redovisningsstandarden som lägst ska

baseras på K3-regelverket. Det påverkar självklart kommuners vägval vad gäller organisering av denna verksamhet samt beslut om redovisningsnorm. Jag anser även här att det är ett rimligt övervägande som gjorts. De statliga medlen behöver användas effektivt för att på bästa sätt möta de behov som finns utifrån ett tillgänglighets- och totalförsvarsperspektiv.

13.5 Bedömning av konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv

Jämställdhetsperspektivet har varit med i hela bedömningen av förslagen. Det finns sannolikt alltjämt skillnader i resemönster mellan könen. I en rapport från Centrum för turism, Göteborgs Universitet (CFT Rapport 2020:01 flygresorna och klimatet) kan man utläsa att av privatresorna står kvinnorna för 54 procent av resandet relaterat till utsläppen. När det gäller tjänsteresor står männen för 77 procent av utsläppen. Detta indikerar att männens flygresor är mer knutet till tjänsteresor. Det finns fortfarande könsskillnader i resmönstren men konsekvenserna av mina förslag innebär att tillgängligheten till flyg i hela landet underlättar för både inrikes och utrikes privatresor och tjänsteresor, för både kvinnor och män.

När det gäller arbetslivets påverkan, dit tjänsteresorna bör räknas, kan valet av färdmedel ha betydelse ur ett socialt hållbarhetsperspektiv. Mer tid för att klara det så kallade livspusslet kan påverkas av hur mycket tid man lägger på att resa i tjänsten. Om man ser till tiden att umgås med familj och vänner, att på ett jämställt vis kunna dela på de sysslor som ofta hör hemmet till så kan val av flyg som färdmedel ha en positiv påverkan. Står valet mellan mer tid för resa och att kanske bli tvungen att bo på hotell mot att kunna komma hem i rimlig tid och därmed dela på familjeengagemanget har det betydelse med tillgänglighet till flyg i vissa situationer.

Flyget kan också påverka möjligheterna att kunna pendla om man har arbete med långt avstånd mellan bostad och arbetsplats. I vissa fall kan det bli avgörande för valet av att ta en anställning eller uppdrag eller för att kunna få en rimlig fördelning av delaktigheten i familjelivet.

Mina förslag bidrar det till en ökad social hållbarhet, vilket inkluderar ökad jämställdhet. Detta ges dels med antalet flygplatser över hela landet, kortare res- och transfertider, den utökade allmänna trafik-

plikten och den tills vidare bibehållna verksamheten på Bromma flygplats.

Ekologisk hållbarhet är ett självklart mål och krav i transportsektorn. Erfarenhetsmässigt har detta en något större betydelse i kvinnors prioriteringar än mäns. Vikten av fortsatt omställning med biobränslen och en utveckling av elflyget, som jag pekar på i mina förslag har därmed också en jämställdhetsdimension.

13.6 Bedömning av konsekvenser för totalförsvaret

Vi lever i en tid av krig i vårt närområde, olika former av sannolikt antagonistiska störningar av olika samhällsfunktioner, subversiv verksamhet med mera. Under dessa förändrade förhållanden, som eskalerat under de senaste 10–15 åren, är kraven på ett robust och redundant transportsystem och infrastruktur självklar. Min utredning har särskilt fått uppgiften att se uppdraget utifrån ett totalförsvarsperspektiv. Detta gäller både vår militära och civila försvarsförmåga.

På olika områden lägger jag förslag som är anpassade till en stärkt försvarsförmåga. En eskalering av störningar och hot behöver inte handla om en tydlig övergång till höjd beredskap och i värsta fall krig. Förändringar av vårt säkerhetsläge kan kräva åtgärder utan att skärpt eller högsta beredskap har beslutats.

Behov av ökad handlingsfrihet och rådighet över viktiga samhällsfunktioner, som bland annat luftfarten kommer att krävas.

Tillgång till flygplatser för både militärt och civilt bruk är enligt min bedömning synnerligen viktig. Flygplatser är en kritisk infrastruktur som staten behöver rådighet över. Mina förslag om 19 statliga flygplatser i stället för nuvarande tio och ett bibehållet utbud av totalt 39 flygplatser, varav 27 är beredskapsflygplatser är ett sätt att stärka statens rådighet och bidra till höjd försvarsförmåga. Speciellt om avtalen om beredskap i större utsträckning möter totalförsvarets behov i alla skeden. Behovet av ökad statlig rådighet är också ett skäl till att jag inte föreslår annat delägande i våra flygplatser.

Jag föreslår inte nedläggning av några flygplatser, men delar in dem i olika klassificering beroende på deras roll för bland annat totalförsvaret. Förslagen bibehåller en spridning över hela landet och fortsatt stöd för flertalet flygplatser. Indelningen i olika klasser utgår från

behov för totalförsvaret, nationell och regional tillväxt och av tillgänglighet.

I mina förslag lyfts också frågan om flygtrafikledning och rådighet över densamma. Här är det viktigt med långsiktighet och driftsäkerhet ur ett beredskapsperspektiv, vilket är grunden till mina förslag i det här fallet och som förslagen kommer att medverka till.

Totalförsvaret ska kunna hantera fredstida kriser som till exempel bränder, naturkatastrofer och stora olyckor. Det har vägts in i mina förslag om de 27 beredskapsflygplatserna med mer långsiktiga och längre avtalsperioder. Jag föreslår också att ett nät av helikopterflygplatser bör finnas, vilket ytterligare höjer förmågan och handlingsfriheten att snabbt agera.

Mina förslag stärker vår förmåga att stödja militära och civila operationer inom ramen för Nato-medlemskapet, värdlandsstöd och andra internationella samarbeten.

För en bättre försörjningsberedskap behöver vi bli självförsörjande på flygbränsle, vilket mina bedömningar och förslag visar på. Spridningen av flygplatser över hela landet, som mitt förslag innebär, underlättar för framtida fungerande försörjningskedjor.

Flygplatsinfrastrukturen i mitt förslag medger också stöd i utrymning av utsatta regioner

13.7 Bedömning om inskränkning av det kommunala självstyret

Sverige är ett land med en i grundlagen stark kommunal självstyrelse. Kommuner och regioner har huvudansvaret för bland annat vård, skola, omsorg och teknisk försörjning. De har beskattningsrätt och huvuddelen av inkomstskatterna debiteras av kommuner och regioner. De kommunala och regionala engagemangen är exempel på ett lokalt ansvarstagande och engagemang för lokal tillväxt och utveckling samt tillgänglighet till regionen. Mina förslag föreslår ett ökat statligt åtagande för att säkra flyginfrastrukturen. Detta får konsekvens att det påverkar det lokala och regionala inflytandet. Dessa övertaganden förutsätts ske i samförstånd, men innebär ett annat ägande. I ett fall innebär det också ett övertagande av en privat och offentligt ägd flygplats. Här kommer den kommunala självstyrelsen

att påverkas. Lokala flygplatsråd är tänkta i mitt förslag att bildas för att bibehålla en god dialog och ett gott samarbete.

Kravet på anmälningsplikt vid nedläggning eller försäljning av en flygplats är också något som påverkar självstyrelsen då man måste anmäla till staten ett år innan beslutet är tänkt att verkställas och att det kräver ett samråd. Trots denna påverkan ser jag det som nödvändigt av totalförsvarsskäl.

Frågan om flygtrafikledning kan också ha inverkan på självstyret utifrån det jag lyfter i utredningen.

Driftsstöden till de icke-statliga flygplatserna förutsätter att flygplatsen drivs i bolagsform och ej i förvaltningsform, vilket kan beröra ett par flygplatser. Vidare föreslår jag att en viss lägsta redovisningsnorm ska tillämpas för flygplatserna. Detta är ett villkor som förändrar flygplatsens styrning i dessa fall. Men jag bedömer att dessa förslag är väsentliga för att statens ställningstagande kring hur det statliga stödet för att täcka delar av driftunderskottet ska bli bra utifrån ett rättviseskäl, transparenskrav, effektivitetskrav och ändamålsenlighet. Det är enligt min uppfattning viktigt att de statliga resurserna används på ett så klokt sätt som möjligt. Då är detta en förutsättning enligt mina bedömningar.

Expropriation av flygplatser, om det skulle aktualiseras i något fall, skulle inkräkta på det lokala bestämmandet. Det skulle då endast vara aktuellt i situationer där man inte kan finna en överenskommelse och där det nationella intresset i flygplatsen är mycket starkt.

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till lag om nationellt och statligt flygplatsutbud

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om nationellt och statligt flygplatsutbud och om en anmälningsplikt för den som äger en flygplats som ingår i flygplatsutbudet. Bestämmelserna syftar till att säkerställa att det finns ett nätverk av flygplatser som ska utgöra grunden i ett effektivt och långsiktigt hållbart flygtransportsystem.

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde och syfte. Lagen innehåller bestämmelser om nationellt och statligt flygplatsutbud samt om en anmälningsplikt för den som äger en flygplats som omfattas av flygplatsutbudet. Syftet med dessa bestämmelser är att säkerställa att det finns ett nätverk av flygplatser som ska utgöra grunde i ett effektivt och långsiktigt hållbart flygtransportsystem. Dessa frågor har tidigare inte varit reglerade i författning. Det statliga flygplatsutbudet ersätter de beslut som tidigare tagits av regeringen, efter förankring med riksdagen, avseende det nationella basutbudet av flygplatser. Som följd av denna lag bör beslut om nationellt basutbud av flygplatser upphävas.

Ord och uttryck i lagen

2 § I lagen avses med

flygplats: ett mark- eller vattenområde, som helt eller delvis har inrättats så att luftfartyg ska kunna ankomma, avgå samt röra sig på marken eller vattnet,

instrumentbana: en bana avsedd för luftfartyg som använder instrumentinflygningsprocedurer, en bana för icke-precisionsinflygning eller en bana för precisionsinflygning kategori I-III.

nationellt flygplatsutbud: svenska flygplatser med en eller flera instrumentbanor, dock ej flygplatser för enbart militär användning.

I paragrafen definieras begreppen flygplats, instrumentbana och nationellt flygplatsutbud. Definitionen av flygplats följer av den definition av flygplats som anges i luftfartslagen (2010:500), 6 kap. 1 §. Definition av instrumentbana följer av Kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/208 av den 14 december 2021 om ändring av förordning (EU) nr 139/2014 vad gäller krav för allvädersverksamhet, bilaga, 1b (ersättning av punkt 22). Definitionen av nationellt flygplatsutbud är ett nytt begrepp som införs med lagen och innebär svenska flygplatser med en eller flera instrumentbanor, dock ej flygplatser för enbart militär användning. Det innebär att flygplatser med instrumentbanor som används antingen enbart av civil trafik eller flygplatser som har delad användning det vill säga för både civilt och militärt bruk.

Statligt flygplatsutbud

3 § Det statliga flygplatsutbudet ska säkerställa en grundläggande interregional och internationell tillgänglighet i hela landet utifrån ett transport- och försvarspolitiskt perspektiv. Det får endast omfatta flygplatser som ingår i det nationella flygplatsutbudet och som ägs av staten eller ett statligt bolag.

I paragrafen anges omfattningen av och syftet av det statliga flygplatsutbudet. Detta har inte varit reglerat i författning tidigare, utan det kan jämföras med regeringens tidigare beslut om det nationella basutbudet av flygplatser, vilket föreslås upphävas. Syftet med det statliga flygplatsutbudet och de flygplatser som ingår i detta nätverk är att de tillsammans ska säkerställa en grundläggande interregional och internationell tillgänglighet i hela landet utifrån ett transport- och försvarspolitiskt (totalförsvar) perspektiv i alla samhälls- och beredskapsskeden, det vill säga fredstid, större samhällskriser, höjd beredskap och krig. De statliga flygplatser som kan omfattas av det statliga flygplatsutbudet är sådana som används för civil trafik eller med delad användning, det vill säga för både civilt och militärt bruk.

4 § Regeringen får meddela föreskrifter om vilka flygplatser som ska ingå i det statliga flygplatsutbudet.

I paragrafen införs ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om vilka flygplatser som ska ingå i det statliga flygplatsutbudet. Detta har inte varit författningsreglerat tidigare. Det kan jämföras med regeringens beslut om ett nationellt basutbud av flygplatser. Genom de tillkännagivanden som riksdagen tidigare lämnat och regeringens behandling finns det behov av ett förtydligande kring framtida process. Genom paragrafen får regeringen riksdagens uppdrag att besluta om vilka flygplatser som ska ingå i det statliga flygplatsutbudet, utifrån de ramar som lagen ger.

Anmälningsplikt för flygplatsägare

5 § Den som äger en flygplats som ingår i det nationella flygplatsutbudet ska till regeringen eller den myndighet som regeringen utser, anmäla en avsikt om någon av följande åtgärder ska vidtas:

1. avveckling av flygplatsens instrumentbana,
2. nedläggning, avinrättning eller överlåtelse av flygplatsen, eller
3. annan åtgärd som väsentligt försämrar flygplatsens användbarhet.

Anmälan ska göras senast 12 månader före tidpunkt för beslut om åtgärden.

Med paragrafen införs en anmälningsplikt för flygplatsägare. Den som äger en flygplats med instrumentbana och som ingår i det nationella flygplatsutbudet ska till regeringen eller den myndighet som regeringen utser anmäla en avsikt om någon av följande åtgärder ska vidtas: 1) avveckling av flygplatsens instrumentbana, 2) nedläggning, avinrättning eller överlåtelse av flygplatsen, eller 3) annan åtgärd som väsentligt försämrar flygplatsens användbarhet. Detta har inte varit författningsreglerat tidigare.

Flygplatser som ingår i det nationella flygplatsutbudet kan utgöra en nationellt kritisk infrastruktur, som i ett nationellt perspektiv kan vara av betydelse för interregional eller internationell tillgänglighet eller utifrån ett nationellt säkerhets- och totalförsvarsperspektiv. Genom införande av anmälningsplikt ges en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen utser att agera utifrån förslag från flygplatsägare om åtgärder som kan påverka flygplatsutbudet negativt.

Ett alternativ till flygplatsägare skulle kunna vara den som driver en flygplats. Skälet till att flygplatsägare valdes för bestämmelsen är den dialog på strategisk nivå som kan förväntas mellan regeringen, den myndighet som regeringen utser och flygplatsägaren för det fallet att staten har invändningar mot den avsikt som flygplatsägaren informerat om i samband med sin anmälan.

6 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas med anledning av anmälan enligt 5 §.

I paragrafen införs ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas med anledning av anmälningsplikt för flygplatsägare enligt 5 §.

Regeringens godkännande krävs vid åtgärder i det statliga flygplatsutbudet

7 § Om en flygplats ingår i det statliga flygplatsutbudet får inte någon av de åtgärder som avses i 5 § första stycket vidtas utan regeringens godkännande.

I paragrafen anges att flygplatser som ingår i det statliga flygplatsutbudet inte utan regeringens godkännande får 1) avveckla flygplatsens instrumentbana, 2) lägga ned, avinrätta eller överlåta flygplatsen, eller 3) vidta annan åtgärd som väsentligt försämrar flygplatsens användbarhet. Detta har inte varit författningsreglerat tidigare. I delar motsvarar detta vad som i dag gäller enligt Swedavia AB:s bolagsordning, 10 §.

14.2 Förslaget till förordning om ändring i förordning (2024:532) om statsbidrag för icke-statliga flygplatser

1 §

Om det inom utgiftsområde 22 finns medel för *flygplatser*, får statsbidrag enligt denna förordning ges till *den statliga flygplatshavaren eller* kommuner för att finansiera *hela eller* delar av *flygplatser* driftunderskott.

Förordningen är meddelad med stöd av
– 8 kap. 11 § regeringsformen i fråga om 13 §, och
– 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

Genom denna ändring av paragrafen ges möjlighet att även ge statliga bidrag till statligt ägda flygplatser, utöver de icke-statliga flygplatser som tidigare haft möjlighet att få statsbidrag.

Flygplatser som en kommun *eller den statliga flygplatshavaren* kan få bidrag för

3 a §

Bidrag får ges för statliga civila flygplatser.

Med denna nya paragraf införs möjlighet att statligt bidrag får ges för statliga civila flygplatser. Det innebär att statligt bidrag, med hänsyn till statsstödsregler, inte ges till militära statliga flygplatser.

4 §

Bidrag ges *till den statliga flygplatshavaren eller* till en kommun där flygplatsen ligger.

Genom denna ändring av paragrafen införs en möjlighet att lämna statligt bidrag till den statliga flygplatshavaren. Med denna ändring behöver inte statligt bidrag till statliga flygplatser gå via utbetalning av bidrag till den kommun som flygplatsen ligger i.

Villkor för bidrag

4 a §

Bidrag får ges endast till flygplatsverksamhet som bedrivs inom ramen för ett aktiebolag.

Årsredovisningen ska som lägsta norm upprättas enligt Bokföringsnämndens allmänna råd om årsredovisning och koncernredovisning (K3) i dess vid var tid gällande lydelse.

Med denna nya paragraf införs ett nytt krav på att statliga bidrag endast ges till flygplatser som bedrivs inom ramen för ett aktiebolag. Därtill införs ett krav att årsredovisningen ska upprättas enligt Bokföringsnämndens allmänna råd om årsredovisning och koncernredovisning (K3), som lägsta nivå, i den vid var tid gällande lydelsen. Genom mer enhetliga krav möjliggörs en mer effektiv och ändamålsenlig prövning av statliga bidrag till flygplatser.

5 §

Bidrag får ges endast om kommunen *eller den statliga flygplatshavaren* inför Trafikverkets årliga prövning ger in en aktuell årsredovisning och andra relevanta uppgifter och nyckeltal som visar att flygplatsen bedrivs på ett effektivt sätt.

Med ändringen av paragrafen inkluderas möjligheten att även den statliga flygplatshavaren ska ge in aktuell årsredovisning och andra relevanta uppgifter och nyckeltal som underlag inför Trafikverkets årliga prövning av statsbidrag.

6 §

Bidrag får ges endast om kommunen *eller den statliga flygplatshavaren* inför Trafikverkets årliga prövning ger in dokumentation som visar att flygplatshavarens flygplatsverksamhet är fossilfri eller att åtgärder har genomförts eller planeras för att den ska bli fossilfri.

Med ändringen av paragrafen inkluderas möjligheten att även den statliga flygplatshavaren ska ge in dokumentation som visar att flygplatsverksamheten är fossilfri eller att åtgärder har genomförts eller

planeras för att den ska bli fossilfri som underlag för Trafikverkets prövning av statsbidrag.

7 §

Bidrag får ges endast om kommunen *eller den statliga flygplatshavaren* inför Trafikverkets årliga prövning lämnar information om den statsstödsrättsliga grund som flygplatsen omfattas av.

Med ändringen av paragrafen inkluderas möjligheten att även den statliga flygplatshavaren ska lämna information om den statsstödsrättsliga grund som flygplatsen omfattas av inför Trafikverkets prövning av statsbidrag.

Bidragens storlek för statliga civila flygplatser

8 a §

Bidragets storlek ska uppgå till 100 procent av den statliga civila flygplatsens driftunderskott.

Med denna nya paragraf möjliggörs att det statliga bidraget till statliga flygplatser ska uppgå till 100 procent av den statliga flygplatsens driftunderskott. Till skillnad från privata eller kommunala flygplatser finns det ingen annan som kan bidra till att täcka ett driftunderskott för en statlig flygplats.

Bidragens storlek och fördelning mellan *icke-statliga* flygplatser

9 §

Bidrag ska ges så att de medel som är tillgängliga under ett verksamhetsår, *efter det att bidrag tilldelats till statliga civila flygplatser,* fördelas för de flygplatser som bidrag får avse enligt 5–8 §§ genom att

1. en miljon kronor ges för varje flygplats när dess flygplatsverksamhet för första gången har blivit fossilfri och flygplatshavaren har informerat Trafikverket om detta,
2. tio miljoner kronor fördelas lika för flygplatser i Pajala, Storumans, Lycksele och Vilhelmina kommuner, och
3. återstoden av medlen fördelas mellan flygplatserna med en lika stor procentuell andel av varje flygplats faktiska underskott föregående år.

Med ändringen av paragrafen tydliggörs att statligt bidrag ska tilldelas de statliga flygplatserna först och att statligt bidrag till de icke statliga flygplatserna fördelas först efter det att bidrag tilldelats de statliga flygplatserna. Två flygplatser utgår i bestämmelsen i och med att de föreslås ingå i det statliga flygplatsutbudet.

10 §

Om det vid den årliga prövningen när det gäller en viss flygplats visar sig att föregående års bidrag enligt 9 § första stycket 2 och 3 och tilläggsbidrag var större än *100 procent av den statliga civila flygplatsens faktiska underskott eller* 75 procent av den *icke-statliga* flygplatsens faktiska underskott det året, ska den överskjutande delen av bidraget betalas tillbaka eller bidraget för innevarande år minskas i motsvarande mån.

Med ändring av paragrafen införs villkor avseende statliga bidrag till statliga flygplatser och hur tidigare statliga bidrag ska hanteras om de överstiger flygplatsens faktiska underskott.

12 §

Om det finns grund för återkrav enligt 11 § är kommunen *eller den statlige flygplatshavaren* skyldig att betala tillbaka bidraget.

Med ändring av paragrafen införs krav på att den statlige flygplatshavaren är skyldig att betala tillbaka bidraget om det finns grund för återkrav, på samma sätt som gäller för kommuner.

Kommittédirektiv 2025:55

Statens framtida roll som ägare och förvaltare av flygplatser samt Bromma flygplats funktion

Beslut vid regeringssammanträde den 28 maj 2025.

Sammanfattning

Det minskade inrikesresandet med flyg har påverkat Swedavia AB:s (Swedavia) ekonomiska förutsättningar. Därutöver har totalförsvarets behov av flygplatser ändrats med anledning av det försämrade omvärldsläget och Natointrädet. En särskild utredare ges därför i uppdrag att utreda och utvärdera såväl statens roll som ägare och förvaltare av flygplatser som det nuvarande nationella basutbudet av flygplatser.

Till följd av att Bromma flygplats har tappat en majoritet av sin trafik så har en mängd frågeställningar aktualiserats som är kopplade till flygplatsens funktion. Utredaren ges i uppdrag att analysera frågeställningarna och lämna förslag till åtgärder.

Utredaren ska bl.a.

- utvärdera och föreslå åtgärder, med utgångspunkt i det övergripande transportpolitiska målet, för att utveckla statens roll som ägare och förvaltare av flygplatser,
- utvärdera modeller och principer för ägande, organisering och finansiering av de statliga flygplatserna och utifrån utvärderingen redovisa förslag som bidrar till ökad konkurrenskraft och långsiktig ekonomisk hållbarhet för de statliga flygplatserna samtidigt som en god tillgänglighet i hela landet och till omvärlden samt ett robust flygplatssystem säkerställs,

- utvärdera det nationella basutbudets syfte och funktion samt lämna förslag på vilka flygplatser som staten framöver bör ansvara för, antingen i form av ett nationellt basutbud eller i annan form,
- bedöma hur förslagen påverkar förutsättningarna för statens rådighet över såväl statliga som icke-statliga flygplatser vid situationer av allvarlig kris, höjd beredskap och ytterst krig, samt bedöma förslagens konsekvenser för krisberedskap och totalförsvar, och
- utreda hur befintlig kvarvarande verksamhet på Bromma flygplats bör hanteras, inklusive samhällsviktigt flyg som ambulansflyg, ambulanshelikoptrar och polishelikoptrar, övrigt allmänflyg av betydelse som taxi- och affärsflyg samt andra samhällsviktiga verksamheter som är baserade på flygplatsen.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2026.

Uppdraget att se över statens roll som ägare och förvaltare av flygplatser

Promemorian Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet – för tillgänglighet och beredskap (Ds 2023:3) innehåller flera förslag om de svenska flygplatserna som utgår ifrån ett resonemang om att staten bör stärka sin rådighet över flygplatssystemet för att därigenom säkerställa en grundläggande tillgänglighet från ett nationellt perspektiv. I promemorian redogörs även för att det finns behov av att regeringen i nästa nationella plan för transportinfrastrukturen tydliggör den långsiktiga inriktningen för statens åtagande avseende stöd till flygplatser och flygtrafik.

Under de senaste 30 åren har det svenska flygplatssystemet gradvis och utan statlig kontroll minskat i omfattning, från ett femtiotal trafikflygplatser till i dag 39. Förändringen beror delvis på att tillgängligheten med andra trafikslag, framför allt järnvägen, har utvecklats och tagit en större roll för de interregionala förbindelserna. Dessutom har nya resmönster, flygskatt och ändrade resepolicys hos företag och myndigheter till nackdel för flyget bidragit till det minskade inrikesflyget under senare år. Trots det spelar flygplatser många gånger en avgörande roll för tillgängligheten i hela landet, inklusive för olika typer av samhällsviktig luftfart.

Regeringen beslutade den 19 mars 2009 att fastställa det nationella basutbudet av tio flygplatser. De tio flygplatser som ingår i basutbudet är: Kiruna flygplats, Luleå flygplats, Umeå flygplats, Åre-Östersund flygplats, Arlanda flygplats, Bromma flygplats, Landvetter flygplats, Visby flygplats, Ronneby flygplats och Malmö-Sturup flygplats. Dessa flygplatser drivs och utvecklas av Swedavia. Swedavia äger samtliga flygplatser i basutbudet förutom Ronneby flygplats och Luleå flygplats, vid vilka Swedavia dock ansvarar för kommersiell flygtrafik.

Det allvarliga säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i övriga Europa innebär ökade krav på staten att kunna säkerställa viktig flygplatsinfrastruktur i hela landet för totalförsvar och krisberedskap. De svenska flygplatserna är också betydelsefulla för det nordiska samarbetet om transportberedskap och för Natos verksamhet samt för Sveriges samarbete med Natoallierade länder när det gäller t.ex. värdlandsstöd och militär mobilitet. Flygplatserna har vidare betydelse för samhällets krisberedskap och totalförsvaret.

Flygtrafiken, såväl inrikes som utrikes, har generellt sett inte återhämtat sig från nivåerna före covid-19-pandemin. Återhämtningstakten i Sverige är dessutom lägre än i många andra länder. Utrikestrafiken har återhämtat sig bättre än inrikestrafiken. Den långsamma återhämtningstakten i Sverige, tillsammans med fortsatta utmaningar som t.ex. ett försämrat säkerhetspolitiskt läge och hård internationell konkurrens, påverkar förutsättningarna för lönsamhet för de svenska flygplatserna. Det gäller inte minst för de regionala flygplatserna, både de icke-statliga flygplatserna och de flygplatser som ingår i det nationella basutbudet.

Förutsättningarna för flygplatser kan, till följd av olika marknadsaktörers beslut, ändras snabbt eller över tid. Staten måste dock ha ett långsiktigt perspektiv vid sina överväganden och beslut. Inte minst gäller detta tillgången till infrastrukturell kapacitet i ett längre perspektiv för olika typer av luftfart och i olika beredskapslägen.

Förutsättningarna för flygplatser kan dessutom påverkas av flygtrafikens medverkan i omställningen av transportsektorn. Exempelvis kan elektrifierat flyg och andra tekniska framsteg i framtiden bidra med betydande nytta i form av ökad tillgänglighet. Elektrifierat flyg kan möjliggöra etableringar av nya direktlinjer, t.ex. mellan regionala flygplatser runt om i Sverige.

Swedavias ekonomiska situation, i likhet med andra europeiska flygplatsoperatörers, försämrades under pandemin. I takt med passage-

rartrafikens återhämtning, i synnerhet för utrikestrafiken, har intäkterna ökat och lönsamheten successivt förbättrats.

I samband med pandemin pausades planerade investeringar på Arlanda flygplats. Tidpunkten för att återuppta större investeringar på flygplatsen är bl.a. beroende av flygtrafikens återhämtning och Swedavias finansiella förutsättningar.

Utredaren ska därför

- utvärdera modeller och principer för ägande, organisering och finansiering av de statliga flygplatserna och utifrån utvärderingen redovisa förslag som bidrar till ökad konkurrenskraft och långsiktig ekonomisk hållbarhet för de statliga flygplatserna samtidigt som en god tillgänglighet i hela landet och till omvärlden samt ett robust flygplatssystem säkerställs,
- analysera Swedavias uppdrag och hur det förhåller sig till väsentliga samhällsaspekter som utveckling av transportsektorn, uppnående av det övergripande transportpolitiska målet och klimatmålet 2045 om nettonollutsläpp av växthusgaser samt eventuella beredskaps- och totalförsvarsaspekter samt lämna förslag på hur sådana väsentliga samhällsaspekter på bästa sätt kan tillmötesgås inom ramen för Swedavias affärsmässighet,
- analysera förutsättningar samt för- och nackdelar med externt eller breddat ägande i Swedavia eller i enskilda statligt ägda flygplatser,
- analysera vilka legala möjligheter som finns att införa statliga bidrag till statliga flygplatser,
- beräkna behoven av eventuella statliga bidrag för statliga flygplatser och hur de skulle kunna utformas,
- bedöma hur förslagen påverkar förutsättningarna för statens rådighet över såväl statliga som icke-statliga flygplatser vid situationer av allvarlig kris, höjd beredskap och ytterst krig samt bedöma förslagens konsekvenser för krisberedskap och totalförsvar,
- bedöma förslagens påverkan på lokal och regional utveckling,

- där det bedöms relevant göra en jämförelse på europeisk nivå inom området, t.ex. beträffande de nordiska länderna, och utvärdera hur länderna organiserar sina flygplatssystem och utifrån utvärderingen identifiera eventuella åtgärder som kan vara relevanta även för Sverige,
- analysera inrikesflygets konkurrenskraft och hur den kan stärkas för förbättrad konnektivitet, och
- vid behov lämna författningsförslag.

Uppdraget att utreda det nationella basutbudet av flygplatser

Regeringen redogjorde i propositionen Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt (prop. 2008/09:35) för att staten ska ansvara för ett nationellt basutbud av flygplatser. Riksdagen hade ingen erinran mot regeringens bedömningar (bet. 2008/09:TU2, rskr. 2008/09:145). Som framgår ovan beslutade regeringen därefter den 19 mars 2009 att fastställa det nationella basutbudet av tio flygplatser.

Det är nu 16 år sedan regeringen fastställde det nationella basutbudet. Syftet med det nationella basutbudet är att det ska utgöra stommen i ett effektivt och långsiktigt hållbart flygtransportsystem och säkerställa en grundläggande interregional tillgänglighet i hela landet. Swedavia behandlar systemet av flygplatser som ingår i det nationella basutbudet som ett sammanhållet nätverk som redovisas som en enhet. Alla flygplatser i nätverket bidrar till helheten.

Basutbudet fyller även en viktig funktion ur ett totalförsvarsperspektiv. I och med den nya luftfartslagen (2010:500) blev det möjligt för flygplatsägare att utföra flygtrafikledning vid flygplatsen i egen regi eller att uppdra åt någon att utföra tjänsten. Genom ändring av lagen har Luftfartsverket sedan 2014 återigen ensamrätt att utföra flygtrafikledningstjänsterna vid flygplatser som ägs eller drivs av staten eller av en juridisk person där staten har ett bestämmande inflytande. Marknaden för flygtrafikledningstjänsterna är således delvis konkurrensutsatt. Ett viktigt motiv för en ordning som innebär att Luftfartsverket delvis har ensamrätt till att utföra flygtrafikledningstjänster är att säkerställa Försvarsmaktens behov av flygplatsen och flygtrafik

ledningstjänsten. Luftfartsverket utför av detta skäl flygtrafikledningstjänsterna på Swedavias flygplatser, däribland vid Bromma flygplats.

I promemorian Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet – för tillgänglighet och beredskap (Ds 2023:3) redovisas ett förslag om ett utökat nationellt basutbud av flygplatser genom ett statligt övertagande av en till fyra kommunala flygplatser. Ett minskat inrikesresande med flyg ger dock skäl att utvärdera den nuvarande flygplatsstrukturen och behovet av förändringar ytterligare. Den nya omvärldsbilden, med totalförsvararets ändrade behov med anledning av det försämrade omvärldsläget och Natointrädet, ger också skäl till att utvärdera den nuvarande strukturen.

De icke-statliga flygplatserna drivs med betydande ekonomiska underskott och staten delfinansierar därför driften vid flertalet av dessa flygplatser genom statligt bidrag. Ett eventuellt statligt övertagande av olönsamma ickestatliga flygplatser skulle på kort sikt påverka Swedavias ekonomi negativt. På längre sikt är det en mer öppen fråga hur ekonomin skulle påverkas, vilket beror på bl.a. trafikvolymer, eventuella tillkommande system- eller stordriftsfördelar samt förutsättningarna att påverka intäktsflödena. Arlanda flygplats konkurrenskraft påverkas i alla händelser av hur Swedavias totala ekonomi utvecklas.

Säkerställande av en, även framgent, långsiktigt ekonomiskt hållbar modell för det svenska flygplatssystemet och Swedavia bedöms förbättra förutsättningarna för investeringar för stärkt konkurrenskraft.

Utredaren ska därför

- utvärdera det nationella basutbudets syfte och funktion samt lämna förslag på vilka flygplatser som staten framöver bör ansvara för, antingen i form av ett nationellt basutbud eller i annan form,
- bedöma förslagens påverkan på lokal och regional utveckling,
- analysera förslagens ekonomiska och konkurrensmässiga konsekvenser för Swedavia, och
- analysera förslagens konsekvenser för möjligheterna att genomföra framtida investeringar för stärkt konkurrenskraft och internationell tillgänglighet på Arlanda flygplats och Landvetter flygplats.

Uppdraget att utreda Bromma flygplats funktion

Bromma flygplats ingår i det nationella basutbudet av statliga flygplatser.

Stockholms kommun äger marken där Bromma flygplats ligger. Förutsättningarna för upplåtelsen och verksamheten på flygplatsområdet regleras i ett avtal från 2007 mellan staten, genom Swedavia (tidigare Luftfartsverket), och Stockholms kommun. Enligt avtalet gäller upplåtelsen av flygplatsområdet till och med den 31 december 2038. Staten, men inte Stockholms kommun, har rätt till uppsägning av avtalet i förtid.

I Tidöavtalet, som är en överenskommelse mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, anges att Bromma flygplats ska bevaras och att något beslut om att lägga ner flygplatsen inte kommer att fattas under mandatperioden.

Den 1 januari 2025 upphörde flygbolaget BRA:s linjetrafik på Bromma flygplats. Till delar bedrivs trafiken vidare på uppdrag av SAS AB med Arlanda flygplats som bas. För Bromma flygplats har det inneburit att nästan 75 procent av den totala flygtrafiken och 90 procent av den reguljära linjetrafiken har försvunnit. För det område närmast Bromma flygplats som syftar till att skydda flygtrafik under start- och landningsfas, den s.k. kontrollzonen, har det samtidigt inneburit att cirka 50 procent av luftrumsrörelserna har försvunnit.

Eftersom Bromma flygplats ingår i det nationella basutbudet så är flygplatsen en del i ett större system. Att göra förändringar eller anpassa verksamheten på Bromma flygplats behöver därför ses i ett större sammanhang med samtliga de i basutbudet ingående flygplatserna och dessa flygplatsers roll i infrastruktursystemet för att bidra till att hela Sverige kan fungera och utvecklas. Det gäller bl.a. tillgänglighet och samhällsviktiga funktioner, krisberedskap och totalförsvarets behov, inklusive finansiering m.m.

Den minskade trafiken på Bromma flygplats har aktualiserat en mängd frågeställningar, bl.a. vad som nu bör hända med Bromma flygplats och kvarvarande trafik och verksamheter. Samtidigt måste det beaktas att flygmarknaden är hårt konkurrensutsatt och påverkas av en kvardröjande svag inrikesmarknad efter pandemin, vilket får effekt på utbud och resekostnader.

Ett internt analysarbete har gjorts inom Regeringskansliet för att översiktligt gå igenom frågeställningar till följd av situationen på

Bromma flygplats. Regeringens slutsats är att flera av de frågor som har analyserats behöver utredas grundligt innan det kan göras vidare ställningstaganden. I det avseendet delar regeringen Försvarsmaktens bedömning att totalförsvarets behov vad gäller Bromma flygplats bör utredas.

Utredaren ska därför

- analysera vilken betydelse och roll Bromma flygplats kan ha, i såväl ett kortare som ett längre perspektiv, till följd av totalförsvarets ändrade behov med anledning av det försämrade omvärldsläget och Natointrädet,
- utreda hur befintlig kvarvarande verksamhet på Bromma flygplats bör hanteras, inklusive samhällsviktigt flyg som ambulansflyg, ambulanshelikoptrar och polishelikoptrar, övrigt allmänflyg av betydelse som taxi- och affärsflyg samt andra samhällsviktiga verksamheter som är baserade på Bromma flygplats,
- bedöma Swedavias förutsättningar att i ett kortare perspektiv hålla Bromma flygplats i drift och samtidigt kunna fortsätta att stärka Arlandas internationella konkurrenskraft,
- utreda vilka åtgärder som är möjliga att vidta för att göra Bromma flygplats till en livskraftig flygplats för att på så sätt bidra till att tillgodose behovet av ett tillgängligt, snabbt och konkurrenskraftigt inrikesflyg, bl.a. för att möjliggöra dagspendling över landet och tillgodose snabb åtkomst till Stockholm,
- undersöka vilka förutsättningar Bromma flygplats har för att användas i luftfartens omställningsarbete, bl.a. vid en framtida framväxt av el- eller elhybridflyg, men även som följd av andra innovationer inom luftfarten,
- analysera vilka åtgärder som krävs för att fortsatt säkerställa ett säkert luftrum för återstående trafik som sker över och runt Stockholm, t.ex. för polisens transporter och sjuktransporter, men också utifrån ett totalförsvarsperspektiv, om verksamheten på Bromma flygplats kraftigt förändras eller skulle upphöra,
- analysera och göra bedömningar om vilka kapacitetsbegränsningar som Arlanda flygplats har i ett längre perspektiv vid olika scenarier, bl.a. för att hantera trafikvolymer i inrikestrafiken till och från

Stockholm av samma storlek som före pandemin samtidigt som utrikestrafiken bedöms fortsätta att växa,

- analysera möjliga alternativa ägare till Bromma flygplats,
- analysera vilka krav och kostnader för marksanering (återställandeansvar) som skulle aktualiseras vid en eventuell avveckling av flygverksamheten beroende på framtida alternativa användning, och
- analysera finansiella konsekvenser och påverkan på konkurrenskraft på Swedavia av olika handlingsalternativ kopplade till Bromma flygplats.

Konsekvensbeskrivningar

Förslagens konsekvenser ska redovisas i enlighet med vad som anges i kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Förslagens påverkan på möjligheterna att uppfylla det övergripande transportpolitiska målet samt klimatmålet till 2045 om nettonollutsläpp av växthusgaser ska redovisas.

Förslagens eventuella påverkan på regler ska redovisas och om nya eller ändrade regler föreslås ska en konsekvensanalys redovisas som motsvarar de krav som följer av 6–8 §§ förordningen om konsekvensutredningar.

Förlagens konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv ska bedömas.

Förslagens miljö- respektive klimatkonsekvenser ska bedömas, liksom konsekvenser för totalförsvaret.

Förslagen ska beakta och vara förenliga med EU-rätten och andra relevanta författningar.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i arbetet tillvarata och beakta de förslag och bedömningar som redovisas i promemorian Arlanda flygplats – en plan för framtiden (Ds 2022:11) och i promemorian Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet – för tillgänglighet och beredskap (Ds 2023:3).

Utredaren ska i övrigt hålla sig informerad om och beakta andra utredningar och annat pågående arbete som är av relevans för utredningen. Utredaren ska vid genomförandet av uppdraget ha en dialog

med samt inhämta uppgifter och synpunkter från berörda regioner, kommuner och länsstyrelser, Swedavia, Luftfartsverket, Trafikverket, Transportstyrelsen, Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt näringslivet och andra eventuella berörda parter.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2026.

(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)

Dialog med intressenter

Myndigheter och statliga bolag

Nationella myndigheter och statliga bolag

Folkhälsomyndigheten, Fortifikationsverket, Försvarsmakten, Försvarsmakten/Militära flyginspektionen (FlygI), Jönköpings Universitet, Karlstads Universitet, Kustbevakningen, Linnéuniversitetet, Linköpings Universitet, Luftfartsverket, Lunds Universitet, Myndigheten för civilt försvar (MCF tidigare MSB), Myndigheten för totalförsvarsanalys, Mälardalens Universitet, Polismyndigheten, Sjöfartsverket (JRCC), Socialstyrelsen, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Swedavia AB, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Trafikanalys, Trafikverket, Transportstyrelsen, Tullverket, Umeå Universitet, Uppsala Universitet (Campus Gotland).

Länsstyrelser

Blekinge län, Dalarnas län, Gävleborgs län, Gotlands län, Hallands län, Jämtlands län, Jönköpings län, Kalmar län, Kronobergs län, Norrbottens län, Skåne län, Södermanlands län, Stockholms län, Uppsala län, Västra Götalands län, Värmlands län, Västerbottens län, Västernorrlands län, Västmanlands län, Örebro län, Östergötlands län.

Mellersta civilområdet (Länsstyrelsen i Örebro län), Södra civilområdet (Länsstyrelsen i Skånes län), Sydöstra civilområdet (Länsstyrelsen i Östergötlands län), Västra civilområdet (Länsstyrelsen i Västra Götalands län), Östra civilområdet (Länsstyrelsen i Stockholms län).

Utredningar

Fossilfritt Sverige, Utredningen om effektivitetsvinster genom alternativ finansiering och genomförande av statlig transportinfrastruktur (Li 2025:04), Uppdrag att främja tillgången till hållbara, fossilfria och koldioxidsnåla drivmedel för sjöfart och luftfart (LI2025/01033).

Kommuner och regioner

Kommuner

Gällivare, Göteborg, Hagfors, Halmstad, Härnösand, Härryda, Jönköping, Kalmar, Karlskoga, Karlskrona, Karlstad, Kiruna, Kramfors, Kristianstad, Kumla, Linköping, Luleå, Malmö, Mora, Norrköping, Nyköping, Pajala, Ronneby, Sigtuna, Skellefteå, Skövde, Sollefteå, Stockholm, Storuman, Sundsvall, Svedala, Söderhamn, Timrå, Torsby, Trollhättan, Täby, Umeå, Upplands Väsby, Vallentuna, Västerås, Växjö, Åre, Ängelholm, Örebro, Örnsköldsvik, Östersund.

Regioner

Blekinge, Dalarna, Gotland, Gävleborg, Halland, Jämtland Härjedalen, Jönköpings län, Kalmar län, Kronoberg, Norrbotten, Skåne, Stockholm, Sörmland, Värmland, Västerbotten, Västernorrland, Västmanland, Västra Götaland, Örebro län, Östergötland.

Branschorganisationer

Arlandaregionen, Mälardalsrådet, Norrbottens kommuner, Skånes kommuner, Sveriges kommuner och regioner (SKR).

Luftfarts- och transportsektorn

Flygplatser

Arvidsjaur, Borlänge, Göteborg Landvetter, Hagfors, Halmstad, Hemavan Tärnaby, Jönköping, Kalmar, Karlstad, Kramfors-Sollefteå, Kristianstad, Linköping (City), Linköping (SAAB), Ljungbyhed,

Luleå, Lycksele, Malmö, Mora, Norrköping, Pajala, Ronneby, Skavsta, Skellefteå, Skövde, Stockholm Arlanda, Stockholm Bromma, Sundsvall-Timrå, Sveg, Sälen, Säve, Söderhamn, Torsby, Umeå, Vilhelmina, Visby, Västerås, Växjö, Ängelholm-Helsingborg, Örebro, Örnsköldsvik, Åre-Östersund.

Flygbolag och andra aktörer

ACR, Avincis, BRA Flyg, Bromma Air Maintenance (BAM), Brommaflyg, EF, Frivilliga flygkåren (FFK), Grafair Flight Management, Industriflyg, Kungliga Svenska Aeroklubben (KSAK), Norwegian, Ryanair, SAS, Sola Air, Skellefteå Drone Port, Storm, Svenskt Ambulansflyg, Västflyg.

Branschorganisationer

Svenska Regionala Flygplatser (SRF), Svenskt Flyg, Transportföretagen Flyg, Svenska Flygbranschen.

Personal- och fackliga organisationer

Landsorganisationen (LO), SEKO, ST (Flygledningen respektive Swedavia), Svensk Flygledarförening (SATCA), Svenska Pilotföreningen, TCO/Unionen, Transportindustriförbundet.

Näringsliv

Handelskammare

Jönköpings län, Mittsverige, Mälardalen, Norrbotten, Stockholm, Sydsvenska, Värmland, Västerbotten, Västsvenska, Östsvenska.

Övrigt näringsliv

Arlanda stad, BAE Systems Hägglunds, Blue Science Park, Bröderna Wingefors AB, Business Region Göteborg (BRG), Business Region Värmland, Castellum, Connect Sweden, Destination Halmstad,

Fastighetsägarna Stockholm, Företagarna (Region Syd, Gotland/Småland/Östergötland, Stockholm/Mälardalen, Västerbotten, Västernorrland/Jämtland-Härjedalen), Gelba, Gotlands förenade besöksnäring, HK Destination, Husqvarna, Icecapital Securities, Höga Kusten Industrigrupp, Investor, JHT, Kalmar Kommunbolag, Karlskrona Företags- och Hantverksförening (KFH), LRF (Gotland, Västernorrland), SAAB, SAAB Kockums, NKT, Note Torsby AB, Rodret (Örnsköldsvik), Roxtec, Samling Näringsliv (Jämtland-Härjedalen), SCA, Sectra, Sekab, Siemens, Ski Star, Stockholm Business Region, Svenskt Näringsliv (centralt, Blekinge län, Jönköpings län, Värmlands län, Skåne län, Stockholms län, Västerbottens län, Västmanlands län, Örebro län), Techtank (Olofström), Tillväxt Gotland, Uddeholm AB Hagfors, Valmet Karlstad, Väderstad, ÖTL AB, Övik Energi AB.

Internationellt

Airports Council International Europe (Belgien), Avinor (Norge), Copenhagen Airport (Danmark), Department for Transport (Storbritannien), EU Kommissionen DG Competition respektive DG Move (Belgien), Finavia (Finland), IATA Europa, LMV (Finland), NATO (Svenska representationen), Samferdselsdepartementet (Norge) och Transportøkonomisk institutt (TØI).

Övriga

Naturskyddsföreningen, North Sweden, SISU (Gotland).

Referensförteckning

Utredningen har tagit del av omfattande källmaterial i form av propositioner och författningar, betänkanden från statliga utredningar inklusive remissvar, myndighets- och aktörsrapporter, plan- och strategidokument samt inspel till utredningen från olika intressenter.

Referensförteckningen nedan är inte heltäckande. Nedan redovisas sådana underlag som bedöms ha haft en större betydelse för utredningens analyser och bedömningar.

Myndigheter, affärsverk och statliga bolag

Folkhälsomyndigheten, Kapacitet vid karantänshamnar och karantänsflygplatser, vägledning utifrån det internationella hälsoreglementet, version 2, artikelnummer 25187, 2026.

Försvarsmakten, Beslut om sektorsbeskrivning med kriterier för riksintressen för totalförsvarets militära del, beslut, FM2023-17468:33, bilaga 1, 2025-01-31.

Försvarsmakten, Beslut om nya och förändrade anspråk för totalförsvarets militära del enligt 3 kap. 9 § miljöbalken, FM2025-7991:24, 2025-06-30.

Försvarsmakten, Beslut om aktualiserad redovisning av riksintressen och områden av betydelse för totalförsvarets militära del enligt 3 kap. 9 § miljöbalken, FM2022-23088:1, 2023-01-26.

Försvarsmakten, yttrande avseende remiss förfrågan om Försvarsmaktens eventuella intressen avseende Program för stadsutveckling på Bromma flygplats, i stadsdelen Riksby, Stockholms stad, Stockholms län, FM2024-22350:5, 2024-12-03.

Försvarsmakten, yttrande avseende remiss gällande tillstånd att inrätta/ändra Säve flygplats, Göteborgs stad, Västra Götalands län, 2025-04-11.

Försvarsmakten, Flygvapnet, presentationsmaterial vid möte 2026-02-12.

Förvaltningsrätten i Linköping, dom, mål nr 8593-24, Transportstyrelsens beslut den 23 oktober 2024, 2026-02-16.

LFV, LFV – Brommasamordningen, D-2016-064615, 2016-02-29

LFV, Fördjupad studie avseende utformning av det svenska luftrummet, regeringsuppdrag, D-2019-161405.

LFV, LFV's stöd till utredningen inför en avveckling av drift och verksamhet vid Bromma flygplats, D-2021-251353, 2021-06-20.

LFV, Översyn av det undre luftrummet, redovisning av regeringsuppdrag, D-2023-341993, 2023-08-31.

LFV, Stöd till utredningen om statens framtida roll som ägare och förvaltare av flygplatser samt Bromma flygplats funktion (LI2025:03), avseende från utredningen framförda frågeställningar, 2025-10-27.

LFV, ATCC Malmö, presentationsmaterial vid möte 2025-12-09.

LFV, statistik Bromma flygplats.

Länsstyrelserna Västra civilområdet, yttrande om Skövde flygplats betydelse ur ett totalförsvarsperspektiv, 2026-06-01.

Myndigheten för civilt försvar, Lista med de viktigaste samhällsfunktionerna – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap, MCF0018, februari 2026.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, remissvar Ds 2021:25 Bromma flygplats – underlag för avveckling av drift och verksamhet, MSB 2021-10638, 2021-12-20.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, remissvar avseende Program för stadsutveckling på Bromma flygplats, i stadsdelen Riksby, Stockholm stad, MSB 2024-12739-3, 2024-10-30.

Polismyndigheten, budgetunderlag 2027–2029, februari 2026.

Polismyndigheten, Polismyndighetens lokalstandard Gränsövergångsställen, A037.793/2021, 2021-11-08.

Polismyndigheten, Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2026–2028, A799.727/2025, 2026-02-06.

Polismyndigheten, föreskrifter om ändring i Polismyndighetens föreskrifter (PMFS 2015:5) om gränsövergångsställen, FAP 272-2, PMFS 2023:10.

Regeringen, regeringsbeslut, Nationellt basutbud av flygplatser, N2009/2391/TR, 2009-03-19.

Regeringen, dir. 2025:55, kommittédirektiv, Statens framtida roll som ägare och förvaltare av flygplatser samt Bromma flygplats funktion, beslut vid regeringssammanträde den 28 maj 2025.

Regeringen, regeringsbeslut, Fastställelse av nationell trafikslagsövergripande plan för transportinfrastrukturen för perioden 2026–2037, beslut om byggstarter 2026–2028, beslut om förberedelse för byggstarter 2029–2031 samt fastställelse av definitiva ekonomiska ramar för trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur 2026–2037, LI2023:00651 m.fl., 2026-04-24.

Regeringen, regeringsbeslut, Riktlinjer för budgetåret 2026 för Sveriges export- och investeringsråd avseende export- och investeringsfrämjande verksamhet samt biståndsverksamhet, UD2025/18861, 2025-12-18.

Regeringen, regeringsbeslut, uppdrag till Trafikverket att förhandla och ingå överenskommelser om att flygplatser ska vara beredskapsflygplatser under 2026, 2025-12-18.

Regeringens proposition 1981/82:98 om vissa luftfartspolitiska frågor.

Regeringens proposition 1997/98:56 Transportpolitik för en hållbar utveckling.

Regeringens proposition 2005/06:160 Moderna transporter.

Regeringens proposition 2008/09:35 Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt.

Regeringens proposition 2008/09:93 Mål för framtidens resor och transporter.

Regeringens proposition 2016/17:146 Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige.

Regeringens proposition 2024/25:28 Vägen till en pålitlig transportinfrastruktur – för att hela Sverige ska fungera.

Regeringens proposition 2024/25:34 Totalförsvaret 2025–2030.

Regeringens skrivelse 2024/25:140, 2025 års redogörelse för företag med statligt ägande 2024, bilaga Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2024, 2025-06-19.

Regeringens skrivelse 2025/26:140, 2026 års redogörelse för företag med statligt ägande, 2026-06-25.

Regeringskansliet, Finansdepartementet, Statens ägarpolicy 2025.

Regeringskansliet, Infrastrukturdepartementet, Bromma flygplats – underlag för avveckling av drift och verksamhet, Ds 2021:25, 2021-08-31.

Regeringskansliet, Infrastrukturdepartementet, Arlanda flygplats – en plan för framtiden, Ds 2022:11, 2022-06-14.

Regeringskansliet, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet – För tillgänglighet och beredskap, Ds 2023:3, 2023-02-15.

Regeringskansliet, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, Ökad tillgång till hållbara drivmedel inom luftfart och sjöfart, Ds 2026:11, maj 2026.

Regeringskansliet, Näringsdepartementet, En svensk flygstrategi – för flygets roll i framtidens transportsystem, N2017.2, januari 2017.

Riksrevisionen, Trafikavtal – Statens insatser för förbättrad tillgänglighet mellan regioner, RiR 2026:7.

Sjöfartsverket, Årsstatistik 2025, Sjö- och flygräddningstjänst.

Sjöfartsverket, Projekt Solo, presentationsmaterial vid möte 2025-11-13.

Statens offentliga utredningar, Tillräcklig flygplanskapacitet i Stockholm-Mälardalsregionen, delbetänkande, SOU 2003:33.

Statens offentliga utredningar, Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplatssystemet, SOU 2007:70.

Statens offentliga utredningar, Polisiär beredskap i fred, kris och krig, Betänkande av Utredningen om polisens beredskap, SOU 2025:57.

Statens offentliga utredningar, Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet, åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats, slutbetänkande av Utredningen Arlandasamordningen, SOU 2025:67.

Statlig samordnare av flygkapacitet och bostäder i Stockholmsområdet, Anders Sundström, Mer flyg och bostäder, 31 mars 2016.

Sveriges riksdag, Konstitutionsutskottets yttrande 2021/22:KU3y Det nationella basutbudet av flygplatser.

Sveriges riksdag, Trafikutskottet, betänkande 2014/15:TU1 Utgiftsområde 22 Kommunikationer.

Sveriges riksdag, Trafikutskottet, betänkande 2014/15:TU7 Luftfartsfrågor.

Sveriges riksdag, Trafikutskottet, betänkande 2015/16:TU14 Luftfartsfrågor.

Sveriges riksdag, Trafikutskottet, betänkande 2020/21:TU14 Luftfartsfrågor.

Sveriges riksdag, Trafikutskottet, betänkande 2021/22:TU4 Det nationella basutbudet av flygplatser.

Sveriges riksdag, rapporter från riksdagen 2025/26:RFR18, Trafikutskottet TU, Uppföljning av Sveriges regionala icke-statliga flygplatser – utveckling och utmaningar inom ekonomi, tillgänglighet, beredskap och miljö, maj 2026.

Swedavia AB, Bolagsordning, fastställd vid bolagsstämma den 29 april 2014.

Swedavia AB, Hållbarhets- och årsredovisning 2020.

Swedavia AB, Hållbarhets- och årsredovisning 2021.

Swedavia AB, Hållbarhets- och årsredovisning 2023.

Swedavia AB, Hållbarhets- och årsredovisning 2025.

Swedavia, Svars PM till Flygplatsutredningen 2025, 2025-11-12.

Swedavia AB, PM, Svar till flygplatsutredningen avseende frågor kopplade till governance/styrning samt nationellt basutbud och Swedavias verksamhet, 2026-01-16 [Sekretess].

Swedavia AB, PM Utveckling av svensk tillgänglighet.

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Förutsättningar för transitering av militära förband genom Sverige, april 2026.

Trafikanalys, ABC om styrmedel, PM 2023:4, 2023-04-11.

Trafikanalys, Sveriges officiella statistik, Luftfart 2017, Statistik 2018:8.

Trafikanalys, Sveriges officiella statistik, Luftfart 2018, Statistik 2019:9.

Trafikanalys, Sveriges officiella statistik, Luftfart 2019, Statistik 2020:9.

Trafikanalys, Sveriges officiella statistik, Luftfart 2020, Statistik 2021:9.

Trafikanalys, Sveriges officiella statistik, Luftfart 2021, Statistik 2022:10.

Trafikanalys, Sveriges officiella statistik, Luftfart 2022, Statistik 2023:9.

Trafikanalys, Sveriges officiella statistik, Luftfart 2023, Statistik 2024:8.

Trafikanalys, Sveriges officiella statistik, Luftfart 2024, Statistik 2025:8.

Trafikanalys, Sveriges officiella statistik, Luftfart 2025, Statistik 2026:9.

Trafikanalys, Svensk luftfarts konkurrenssituation 2025, rapport 2025:6, 2025-06-24.

Trafikanalys, Uppföljning av de transportpolitiska målen 2026, rapport 2026:4, 2026-04-15.

Trafikanalys, Svensk luftfarts konkurrenssituation 2026, rapport 2026:6, 2026-06-11.

Trafikverket, Avtal om beredskap på flygplats, mall 2026.

Trafikverket, regeringsuppdrag, Sälen, Norrköping och Säve som beredskapsflygplatser, TRV 2025/142888, 2026-03-31.

Trafikverket, Förutsättningar för en beredskapsflygplats i Gävleborgs län, Redovisning av regeringsuppdrag, TRV 2022/144704, 2023-03-30.

Trafikverket, Riksintressen för trafikslagens anläggningar – Sektorsbeskrivning inklusive kriterier för utpekande, TRV 2023/117625, 2024-12-09.

Trafikverket, underlag till utredningen om statens framtida roll som ägare och förvaltare av flygplatser samt Bromma flygplats funktion, 2025-11-14 respektive 2025-12-01.

Trafikverket, Upphandling av flygtrafik från oktober 2027, TRV 2025/54624, 2026-04-13.

Trafikverket, Beredskapsflygplatser 2024, rev. 4 sep.

Trafikverket, Beredskapsflygplatser 2025, rev 4 juli.

Trafikverket, Sammanställning driftbidrag 2024–25.

Trafikverket, rapport, uppdrag att utreda civilplikt inom beredskapssektor Transporter, delrapport 12 mars 2026.

Trafikverket, Bör Sälen, Norrköping och Säve vara beredskapsflygplatser? TRV 2025/142888, 2026-03-31.

Trafikverket, Trafikverkets forsknings- och innovationsplant, För åren 2026-2031, TRV 2025/137722, 2026-01-12.

Trafikverket, Forskning inom luftfartsområdet, 2026-06-05.

Trafikverket, PM, Nya förutsättningar för finansiering av luftfartsforskning, 2026/65455, 2026-06-02.

Transportstyrelsen, beslut, Ansökan om flygplatsnät, 2013-09-02, TSL 2013-3788.

Transportstyrelsen, beslut om återkallande av certifikat för Skövde flygplats, 2022-03-28, TSL 2022-1294.

Transportstyrelsen, Nya förutsättningar för inrikesflyget, TSL 2024-7495, november 2024.

Transportstyrelsen, Nationell flygsäkerhetsplan för Sverige, TSG 2022-4074, 2025-12-18.

Transportstyrelsen, Transportstyrelsens bidrag till Utredningen om statens framtida roll som ägare och förvaltare av flygplatser samt Bromma flygplats funktion, TSL 2025-6835, december 2025.

Transportstyrelsen, registerutdrag flygplatser och helikopterflygplatser, 2026-05-04.

Transportstyrelsen, underlag till utredningen om statens framtida roll som ägare och förvaltare av flygplatser samt Bromma flygplats funktion, TSL 2025-6835, februari 2026.

Umeå Universitet, CERUM, Ett nytt inrikesflyg – nuläge, orsaker och vägen framåt.

Övriga

ACR, Förslag till alternativ ersättningsmodell för flygtrafiktjänster vid regional flygplats.

ACR, Om behovet av en reformerad ersättningsmodell för flygtrafiktjänster vid regionala flygplatser, januari 2026.

Airports Council International Europé (ACI), ACI Europe's comments to the European Commission's draft proposal for a revised General Block Exemption Regulation, 23 april 2026.

Airports Council International Europé (ACI), ACI Europe's response to the European Commission Call for Evidence, Supporting the competitiveness and global leadership of the European aviation and aeronautical industries, maj 2026.

Analysys Mason AB, Kostnadseffekivitet och konkurrens i regional flygtrafikledning, rapport för ACR Aviation Capacity Resources AB, maj 2025.

Avinor, möte med Statliga flygplats och Bromma utredningen, presentationsmaterial 2025-12-16.

Combitech, förstudie om försörjningsberedskapen vid Höga Kusten Airport AB, 2025-03-25.

Copenhagen Airports, Annual report 2025.

Copenhagen Economics, Internationell benchmarking av flygplatsoperatörer, uppdrag relaterat till Statens flygplats- och Brommautredning (LI 2025:03), 19 december 2025.

CPK, CPK Development strategy with an outlook to 2040, presentationsmaterial 2025-09-24.

Det Kongelige Samferdselsdepartement, svar på sporsmål nr 535 til skriftlig besvarelse fra stortingsrepresentant Morten Stordalen til samferdselsminister Jon-Ivar Nygård, 2023-12-04.

Erik Vestman, Redovisning av kostnadsinformation för icke statliga instrumentflygplatser.

Erik Vestman, PM beträffande tillämpningen av normerande redovisningsregler regelverken K2 respektive K3, 2021-09-01.

Erik Vestman, Tillämpade redovisningsprinciper regionala flygplatser åren 2024–25.

Falun Borlänge regionen, Flygutredning Dala Airport, 2021-09-17.

Finavia, Helsinki Airport, presentationsmaterial vid möte 2025-11-11.

Frivilliga Flygkåren, presentationsmaterial som visades 2026-02-04.

Jönköping International Business School, Linköping City Airport och den regionala ekonomin.

Kastell Advokatbyrå AB, promemoria del 1, 2026-09-01.

Kastell Advokatbyrå AB, promemoria del 2, 2026-09-01.

KPMG AB, Processbeskrivning och metodstöd, underlag för utredningens analys och konsekvensbeskrivning, 2026-08-11.

KPMG AB, Redovisningsmässiga aspekter av statlig finansiering av flygplatser, 2026-09-01.

McKinsey, Utredningen om statens framtida roll som ägare och förvaltare av flygplatser samt Bromma flygplats funktion (LI2025:03), Analytisk ansats och metod, februari 2026.

Region Kalmar län, Kalmar kommun och Kalmar Öland Airport, Kalmar Öland Airports betydelse för regionens tillgänglighet och utveckling, 2025-10-01.

Region Skåne, Systemanalys av Skånes flygplatser, Kunskapsunderlag, 2026-06-22 (utkast).

Roschier Advokatbyrå AB, Memorandum, Juridisk bedömning av avtalet rörande Bromma flygplats, 2025-12-19.

SAAB, presentationsmaterial vid möte 2026-03-23.

Samferdselsdepartementet, Baerkraftig og sikker luftfart. Nasjonal luftfartsstrategi, 2023.

Sitowize Oy och Kiila Consulting Oy 2024, Alternativ för att organisera flygplatsverksamheten. Europeiska exempel och alternativ med konsekvenser för Finland.

Skoglund, Jean-Marie, Flygplatskort till Flankingutredningen.

Skövde Airport, underlag för avveckling av Skövde flygplats, 2021-12-14.

Stelacon, Översyn av systemet med prestationsplaner inom flygtrafiktjänster, 2017-06-19.

Sundsvall Timrå Airport, Samhällsnytta, utbildningsfunktion och strategiskt värde.

Stockholm stad, Exploateringskontoret, Uppsägning av arrendeavtal, dnr. E2024-04084, 2025-01-17.

Stockholms kommun och Luftfartsverket, Avtal om förlängning av upplåtelsen av Stockholm-Bromma flygplatsområde enligt avtal av den 17 maj 1994 med tilläggsavtal av den 21 februari 2002 resp. den 21 mars 2002 (upplåtelse till och med den 31 december 2038).

Stockholm stad, presentationsmaterial möte 2025-08-27.

Stockholm stad, Exploateringskontoret, Projektdirektv – Bromma flygplats, dnr E2024-00135, 2024-02-06.

Sveriges kommuner och regioner och Mora Airport, Regionala flygdagen 27 november i Riksdagen.

Sveriges kommuner och regioner, skrivelse, Risk för avbrott i luftrafiktjänst på 17 regionala flygplatser – behov av statliga åtgärder, 2026-01-30.

Svenska Regionala Flygplatser, Svenska regionala flygplatsers position och ställningstagande till Flygplatsutredningen 2025/2026, 2025-09-09.

Svenska Regionala Flygplatser, Regionala flygdagen i Riksdagen, 2025-11-27.

Svenska Regionala Flygplatser, statistik flygplatser 2025.

Svenska Regionala Flygplatser, resultatanalys flygplatser 2024.

Svenska Regionala Flygplatser, kostnadsstatistik regionala flygplatser.

Svenska Resebranschföreningen, Attitydmätning om flyg, 2026-06-22.

Svenskt Näringsliv, Flyger vi till tillväxt? Om flygets roll för långsiktig ekonomisk tillväxt i en förändrad värld.

Thyréns, slutrapport, Regionalekonomisk analys av Hemavan Tärnaby flygplats. 2025-02-13.

TØI, Effekter av klimattiltak i norsk luftfart, 2022.

WSP, PM, De svenska flygplatsernas marknadsutbredning, yttäckning och samhällsnytta, 2026-06-22.

Ängelholm Helsingborgs Flygplats Holding AB, Nationell angelägenhet – statligt ansvar, Så kan en ny modell för statligt ägande stärka och utveckla Sveriges regionala flygplatser.

Flygplatskort till Flankingutredningen

Jean-Marie Skoglund

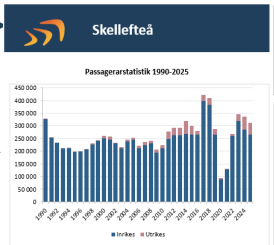
Upplägg av flygplatskortet

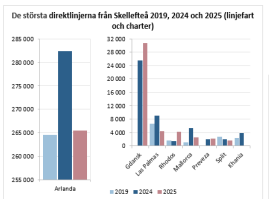
Fördelning av bokningar
Bokningarna avser främst linjefart (avresande och ankommande). Cirkeldiagrammet visar bokningar till fyra kategorier: 1. Slutdestination Stockholm/Arlanda. 2. Transfer - utrikes destinationer, via en eller flera hubbar. 3. Transfer - inrikes destinationer, i huvudsak via Arlanda. 4. Direktlinjer, för vissa flygplatser som Arlanda eller Landvetter (utrikes och inrikes). Cirkeldiagrammet utelämnar flygplatser som domineras av charter- eller lågkostnadsbolag (LCC) och vissa upphandlade flygplatser. Källa: IATA:s

Flygplatsens namn
Utgår från var flygplatsen är geografiskt lokaliserad.

Passagerarstatistik 1990-2025
Inrikes och utrikes per år. Källa: Transportstyrelsen.

Direktlinjer 2019, 2024, 2025
Avresande och ankommande per destination. För flygplatser med upphandlad flygtrafik är statistiken hämtad från Trafikverkets flygutredning inför upphandlingen 2027-2031.



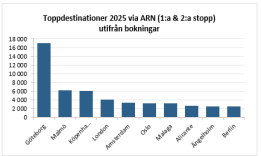




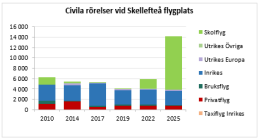
Löptext
Sammanfattar passagerare, bokningar, rörelser och miljötillstånd (kopplad till tillstånd för rörelser).



Karta
Närliggande flygplatser. Hemmalänet i blått, den egna flygplatsen i orange.



Toppdestinationer via hubb
För många flygplatser är Arlanda det nav man reser via för att nå slutdestinationen. För Arlanda och Göteborg dominerar andra hubbar, se respektive flygplatskort. Avser avresande och ankommande passagerare. Källa: IATA:s bokningsdata.



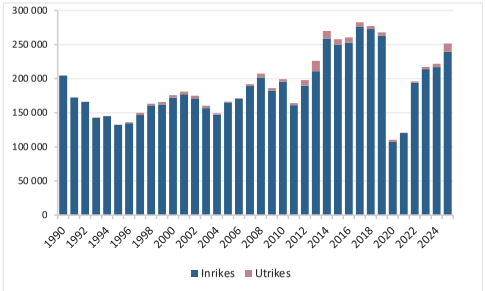
Civila rörelser
En rörelse är en start eller en landning. Diagrammet visar hur trafiken fördelas på olika segment, med sex referensår 2010-2025. Militära rörelser ingår inte i diagrammet. Källa: Transportstyrelsen.

Flygplatsfakta	
Boende inom 10 mil	ca 137 745
Tillkomst och ägande	Invigd 1961, statlig fram till 2010, sedan dess ägd av Skellefteå kommun *(Skellefteå City Airport AB)*
Närmaste flygplatser	Umeå ca 135 km, Luleå ca 150 km *(med bil)*
Referenskod	4E
Banlängd och bredd	2 520 x 45 m
Utpekat som	Beredskapsflygplats, riksintresse för kommunikationer *(riksintresset preciserat 2017 av Trafikverket)*, TEN-T flygplats

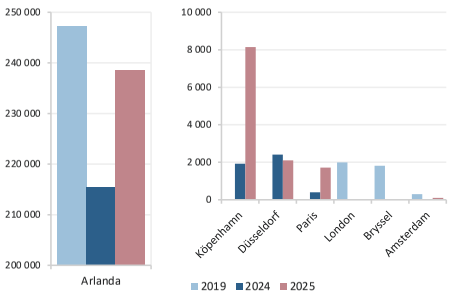
Flygplatsfakta
- Omland: Boende inom 10 mils körsträcka från varje flygplats, beräknat med Pipos, Tillväxtverkets GIS-plattform för geografiska analyser. Uppgifterna avser 2024. Källa: Tillväxtverket, pipos.se.
- Tillkomst och ägande.
- Närmaste flygplatser. Avstånd till närmaste flygplatser längs kortaste rimliga bilväg, avrundat till närmaste 5 km.
- Referenskod.
- Banlängd och bredd.
- Utpekat som.

Swedavia Airports — Kiruna

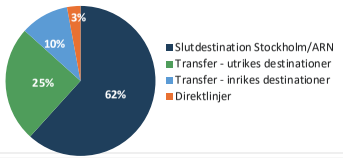
Passagerarstatistik 1990-2025



De största direktlinjerna från Kiruna 2019, 2024 och 2025 (linjefart och charter)



Fördelning av bokningar 2025



Det totala antalet passagerare 2025 uppgick till 251 461, vilket motsvarar en ökning med 13 % jämfört med 2024. Nivån ligger dock 6 % under 2019. Ökningen drevs av både inrikestrafiken (+10 %) och utrikestrafiken (+144 %). Under året bedrev SAS och Norwegian flygtrafik till Arlanda. Arlandatrafiken uppgick till 238 555 under 2025, en ökning med 11 % jämfört med 2024 men 3,5 % lägre än 2019. SAS trafikerade även Köpenhamn, som ökade från 1 927 till 8 141 passagerare, och Paris, som ökade till 1 717. Düsseldorf minskade med 13 %.

Bokningarna 2025 bestod till 62 % av direkttrafik med slutdestination Stockholm/Arlanda. Transfer via Arlanda till utrikes destinationer stod för 25 % och transfer till andra inrikes destinationer för 10 %. Resterande 3 % reste på direktlinjerna till Köpenhamn, Düsseldorf och Paris. Göteborg var största transferdestinationen (14 783), följt av Köpenhamn och London.

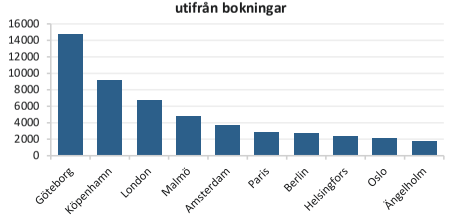
Det totala antalet civila rörelser vid flygplatsen uppgick 2025 till 4 008, en ökning jämfört med 2022 (3 642) men en lägre nivå än under 2010-talet. Inrikes linjefart och charter stod för 2 112 rörelser (53 % av totalen), följt av privatflyg (1 320) och bruksflyg (416).

Flygplatsens gällande miljötillstånd meddelades av Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt 2016 (mål M 2437-15). Tillståndet medger högst 16 000 flygplansrörelser per år, varav maximalt 5 500 rörelser i linjefart och charter samt 2 200 militära rörelser. De 4 008 rörelserna 2025 ligger inom tillståndets ram.

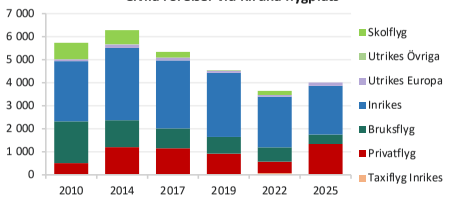
Närliggande flygplatser från Kiruna



Toppdestinationer 2025 via ARN (1:a & 2:a stopp) utifrån bokningar



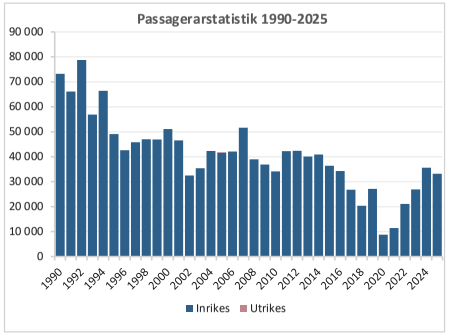
Civila rörelser vid Kiruna flygplats

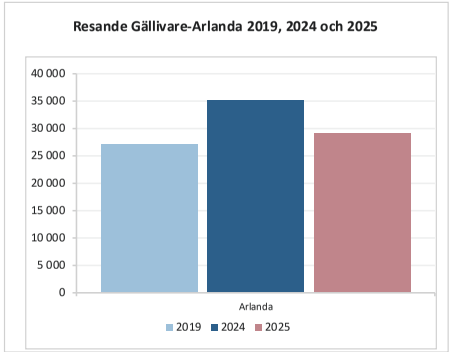


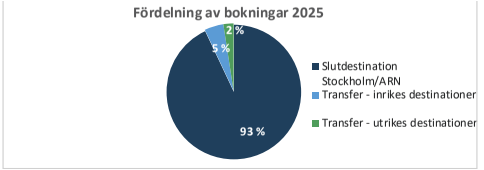
Flygplatsfakta

Boende inom 10 mil	ca 21 980
Tillkomst och ägande	Invigd 1960, statligt ägd av Swedavia *(tidigare Luftfartsverket)*
Närmaste flygplatser	Gällivare ca 120 km, Pajala ca 180 km *(med bil)*
Referenskod	4D
Banlängd och bredd	2 502 x 45 m
Utpekat som	Nationellt basutbud, beredskapsflygplats, riksintresse för kommunikationer *(preciserat av Trafikverket 2015)*, område av betydelse för totalförsvaret, TEN-T flygplats

Gällivare







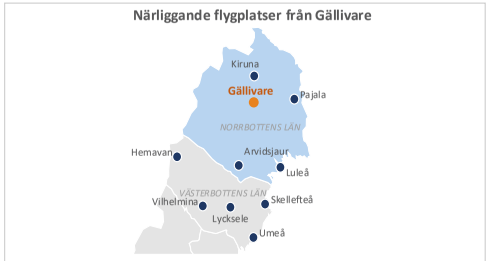
Det totala antalet passagerare 2025 uppgick till 33 240, vilket motsvarar en minskning med 6,5 % jämfört med 2024. Trafiken består i sin helhet av inrikes linjefart. Trafiken till Arlanda uppgick till 29 078 resande, en minskning med 17 % jämfört med 2024. Jämfört med 2019 ligger det totala antalet passagerare 22,5 % högre och Arlandatrafiken 7 % högre.

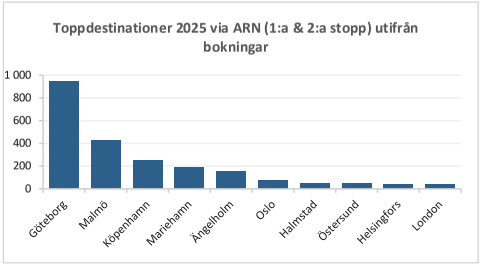
PopulAir bedriver den av Trafikverket upphandlade flyglinjen Gällivare-Arlanda, som flygs via Kramfors. Linjen flygs med en Fokker 50 med 50 säten. Trafikplikten kräver minst två dagliga dubbelturer helgfri måndag till fredag samt minst en dubbeltur söndag och helgdag som infaller på vardag. Minst 52 000 flygstolar och 1 122 enkelturer ska produceras per kalenderår. Linjen Gällivare-Arlanda har det högsta resandet av linjerna med allmän trafikplikt.

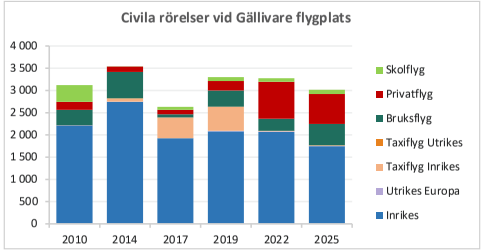
Bokningarna 2025 bestod till 93 % av direkttrafik med Stockholm/Arlanda som slutdestination. Resterande 7 % var transfer via Arlanda, varav 5 % till inrikes destinationer och 2 % till utrikes destinationer. Göteborg var största transferdestinationen (947), följt av Malmö och Köpenhamn.

Det totala antalet civila rörelser vid flygplatsen uppgick 2025 till 3 018, en minskning jämfört med 3 274 år 2022 och 3 302 år 2019. Inrikes linjefart är den största kategorin med 1 748 rörelser (58 % av totalen), följt av privatflyg (672) och bruksflyg (478).

Flygplatsens gällande miljötillstånd meddelades av Miljödomstolen 2005. Tillståndet omfattar högst 5 150 flygplansrörelser per år. De 3 018 rörelserna 2025 ligger inom tillståndets ram.

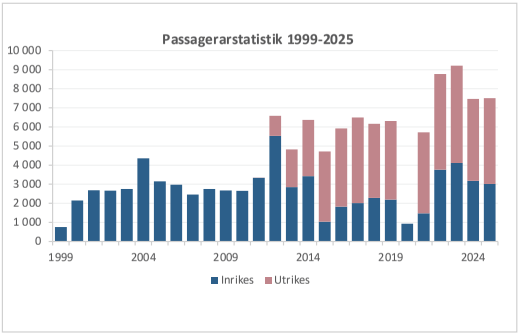


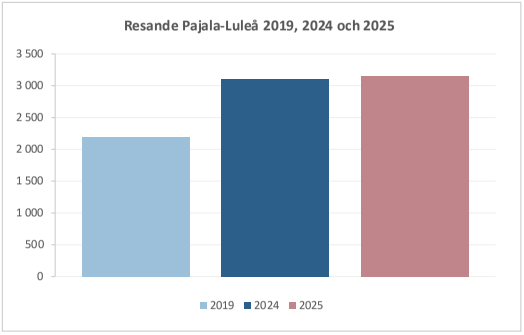




Flygplatsfakta	
Boende inom 10 mil	ca 22 800
Tillkomst och ägande	Under 1940-talet anlades militären ett militärt flygfält i Kavaheden utanför Gällivare. 1971 öppnades för civil reguljär trafik. Flygplatsens ägs av Gällivare kommun *(Lapland Airport i Gällivare AB)*
Närmaste flygplatser	Kiruna ca 120 km, Arvidsjaur ca 250 km *(med bil)*
Referenskod	3C
Banlängd och bredd	1 714 x 45 m
Utpekat som	Beredskapsflygplats, TEN-T flygplats *(övergripande nätet)*, upphandlad trafik *(Trafikverket, avtal till oktober 2027)*

Pajala





Det totala antalet passagerare 2025 uppgick till 7 518, vilket motsvarar en ökning med 0,7 % jämfört med 2024. Inrikestrafiken minskade med 5 % till 3 013 passagerare medan utrikestrafiken ökade med 5 % till 4 505 passagerare. Jämfört med 2019 ligger det totala antalet passagerare 19 % högre.

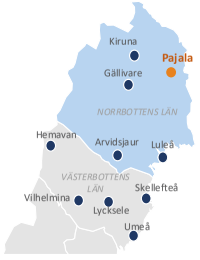
Jonair bedriver trafiken på den av Trafikverket upphandlade flyglinjen Pajala-Luleå. Linjen flygs med en Beechcraft 200 med 8 säten. Minst 5 000 flygstolar och 990 enkelturer ska produceras per kalenderår. Merparten av resenärerna byter i Luleå till flyg mot Arlanda. Resandet på linjen uppgick till 3 159 passagerare 2025, jämfört med 3 106 år 2024 och 2 197 år 2019.

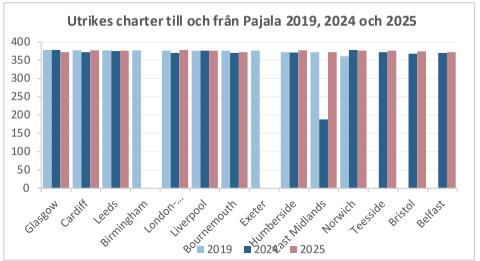
Utrikestrafiken utgörs nästan uteslutande av vintercharter till och från Storbritannien. Under 2025 trafikerades tolv brittiska destinationer, bland dem London (LGW), Cardiff, Humberside och Glasgow, med 372 till 378 passagerare per destination. Chartertrafiken har ökat från 4 118 passagerare 2019 till 4 498 passagerare 2025. Jämfört med 2019 har Belfast, Bristol och Teesside tillkommit medan Birmingham och Exeter har utgått.

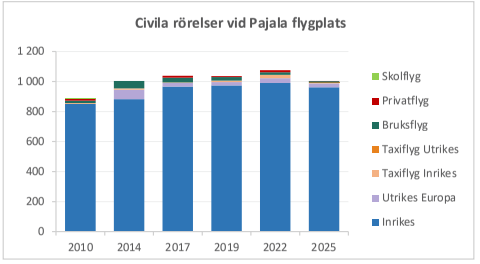
Det totala antalet civila rörelser vid flygplatsen uppgick 2025 till 1 004, en minskning jämfört med 1 076 år 2022. Inrikes linjefart är den största kategorin med 962 rörelser (96 % av totalen).

Flygplatsens gällande miljötillstånd meddelades av Miljödomstolen 2001 (mål M 111-00). Villkoren omfattar bland annat bullerskyddsåtgärder för kringliggande bebyggelse samt hantering av glykol och flygbensin. Tillståndet anger inget tak för antalet flygplansrörelser per år.

Närliggande flygplatser från Pajala



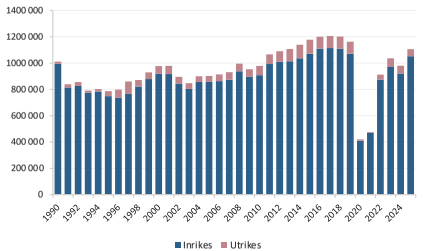




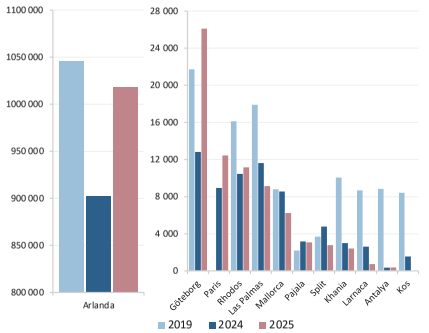
Flygplatsfakta	
Boende inom 10 mil	ca 9 000
Tillkomst och ägande	Invigd 1999, ägs och drivs av Pajala kommun *(drift i egen regi)*
Närmaste flygplatser	Gällivare ca 140 km, Luleå ca 225 km *(med bil)*
Referenskod	4C
Banlängd och bredd	2 300 x 45 m
Utpekat som	Upphandlad trafik *(Trafikverket, avtal till oktober 2027) och* TEN-T flygplats

Swedavia Airports — Luleå

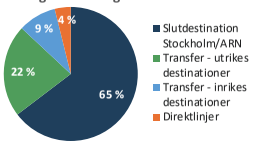
Passagerarstatistik 1990-2025



De största direktlinjerna från Luleå 2019, 2024 och 2025 (linjefart och charter)



Fördelning av bokningar 2025



Det totala antalet passagerare 2025 uppgick till 1 104 972, vilket motsvarar en ökning med 13 % jämfört med 2024. Ökningen förklaras av inrikestrafiken (+14 %), medan utrikestrafiken minskade (−11 %). Under året bedrev SAS och Norwegian flygtrafik till Arlanda, medan Ryanair lade ner sin Arlandalinje den 30 mars 2025. Arlandatrafiken uppgick till 1 018 724 under 2025, en ökning med 13 % jämfört med 2024. Direktlinjen till Göteborg mer än fördubblades till 26 113 och Paris-linjen ökade med 33 %, medan flera semesterdestinationer minskade. Jämfört med 2019 ligger det totala antalet passagerare 5 % lägre och Arlandalinjen 2,5 % lägre.

Bokningarna 2025 bestod till 65 % av resor med slutdestination Stockholm/Arlanda. Transfer via Arlanda stod för 22 % till utrikes destinationer och 9 % till inrikes destinationer. Resterande 4 % reste med direktlinjerna, främst till Göteborg och Paris. Göteborg var största transferdestinationen (46 594), följt av Köpenhamn och Malmö.

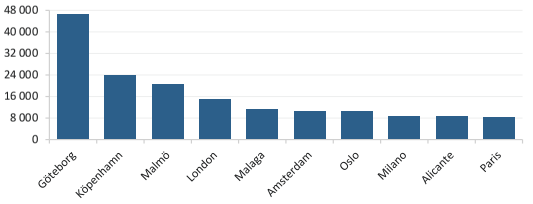
Det totala antalet civila rörelser vid flygplatsen uppgick 2025 till 12 594, jämfört med 15 412 år 2019. Inrikes linjefart står för merparten av rörelserna, följt av bruksflyg och privatflyg.

Flygplatsens gällande miljötillstånd meddelades av Koncessionsnämnden för miljöskydd 1995 (beslut nr 40/95) och innehas av Försvarsmakten, med ett ändringstillstånd från regeringen 1999. Tillståndet medger högst 63 000 flygplansrörelser per år, varav 24 600 inom den militära delen och högst 39 000 inom den civila flygverksamheten. De 12 594 rörelserna 2025 ligger inom tillståndets ram.

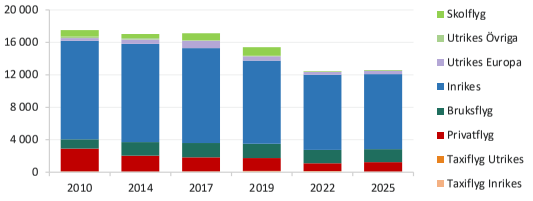
Närliggande flygplatser från Luleå



Toppdestinationer 2025 via ARN (1:a & 2:a stopp) utifrån bokningar



Civila rörelser vid Luleå flygplats

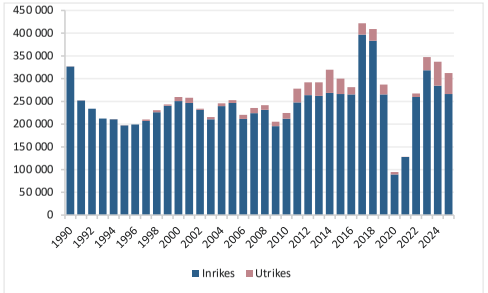


Flygplatsfakta

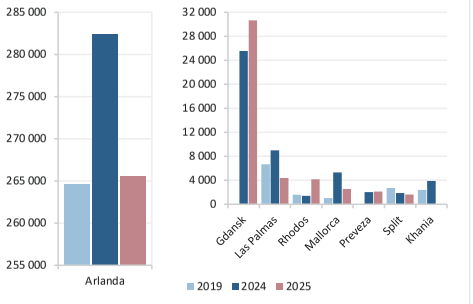
Boende inom 10 mil	ca 177 294
Tillkomst och ägande	Luleå flygplats etablerades ursprungligen militärt 1941, men den civila flygtrafiken invigdes officiellt 1944. Flottiljflygplats (F 21) Försvarsmakten. Den civila delen ägs av Swedavia *(tidigare Luftfartsverket)*
Närmaste flygplatser	Skellefteå ca 150 km, Arvidsjaur ca 160 km *(med bil)*
Referenskod	4E
Banlängd och bredd	3 350 x 45 m
Utpekat som	Flottiljflygplats, F 21. Nationellt basutbud, beredskapsflygplats, riksintresse för kommunikationer *(preciserat av Trafikverket 2025)*, Försvarsmaktens riksintresse, TEN-T flygplats

Skellefteå

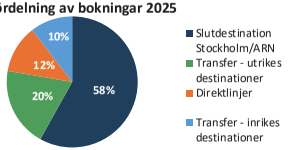
Passagerarstatistik 1990-2025



De största direktlinjerna från Skellefteå 2019, 2024 och 2025 (linjefart och charter)



Fördelning av bokningar 2025



Det totala antalet passagerare 2025 uppgick till 312 322, vilket motsvarar en minskning med 7,5 % jämfört med 2024. Minskningen drivs av både inrikestrafiken (−6,5 %) och utrikestrafiken (−13 %). Under året bedrev SAS och Norwegian flygtrafik till Arlanda. Arlandatrafiken uppgick till 265 550 under 2025, vilket innebär en minskning med 6 % jämfört med 2024. Under 2025 ökade Gdansk med 20 % jämfört med 2024, medan flera övriga semesterdestinationer minskade. Jämfört med 2019 har resandet återhämtat sig väl. De 312 322 passagerarna 2025 ligger 9 % över 2019 års nivå (287 098), och inrikestrafiken är i stort sett tillbaka på den nivån.

Bokningarna 2025 hade Stockholm/Arlanda som slutdestination i 58 % av fallen. Av resten var 30 % transfer via Arlanda, varav 20 % till utrikes destinationer och 10 % till inrikes destinationer. Övriga 12 % reste på direktlinjer som inte går via Arlanda, i stort sett uteslutande till Gdansk. Göteborg var största transferdestinationen (17 014), följt av Malmö och Köpenhamn.

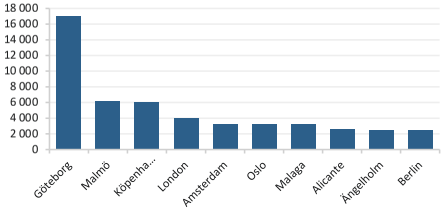
Det totala antalet civila rörelser vid flygplatsen uppgick 2025 till 14 226, en markant ökning jämfört med tidigare år. Ökningen drivs av en kraftig uppgång i skolflyg, som stod för 10 318 rörelser (73 % av totalen) jämfört med 1 816 år 2022.

Flygplatsens gällande miljötillstånd meddelades av Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt 2018 (mål M 1087-17), med ett kompletterande beslut 2024. Tillståndet medger högst 19 600 flygplansrörelser per år, varav maximalt 11 000 rörelser med tunga flygplan. De 14 226 rörelserna 2025 ligger inom tillståndets ram.

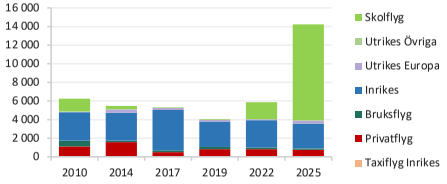
Närliggande flygplatser från Skellefteå



Toppdestinationer 2025 via ARN (1:a & 2:a stopp) utifrån bokningar



Civila rörelser vid Skellefteå flygplats

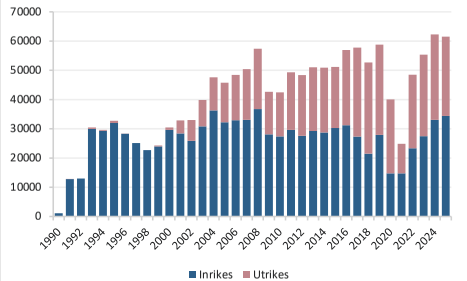


Flygplatsfakta	
Boende inom 10 mil	ca 137 745
Tillkomst och ägande	Invigd 1961, statlig fram till 2010, sedan dess ägd av Skellefteå kommun *(Skellefteå City Airport AB)*
Närmaste flygplatser	Umeå ca 135 km, Luleå ca 150 km *(med bil)*
Referenskod	4E
Banlängd och bredd	2 520 x 45 m
Utpekat som	Beredskapsflygplats, riksintresse för kommunikationer *(preciserat av Trafikverket 2017)*, TEN-T flygplats

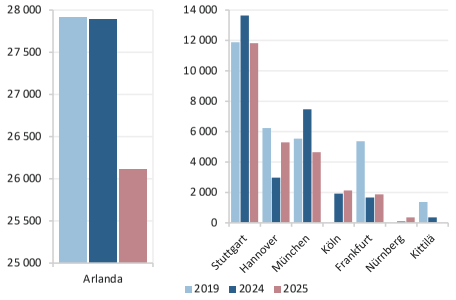
Arvidsjaur

ARVIDSJAUR FLYGPLATS

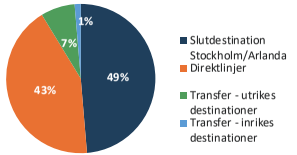
Passagerarstatistik 1990-2025



De största direktlinjerna från Arvidsjaur 2019, 2024 och 2025 (linjefart och charter)



Fördelning av bokningar 2025



Det totala antalet passagerare 2025 uppgick till 61 529, en minskning med 1,2 % jämfört med 2024. Inrikestrafiken ökade med 4 % och utrikestrafiken minskade med 7 %. PopulAir flög den av Trafikverket upphandlade Arlandalinjen med Fokker 50. Linjen hade 26 109 resande, en minskning med 6,4 % mot 2024. Utrikestrafiken gick nästan enbart till Tyskland, 16 651 i charter och 10 500 i linjefart. Hannover och Köln ökade 2025 medan Stuttgart och München minskade. Jämfört med 2019 ligger det totala resandet 4,7 % högre och Arlandalinjen 6,5 % lägre.

Bokningarna 2025 fördelade sig på 49 % med slutdestination Stockholm/Arlanda och 43 % på direktlinjerna. Transfer via Arlanda stod för 7 % till utrikes destinationer och 1 % till inrikes destinationer. Största transferdestination var Göteborg med 490 bokningar, följt av Berlin och Malmö.

Det totala antalet civila rörelser uppgick 2025 till 2 204, en minskning jämfört med 3 096 år 2022. Inrikes linjefart stod för 1 544 rörelser (70 % av totalen). Nivån är väsentligt lägre än 2010, då enbart skolflyget stod för 8 098 av 9 762 rörelser.

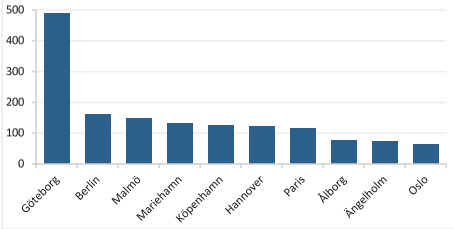
Flygplatsens gällande miljötillstånd meddelades av Miljödomstolen vid Umeå tingsrätt 2004 (mål M 3017-03), med villkor 3 ändrat av Miljööverdomstolen 2005. Tillståndet medger högst 65 000 flygplansrörelser per år, långt över 2025 års nivå.

Våren 2026 gick kommunen i borgen för lån på 70 miljoner kronor för att rusta upp rullbanan, vars tekniska livslängd närmar sig slutet.

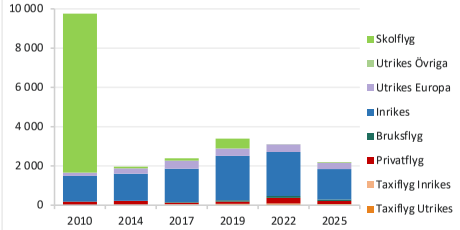
Närliggande flygplatser från Arvidsjaur



Toppdestinationer 2025 via ARN (1:a & 2:a stopp) utifrån bokningar



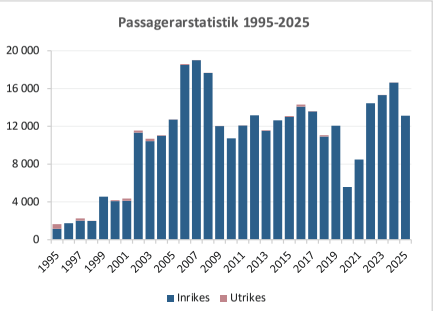
Civila rörelser vid Arvidsjaur flygplats

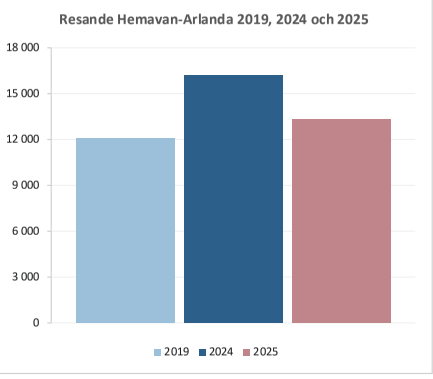


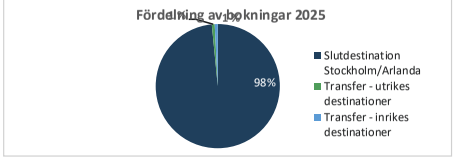
Flygplatsfakta

Boende inom 10 mil	ca 32 260
Tillkomst och ägande	Invigd 1990, ägd av Arvidsjaurs kommun *(Arvidsjaur Flygplats AB)*
Närmaste flygplatser	Lycksele ca 130 km, Skellefteå ca 170 km *(med bil)*
Referenskod	4C
Banlängd och bredd	2 500 x 45 m
Utpekat som	Upphandlad flygtrafik till Arlanda *(Trafikverket)*, TEN-T flygplats

Hemavan







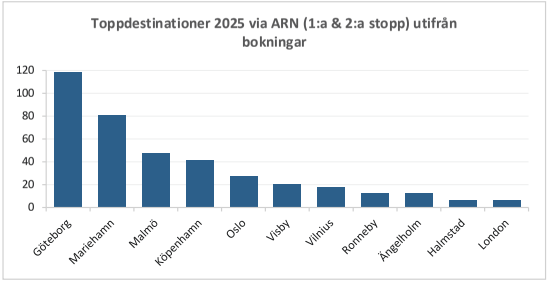
Det totala antalet passagerare 2025 uppgick till 13 131 (enligt Transportstyrelsen), vilket motsvarar en minskning med 21 % jämfört med 2024. Trafiken är i praktiken helt inrikes. Flygtrafiken till Arlanda är upphandlad av Trafikverket och bedrevs under året av PopulAir med Fokker 50, med en mellanlandning i Lycksele eller Arvidsjaur. Enligt Trafikverket uppgick resandet på Arlandalinjen till 13 328 under 2025, en minskning med 18 % jämfört med 2024. Jämfört med 2019 ligger det totala antalet passagerare 9 % högre och Arlandalinjen 10 % högre. Trafikplikten kräver minst 23 000 flygstolar och 900 enkelturer per kalenderår.

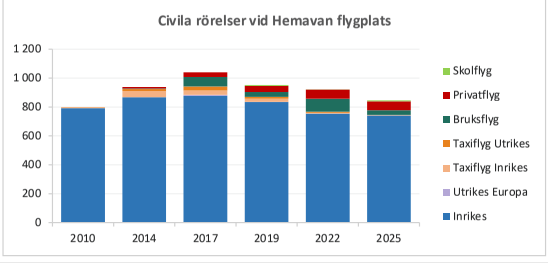
Bokningarna 2025 bestod till 98 % av resor med slutdestination Stockholm/Arlanda, där mellanlandningarna Lycksele och Arvidsjaur på den upphandlade linjen ingår. Resterande 2 % var transfer via Arlanda, 1 % till utrikes destinationer och 1 % till inrikes destinationer. Göteborg var största transferdestinationen, följt av Mariehamn och Malmö.

Det totala antalet civila rörelser vid flygplatsen uppgick 2025 till 846, den lägsta nivån av jämförelseåren. Inrikes linjefart dominerar med 742 rörelser (88 % av totalen), medan övriga kategorier ligger på låga nivåer.

Flygplatsens gällande miljötillstånd meddelades av Miljödomstolen vid Umeå tingsrätt 2001 (mål M 99-00), med ändring 2004 (mål M 3008-03) och slutliga villkor 2005. Tillståndet medger högst 3 320 flygplansrörelser per år och omfattar förlängning av rullbanan till 1 500 m. De 846 rörelserna 2025 ligger inom tillståndets ram.





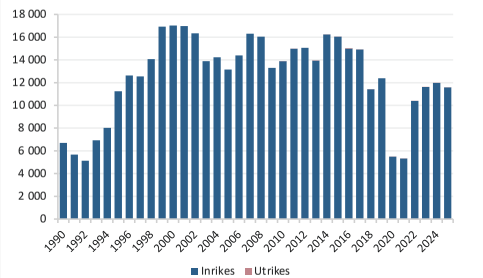


Flygplatsfakta

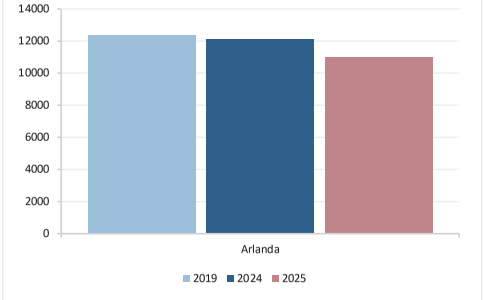
Boende inom 10 mil	ca 2 000
Tillkomst och ägande	Invigdes 1993, den civila flygtrafiken kom ingång 1994, ägd av Storumans kommun och det lokala näringslivet *(Hemavan Tärnaby Airport AB)*
Närmaste flygplatser	Mo i Rana (Norge) ca 100 km, Vilhelmina ca 195 km *(med bil)*
Referenskod	3C
Banlängd och bredd	1 445 x 30 m
Utpekat som	Upphandlad flygtrafik till Arlanda *(allmän trafikplikt, Trafikverket)*, TEN-T flygplats

Vilhelmina

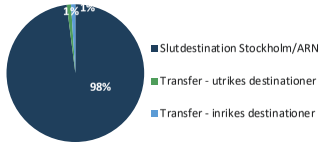
Passagerarstatistik 1990-2025



Resande Vilhelmina-Arlanda 2019, 2024 och 2025



Fördelning av bokningar 2025



Det totala antalet passagerare 2025 uppgick till 11 607, en minskning med 3,1 % jämfört med 2024. Trafiken består nästan uteslutande av inrikes linjefart till Arlanda. PopulAir flyger linjen på uppdrag av Trafikverket med en Fokker 50, via Arvidsjaur eller Lycksele. Trafikplikten kräver minst två dagliga dubbelturer helgfri måndag till fredag samt minst en dubbeltur söndag och helgdag som infaller på vardag. Minst 21 000 flygstolar och 1 122 enkelturer ska produceras per kalenderår. Resandet på Arlandalinjen uppgick enligt Trafikverket till 11 017 under 2025, en minskning med 9,3 % jämfört med 2024. Jämfört med 2019 ligger det totala antalet passagerare 6,3 % lägre och Arlandalinjen 11,1 % lägre.

Bokningarna 2025 bestod till 98 % av resor med slutdestination Stockholm/Arlanda. Resterande 2 % var transfer via Arlanda, varav 1 % till utrikes destinationer och 1 % till inrikes destinationer. Göteborg var största transferdestinationen, följt av Mariehamn och Malmö.

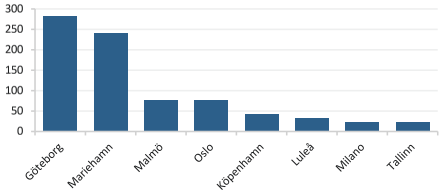
Det totala antalet civila rörelser uppgick 2025 till 1 624, en ökning med 42 % jämfört med 2022. Inrikes linjefart dominerar med 1 540 rörelser, cirka 95 % av totalen. Nivån är fortfarande lägre än under 2010-talet, då flygplatsen hade drygt 2 000 rörelser per år.

Flygplatsens gällande miljötillstånd meddelades av Miljödomstolen 2006 och medger högst 6 000 flygrörelser per år vid Sagadal. De 1 624 rörelserna 2025 ligger långt under tillståndets tak.

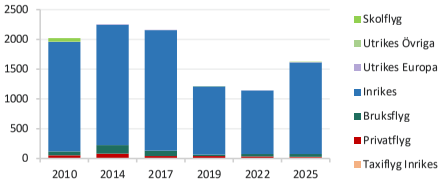
Närliggande flygplatser från Vilhelmina



Toppdestinationer 2025 via ARN (1:a & 2:a stopp) utifrån bokningar



Civila rörelser vid Vilhelmina flygplats

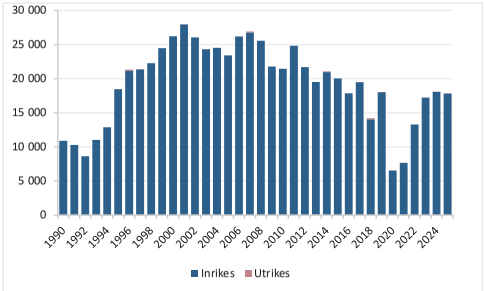


Flygplatsfakta

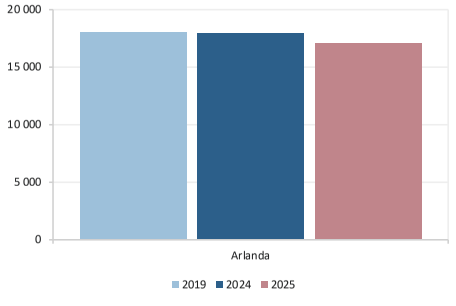
Boende inom 10 mil	ca 26 700
Tillkomst och ägande	Invigdes 1974 . Flygplatsen ägs av Vilhelmina kommun *(South Lapland Airport AB)*
Närmaste flygplatser	Lycksele ca 105 km, Hemavan ca 195 km *(med bil)*
Referenskod	3C
Banlängd och bredd	1 260 x 30 m
Utpekat som	Upphandlad flygtrafik till Arlanda (Trafikverket), TEN-T flygplats

Lycksele

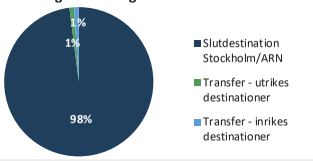
Passagerarstatistik 1990-2025



Resande Lycksele-Arlanda 2019, 2024 och 2025



Fördelning av bokningar 2025



Det totala antalet passagerare 2025 uppgick till 17 850, vilket motsvarar en minskning med 1,5 % jämfört med 2024. Trafiken består nästan helt av den upphandlade linjen till Arlanda, som PopulAir trafikerar med Fokker 50. Linjen flygs ibland via Hemavan eller Vilhelmina. Trafikplikten kräver minst två dagliga dubbelturer helgfri måndag till fredag, och minst 28 000 flygstolar och 1 122 enkelturer ska produceras per kalenderår. Enligt Trafikverket uppgick resandet på Lycksele-Arlanda till 17 048 under 2025, en minskning med 5 % jämfört med 2024. Jämfört med 2019 ligger det totala antalet passagerare 1 % lägre och Arlandalinjen 5,5 % lägre.

Bokningarna 2025 låg till 98 % på den upphandlade linjen mot Stockholm/Arlanda, där mellanlandningarna i Vilhelmina och Hemavan ingår. Resterande bokningar var transfer via Arlanda, ungefär 1 % till utrikes destinationer och 1 % till inrikes destinationer. Göteborg var största transferdestinationen, följt av Mariehamn och Malmö.

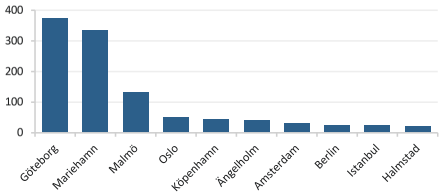
Det totala antalet civila rörelser uppgick 2025 till 4 118, en ökning med 16 % jämfört med 2022 men under 2010 års nivå (4 946). Inrikes linjefart stod för 2 224 rörelser (54 % av totalen) och bruksflyget för 1 348 rörelser (33 %).

Flygplatsens gällande miljötillstånd meddelades av Miljödomstolen vid Umeå tingsrätt år 2000 (mål M 545-99), med kompletterande beslut 2003. Tillståndet medger högst 8 520 flygrörelser per år, varav högst 4 320 rörelser med tunga flygplan. De 4 118 rörelserna 2025 ligger inom tillståndets ram.

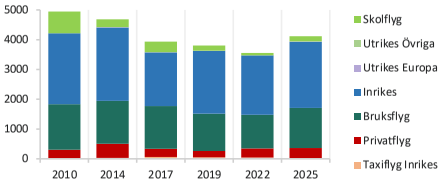
Närliggande flygplatser från Lycksele



Toppdestinationer 2025 via ARN (1:a & 2:a stopp) utifrån bokningar



Civila rörelser vid Lycksele flygplats

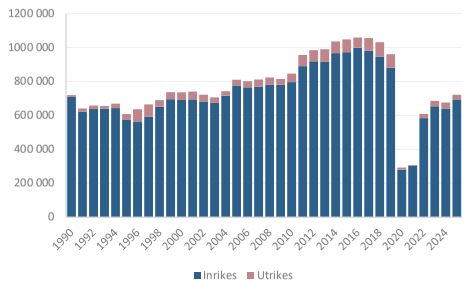


Flygplatsfakta

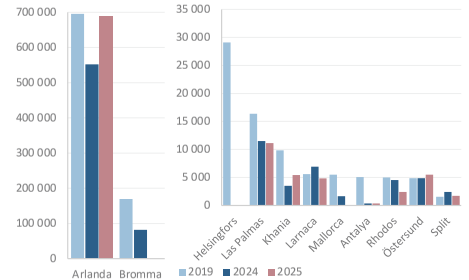
Boende inom 10 mil	ca 46 435
Tillkomst och ägande	Invigd 1968, kommunal sedan starten, ägs av Lycksele kommun *(Lycksele Airport AB)*
Närmaste flygplatser	Vilhelmina ca 105 km, Umeå ca 130 km *(med bil)*
Referenskod	4C
Banlängd och bredd	2 092 x 45 m
Utpekat som	Beredskapsflygplats, upphandlad flygtrafik till Arlanda *(Trafikverket)*, TEN-T flygplats

Swedavia Airports — Umeå

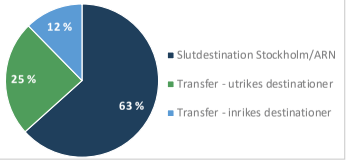
Passagerarstatistik 1990-2025



De största direktlinjerna från Umeå 2019, 2024 och 2025 (linjefart och charter)



Fördelning av bokningar 2025



Det totala antalet passagerare 2025 uppgick till 721 329, vilket motsvarar en ökning med 7 % jämfört med 2024. Ökningen förklaras av inrikestrafiken (+9 %), medan utrikestrafiken minskade (-27 %). Under året bedrev SAS och Norwegian flygtrafik till Arlanda. Inför 2025 avvecklade BRA sin kommersiella trafik på Bromma, varför Brommalinjen från Umeå upphörde. Arlandatrafiken uppgick till 689 416 under 2025, en ökning med 25 % jämfört med 2024. Charterdestinationen Khania ökade med 54 % medan bland annat Larnaca, Rhodos och Split minskade. Jämfört med 2019 ligger det totala antalet passagerare 25 % lägre och Arlandalinjen 0,9 % lägre. Umeå har även upphandlad flygtrafik på sträckan Östersund-Umeå, ett fast uppdrag av sjukvårdspolitiska skäl som trafikeras med en Beechcraft 200 med 12 säten. Resandet på linjen uppgick till 5 517 under 2025, jämfört med 4 863 år 2019, men Trafikverket föreslår att linjen inte längre ska vara ett utpekat uppdrag.

Bokningarna 2025 bestod till 63 % av resor med slutdestination Stockholm/Arlanda. Transfer via Arlanda till utrikes destinationer stod för 25 % och transfer till inrikes destinationer utöver Arlanda för 12 %. Göteborg var största transferdestinationen (47 837), följt av Malmö och Köpenhamn. Största utrikes transferdestination efter Köpenhamn var London.

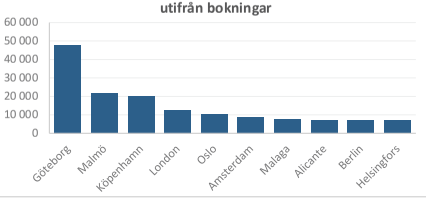
Det totala antalet civila rörelser vid flygplatsen uppgick 2025 till 15 958, jämfört med 20 268 år 2019. Inrikes linjefart står för merparten av rörelserna, följt av privatflyg och bruksflyg. Privatflyget ökade kraftigt jämfört med 2022, medan skolflyget nästan upphörde.

Flygplatsens gällande miljötillstånd meddelades av Miljödomstolen vid Umeå tingsrätt 2008 (mål M 131-01), med en dom om ändrad verksamhet 2008. Tillståndet medger högst 34 000 flygplansrörelser per år, varav högst 21 000 rörelser med tunga flygplan. De 15 958 rörelserna 2025 ligger inom tillståndets ram.

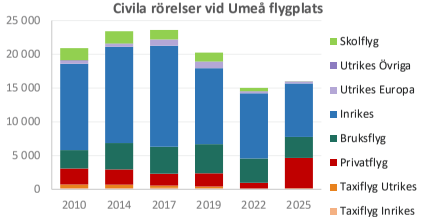
Närliggande flygplatser från Umeå



Toppdestinationer 2025 via ARN (1:a & 2:a stopp) utifrån bokningar



Civila rörelser vid Umeå flygplats



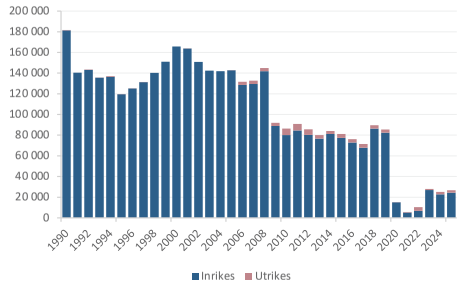
Flygplatsfakta

Boende inom 10 mil	ca 198 342
Tillkomst och ägande	Invigd 1962, statligt ägd av Swedavia *(tidigare Luftfartsverket)*
Närmaste flygplatser	Örnsköldsvik ca 100 km, Skellefteå ca 135 km *(med bil)*
Referenskod	4C
Banlängd och bredd	2 302 x 45 m
Utpekat som	Nationellt basutbud, beredskapsflygplats, riksintresse för kommunikationer *(preciserat av Trafikverket 2026)*, bas för Sjöräddningen och KSA, karantänflygplats, TEN-T flygplats

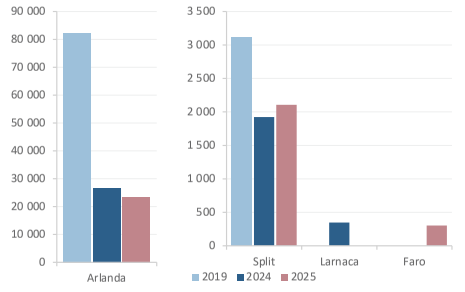
Örnsköldsvik

ÖRNSKÖLDSVIK AIRPORT

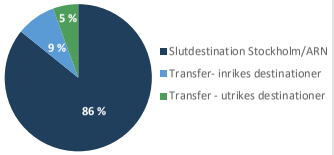
Passagerarstatistik 1990-2025



De största direktlinjerna från Örnsköldsvik 2019, 2024 och 2025 (linjefart och charter)



Fördelning av bokningar 2025



Örnsköldsvik flygplats hade 26 971 passagerare 2025, en minskning med 12,5 % jämfört med 2024. Inrikestrafiken minskade med 13,7 % till 24 522 passagerare medan utrikestrafiken ökade med 2,5 % till 2 449 passagerare. PopulAir trafikerade Arlandalinjen och hade interlineavtal med SAS. Linjen minskade med 11,5 % till 23 566 passagerare (avresande och ankommande). Linjen till Split ökade till 2 106 passagerare och en ny linje till Faro tillkom, medan trafiken till Larnaca upphörde. Jämfört med 2019 ligger det totala antalet passagerare 68,5 % lägre och Arlandalinjen 71 % lägre.

Bokningarna 2025 bestod till 86 % av direkttrafik (slutdestination Stockholm/Arlanda). Resterande bokningar var transfer via Arlanda, 9 % till inrikes destinationer och 5 % till utrikes destinationer. Göteborg var största transferdestinationen (2 246), följt av Malmö och Mariehamn.

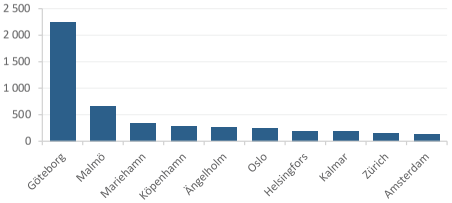
Det totala antalet civila rörelser vid flygplatsen uppgick till 1 510 under 2025, en ökning med 62 % jämfört med 2022 men klart under de 2 570 rörelserna 2019. Inrikes linjefart stod för 1 050 rörelser och bruksflyget ökade till 180.

Miljödomstolens dom från 1999 innebar tillstånd enligt miljöskyddslagen (mål M 541-99). Tillståndet omfattar högst 12 200 flygplansrörelser per år, varav högst 7 000 med tunga flygplan. Rörelserna 2025 motsvarade omkring 12 % av taket.

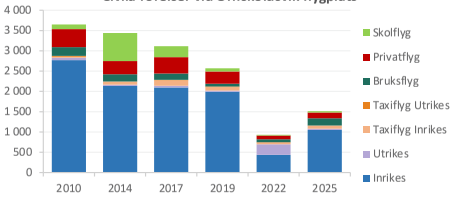
Närliggande flygplatser från Örnsköldsvik



Toppdestinationer 2025 via ARN (1:a & 2:a stopp) utifrån bokningar



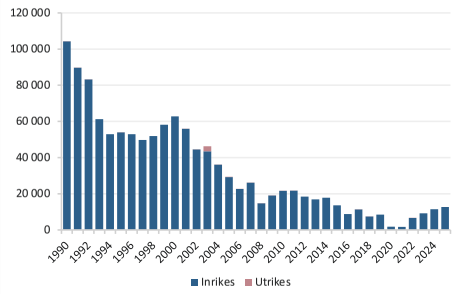
Civila rörelser vid Örnsköldsvik flygplats



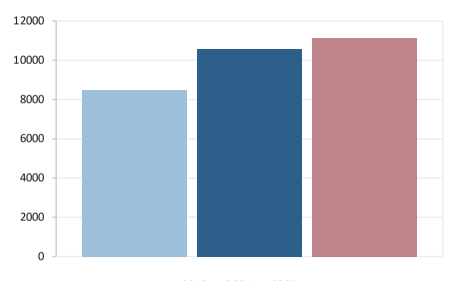
Flygplatsfakta	
Boende inom 10 mil	ca 223 170
Tillkomst och ägande	Invigd 1961, statlig fram till 2011, sedan dess ägd av Örnsköldsviks kommun *(Örnsköldsvik Airport AB)*
Närmaste flygplatser	Umeå ca 100 km, Kramfors-Sollefteå ca 110 km *(med bil)*
Referenskod	4C
Banlängd och bredd	2 016 x 45 m
Utpekat som	Beredskapsflygplats, riksintresse för kommunikationer *(ej preciserat av Trafikverket)* och område av betydelse för totalförsvaret

Kramfors

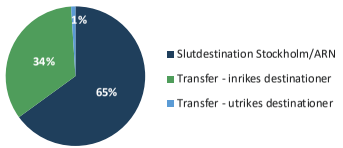
Passagerarstatistik 1990-2025



Resande Kramfors-Arlanda 2019, 2024 och 2025



Fördelning av bokningar 2025



Det totala antalet passagerare 2025 uppgick till 12 713, vilket motsvarar en ökning med 10,6 % jämfört med 2024. Linjen till Arlanda är upphandlad av Trafikverket under allmän trafikplikt och samslingas med Gällivare. Under året kördes trafiken av PopulAir med Fokker 50. Enligt Trafikverkets flygutredning uppgick resandet på Arlandalinjen till 11 119 under 2025, vilket innebär en ökning med 5,4 % jämfört med 2024. Jämfört med 2019 ligger resandet på Arlandalinjen 31 % högre. Ökningen kan delvis förklaras av att regementet I 21 i Sollefteå återinvigdes 2022.

Bokningarna 2025 bestod till 65 % av direkttrafik (slutdestination Stockholm/Arlanda). Av resten avsåg 34 % inrikes destinationer, nästan uteslutande direktlinjen till Gällivare, och 1 % utrikes destinationer via Arlanda. Mariehamn var största transferdestinationen (370), följt av Göteborg och Malmö.

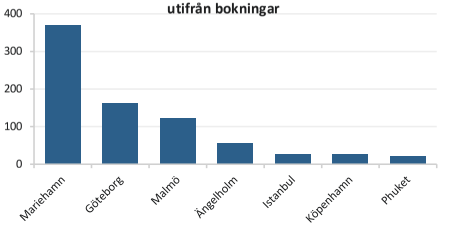
Det totala antalet civila rörelser vid flygplatsen uppgick 2025 till 2 054, en ökning jämfört med 2022 (1 906) men lägre än 2010 (2 862). Inrikes linjefart dominerar med 1 852 rörelser, cirka 90 % av totalen. Därutöver stod privatflyg för 144 och skolflyg för 54 rörelser.

Flygplatsens gällande miljötillstånd meddelades av Miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt 2004 (mål M 29-03). Tillståndet medger högst 8 200 flygplansrörelser per år. De 2 054 rörelserna 2025 ligger långt under tillståndets tak.

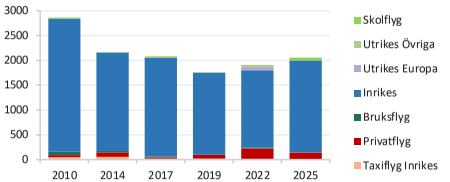
Närliggande flygplatser från Kramfors



Toppdestinationer 2025 via ARN (1:a & 2:a stopp) utifrån bokningar



Civila rörelser vid Kramfors-Sollefteå flygplats



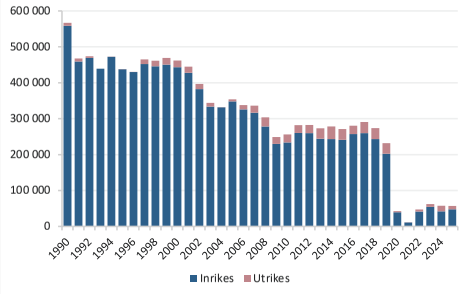
Flygplatsfakta

Boende inom 10 mil	ca 214 460
Tillkomst och ägande	Invigd 1974, med som försvarsmakten som huvudansvarig för driften, sedan 1997 är flygplatsen ägd av Kramfors och Sollefteå kommuner *(Höga Kusten Airport AB)*
Närmaste flygplatser	Sundsvall-Timrå ca 90 km, Örnsköldsvik ca 110 km *(med bil)*
Referenskod	4C
Banlängd och bredd	2 001 x 45 m
Utpekat som	Upphandlad flygtrafik till Arlanda *(allmän trafikplikt, avtal med Trafikverket 2023-2027)*

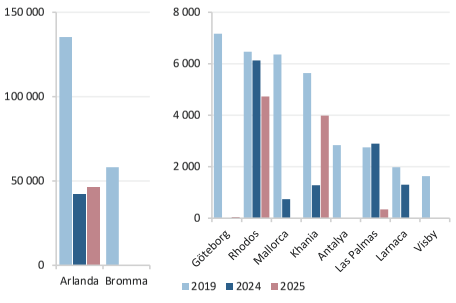
Sundsvall

Airport
Sundsvall - Timrå

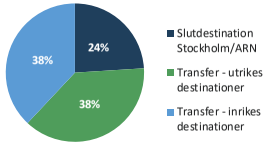
Passagerarstatistik 1990-2025



De största direktlinjerna från Sundsvall 2019, 2024 och 2025 (linjefart och charter)



Fördelning av bokningar 2025



Det totala antalet passagerare 2025 uppgick till 56 817, vilket motsvarar en minskning med 2 % jämfört med 2024. Inrikestrafiken ökade med 13 % medan utrikestrafiken minskade med 42 %. Under året bedrev SAS flygtrafik till Arlanda. Arlandatrafiken uppgick till 46 531 under 2025, vilket innebär en ökning med 11 % jämfört med 2024. Inom chartertrafiken ökade Khania till 3 983 medan Rhodos minskade till 4 732 och Las Palmas i princip upphörde. Resandet ligger kvar långt under 2019 års nivå. De 56 817 passagerarna 2025 ligger 75,5 % under 2019 års nivå och inrikestrafiken 76,5 % under. År 2019 fanns även direktlinjer till Bromma och Göteborg, som inte har återkommit efter pandemin.

Bokningarna 2025 bestod till 24 % av direkttrafik (slutdestination Stockholm/Arlanda). Resterande 76 % var transfer via Arlanda, varav 38 % till utrikes destinationer och 38 % till inrikes destinationer. Göteborg var största transferdestinationen (7 630), följt av Malmö och Köpenhamn.

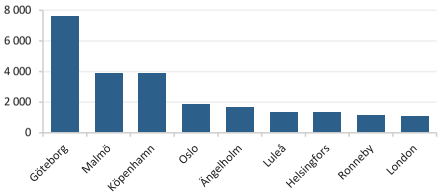
Det totala antalet civila rörelser vid flygplatsen uppgick 2025 till 2 848, en fortsatt låg nivå jämfört med tiden före pandemin (5 818 år 2019). Inrikes linjefart stod för 1 328 rörelser, följt av bruksflyg (546) och skolflyg (444), som ökade jämfört med 2022.

Flygplatsens gällande miljötillstånd meddelades av Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt 2023 (mål M 2302-20). Tillståndet medger högst 22 000 flygplansrörelser per år, varav 18 280 rörelser i tung trafik. De 2 848 rörelserna 2025 ligger inom tillståndets ram.

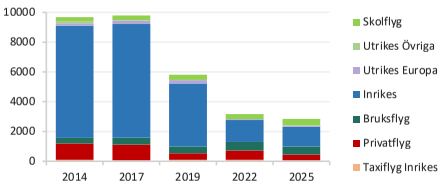
Närliggande flygplatser från Sundsvall



Toppdestinationer 2025 via ARN (1:a & 2:a stopp) utifrån bokningar



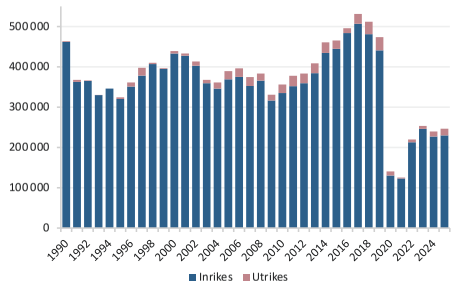
Civila rörelser vid Sundsvall flygplats



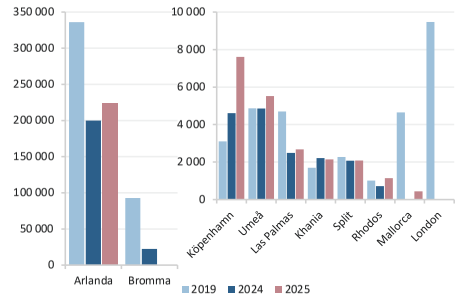
Flygplatsfakta	
Boende inom 10 mil	ca 219 490
Tillkomst och ägande	Invigd 1944, statlig fram till 2013, sedan dess ägd av Sundsvalls och Timrå kommuner *(Midlanda Flygplats AB)*
Närmaste flygplatser	Kramfors-Sollefteå ca 80 km, Örnsköldsvik ca 140 km *(med bil)*
Referenskod	4C
Banlängd och bredd	1 954 x 45 m
Utpekat som	Beredskapsflygplats, riksintresse för kommunikationer *(preciserat av Trafikverket 2017)*, TEN-T flygplats

Swedavia Airports Östersund

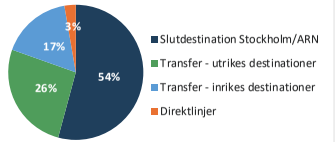
Passagerarstatistik 1990-2025



De största direktlinjerna från Östersund 2019, 2024 och 2025 (linjefart och charter)



Fördelning av bokningar 2025



Det totala antalet passagerare 2025 uppgick till 246 637, vilket motsvarar en ökning med 3 % jämfört med 2024. Ökningen drevs av utrikestrafiken (+34,5 %), medan inrikestrafiken ökade svagt (+1 %). Under året bedrev SAS flygtrafik till Arlanda. Arlandatrafiken uppgick till 223 374, en ökning med 12 % jämfört med 2024. BRA:s trafik till Bromma upphörde vid årsskiftet 2024/2025. Under 2025 ökade Köpenhamn kraftigt, medan Khania minskade något. De 246 637 passagerarna ligger 48 % under 2019 års nivå, och Arlandatrafiken ligger 33,5 % under. Linjen till Umeå upphandlas av Trafikverket av sjukvårdspolitiska skäl och trafikeras med en Beechcraft 200 med 12 säten. Trafikplikten kräver minst 10 000 flygstolar och 900 enkelturer per kalenderår.

Bokningarna 2025 bestod till 54 % av direkttrafik med Arlanda som slutdestination. Transfer via Arlanda till utrikes destinationer stod för 26 % och transfer till inrikes destinationer för 17 %. Övriga direktlinjer, framför allt Köpenhamn, svarade för 3 %. Göteborg var största transferdestinationen (15 210), följt av Köpenhamn och Malmö.

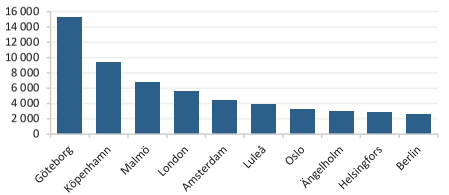
Det totala antalet civila rörelser vid flygplatsen uppgick 2025 till 6 236, en ökning med 6,4 % jämfört med 2022 men väsentligt färre än före pandemin. Inrikes linjefart stod för 3 060 rörelser och bruksflyget, som driver ökningen, för 2 316.

Flygplatsens gällande miljötillstånd meddelades av Miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt 2008 (mål M 1786-07), med ändrade villkor genom Miljööverdomstolens dom 2009 (mål M 9889-08). Tillståndet medger högst 19 260 flygplansrörelser per år, varav 19 110 i civil verksamhet (högst 11 260 med tunga flygplan) och 150 i militär luftfart. De 6 236 rörelserna 2025 ligger alltså väl inom tillståndets ram.

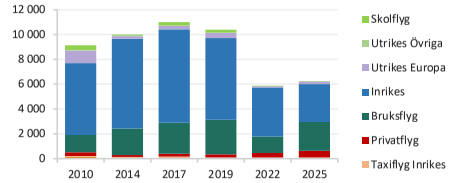
Närliggande flygplatser från Östersund



Toppdestinationer 2025 via ARN (1:a & 2:a stopp) utifrån bokningar



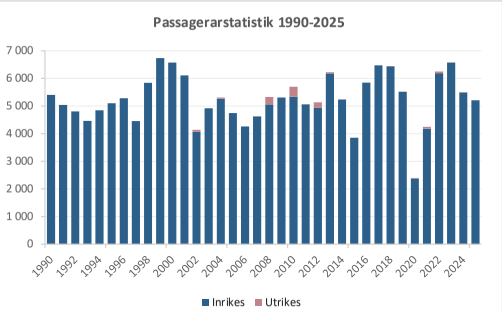
Civila rörelser vid Östersund flygplats

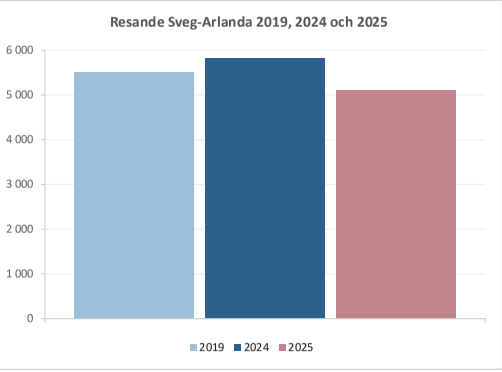


Flygplatsfakta

Boende inom 10 mil	ca 115 355
Tillkomst och ägande	Militär flygplats från 1926 (F 4, nedlagd 2005), civil trafik sedan 1958, statligt ägd av Swedavia *(tidigare Luftfartsverket)*. Flygplatsen bytte namn till Åre Östersund Airport 2006.
Närmaste flygplatser	Sveg ca 175 km, Sundsvall-Timrå ca 190 km *(med bil)*
Referenskod	4C
Banlängd och bredd	2 500 x 45 m
Utpekat som	Nationellt basutbud,, beredskapsflygplats, riksintresse för kommunikationer *(preciserat av Trafikverket 2011)*, område av betydelse för totalförsvaret, TEN-T flygplats, upphandlad flygtrafik till Umeå

Sveg





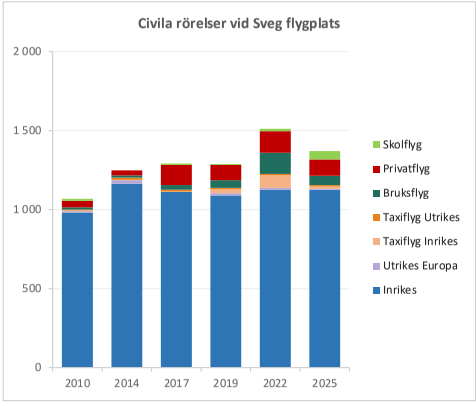
Det totala antalet passagerare 2025 uppgick till 5 211, vilket motsvarar en minskning med 5,3 % jämfört med 2024. Inrikestrafiken minskade med 5,0 % till 5 211 passagerare medan utrikestrafiken upphörde (14 passagerare 2024). Jämfört med 2019 ligger det totala antalet passagerare 5,7 % lägre.

Jonair bedriver trafiken på den av Trafikverket upphandlade flyglinjen Sveg-Arlanda. Linjen flygs med en Beechcraft 1900 med 19 säten och samslingas med Mora. Minst 9 000 flygstolar och 1 080 enkelturer ska produceras per kalenderår. Resandet på linjen uppgick till 5 106 passagerare 2025, jämfört med 5 817 år 2024 och 5 509 år 2019.

Det totala antalet civila rörelser vid flygplatsen uppgick 2025 till 1 370, en minskning jämfört med 1 512 år 2022. Inrikes linjefart är den största kategorin med 1 126 rörelser (82 % av totalen) och ligger kvar på samma nivå som 2022. Minskningen förklaras av bruksflyget och taxiflyg inrikes, medan skolflyget ökade från 16 till 52 rörelser.

Flygplatsens gällande miljötillstånd meddelades av Miljödomstolen 2000. Tillståndet omfattar 2 400 flygplansrörelser per år samt en förlängning av rullbanan till 1 700 meter. Inklusive militära rörelser uppgick trafiken 2025 till 1 802 rörelser, vilket ligger inom tillståndets ram.

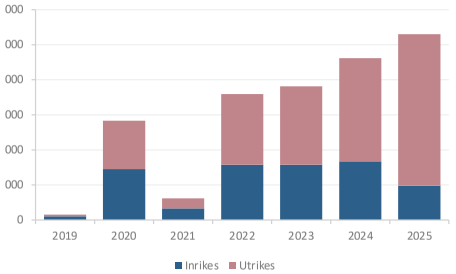




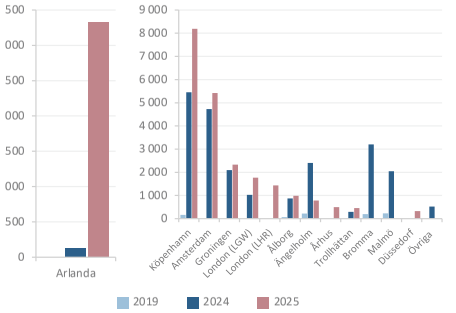
Flygplatsfakta	
Boende inom 10 mil	ca 24 480
Tillkomst och ägande	Invigd 1972, ägs av Härjedalens kommun *(drivs sedan 2023 av det kommunägda (Härjedalen Airport AB)*
Närmaste flygplatser	Mora ca 140 km, Åre Östersund ca 175 km *(med bil)*
Referenskod	3C
Banlängd och bredd	1 701 x 30 m
Utpekat som	Upphandlad trafik *(Trafikverket, avtal till oktober 2027) och* TEN-T flygplats

Sälen

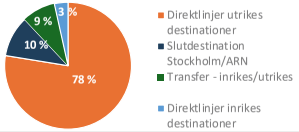
Passagerarstatistik 2019-2025



De största direktlinjerna från Sälen 2019, 2024 och 2025 (linjefart och charter)



Fördelning av bokningar 2025



Det totala antalet passagerare 2025 uppgick till 26 495, vilket motsvarar en ökning med 15 % jämfört med 2024. Utrikestrafiken ökade till 21 595 passagerare (+47 %) medan inrikestrafiken minskade till 4 900 (–41,5 %). Flygplatsen invigdes i december 2019 och trafiken är koncentrerad till vintersäsongen. Under 2025 trafikerade SAS linjerna till Köpenhamn, Stockholm/Arlanda, London (LHR), Ålborg, Århus och Ängelholm, TUI fly linjerna till Amsterdam och Groningen och easyJet linjerna till London (LGW) och Manchester. Största direktlinjen var Köpenhamn med 8 193 passagerare (+50 %). Linjerna till Bromma och Malmö upphörde efter 2024, medan linjen till Arlanda som startade i slutet av 2024 gav 3 325 passagerare 2025. Inrikestrafik fanns även till Trollhättan/Vänersborg och Kalmar.

Bokningarna 2025 bestod av 78 % direktlinjer till utrikes destinationer, till största delen Köpenhamn, Amsterdam och London. Stockholm/Arlanda var slutdestination för 10 % av bokningarna och 9 % avsåg transferresor inrikes/utrikes, där Köpenhamn, London och Amsterdam var de största transferdestinationerna. Resterande 3 % avsåg direktlinjen till Ängelholm.

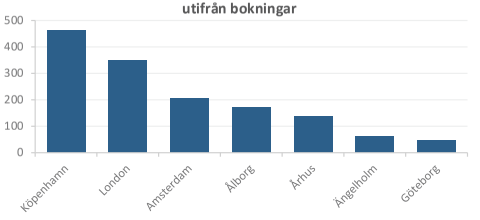
Det totala antalet civila rörelser vid flygplatsen uppgick 2025 till 478, i nivå med 2022 (496). Utrikes linjefart och charter dominerar med 246 rörelser, motsvarande 51 % av totalen, medan inrikestrafiken stod för 168 rörelser. Därutöver stod privatflyg för 60 och skolflyg för 4 rörelser.

Flygplatsens gällande miljötillstånd meddelades av Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt 2013 (mål M 2509-11). Tillståndet medger högst 11 250 flygplansrörelser per år, varav högst 7 200 i linjetrafik eller charter. De 478 rörelserna 2025 ligger alltså långt under tillståndets tak.

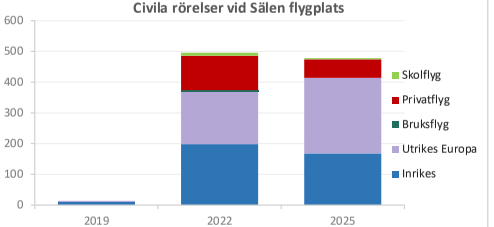
Närliggande flygplatser från Sälen



Toppdestinationer 2025 via transfer (1:a och 2:a stopp) utifrån bokningar

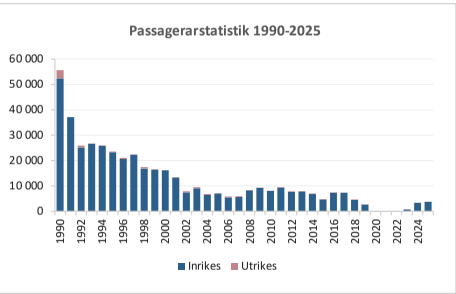


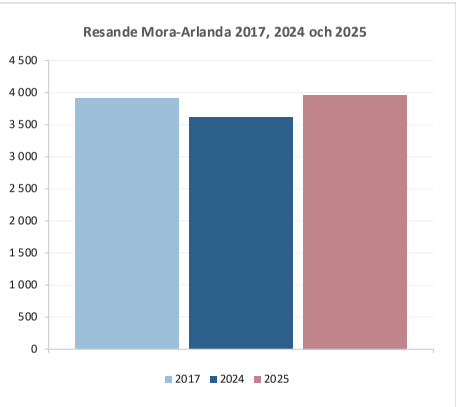
Civila rörelser vid Sälen flygplats



Flygplatsfakta	
Boende inom 10 mil	ca 25 000 *(inkl. norsk sida, uppskattning)*
Tillkomst och ägande	Invigd 2019, privatägd sedan starten *(Scandinavian Mountains Airport AB)*
Närmaste flygplatser	Mora ca 120 km, Röros ca 180 km, Oslo-Gardermoen ca 210 km *(med bil)*
Referenskod	4E
Banlängd och bredd	2 500 x 45 m

Mora





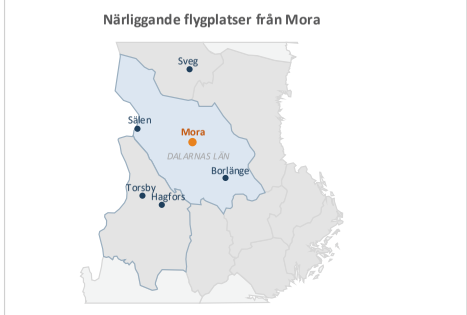
Det totala antalet passagerare 2025 uppgick till 3 730, vilket motsvarar en ökning med 11 % jämfört med 2024. Inrikestrafiken ökade med 10,5 % till 3 709 passagerare medan utrikestrafiken uppgick till 21 passagerare. Jämfört med 2019 ligger det totala antalet passagerare 35,3 % högre.

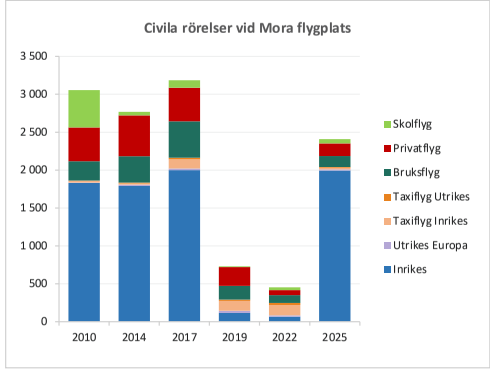
Jonair bedriver trafiken på den av Trafikverket upphandlade flyglinjen Mora-Arlanda. Allmän trafikplikt på sträckan tillkom 2023 och linjen samslingas med Sveg. Linjen flygs med en Beechcraft 1900 med 19 säten. Minst 10 000 flygstolar och 980 enkelturer ska produceras per kalenderår. Resandet på linjen uppgick till 3 967 passagerare 2025, jämfört med 3 612 år 2024 och 3 909 år 2017, som var det sista året med trafik hela året. Mellanlandningen på sträckan Sveg-Arlanda upphörde i februari 2018 (719 passagerare) och åren 2019 till 2022 hade Mora ingen reguljär trafik.

Flygplatsen drevs fram till 2025 av AB Dalaflyget, där även Dala Airport i Borlänge ingick. Borlänge kommun och Falu kommun beslöt att lämna Dalaflyget från och med den 1 januari 2026, vilket innebär att flygplatserna drivs var för sig. Flygplatsen är beredskapsflygplats. Regionens ambulanshelikopter är baserad vid flygplatsen.

Det totala antalet civila rörelser vid flygplatsen uppgick 2025 till 2 408, en ökning jämfört med 454 år 2022. Inrikes linjefart är den största kategorin med 1 994 rörelser (83 % av totalen), följt av privatflyg och bruksflyg.

Flygplatsens gällande miljötillstånd meddelades av Miljödomstolen 2002 (mål M 23-01) och fastställdes 2003 (mål M 4491-02). Tillståndet medger högst 2 320 flygrörelser per år under ordinarie öppethållningstid, varav högst 1 600 med tunga flygplan, samt högst 1 500 rörelser per år med lätta flygplan utanför öppethållningstiden. Antalet rörelser 2025 ryms inom tillståndets samlade ram.



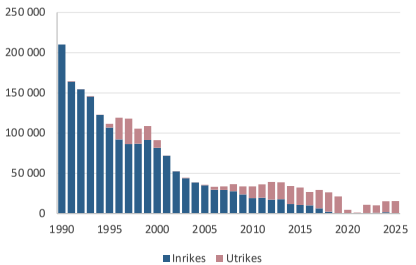


Flygplatsfakta	
Boende inom 10 mil	ca 207 415
Tillkomst och ägande	Invigd 1980, ägs av Mora kommun. Driften sköts av AB Dalaflyget, som ägs av Mora kommun (68 %) och Region Dalarna (32 %) *(AB Dalaflyget)*
Närmaste flygplatser	Borlänge ca 115 km, Sälen ca 120 km, Sveg ca 140 km *(med bil)*
Referenskod	4C
Banlängd och bredd	1 814 x 45 m
Utpekat som	Beredskapsflygplats, upphandlad trafik *(Trafikverket, avtal till oktober 2027)* och TEN-T flygplats

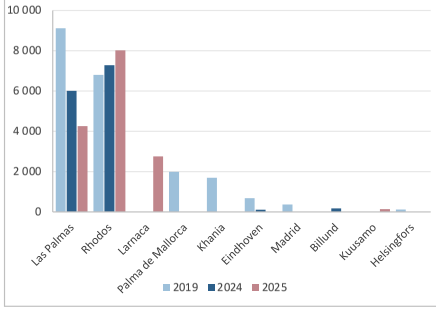
DALA AIRPORT Borlänge

Borlänge

Passagerarstatistik 1990-2025



De största direktlinjerna från Borlänge 2019, 2024 och 2025 (charter)



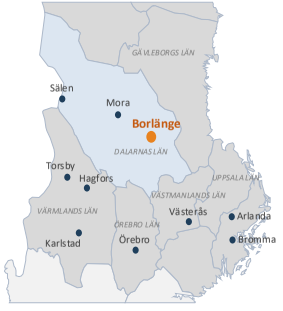
Det totala antalet passagerare 2025 uppgick till 15 707, vilket motsvarar en ökning med 2,5 % jämfört med 2024. Inrikestrafiken minskade från 1 663 till 530 passagerare medan utrikestrafiken ökade med 11 % till 15 177 passagerare. Jämfört med 2019 ligger det totala antalet passagerare 26,5 % lägre.

Reguljär linjefart upphörde 2018, då linjerna till Göteborg och Malmö lades ner. Huvudlinjen till Arlanda upphörde redan 2005. Trafiken utgörs i dag nästan uteslutande av utrikes charter till Medelhavet och Kanarieöarna. Störst 2025 var Rhodos med 8 018 passagerare, följt av Las Palmas med 4 262 och Larnaca med 2 752. Larnaca tillkom som ny destination 2025 medan resandet till Las Palmas har minskat sedan 2019. Ving har meddelat att Kreta blir ny destination sommaren 2026.

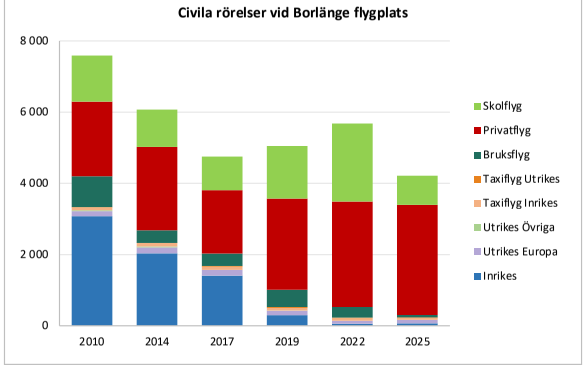
Det totala antalet civila rörelser vid flygplatsen uppgick 2025 till 4 216, en minskning jämfört med 5 680 år 2022. Privatflyg är den största kategorin med 3 094 rörelser (73 % av totalen), följt av skolflyg med 818 rörelser. Inrikes linjefart stod för endast 68 rörelser.

Flygplatsens gällande miljötillstånd meddelades av Koncessionsnämnden 1991 (nr 17/91) och har därefter kompletterats av regeringen och Koncessionsnämnden 1993 samt av Miljödomstolen 1999. Tillståndet medger från och med 1996 totalt 10 240 flygplansrörelser per år, varav 10 000 i reguljär trafik, samt 18 000 flygplansrörelser per år med lätta luftfartyg. Rörelserna 2025 ligger under tillståndets tak.

Närliggande flygplatser från Borlänge



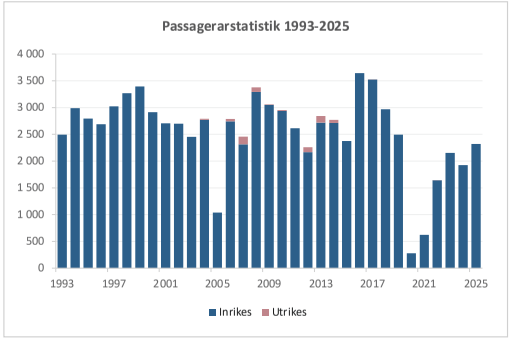
Civila rörelser vid Borlänge flygplats



Flygplatsfakta

Boende inom 10 mil	ca 447 515
Tillkomst och ägande	Flygplatsen anlades som militärbas under 1940-talet. Reguljär trafik sedan 1962. Flygplatsen ägs av Borlänge kommun (57 %) och Falu kommun (12,5 %) samt Region Dalarna (30,5 %). *(Dala Airport AB)*
Närmaste flygplatser	Mora ca 115 km, Västerås ca 115 km *(med bil)*
Referenskod	4C
Banlängd och bredd	2 313 x 45 m
Utpekat som	Beredskapsflygplats, riksintresse för kommunikationer *(preciserat av Trafikverket 2022)* och nukleär beredskap samt område av betydelse för totalförsvaret.

Torsby

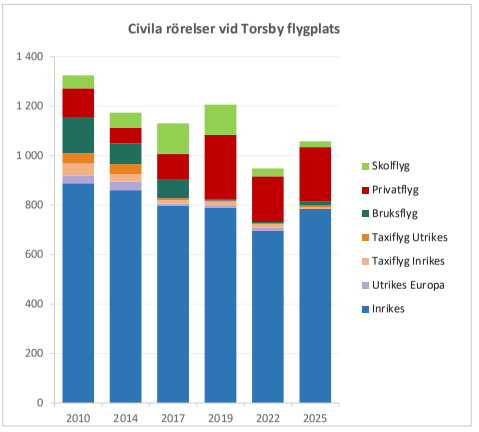


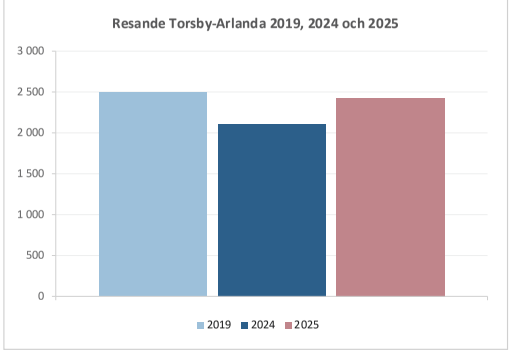
Det totala antalet passagerare 2025 uppgick till 2 319, vilket motsvarar en ökning med 20,5 % jämfört med 2024. Jämfört med 2019 ligger det totala antalet passagerare 7 % lägre. Trafiken vid flygplatsen domineras av inrikestrafik.

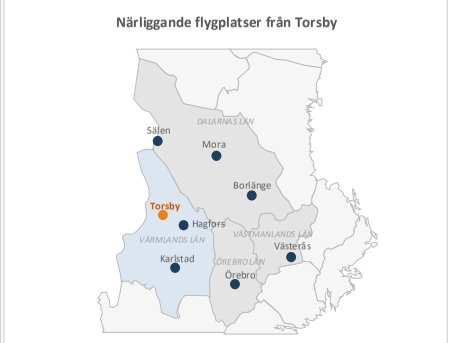
Jonair bedriver trafiken på den av Trafikverket upphandlade flyglinjen Torsby-Arlanda, som samslingas med Hagfors. Linjen flygs med en Beechcraft 200 med 12 säten. Minst 5 000 flygstolar och 840 enkelturer ska produceras per kalenderår. Resandet på linjen uppgick till 2 428 passagerare 2025, jämfört med 2 105 år 2024 och 2 494 år 2019. Linjen har det lägsta antalet resande av de linjer som har allmän trafikplikt.

Det totala antalet civila rörelser vid flygplatsen uppgick 2025 till 1 058, en ökning jämfört med 948 år 2022. Inrikes linjefart är den största kategorin med 784 rörelser (74 % av totalen), följd av privatflyg med 218 rörelser.

Flygplatsens gällande miljötillstånd meddelades av Miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt 2002 (mål M 293-01), med en fastslagen dom efter prövotid 2009 gällande villkor för utsläpp till vatten. Tillståndet medger högst 10 500 flygrörelser per år. Årets 1 058 rörelser ligger under taket.







Flygplatsfakta	
Boende inom 10 mil	ca 233 000
Tillkomst och ägande	Invigd 1964. Flygplatsen ägs och drivs som en egen förvaltning under kommunstyrelsen efter att Torsby Flygplats AB blev avvecklat 2020.
Närmaste flygplatser	Hagfors ca 55 km, Karlstad ca 90 km *(med bil)*
Referenskod	3C
Banlängd och bredd	1 590 x 30 m
Utpekat som	Upphandlad trafik *(Trafikverket, avtal till oktober 2027)*

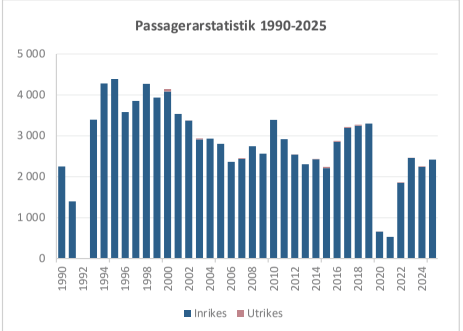
Hagfors

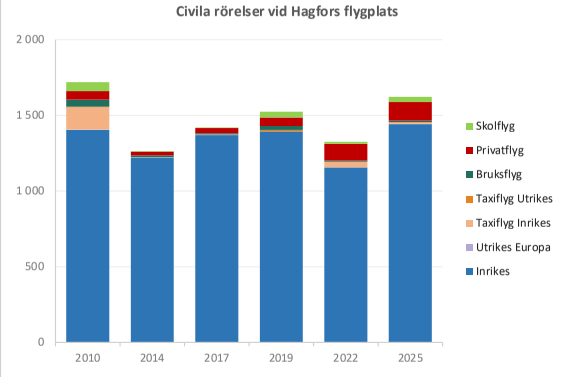
Det totala antalet passagerare 2025 uppgick till 2 417, en ökning med 7 % jämfört med 2024. Trafiken är nästan uteslutande inrikes linjefart mot Arlanda. Jämfört med 2019 ligger det totala antalet passagerare 27 % lägre.

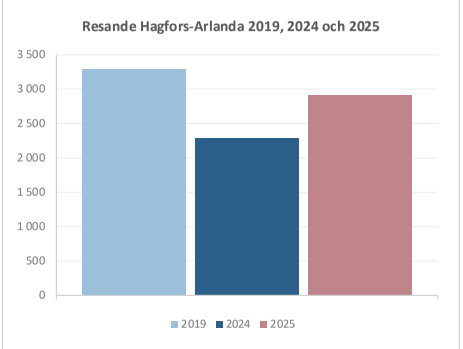
Jonair bedriver trafiken på den av Trafikverket upphandlade flyglinjen Hagfors-Arlanda. Linjen flygs med en Beechcraft 200 med 12 säten och samslingas med Torsby. Turerna startar i Torsby, mellanlandar i Hagfors och fortsätter direkt till Arlanda, med två dagliga dubbelturer helgfri måndag till fredag. Minst 5 000 flygstolar och 840 enkelturer ska produceras per kalenderår. Resandet på linjen uppgick till 2 907 passagerare 2025, jämfört med 2 282 år 2024 och 3 299 år 2019.

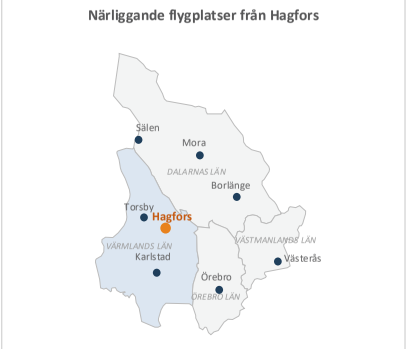
Det totala antalet civila rörelser vid flygplatsen uppgick 2025 till 1 622, en ökning jämfört med 1 326 år 2022. Inrikes linjefart är den största kategorin med 1 442 rörelser (89 % av totalen). Flygplatsen används även av taxiflyg, privatflyg och skolflyg.

Flygplatsens gällande miljötillstånd meddelades av Miljödomstolen 2009. Tillståndet medger högst 3 500 flygplansrörelser per år. Villkoren omfattar bland annat bullerbegränsande åtgärder för kringliggande bebyggelse, hantering av spillglykol samt begränsad användning av urea vid halkbekämpning. Rörelserna 2025 motsvarar knappt hälften av det tillåtna antalet.



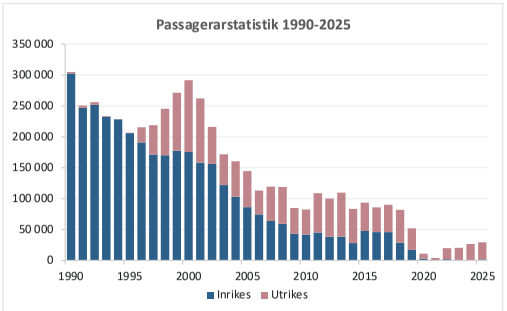


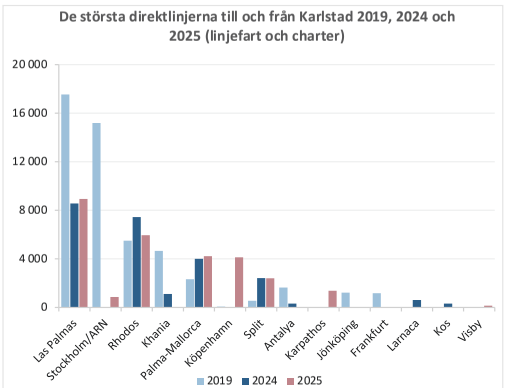




Flygplatsfakta	
Boende inom 10 mil	ca 272 610
Tillkomst och ägande	Invigd 1987, ägs och drivs av Hagfors kommun *(drift i egen regi)*
Närmaste flygplatser	Torsby ca 55 km, Karlstad ca 80 km, Oslo-Gardermoen ca 200 km *(med bil)*
Referenskod	3C
Banlängd och bredd	1 508 x 30 m
Utpekat som	Upphandlad trafik *(Trafikverket, avtal till oktober 2027) och* TEN-T flygplats

KSDarprt. Karlstad Airport — Karlstad





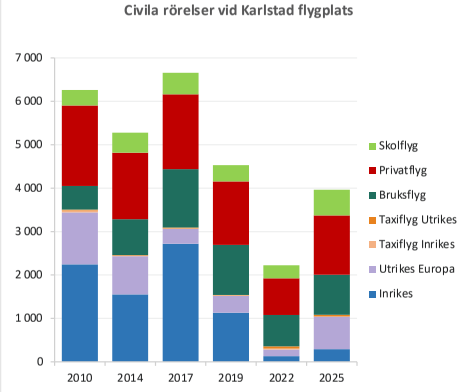
Det totala antalet passagerare 2025 uppgick till 29 170, vilket motsvarar en ökning med 10 % jämfört med 2024. Inrikestrafiken ökade från 662 till 1 810 passagerare i och med den nya Arlandalinjen, medan utrikestrafiken ökade med 5,5 % till 27 360 passagerare. Jämfört med 2019 ligger det totala antalet passagerare 44 % lägre.

Sola Air, ett virtuellt flygbolag, bedriver linjefart från Karlstad med två dagliga avgångar till Köpenhamn på vardagar samt sedan den 1 september 2025 en daglig avgång till Arlanda på vardagar och söndagar. Resandet på Köpenhamnslinjen uppgick till 4 129 passagerare 2025 och på Arlandalinjen till 858 passagerare. Före pandemin fanns linjefart till Arlanda, Las Palmas och Frankfurt. Arlandalinjen hade 15 193 passagerare 2019.

Utrikestrafiken utgörs i övrigt nästan uteslutande av charter till Medelhavet och Kanarieöarna. De största destinationerna 2025 var Las Palmas med 8 945 passagerare, Rhodos med 5 949 och Palma-Mallorca med 4 217. Karpathos tillkom som ny destination 2025. Jämfört med 2019 har Khania och Antalya utgått.

Det totala antalet civila rörelser vid flygplatsen uppgick 2025 till 3 966, en ökning jämfört med 2 222 år 2022 men lägre än 4 532 år 2019. Privatflyg är den största kategorin med 1 366 rörelser (34 % av totalen), följt av bruksflyg med 920 rörelser. Svensk Luftambulans har bas och huvudkontor vid flygplatsen.

Flygplatsens gällande miljötillstånd meddelades av Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt 2019 (mål M 2251-18), med villkor reviderade av Mark- och miljööverdomstolen 2021 (mål M 13953-19). Tillståndet medger högst 25 000 flygplansrörelser per år, varav 13 000 i tung trafik.

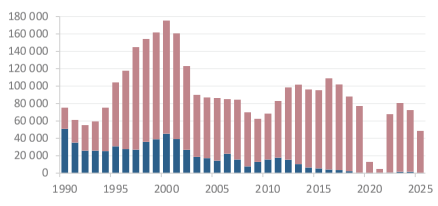


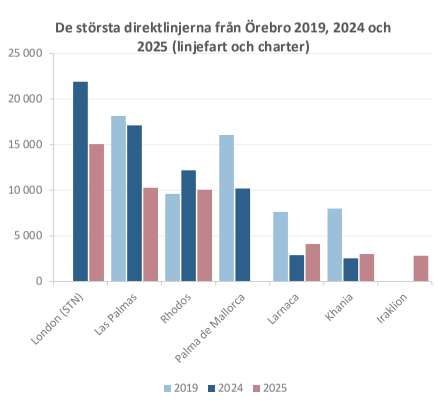


Flygplatsfakta	
Boende inom 10 mil	ca 350 620
Tillkomst och ägande	Invigd 1997, statlig fram till 2010, därefter Karlstads kommun. Region Värmland delägare sedan 2021 (kommunen 95 % via Karlstads Stadshus AB, regionen 5 %) *(Karlstad Airport AB)*
Närmaste flygplatser	Hagfors ca 80 km, Örebro ca 110 km, Oslo-Gardermoen ca 200 km *(med bil)*
Referenskod	4E
Banlängd och bredd	2 516 x 45 m
Utpekat som	Beredskapsflygplats, riksintresse för kommunikationer *(preciserat av Trafikverket 2024)*

Örebro

Örebro Airport





Det totala antalet passagerare 2025 uppgick till 48 648, vilket motsvarar en minskning med 32,9 % jämfört med 2024. Utrikestrafiken minskade med 31,6 % till 48 416 passagerare medan inrikestrafiken var marginell med 232 passagerare. Jämfört med 2019 ligger det totala antalet passagerare 37,0 % lägre.

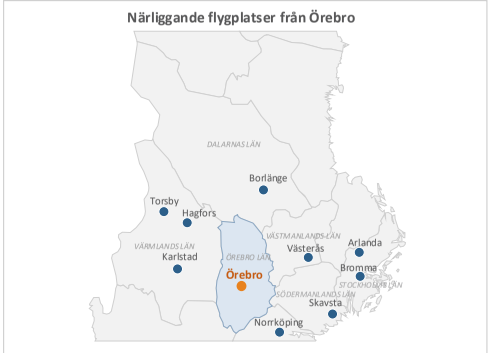
Ryanair trafikerade linjen Örebro-London (STN) som sommarlinje med två avgångar per vecka fram till den 28 september 2025. Resandet på linjen uppgick till 15 055 passagerare 2025, jämfört med 21 895 år 2024. Chartertrafiken domineras av resor till Medelhavet och Kanarieöarna. De största destinationerna 2025 var Las Palmas, Rhodos och Larnaca. Iraklion och Ioannina tillkom under året medan Palma de Mallorca och Antalya utgick.

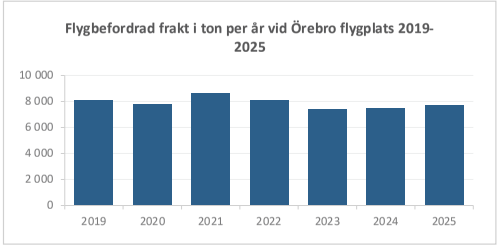
Örebro är en landets fjärde största (efter Arlanda, Landvetter och Malmö) fraktflygplatser och expressbolagen DHL och FedEx har verksamhet på flygplatsen. Den flygbefordrade frakten uppgick 2025 till 7 747 ton, en ökning med 3,2 % jämfört med 2024. Jämfört med 2019 ligger fraktvolymen 4,7 % lägre.

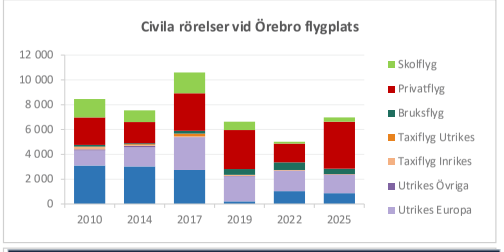
Under 2026 sålde Karlskoga kommun sin ägarandel på 5,05 % i flygplatsbolaget.

Det totala antalet civila rörelser vid flygplatsen uppgick 2025 till 6 976, en ökning jämfört med 5 014 år 2022. Privatflyg är den största kategorin med 3 790 rörelser (54 % av totalen).

Flygplatsens gällande miljötillstånd meddelades av Mark- och miljödomstolen 2015 (mål M 5021-13). Tillståndet medger högst 30 000 flygplansrörelser per år, vilket innebär att 2025 års rörelser motsvarar 23 procent av tillståndets maximala antal flygrörelser. Prövotiden avseende dagvattenhanteringen avslutades genom deldom 2021, som omfattar den fortsatta regleringen av dagvattenhanteringen.



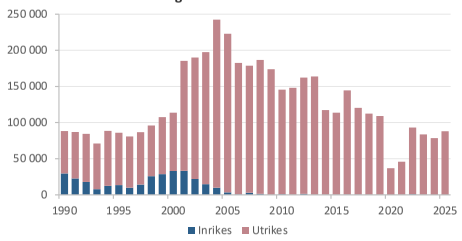


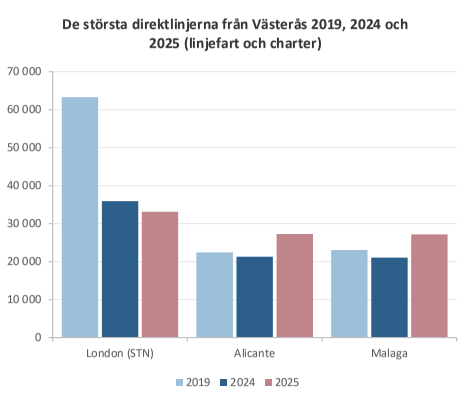


Flygplatsfakta	
Boende inom 10 mil	ca 947 170
Tillkomst och ägande	Invigd 1978, ägs av Region Örebro län, Örebro kommun och Kumla kommun *(Örebro Läns Flygplats AB)*
Närmaste flygplatser	Karlstad ca 110 km, Västerås ca 110 km *(med bil)*
Referenskod	4E
Banlängd och bredd	3 270 x 45 m
Utpekat som	Beredskapsflygplats, riksintresse för kommunikationer, TEN-T flygplats *(övergripande nätet)*

STOCKHOLM VÄSTERÅS FLYGPLATS

Västerås





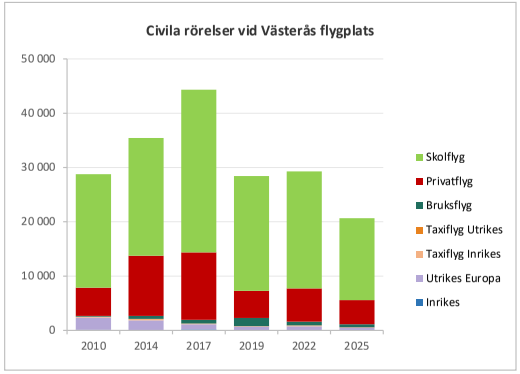
Det totala antalet passagerare 2025 uppgick till 87 925, en ökning med 12 % jämfört med 2024. Trafiken är nästan uteslutande utrikes: utrikestrafiken ökade från 78 651 till 87 918 passagerare. Jämfört med 2019 ligger det totala antalet passagerare 19,5 % lägre. Ryanair trafikerar direktlinjerna till London (STN), Alicante och Malaga. London (STN) är största linjen med 33 113 passagerare 2025, en minskning med 8 % jämfört med 2024 och med 48 % jämfört med 2019. Alicante ökade med 28 % till 27 290 passagerare och Malaga med 29 % till 27 179 passagerare.

Inför vintersäsongen 2025 utökade Ryanair trafiken från Västerås med Alicante och Malaga, som tidigare endast trafikerades under sommarhalvåret. Utökningen ingick i bolagets satsning på den svenska marknaden efter att flygskatten avskaffats. Chartertrafiken är marginell med 165 passagerare 2025. Inrikestrafiken upphörde i praktiken i mitten av 2000-talet.

Det totala antalet civila rörelser vid flygplatsen uppgick 2025 till 20 682, en minskning jämfört med 29 292 år 2022. Skolflyg är den klart största kategorin med 15 114 rörelser (73 % av totalen). Fem flygskolor är baserade på flygplatsen.

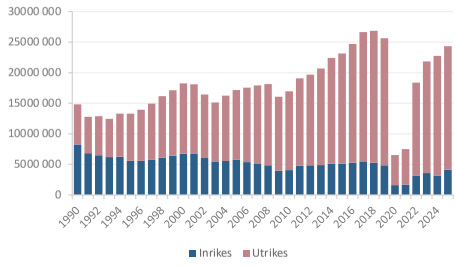
Flygplatsens gällande miljötillstånd meddelades av Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt 2019 (mål M 3969-17). Tillståndet medger högst 70 500 flygplansrörelser per år, varav högst 45 500 i trafikvarv. Antalet rörelser ligger under tillståndets tak.

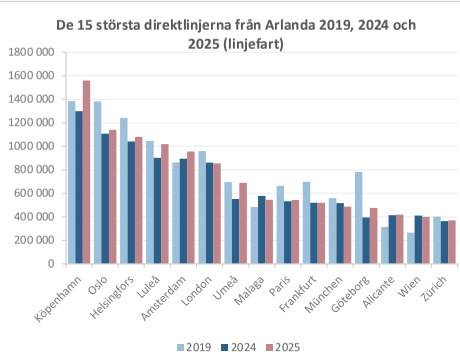


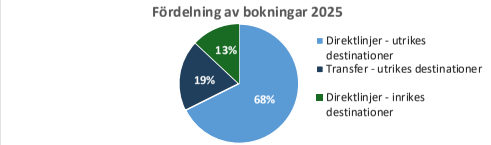


Flygplatsfakta	
Boende inom 10 mil	ca 2,7 milj.
Tillkomst och ägande	Västerås flygplats (Hässlö) etablerades som militär flygverksamhet år 1939, började användas för civilt flyg 1968 och fick sin permanenta civila flygstation invigd 1969. Flygflottiljen F1 fram till 1983. Flygplatsens ägs av Västerås stad och Region Västmanland med 50 % vardera, *(Nya Västerås Flygplats AB).*
Närmaste flygplatser	Arlanda ca 95 km, Bromma ca 95 km *(med bil)*
Referenskod	4C
Banlängd och bredd	2 581 x 45 m
Utpekat som	Beredskapsflygplats *(Trafikverket, avtal 2026)* och riksintresse för kommunikationer *(preciserat av Trafikverket 2023)*

Swedavia Airports — Stockholm Arlanda







Det totala antalet passagerare 2025 uppgick till 24 318 991, en ökning med 7 % jämfört med 2024. Inrikestrafiken ökade med 29 % och utrikestrafiken med 3 %. Jämfört med 2019 ligger det totala resandet 5 % lägre. Utrikestrafiken är i stort sett tillbaka, 3 % under 2019 års nivå, medan inrikestrafiken ligger 15 % under.

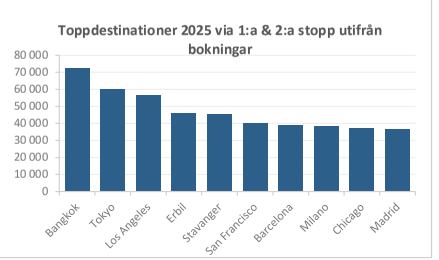
Köpenhamn var största linjen, följt av Oslo och Helsingfors. Största inrikeslinjen var Luleå. Inrikeslinjerna har återhämtat sig olika snabbt: Luleå och Umeå ligger 2025 nära 2019 års nivåer och Visby ligger 64 % över, medan Göteborg och Malmö ligger klart under, 39 respektive 37 % lägre än 2019. Bland utrikeslinjerna i linjefart är Köpenhamn 13 % över 2019 års nivå, medan Oslo, Helsingfors, Paris, Frankfurt och München fortfarande ligger under. Malaga och Alicante ligger 13 respektive 33 % över 2019. Charterresandet är i stort sett tillbaka: Las Palmas är största charterlinjen trots en minskning med 29 % sedan 2019, Khania, Larnaca och Iraklion ligger över, medan Antalya har tappat två tredjedelar.

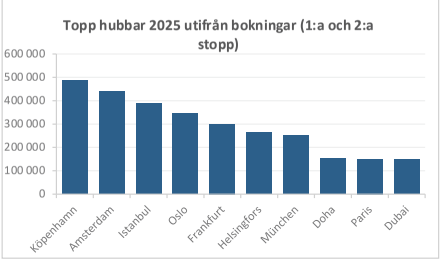
Bokningarna 2025 delas in efter slutdestination och efter om resan sker direkt eller via en hubb. Av bokningarna gick 68 % direkt till en utrikes slutdestination och 13 % direkt till en inrikes destination. Resterande 19 % nådde en utrikes slutdestination via en hubb.

Motsvarande andel för inrikes destinationer är försumbar, eftersom inrikeslinjerna flygs direkt. Köpenhamn var största hubb med 12 % av transferresenärerna, följt av Amsterdam med 11 %, Istanbul med 9 % och Oslo med 8 %. Därefter kommer Frankfurt, Helsingfors och München. Utanför Europa var Doha och Dubai mest använda, och vid två stopp skedde den andra mellanlandningen oftast i Atlanta eller Dallas. Bangkok var största destination via mellanlandning, följt av Tokyo och Los Angeles. Flera destinationer nås bara genom byte, bland dem Los Angeles, Erbil, Stavanger, San Francisco och Chicago.

Det totala antalet civila rörelser vid flygplatsen uppgick 2025 till 201 238, en ökning jämfört med 2022 men fortfarande 13,5 % under 2019 års nivå och 19 % under toppåret 2017. Nedgången ligger främst i de inrikes rörelserna, 13 % färre än 2019, och i utrikes Europa, 15 % färre. Flygfrakten har legat stabilt sedan 2020, och 2025 års 97 336 ton är den högsta noteringen i serien, 20 % över 2020 och 5 % över 2024.

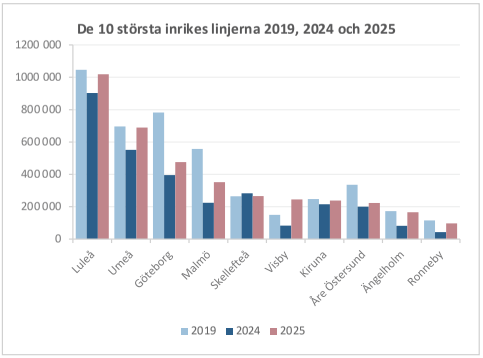
Flygplatsens gällande miljötillstånd har vuxit fram i flera steg. Grunden är en deldom från Mark- och miljödomstolen (MMD) vid Nacka tingsrätt 2013 (mål M 2284-11), som efter överklagande fastställdes av MMD 2014. 2021 kom ett ändringstillstånd (mål M 6547-20) som tillåter kurvade inflygningar och ändrar två bananvändningsmönster. Tillståndet medger högst 350 000 flygrörelser per år och därutöver 4 000 helikopterrörelser för icke kommersiell trafik. Till tillståndet hör 39 villkor som reglerar flygvägar, inflygningshöjder, nattrestriktioner, buller och kontrollprogram. Domstolen har dessutom lämnat sju frågor till tillsynsmyndigheten att besluta om vid behov, bland annat buller från helikoptertrafik samt hantering av glykol, spillvatten och dagvatten. Med 201 704 rörelser under 2025 utnyttjades knappt 58 % av taket.

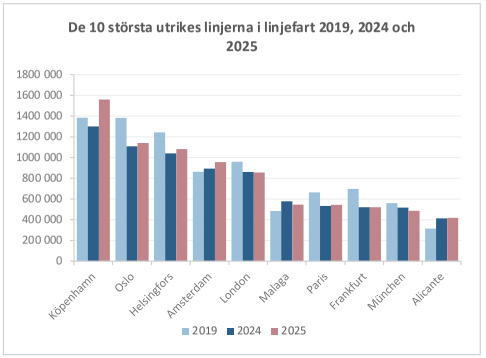


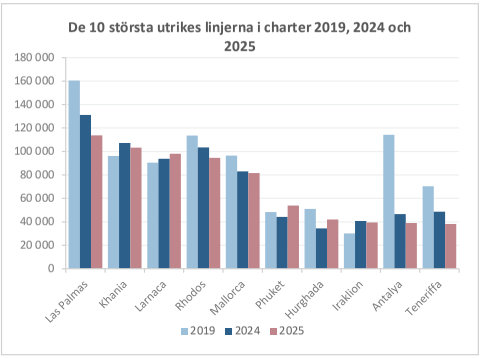


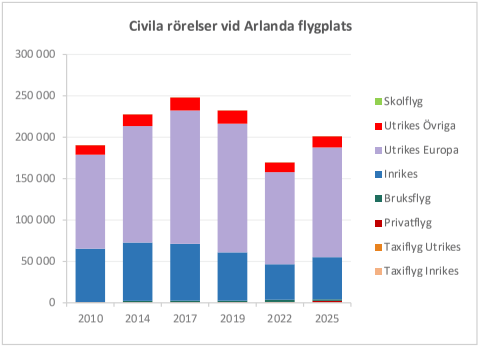
Flygplatsfakta	
Boende inom 10 mil	ca 3,1 milj.
Tillkomst och ägande	Bana 1 invigdes 1959. Officiellt invigdes Arlanda 1962, statligt ägd av Swedavia *(tidigare Luftfartsverket)*
Närmaste flygplatser	Bromma ca 40 km, Västerås ca 95 km *(med bil)*
Referenskod	4E
Banlängd och bredd	3 banor: 3 301 x 45, 2 500 x 45 resp. 2 500 x 45 m
Utpekat som	Nationellt basutbud, beredskapsflygplats, riksintresse för kommunikationer *(preciserat av Trafikverket 2021)*, karantänflygplats, TEN-T stomnätsflygplats

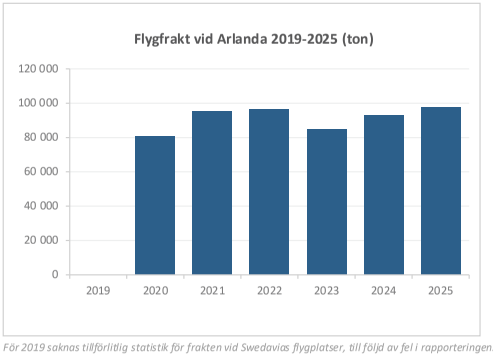
Swedavia Airports Stockholm Arlanda







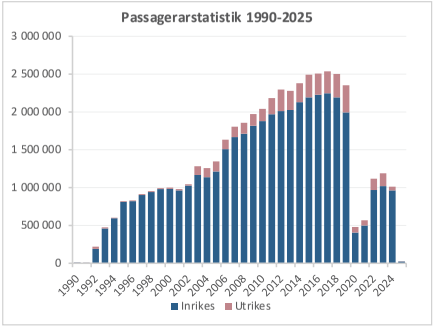


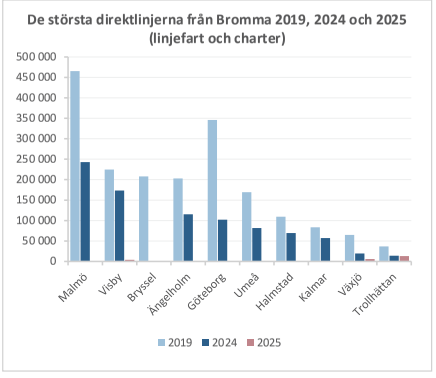


För 2019 saknas tillförlitlig statistik för frakten vid Swedavias flygplatser, till följd av fel i rapporteringen.



Swedavia Airports — Bromma



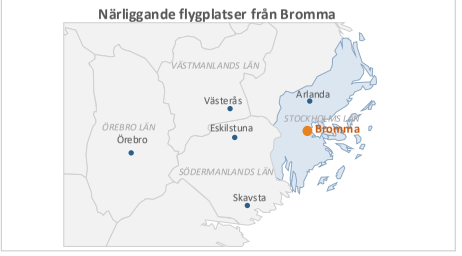


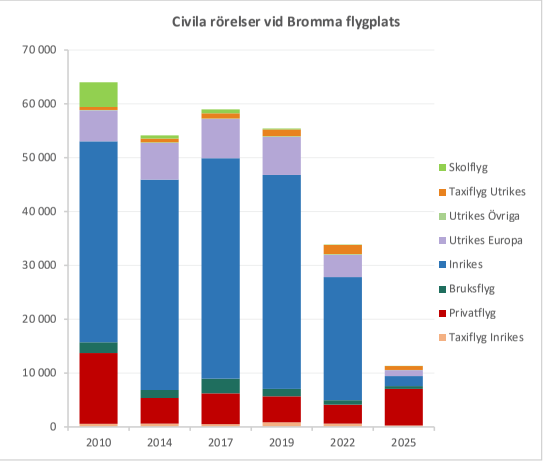
Bromma flygplats genomgick den största förändringen bland svenska flygplatser under 2025. Det totala antalet passagerare 2025 uppgick till 24 965, en minskning med 98 % jämfört med 2024 (1 012 459) och med 99 % jämfört med 2019. BRA avvecklade inför 2025 sin kommersiella inrikestrafik vid flygplatsen och övergick till att flyga som renodlad ACMI-leverantör åt SAS, dvs. att BRA hyr ut flygplan med besättning, underhåll och försäkring till SAS i stället för att sälja biljetter i eget namn.

Omläggningen innebar att flera tidigare Brommalinjer togs över av SAS, med Arlanda som nytt inrikes nav, medan linjerna till Växjö och Kristianstad inte togs över. Även utrikeslinjerna till Helsingfors och Århus upphörde. Under 2025 fanns linjetrafik till Trollhättan (12 889 passagerare), Växjö (5 965) och Visby (4 050), som kom igång i slutet av oktober 2025. Under våren 2026 startade Skåne Aviation trafik från Malmö till Bromma.

Förändringen syns tydligt i rörelsestatistiken. Det totala antalet civila rörelser uppgick 2025 till 11 306, jämfört med 33 868 år 2022 och 55 438 år 2019, en minskning med 80 % sedan 2019. Inrikes linjefart, som 2019 stod för 39 706 rörelser, föll till 1 876 rörelser 2025, och utrikestrafiken i linjefart och charter minskade från 7 228 rörelser till 1 144. Samtidigt ökade privatflyget till 6 802 rörelser, från 3 538 år 2022, och stod därmed för 60 % av flygplatsens samtliga rörelser. Skolflyget har i praktiken upphört. Kvar finns även taxiflyg (968 rörelser) och bruksflyg (510), och flygplatsen är bas för ambulansflyg (Grafair).

Flygplatsens gällande miljötillstånd meddelades av Miljödomstolen 2009 (mål M 1414-07) och ändrades delvis av Miljööverdomstolen 2010 (mål M 1441-09). Tillståndet medger högst 100 000 flygrörelser per år. Flygtrafik får inte förekomma mellan klockan 22 och 07, och på lördagar och söndagar inte före klockan 08.00. Begränsningen gäller inte ambulansflyg och statens flygplan. De 11 306 rörelserna 2025 ligger långt under tillståndets ram. I flygplatsens markupplåtelseavtal begränsas produktionsvolymen ytterligare till 80 000 rörelser per år och öppettiderna till måndag-fredag 07.00-22.00, lördag 09.00-17.00 och söndag 12.00-22.00. I avtalet finns också särskilda bullerrestriktioner för luftfartyg i linjefart.

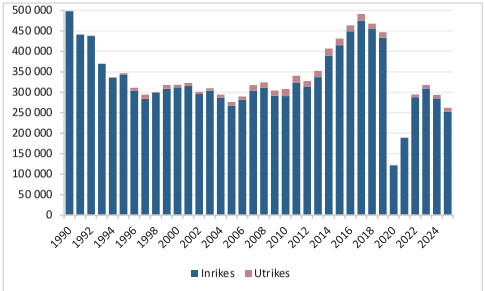




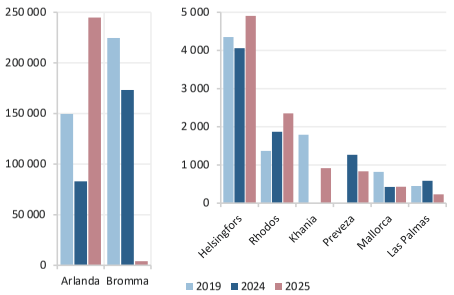
Flygplatsfakta	
Boende inom 10 mil	ca 3,1 milj.
Tillkomst och ägande	Invigd 1936, statligt ägd via Swedavia *(tidigare Luftfartsverket)*. Mark arrenderad av Stockholms stad till 2038.
Närmaste flygplatser	Arlanda ca 40 km, Västerås ca 95 km *(med bil)*
Referenskod	3C
Banlängd och bredd	1 668 x 45 m
Utpekat som	Nationellt basutbud, riksintresse för kommunikationer *(preciserat av Trafikverket 2023)*

Swedavia Airports — Visby

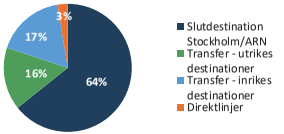
Passagerarstatistik 1990-2025



De största direktlinjerna från Visby 2019, 2024 och 2025 (linjefart och charter)



Fördelning av bokningar 2025



Det totala antalet passagerare 2025 uppgick till 262 040, en minskning med 11 % jämfört med 2024. Minskningen drivs av inrikestrafiken (-12 %), medan utrikestrafiken ökade med 14 %. Vid årsskiftet 2024/2025 flyttade BRA trafiken från Bromma till Arlanda som underleverantör till SAS. Arlandatrafiken, som under 2025 bedrevs av SAS och Norwegian, uppgick till 244 878, nästan en tredubbling jämfört med 2024, medan Brommatrafiken i stort sett upphörde (4 050). Den 26 oktober 2025 startade Brommaflyg en ny linje till Bromma. Bland utrikeslinjerna ökade Helsingfors med 21 % jämfört med 2024. Jämfört med 2019 ligger det totala antalet passagerare 41 % lägre och Stockholmstrafiken 33 % lägre.

Bokningarna 2025 bestod till 64 % av resor med Stockholm/Arlanda som slutdestination. Transfer via Arlanda stod för 33 % av bokningarna, fördelat på inrikes destinationer (17 %) och utrikes destinationer (16 %). Resterande 3 % avsåg direktlinjer som inte går via Arlanda, främst Helsingfors. Göteborg var största transferdestinationen (15 909), följt av Malmö och Köpenhamn.

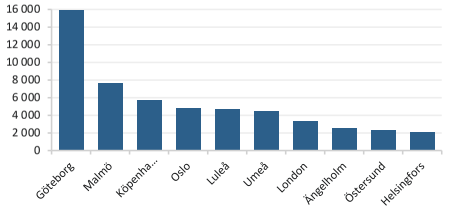
Det totala antalet civila rörelser uppgick 2025 till 10 984, en ökning jämfört med 9 440 år 2022 men klart under 2019 års nivå (16 168). Inrikes linjefart är största kategorin (5 382 rörelser), och ökningen sedan 2022 drivs främst av privatflyg.

Flygplatsens gällande miljötillstånd beslutades av miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Stockholm 2015 (5511-22691-2013) med ändrade bullervillkor genom regeringsbeslut 2017 (M2015/02781) och nya villkor 2019 (551-37729-2018), 2022 (551-59791-2021) och 2023 (551-2516-2023). Tillståndet gäller höst 35 750 flygrörelser per år, varav 30 000 civila och 5 750 militära. De 11 629 civila rörelserna ligger inom tillståndets ram.

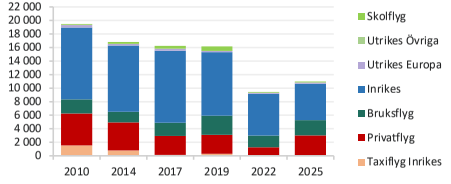
Närliggande flygplatser från Visby



Toppdestinationer 2025 via ARN (1:a & 2:a stopp) utifrån bokningar (avresande och ankommande)



Civila rörelser vid Visby flygplats

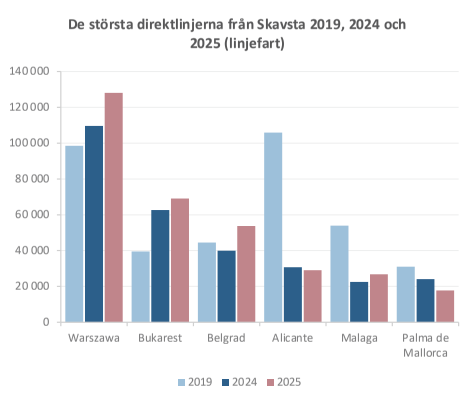


Flygplatsfakta

Boende inom 10 mil	ca 61 000
Tillkomst och ägande	Invigd 1942, statligt ägd, sedan 2010 genom Swedavia *(tidigare Luftfartsverket)*
Närmaste flygplatser	Norrköping och Skavsta på fastlandet *(färja via Nynäshamn eller Oskarshamn)*
Referenskod	4C
Banlängd och bredd	2 000 x 45 m
Utpekat som	Nationellt basutbud, beredskapsflygplats, riksintresse för kommunikationer *(preciserat av Trafikverket 2016)*, Försvarsmaktens riksintresse, TEN-T flygplats

Nyköping





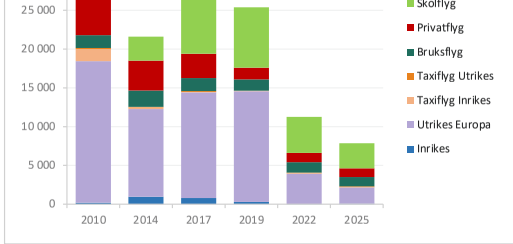
Det totala antalet passagerare 2025 uppgick till 341 332, en minskning med 6 % jämfört med 2024. Trafiken är nästan uteslutande utrikes: utrikestrafiken minskade från 364 333 till 341 270 passagerare. Jämfört med 2019 ligger det totala antalet passagerare 85 % lägre. Wizz Air trafikerar linjerna till Warszawa, Bukarest och Belgrad. Norwegian trafikerar Alicante, Malaga och Palma de Mallorca. Warszawa är största linjen med 128 129 passagerare 2025, en ökning med 16,9 % jämfört med 2024 och med 30 % jämfört med 2019. Bukarest ökade med 10 % till 69 121 passagerare och Belgrad med 35 % till 53 776 passagerare, medan Alicante minskade med 5 % och Palma de Mallorca med 26 %.

I juni 2025 invigde SkyUp Airlines en direktlinje till Chisinau, den första direktlinjen mellan Sverige och Moldavien, och i augusti 2025 öppnade Wizz Air en direktlinje till Cluj-Napoca i Rumänien. Linjerna till Tirana, Skopje, Sofia och Krakow trafikerades inte under 2025.

Det totala antalet civila rörelser vid flygplatsen uppgick 2025 till 7 856, en minskning jämfört med 11 248 år 2022 och 25 390 år 2019. Skolflyg är den största kategorin med 3 224 rörelser (41 % av totalen), följt av utrikes linjefart med 2 100 rörelser och bruksflyg med 1 200 rörelser.

Flygplatsens gällande miljötillstånd meddelades av miljödomstolen vid Stockholms tingsrätt 2007 (mål M 34405-05), med senare villkorsändringar av mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt, senast 2018 (mål M 1720-07). Tillståndet medger högst 75 000 flygrörelser per år. Antalet rörelser 2025 ligger klart under tillståndets tak.

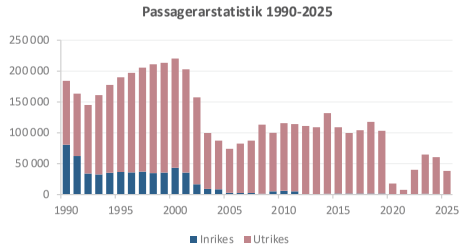




Flygplatsfakta	
Boende inom 10 mil	ca 2,2 milj.
Tillkomst och ägande	Flygflottiljen F11 fram till 1980, civil flygplats sedan 1984, ägs av 91 procent av Arlandastad Group och 9 procent av Nyköpings kommun *(Stockholm Skavsta Flygplats AB)*
Närmaste flygplatser	Norrköping ca 70 km, Bromma ca 100 km *(med bil)*
Referenskod	4E
Banlängd och bredd	2 878 x 45 m resp 2 043 x 40 m *(två banor)*
Utpekat som	Beredskapsflygplats, riksintresse för kommunikationer *(preciserat av Trafikverket 2023)* och TEN-T flygplats *(övergripande nätet)*

Norrköping

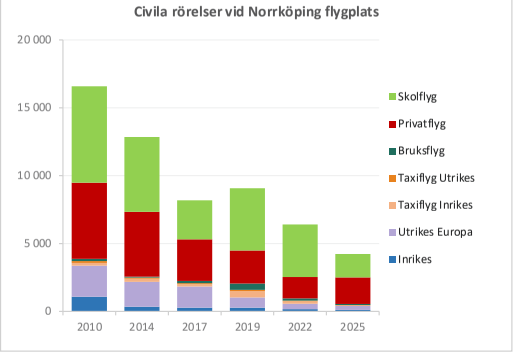
NORRKÖPING AIRPORT

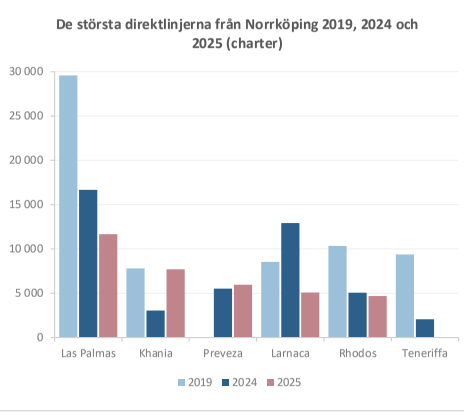


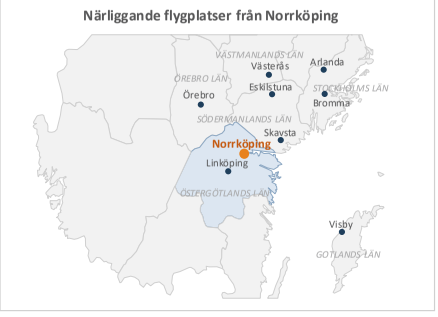
Det totala antalet passagerare 2025 uppgick till 38 233, en minskning med 37 % jämfört med 2024. Jämfört med 2019 ligger det totala antalet passagerare 63 % lägre. Trafiken består nästan uteslutande av utrikes charter med Apollo, TUI och Ving, och flygplatsen beskriver sig som en av de största regionala charterflygplats. Under sommarsäsongen flygs charter till Cypern, Kreta, Rhodos, Karpathos och det grekiska fastlandet via Preveza, vintertid till Gran Canaria och Lanzarote. Las Palmas är största destinationen med 11 666 passagerare 2025. Khania ökade från 3 057 till 7 695 passagerare och Preveza uppgick till 5 957 passagerare. Larnaca minskade från 12 917 till 5 086 passagerare.

Det totala antalet civila rörelser vid flygplatsen uppgick 2025 till 4 232, en minskning jämfört med 6 408 år 2022. Privatflyg är den största kategorin med 1 956 rörelser (46 % av totalen), följt av skolflyg med 1 724 rörelser. Vid flygplatsen finns bland annat ambulansflyg, skolflyg och flygplansunderhåll, och den är bas för mätflyget BAM.

Flygplatsens gällande miljötillstånd meddelades av Koncessionsnämnden för miljöskydd 1988 (beslut nr 62/88), med ändring av villkor 4 genom regeringsbeslut 1991. Tillståndet medger 20 540 rörelser per år i linjefart. Antalet rörelser ligger under tillståndets tak.



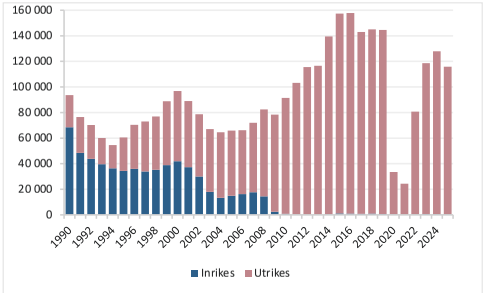




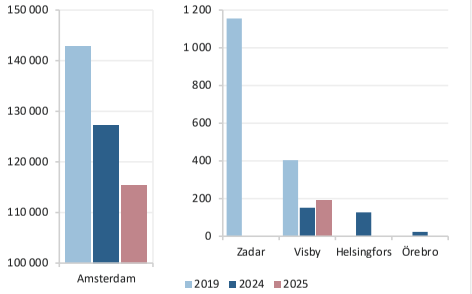
Flygplatsfakta	
Boende inom 10 mil	ca 736 530
Tillkomst och ägande	Invigd 1934, Sveriges äldsta trafikflygplats. Tidigare Luftfartsverket, ägs sedan 2006 av Norrköpings kommun *(Norrköping Airport AB)*
Närmaste flygplatser	Linköping ca 45 km, Skavsta ca 70 km (med bil)
Referenskod	4E
Banlängd och bredd	2 204 x 45 m

Linköping

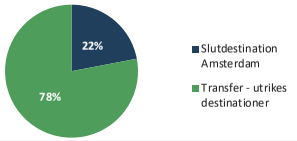
Passagerarstatistik 1990-2025



De största direktlinjerna från Linköping 2019, 2024 och 2025 (linjefart och charter)



Fördelning av bokningar 2025



Det totala antalet passagerare 2025 uppgick till 115 891, vilket motsvarar en minskning med 9 % jämfört med 2024. Minskningen drivs av utrikestrafiken (-9 %), som står för i stort sett hela resandet vid flygplatsen. Under året bedrev KLM flygtrafik till Amsterdam. Amsterdamtrafiken uppgick till 115 405 under 2025, vilket innebär en minskning med 9 % jämfört med 2024. Jämfört med 2019 ligger det totala antalet passagerare 20 % lägre och Amsterdamlinjen 19 % lägre.

Bokningarna 2025 bestod till 22 % av direkttrafik (slutdestination Amsterdam). Resterande 78 % var transfer via Amsterdam, nästan uteslutande till utrikes destinationer. Paris var största transferdestinationen (4 436), följt av London (3 665) och Zürich (2 947).

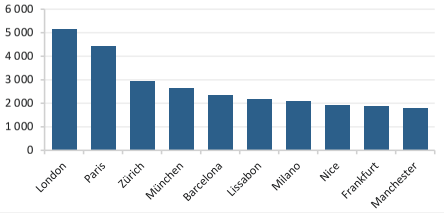
Det totala antalet civila rörelser vid flygplatsen uppgick 2025 till 7 348, en ökning jämfört med 2022 (5 636) men en klart lägre nivå än 2010 (16 472). Privatflyg var största kategorin med 4 488 rörelser, följt av utrikes trafik inom Europa (1 430) och skolflyg (1 044).

Flygplatsens gällande miljötillstånd meddelades av Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt 2018 (mål M 5048-16) och omfattar hela Saabs verksamhet vid fältet. Tillståndet medger högst 30 500 flygplansrörelser per år, varav högst 7 000 rörelser med linjefart inklusive charter och frakt. De 7 348 rörelserna 2025 ligger inom tillståndets ram.

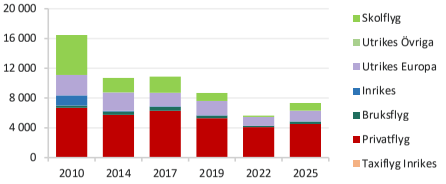
Närliggande flygplatser från Linköping



Toppdestinationer 2025 via Amsterdam (1:a & 2:a stopp) utifrån bokningar



Civila rörelser vid Linköping flygplats



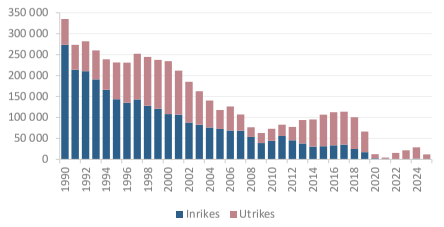
Flygplatsfakta

Boende inom 10 mil	ca 736 175
Tillkomst och ägande	Flygplatsen etablerades i början av 1930-talet i direkt anslutning till etableringen av flygplanstillverkaren Svenska Aeroplan Aktiebolaget (Saab), som flyttade sin verksamhet till Linköping år 1937. Civil trafik sedan 1979. Flygplatsens ägs av SAAB och drivs genom dotterbolaget SAAB Airport AB. Den kommersiella trafiken hanteras av Linköping City Airport som ägs av Linköpings kommun. *(Linköping City Airport AB)*
Närmaste flygplatser	Norrköping ca 45 km, Stockholm Skavsta ca 105 km *(med bil)*
Referenskod	4C
Banlängd och bredd	2 135 x 45 m
Utpekat som	Beredskapsflygplats och riksintresse för kommunikationer *(preciserat av Trafikverket 2026)*

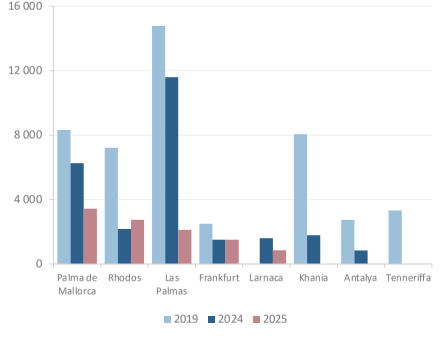
Jönköping

JÖNKÖPING AIRPORT

Passagerarstatistik 1990-2025



De största direktlinjerna från Jönköping 2019, 2024 och 2025 (linjefart och charter)



Det totala antalet passagerare 2025 uppgick till 11 990, en ökning från 3 405 år 2024, då trafiken var tillfälligt låg. Utrikestrafiken stod för 11 239 passagerare medan inrikestrafiken var marginell med 751 passagerare. Jämfört med 2019 ligger det totala antalet passagerare 82 % lägre.

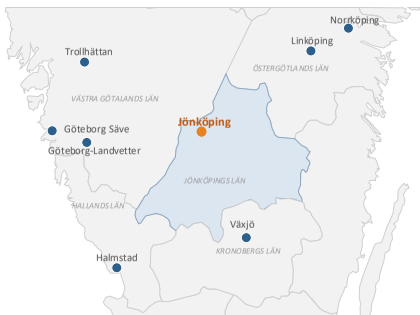
Chartertrafiken dominerar, med resor till Kanarieöarna, Medelhavsområdet och Cypern. De största destinationerna 2025 var Palma de Mallorca, Rhodos och Las Palmas. Från Frankfurt anländer varje sommar charter med tyska, schweiziska och österrikiska turister. Tidigare bedrevs linjefart till Frankfurt i samarbete med Karlstad, en linje som Jönköpings kommun och Region Jönköpings län stödde.

Flygplatsen fungerar som ett fraktnav med nattflyg som binder samman bland annat Bryssel, Karlsruhe och Oslo. Den flygbefordrade frakten uppgick 2025 till 1 719 ton, en minskning med 21,4 % jämfört med 2024. Jämfört med 2019 ligger fraktvolymen 44 % lägre.

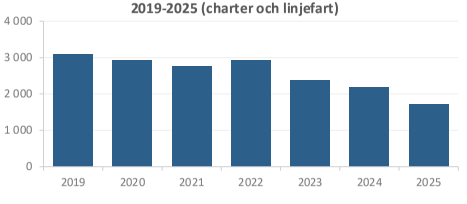
Antalet civila rörelser vid flygplatsen uppgick 2025 till 5 318, en minskning från 5 488 år 2022. Privatflyg är den största kategorin med 2 478 rörelser (47 % av de civila rörelserna).

Flygplatsens gällande miljötillstånd meddelades av mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt 2014 (mål M 3624-12), och villkoren fastställdes slutligt 2016. Tillståndet medger högst 36 600 flygrörelser per år, varav högst 7 402 rörelser nattetid, vilket innebär att 2025 års rörelser motsvarar 15 % av taket.

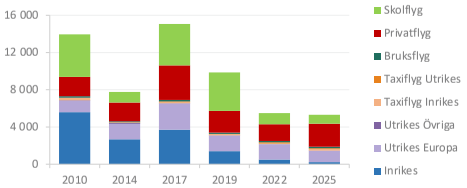
Närliggande flygplatser från Jönköping



Flygbefordrad frakt i ton per år vid Jönköping flygplats 2019-2025 (charter och linjefart)



Civila rörelser vid Jönköping flygplats

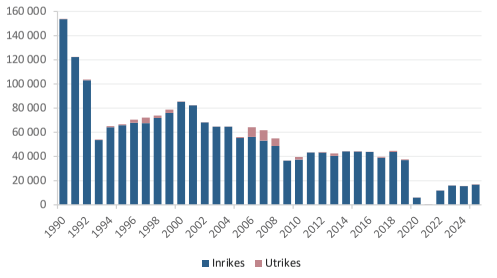


Flygplatsfakta	
Boende inom 10 mil	ca 819 510
Tillkomst och ägande	Invigd 1961, Tidigare Luftfartsverket fram till 2010, ägs av Jönköpings kommun och Region Jönköpings län *(Jönköping Airport AB)*
Närmaste flygplatser	Göteborg-Landvetter ca 125 km, Växjö ca 135 km *(med bil)*
Referenskod	4E
Banlängd och bredd	2 203 x 45 m
Utpekat som	Beredskapsflygplats, riksintresse för kommunikationer, TEN-T flygplats *(övergripande nätet)*, karantänflygplats, område av betydelse för totalförsvaret

Trollhättan

Göteborg Stallbacka Airport

Passagerarstatistik 1990-2025



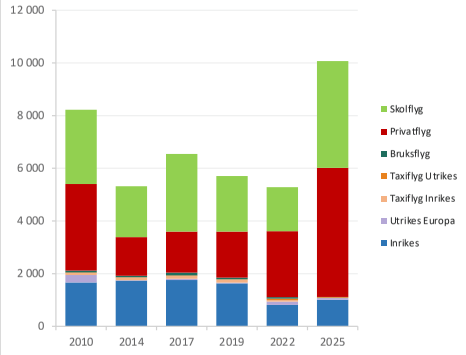
Under 2025 bytte flygplatsen namn till Göteborg Stallbacka Airport. Det totala antalet passagerare 2025 uppgick till 17 026, en ökning med 8,6 % jämfört med 2024. Inrikestrafiken stod för 16 767 passagerare, utrikestrafiken för 259. Jämfört med 2019 ligger det totala antalet passagerare 54,8 % lägre.

Linjetrafiken till Stockholm/Bromma drivs av Västflyg. Linjen hade 12 889 passagerare 2025, en minskning med 7,9 % mot 2024 och drygt 65 % lägre än 2019. Viss säsongstrafik till Visby och Sälen förekom under 2025.

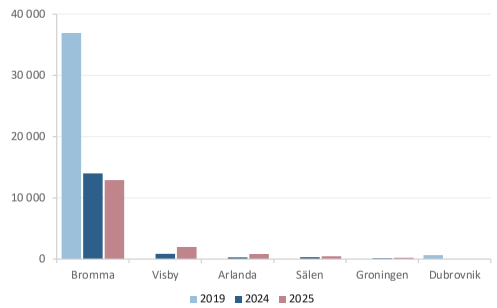
Det totala antalet civila rörelser vid flygplatsen uppgick 2025 till 10 074, mot 5 280 år 2022 och 5 706 år 2019. Uppgången kom nästan helt från privatflyg och skolflyg, som tillsammans stod för 8 956 rörelser. Den inrikes linjefarten svarade för 1 010 rörelser 2025, en minskning med 38 % jämfört med 1 630 år 2019. Efter bottennoteringen 812 rörelser 2022 har den återhämtat sig något, men ligger fortfarande tydligt under nivån före pandemin.

Flygplatsens gällande miljötillstånd meddelades av mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt 2013 (mål M 2572-12) och omfattar högst 20 500 flygrörelser per år. De 10 074 rörelserna 2025 ligger inom tillståndets ram.

Civila rörelser vid Trollhättan flygplats



De största direktlinjerna 2019, 2024 och 2025 (linjefart och charter)

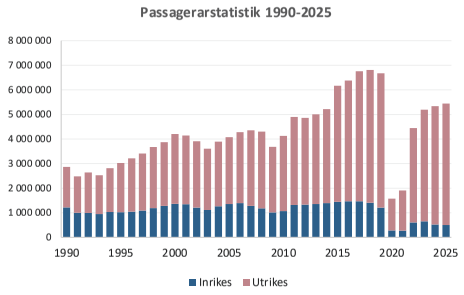


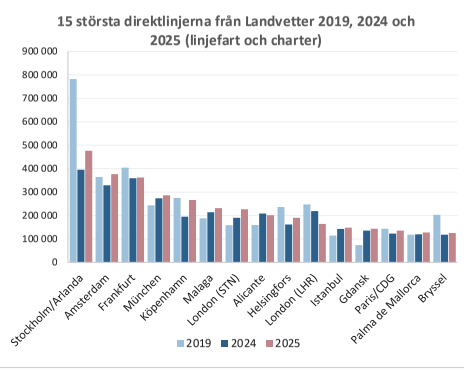
Närliggande flygplatser från Trollhättan

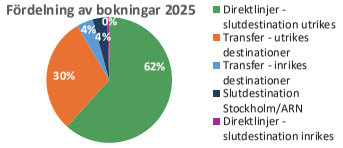


Flygplatsfakta	
Boende inom 10 mil	ca 1,6 milj.
Tillkomst och ägande	Flygplatsen tillkom 1937 när Saab etablerade sig för att testa flygplan. En terminal för civilflygtrafik invigdes 1974. Flygplatsen ägs och drivs av Trollhättans stad samt Vänersborgs, Uddevallas och Lysekils kommuner genom bolaget *(Fyrstads Flygplats AB)*
Närmaste flygplatser	Göteborg Landvetter ca 90 km *(med bil)*
Referenskod	3C
Banlängd och bredd	1 710 x 30 m
Utpekat som	Beredskapsflygplats *(avtal med Trafikverket, sedan 2020)*

Swedavia Airports — Göteborg-Landvetter







Det totala antalet passagerare 2025 uppgick till 5 439 751, en ökning med 2 % jämfört med 2024. Utrikestrafiken ökade med 2,5 % medan inrikestrafiken minskade med 4 %. Jämfört med 2019 ligger det totala resandet 18,5 % lägre. Huvudlinjen till Stockholm/Arlanda, som SAS trafikerar, ökade 20 % mot 2024 men låg 39 % under 2019.

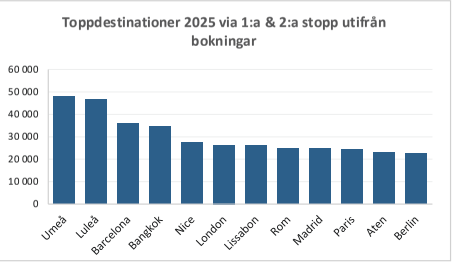
Största inrikeslinjen var Stockholm/Arlanda, följd av Luleå. Bland utrikeslinjerna i linjefart var Amsterdam störst, följd av Frankfurt och München. Gdansk och London (STN) växte starkt mot 2019, medan London (LHR) och Bryssel låg klart under. I chartertrafiken var Las Palmas största linjen, följd av Rhodos och Khania.

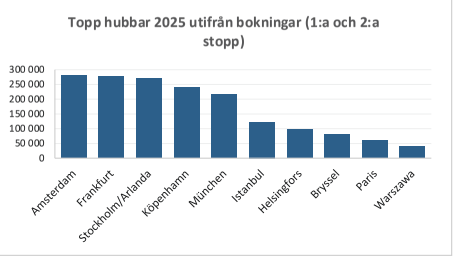
Bokningarna 2025 fördelas efter slutdestination och resväg. Av samtliga bokningar hade 4 % Stockholm/Arlanda som slutdestination och 62 % en utrikes slutdestination via direktlinje. Resterande reste via en mellanlandning: 30 % till en utrikes slutdestination via hubb och 4 % till en inrikes slutdestination via hubb. De största hubbarna för vidareresa var Amsterdam, Frankfurt och Stockholm/Arlanda. Bland slutdestinationerna via mellanlandning var Umeå, Luleå och Barcelona störst.

Det totala antalet civila rörelser vid flygplatsen uppgick 2025 till 49 862, en ökning jämfört med 2022 men fortfarande 28 % under 2019 års nivå. Nedgången ligger främst i inrikes rörelserna, 68 % färre än 2019, bland annat sedan Braathens Regional Airlines avvecklade sin reguljärtrafik i slutet av 2024. Flygfrakten uppgick 2025 till 20 722 ton, den högsta noteringen sedan 2020.

Flygplatsens gällande miljötillstånd meddelades av Mark – och miljööverdomstolen genom deldom 2015-06-17 (Mål nr M 1030-13) och dom 2016-04-28 (Mål nr M 5962-15). Den 1 januari 2021 tog Göteborg Landvetter Airport det nya tillståndet i anspråk. Tillståndet medger högst 90 000 flygplansrörelser per år. Flygtrafiken omfattning under 2025 har uppgått till 49 965 st. flygplansrörelser och är inom ramen för tillståndets omfattning.



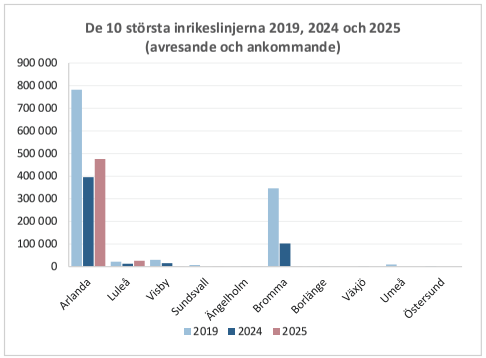


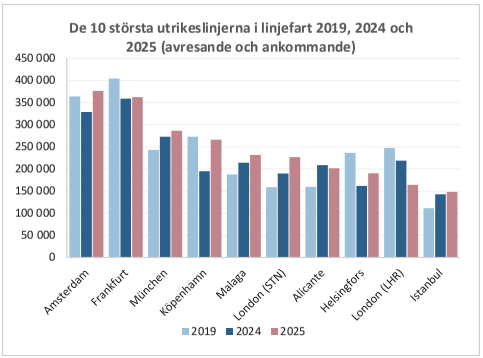


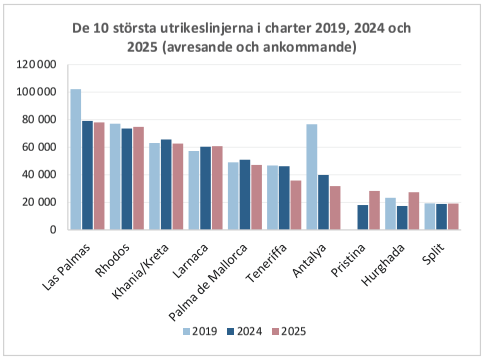
Flygplatsfakta	
Boende inom 10 mil	ca 1,8 milj.
Tillkomst och ägande	Invigd 1977, statligt ägd av Swedavia *(tidigare Luftfartsverket)*
Närmaste flygplatser	Säve ca 35 km, Trollhättan ca 90 km (med bil)
Referenskod	4E
Banlängd och bredd	3 299 x 45 m
Utpekat som	Nationellt basutbud, beredskapsflygplats, riksintresse för kommunikationer (*preciserat av Trafikverket 2010*), TEN-T flygplats, karantänflygplats, område av betydelse för totalförsvaret

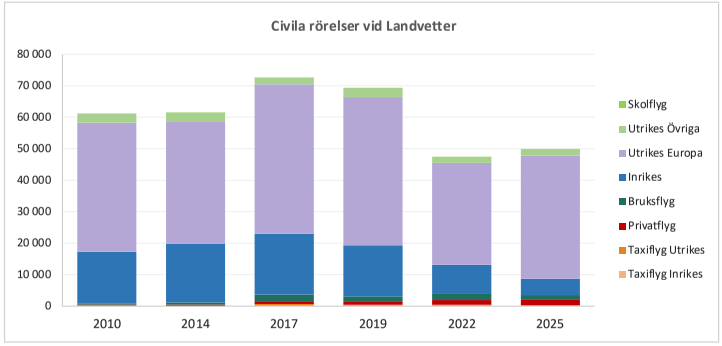
Swedavia Airports

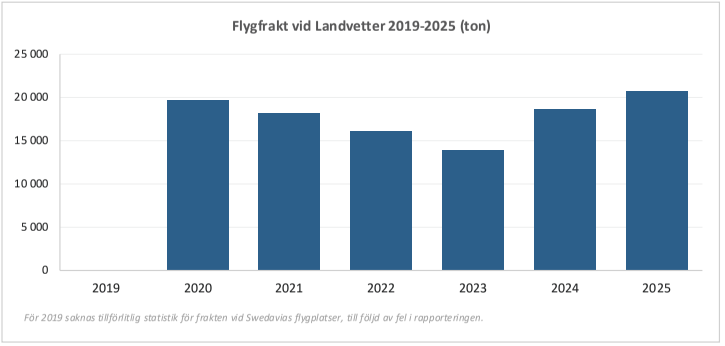
Göteborg-Landvetter





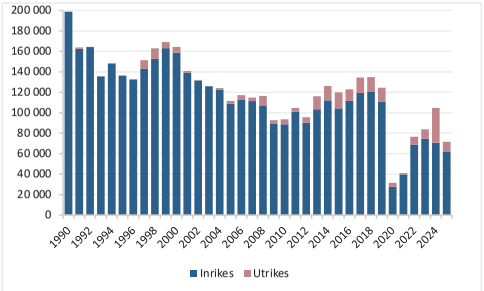




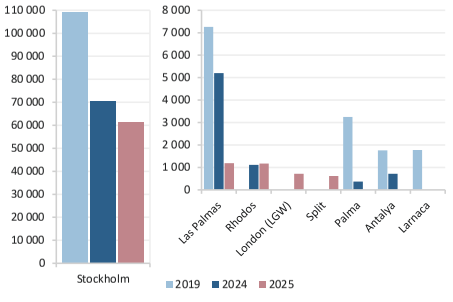


Halmstad

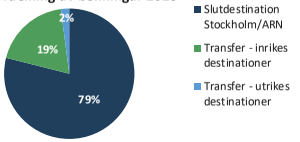
Passagerarstatistik 1990-2025



De största direktlinjerna från Halmstad 2019, 2024 och 2025 (linjefart och charter)



Fördelning av bokningar 2025



Det totala antalet passagerare 2025 uppgick till 71 649, en minskning med 31,5 % jämfört med 2024. Inrikestrafiken minskade med 12,8 % och utrikestrafiken med 70,6 %. Under året flyttades Stockholmslinjen från Bromma till Arlanda. BRA slutade flyga i egen regi i december 2024 och flyger sedan dess på uppdrag av SAS, som öppnade linjen till Arlanda den 27 januari 2025. Stockholmstrafiken uppgick till 61 528, en minskning med 12,6 % jämfört med 2024. Inom chartertrafiken ökade Rhodos till 1 171 medan Las Palmas minskade till 1 188. Jämfört med 2019 ligger det totala resandet 42,4 % lägre och Stockholmslinjen 43,6 % lägre.

Bokningarna 2025 bestod till 79 % av direkttrafik med slutdestination Stockholm/Arlanda. Resterande 21 % var transfer via Arlanda, varav 19 % till inrikes destinationer och 2 % till utrikes destinationer. Luleå var största transferdestinationen (4 493), följt av Umeå och Visby.

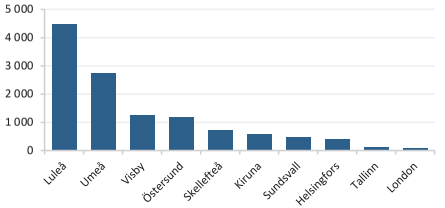
Det totala antalet civila rörelser vid flygplatsen uppgick 2025 till 5 976, en nivå i linje med 2022 (5 886) men lägre än 2010 (9 946). Privatflyg var största kategorin med 3 818 rörelser, följt av inrikestrafik (1 268) och skolflyg (628).

Flygplatsens gällande miljötillstånd meddelades av Miljödomstolen 2007 (mål 2993-05), och de slutliga villkoren fastställdes av Miljööverdomstolen 2009 (mål 3597-07). Tillståndet medger högst 15 900 flygrörelser per år, varav 14 700 i civil luftfart och 1 200 i militär luftfart.

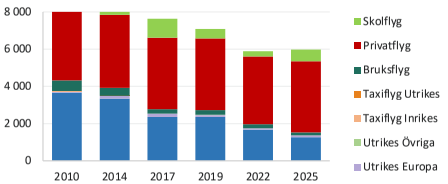
Närliggande flygplatser från Halmstad



Toppdestinationer 2025 via Arlanda (1:a & 2:a stopp) utifrån bokningar



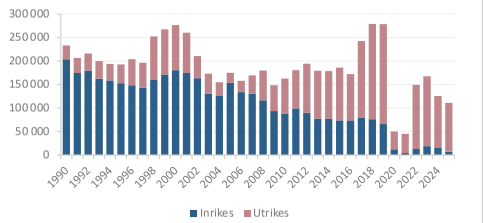
Civila rörelser vid Halmstad City Airport

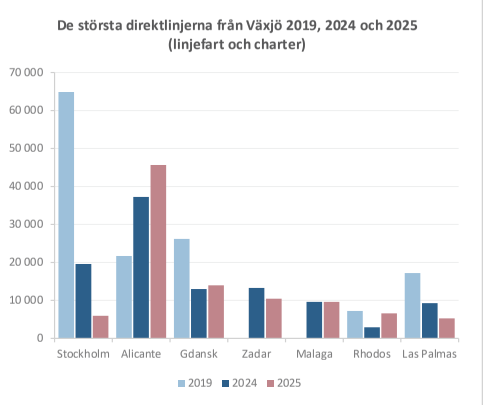


Flygplatsfakta

Boende inom 10 mil	ca 865 000
Tillkomst och ägande	Invigd 1944 som militär flottilj (F 14), civil trafik sedan 1958, statlig drift fram till 2006, då Halmstad kommun tar över ägandet, (*Halmstads Flygplats AB).*
Närmaste flygplatser	Ängelholm ca 60 km, Göteborg-Landvetter ca 130 km *(med bil)*
Referenskod	4D
Banlängd och bredd	2 268 x 45 m
Utpekat som	Beredskapsflygplats, riksintresse för kommunikationer och område av betydelse för totalförsvaret

Växjö



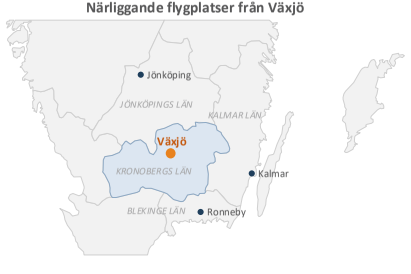


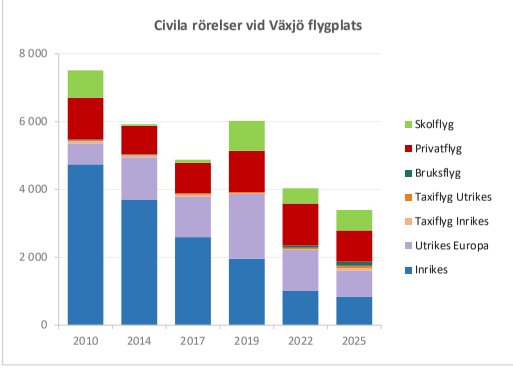
Det totala antalet passagerare 2025 uppgick till 110 982, en minskning med 11,5 % jämfört med 2024. Inrikestrafiken minskade med 53 % till 6 941 passagerare och utrikestrafiken med 6 % till 104 041 passagerare. Jämfört med 2019 ligger det totala antalet passagerare 60 % lägre och Stockholmslinjen 91 % lägre. BRA lade ner sin reguljära trafik vid årsskiftet 2024/2025 och Växjö stod utan Stockholmsförbindelse tills Västflyg öppnade linjen till Bromma i juni 2025. Resandet på linjen uppgick till 5 965 passagerare 2025, en minskning med 69,5 %. Största utrikeslinjen är Alicante, som ökade med 22,5 % till 45 653 passagerare. Ryanair trafikerar bland annat Alicante, Gdansk och Zadar. Gdansk ökade till 13 979 passagerare medan Zadar minskade med 21 %.

Utrikes charter flygs med Apollo, TUI och Ving till bland annat Rhodos, Las Palmas och Larnaca. Under hösten 2025 lanserades direktflyg till Sälen för vintersäsongen och Ving presenterade charter till Kreta med start sommaren 2026. Under 2026 har utbudet utökats med Norwegians Malagalinje, två avgångar i veckan, TUI-paketresor till Gdansk och Apollos direktlinjer till Preveza, Ioannina och Sarandë.

Det totala antalet civila rörelser vid flygplatsen uppgick 2025 till 3 392, en minskning jämfört med 4 032 år 2022. Privatflyg är den största kategorin med 922 rörelser (27 % av totalen), följt av inrikes trafik med 830 och utrikes trafik inom Europa med 778 rörelser. Allmänflyget bedriver inspektionsflygningar och brandspaning under sommarhalvåret, och ambulansflyg och Försvarsmakten använder flygplatsen regelbundet.

Flygplatsens gällande miljötillstånd meddelades av Koncessionsnämnden för miljöskydd 1996. Tillståndet medger högst 24 500 flygrörelser per år, vilket innebär att 2025 års rörelser motsvarar 14 % av taket.

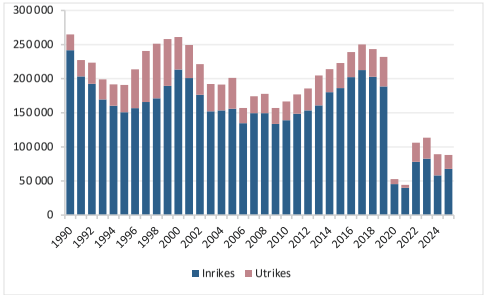




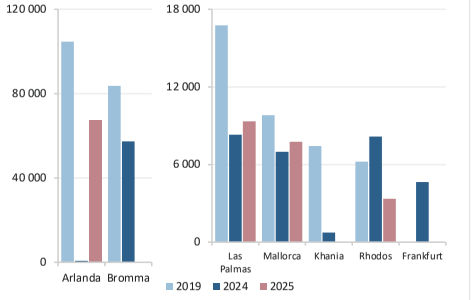
Flygplatsfakta	
Boende inom 10 mil	ca 685 875
Tillkomst och ägande	Invigd 1975. Ägs av Region Kronoberg (58 %) och Växjö kommun (42 %) *(Växjö Småland Airport AB)*
Närmaste flygplatser	Ronneby ca 90 km, Kalmar ca 110 km *(med bil)*
Referenskod	4E
Banlängd och bredd	2 106 x 45 m
Utpekat som	Beredskapsflygplats, riksintresse för kommunikationer (*preciserat av Trafikverket 2014*)

Kalmar

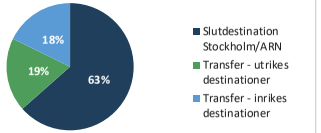
Passagerarstatistik 1990-2025



De största direktlinjerna från Kalmar 2019, 2024 och 2025 (linjefart och charter)



Fördelning av bokningar 2025



Det totala antalet passagerare 2025 uppgick till 88 180, en minskning med 1,3 % jämfört med 2024. Inrikestrafiken ökade med 16 % medan utrikestrafiken minskade med 34 %. I januari 2025 startade SAS linjen till Arlanda efter att BRA avvecklat Brommalinjen. Stockholmstrafiken uppgick till 67 289 under 2025, en ökning med 16 % jämfört med 2024. Lufthansas Frankfurtlinje upphörde inför 2025. Jämfört med 2019 ligger det totala antalet passagerare 62 % lägre och Stockholmstrafiken 64 % lägre.

Bokningarna 2025 bestod till 63 % av direkttrafik (slutdestination Stockholm/Arlanda). Resterande 37 % var transfer via Arlanda, varav 19 % till utrikes destinationer och 18 % till inrikes destinationer. Luleå var den största transferdestinationen (3 550), följt av Umeå och Östersund.

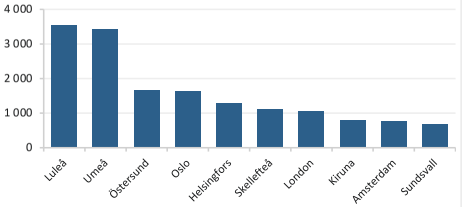
Det totala antalet civila rörelser vid flygplatsen uppgick 2025 till 6 934, en minskning jämfört med 2022 (7 764) och mindre än hälften av nivån 2010 (15 004). Skolflyg var den största kategorin med 3 256 rörelser, följt av privatflyg (1 758), inrikes linjefart (1 450) och bruksflyg (320).

Flygplatsens gällande miljötillstånd meddelades av Koncessionsnämnden 1994 (nr 58/94), kompletterat med regeringens beslut 2003 om villkor 14. Ett nytt tillstånd meddelades av Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt 2019 (mål M 2327-18), men det har inte tagits i anspråk.

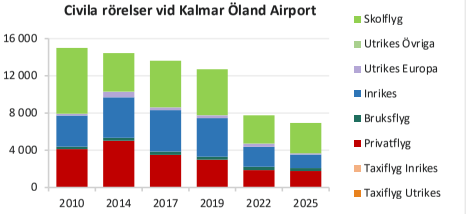
Närliggande flygplatser från Kalmar



Toppdestinationer 2025 via ARN (1:a & 2:a stopp) utifrån bokningar



Civila rörelser vid Kalmar Öland Airport

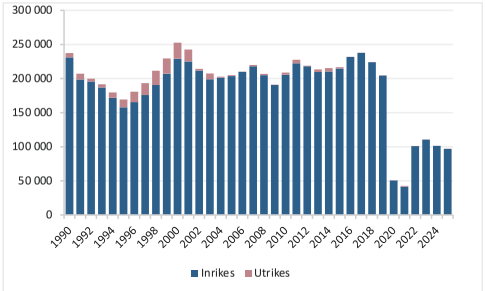


Flygplatsfakta

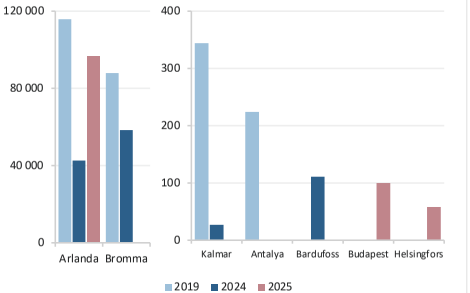
Boende inom 10 mil	ca 393 800
Tillkomst och ägande	Öppnades för militärt bruk 1942 (F 12 avvecklades 1980). Civil trafik sedan 1957, statlig fram till 2007 då Kalmar kommun tog över. Från 2020 tillsammans med Region Kalmar län *(Kalmar Öland Airport AB)*
Närmaste flygplatser	Ronneby ca 110 km, Växjö ca 110 km *(med bil)*
Referenskod	4E
Banlängd och bredd	2 050 x 45 m resp 656 x 40 m
Utpekat som	Beredskapsflygplats, riksintresse för kommunikationer *(preciserat av Trafikverket 2014)*, område av betydelse för totalförsvaret, TEN-T flygplats

Swedavia Airports — Ronneby

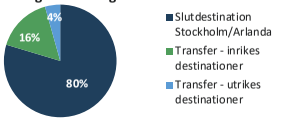
Passagerarstatistik 1990-2025



De största direktlinjerna från Ronneby 2019, 2024 och 2025 (linjefart och charter)



Fördelning av bokningar 2025



Det totala antalet passagerare 2025 uppgick till 97 123, vilket motsvarar en minskning med 4 % jämfört med 2024. Minskningen drevs av inrikestrafiken (–4 %), som står för i stort sett hela resandet vid flygplatsen. Under året bedrev SAS flygtrafik till Arlanda, sedan BRA vid årsskiftet 2024/2025 lämnat Bromma och Stockholmstrafiken samlats på Arlanda. Arlandatrafiken uppgick till 96 807 under 2025, en ökning med 127 % jämfört med 2024, medan Stockholmstrafiken som helhet (Arlanda och Bromma) minskade med 4 %. Jämfört med 2019 ligger Stockholmstrafiken 52,5 % lägre.

Bokningarna 2025 bestod till 80 % av direkttrafik (slutdestination Stockholm/Arlanda). Resterande 20 % var transfer via Arlanda, varav 16 % till inrikes destinationer och 4 % till utrikes destinationer. Luleå var största transferdestinationen (5 121), följt av Umeå (3 504) och Östersund (1 969).

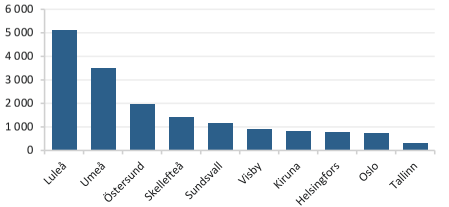
Det totala antalet civila rörelser vid flygplatsen uppgick 2025 till 4 924, en klart lägre nivå än 2022 (6 226) och 2019 (7 434). Privatflyg var största kategorin med 2 416 rörelser, följt av inrikes linjefart (2 130), skolflyg (164) och bruksflyg (162).

Flygplatsens gällande miljötillstånd meddelades av Koncessionsnämnden för miljöskydd 1995 (nr 115/94) och avser Försvarsmaktens verksamhet vid Ronneby flygstation (F 17). Tillståndet medger 22 000 flygrörelser per år med civila flygplan, varav högst 12 700 med tunga flygplan, samt militär flygverksamhet som regeringen 2009 utökade till högst 31 200 rörelser per år. De 4 924 rörelserna 2025 ligger inom tillståndets ram.

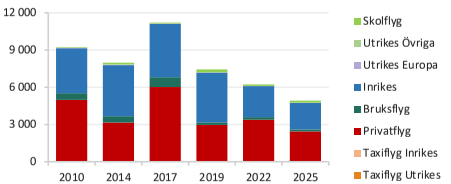
Närliggande flygplatser från Ronneby



Toppdestinationer 2025 via ARN (1:a & 2:a stopp) utifrån bokningar

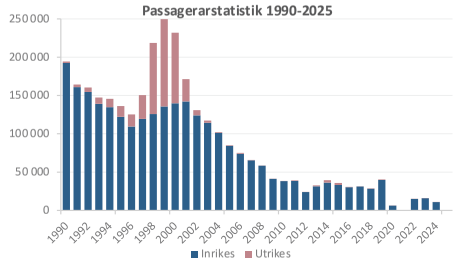


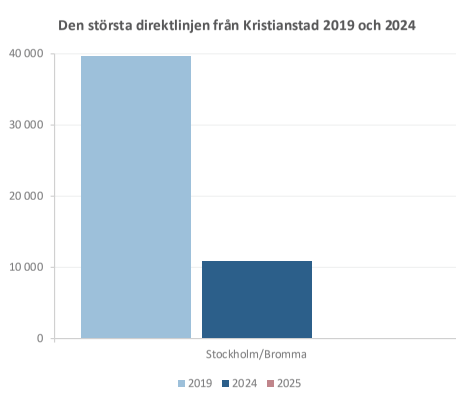
Civila rörelser vid Ronneby flygplats



Flygplatsfakta	
Boende inom 10 mil	ca 558 250
Tillkomst och ägande	Invigd 1944 som flottiljflygplats *(F 17 Blekinge flygflottilj)*, civil trafik sedan 1958, flygfältet ägs av staten och den civila driften sköts av Swedavia (tidigare Luftfartsverket)
Närmaste flygplatser	Växjö ca 90 km, Kalmar ca 110 km, Kristianstad ca 100 km *(med bil)*
Referenskod	4D
Banlängd och bredd	2 331 x 45 m
Utpekat som	Nationellt basutbud, beredskapsflygplats, riksintresse för kommunikationer *(preciserat av Trafikverket 2018)*, Försvarsmaktens riksintresse, TEN-T flygplats

Kristianstad





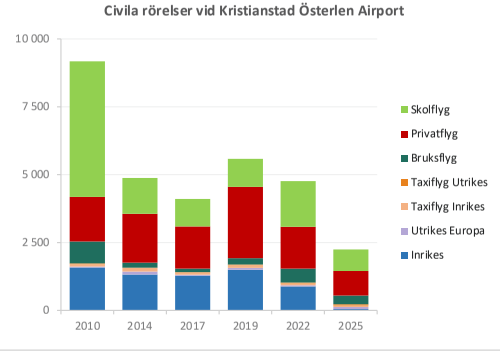
Det totala antalet passagerare 2025 uppgick till 131, en minskning med 99 % jämfört med 2024. Jämfört med 2019 ligger det totala antalet passagerare 99,7 % lägre. Sedan 2025 saknar flygplatsen reguljär linjefart till Stockholm, sedan BRA lämnat den kommersiella inrikestrafiken. Linjen gick till Bromma och hade 39 694 passagerare 2019. Efter pandemin återupptogs linjen våren 2022 av Skåneflyg, som lade ner i mars 2023, varefter BRA tog över i augusti 2023 med mellanlandning i Växjö. Antalet passagerare på Brommalinjen 2024 uppgick till 10 865.

Flygplatsen är en av landets beredskapsflygplatser med avtal med Trafikverket och hålls öppen för samhällsviktiga flygningar. På flygplatsen finns Sjöfartsverkets räddningshelikopter och en ambulanshelikopter baserade, och Kustbevakningen har verksamhet vid flygplatsen. Flygplatsen fungerar också som skolflygplats, bland annat för pilotutbildningen vid Lunds universitet.

Det totala antalet civila rörelser vid flygplatsen uppgick 2025 till 2 248, en minskning jämfört med 4 764 år 2022. Privatflyg är den största kategorin med 902 rörelser (40 % av totalen), följt av skolflyg med 798 rörelser och bruksflyg med 322 rörelser. De inrikes rörelserna föll från 884 år 2022 till 52 år 2025 när Stockholmslinjen upphörde.

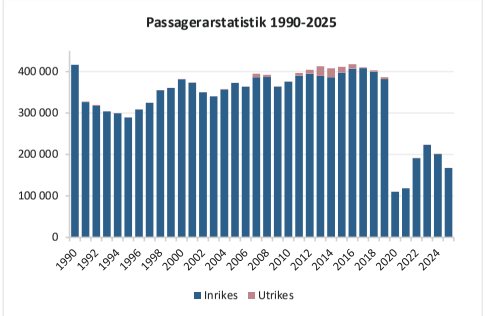
Flygplatsens gällande miljötillstånd meddelades av Koncessionsnämnden för miljöskydd 1997 (beslut nr 120/97). Tillståndet medger högst 28 000 flygrörelser per år samt en förlängning av rullbanan till 2 240 m och en breddning till 45 m. Antalet rörelser ligger under tillståndets tak.

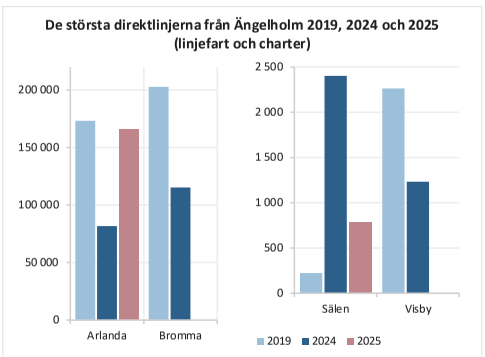


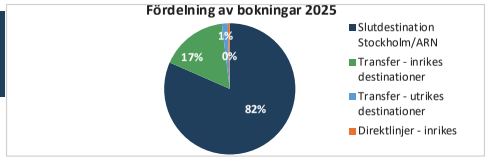


Flygplatsfakta	
Boende inom 10 mil	ca 1,4 milj.
Tillkomst och ägande	Anlagd på 1940-talet som militärflygfält, reguljär trafik sedan 1961. Ägs av Kristianstads (91 %), Hässleholms (5 %), Bromölla (2 %) och Östra Göinge (2 %) kommuner (Kristianstad Airport AB)
Närmaste flygplatser	Malmö ca 75 km, Ronneby ca 100 km (med bil)
Referenskod	4C
Banlängd och bredd	2 215 x 45 m
Utpekat som	Beredskapsflygplats, bas för Sjöfartsverkets räddningshelikopter, bas för Kustbevakningen och ambulanshelikopter.

Ängelholm







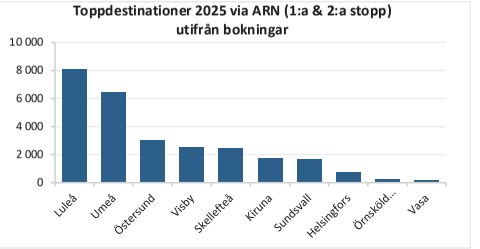
Det totala antalet passagerare 2025 uppgick till 167 936, vilket motsvarar en minskning med 17 % jämfört med 2024. Minskningen beror dels på att BRA:s linje till Stockholm/Bromma upphörde vid årsskiftet 2024/2025, dels på viss kapacitetsbrist hos SAS hösten 2024 och i början av 2025. Under året bedrev SAS flygtrafik till Stockholm/Arlanda samt en vinterlinje till Sälen. Arlandatrafiken uppgick till 165 905 under 2025, en fördubbling jämfört med 2024, medan Stockholmstrafiken som helhet (Arlanda och Bromma) minskade med 16 %. Jämfört med 2019 ligger det totala antalet passagerare 57 % lägre och Arlandalinjen 4 % lägre.

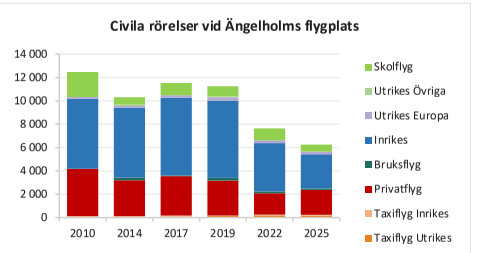
Bokningarna 2025 bestod till 82 % av direkttrafik med slutdestination Stockholm/Arlanda. Av resten var 17 % transfer via Arlanda till inrikes destinationer och 1 % transfer till utrikes destinationer. Resterande knappt 0,5 % gick på direktlinjer, alltså vinterlinjen till Sälen. Luleå var största transferdestinationen (8 125), följt av Umeå och Östersund.

Det totala antalet civila rörelser vid flygplatsen uppgick 2025 till 6 252, en minskning jämfört med 2022 (7 646) och en halvering jämfört med 2010 (12 480). Inrikes trafik var största kategorin med 2 940 rörelser, följt av privatflyg (2 138), skolflyg (604) och utrikes trafik inom Europa (204).

Flygplatsens gällande miljötillstånd meddelades av Miljödomstolen genom deldom 2007. Miljööverdomstolen gav 2016 tillstånd att bland annat förlänga rullbanan med 400 meter (mål M 926-07), och slutligt bullervillkor fastställdes 2010 (mål M 2391-16). Tillståndet omfattar linjefart, fraktflyg, charter och allmänflyg om högst 27 500 flygrörelser med civila flygplan per år, varav högst 14 500 rörelser med tunga flygplan och 13 000 med lätta. De 6 252 rörelserna 2025 ligger under tillståndets ram.



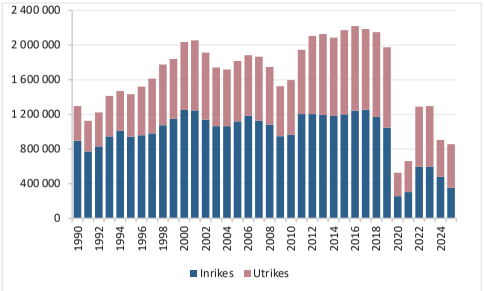




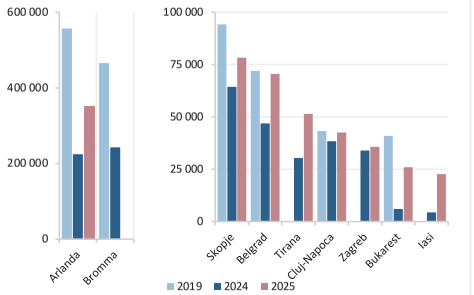
Flygplatsfakta	
Boende inom 10 mil	ca 1,4 milj.
Tillkomst och ägande	Flygplatsen anlades 1945 som militärflygbas (F 10 Skånska flygflottiljen 1945-2002). Civil trafik sedan 1960, statlig fram till 2011, därefter ägd av Peab, sedan 2020 av sju nordvästskånska kommuner *(Ängelholm Helsingborgs Flygplats Holding AB)*
Närmaste flygplatser	Halmstad ca 60 km, Malmö ca 100 km *(med bil)*
Referenskod	4C
Banlängd och bredd	1 945 x 45 m
Utpekat som	Riksintresse för kommunikationer *(preciserat av Trafikverket 2011)*, TEN-T flygplats

Swedavia Airports — Malmö

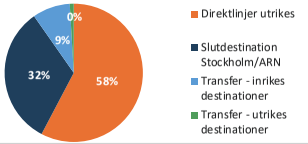
Passagerarstatistik 1990-2025



De största direktlinjerna från Malmö 2019, 2024 och 2025 (linjefart och charter)



Fördelning av bokningar 2025



Det totala antalet passagerare 2025 uppgick till 856 272, en minskning med 5,5 % jämfört med 2024. Inrikestrafiken minskade med 27 % sedan BRA vid årsskiftet 2024/2025 lade ned linjen till Bromma, medan utrikestrafiken ökade med 18 %. SAS trafikerade Arlandalinjen, där antalet passagerare ökade med 57 % till 352 209. Bland utrikeslinjerna ökade Skopje, Belgrad och Tirana. Wizz Air startade en linje till Tuzla i december och Gdansklinjen upphörde. Jämfört med 2019 ligger det totala antalet passagerare 57 % lägre och Arlandalinjen 37 % lägre.

Bokningarna 2025 bestod till 58 % av direktresor till utrikes destinationer och till 32 % av resor med slutdestination Stockholm/Arlanda. Transfer till inrikes destinationer stod för 9 % och till utrikes destinationer för knappt 1 %. Umeå var största transferdestinationen (21 497), följt av Luleå och Visby.

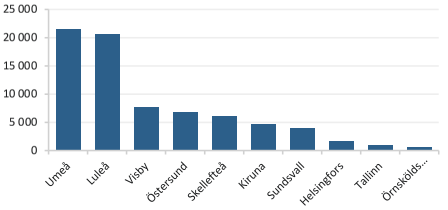
Det totala antalet civila rörelser vid flygplatsen uppgick 2025 till 20 736, en minskning jämfört med 2022 (22 550) och en klart lägre nivå än 2010 (36 786). Privatflyg var störst med 8 386 rörelser, följt av utrikes trafik inom Europa (5 660), inrikes (4 210) och bruksflyg (1 808).

Flygplatsens gällande miljötillstånd meddelades av Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt genom deldom den 28 juni 2013, kompletterad genom deldom den 2 november 2017 i mål M 1452-12. Tillståndet medger högst 77 000 flygrörelser per år, varav högst 40 000 med tunga flygplan och 10 000 nattetid. Rörelserna 2025 ligger under tillståndets ram.

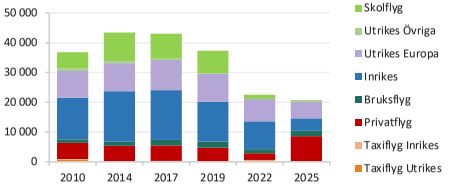
Närliggande flygplatser från Malmö



Toppdestinationer 2025 via ARN (1:a & 2:a stopp) utifrån bokningar



Civila rörelser vid Malmö Airport



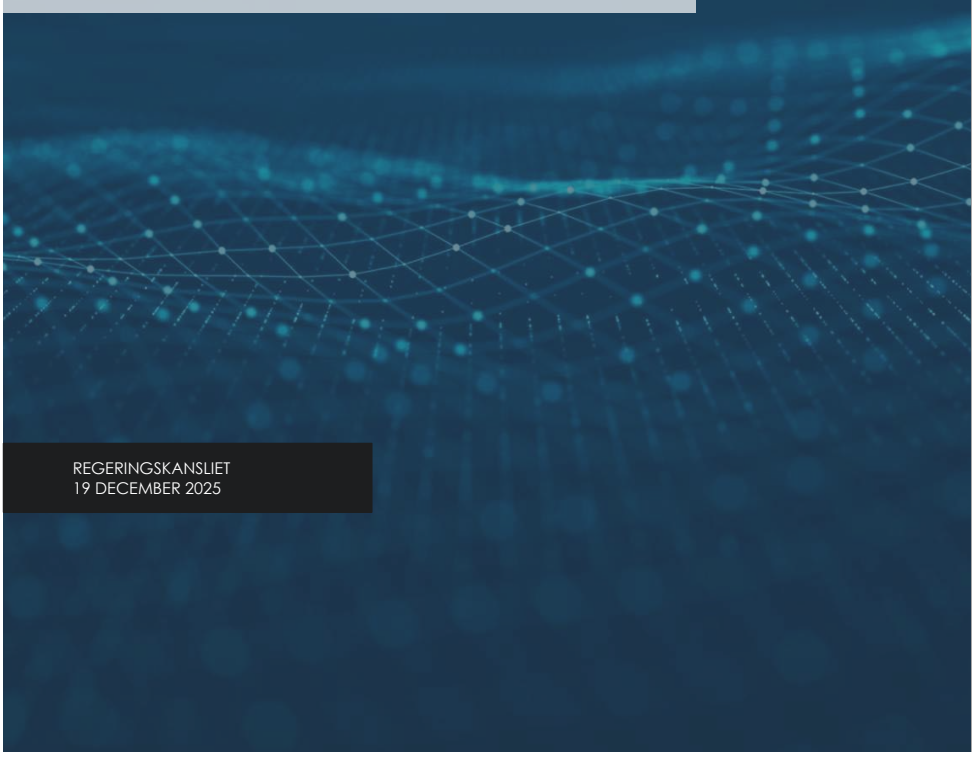
Flygplatsfakta	
Boende inom 10 mil	ca 1,4 milj.
Tillkomst och ägande	Invigd 1972, statligt ägd av Swedavia *(tidigare Luftfartsverket)*
Närmaste flygplatser	Köpenhamn/Kastrup ca 60 km, Kristianstad ca 75 km, Ängelholm ca 100 km *(med bil)*
Referenskod	4E
Banlängd och bredd	2 800 x 45 m samt 799 x 18 m
Utpekat som	Nationellt basutbud, beredskapsflygplats, riksintresse för kommunikationer *(preciserat av Trafikverket 2024(*, karantänflygplats, TEN-T flygplats (stomnätet)

Hard facts. Clear stories.

Copenhagen Economics

INTERNATIONELL BENCHMARKING AV FLYGPLATSOPERATÖRER

Uppdrag relaterat till Statens flygplats- och Brommautredning (LI 2025:03)



REGERINGSKANSLIET
19 DECEMBER 2025

Copenhagen Economics CE

FÖRORD

Flygplatser spelar en viktig roll för tillgänglighet och beredskap i Sverige. I slutet av 2024 fanns det totalt 247 flygplatser i Sverige varav 39 kategoriserades som trafikflygplatser med linjefart eller chartertrafik.[1] Det statsägda Swedavia ansvarar för det nationella basutbudet av tio flygplatser[2] som utgör stommen i flygtransportsystemet i Sverige och säkerställer en grundläggande interregional tillgänglighet i landet.[3] Det nationella basutbudet har även en strategisk betydelse ur ett totalförsvarsperspektiv, särskilt i och med det försämrade säkerhetspolitiska läget i Europa samt Sveriges Natointräde. Bromma flygplats, som ägs och drivs av Swedavia, ingår i det nationella basutbudet av flygplatser.

Varken utrikes- eller inrikesflygtrafiken i Sverige har återhämtat sig till nivåerna före covid-19 pandemin. Enligt Trafikanalys var antalet passagerare i utrikes- och inrikesflyget 16 procent respektive 39 procent lägre 2024 jämfört med 2019. Även om det totala antalet passagerare ökade med 2 procent mellan 2023 och 2024 på grund av ökad utrikestrafik, minskade inrikestrafiken med 9 procent under samma period.[4] Därutöver tappade Bromma flygplats, som var Sveriges tredje största trafikflygplats i 2024,[5] en majoritet av sin trafik i början av 2025 på grund av att flygbolaget Braathens Regional Airlines (BRA) flyttade sin linjetrafik till Arlanda flygplats.[6] Dessa utvecklingar har dels påverkat Swedavias ekonomiska förutsättningar, dels väckt frågor om framtiden för Bromma flygplats.

Mot denna bakgrund har regeringen tillsatt den särskilde utredaren Anders Flanking med uppdraget att **utreda statens framtida roll som ägare och förvaltare av flygplatser samt Bromma flygplats funktion** (LI 2025:03).[7] Som en del av uppdraget ska utredaren ”*där det bedöms relevant göra en jämförelse på europeisk nivå inom området, t.ex. beträffande de nordiska länderna, och utvärdera hur andra länder organiserar sina flygplatssystem och utifrån utvärderingen identifiera eventuella åtgärder som kan vara relevanta även för Sverige*”.

För att genomföra uppdraget har utredningen bett Copenhagen Economics (”**CE**” eller ”**vi**”) att ta fram en **ekonomisk jämförande analys av flygplatssystem i Europa** som kan användas av utredningen som kunskapsunderlag för att ta fram förslag på: (i) hur statens framtida roll som

1 Trafikanalys (2025). *Luftfart 2024*. [Länk].
2 Dessa flygplatser är Stockholm Arlanda, Göteborg Landvetter, Bromma Stockholm, Malmö, Kiruna, Luleå, Umeå, Åre Östersund, Visby och Ronneby. Se Swedavia (u.å.). *Roll och uppdrag*. [Länk].
3 Trafikutskottet (2021). *Betänkande 2021/22:TU4. Det nationella basutbudet av flygplatser*. [Länk].
4 Trafikanalys (2025). *Luftfart 2024*. [Länk].
5 Trafikanalys (2025). *Luftfart 2024*. [Länk].
6 Flytten motiverades av att Bromma bedömdes som mindre ekonomiskt hållbar efter pandemin då inrikestrafiken inte återgick till tidigare nivåer och passagerartappet för Bromma blev omfattande. Se Sveriges Television (2024, 17 september). *BRA lämnar Bromma flygplats för Arlanda – ska flyga för SAS*. [Länk].
7 Regeringskansliet, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet (2025). *Kommittédirektiv Dir. 2025:55. Statens framtida roll som ägare och förvaltare av flygplatser samt Bromma flygplats funktion*. [Länk].

ägare och förvaltare av flygplatser kan och bör se ut; samt (ii) Bromma flygplats funktion. Det ligger därmed inte inom ramen för CE:s uppdrag att ta fram förslag eller ge rekommendationer kring dessa aspekter.

Vår ekonomiska analys syftar till att informera om följande tre huvudfrågor:

1. Vilka typer av **ägande- och finansieringsstrukturer samt verksamhetsmodeller** finns det för flygplatser i de utvalda länderna?
2. Vilka **underliggande orsaker och förutsättningar** har bidragit till dessa strukturer och modeller?
3. Vilka **implikationer** medför detta för den **statliga rådigheten i Sveriges flygplatssystem** samt vilka **möjliga verksamhetsmodeller finns det för Bromma flygplats**?

Länderna som inkluderas i analysen är **Finland, Norge, Danmark, Tyskland, Frankrike, Spanien och Storbritannien.** Storbritannien täcks dock bara på ett mer övergripande plan och detaljerad statistik presenteras inte för landet.[8] Länderna har valts ut i diskussion med utredningen eftersom de representerar en kombination av olika ägandestrukturer för att kunna analysera likheter, skillnader och förutsättningar mellan länder. Analysen baseras helt på offentligt tillgänglig information.

Det övergripande fokuset för analysen är att förstå **varför** de utvalda ländernas ägande- och finansieringsstrukturer och verksamhetsmodeller ser ut som de gör. Syftet med analysen är inte att ta fram en heltäckande lista av underliggande orsaker och förutsättningar som förklarar olika strukturer och modeller, utan att fokusera på att **identifiera relevanta trender, förutsättningar, likheter och skillnader** inom och mellan länderna, samt att **belysa exempel som har intressanta implikationer för Sverige**. Samma princip gäller för statistiken som presenteras. De orsaker och förutsättningar som identifierats som särskilt relevanta i diskussion med utredningen är flygplatsoperatörernas **ekonomiska ställning** och utvecklingen av **flygtrafik**. Vi diskuterar även övriga faktorer såsom **samhällsuppdrag** gällande flyg, **flygupphandling**, konkurrens från **tågtrafik** samt **geografiska** och **demografiska** förutsättningar.

[8] Detta innebär att fokus för Storbritannien ligger på policynivå, det vill säga att förstå utvecklingen inom Storbritannien och vad som har bidragit till utvecklingen.

Copenhagen Economics

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Förord **0**

Sammanfattning och slutsatser i förhållande till Sverige 6

1 Kartläggning av ägandestrukturer 10

1.1 Ägandestrukturen för de flesta länder baseras på den största flygplatsoperatören 12

1.2 Statligt ägarskap dominerar i de nordiska länderna, medan andra europeiska länder varierar i ägandestruktur 15

2 Kartläggning av verksamhetsmodeller och finansieringsstrukturer 23

2.1 Swedavia, Avinor, Finavia och Aena driver omfattande nationella flygplatsnätverk 24

2.2 Nordiska operatörer och Groupe ADP tillämpar en liknande regleringsmodell för flygplatsavgifter 26

2.3 Korssubventionering spelar en viktig roll för finansieringen i nätverksmodeller 27

3 Analys av ekonomiska indikatorer 30

3.1 Flygplatsoperatörer har följt liknande trender för intäkter och driftskostnader 30

3.2 Swedavia och Finavia har investerat mer kraftigt än de andra operatörerna 35

3.3 Swedavia och Finavia har haft lägre lönsamhet än de andra operatörerna 36

4 Analys av flygtrafik 38

4.1 Ingen stark koppling mellan ägandestruktur och flygplatstäthet, eller antal eller storlek på flygplatser 39

4.2 Utveckling av flygtrafik varierar, utan tydligt samband med ägandestruktur 41

4.3 Återhämtningen av flygtrafik för de största flygplatsoperatörerna har varit ojämn 43

4.4 Återhämtningen av flyglinjer skiljer sig mellan de nordiska länderna 45

5 Analys av övriga faktorer 47

5.1 Statligt ägda flygplatser har ett tydligt offentligt mandat 47

5.2 Allmän trafikplikt på flyglinjer används för att säkerställa tillgänglighet på olönsamma rutter 50

5.3 Flyg är avgörande i glesbefolkade regioner 52

Copenhagen Economics

LISTA ÖVER TABELLER

Tabell 1 Översikt över ägandestrukturer per land (baserat på de största flygplatsoperatörerna) 11

Tabell 2 Översikt över antalet flygplatser per land 14

Tabell 3 Översikt över antalet passagerare per land 15

Tabell 4 Översikt över verksamhetsmodeller och finansieringsstrukturer (baserat på den största flygplatsoperatören) 24

Tabell 5 Översikt över omfattningen av flygplatsoperatörernas nationella flygplatsnätverk och verksamhet 25

Tabell 6 Översikt över regleringsmodeller för flygplatsoperatörer . 27

Tabell 7 Översikt över finansieringsstrukturer för flygplatsoperatörer 28

Tabell 8 Kommissionens översikt över upphandlade flyglinjer 51

Copenhagen Economics

LISTA ÖVER FIGURER

Figur 1 Kommersiella flygplatser med över 15 000 passagerare per år 13

Figur 2 Intäkter från flygtrafiktjänster per flygplatsoperatör, 2015-2024 31

Figur 3 Intäkter från andra (kommersiella) tjänster per flygplatsoperatör, 2015-2024 33

Figur 4 Driftskostnader (exklusive avskrivningar) per flygplatsoperatör, 2015-2024 34

Figur 5 Investeringar i materiella anläggningstillgångar per flygplatsoperatör, 2015-2024 35

Figur 6 EBITDA-marginal per flygplatsoperatör, 2015-2024 36

Figur 7 EBIT-marginal per flygplatsoperatör, 2015-2024 37

Figur 8 Antal flygplatser per land uppdelat på antalet passagerare, 2023 40

Figur 9 Flygplatstäthet, 2023 40

Figur 10 Antal passagerare på inrikesflyg på flygplatser med över 15 000 passagerare, 2015-2024 41

Figur 11 Antal passagerare på utrikesflyg på flygplatser med över 15 000 passagerare, 2015-2024 42

Figur 12 Andel passagerare på inrikes vs. utrikesflyg på flygplatser med över 15 000 passagerare, 2015, 2020 och 2024 43

Figur 13 Antalet passagerare per flygplatsoperatör, 2015–2024 44

Figur 14 Inrikesflyglinjer på flygplatser med över 15 000 passagerare, 2015-2024 46

Figur 15 Utrikesflyglinjer på flygplatser med över 15 000 passagerare, 2015-2024 46

Copenhagen Economics

SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER I FÖRHÅLLANDE TILL SVERIGE

Regeringen har tillsatt den särskilde utredaren Anders Flanking med uppdraget att utreda statens framtida roll som ägare och förvaltare av flygplatser samt Bromma flygplats funktion (LI 2025:03). För att genomföra uppdraget har utredningen bett Copenhagen Economics (”**CE**” eller ”**vi**”) att ta fram en **ekonomisk jämförande analys av flygplatssystem i Europa** som kan användas av utredningen som kunskapsunderlag för att ta fram förslag på: (i) hur statens framtida roll som ägare och förvaltare av flygplatser kan och bör se ut; samt (ii) Bromma flygplats funktion. Det ligger därmed inte inom ramen för CE:s uppdrag att ta fram förslag eller ge rekommendationer kring dessa aspekter.

Vår analys av flygplatssystemen i Norge, Finland, Danmark, Tyskland, Frankrike, Spanien och Storbritannien visar att det finns stor variation i hur dessa länder organiserar sina flygplatssystem:

1. När det gäller **ägandestrukturer**[9] innehåller vårt urval av länder både helstatliga (Norge, Finland och Danmark[10]) eller helt offentliga (Tyskland[11]) och helt privata (Storbritannien[12]) flygplatssystem. Dessutom kännetecknas flygplatssystemen i Frankrike och Spanien[13] av en kombination av offentligt och privat ägande.

2. När det gäller **verksamhetsmodeller** driver de flesta flygplatsoperatörer i urvalet ett nätverk som består av flera flygplatser. Det finns exempel på både helstatliga operatörer (finska Finavia och norska Avinor) och operatörer med en kombinerad ägandestruktur (spanska Aena) som, likt Swedavia, driver ett landsomfattande nationellt flygplatsnätverk. Alla dessa operatörer har ett tydligt offentligt uppdrag att säkerställa tillgänglighet med flyg i hela landet och använder korssubventionering för att täcka eventuella underskott från olönsamma flygplatser. De största operatörerna i Danmark (CPH Airports), Tyskland (Fraport), Frankrike (Groupe ADP) och Storbritannien (Heathrow Airport Holdings) har inte liknande uppdrag och fokuserar sin nationella verksamhet på ett huvudnav. Medan Fraport och Groupe ADP har valt att expandera sin verksamhet internationellt, driver CPH Airports respektive Heathrow Airport Holdings endast en nationell huvudflygplats.

3. När det gäller liknelser till **Bromma flygplats** finns det flera exempel på europeiska flygplatser som ligger nära en huvud- eller storstad men har upplevt minskande passagerartrafik. Dessa har varierande verksamhetsmodeller idag. Vissa, såsom Moss flygplats, Rygge i Norge, används i dagsläget endast för militärt bruk, medan andra, såsom Paris-Le Bourget i Frankrike, har skiftat fokus till annan typ av trafik än kommersiell linjetrafik. Utöver dessa har de före detta flygplatserna Tempelhof och Tegel i Berlin, Tyskland omvandlats till annat bruk än flyg.

9 Se kapitel 1 för mer detaljer om kategoriseringen.

Vår analys av ekonomiska indikatorer och flygtrafik för de senaste 10 åren visar blandade resultat för sambandet med ägandestrukturer. De helstatliga operatörerna Swedavia och Finavia har haft lägst lönsamhet under hela perioden och svagast återhämtning efter pandemin. Däremot visar statsägda Avinor högre lönsamhet än Fraport, som har en kombinerad ägandestruktur, både innan och efter covid-19 pandemin. Både Swedavia och Finavia har investerat kraftigt i kapacitetsutbyggnad samt upplevt långsammare återhämtning av passagerarantal efter pandemin. Avinors förhållandevis höga lönsamhet efter pandemin kan sannolikt delvis förklaras av stora stödpaket från norska staten,[14] men återhämtningen av passagerarvolymer har även varit svagare för Fraport jämfört med Avinor. Liknande trender gäller för de totala passagerarvolymerna i Tyskland i förhållande till Norge. Aena, Groupe ADP och CPH Airports, som alla haft en kombinerad ägandestruktur under hela analysperioden,[15] har haft högst lönsamhet, men har inte, till skillnad från andra operatörer, mottagit stora individuella statsstödspaket.[16] Baserat på dessa blandade resultat kan vi inte dra starka slutsatser om vilka faktorer och förutsättningar som är avgörande för en viss ägandestruktur eller huruvida en ägandestruktur är att föredra framför en annan.

Baserat på analysen har vi identifierat **två aspekter av ägandestrukturen som skulle kunna förändras i Sverige,** båda tidigare diskuterade i svensk kontext:

För det första finns det flera internationella exempel på flygplatsoperatörer som tidigare varit helt statsägda men som har tagit in **privata ägare och kapital.** I vårt urval av länder gäller detta för de största flygplatsoperatörerna i Danmark, Tyskland, Frankrike, Spanien och Storbritannien. I svensk kontext har tillförandet av privata ägare och kapital till flygplatssystemet diskuterats till exempel i samband med finansieringen av stora investeringsbehov i det svenska flygplatssystemet och på Arlanda flygplats.[17]

En utmaning som har lyfts med att ta in privata ägare och kapital är Swedavias flygplatsnätverk, där sannolikt endast de större flygplatserna är lönsamma. Därmed kan det vara svårt att attrahera privata aktörer att investera i hela Swedavia.[18] Det har dock inte heller ansetts realistiskt att ta in privat kapital endast till Arlanda flygplats eftersom detta skulle försvåra finansieringen av de övriga flygplatserna.[19] Utifrån vår kartläggning ser vi även att flygplatsoperatörerna som helt eller delvis ägs av

---

10 Baserat på den största flygplatsoperatören i respektive land (Avinor, Finavia och CPH Airports). Danmark har nyligen återgått till en statsägd modell genom att staten ökade sin ägarandel i CPH Airports från en minoritetsandel till cirka 98 procent.

11 Baserat på två av de tre största flygplatsoperatörerna i landet (Fraport, Flughafen München och Flughafen Berlin-Brandenburg). Den största flygplatsoperatören, Fraport, har en kombinerad ägandestruktur med både offentliga och privata ägare.

12 Baserat på två av de tre största flygplatsoperatörerna i landet (Heathrow Airport Holdings, Manchester Airports Group och VINCI Group). Den största flygplatsoperatören, Heathrow Airport Holdings, är helägd av privata ägare.

13 Baserat på den största flygplatsoperatören i respektive land (Groupe ADP och Aena).

14 Se del 2.3 för mer detaljer.

15 Aena har haft en kombinerad ägandestruktur sedan början av 2015.

16 Vi har inte identifierat att CPH Airports, Groupe ADP eller Aena skulle ha mottagit stora individuella stödpaket, likt de övriga flygplatsoperatörerna, se del 2.3 för mer detaljer.

17 Se till exempel Regeringskansliet, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet (2023). *Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet – för tillgänglighet och beredskap*. Ds 2023:3. [Länk] och Regeringskansliet, Infrastrukturdepartementet (2022). *Arlanda flygplats – en plan för framtiden*. Ds 2022:11. [Länk].

18 Se till exempel Regeringskansliet, Infrastrukturdepartementet (2022). *Arlanda flygplats – en plan för framtiden*. Ds 2022:11, s. 46 [Länk].

19 Se till exempel Regeringskansliet, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet (2023). *Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet – för tillgänglighet och beredskap*. Ds 2023:3, s. 220. [Länk].

privata aktörer, med undantag för spanska Aena,[20] har en koncentrerad modell med ett nationellt huvudnav. Vi ser dock inte någon stark koppling mellan nivån av investeringar och ägandestruktur: statsägda Finavia hade de högsta relativa investeringsutgifterna,[21] medan Aena hade de lägsta.

Det försämrade säkerhetspolitiska läget i Europa utgör ytterligare en utmaning. Att minska det statliga ägarskapet skulle även innebära minskad kontroll över flygplatssystemet. I Danmark har betydelsen av Köpenhamns flygplats som kritisk infrastruktur varit en av huvudanledningarna till att danska staten nyligen har ökat sin ägarandel i CPH Airports från en minoritetsandel till cirka 98 procent.

För det andra finns det exempel på **nätverksmodeller som omfattar en större andel av flygplatserna i landet** än vad Swedavias nätverk gör. I vårt urval av länder driver Avinor, Finavia och Aena flygplatsnätverk som täcker nästan hela landet, medan Swedavia täcker endast en fjärdedel av alla trafikflygplatser i Sverige.[22] I svensk kontext har omfattningen av Swedavias flygplatsnätverk och det nationella basutbudet av flygplatser diskuterats till exempel i en offentlig utredning om statens ansvar för det svenska flygplatssystemet från 2023.[23] Utredningen föreslår bland annat att utöka det nationella basutbudet och att förstatliga vissa flygplatser.[24] Den huvudsakliga motivationen för dessa förslag är att öka statens ansvar för att öka tillgängligheten och att säkerställa samhällsviktig luftfart.

Att utöka Swedavias flygplatsnätverk skulle dock innebära ökade kostnader för Swedavia eftersom de flesta icke-statliga flygplatser går med underskott.[25] Utredningen bedömer samtidigt att det finns en potential för förbättrad lönsamhet för flygplatserna som skulle läggas till Swedavias nätverk. Att inkludera icke-statliga flygplatser till Swedavia skulle sannerligen kunna effektivisera driften hos dessa flygplatser genom till exempel att dra nytta av skalfördelar och på detta sätt öka lönsamheten. Eftersom de flesta flygplatsoperatörer i vårt urval inte redovisar lönsamhet per flygplats, i alla fall inte för de mindre flygplatserna, har vi inte kunnat analysera huruvida mindre flygplatser som tillhör ett större nätverk har uppnått bättre resultat än flygplatser som inte gör det. Samtidigt pekar studier på att det finns en stark koppling mellan lönsamhet och storlek på flygplatsen, och att flygplatser kan endast uppnå lönsamhet om flygtrafik i regionen ligger mellan 500 000 och 1 miljoner passagerare per år.[26] De flesta flygplatserna i Sverige ligger långt under dessa antal.

I Finland har det pågått en diskussion i motsatt riktning om att minska omfattningen av det statliga

[20] Aena, som likt Swedavia driver ett omfattande nationellt flygplatsnätverk, kan använda sig av överskott från ett större antal stora flygplatser (till exempel flygplatserna i Madrid, Barcelona och populära turistdestinationer) för att täcka eventuella underskott från små regionala flygplatser.

[21] Genomsnittliga investeringar i materiella anläggningstillgångar som andel av totala intäkter.

[22] Passagerarantalet på dessa flygplatser täcker dock en stor majoritet av den totala flygtrafiken.

[23] Se Regeringskansliet, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet (2023). *Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet – för tillgänglighet och beredskap*. Ds 2023:3. [Länk].

[24] Utredningen föreslår att Skellefteå flygplats bör inkluderas i basutbudet, men att det ”*även bör provas, bland annat utifrån trafikutvecklingen, om inte också Ängelholm-Helsingborg, Kalmar-Öland och Sundsvall-Timrå flygplatser bör kompletteras till det nuvarande basutbudet*.” Ronneby flygplats bör dock utgå från basutbudet om Kalmar-Öland läggs till. Regeringskansliet, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet (2023). *Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet – för tillgänglighet och beredskap*. Ds 2023:3, s. 30 [Länk].

[25] Svenska regionala flygplatser har estimerat att det samlade underskottet för regionala flygplatser uppgick till 690 miljoner kronor i 2024 och uppskattat underskottet för 2025 att uppgå till mer än 800 miljoner kronor. Se Svenska regionala flygplatser (2025). *Historiskt beslut för de regionala flygplatserna*. [Länk].

[26] Se till exempel Oxera (2024). *Economic analysis of the profitability of regional airports*, s. 59 [Länk].

flygplatsnätverket på grund av den låga lönsamheten för vissa av de regionala flygplatserna. Enligt Finavia leder driften av sju flygplatser till årliga förluster på 20 miljoner euro och passagerarantalet på dessa flygplatser har minskat kraftigt.[27] Den finska regeringen kommer att utreda alternativa sätt att upprätthålla ett landsomfattande flygplatsnätverk utöver Finavias flygplatsnätverk, men inga förändringar kommer att göras till nätverket under de kommande två åren. Dessutom kommer regeringen att fastställa kriterierna för strategiskt viktiga flygplatser och granska flygplatsnätverket baserat på dessa kriterier under 2027.[28] Liknande utveckling ses inte i Norge och Spanien, där återhämtningen av den inhemska flygtrafiken varit betydligt starkare än i Finland och Sverige. I Norge och Spanien är tillgängligheten inrikes också mycket mer beroende av flyg på grund av geografin.

Resten av denna rapport är strukturerad på följande sätt:

- i kapitel 1 kartlägger vi olika ägandestrukturer;
- i kapitel 2 kartlägger vi olika verksamhetsmodeller och finansieringsstrukturer;
- i kapitel 3 analyserar vi ekonomiska indikatorer för flygplatsoperatörer;
- i kapitel 4 analyserar vi utvecklingen av flygtrafik; och
- i kapitel 5 analyserar vi övriga faktorer som eventuellt kan påverka olika strukturer och modeller.

[27] Se Helsingin Sanomat (2025, 13 september). *Pienet lentoasemat maksavat suomalaisille 20 miljoonaa euroa vuodessa.* (sv. *Små flygplatser kostar finländare 20 miljoner per år*). [Länk].

[28] Kommunikationsministeriet (2025, 18 december). *Statsrådets redogörelse om den riksomfattande trafiksystemplanen för 2026-2037*. [Länk].

Copenhagen Economics

KAPITEL 1

KARTLÄGGNING AV ÄGANDESTRUKTURER

I detta kapitel definierar och kartlägger vi hur utvalda flygplatssystem är uppbyggda i termer av **ägande** för de utvalda jämförelseländerna. Huvudfokuset för analysen är **nutida status** för flygplatserna, samt en **kvalitativ översikt** över hur ägandestrukturen har sett ut **historiskt** i den mån detta bedöms vara relevant för att förstå nuvarande struktur.

Vi delar in **ägandestrukturer i fyra kategorier**, baserat på kategoriseringen som använts av industriorganisationen Airports Council International (ACI) i sin kartläggning av ägandestrukturer för flygplatsoperatörerna för sina medlemsflygplatser:[29]

1. **Statlig ägandestruktur:** Flygplatsen är helägd av staten. Flygplatser där staten äger mindre än 100 procent men minst 98 procent räknas också till denna kategori.

2. **Offentlig ägandestruktur**: Flygplatsen är helägd av offentliga aktörer. Flygplatser där staten äger flygplatsen tillsammans med andra offentliga aktörer (till exempel delstatliga, regionala eller kommunala aktörer) samt flygplatser där andra offentliga aktörer äger mindre än 100 procent men minst 98 procent räknas också till denna kategori.

3. **Privat ägandestruktur:** Flygplatsen är helägd av privata aktörer. Privata aktörer kan till exempel inkludera pensionsfonder, riskkapitalbolag eller privata flygplatsgrupper. Flygplatser där privata aktörer äger mindre än 100 procent men minst 98 procent räknas också till denna kategori. Aktörer som ägs helt eller delvis av det offentliga anses ingå i denna kategori om de är kopplade till ett annat land än det land där flygplatsen är belägen.

4. **Kombinerad ägandestruktur:** Flygplatsen ägs av en kombination av offentliga och privata aktörer.

Vi kategoriserar varje land i urvalet i en av de fyra kategorierna baserat på ägandestrukturen av de största flygplatsoperatörerna i landet. Om den enskilt största flygplatsoperatören (i) driver majoriteten av de kommersiella flygplatserna i landet, mätt i antal, eller (ii) har majoriteten av den kommersiella flygtrafiken i landet, mätt i antal passagerare, baseras landets kategorisering på ägandestrukturen för denna operatör. I andra fall baseras kategoriseringen på de tre största flygplatsoperatörerna i landet. Tabell 1 ger en översikt.

[29] Den senaste offentliga kartläggningen är från 2016, se ACI Europe (2016). *The Ownership of Europe's airports*. [Länk]. ACI kategoriserar flygplatser i tre kategorier: (i) helägd av offentliga (till exempel statliga, regionala eller kommunala) aktörer, (ii) kombinerat offentligt och privat ägande och (iii) helägd av privata aktörer. Vi delar in den första kategorin i två på grund av uppdragets fokus på statligt ägarskap.

Tabell 1
Översikt över ägandestrukturer per land (baserat på de största flygplatsoperatörerna)

LAND	STÖRSTA FLYGPLATSOPERATÖR(ER)	HUVUDSAKLIG ÄGANDESTRUKTUR I LANDET			
		STATLIG	OFFENTLIG	PRIVAT	KOMBINERAD
SE	Swedavia	X			
NO	Avinor	X			
FI	Finavia	X			
DK	CPH Airports	X			
DE	Fraport, Flughafen München, Flughafen Berlin-Brandenburg (FBB)		X		
UK	Heathrow Airport Holdings, Manchester Airports Group, VINCI Airports			X	
FR	Groupe Aéroports de Paris (ADP)				X
ES	Aena				X

Not: Kategoriseringen baseras på ägandestrukturen för den största flygplatsoperatören i Sverige, Norge, Finland, Danmark, Frankrike och Spanien och för de tre största flygplatsoperatörerna i Tyskland och Storbritannien.
Källa: Se källorna i resten av detta kapitel.

Resten av detta kapitel är strukturerad på följande sätt:

- I del 1.1 beskriver vi **datan som använts för att kategorisera länderna** i olika ägandestrukturer. Vi ser att **i de flesta länder** (Sverige, Finland, Danmark, Frankrike och Spanien) **går majoriteten av passagerartrafik via flygplatser som drivs av den största flygplatsoperatören.** Endast i Tyskland och Storbritannien har den största flygplatsoperatören en mindre andel av den totala trafiken. Därmed **baseras ägandestrukturen** för Sverige, Norge, Finland, Frankrike och Spanien på den största operatören, och på de tre största operatörerna för Tyskland och Storbritannien.

- I del 1.2 kartlägger vi **ägarförhållandena** i detalj för varje land som ingår i urvalet. Baserat på kartläggningen ser vi att **vårt urval av länder innehåller både helstatliga** (Norge, Finland och Danmark) eller **helt offentliga** (Tyskland) och **helt privata** (Storbritannien) flygplatssystem. Dessutom kännetecknas flygplatssystemen i Frankrike och Spanien av en **kombination av offentligt och privat ägande**.

1.1 ÄGANDESTRUKTUREN FÖR DE FLESTA LÄNDER BASERAS PÅ DEN STÖRSTA FLYGPLATSOPERATÖREN

I denna del beskriver vi den data som använts för att kategorisera länderna i olika ägandestrukturer.

Vi hämtar in data på antalet flygplatser och passagerare från tre olika källor:

1. **The World Factbook**[30], som publiceras av USA:s underrättelsemyndighet Central Intelligence Agency (CIA), estimerar det totala antalet flygplatser och flygfält per land som är synliga från luften. Detta innebär att statistiken inkluderar både trafikflygplatser, flygplatser och flygfält som inte har någon linjefart eller chartertrafik. Estimaten finns för år 2025.

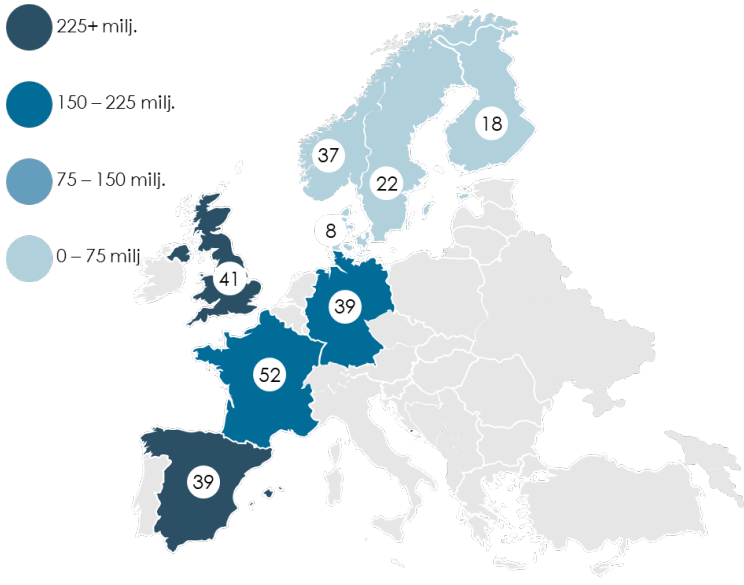
2. **Eurostat** publicerar statistik för antalet kommersiella flygplatser samt antalet passagerare på dessa flygplatser per år. Detta innebär att statistiken inte inkluderar flygplatser som inte har någon linjefart eller chartertrafik, eller flygfält som saknar flygplatsinfrastruktur. Statistiken är fördelad mellan primära flygplatser (över 150 000 passagerare per år), andra flygplatser (mellan 15 000 och 150 000 passagerare) samt små flygplatser (under 15 000 passagerare). Statistiken för kommersiella flygplatser med över 15 000 passagerare per år är baserad på EU-kommissionens förordning om statistisk rapportering om lufttransport av passagerare, gods och post. Statistik på antalet små flygplatser samlas in på frivillig basis och därmed kan datans fullständighet variera mellan länder. Antalet passagerare samlas inte in för små flygplatser. Statistik på antalet flygplatser rapporteras med två års försening, det vill säga den senaste datan i 2025 är från 2023. Senaste statistiken på antalet passagerare är från 2024. Data för Storbritannien finns endast tills 2019.[31]

3. **Enskilda flygplatsoperatörers årsrapporter** inkluderar information om det totala antalet flygplatser som operatören driver samt antalet passagerare på dessa flygplatser. De största flygplatsoperatörerna är Swedavia i Sverige, Avinor i Norge, Finavia i Finland, CPH Airports i Danmark, Fraport i Tyskland, Groupe ADP i Frankrike, Aena i Spanien och Heathrow Airport Holdings i Storbritannien. Den senaste datan från årsrapporterna är för år 2024.

Figur 1 ger en överblick över antalet passagerare och flygplatser per land för kommersiella flygplatser med över 15 000 passagerare per år. Som vi kan se från figuren **varierar både antalet flygplatser och passagerare på dessa flygplatser mellan länderna.** De nordiska länderna har betydligt lägre antal passagerare jämfört med Tyskland, Storbritannien, Frankrike och Spanien. Mätt i antalet flygplatser sticker Danmark ut med endast 8 flygplatser med över 15 000 passagerare per år på grund av landets mindre geografiska storlek jämfört med de andra länderna.

[30] Central Intelligence Agency (2025). *The World Factbook – Country Comparisons – Airports.* [Länk].
[31] Eurostat (2024). *Air transport infrastructure (avia_if) – Reference Metadata.* [Länk]; Eurostat (2024). *Air transport*

Figur 1
Kommersiella flygplatser med över 15 000 passagerare per år
Antal flygplatser (siffra) och miljoner passagerare (färg)



Not: Antalet flygplatser är baserad på data från 2023 och antalet passagerare för dessa flygplatser på data från 2024. Antalet inkluderar primära (över 150 000 passagerare per år) och andra (mellan 15 000 och 150 000 passagerare) flygplatser. Datan för Storbritannien är för år 2019.
Källa: Eurostat (2025). *Air transport infrastructure – Commercial airports per type,* [Länk], och Eurostat (2025). *Air passenger transport by type of schedule, transport coverage and country,* [Länk].

Tabell 2 ger en översikt över antalet flygplatser baserat på de tre olika källorna som beskrivs ovan. Som vi kan se från tabellen **varierar även andelen flygplatser som drivs av den största flygplatsoperatören mellan länder.** I Norge, Finland och Spanien driver den största enskilda flygplatsoperatören nästan alla kommersiella flygplatser i landet, medan i Danmark, Tyskland, Frankrike och Storbritannien driver den största operatören endast en eller två flygplatser. I Sverige driver Swedavia cirka 25 procent av alla kommersiella flygplatser.

Tabell 2
Översikt över antalet flygplatser per land

LAND	STÖRSTA FLYGPLATSOPERATÖR	TOTAL ANTAL FLYGPLATSER & FLYGFÄLT (2025)	TOTAL ANTAL KOMMERSIELLA FLYGPLATSER (2023)*	ANTAL FLYGPLATSER PER DEN STÖRSTA FLYGPLATS-OPERATÖREN (2024)
SE	Swedavia	206	39 (22)	10
NO	Avinor	146	48 (37)	42**
FI	Finavia	98	20 (18)	20
DK	CPH Airports	102	34 (8)	2
DE	Fraport	840	178 (39)	1
UK	Heathrow Airport Holdings	1 057	48 (41)	1
FR	Groupe ADP	1 218	58 (52)	3***
ES	Aena	365	48 (39)	46****

Not: *Inkluderar primära (över 150 000 passagerare per år), andra (mellan 15 000 och 150 000 passagerare) och små flygplatser (under 15 000 passagerare). Antalet små flygplatser rapporteras på frivillig basis och därmed kan datans fullständighet variera mellan länder. Antalet flygplatser utan små flygplatser presenteras inom parenteser. Datan för Storbritannien är för år 2019. **Avinor äger, driver och utvecklar 42 flygplatser och en heliport, inklusive dotterbolaget som driver flygplatsen på Svalbard. Avinor hyr även en flygplats till externa parter och äger en flygplats som inte är i drift. ***Groupe ADP driver totalt 26 flygplatser i Frankrike och utomlands. Verksamheten i Frankrike består främst av driften av flygplatserna Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly och affärsflygplatsen Paris-Le Bourget. ****Aena driver 46 flygplatser, flygfält och flygbaser i Spanien. Aena driver även två heliports i Spanien, Luton flygplats i Storbritannien och 31 flygplatser i Brasilien, Mexiko och Jamaica. Dessa inkluderas inte i figurerna.

Källa: Total antal flygplatser och flygfält: CIA (2025) *World Factbook – Country Comparisons – Airports.* [Länk]; Total antal kommersiella flygplatser: Eurostat (2025) *Air transport infrastructure – Commercial airports per type.* [Länk]; Antal flygplatser för största flygplatsoperatören: Årsrapport för 2024 för respektive bolag.

Tabell 3 ger en översikt över antalet passagerare baserat på data från Eurostat och årsrapporter för enskilda flygplatsoperatörer. Eurostat rapporterar data på antalet passagerare endast för flygplatser med över 15 000 passagerare per år, medan flygplatsoperatörer rapporterar antalet passagerare för alla sina flygplatser. Detta kan förklara en del av det högre antalet passagerare för den största flygplatsoperatören än det totala antalet passagerare på kommersiella flygplatser i Sverige, Norge, Finland och Spanien. Resten av variationen kan bero på skillnader i den metod som används för att beräkna passagerarantal. Som vi kan se från tabellen **går majoriteten av passagerartrafik via flygplatser som drivs av den största enskilda flygplatsoperatören i de flesta länder** (Sverige, Norge, Finland, Danmark, Frankrike och Spanien). Endast i Tyskland och Storbritannien har den största flygplatsoperatören en mindre andel av den totala trafiken.

Tabell 3
Översikt över antalet passagerare per land

LAND	STÖRSTA FLYGPLATSOPERATÖR	TOTAL ANTAL PASSAGERARE PÅ KOMMERSIELLA FLYGPLATSER MED >15K PASSAGERARE (2024, MILJ.)*	ANTAL PASSAGERARE FÖR DEN STÖRSTA FLYGPLATSOPERATÖREN (2024, MILJ.)
SE	Swedavia	29,8	32,5
NO	Avinor	38,3	51,4
FI	Finavia	17,8	19,6
DK	CPH Airports	34,9	29,9
DE	Fraport	199,6	61,6
UK	Heathrow Airport Holdings**	277,4	80,9
FR	Groupe ADP	167,4	103,4
ES	Aena	259,7	308,4

Not: *Inkluderar primära (över 150 000 passagerare per år) och andra (mellan 15 000 och 150 000 passagerare) flygplatser. Statistik rapporteras inte för små flygplatser (under 15 000 passagerare). Baserad på antalet transporterade passagerare. **Datan för Storbritannien är för år 2019.
Källa: Eurostat (2025). *Air passenger transport by type of schedule, transport coverage and country*. [Länk].

1.2 STATLIGT ÄGARSKAP DOMINERAR I DE NORDISKA LÄNDERNA, MEDAN ANDRA EUROPEISKA LÄNDER VARIERAR I ÄGANDESTRUKTUR

I denna del kartlägger vi ägarförhållandena i detalj för varje land som ingår i urvalet.

Vi drar följande slutsatser från kartläggningen:

- **De nordiska länderna karaktäriseras av statligt ägande** där staten äger närmare 100 procent av den största flygplatsoperatören i landet. Medan Sverige, Norge och Finland inte har gjort väsentliga ändringar till sin ägandestruktur, har den **danska staten nyligen ökat sitt ägarskap i CPH Airports** från en minoritetsandel till cirka 98 procent. I Finland har det pågått en diskussion i motsatt riktning om att **minska omfattningen av det statliga flygplatsnätverket.** De nordiska länderna skiljer sig även i omfattningen av det statliga ägandet när det gäller antalet flygplatser i landet. Medan Finavia och Avinor äger nästan alla kommersiella flygplatser i landet, äger CPH Airports och Swedavia en betydande mindre andel av alla flygplatser.

- **Tysklands största flygplatser ägs huvudsakligen av offentliga aktörer.** Den största flygplatsoperatören i landet, Fraport som driver Frankfurt flygplats, ägs till majoritet av offentliga aktörer (delstaten och staden där flygplatsen ligger i), dock inte av den tyska staten. Resterande andelar ägs av privata investerare. Även flygbolaget Lufthansa har en betydande andel i Fraport. Flygplatserna i München och Berlin ägs helt av offentliga aktörer, inklusive den tyska staten. Även mindre flygplatser i Tyskland såsom Köln/Bonn, Hamburg, Düsseldorf, Stuttgart och Hannover ägs oftast till majoritet av offentliga aktörer.

- **Storbritannien avviker från de andra länderna med sin långt gångna privatisering som började på 1980-talet.** Två av de tre största flygplatsoperatörerna är helägda av privata investerare. Trots att den brittiska staten inte har ett direkt ägarinflytande över flygplatserna såsom Heathrow flygplats, utövar den ett betydande indirekt inflytande genom lagstiftning och reglering gällande bland annat avgiftsnivåer, säkerhetskrav och miljöbestämmelser. Dessutom är det staten som beviljar tillstånd för större investeringar och expansionsprojekt, exempelvis nya terminaler eller landningsbanor, vilket innebär att strategiska beslut ofta kräver statligt godkännande.

- **Frankrike och Spanien har en kombinerad ägandestruktur.** I båda länder ägs den största flygplatsoperatören (Groupe ADP i Frankrike och Aena i Spanien) till majoritet av staten, men privata ägare har också betydande andelar. Det statliga ägandet är dock mer koncentrerat i Spanien där Aena äger och driver de flesta flygplatserna i landet, medan i Frankrike drivs flygplatserna av ett stort antal olika operatörer.

- **Det finns exempel på europeiska flygplatser som, likt Bromma flygplats, ligger nära en huvud- eller storstad men har upplevt minskande passagerartrafik**. Dessa har varierande verksamhetsmodeller idag. Vissa, såsom Moss flygplats, Rygge i Norge, används i dagsläget endast för militärt bruk, medan andra, såsom Paris Le Bourget i Frankrike, har skiftat fokus till annan typ av trafik än kommersiell linjetrafik. Utöver dessa har de före detta flygplatserna Tempelhof och Tegel i Berlin, Tyskland omvandlats till annat bruk än flyg.

1.2.1 Statlig ägandestruktur

Sverige

Den största flygplatsoperatören i Sverige, Swedavia Ab (Swedavia), ägs till 100 procent av den svenska staten. Swedavia bildades som aktiebolag i 2010 när ägandet och driften av de statliga flygplatserna överfördes från Luftfartsverket till det nybildade bolaget. Innan 2010 ägdes och drevs de svenska flygplatserna direkt av staten genom Luftfartsverket.[32]

Swedavia driver och utvecklar tio flygplatser i Sverige. Det finns även ett trettiotal regionala icke-statliga flygplatser i Sverige.[33] Dessa ägs ofta av kommunen där flygplatsen är belägen, men det finns även privatägda flygplatser såsom Stockholm Skavsta.[34]

Norge

Den största flygplatsoperatören i Norge, Avinor AS (Avinor), ägs till 100 procent av den norska staten. Ägandet är administrerat av det norska transportministeriet Samferdselsdepartementet.[35] Avinor grundades i 2003 som ett aktiebolag med rötterna i den statliga myndigheten

[32] Se Swedavia (u.å.). *Roll och uppdrag*. [Länk], Luftfartsverket (u.å.). *Vår historia.* [Länk] och Regeringens proposition 2009/10:16. *Ändrad verksamhetsform for flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket*. [Länk].
[33] Svenska regionala flygplatser (2025). *Våra medlemmar*. [Länk].
[34] Stockholm Skavsta Airport (2022, 22 mars). *Arlandastad Group köper Skavsta flygplats*. [Länk].
[35] Nordic Investment Bank. (u.å.). *Avinor AS*. [Länk].

Luftfartsverket.[36] Oslo flygplats drevs initialt som ett separat helägt dotterbolag (Oslo Airport AS), men slogs samman med Avinor i 2016.[37] Koncentrationen genomfördes samtidigt som Avinor satsade på modernisering och effektivisering genom att centralisera olika processer och uppgradera infrastrukturen.[38] Baserat på offentligt tillgänglig information har vi inte identifierat uppgifter som tyder på att en uppdelning av Avinor och Oslo flygplats diskuteras igen.

Avinor driver 42 flygplatser och en heliport i Norge. Utöver Avinors nätverk finns det ett mindre antal regionala flygplatser som ägs av kommuner eller militären. TORP Sandefjord flygplats är en av de få flygplatser i Norge som inte ägs av staten via Avinor och ägs till majoritet av de närliggande kommunerna.[39] Moss flygplats, Rygge var en mindre internationell flygplats utanför Avinors nätverk som delades med Rygge flygbas, vilken fortfarande är i drift.[40] Civil trafik på flygplatsen lades ned i slutet av 2016 till följd av att introduktionen av den norska flygpassageraravgiften i 2016 ledde Ryanair att lägga ned allt flyg till Rygge.[41]

Finland

Den största flygplatsoperatören i Finland, Finavia Oyj (Finavia), är ett helstatligt offentligt bolag. Ägarstyrningen för Finavia ligger under Ägarstyrningsavdelningen i Statsrådets kansli. Finavia omvandlades från den statliga myndigheten Luftfartsverket till ett statligt aktiebolag i 2010 och har sedan dess förblivit helt statligt ägt.[42]

Finavia äger och ansvarar för driften av 20 flygplatser i Finland.[43] Utöver dessa finns flygplatserna i Villmanstrand och Enontekis som är kommunalt ägda samt flygplatserna i S:t Michel och Seinäjoki som saknar regelbunden linjetrafik. Finavias flygplatser i Halli och Uttis används endast för militärt bruk och hobbyflygning.[44]

Det har pågått diskussioner om att minska omfattningen av Finavias flygplatsnätverk på grund av den låga lönsamheten för vissa av de regionala flygplatserna.[45] Enligt Finavia leder driften av sju flygplatser till årliga förluster på 20 miljoner euro och passagerarantal på dessa flygplatser har minskat kraftigt.[46] Den finska regeringen kommer att utreda alternativa sätt att upprätthålla ett landsomfattande flygplatsnätverk utöver Finavias flygplatsnätverk, men inga förändringar kommer att göras till nätverket under de kommande två åren. Dessutom kommer regeringen att fastställa kriterierna för strategiskt viktiga flygplatser och granska flygplatsnätverket baserat på dessa

36 Avinor (2024). *Annual and Sustainability Report 2024*, s. 5. [Länk].
37 Avinor (2016). *Annual and CSR Report 2015,* s. 12. [Länk].
38 Avinor (2017). *Annual and CSR Report 2016,* s. 13 och 42. [Länk].
39 Torp Sandefjord Airport. (u.å.). *About Torp airport*. [Länk].
40 Forsvaret (2022). *The Royal Norwegian Air Force*. [Länk].
41 Sveriges Radio (2016, 25 maj). *Rygge flygplats läggs ner i höst*. [Länk].
42 Finavia (u.å.). *Finavias historia*. [Länk].
43 Finavia (u.å.). *Flygplatser i Finland*. [Länk].
44 Traficom (2022). *Flygplatser*. [Länk].
45 Se till exempel Yle (2025, 17 januari). *Valtio harkitsee tappiollisten kotimaan lentoasemien myyntiä – ostajiksi kuntia tai jopa yrityksiä.* (sv. *Staten överväger att sälja förlustbringande inrikesflygplatser – köpare kan bli kommuner eller till och med företag*). [Länk] och Yle (2025, 7 mars). *Ehdotus: Uusi yhtiö pelastajaksi – näin Suomen tappiolliset lentokentät aiotaan saada kannattaviksi.* (sv. *Förslag: Ett nytt bolag som räddare – så här ska Finlands förlustbringande flygplatser bli lönsamma*). [Länk].
46 Se Helsingin Sanomat (2025, 13 september). *Pienet lentoasemat maksavat suomalaisille 20 miljoonaa euroa vuodessa.* (sv. *Små flygplatser kostar finländare 20 miljoner per år*). [Länk].

kriterier under 2027.[47]

Danmark

Den största flygplatsoperatören i Danmark, Copenhagen Airports A/S (CPH Airports), äger och driver flygplatserna i Köpenhamn och Roskilde. Medan Köpenhamns flygplats är Danmarks största flygplats, har Roskilde flygplats ett betydligt mindre passagerarunderlag och har inte sett någon tillväxt de senaste 10 åren.[48] Flygplatsen har därför avvecklat sin reguljärtrafik för att i stället fokusera på bland annat taxi-, skol- och småplansflyg.[49] Det danska försvaret äger även basen Skalstrup i närheten av Roskilde flygplats.[50]

CPH Airports har nyligen genomgått en ägarförändring. I december 2024 förvärvade den danska staten ytterligare 59,4 procent från ATP-pensionsfonden för 32 miljarder danska kronor. Detta ökade statens ägarandel av flygplatsen från 39,2 procent till cirka 98 procent. Planen är att över tid minska statens andel till 50,1 procent.[51]

Bakgrunden till beslutet är att regeringen vill skydda flygplatsen som kritisk nationell infrastruktur och hålla kontrollen i danska händer, bland annat för att undvika utländsk dominans över en så strategiskt viktig verksamhet. Den danska staten betonar även att långsiktiga investeringar och samhällsnytta prioriteras över kortsiktiga vinstintressen. Flygplatsen kommer dock även i fortsättningen drivas som ett kommersiellt bolag. Affären hade brett politiskt stöd och har lyfts fram som avgörande för att säkra goda utvecklingsmöjligheter både som arbetsplats och för Danmarks globala tillgänglighet. SAS har välkomnat beslutet eftersom ett starkt statligt ägande innebär stabilitet och gemensam utveckling för Skandinaviens knutpunkt och nationens ekonomi.[52] Baserat på offentligt tillgänglig information har vi dock inte identifierat varför staten planerar att successivt minska sin ägarandel i framtiden.

Mindre regionala flygplatser som Billund Airport är aktiebolag med offentliga ägare. Aarhus flygplats är för närvarande kommunalt ägd, och det spekuleras att privata investerare överväger att köpa upp flygplatsen.[53] Aalborg flygplats är också kommunalt ägd[54] medan Bornholms flygplats är ägd av danska staten.[55] Samtidigt är Mittjyllands flygplats sedan 1 oktober 2025 privatägt, från att tidigare varit helt kommunalt ägd.[56]

1.2.2 Offentlig ägandestruktur

47 Kommunikationsministeriet (2025, 18 december). *Statsrådets redogörelse om den riksomfattande trafiksystemplanen för 2026-2037*. [Länk].
48 Roskilde Airport (u.å.). *Traffic statistics*. [Länk].
49 Roskilde Airport (u.å.). *Your shortcut to Copenhagen*. [Länk].
50 Forsvaret (u.å.). *Flyvestation Skalstrup*. [Länk].
51 Finansministeriet (2025, 30 september) *Statens køb af Københavns Lufthavne A/S er nu gennemført*. [Länk].
52 Se Reuters (2024, 2 december). *Denmark plans to buy majority stake in Copenhagen Airports*. [Länk], Regeringen (2024, 2 december). *Politisk aftale om statens køb af aktiemajoritet i Københavns Lufthavne A/S og statens efterfølgende ejerskabsvaretagelse*. [Länk] och DR (2024, 2 december). *DR's korrespondent om Wammens lufthavnskøb: Han vil have lov til at bestemme i Københavns Lufthavn*. [Länk].
53 Ritzau News (2025, 22 maj). *Danish firm with US owners to buy Aarhus Airport*. [Länk].
54 Aalborg Lufthavn (u.å.). *Our DNA*. [Länk].
55 Bornholm Lufthavn (u.å.). *Operational Data*. [Länk].
56 Christensen K, O. (2025). *Lufthavn reddet: Overtages af Heartland*. [Länk].

Tyskland

De tre största flygplatsoperatörerna i Tyskland baserat på passagerarantal idag är Fraport AG (Fraport) som äger och driver bland annat Frankfurt flygplats,[57] Flughafen München GmbH (**Flughafen München**) som äger och driver Münchens flygplats[58] och Flughafen Berlin Brandenburg GmbH (**FBB**) som äger och driver Berlin Brandenburg flygplats.[59]

- **Fraport ägs av till majoritet (cirka 52 procent) av offentliga ägare** där delstaten Hessen äger cirka 31 procent samt staden Frankfurt cirka 21 procent av aktierna. Resterande cirka 48 procent ägs av Lufthansa (cirka 8 procent) samt fyra internationella investeringsbolag (cirka 14 procent med cirka 3-5 procent vardera) eller är tillgängliga för handel på den öppna marknaden (cirka 25 procent).[60] Anledningen till att Lufthansa köpte in sig i Fraport är för att stärka sitt inflytande över huvudnavet Frankfurt, samt för att få möjlighet att påverka flygplatsens utveckling och samarbetet mellan bolagen.[61]

- **Både Flughafen München och FBB ägs helt av offentliga aktörer**. Flughafen München ägs av delstaten Bavaria (51 procent), den federala regeringen (26 procent) och staden München (23 procent),[62] medan FBB ägs av delstaterna Berlin och Brandenburg (37 procent vardera) samt den federala regeringen (26 procent).[63]

Vi har inte identifierat några konkreta eller pålitliga uppgifter om varför tyska staten har behållit sitt ägarskap i flygplatserna i Berlin och München, men inte i Frankfurt baserat på offentligt tillgänglig information.

Mindre flygplatser i Tyskland ägs oftast till majoritet av offentliga aktörer:

- **Köln/Bonn flygplats** är delvis offentligt och delvis kommunalt ägd: staden Köln, delstaten Köln och den federala regeringen äger cirka 31 procent vardera, staden Bonn 6 procent och distrikten Rhein-Sieg och Rheinisch-Bergisch resterade andelar.[64]

- **Hamburgs flygplats** har en blandad modell där staden Hamburg äger 51 procent, medan AviAlliance (privat investerare) äger 49 procent.[65]

- **Düsseldorfs flygplats** drivs av ett konsortium med majoritet staden Düsseldorf som äger 50 procent samt privata aktörer som AviAlliance och Aer Rianta International som äger resterande andelar.[66]

- **Stuttgarts och Hannovers flygplatser** har liknande ägandestrukturer där de delvis

57 Fraport (2025). *Fraport Annual Report 2024*, s. 36. [Länk].
58 Munich Airport (u.å.). *Company profile*. [Länk].
59 Business Location Center (u.å.). *Flughafen Berlin Brandenburg GmbH*. [Länk].
60 Fraport (2025). *Fraport Annual Report 2024*, s. 36. [Länk].
61 Business Recorder (2005, 29 oktober) *Lufthansa buys 4.95 percent stake in Fraport*. [Länk].
62 Munich Airport (u.å.). *Company profile*. [Länk].
63 Flughafen Berlin Brandenburg (u.å.). *Ownership structure*. [Länk].
64 Cologne Bonn Airport (u.å.). *Facts & Figures*. [Länk].
65 AviAlliance (u.å.). *Gateway to the world: Hamburg Airport*. [Länk].
66 AviAlliance (u.å.). *Gateway to Europe's biggest metropolitan region: Düsseldorf Airport*. [Länk].

ägs av delstaten och staden de ligger i.[67]

Det finns även exempel på flygplatser belägna i eller nära storstäderna Frankfurt och Berlin som har haft ekonomiska problem på grund av minskande flygtrafik:

- **Frankfurt Hahn**, som ligger cirka 110 kilometer sydväst om Frankfurt, växte kraftigt under 2000-talet och nådde över 2,5 miljoner passagerare 2015. När skulderna ökade och stora kunder, bland annat Ryanair, minskade sin närvaro, tvingades Frankfurt Hahn ansöka om konkurs 2021.[68] Under 2023 såldes flygplatsen till det tyska fastighetsbolaget Triwo som därefter gjort stora investeringar i renovering och modernisering.[69] Flygplatsen har även satsat på fraktverksamhet genom att erbjuda drift dygnet runt, vilket redan lett till ökade passagerarantal och fraktvolymer.[70]

- De före detta flygplatserna **Tempelhof** och **Tegel** i Berlin har däremot omvandlats till annat bruk än flyg. Tempelhof stängdes 2008[71] och Tegel följde efter 2020.[72] Idag är Tempelhof ett stort parkområde öppet för allmänheten, medan terminalbyggnaden används för mässor, konserter och andra evenemang.[73] Tegel byggs om till ett industriområde med fokus på grön teknik och forskning.[74]

1.2.3 Privat ägandestruktur

Storbritannien
Storbritanniens största flygplatser gick under 1980-talet från att vara statligt kontrollerade genom British Airports Authority (BAA) till en blandning av privat ägande efter privatisering och konkurrensbeslut.[75] Airports Act 1986 upplöste BAA som myndighet och överförde tillgångarna till ett nytt bolag, BAA plc, som börsnoterades 1987 som en del av regeringens privatiseringsprogram. Syftet var att öka effektivitet och lönsamhet genom att ta flygplatserna ur direkt statlig kontroll. Under 2000-talet växte kritiken mot BAA:s monopolställning, vilket ledde till beslut från konkurrensmyndigheten 2008 om att dela upp bolaget och skapa ökad konkurrens.[76] Idag ägs de flesta stora flygplatser (antingen indirekt eller direkt) av infrastrukturinvesterare, pensions- och statliga fonder eller flygplatsgrupper.

De tre största flygplatsoperatörerna i Storbritannien idag är Heathrow Airport Holdings Limited (**Heathrow Airport Holdings**) som äger och driver London Heathrow flygplats, Manchester Airports Group (**MAG**) som driver flygplatserna Manchester, London Stansted och East

67 Hannover Airport (u.å.). *Hannover-Langenhagen Airport Ltd.* [Länk] och Stuttgart Suppliers (u.å.). *Stuttgart Airport.* [Länk].
68 Reuters (2021, oktober 19). *German cheap flight hub Frankfurt Hahn files for insolvency.* [Länk].
69 Cargo Forwarder Global (2024, 8 januari). *TRIWO presents long-term plans for Hahn.* [Länk].
70 Cargo Forwarder Global (2024, 8 januari). *TRIWO presents long-term plans for Hahn.* [Länk] och FlightGlobal (2025, 17 februari). *Frankfurt Hahn claws back passengers in first full year under Triwo's control.* [Länk].
71 Flughafen Berlin Brandenburg (u.å.). *Berlin Tempelhof Airport*. [Länk].
72 Deutsche Welle (2020, 11 maj). *Berlin says goodbye to Tegel airport.* [Länk].
73 Visit Berlin (u.å.). *Tempelhofer Feld Berlin – A park instead of an airport.* [Länk].
74 CNN Travel (2022, 3 oktober). *Reclaim the runway: $8 billion project to transform shuttered Berlin airport into an eco-city.* [Länk].
75 Reuters (2025, 14 augusti). *Fact check: Heathrow airport was not given away for free in the 1980s*. [Länk].
76 The Guardian (2008, 20 augusti). *History of BAA.* [Länk].

Midlands samt **VINCI Airports** som är majoritetsägare i bland annat flygplatserna Gatwick, Edinburgh och Belfast International. Dessa tre grupper kontrollerar tillsammans de största och mest trafikerade flygplatserna i landet och utgör därför de centrala aktörerna på den brittiska marknaden.[77]

- **Heathrow Airport Holdings** är helägd av privata aktörer. Flygplatsen ägs till 33 procent av Ardian, 20 procent av Qatar Investment Authority, 15 procent av Public Investment Fund, 11 procent vardera av GIC och Australian Retirement Trust och 10 procent av China Investment Corporation.[78]

- **MAG** ägs både av offentliga och privata aktörer där Manchester City Council och IFM Global Infrastructure Fund äger 35,5 procent vardera och resterande 29 procent av nio andra lokala myndigheter i Stormanchester.[79]

- **VINCI Airports** är ett helägt dotterbolag till VINCI Concessions, som kontrolleras av börsnoterad VINCI SA där de största aktieägarna är VINCI Employee Stock Ownership Plan (10,9 procent), BlackRock (4 procent), The Vanguard Group (4 procent) och Qatar Investment Authority (3 procent).[80]

Trots att den brittiska staten inte har ett direkt ägarinflytande över flygplatserna såsom Heathrow flygplats utövar den ett betydande indirekt inflytande genom lagstiftning och reglering. Flygplatserna omfattas av omfattande regelverk från myndigheter såsom Civil Aviation Authority (CAA) och Department of Transport, vilka fastställer bland annat avgiftsnivåer, säkerhetskrav och miljöbestämmelser. Dessutom är det staten som beviljar tillstånd för större investeringar och expansionsprojekt, exempelvis nya terminaler eller landningsbanor, vilket innebär att strategiska beslut ofta kräver statligt godkännande.[81]

De brittiska flygnavigeringstjänsterna tillhandahålls av National Air Traffic Services (NATS), som sedan 2001 är ett offentligt-privat partnerskap. Brittiska staten är största ägare med 49 procent, medan Airline Group (där flera stora flygbolag ingår) äger 42 procent, Heathrow Airport Holdings äger 4 procent och personalen inom NATS äger 5 procent. Statens ägarandel kompletteras av särskilda kontrollrättigheter. CAA utövar tillsyn och reglerar tjänsterna, men är inte ägare. NATS finansieras huvudsakligen kommersiellt genom avgifter från användande flygbolag och flygplatser.[82]

Staten deltar i finansieringen av brittiska flygplatser genom statsstöd endast i begränsad omfattning. Större flygplatser såsom Heathrow, Gatwick och Manchester drivs på kommersiella grunder utan direkt statligt stöd. Det offentliga stödet riktas i första hand till mindre, regionala flygplatser eller specifika infrastrukturprojekt, särskilt där det finns ett samhällsintresse och där marknaden inte förmår säkra flygtrafikens upprätthållande. Sådana stöd omfattar till exempel tillfällig

77 London Gatwick (u.å.). *Owners and management*. [Länk], MAG (u.å.). *Manchester Airports Group*. [Länk] och VINCI Airports (2025). *Essentials*. [Länk].
78 Heathrow (u.å.). *About Heathrow*. [Länk].
79 MAG (u.å.). *Manchester Airports Group*. [Länk].
80 London Gatwick (u.å.). *Owners and management*. [Länk], VINCI Concessions (u.å.) *Home page*. [Länk] och Investing (u.å.). *Vinci SA (SGEF)*. [Länk].
81 UK Government (2025). *Realising the benefits of expansion at Heathrow Airport*. [Länk], UK Civil Aviation Authority (u.å.). *Overview of economic regulation of Heathrow Airport*. [Länk] och Heathrow (u.å.). *Economic regulation*. [Länk].
82 NATS (u.å.). *Our company*. [Länk].

finansiering vid kriser eller regionala insatser för att säkerställa tillgänglighet.[83]

1.2.4 Kombinerad ägandestruktur

Frankrike

Den största flygplatsoperatören i Frankrike baserat på passagerarantal är Aéroports de Paris S.A. (Groupe ADP) som driver bland annat Paris-Charles de Gaulle och Paris-Orly. Den franska staten är huvudägaren i bolaget med en ägarandel på 51 procent. Andra storägare är VINCI Group (8 procent), Predica/Crédit Agricole Assurances (8 procent)[84] och institutionella investerare (totat 28 procent). Individuella aktieägare, anställda och övriga ägare har små andelar.[85]

Groupe ADP ansvarar även för driften av flygplatsen Paris-Le Bourget som var ursprungligen stadens första flygplats, men förlorade stora delar av sin trafik när Air France flyttade sina operationer till Orly 1952.[86] Sedan dess har Le Bourget blivit Europas ledande flygplats för affärsflyg samt ett viktigt centrum för flygindustrin med ett hundratal företag inom underhåll och teknisk utrustning.[87]

Stora regionala flygplatser som Nice Côte d'Azur, Lyon och Toulouse har omvandlats från statligt eller handelskammardrivet till driftbolag där privata konsortier är majoritetsägare, medan staten ofta kvarstår som infrastruktursägare och regulator. Mindre regionala flygplatser är i regel fortsatt kommunalt eller regionalt ägda, men många har öppnat upp för partnerskap och privat drift.[88]

Spanien

Den största flygplatsoperatören i Spanien är Aena S.A. (Aena). Aena driver nästan alla Spaniens kommersiella flygplatser. Den spanska staten behåller via ENAIRE en majoritetsandel på 51 procent.

Vid privatiseringen 2015 såldes 49 procent av aktierna till privata och institutionella investerare, både via börsen och utvalda partners.[89] Syftet med privatiseringen var delvis att samla in kapital för att stärka Aenas finansiella bas och möjliggöra fortsatta investeringar i Spaniens flygplatsnät. Samtidigt ville staten säkerställa fortsatt nationell kontroll genom att behålla majoriteten.[90] Regeringen och företaget pekade också på behovet av att behålla effektivitet, öka stimulans till innovation och att göra bolaget mer konkurrenskraftigt och marknadsdrivet i en global infrastrukturbransch.[91] Privatkapital skulle möjliggöra större satsningar och förbättrad internationell position för bolaget. Denna strategi realiserades när börsintroduktionen 2015 blev Spaniens största IPO under decenniet och mötte starkt investeringsintresse i takt med ekonomins återhämtning efter krisåren.[92]

---

83 Europiska kommissionen (2015, 31 juli). *State aid SA.39466 (2015/N)*. [Länk]
84 Avrundat uppåt, något lägre ägarandel än VINCI Group.
85 Groupe ADP (2025). *Shareholders structure*. [Länk].
86 AirFrance (u.å.). *Orly, the local aerodrome became an international airport.* [Länk].
87 Groupe ADP (u.å.). *Aéroport Paris-Le Bourget*. [Länk].
88 Sia Partners. (u.å.). *Study: privatization models for airport companies*. [Länk].
89 Aena. (u.å.). *Our history*. [Länk].
90 Deutsche Welle (2015, 2 november). *AENA shares jump in IPO*. [Länk] och Airport Technology (2015, 10 februari). *Spanish airport operator Aena launches country's biggest IPO.* [Länk].
91 Aena (2025, 18 september). *Aena proposes investments of approximately 13 billion for airports in Spain.* [Länk].
92 Deutsche Welle (2015, 2 november). *AENA shares jump in IPO*. [Länk].

Copenhagen Economics

KAPITEL 2

KARTLÄGGNING AV VERKSAMHETSMODELLER OCH FINANSIERINGSSTRUKTURER

I detta kapitel kartlägger vi hur **den största flygplatsoperatören i varje land organiserar och finansierar sin verksamhet** och hur olika verksamhetsmodeller och finansieringsstrukturer skiljer sig mellan och inom de olika kategorierna av ägarskap. Fokuset ligger på den enskilt största flygplatsoperatören i varje land eftersom ekonomiska indikatorer, som är direkt kopplade till verksamheten och finansieringen av flygplatser, analyseras endast för dessa aktörer. Storbritannien och Heathrow Airport Holdings täcks inte i detta kapitel, enligt uppdragsbeskrivningen.

Vi fokuserar på tre aspekter:

1. **Omfattningen av flygplatsoperatörernas nationella flygplatsnätverk och verksamhet.** Baserat på kartläggningen driver norska Avinor, finska Finavia och spanska Aena, likt Swedavia, **omfattande nationella flygplatsnätverk**. I kontrast, bygger operatörer som danska CPH Airports, tyska Fraport och franska Groupe ADP på en koncentrerad modell med **ett nationellt huvudnav.** Avinor utmärker sig som den enda flygplatsoperatören med omfattande **flygnavigeringstjänster** inom koncernen. Fraport och Finavia (genom sitt dotterbolag Airpro) driver även **marktjänster** inom koncernen, medan andra operatörer oftast kontrakterar ut denna tjänst. Resultaten presenteras i mer detalj i del 2.1.

2. **Regleringsmodell som tillämpas för att sätta flygplatsavgifterna.** Baserat på kartläggningen skiljer flygplatsoperatörerna sig även i hur intäkterna från den reglerade delen av verksamheten (det vill säga flygplatsavgifterna) bestäms. Medan de nordiska operatörerna i regel använder en modell där intäkterna från andra tjänster än flygtrafik tillåts påverka nivån av flygplatsavgifterna (en så kallad ***single-till* modell**), använder Fraport och Aena en modell där flygtrafiktjänster hålls separat från andra tjänster (***dual-till* modell**). Groupe ADP använder, likt de nordiska länderna, en *single-till* modell. Resultaten presenteras i mer detalj i del 2.2.

3. **Finansieringen av flygplatsernas verksamhet genom statsstöd och korssubventionering mellan flygplatser**. Baserat på kartläggningen är finansieringen för samtliga flygplatsoperatörer generellt sett **marknadsbaserad** genom flygtrafikavgifter, kommersiella intäkter och upplåning. I **nätverksmodeller** spelar **korssubventionering** från lönsamma till olönsamma flygplatser en central roll, där spanska Aena skiljer sig från de nordiska operatörerna med överskott från ett större antal stora flygplatser[93] för att täcka eventuella underskott från små regionala flygplatser. **Koncentrerade modeller**

[93] Flygplatsoperatörerna i vårt urval redovisar generellt sett inte lönsamhet per enskild flygplats offentligt. Aena, till skillnad från de nordiska operatörerna, driver till exempel flygplatserna i storstäderna Madrid och Barcelona och flera populära turistdestinationer.

bygger i högre grad på enskilda huvudflygplatsers lönsamhet och kapitalmarknaden. **Statliga stöd** används främst vid **särskilda behov**. Resultaten presenteras i mer detalj i del 2.3.

Tabell 4 ger en översikt över de olika verksamhetsmodellerna och finansieringsstrukturerna som har identifierats i kartläggningen.

Tabell 4
Översikt över verksamhetsmodeller och finansieringsstrukturer (baserat på den största flygplatsoperatören)

		OMFATTNING AV NATIONELLT FLYGPLATSNÄTVERK	
		Nätverksmodell med omfattande korssubventionering mellan nationella flygplatser	Koncentrerad modell med ett nationellt huvudnav
REGLERING AV FLYGPLATSAVGIFTER	*Single-till*	Swedavia (SE), Avinor (NO), Finavia (FI)	CPH Airports (DK), Groupe ADP (FR)
	Dual-till	Aena (ES)	Fraport (DE)

Not: Finavia och Groupe ADP beskriver sin regleringsmodell som *hybrid-till*, men vi kategoriserar dessa operatörer som *single-till* eftersom flygtrafik och andra tjänster inte är helt separerade. Groupe ADP och Fraport driver, likt Aena, ett nätverk av flygplatser internationellt.
Källa: Se källorna i resten av detta kapitel.

2.1 SWEDAVIA, AVINOR, FINAVIA OCH AENA DRIVER OMFATTANDE NATIONELLA FLYGPLATSNÄTVERK

Det totala antalet flygplatser och andelen av landets flygplatser som drivs av den största flygplatsoperatören varierar mellan länder. Som vi kan se från Tabell 5[94] driver Swedavia, Avinor, Finavia och Aena omfattande nationella flygplatsnätverk. Medan flygplatsnätverken för Avinor, Finavia och Aena täcker nästan alla flygplatser i respektive land, driver Swedavia endast en fjärdedel av alla flygplatser i Sverige. CPH Airports, Fraport och Groupe ADP bygger på en koncentrerad modell med ett nationellt huvudnav. Detta kan bero på olika faktorer såsom geografi (Danmark har korta avstånd och låg andel inrikesflygtrafik,[95] vilket minskar behovet av ett omfattande nationellt flygplatsnätverk som drivs av en aktör) eller statsform (Tyskland har starka delstater som ofta är delägare i flygplatsen som är belägen i delstaten)[96]. Medan Fraport och Groupe ADP, som är bland de största operatörerna i urvalet, har valt att expandera sin verksamhet internationellt, driver CPH Airports endast en nationell huvudflygplats.

Flygplatsoperatörer delar generellt sett verksamheten mellan flygtrafiktjänster (eng.

94 Se även Tabell 2 i kapitel 1.
95 Se del 5.3 respektive 4.2 för mer information.
96 Se del 1.2 för mer information.

aeronautical services) **och andra tjänster** (eng. *non-aeronautical services*) som inte är direkt relaterade till flygtrafik såsom kommersiella aktiviteter och olika tjänster så som detaljhandel, mat och dryck och parkering. Som vi kan se från Tabell 5 använder flygplatsoperatörerna i vårt urval generellt sett denna fördelning. Även om operatören inte har specifika affärsenheter enligt denna fördelning redovisar alla operatörer intäkter separat flygtrafiktjänster och andra tjänster, se mer information i kapitel 3. Avinor utmärker sig som den enda flygplatsoperatören med omfattande **flygnavigeringstjänster** inom koncernen.[97] Fraport och Finavia (genom sitt dotterbolag Airpro) driver även **marktjänster** inom koncernen, medan andra operatörer oftast kontrakterar ut denna tjänst.

Tabell 5 ger en översikt över omfattningen av flygplatsoperatörernas flygplatsnätverk och verksamhet.

Tabell 5
Översikt över omfattningen av flygplatsoperatörernas nationella flygplatsnätverk och verksamhet

ÄGANDE-STRUKTUR	OPERATÖR	FLYGPLATSNÄTVERK	VERKSAMHET
Statlig	Swedavia	**10 flygplatser** i Sverige, 4 internationella och 6 regionala.[98]	• **Flygplatsverksamhet** (flygtrafik och kommersiella tjänster) • **Fastigheter**
	Avinor	**42 flygplatser** i Norge och 1 heliport.[99]	• **Flygplatsverksamhet** (flygtrafik och kommersiella tjänster, inkl. fastighetsutveckling och hotell) • **Flygnavigeringstjänster**
	Finavia	**19 flygplatser** i Finland, 17 med passagerartrafik.	• **Helsingfors-Vanda flygplats** • **Flygplatsnätverket**[100] • **Airpro** (marktjänster)[101] • Flygnavigering (tills 2017)
	CPH Airports	**2 flygplatser** i Danmark (Köpenhamn och Roskilde).	• **Flygtrafik** • **Andra tjänster** (t.ex. uthyrning av lokaler och mark)
Kombinerad	Fraport*	**1 flygplats** (Frankfurt) i Tyskland och 21 utanför Tyskland.	• **Flygtrafik** • **Detaljhandel och fastigheter** • **Marktjänster** • **Internationella aktiviteter och tjänster**

97 Den enda offentliga källan som tydligt beskriver motivering till denna modell är från 2006. Staten bedömde då att den integrerade modellen är ändamålsenlig för att upprätthålla flygsäkerheten och driften av en stor och bred flygplatsstruktur. Se Regjeringen (2006) *Evaluering av Avinors organisering og tilknytningsform*. [Länk].

98 De internationella flygplatserna är Stockholm Arlanda, Bromma Stockholm, Göteborg Landvetter och Malmö och de regionala Kiruna, Luleå, Umeå, Åre Östersund, Visby och Ronneby. Luleå och Ronneby drivs i samarbete med Försvarsmakten.

99 Inklusive Avinors dotterbolag som driver en flygplats på Svalbard. Avinor hyr även en flygplats till externa parter och äger en flygplats som inte är i drift.

100 Flygplatserna i Halli och Uttis används för militär och allmänflyg. Flyg till sju av nätverksflygplatserna (Kajana, Kemi-Torneå, Karleby-Jakobstad, Joensuu, Jyväskylä, Björneborg och Nyslott) bedrivs huvudsakligen som statligt subventionerade upphandlade tjänster.

101 Dotterbolaget Airpro tillhandahåller marktjänster och flygplatstjänster för olika flygoperatörer på Helsingfors-Vanda flygplats och vid 10 regionala flygplatser, varav 9 ägs av Finavia.

	Groupe ADP	**3 flygplatser** i Frankrike (Paris) och 23 utanför Frankrike[102]	• **Flygtrafiktjänster** • **Detaljhandel och tjänster** • **Fastigheter** • **Internationell verksamhet och flygplatsutveckling** • **Andra aktiviteter**
	Aena	**46 flygplatser** och två heliportar i Spanien, 32 utanför Spanien.	• **Flygplatsverksamhet** • **Fastigheter** • **Kommersiella tjänster**

Not: *Fraport, till skillnad från Flughafen München och Flughafen Berlin-Brandenburg har en kombinerad ägandestruktur i stället för en helt offentlig.

Källa: Swedavia: Swedavia (u.å.). *Roll och uppdrag.* [Länk] och Swedavia (2025). *Annual and Sustainability Report 2024.* [Länk]; Avinor: Avinor (2025). *Annual and Sustainability Report 2024.* [Länk]; Finavia: Finavia (2025). *Annual Report 2024.* [Länk], Fintraffic (u.å.). *Fintraffic Air Navigation Services in brief.* [Länk] och Finska Regeringen (2017, 30 mars). *State air navigation service company to start operations – MINTC responsible for ownership steering.* [Länk]; CPH Airports: CPH Airports (2025). *Annual Report 2024*. [Länk]; Fraport: Fraport (u.å.). *International Activities*. [Länk] och Fraport (2025). *Annual Report 2024*. [Länk]; Groupe ADP: Groupe ADP (2025). *Universal Registration Document 2024*. [Länk]; Aena: Aena (2025). *Results Presentation 2024 full year report.* [Länk] och Aena (2025). *Auditor's report, financial statements and management report 2024 of Aena S.M.E., S.A.* [Länk].

2.2 NORDISKA OPERATÖRER OCH GROUPE ADP TILLÄMPAR EN LIKNANDE REGLERINGSMODELL FÖR FLYGPLATSAVGIFTER

Det finns två huvudsakliga modeller för regleringen av de flygplatsavgifter som flygplatsoperatörer får ta ut för användning av flygplatsinfrastruktur:[103]

- ***Single-till*** innebär att alla kostnader och intäkter från flygplatsoperatörens verksamhet, det vill säga både från flygtrafiktjänster och andra tjänster, inkluderas för att fastställa flygplatsavgifter. Därmed regleras båda delarna av flygplatsoperatörens verksamhet.

- ***Dual-till*** innebär att endast kostnaderna från flygtrafiktjänster inkluderas för att fastställa flygplatsavgifter. Denna modell innebär att intäkterna från andra tjänster inte används för att subventionera flygplatsavgifter och kan behållas av flygplatsoperatören.

Det finns även hybridvarianter mellan dessa två modeller där vissa delar av verksamheten exkluderas från fastställandet av flygplatsavgifterna. Vi använder endast kategoriseringen *single-* eller *dual-till* baserat på huruvida flygtrafiktjänster och andra tjänster hanteras separat.

De nordiska statsägda operatörerna Swedavia, Finavia, Avinor och CPH Airports tillämpar en *single-till* modell där kostnader och intäkter från kommersiella tjänster påverkar nivån av flygplatsavgifter. **Fraport och Aena tillämpar en *dual-till* modell**, där de två delarna av verksamheten redovisas separat, medan Groupe ADP tillämpar, likt de nordiska länderna, en *single-till* modell.

[102] Groupe ADP:s verksamhet i Frankrike omfattar driften av de två största flygplatserna i Paris (Paris-Charles de Gaulle och Paris-Orly), en affärsflygplats i Paris (Paris-Le Bourget), 10 flygplatser för allmänflyg samt heliporten i Issy-les-Moulineaux.

[103] Se Thessaloniki Forum of Airport Charges Regulators (2021). *Airport Till Structure and Cost Allocation.* [Länk].

Det kan finnas olika flera olika anledningar till att tillämpa en viss regulatorisk modell.[104] En anledning till att nordiska operatörer såsom Swedavia eller Avinor har valt att använda *single-till* modellen kan vara att den tillåter operatören att behandla alla sina nätverksflygplatser som en enhet. *Single-till* modellen kan även användas för att minska flygplatsavgifterna genom korssubventionering från andra tjänster för att locka flygbolag.[105] Samtidigt kan operatörer som Aena och Fraport ha valt *dual-till* modellen för att separera kommersiella tjänster från flygtrafiktjänster och därmed säkerställa att avkastningen från investeringar i kommersiella tjänster tillfaller helt operatören.

Tabell 6 ger en översikt över regleringsmodeller som tillämpas av flygplatsoperatörerna i vårt urval.

Tabell 6
Översikt över regleringsmodeller för flygplatsoperatörer

ÄGANDESTRUKTUR	OPERATÖR	REGLERINGSMODELL	
		Single-till	Dual-till
Statlig	Swedavia	X	
	Avinor	X	
	Finavia	X	
	CPH Airports	X	
Kombinerad	Fraport*		X
	Groupe ADP	X	
	Aena		X

Not: Finavia och Groupe ADP beskriver sin regleringsmodell som *hybrid-till*, men vi kategoriserar dessa operatörer som *single-till* eftersom flygtrafik och andra tjänster inte är helt separerade.

Källa: Swedavia: Moody's Ratings (2025, 5 november). *Swedavia AB – New issuer report*. [Länk]; Avinor: Avinor (2025). *Annual and Sustainability Report 2024*. [Länk]; Finavia (2024, 31 oktober) *Finavia's decision on aviation charges for 2025.* [Länk]; CPH Airports: Trafikstyrelsen (2025). *Lufthavnstakster*. [Länk]. Se del 4.1 i *Bestemmelser om betaling for benyttelse af lufthavne (Lufthavnstakster), BL 9-15, udgave 5;* Fraport: Fraport (2025). *Visual Fact Book 2024, s. 23* [Länk]; Groupe ADP: Fitch Ratings (2025, 12 mars). *Fitch Affirms Aeroports de Paris at 'BBB+', Outlook Stable*. [Länk]; Aena: Fitch Ratings (2024, 7 maj). *Fitch Upgrades Aena to 'A'; Outlook Stable.* [Länk].

2.3 KORSSUBVENTIONERING SPELAR EN VIKTIG ROLL FÖR FINANSIERINGEN I NÄTVERKSMODELLER

Finansieringen för samtliga flygplatsoperatörer är generellt sett marknadsbaserad genom trafikavgifter, kommersiella intäkter och upplåning genom till exempel obligationsprogram. I nätverksmodeller såsom Swedavia, Avinor, Avinor och Aena spelar **korssubventionering** från lönsamma till olönsamma flygplatser en central roll, där spanska Aena skiljer sig från de nordiska operatörerna med överskott från ett större antal stora flygplatser för att täcka eventuella underskott från små regionala flygplatser.[106]

[104] Se ACI (2018). *Behind the regulator till debate.* [Länk].

[105] Det finns dock flera olika faktorer som påverkar nivån av flygplatsavgifter och det finns inget tydligt bevis på att *single-till* modellen skulle leda till lägre flygplatsavgifter. Se ACI (2018). *Behind the regulator till debate,* s. 8-10 [Länk].

[106] Flygplatsoperatörerna i vårt urval redovisar generellt sett inte lönsamhet per enskild flygplats offentligt. Aena, till skillnad från de nordiska operatörerna, driver till exempel flygplatserna i storstäderna Madrid och Barcelona samt flera populära turistdestinationer.

Datatillgängligheten för jämförbar statistik på total mängd **statsstöd** som ges till flygplatser per land är begränsad. Statsstöd kan generellt delas mellan två olika typer: (i) stöd som behöver notifieras till Europeiska kommissionen[107] och (ii) stöd som inte behöver notifieras.[108] Båda typer av statsstöd inkluderas i kommissionens sammanställning av statsstödsdata i databasen *State aid scoreboard*, men det går dock inte att särskilja stöd för flygplatser från denna rapportering. Vi har endast fokuserat på signifikanta stödpaket som mottagits av den största flygplatsoperatören.

Vi ser att flygplatsoperatörerna i vårt urval har fått signifikanta statsstöd främst i form av **tidsbegränsade stöd,** särskilt under covid-19 pandemin eller vid större investeringsprojekt, snarare än som återkommande driftsbidrag. Detta kontrasterar mot de mindre regionala flygplatserna som, både i Sverige och andra länder i Europa, ofta får driftsbidrag för att täcka återkommande driftsunderskott.[109] De nordiska statsägda operatörerna Swedavia, Avinor och Finavia har alla fått omfattande statsstöd under covid-19 pandemin, där Avinor utmärker sig som den operatör som har fått flera stora stödpaket.

Tabell 7 ger en översikt över finansieringsstrukturer per flygplatsoperatör.

Tabell 7
Översikt över finansieringsstrukturer för flygplatsoperatörer

ÄGANDE-STRUKTUR	OPERATÖR	HUVUDSAKLIG FINANSERING	KORSSUBVENTION-ERING MELLAN FLYGPLATSER	EXEMPEL PÅ SIGNIFIKANTA STATSSTÖDSPAKET
Statlig	Swedavia	• **Egna intäkter** från verksamheten • **Marknadsbaserad upplåning**	**Central** del av verksamheten	**2020**: **122 milj. EUR** för att kompensera skada orsakat av covid-19 pandemin.[110]
	Avinor	• **Egna intäkter** från verksamheten • **Marknadsbaserad upplåning**	**Central** del av verksamheten	**2020**: **336 milj. EUR** för att kompensera skada orsakat av covid-19 pandemin. **2021: 374 milj. EUR** för att kompensera skada orsakat av covid-19 pandemin. **2022**: upp till **335 milj. EUR** investeringsstöd för en ny flygplats i Mo i Rana. **2023**: **480 milj. EUR** investeringsstöd för en ny flygplats i Bodø.

[107] Kommissionens beslut för notifierat statsstöd finns tillgängliga via kommissionens databas, se European Commission (2025). *Competition Case Search*. [Länk].

[108] Består av stöd som faller under den generella gruppundantagsförordningen (GBER) eller de minimis-reglerna.

[109] Se till exempel Oxera (2024). *Economic analysis of the profitability of regional airports*. [Länk].

[110] Det ursprungliga stödbeloppet som notifierades var 215,5 miljoner EUR (2,5 miljarder SEK), men Swedavia behövde betala tillbaka en del av stödet, se European Commission (2024, 26 november). *Commission approves €122.2 million Swedish State aid recapitalisation measure to support the airport operator Swedavia*. [Länk].

	Finavia	• **Egna intäkter** från verksamheten • **Marknadsbaserad upplåning**	**Central** del av verksamheten	**2021**: **350 milj**. **EUR** för att kompensera skada orsakat av covid-19 pandemin.
	CPH Airports	• **Egna intäkter** från verksamheten • **Marknadsbaserad upplåning**	Driver endast **två flygplatser** i Danmark (Köpenhamn och Roskilde)	Inga individuella stöd identifierats.[111]
Kombinerad	Fraport*	• **Egna intäkter** från verksamheten • **Marknadsbaserad upplåning**	Driver **endast en flygplats** i Tyskland (Frankfurt)	**2021: 160 milj**. **EUR** för att upprätthålla operativ beredskap på Frankfurt flygplats
	Groupe ADP	• **Egna intäkter** från verksamheten • **Marknadsbaserad upplåning**	Driver **endast tre flygplatser** i Frankrike (Paris)	Inga individuella stöd identifierats.
	Aena	• **Egna intäkter** från verksamheten • **Marknadsbaserad upplåning**	**Central** del av verksamheten	Inga individuella stöd identifierats.

Not: *Fraport, till skillnad från Flughafen München och Flughafen Berlin-Brandenburg har en kombinerad ägandestruktur i stället för en helt offentlig.

Källa: Swedavia: Swedavia (2025). *Års- och hållbarhetsredovisning 2024* [Länk], Dagens Näringsliv (2017, 22 december) *Swedavia och NIB i låneavtal,* [Länk], Swedavia (2017, 21 december). *Swedavia säkerställer finansiering genom Nordiska investeringsbanken.* [Länk] och European Commission (2024, 26 november). *Commission approves €122.2 million Swedish State aid recapitalisation measure to support the airport operator Swedavia*. [Länk]; Avinor: Avinor (2024, 2023, 2022, 2021). *Annual and Sustainability Report 2023*, 2022, 2021 och 2020. [Länk], Avinor (u.å.). *Funding.* [Länk], EFTA Surveillance Authority (2022, 23 juni). *Investment aid to Avinor for a new airport in Mo i Rana.* [Länk] och EFTA Surveillance Authority (2023, 19 december). *Relocation of Bodø airport.* [Länk]; Finavia: Finavia (2025) *Årsredovisning 2024,* s. 8. [Länk], Valtioneuvosto (2013, 23 januari) *Flytplatsnätet i Finland utvärderas,* [Länk], Finavia (2024, 28 augusti). *Finavia's Business Review January – June 2024*. [Länk] och European Commission (2021, 17 mars). *State aid: Commission approves €350 million Finnish support to Finavia in the context of the coronavirus outbreak.* [Länk]; CPH Airports: CPH Airports (2025). *Årsredovisning 2024*. [Länk] och European Commission (2020, 3 september). *State Aid SA.58157 (2020/N) – Denmark COVID-19 - Aid to Danish airports and to airlines that land in and depart from Denmark.* [Länk]; Fraport: Fraport (2025) *Årsredovisning 2024.* [Länk] och Fraport (2021, 2 juli). *Fraport receives pandemic compensation for maintaining operations at Frankfurt airport*. [Länk]; Groupe ADP: Groupe ADP (2025) *Universal Registration Document 2024.* [Länk]; Aena: Aena (2025) *Results Presentation 2024.* [Länk].

[111] Danmark har anmält ett allmänt stödprogram till flygbolag och flygplatser som är verksamma i landet i samband med covid-19 pandemin, se European Commission (2020, 3 september). *State Aid SA.58157 (2020/N) – Denmark COVID-19 - Aid to Danish airports and to airlines that land in and depart from Denmark*. [Länk]. Stödet till flygplatser uppgick till ungefär 4 miljoner EUR.

Copenhagen Economics

KAPITEL 3

ANALYS AV EKONOMISKA INDIKATORER

I detta kapitel analyserar vi ekonomiska indikatorer, i synnerhet intäkter, driftskostnader, investeringar och lönsamhet över tid och hur dessa skiljer sig mellan och inom olika kategorier av ägandestruktur. Syftet med denna analys är att få en djupare förståelse av bidragande orsaker och förutsättningar till olika strukturer och modeller som beskrivs i tidigare kapitel. Analysen tar dock inte ställning till kausala samband mellan ekonomiska indikatorer och olika strukturer och modeller. Vi fokuserar endast på den största flygplatsoperatören i varje land. Storbritannien och landets största flygplatsoperatör Heathrow Airport Holdings täcks inte i detta kapitel, enligt uppdragsbeskrivningen.

För att analysera ekonomiska indikatorer har vi använt oss av data från årsrapporterna till de största flygplatsoperatörerna i vårt urval av länder för de senaste tio åren (2015-2024).[112] Vi presenterar intäkter och kostnader per passagerare samt investeringar och lönsamhet som en procent av intäkter för bättre jämförbarhet mellan operatörer av olika storlekar. Utvecklingen av passagerarantal för de största flygplatsoperatörerna presenteras i efterföljande kapitel.

Analysen av ekonomiska indikatorer för de senaste tio åren visar **blandade resultat när det gäller sambandet med ägandestrukturer.** De flesta operatörerna i vårt urval har följt **liknande trender för intäkter och driftskostnader** under analysperioden. **Däremot skiljer de sig betydligt när det gäller investeringsnivåer och lönsamhet**. De helstatliga nordiska operatörerna Swedavia och Finavia har haft de högsta relativa investeringsnivåerna och lägst lönsamhet under hela perioden. Dessa operatörer har investerat kraftigt i kapacitetsutbyggnad, men upplevt mer volatila lönsamhetsmarginaler och långsammare återhämtning. Däremot har **helstatliga Avinor haft högre genomsnittlig lönsamhet än Fraport** som ägs en kombination av offentliga och privata aktörer **både innan och efter covid-19 pandemin**.[113] Aena, CPH Airports och Groupe ADP har haft högst lönsamhet under hela perioden. Aena och Groupe ADP har haft de lägsta relativa investeringsnivåerna, medan CPH Airports hade de tredje högsta bland alla operatörer.

I resten av detta kapitel beskriver vi varje indikator i mer detalj.

3.1 FLYGPLATSOPERATÖRER HAR FÖLJT LIKNANDE TRENDER FÖR INTÄKTER OCH DRIFTSKOSTNADER

3.1.1 Intäkter från flygtrafik och andra tjänster

Som beskrivs i del 2.2 består flygplatsoperatörernas **intäkter** av två huvudsakliga kategorier:

1. **Intäkter från flygtrafiktjänster** (eng. *aeronautical revenues*) avser flygplatsens

[112] Datan för åren 2015-2016 är baserad på årsrapporten från 2016, datan för åren 2017-2018 är baserad på årsrapporten från 2018, och så vidare.

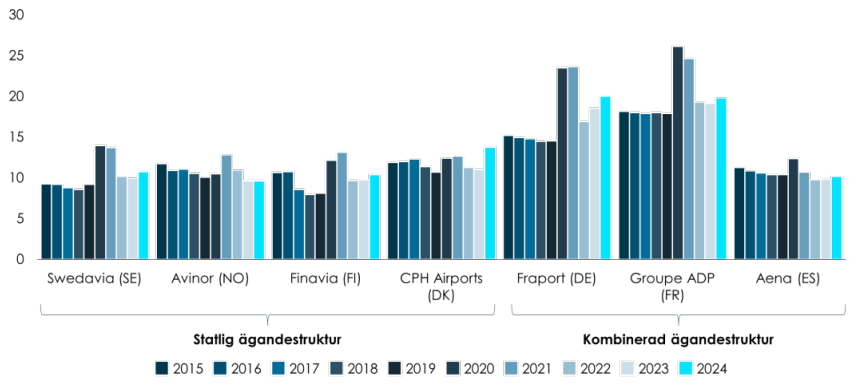
[113] Skillnaden under och efter pandemin kan sannolikt delvis förklaras av att Avinor har fått flera betydande stödpaket från norska staten. Se del 2.3 för mer information.

kärnverksamhet inom flygtrafik och inkluderar vanligtvis passageraravgifter för avgående/ankommande passagerare, avgifter för flygplansparkering, startavgifter och hanteringsavgifter. Intäkterna regleras normalt av prissättningsramar och påverkas av passagerarvolymer. För flygplatser med mer än 5 miljoner passagerare styrs fastställandet av flygplatsavgifter av ett EU-direktiv som främjar transparens och samråd med intressenter såsom flygbolag.[114]

2. **Intäkter från andra tjänster** (eng. *non-aeronautical revenues*) avser kommersiella aktiviteter och inkluderar vanligtvis detaljhandelskoncessioner såsom hyror och intäktsandelar från butiker och taxfreebutiker samt avgifter för bilparkering. Vissa flygplatsoperatörer får även hyresintäkter från hotelloperatörer och annan fastighetsrelaterad verksamhet, vilket vi kategoriserar som kommersiella intäkter. För flygplatsoperatörer som använder sig av en *single-till* modell (se del 2.2) regleras även intäkterna från andra tjänster eftersom dessa påverkar nivån av flygplatsavgifter.

Figurer 2 och 3 visar **intäkterna från flygtrafiktjänster respektive andra (kommersiella) tjänster per passagerare**. Vi har utgått ifrån flygplatsoperatörernas egna definitioner av vilka specifika poster som anses tillhöra flygtrafiktjänster respektive kommersiella tjänster.[115]

Figur 2
Intäkter från flygtrafiktjänster per flygplatsoperatör, 2015-2024
Euro per passagerare



Not: Nominella siffror, dvs. inte justerade för inflation. Fraports intäkter exkluderar marktjänster.
Källa: Årsrapporter för respektive flygplatsoperatör.

[114] European Parliament (2009) *Directive 2009/12/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2009 on airport charges*. [Länk].

[115] Intäkterna som presenteras exkluderar andra operativa intäkter som inte tillhör den ordinarie verksamheten. Fraports intäkter från flygtrafiktjänster respektive andra (kommersiella) tjänster exkluderar marktjänster. Driftskostnader, investeringar och lönsamhet för alla operatörer avser hela den nationella verksamheten.

Under perioden 2015-2019 minskade intäkter från flygtrafiktjänster per passagerare för samtliga flygplatsoperatörer. I 2020 vände trenden för alla operatörer på grund av kraftigt minskade passagerarantal som ledde till ökade intäkter per passagerare. **Avinors intäkter per passagerare ökade minst, på grund av en svagare minskning av antalet passagerare** jämfört med övriga flygplatsoperatörer. Detta kan delvis förklaras av att den norska regeringen tillfälligt upphävde vissa flygplatsavgifter, inklusive passageraravgiften, från mars 2020 till juli 2022 för att minska det ekonomiska trycket på flygbolagen.[116]

Intäkter per passagerare för CPH Airports och Aena ökade med 16 procent respektive 19 procent från 2019 till 2020, medan Groupe ADP, Finavia, Swedavia och Fraport såg betydligt större ökningar på mellan 46 procent och 61 procent under samma period. Dessa ökningar berodde främst på lägre kabinfaktorer. Även om intäkterna från flygtrafiktjänster delvis styrs av passageraravgifter, påverkas vissa komponenter av antalet flygningar. När passagerarvolymer faller mer kraftigt än antalet flygningar, minskar intäkterna per passagerare mindre, eller kan till och med öka.

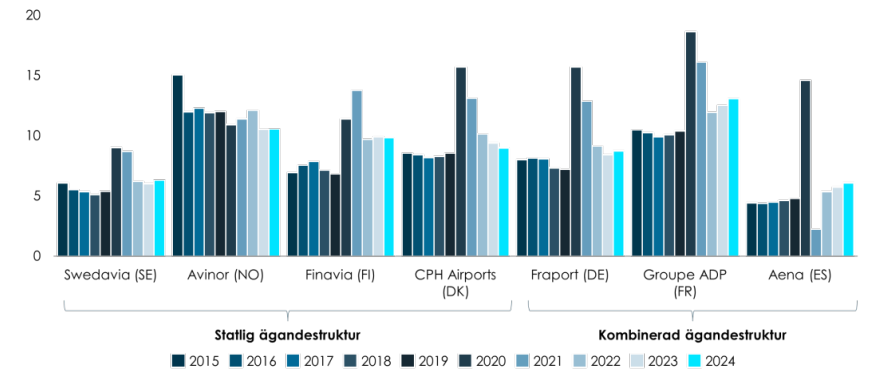
Intäkterna från flygtrafiktjänster inkluderar även fraktavgifter. Vid stora frakthubbar som Frankfurt Main (Fraport) och Paris-Charles de Gaulle (Groupe ADP) **minskade fraktvolymerna betydligt mindre än passagerartrafiken**. Eftersom dessa flygplatser har **högre frakt per passagerare** än de största flygplatserna som drivs av de andra flygplatsoperatörerna i urvalet, bidrog fraktens relativa betydelse till ökningarna i intäkter per passagerare.[117] Den högre fraktandelen, kombinerat med flygplatsernas roll som stora transitnav med en hög andel långdistansflyg (vilket ger högre passageraravgifter), förklarar varför Groupe ADP och Fraport rapporterar högre intäkter per passagerare genom hela urvalet.

Från 2020 till 2024 har **intäkterna per passagerare minskat för alla operatörer utom CPH Airports**, som noterade en genomsnittlig årlig ökning på 3 procent tack vare högre avgifter som infördes den 1 januari 2024.[118]

116 Avinor (2022) *Annual and Sustainability Report 2021*. [Länk].
117 Eurostat (2025). *Air transport*. [Länk].
118 Københavns Lufthavne A/S (2023, 31 augusti) *Aftale med flyselskaber om taksterne i Københavns Lufthavn*. [Länk].

Copenhagen Economics

Figur 3
Intäkter från andra (kommersiella) tjänster per flygplatsoperatör, 2015-2024
Euro per passagerare



Not: Nominella siffror, dvs. inte justerade för inflation. Fraports intäkter exkluderar marktjänster.
Källa: Årsrapporter för respektive flygplatsoperatör.

Utvecklingen av intäkter från andra (kommersiella) tjänster per passagerare speglade i stort sett utvecklingen av intäkterna från flygtrafik under perioden 2015-2019. Under denna tid var **den genomsnittliga årliga minskningen mellan 0 och 3 procent för alla operatörer utom Avinor och Aena.** Avinors kommersiella intäkter per passagerare minskade i genomsnitt med 5 procent, medan Aenas ökade med i genomsnitt 2 procent.

År 2020 **noterade alla operatörer kraftiga ökningar av kommersiella intäkter per passagerare**, med undantag för Avinor, vars intäkter minskade med 9 procent på grund av pandemirelaterade reduceringar i hyresavtal. Aena upplevde den största ökningen på 204 procent, medan övriga operatörer upplevde en ökning mellan 66 och 118 procent. År 2021 föll dock Aenas kommersiella intäkter per passagerare med 85 procent, till mindre än hälften av 2019 års nivå, efter införandet av formaliserade rabatter på fast hyra.

Den relativt svagare nedgången i kommersiella intäkter jämfört med passagerarantalet år 2020 förklaras av att **en del av intäkterna är fasta**, exempelvis genom koncessionsavtal, medan andra kommersiella aktiviteter, såsom taxfreeförsäljning och hotellverksamhet, varierar med passagerarvolymer.

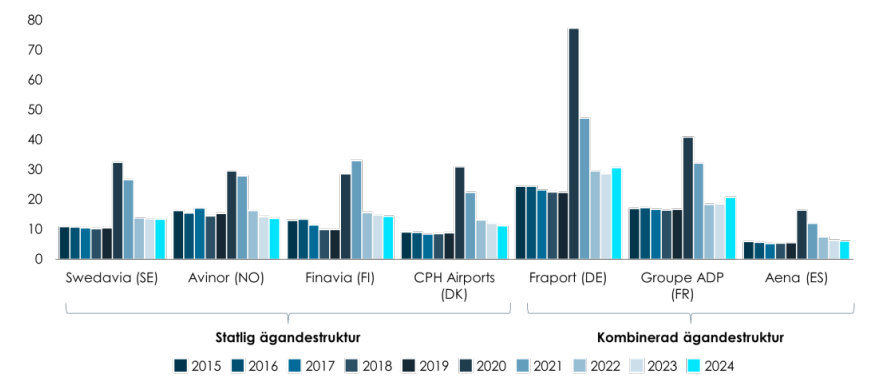
År 2024 hade alla operatörer utom Avinor överträffat sina kommersiella intäkter per passagerare från 2019. Avinor låg 12 procent under 2019 års nivå, medan CPH Airports låg 5 procent över, Finavia 44 procent över och övriga operatörer mellan 17 och 27 procent över sina nivåer från 2019. Inflation har sannolikt bidragit till en del av dessa ökningar, medan Finavias relativt långsamma återhämtning av antal passagerare kan förklara dess ökning på 44 procent.

När vi ser till **förhållandet mellan intäkterna från flygtrafiktjänster och kommersiella tjänster** var Fraport operatören med högst andel flygtrafikintäkter år 2024 på 70 procent av totala intäkter. Avinor och Finavia hade de längsta andelarna på 48 respektive 51 procent. De övriga operatörerna låg mellan 60 och 63 procent. Under hela analysperioden har andelen flygtrafikintäkter varit relativt konstant för Swedavia och Groupe ADP[119], medan de övriga operatörerna upplevde stora svängningar under pandemin. Avinor är den operatör som haft den största relativa ökningen i andelen flygtrafikintäkter mellan 2015 (44 procent) och 2024 (48 procent), med en total ökning på 9 procent. Finavia hade den största relativa minskningen mellan 2015 (61 procent) och 2024 (51 procent) med en total minskning på 15 procent.

3.1.2 Driftskostnader

Figur 4 visar utvecklingen av driftskostnader per passagerare under perioden 2015-2024 för samtliga sju flygplatsoperatörer i vårt urval. Driftskostnader inkluderar personalkostnader och externa tjänster. Löner och ersättningar är vanligtvis den största komponenten av driftskostnader för flygplatsoperatörer, medan externa tjänster omfattar administrativa kostnader, försäljnings- och marknadsföringskostnader, energikostnader och andra underhållskostnader.

Figur 4
Driftskostnader (exklusive avskrivningar) per flygplatsoperatör, 2015-2024
Euro per passagerare



Not: Nominella siffror, dvs. inte justerade för inflation.
Källa: Årsrapporter för respektive flygplatsoperatör.

Alla flygplatsoperatörers driftskostnader per passagerare minskade mellan 2015 och 2019 då passagerarantalet ökade i en högre takt än driftskostnaderna. Under denna period minskade driftskostnaderna per passagerare årligen med mellan 0,4 procent och 2 procent för samtliga flygsplatsoperatörer bortsett från Finavia, som visade en årlig minskning på 6 procent.

Driftskostnaderna minskade i en lägre utsträckning än passagerarantalet år 2020 för alla

[119] Med en årlig förändring på mindre än 10 procent under hela analysperioden.

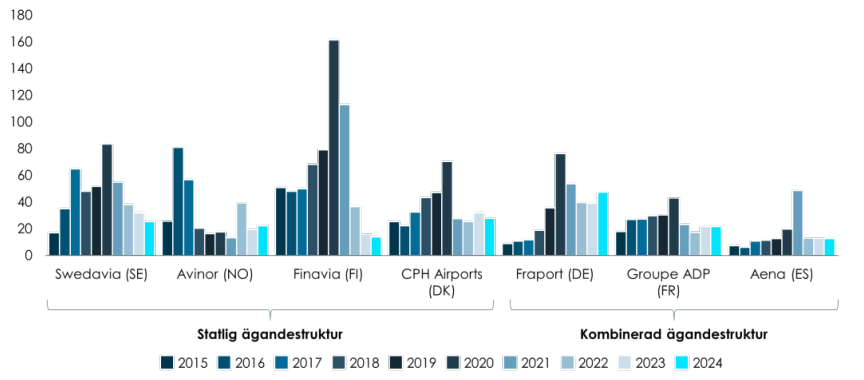
operatörer, vilket ledde till en ökning av driftskostnader per passagerare på mellan 93 procent för Avinor och 246 procent för Fraport. De stora kostnadsökningarna per passagerare berodde på en hög andel fasta kostnader, som Europeiska kommissionen uppskattar till 70-90 procent av alla kostnader för flygplatser. [120]

Flygplatsoperatörerna minskade sina driftskostnader per passagerare i ungefär samma utsträckning efter pandemin, med genomsnittliga årliga minskningar på mellan 13 och 21 procent från 2020 till 2024. I absoluta tal har Fraport de högsta driftskostnaderna per passagerare under alla år, medan Groupe ADP har de näst högsta driftskostnaderna per passagerare under 8 av de 10 åren i urvalet. Fraports och Groupe ADP:s högre kostnader beror möjligen på flygplatsernas funktion som stora fraktnav. Aena har de lägsta driftskostnaderna per passagerare under alla år, medan de statligt ägda nordiska operatörerna ligger däremellan.

3.2 SWEDAVIA OCH FINAVIA HAR INVESTERAT MER KRAFTIGT ÄN DE ANDRA OPERATÖRERNA

Materiella anläggningstillgångar (eng. *property, plant and equipment)* är den största balansposten för flygplatsoperatörer och står för den största andelen av investeringarna. Figur 5 visar investeringar i materiella anläggningstillgångar som en procentandel av de totala intäkterna för de utvalda flygplatsoperatörerna under perioden 2015-2024.

Figur 5
Investeringar i materiella anläggningstillgångar per flygplatsoperatör, 2015-2024
Procent av intäkter



Not: Nominella siffror, dvs. inte justerade för inflation. Siffrorna för Fraport inkluderar även immateriella anläggningstillgångar eftersom det inte är möjligt att separera dessa från materiella tillgångar. Avser totala investeringar som en andel av totala intäkter för den nationella verksamheten i respektive land.
Källa: Årsrapporter för respektive flygplatsoperatör.

[120] European Commission (2014) *Communication from the Commission — Guidelines on State aid to airports and airlines*, s. 28. [Länk].

Finavia och Swedavia, två av de helstatliga operatörerna, har haft de största relativa investeringsutgifterna, med genomsnittliga årliga investeringar på 64 respektive 45 procent av intäkterna under hela perioden. CPH Airports genomsnittliga investeringar uppgick till 35 procent av intäkterna, följt av Fraport med 34 procent, Avinor med 31 procent, Groupe ADP med 26 procent och Aena med 16 procent. Finavias jämförelsevis höga investeringsnivå beror på utvecklingen av Helsingfors-Vanda flygplats, inklusive en förnyelse av en terminal. Mellan 2020 och 2024 har Fraport investerat relativt mycket, mellan 39 och 77 procent av intäkterna, varav det mesta gick till en ny terminal.

3.3 SWEDAVIA OCH FINAVIA HAR HAFT LÄGRE LÖNSAMHET ÄN DE ANDRA OPERATÖRERNA

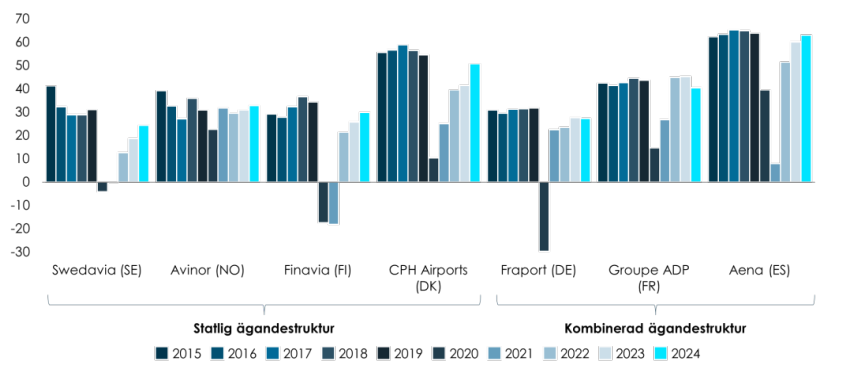
Vi analyserar två mått på lönsamhet:

1. **Earnings before interest, taxes, depreciation, and amortisation (EBITDA).** EBITDA mäter den operativa lönsamheten av ett företag efter att driftskostnader har beaktats, men före hänsyn till avskrivningar och amorteringar som inte tillhör den operativa verksamheten.

2. **Earnings before interest and taxes (EBIT)** fångar skillnader i avskrivningar av infrastrukturinvesteringar, vilka är betydande för flygplatsoperatörerna i urvalet.

Båda mått analyseras som marginaler, det vill säga som procent av intäkter. Figur 6 visar utvecklingen av EBITDA-marginal för flygplatsoperatörerna.

Figur 6
EBITDA-marginal per flygplatsoperatör, 2015-2024
Procent av intäkter



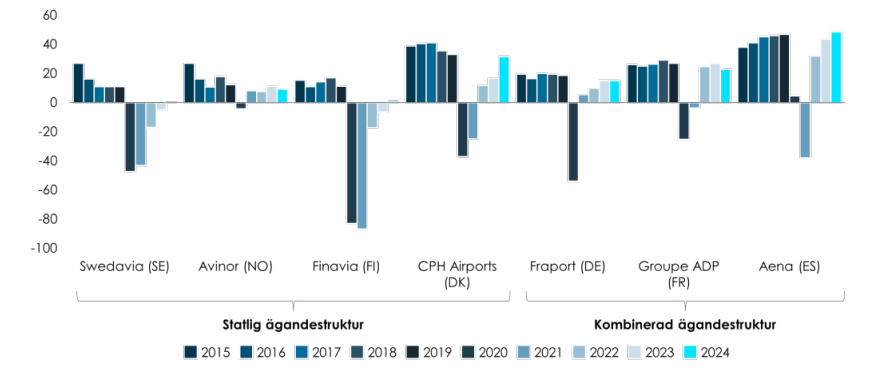
Not: Nominella siffror, dvs. inte justerade för inflation. Avser EBITDA som en andel av totala intäkter för den nationella verksamheten i respektive land.
Källa: Årsrapporter för respektive flygplatsoperatör.

Mellan 2015 och 2019 var lönsamheten för CPH Airports, Fraport, Aena och Groupe ADP nästintill konstant. Swedavia och Avinor uppvisar en negativ trend från 2015 till 2019, medan Finavias lönsamhet ökade.

De helstatliga nordiska operatörerna **Swedavia och Finavia samt Fraport** (som har en kombinerad ägandestruktur) **påverkades mest av pandemin.** Finavia har även påverkats kraftigt av kriget i Ukraina som ledde till stängningen av luftrummet över Ryssland. **Avinor**, **CPH Airports, Aena och Groupe ADP** minskade i lönsamhet**, men bibehöll en positiv EBITDA-marginal**. Avinors lönsamhet minskade minst, vilket kan sannolikt delvis förklaras av de stora statsstöd som mottogs av Avinor under pandemin (se del 2.3). Swedavia, Finavia och CPH Airports har haft svagast återhämtning från sin lönsamhetsnivå från 2019, där Swedavia låg 7 procentenheter och CPH Airports samt Finavia 4 procentenheter under sin nivå från 2019 i år 2024. Under hela urvalsperioden var Aena, CPH Airports och Groupe ADP mest lönsamma med genomsnittlig EBITDA-marginal på mellan 39 procent och 54 procent.

Figur 7 visar att **skillnaden i lönsamhet mellan flygplatsoperatörer är som störst** när man beaktar EBIT-marginal.

Figur 7
EBIT-marginal per flygplatsoperatör, 2015-2024
Procent av intäkter



Not: Nominella siffror, dvs. inte justerade för inflation. Avser EBIT som en andel av totala intäkter för den nationella verksamheten i respektive land.
Källa: Årsrapporter för respektive flygplatsoperatör.

Under hela urvalsperioden har **operatörer med annan typ av ägandestruktur än helstatligt** (inklusive CPH Airports som under analysperioden hade en delvis privat ägandestruktur) en genomsnittligt **EBIT-marginal på mellan 9 procent och 31 procent**. Medan Avinor hade en genomsnittlig EBIT-marginal på 12 procent, sticker Finavia och Swedavia ut som de operatörerna med lägst genomsnittlig EBIT-marginal på -12 respektive -4 procent. **Skillnaderna beror till stor del på lägre lönsamhet före pandemin och en långsammare återhämtning efter pandemin.**

Copenhagen Economics

KAPITEL 4

ANALYS AV FLYGTRAFIK

I detta kapitel analyserar vi flygplatstätheten i de utvalda länderna samt hur flygplatserna trafikeras i termer av passagerarantal och antalet flyglinjer. Syftet med denna analys är, likt för analysen av de ekonomiska indikatorerna, att få en djupare förståelse av bidragande orsaker och förutsättningar till olika strukturer och modeller. Vi analyserar flygplatstäthet och flygtrafik för hela landet samt flygtrafik för den största flygplatsoperatören i varje land. Storbritannien täcks inte i detta kapitel, enligt uppdragsbeskrivningen.

Vi drar följande slutsatser från analysen:

- **Storlek på flygplatser och flygplatstäthet**: Danmark och Tyskland sticker ut med en hög andel små flygplatser (under 15 000 passagerare per år), vilket förklarar varför de även har den högsta flygplatstätheten bland alla sju länder. **Vi ser ingen stark koppling mellan ägandestruktur och antalet eller storleken på flygplatser, eller på flygplatstäthet.**

- **Inrikes och utrikes flygtrafik:** I samtliga länder minskade både inrikes- och utrikestrafiken, mätt i antalet passagerare för kommersiella flygplatser med över 15 000 passagerare per år, kraftigt på grund av pandemin. Särskilt Sverige och Finland sticker ut med långsammare återhämtning efter pandemin jämfört med de andra länderna, både när det gäller inrikes- och utrikesflygtrafik. Inrikestrafiken i Tyskland har även visat svag återhämtning, medan den nästan har återhämtat sig i Norge. Spanien har däremot haft en stark återhämtning, med ett högre antal passagerare i 2024 jämfört med 2019 för både inrikes- och utrikestrafik. **Vi hittar därmed ingen stark koppling mellan ägandestruktur och utvecklingen av flygtrafik.**

- **Flygtrafik för den största flygplatsoperatören:** Passagerarvolymerna hos alla flygplatsoperatörer visar liknande trender som för hela landet med stark tillväxt av total trafik före pandemin då vi ser en kraftig nedgång. Återhämtningen har varit ojämn. Swedavia och Finavia är längst ifrån nivåerna före pandemin och även Fraport har haft en svag återhämtning. **Vi ser inte att en specifik ägandestruktur har varit mer framgångsrik i återhämtningen av passagerarnivåer före pandemin**. Däremot tyder Aenas expansion, jämfört med den långsammare återhämtningen av nav i Köpenhamn, Frankfurt och Paris, på att fritidsresor har återhämtat sig snabbare än affärsresor.

- **Antalet flyglinjer**: **Utvecklingen av flyglinjer skiljer sig tydligt mellan de nordiska länderna**. Före pandemin ökade inrikeslinjer i Finland, låg stabilt i Norge och Danmark, men minskade i Sverige. Under pandemin föll antalet linjer kraftigt i alla länder, varav Norge påverkades minst och Finland mest. Återhämtningen har varit ojämn: Norge ligger nära tidigare nivåer, Finland har fortsatt nedgång och Sverige sticker ut med svag återhämtning, särskilt för utrikeslinjer där övriga länder i stort sett har nått tillbaka till eller överträffar tidigare nivåer.

4.1 INGEN STARK KOPPLING MELLAN ÄGANDESTRUKTUR OCH FLYGPLATSTÄTHET, ELLER ANTAL ELLER STORLEK PÅ FLYGPLATSER

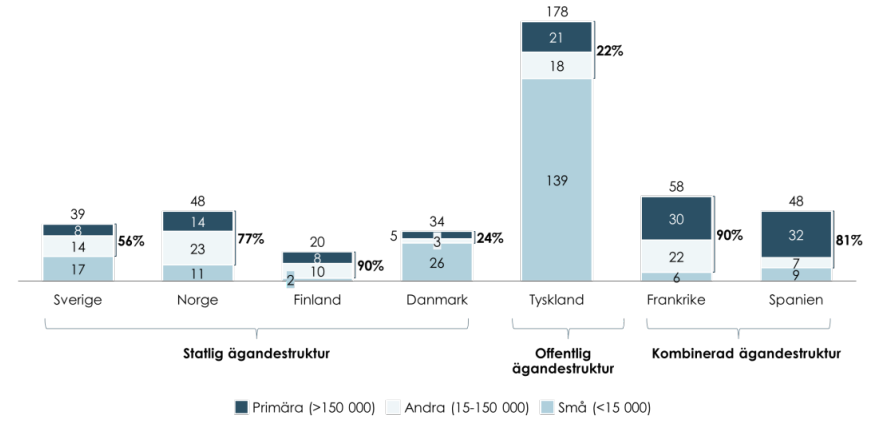
Figur 8 visar antalet kommersiella flygplatser per land, uppdelat på antalet passagerare per år enligt kategoriseringen från Eurostat. Figur 9 visar flygplatstäthet per land, både för alla kommersiella flygplatser och flygplatser med över 15 000 passagerare per år. Underliggande data på antalet kommersiella flygplatser från Eurostat beskrivs i mer detalj i del 1.1.

- **Andelen flygplatser i respektive kategori varierar mellan länderna i urvalet.** Över 75 procent av de rapporterade flygplatserna kategoriseras som primära (över 150 000 passagerare per år) eller andra (mellan 15 000 och 150 000 passagerare per år) i Finland, Norge, Frankrike och Spanien, medan i Danmark och Tyskland kategoriseras över 75 procent av de rapporterade flygplatserna som små (under 15 000 passagerare per år). I Sverige är fördelningen mer jämn med cirka 56 procent av flygplatserna i kategorierna primära och andra och 44 i kategorin små.

- **Även flygplatstäthet varierar**. Danmark och Tyskland sticker ut med 0,85 respektive 0,51 kommersiella flygplatser av alla storlekar per 1 000 km², medan övriga länder i genomsnitt har cirka 0,10 flygplatser per 1 000 km². Vi ser ingen stark koppling mellan ägandestruktur och flygplatstäthet då medelvärdet i länder med statligt ägda flygplatssystem (exklusive Danmark) och länder där flygplatssystemen har kombinerat ägarskap (Frankrike och Spanien) skiljer sig mycket lite.

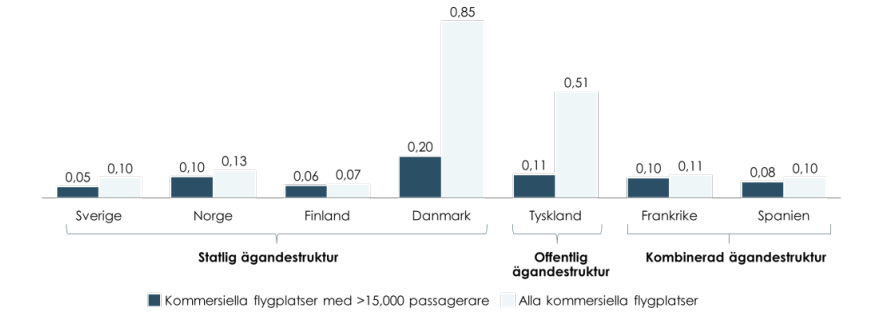
Copenhagen Economics

Figur 8
Antal flygplatser per land uppdelat på antalet passagerare, 2023
Antal flygplatser



Not: Inkluderar primära (över 150 000 passagerare per år), andra (mellan 15 000 och 150 000 passagerare per år) och små flygplatser (under 15 000 passagerare per år). Antalet små flygplatser rapporteras på frivillig basis och därmed kan datans fullständighet varierar mellan länder. Datan för Storbritannien är för år 2019
Källa: Eurostat (2025). *Air transport infrastructure – Commercial airports per type*, se [Länk].

Figur 9
Flygplatstäthet, 2023
Antal flygplatser per 1 000 km²



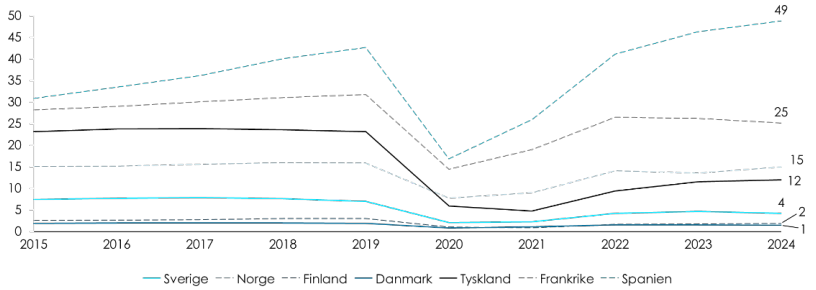
Not: Antalet små flygplatser (<15 000 passagerare) rapporteras på frivillig basis och därmed kan datans fullständighet variera mellan länder.
Källa: Eurostat (2025) *Air transport infrastructure – Commercial airports per type.* [Länk] och World Bank Group (2023) *Land area (sq. km).* [Länk].

Copenhagen Economics

4.2 UTVECKLING AV FLYGTRAFIK VARIERAR, UTAN TYDLIGT SAMBAND MED ÄGANDESTRUKTUR

Figur 10 visar antalet passagerare på inrikesflyg på flygplatser med över 15 000 passagerare per år mellan 2015 och 2024 baserat på data från Eurostat. EU-länder är skyldiga att rapportera statistik för dessa flygplatser, dock kan vissa länder frivilligt välja rapportera data för flygplatser som är mindre än dessa.

Figur 10
Antal passagerare på inrikesflyg på flygplatser med över 15 000 passagerare, 2015-2024
Miljoner passagerare



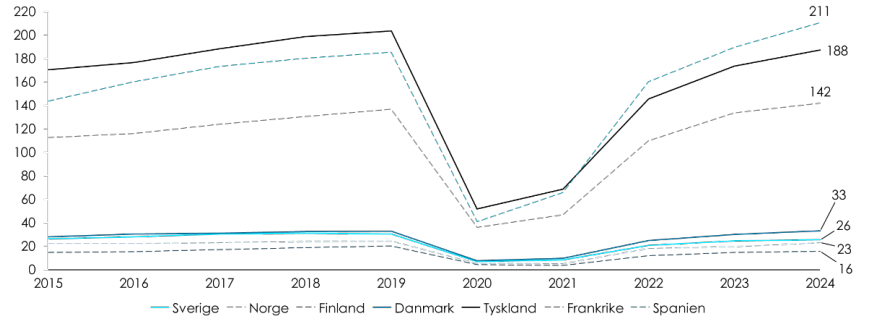
Not: Eurostat rapporterar inte konsekvent data för antalet passagerare med under 15 000 passagerare per år. Antalet passagerare är mätt som transporterade passagerare.
Källa: Eurostat (2025) *Air passenger transport by type of schedule, transport coverage and country.* [Länk].

Före pandemin syns en tydlig ökning i Finland, Frankrike och Spanien, där antalet passagerare ökade med minst 10 procent under perioden 2015 till 2019. I Sverige, Norge, Danmark och Tyskland låg däremot passagerarantalet mer eller mindre stilla under samma period. Pandemin medförde en kraftig minskning i inrikesresandet i samtliga länder. Minskningen i antalet inrikespassagerare från 2019 till 2020 varierade mellan länderna, med den svagaste minskningen i Norge (**-51 procent**) och den kraftigaste minskningen i Tyskland (**-75 procent**).

Från och med 2021 har länderna återhämtat sig i olika takt. **Spanien är det enda landet som 2024 passerat nivån från 2019** (cirka 49 miljoner passagerare i 2024 jämfört med 43 miljoner passagerare i 2019). Norge har också återhämtat sig väl; antalet passagerare i 2024 utgör cirka 95 procent av antalet som observerades i 2019. Danmark och Frankrike ligger båda på omkring 80 procent av passagerarnivån i 2019, medan **Sverige, Finland och Tyskland ligger betydligt lägre, med nivåer som motsvarar 50-60 procent av 2019 års nivåer.**

Figur 11 visar antalet passagerare på utrikesflyg på flygplatser med över 15 000 passagerare mellan 2015 och 2024.

Figur 11
Antal passagerare på utrikesflyg på flygplatser med över 15 000 passagerare, 2015-2024
Miljoner passagerare



Not: Eurostat rapporterar inte konsekvent data för antalet passagerare med under 15 000 passagerare per år. Antalet passagerare är mätt som transporterade passagerare.
Källa: Eurostat (2025) *Air passenger transport by type of schedule, transport coverage and country*. [Länk].

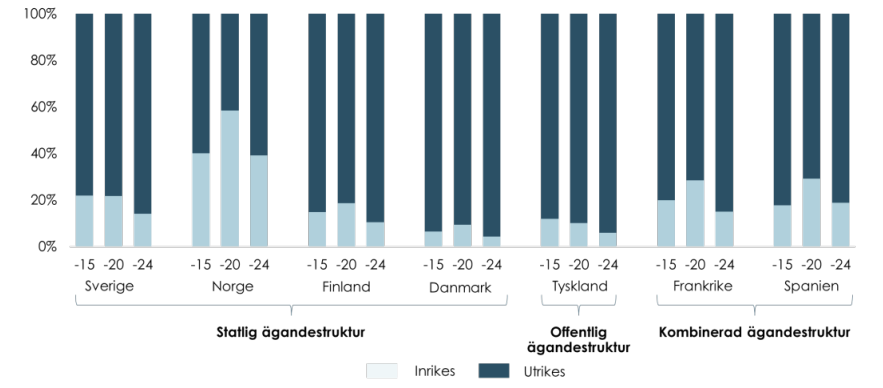
Jämfört med inrikestrafik, är passagerarantalet för utrikesflyg betydligt högre. Däremot följer utvecklingen i stort sett samma mönster.

Mellan 2015 och 2019 ökade passagerarantalet i samtliga länder, särskilt i Finland (+37 procent) och Spanien (+29 procent). I samband med pandemin skedde en kraftig minskning av passagerarantalet mellan 2019 och 2020. Till skillnad från minskningen av inrikespassagerare är nedgången av utrikespassagerare både kraftigare och mer jämnt fördelad mellan de olika länderna. Den svagaste minskningen i Frankrike (-73 procent) skiljer sig endast med fem procentenheter från den kraftigaste minskningen i Finland (-78 procent).

År 2024 har endast Danmark, Frankrike och Spanien åter nått och passerat sina nivåer från 2019. Norge och Tyskland ligger på 90-95 procent av 2019 års nivå, medan Sverige och Finland har lägst återhämtning, med mellan 78-84 procent av passagerarantalet 2019.

Figur 12 visar uppdelningen mellan inrikes- och utrikestrafik för åren 2015, 2020 och 2024. Norge utmärker sig med den högsta andelen inrikesflyg på 40 procent i 2015, 58 procent i 2020 och 39 procent i 2024. Andelen inrikesflyg i de andra länderna var betydligt lägre i 2015, mellan 6 procent (Danmark) och 22 procent (Sverige). Med Norge uteslutet beräknades den genomsnittliga andelen inrikesflyg 20 procent år 2020, andelen minskade till 11 procent år 2024. Vi identifierar ingen stark koppling mellan ägandestruktur och andelen inrikesflyg, utan variationerna förklaras snarare av respektive lands storlek och geografiska förutsättningar.

Figur 12
Andel passagerare på inrikes vs. utrikesflyg på flygplatser med över 15 000 passagerare, 2015, 2020 och 2024
Procent

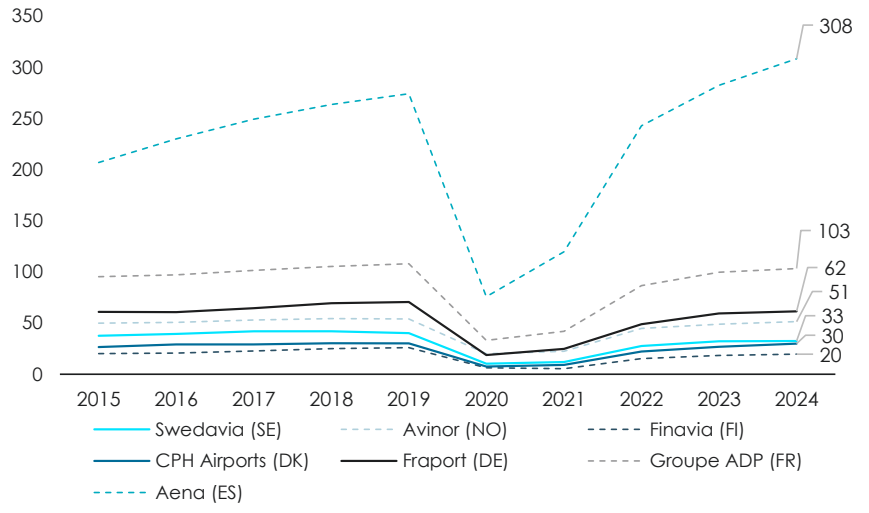


Not: Eurostat rapporterar inte konsekvent data för antalet passagerare med under 15 000 passagerare per år. Antalet passagerare är mätt som transporterade passagerare.
Källa: Eurostat (2025) *Air passenger transport by type of schedule, transport coverage and country*. [Länk].

4.3 ÅTERHÄMTNINGEN AV FLYGTRAFIK FÖR DE STÖRSTA FLYGPLATSOPERATÖRERNA HAR VARIT ÖJÄMN

Figur 13 visar utvecklingen av **total passagerartrafik** för de största flygplatsoperatörerna i varje land under perioden 2015 och 2024. Dessa figurer används även för att beräkna intäkter och driftskostnader per passagerare i kapitel 3.

Figur 13
Antalet passagerare per flygplatsoperatör, 2015–2024
Miljoner passagerare



Not: Totala passagerare för alla flygplatser.
Källa: Årsrapporter för respektive flygplatsoperatör.

Hos alla operatörer **följer passagerarvolymerna i stort sett samma mönster:** en stadig tillväxt mellan 2015 och 2019, en kraftig nedgång 2020 på grund av pandemin, följt av en gradvis återhämtning.

I absoluta tal är **Aena den största operatören** i vårt urval. Aenas spanska flygplatsnätverk hanterade 308 miljoner passagerare år 2024, medan Groupe ADP:s flygplatser i Paris och Fraports Frankfurt Airport hanterade 103 miljoner respektive 62 miljoner passagerare.

Mellan 2015 och 2019 **expanderade Aena och Finavia sina passagerarnätverk mest**. För dessa operatörer ökade antalet passagerare under denna period med i genomsnitt 7 procent per år. CPH Airports, Groupe ADP och Fraport växte mellan 3 procent och 4 procent, medan Swedavia och Avinor växte båda med 2 procent.

År 2020 upplevde alla operatörer kraftiga nedgångar på mellan 63 procent och 75 procent i passagerarantalet. **Sedan pandemin har återhämtningen varit ojämn**. Den enda operatören som återgått till sina passagerarnivåer före pandemin är Aena som har ökat sitt nätverk med 12 procent jämfört med 2019. CPH Airports, Groupe ADP och Avinor ligger under sina passagerarnivåer från 2019 med 1 procent, 4 procent respektive 5 procent. Fraport, Swedavia och Finavia har däremot återhämtat sig långsammare och ligger under 2019 års nivåer med 13 procent, 19 procent respektive 25 procent.

4.4 ÅTERHÄMTNINGEN AV FLYGLINJER SKILJER SIG MELLAN DE NORDISKA LÄNDERNA

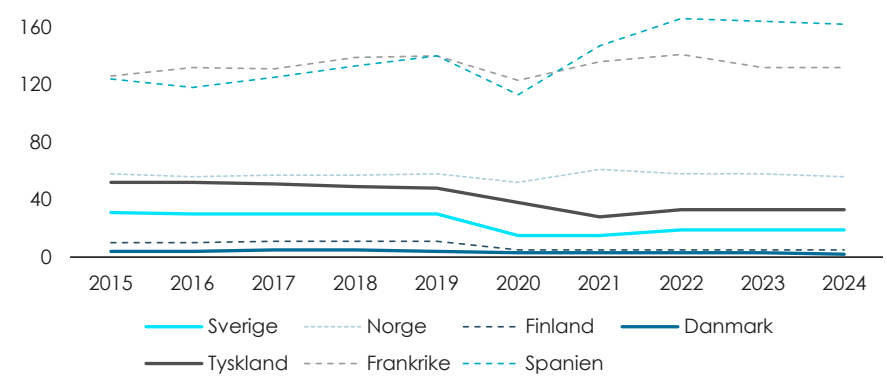
Figurer 14 och 15 visar antalet inrikes- och utrikesflyglinjer mellan 2015 och 2024. Vi använder data från Eurostat på transportrutter från flygplatserna i respektive land.[121] För rutter mellan två flygplatser inom ett land räknas en linje endast en gång oavsett färdriktning.[122]

- **Inrikes**: Mellan 2015 och 2019 var utvecklingen av antalet inrikeslinjer ojämn mellan länderna. Antalet flyglinjer ökade för Finland, Frankrike och Spanien, minskade i Sverige och Tyskland och var relativt oförändrat för Norge och Danmark. År 2020 minskade antalet linjer markant, från 55 procent i Finland till 10 procent i Norge. 2024 har enbart Spanien återhämtat sig fullt ut med 162 linjer jämfört med 140 år 2019. I övriga länder har antalet linjer minskat med mellan 3 procent i Norge och 55 procent i Finland mellan 2019 och 2024.

- **Utrikes**: Mellan 2015 och 2019 ökade antalet utrikeslinjer i alla länder utom Norge där antalet i stället minskade med 14 procent. Mellan 2019 och 2020 minskade utrikes flyglinjer i samtliga länder till ungefär hälften, med den minsta minskningen (46 procent) i Tyskland och den största minskningen (59 procent) i Finland. I 2024 har de flesta länder återhämtat sig till eller är något över 2019 års nivå. Undantagen är Norge som fortfarande ligger något lägre (2 procent), och Sverige som visar en mycket svagare återhämtning (30 procent) med betydligt färre linjer än före pandemin.

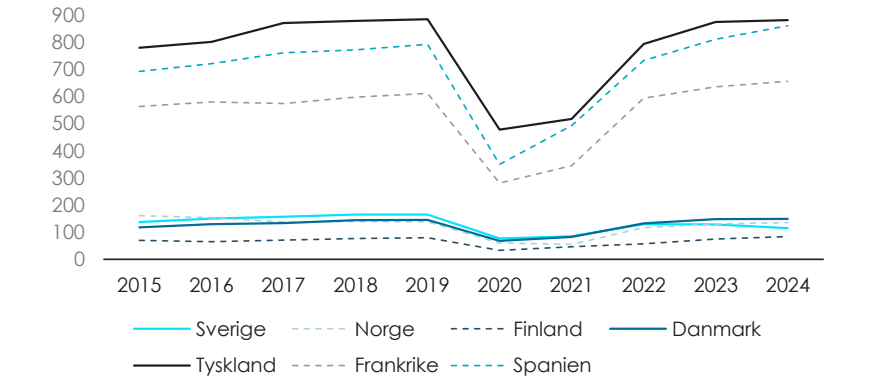
[121] Datan avser antalet passagerare, men vi använder datan för att beräkna antalet inrikes vs. inrikes rutter i respektive land.
[122] Datan inkluderar till exempel rutten från Stockholm Arlanda till Kiruna flygplats samt rutten från Kiruna flygplats till Stockholm Arlanda. Dessa typer av par räknas endast en gång.

Figur 14
Inrikesflyglinjer på flygplatser med över 15 000 passagerare, 2015-2024
Antal



Källa: Eurostat (2025) *Air passenger transport routes between partner airports and main airports in Sweden*. [Länk] och motsvarande data för resten av länderna.

Figur 15
Utrikesflyglinjer på flygplatser med över 15 000 passagerare, 2015-2024
Antal



Källa: Eurostat (2025) *Air passenger transport routes between partner airports and main airports in Sweden*. [Länk] och motsvarande data för resten av länderna

KAPITEL 5

ANALYS AV ÖVRIGA FAKTORER

I detta kapitel diskuterar vi andra faktorer som eventuellt kan påverka olika strukturer och modeller, ekonomiska indikatorer och utveckling av flygtrafiken. Fokuset i detta kapitel är följande aspekter: (i) **samhällsuppdrag** som tilldelats flygplatssystemen (till exempel gällande tillgänglighet och/eller beredskap) samt hur detta regleras, (ii) omfattningen av statlig **upphandling av flyglinjer** och (iii) konkurrens från **tågtrafik** samt **geografiska** och **demografiska** faktorer. Storbritannien täcks inte i detta kapitel, enligt uppdragsbeskrivningen.

Vi drar följande slutsatser från analysen:

- **Samhällsuppdrag**: Samhällsuppdrag och ägandestrukturer för flygplatser påverkar hur flygplatssystemen organiseras, drivs och finansieras i olika länder. Statligt ägda flygplatser har ofta ett tydligt mandat kring tillgänglighet, beredskap och samverkan med samhällsaktörer, vilket regleras via lagstiftning, ägardirektiv eller särskilda avtal. Hur detta konkret ser ut varierar beroende på nationell policy, regionala behov och vilken huvudoperatör som ansvarar för driften.

- **Flygupphandling**: Upphandling av flyglinjer genom allmän trafikplikt (eng. *public service obligation,* PSO) används för att säkerställa tillgänglighet, särskilt på rutter med låg kommersiell lönsamhet. Baserat på Europeiska kommissionens sammanställning av PSO:s (som exkluderar Norge som inte är ett EU-land) används PSO:s både i länder med helstatliga flygplatssystem (Sverige och Finland) och länder där flygplatssystemet ägs av en kombination av offentliga och privata aktörer (Frankrike och Spanien).

- **Konkurrens från tågtrafik samt geografiska och demografiska faktorer**: Konkurrensen från tågtrafik är stark i tätbefolkade områden med välutbyggda järnvägsnät, särskilt i södra Sverige, Danmark, Tyskland, Frankrike och Spanien, där höghastighetståg har tagit stora marknadsandelar. Både Frankrike och Spanien har till och med förbjudit flyg på sträckor där tågresan tar 2,5 timmar eller mindre. I glesbefolkade regioner med långa avstånd och/eller svår terräng, som i Norge, norra Sverige och norra Finland, är flyg fortsatt avgörande för tillgänglighet och samhällsfunktioner.

I resten av detta kapitel beskriver vi dessa aspekter i mer detalj.

5.1 STATLIGT ÄGDA FLYGPLATSER HAR ETT TYDLIGT OFFENTLIGT MANDAT

5.1.1 Statlig ägandestruktur

Sverige

Swedavias uppdrag och verksamhet styrs av regeringens ägardirektiv och svensk lagstiftning. Ägardirektivet slår fast att bolaget ska säkerställa **nationell tillgänglighet** och bidra till **samhällsviktig beredskap**, inklusive samverkan med polis, försvar och räddningstjänst.

Flygplatsdriften regleras i lag om luftfart (Luftfartslagen 2010:500)[123], förordning om statliga myndigheters beredskap (2022:524)[124] och totalförsvarslagen, vilka preciserar myndighets- och bolagsansvar för krisberedskap, säkerhet och samhällets behov.[125]

Swedavia specificerar i sin bolagsordning och årsredovisning att företagets mål är att upprätthålla infrastruktur för allmänheten, samverka kontinuerligt med beredskapsaktörer och följa statliga prioriteringar för tillgänglighet och säkerhet. Styrningen tydliggörs även i interna policys, och offentlig insyn säkerställs genom regeringens fastställande av bolagets samhällsuppdrag varje år.[126]

Norge

Avinors offentliga ägarskap motiveras av principen att flygplatsdrift är ett samhällsviktigt uppdrag. Avinor ska, enligt bolagsordning och statliga ägardirektiv, säkerställa **tillgänglighet**, **beredskap** och **fungerande flygtransporter både nationellt och regionalt**, även i områden där kommersiell drift inte skulle vara lönsam.[127] För att säkerställa att hela landet har bra tillgänglighet med flyg ser Avinor till att de stora flygplatsernas överskott flyttas över till de mindre flygplatserna som har sämre förutsättningar att gå med vinst.

Bolagets ansvar och uppdrag regleras i norsk luftfartslag (LOV-1993-06-11-101)[128] och i styrdokument, där staten har direkt inflytande över Avinors strategiska mål genom styrelse och årlig rapportering. Samarbete med försvarsmakt, polis och räddningstjänst anges i bolagets styrande dokument och Avinors årsrapporter understryker att beredskap, samhällsservice och regional utveckling är centrala inslag i verksamheten.[129]

Finland

Finavia har enligt sin bolagsordning och statliga ägardirektiv som uppdrag att säkerställa **tillgänglighet** och **beredskap i hela landet**.[130] Bolagets verksamhet regleras främst av den finska luftfartslagen[131] samt Finavias bolagsordning och regeringens beslut om samhällsuppdrag, där verksamheten ska stödja transportinfrastruktur, krisberedskap och regional utveckling.[132]

Finavia är enligt statsägardirektiv och nationella transportstrategier skyldig att samarbeta med myndigheter som försvarsmakt, inrikesministeriet och räddningstjänst, särskilt kring beredsskapsflygplatser och samhällsviktiga transporter. Bolagets årliga rapporter och strategidokument

123 Luftfartslagen (2010:500). *Svensk lag om civil luftfart och flygplatser*. [Länk].
124 Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. [Länk].
125 Swedavia (2024, 10 juli). *Plan för Räddningsinsats Stockholm Arlanda Airport*. [Länk], Swedavia (u.å.) *Roll och uppdrag*. [Länk], Swedavia (2025). *Års- och hållbarhetsredovisningen 2024*. [Länk] och MSB (u.å.) *Lagar, förordningar och föreskrifter för kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar*. [Länk].
126 Swedavia (2024.) *Års- och hållbarhetsredovisning 2024*. [Länk].
127 Avinor (2025). *Annual and Sustainability Report 2024*. [Länk].
128 Lov om luftfart (luftfartsloven) (1993) *LOV-1993-06-11-101*. [Länk].
129 Avinor (2025). *Annual and Sustainability Report 2024*. [Länk].
130 Svenska regionala flygplatser (2023). *Ett sammanhållet svenskt flygplatssystem*. [Länk].
131 Finnish Transport Safety Agency (2014) *Aviation Act 864/2014; amendments up to 320/2018 included*. [Länk].
132 Trafikverket (2021) *Rapport Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter*. [Länk].

redovisar krav på beredskap, tillgång till samhällsflyg, och att flygplatserna håller standard för nödsituationer och säkerhetsinsatser.[133]

Danmark
CPH Airports offentliga ägande motiveras officiellt av att flygplatsen ses som kritisk nationell infrastruktur och en central knutpunkt för transport, ekonomi och beredskap.[134]

CPH Airports verksamhet och samhällsuppdrag vilar juridiskt på bolagsordningen och dansk aktiebolagslag (Selskabsloven)[135]. Utöver detta har Folketinget antagit särskild lagstiftning, Lov om Københavns Lufthavne A/S[136], som klargör bolagets funktion som samhällsviktig infrastruktur och anger statens ansvar, rätt till ägarinflytande och långsiktiga samhällsmål. Statens kontroll och möjlighet till strategisk styrning regleras också i det politiska avtalet och de riktlinjer kring kritisk infrastruktur som uppdaterades i samband med statens förvärv av aktiemajoriteten 2024-2025.[137]

Flygplatsens uppdrag att prioritera **samhällsnytta** och **beredskap** framgår av regeringens och bolagets uttalanden i samband med övertagandet: målet är att säkra **nationell kontroll, tillgänglighet, säkerhet och hållbar utveckling** även på lång sikt. Statens ägande och bolagsstruktur möjliggör att samhällsintressen, inklusive beredskapsmål, kan förankras direkt i bolagets strategi via policy, bolagsstämma och styrelserepresentation.[138]

5.1.2 Offentlig ägandestruktur

Tyskland
Fraports offentliga ägarskap motiveras och styrs av principen att Frankfurts flygplats ses som en ”*tjänst av allmänt intresse*” (*öffentliche Daseinsvorsorge*) och en nationell knutpunkt för transport, ekonomi och beredskap. Detta grundas juridiskt i bolagsordning och tysk aktiebolagslag (*Aktiengesetz*)[139], där bolagsstruktur och ägardirektiv ger den offentliga ägaren inflytande över bolagets strategiska inriktning genom styrelse och beslut på årsstämma.[140]

Flygplatsens uppdrag att prioritera **samhällsnytta** och **krisberedskap** främjas dessutom genom att bolaget är bundet av grundläggande rättigheter och nationella lagar, vilket fastställdes bland annat av tyska författningsdomstolen (BVerfG 2011), där Fraport, på grund av offentligt ägande och

133 Finnish Transport Safety Agency (2014) *Aviation Act 864/2014; amendsments up to 320/2018 included.* [Länk], Trafikverket (2021) *Rapport Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter.* [Länk] och Finavia (2025) *Annual report 2024.* [Länk].

134 Danska Finansministeriet (2024, 2 december). *Politisk aftale om Statens køb af aktiemajoritet i Københavns Lufthavne A/S og betinget købsaftale mellem Finansministeriet og ATP om køb af aktiemajoriteten i Københavns Lufthavne A/S.* [Länk] och 100 CPH (2024, 30 september). *The Danish State's acquisition of Copenhagen Airports A/S has been completed.* [Länk].

135 Selskabsloven – Lov om aktie- og anpartsselskaber. [Länk].

136 Lov om Københavns Lufthavne A/S (1990) *LOV nr 428 af 13/06/1990* [Länk].

137 Danska Finansministeriet (2024, 2 december). *Politisk aftale om Statens køb af aktiemajoritet i Københavns Lufthavne A/S og betinget købsaftale mellem Finansministeriet og ATP om køb af aktiemajoriteten i Københavns Lufthavne A/S* [Länk].

138 Danska Finansministeriet (2024, december 2). *Politisk aftale om Statens køb af aktiemajoritet i Københavns Lufthavne A/S og betinget købsaftale mellem Finansministeriet og ATP om køb af aktiemajoriteten i Københavns Lufthavne A/S.* [Länk] och Folketinget (2023) *L 19, Bilag 1.* [Länk].

139 German Stock Corporation Act (2024). *Zuletzt geändert durch Art. 18 G v. 23.10.2024 I Nr. 323.* [Länk].

140 Pursuant to §§ 295(1) sentence 2 and 293a of the German Stock Corporation Act (AktG). [Länk].

roll, måste respektera bland annat frihet, samhällsservice och beredskap även under eventuella kriser. Bolagsregler och ägardirektiv för Frankfurts flygplats understryker också regional utveckling och beredskap som centrala mål i bolagets strategi.[141]

5.1.3 Kombinerad ägandestruktur

Frankrike
Groupe ADP:s samhällsuppdrag och ansvar regleras genom fransk lagstiftning, framför allt via *Code des transports*[142] där det anges att Groupe ADP:s uppgift är att *"tillgodose nationella intressen och allmännytta"* (*missions d'intérêt général*). Detta inkluderar tillhandahållande av **transportinfrastruktur** för befolkning och näringsliv, samt krav på fysisk **beredskap** och samarbete med nationella myndigheter, bland annat i krissituationer och vid mobilisering enligt nationella försvarslagar och säkerhetsplaner för flygplatser.[143]

Spanien
Aenas reglering bygger främst på att flygplatserna klassas som "*tjänst av allmänt intresse*" enligt spansk lag, bland annat Ley 18/2014 (och tidigare lagstiftning kring luftfart), vilket innebär att drift, tillgänglighet och utveckling av flygnätet är statens ansvar och måste främja hela landets behov, inte enbart kommersiella intressen.[144]

Statliga riktlinjer och bolagsregler som styr Aena kräver att nätet ska omfatta även regionala och mindre lönsamma flygplatser, för att säkra **tillgång i hela landet** och stödja **regional tillväxt** och **beredskap vid kris**. Ministeriet för transport och mobilitet ställer krav på att Aena har särskilda beredskapsplaner och garanterar flygtrafik även i kriser, och att infrastrukturen är tillgänglig för alla grupper i samhället.[145]

EU:s passagerarrättigheter och tillgänglighetsdirektiv förstärker detta ansvar, bland annat genom krav på tillgänglighet och likvärdig service för funktionshindrade på alla flygplatser i nätet. Utöver lagarna styr bolagsordningen och statliga ägardirektiv både investeringar och utvecklingsfokus utifrån dessa samhällsmål.[146]

5.2 ALLMÄN TRAFIKPLIKT PÅ FLYGLINJER ANVÄNDS FÖR ATT SÄKERSTÄLLA TILLGÄNGLIGHET PÅ OLÖNSAMMA RUTTER

Länderna i urvalet tillämpar allmän trafikplikt på flyglinjer (eng. *public service obligation*, PSO) i olika utsträckning.

---

141 BVerfG, Judgment of 22 February 2011 – 1 BvR 699/06 – (German Federal Constitutional Court, "Fraport AG" case). [Länk].
142 Franska transportslagen, särskilt L6324-1. [Länk].
143 Europeiska kommissionen (2018). *Study on State asset management in the EU*. [Länk].
144 Ley 18/2014, BOE-A-2014-10517 [Länk].
145 Ley 18/2014, BOE-A-2014-10517 [Länk].
146 Regulation (EC) No 1107/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 concerning the rights of disabled persons and persons with reduced mobility when travelling by air. [Länk] och Directive (EU) 2019/882 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on the accessibility requirements for products and services. [Länk].

Tabell 8 ger en översikt över upphandlade flyglinjer med utgångspunkt i sammanställningen som publicerades av den Europeiska kommissionen i mars 2024. Översikten inkluderar inte Norge eftersom den innehåller endast EU-länder. De länder som förekommer i sammanställningen är Sverige, Finland, Frankrike och Spanien. För Tyskland finns inga nationella PSO-beslut rapporterade i översikten, men landet förekommer i vissa gränsöverskridande rutter där det är destinationslandet för linjer med trafikplikt beslutade av angränsande medlemsländer.

Den första kolumnen i tabellen visar antalet flyglinjer som ingår i kommissionens sammanställning från mars 2024, medan kolumnerna till höger visar situationen i november 2025. Vissa av de upphandlade linjerna är fortfarande aktiva, några har upphandlats på nytt och ytterligare linjer har tillkommit.

Tabell 8
Kommissionens översikt över upphandlade flyglinjer

ÄGANDE-STRUKTUR	LAND	TOTALA ANTALET UPPHANDLADE FLYGLINJER ENLIGT KOMMISSIONENS SAMMANSTÄLLNING (11/3/2024)	AKTIVA	FÖRNYADE	NYA	TOTALA ANTALET UPPHANDLADE FLYGLINJER SOM ÄR AKTIVA IDAG (11/11/2025)
STATLIG	Sverige	12	12	0	0	12
	Finland	7	1	5	0	6
KOMBINERAD	Frankrike	37	10	23	4	37
	Spanien	23	14	9	0	23

Not: De flyglinjeupphandlingar som inte har ett slutdatum (antingen lämnats tom eller "NA") har vi antagit att vara fortsatt aktiva.
Källa: Europeiska kommissionen (2025). *Public Service Obligations (PSOs)*. [Länk] och Europeiska Kommissionen (2024) *List of routes concerned – situation on 11/03/2024.* [Länk].

- I **Sverige** finns PSO-beslut för ett flertal flyglinjer, framför allt mellan mindre orter och nationella knutpunkter såsom Stockholm Arlanda.

- I **Finland** har det beslutats om allmän trafikplikt för flera flyglinjer, exempelvis Mariehamn-Stockholm Arlanda samt förbindelser mellan Helsingfors-Vanda och regionala flygplatser som Joensuu, Jyväskylä och Kajana. Enligt kommissionen har ingen ny upphandling genomförts för linjen Helsingfors-Björneborg efter att det tidigare kontraktet löpte ut den 31 december 2024.

- **Frankrike** är ett av de länder som har flest linjer omfattade av allmän trafikplikt, både på fastlandet och i utomeuropeiska områden. Linjerna går exempelvis mellan Limoges och Paris Orly, Strasbourg och München samt mellan olika destinationer på Korsika och det franska fastlandet. Fyra flyglinjer har inte upphandlats på nytt sedan deras kontrakt löpte

ut under 2023. Samtidigt har fyra andra linjer blivit PSO-rutter från och med 2024, däribland Strasbourg-Berlin och La Rochelle-Lyon Saint Exupéry.

- I **Spanien** är PSO-systemet framför allt tillämpligt på rutter mellan fastlandet och öar, såsom Menorca-Madrid och La Gomera-Tenerife Norte.

5.3 FLYG ÄR AVGÖRANDE I GLESBEFOLKADE REGIONER

5.3.1 Statlig ägandestruktur

Sverige
Sverige har ett glesbefolkat inland och långa avstånd, särskilt mellan norra och södra delarna, vilket innebär att flyg är viktigt för kopplingen till arbetsmarknad och samhällsfunktioner i stora delar av landet. De största flygplatserna ligger dock vid storstadsregionerna, och konkurrensen från snabbtåg är stark i södra Sverige och Mälardalen. På sträckor som Stockholm-Göteborg eller Stockholm-Malmö har tåget tagit stora marknadsandelar. Minskningen av flygpassagerare är tydligast på dessa medellånga sträckor.[147]

Norge
Norge präglas av extremt kuperad terräng, fjordar och glest befolkade områden, vilket gör flyg till ett oumbärligt transportmedel för många mindre orter. Landet har ett unikt nät av kortbaneflygplatser, med banor ned till 800 meter, särskilt i norr och längs kusten, vilket ger små flygplan och tätare samhällskoppling.[148] Norge har haft en stabil flygtrafik och är ett av de mest punktliga länderna i Europa. Den norska regeringen tillsammans med Avinor investerar dessutom i ny teknik för utsläppsfria flygningar, vilket skulle kunna göra att passagerare i framtiden föredrar flyget framför tåget ur ett klimatperspektiv.[149]

Finland
Flygplatserna är koncentrerade kring Helsingfors och några större städer, medan stora delar av norra och östra Finland är glest befolkade. Lappland har säsongsbetonad och turistdriven flygtrafik med kapacitetsproblem under vintertid. Trots att tågtrafiken ökat sedan järnvägen öppnades för konkurrens, är konkurrensen från tåg och långväga bussar fortfarande begränsad i norra Finland. Långa distanser och låg befolkning gör flyg till en kritisk länk.[150] Flera mindre flygplatser har svag ekonomisk utveckling på grund av minskande och åldrande lokalbefolkning.[151]

Danmark
Danmark har ett kompakt nät av järnväg och vägar, samt relativt små avstånd, vilket innebär att flygtrafik och flygplatser har ett starkt regionalt fokus: främst Bornholm och mindre flygplatser i

147 Transportstyrelsen (2025). *Svagare konkurrens inom inrikesflyg*. [Länk].
148 Store Norske Leksikon (u.å.). *Kortbaneflyplass*. [Länk].
149 Flygtorget (2025). *Norge visar stabil flygtrafik och högsta punktligheten i Europa*. [Länk].
150 Finnish Transport Infrastructure Agency (2024, 24 januari). *Maps and charts – A summary of Finnish Transport Infrastructure Agency's maps*. [Länk] och Yle (2023). *Nationwide competition emerging in Finland's commuter rail services*. [Länk].
151 Traficom (2022, 1 mars). *Flygplatser*. [Länk], Finavia (2025, 13 januari). *Finavias nya trendrapport och flygtrafikstatistik 2024: Finlands tillgänglighet och flygtrafikens framtid i ljuset av fem nyckeltrender*. [Länk] och Trafikanalys (2019). *Flygplatser i fokus PM 2019:6*. [Länk].

Nordjylland. De största flygplatserna är koncentrerade till Köpenhamn och Billund, där inrikesflyget har stark konkurrens från tåg och bil, medan flyg är avgörande för Bornholm och vissa mindre orter. Köpenhamn väntas dessutom utvecklas till en central knutpunkt för tågtrafik från Norden vidare ut i Europa under de kommande åren, vilket talar för att antalet tågresenärer fortsätter att öka framöver.[152]

5.3.2 Offentlig ägandestruktur

Tyskland
Tyskland har ett tätbefolkat och välutbyggt järnvägsnät, vilket innebär att flyg är främst viktigt mellan större städer och internationella linjer. Regionala flygplatser har haft svårigheter med lönsamhet på grund av konkurrens från tåg, och flera projekt för omvandling eller nedläggning av mindre flygplatser har genomförts.[153] Den tyska regeringen planerar att modernisera, effektivisera och bygga ut järnvägsnätet, vilket innebär att tågtrafiken kommer att bli mer konkurrenskraftig kommande år.[154] Befolkningsstruktur och näringsliv är avgörande för regionala flygplatsers överlevnad; staten och regioner används vanligen som ägare och stödfinansiärer.[155]

5.3.3 Kombinerad ägandestruktur

Frankrike
Flygplatserna i Frankrike är mest betydelsefulla i områden där tågtrafiken inte är heltäckande och den största delen av passagerartrafiken sker mellan de stora metropolregionerna och Paris. Många sekundära flygplatser har ett regionalt samhällsuppdrag, men konkurrens från järnvägen har minskat behovet av inrikesflyg på kortare sträckor. År 2023 beslutade Frankrike att förbjuda inrikesflyg på sträckor där tågresan tar 2,5 timmar eller mindre. Detta ledde till att tre linjer stängdes: Paris-Lyon, Paris-Bordeaux och Paris-Nantes.

Spanien
Geografisk spridning och varierande topografi innebär att flyg är viktigt för turism och förbindelser på öar (till exempel till Kanarieöarna och Balearerna)[156], men konkurrensen från höghastighetståg mellan fastlandsregionerna har ökat kraftigt.[157] Likt Frankrike, kom den spanska regeringen överens om att förbjuda flygresor som kan göras på mindre än 2,5 timmar med tåg, vilket ökar tågtrafiken ytterligare.[158] Befolkningstillväxten och regioners ekonomiska utveckling styr trafiken; mindre flygplatser har ofta svaga demografiska förutsättningar och är beroende av korssubventionering.[159]

---

[152] Øresundsinstituttet (2019). *SJ tror att Köpenhamn blir en lika stor knutpunkt för tåg som för flyg*. [Länk].
[153] Infrastrukturnyheter.se (2025, 20 januari). *Deutsche Bahn: Storsatsning på järnvägsinfrastrukturen – miljardinvesteringar moderniserar spår och stationer*. [Länk].
[154] Transport och logistik.se (2024, 7 december). *Tyska regeringen vill göra järnvägen "rustad för framtiden"*. [Länk].
[155] Europeiska Kommissionen (2025). *EU transport in figures: Statistical Pocketbook*. [Länk] och ICEO (2013) *Germany*. [Länk].
[156] Utrikespolitiska institutet (2024, 25 augusti). *Spanien – Geografi och klimat*. [Länk].
[157] Sener (2024, 11 juli). *Recent Developments in Spain's High-Speed Rail Network: Technical Overview*. [Länk].
[158] ETC (2024). *Spanien förbjuder korta resor med inrikesflyg*. [Länk].
[159] Svenska regionala flygplatser (u.å.). *Ett sammanhållet svenskt flygplatssystem*. [Länk] och Aena (u.å.) *Fact Sheet*. [Länk].

Redovisnings-mässiga aspekter av statlig finansiering av flygplatser

Analys av verksamhetsformer, redovisningsregelverk och deras betydelse för jämförbarhet, transparens och statligt stöd

Regeringskansliet

KPMG AB

2026-09-01

Antal sidor (exklusive bilagor) 27

Antal bilagor 2

Rapport_Redovisning av flygplatsverksamhet_FINAL.docx

© 2026 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG global organization of independent member firms affiliated with KPMG International Limited, a private English company limited by guarantee. All rights reserved.
Document classification: KPMG Confidential

Regeringskansliet
Redovisnings-mässiga aspekter av statlig finansiering av flygplatser

2026-09-01

Innehållsförteckning

1	Inledning	3
1.1	Bakgrund	3
1.2	Uppdragets mål	3
1.3	Avgränsningar och metod	4
2	Verksamhetsformer och redovisningsregelverk	4
2.1	Flygplatser i kommunal förvaltning	4
2.2	Flygplatser i statlig regi	5
2.3	Flygplatser i bolagsform	5
2.4	Tillämpliga redovisningsregelverk	6
3	Redovisningsmässiga skillnader och konsekvenser för jämförbarhet	9
3.1	Avgränsning av den redovisade enheten	9
3.2	Materiella anläggningstillgångar	10
3.3	Underhåll, reinvesteringar och investeringar	11
3.4	Offentlig finansiering, bidrag och ägartillskott	12
3.5	Interna transaktioner och kostnadsfördelning	15
3.6	Upplysningar och transparens	16
4	Konsekvenser för jämförbarhet, transparens och stödbehov	18
4.1	Jämförbarhet mellan flygplatser	18
4.2	Transparens och spårbarhet	19
4.3	Bedömning av ekonomiskt stödbehov	19
4.4	Risker för statens uppföljning och styrning	20
5	Bolagsform och K3 som minimikrav	21
5.1	Potentiella fördelar med bolagsform	21
5.2	Potentiella nackdelar och genomförandeutmaningar	21
5.3	Potentiella fördelar med K3 som lägsta regelverk	22
5.4	Begränsningar med K3 som grund för ökad jämförbarhet	23
5.5	Alternativa eller kompletterande krav	24
6	Samlad bedömning och slutsatser	25
6.1	Huvudsaklig skillnad mellan regelverken och verksamhetsformerna	25
6.2	Betydelse för jämförbarhet och stödbedömning	25
6.3	Risker för transparens, uppföljning och styrning	26
6.4	Betydelsen av bolagsform och K3 som minimikrav	26

Regeringskansliet
Redovisnings-mässiga aspekter av statlig finansiering av flygplatser

2026-09-01

Bilaga A. Illustrativt exempel på komponentredovisning och komponentavskrivning 28

Bilaga B. Illustrativa exempel på hur redovisningsskillnader kan påverka jämförbarhet och bedömning av stödbehov 30

Regeringskansliet
Redovisnings-mässiga aspekter av statlig finansiering av flygplatser

2026-09-01

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Regeringskansliet genomför för närvarande en översyn av statens framtida ansvar för flygplatsinfrastrukturen i Sverige. Utredningen omfattar såväl transportpolitiska som totalförsvarsrelaterade aspekter och syftar till att skapa förutsättningar för ett långsiktigt hållbart, tillgängligt och robust flygplatssystem. Som en del av detta arbete analyseras olika former av statlig styrning och finansiering av flygplatser samt de förutsättningar som krävs för att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig användning av statliga medel.

Utredningsgruppen har uppmärksammat att svenska flygplatser idag bedrivs under skilda organisatoriska och redovisningsmässiga förutsättningar. Verksamheten bedrivs dels i bolagsform, dels inom kommunal förvaltning. Samtidigt kan frågor om ett utökat statligt ansvar aktualisera att verksamhet kan komma att bedrivs inom en statlig förvaltningsmyndighet eller i affärsverksform. De olika verksamhetsformerna omfattas av skilda redovisnings- och styrningsmässiga förutsättningar. Eftersom flygplatsverksamhet är kapitalintensiv och kännetecknas av betydande investeringar i infrastruktur kan skillnader i redovisningsprinciper påverka såväl redovisat resultat som finansiell ställning och därmed möjligheten att jämföra olika flygplatsers ekonomi och finansieringsbehov.

Mot denna bakgrund har ett behov identifierats av att presentera en översiktlig analys av hur olika verksamhetsformer och redovisningsregelverk påverkar transparens, jämförbarhet och uppföljning av flygplatsverksamhet. Organisationsformen påverkar bland annat hur verksamhetens ekonomi avgränsas, redovisas och följs upp, vilket kan ha betydelse för bedömningen av resultat, finansiell ställning och även behovet av offentlig finansiering. Analysen utgör ett underlag för att bedöma om en ökad harmonisering av organisationsform och redovisningskrav kan bidra till mer rättvisande ekonomiska jämförelser och ett starkare beslutsunderlag vad gäller fördelning av statliga stödmedel.

1.2 Uppdragets mål

Uppdragets övergripande mål är att:

- analysera de huvudsakliga skillnaderna mellan redovisning av flygplatsverksamhet som bedrivs i bolagsform enligt K2, K3 eller IFRS, verksamhet som bedrivs inom kommunal förvaltning enligt LKBR/RKR samt verksamhet inom statlig förvaltningsmyndighet eller affärsverk enligt statligt redovisningsregelverk,
- bedöma vilka konsekvenser dessa ovanstående eventuella skillnader kan få för jämförbarheten mellan flygplatsers ekonomiska ställning, resultat och stödbehov,
- identifiera risker avseende transparens, uppföljning och ekonomisk styrning, samt
- utvärdera för- och nackdelar med att ställa krav på att flygplatser som erhåller statliga bidrag bedrivs i bolagsform och tillämpar K3 som lägsta redovisningsregelverk.

Rapporten syftar därmed till att övergripande belysa i vilken utsträckning en ökad enhetlighet vad gäller organisationsform och tillämpat redovisningsregelverk kan stärka jämförbarheten mellan flygplatser och bidra till ett mer transparent och ändamålsenligt underlag för statliga beslut om stöd och finansiering.

1.3 Avgränsningar och metod

Rapporten avgränsas till att analysera hur skillnader i verksamhetsform och därmed tillämpat redovisningsregelverk påverkar den finansiella presentationen av bedriven flygplatsverksamhet samt förutsättningarna för jämförbarhet, transparens och bedömning av ekonomiskt stödbehov av densamma. Analysen omfattar flygplatsverksamhet som bedrivs inom kommunal förvaltning, flygplatsverksamhet som bedrivs inom statlig förvaltningsmyndighet eller affärsverk samt flygplatsverksamhet som bedrivs i bolagsform och tillämpar K2, K3 eller IFRS.

Analysen är principiell och behandlar de redovisningsområden som bedömts ha störst betydelse för jämförbarheten mellan flygplatser. Fokus ligger på avgränsningen av den redovisande enheten, redovisningen av materiella anläggningstillgångar, investeringar och reinvesteringar, offentlig finansiering, kostnadsfördelning samt upplysningskrav och transparens. Särskild uppmärksamhet ägnas åt hur skillnader i verksamhetsform kan påverka möjligheten att identifiera och följa upp flygplatsverksamhetens ekonomi.

Rapporten omfattar inte någon fullständig genomgång av enskilda flygplatsers ekonomiska förhållanden och innehåller inte heller någon fullständig juridisk analys av exempelvis statsstödsrättsliga, kommunalrättsliga, förvaltningsrättsliga, upphandlingsrättsliga eller skatterättsliga frågor. Sådana frågor behandlas endast i den utsträckning de är nödvändiga för att belysa redovisningsmässiga konsekvenser.

I rapporten avses med flygplatsverksamhet den verksamhet som ansvarar för drift, utveckling och finansiering av en flygplats eller flygplatsrelaterad infrastruktur. Analysen utgår inte från att samtliga tillgångar, skulder eller verksamhetsfunktioner nödvändigtvis redovisas inom samma juridiska person eller organisatoriska enhet. Detta kan påverka jämförbarheten mellan olika flygplatser och verksamhetsformer.

Med *jämförbarhet* avses i rapporten möjligheten att på likvärdiga grunder jämföra flygplatsers ekonomiska ställning, resultat och finansieringsbehov. Med *transparens* avses möjligheten att identifiera och följa upp de ekonomiska förhållanden som påverkar verksamheten, inklusive investeringar, finansiering och offentlig stödgivning. Med *stödbehov* avses det ekonomiska behov av extern finansiering eller offentliga stödinsatser som kan bedömas föreligga för att upprätthålla eller utveckla verksamheten.

Underlaget bygger på en jämförande analys av de verksamhetsformer och redovisningsregelverk som omfattas av rapporten samt på en bedömning av hur identifierade skillnader kan påverka redovisat resultat, finansiell ställning och ekonomisk uppföljning.

2 Verksamhetsformer och redovisningsregelverk

Flygplatsverksamhet kan organiseras och redovisas på olika sätt beroende på verksamhetsform och tillämpligt redovisningsregelverk. Dessa förhållanden påverkar förutsättningarna för ekonomisk uppföljning och jämförelse mellan olika flygplatser. I detta avsnitt presenteras därför en översiktlig beskrivning av de verksamhetsformer och redovisningsregelverk som omfattas i rapporten.

2.1 Flygplatser i kommunal förvaltning

Flygplatsverksamhet kan bedrivas som en del av den kommunala förvaltningsorganisationen. I sådana fall utgör verksamheten inte en separat juridisk person utan ingår i kommunens samlade

organisation och redovisning. Verksamhetens intäkter, kostnader, tillgångar och skulder redovisas därmed inom ramen för kommunens ekonomiska redovisning.

Kommunal redovisning syftar i första hand till att ge underlag för styrning, uppföljning och ansvarsutkrävande inom den kommunala sektorn. Redovisningen utgår från de regelverk som gäller för kommuner och regioner, vilka i vissa avseenden skiljer sig från de regelverk som tillämpas av aktiebolag. Skillnaderna avser bland annat redovisningens syfte, utformning och omfattning av tilläggsupplysningar.

Inom den kommunala förvaltningen kan flygplatsverksamheten i varierande utsträckning dela resurser och funktioner med andra verksamheter. Exempel kan vara administration, ekonomi, personalfunktioner, fastighetsförvaltning och andra gemensamma stödfunktioner. För att möjliggöra uppföljning av verksamhetens ekonomi kan kommunen tillämpa olika former av internredovisning och kostnadsfördelning. Utformningen av sådan uppföljning kan dock variera mellan olika kommuner.

För vissa verksamheter kan även särskilda krav på särredovisning följa av lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. (transparenslagen). Sådana krav syftar till att skapa insyn i ekonomiska relationer mellan offentliga aktörer och verksamheter som bedriver ekonomisk verksamhet. Om reglerna är tillämpliga kan de bidra till att tydliggöra flygplatsverksamhetens ekonomi även när verksamheten bedrivs inom kommunal förvaltning.

De organisatoriska och redovisningsmässiga förutsättningarna inom kommunal förvaltning kan därmed skilja sig från dem som gäller för verksamhet som bedrivs i bolagsform. Dessa skillnader utgör en central utgångspunkt för den fortsatta analysen av jämförbarhet, transparens och ekonomisk uppföljning av flygplatsverksamhet.

2.2 Flygplatser i statlig regi

Flygplatsverksamhet kan bedrivas i statlig regi av en förvaltningsmyndighet eller ett affärsverk. I båda fallen utgör verksamheten en del av staten som juridisk person och redovisas inom ramen för myndighetens eller affärsverkets redovisning.

Verksamheten utgör normalt inte en separat juridisk person med egen extern finansiell rapportering. Uppföljningen av flygplatsverksamhetens ekonomi kan därför vara beroende av internredovisning eller annan verksamhetsspecifik rapportering.

Flygplatsverksamhet i statlig regi delar i flera avseenden samma redovisningsmässiga utmaningar som verksamhet inom kommunal förvaltning, särskilt avseende avgränsningen av den redovisade verksamheten och möjligheten att identifiera verksamhetens ekonomi. Omfattningen av gemensamma resurser och principerna för kostnadsfördelning kan påverka möjligheten att identifiera verksamhetens ekonomiska utfall, investeringar och finansiering. Samtidigt skiljer sig verksamheten från bolagsform genom att redovisningen normalt sker inom ramen för en större organisatorisk enhet samt att andra redovisningsprinciper tillämpas. Betydelsen av dessa förhållanden för jämförbarhet, transparens och ekonomisk uppföljning behandlas närmare i kapitel 3.

2.3 Flygplatser i bolagsform

Flygplatsverksamhet kan bedrivas i aktiebolagsform genom ett kommunalt, regionalt, statligt eller privatägt bolag. I dessa fall utgör verksamheten en separat juridisk person med eget ansvar för redovisning och rapportering. Det förvaltningsrättsliga ägandet påverkar inte det civilrättsliga

regelverkets inverkan på bolaget. Verksamhetens tillgångar, skulder, intäkter och kostnader redovisas inom bolaget och sammanställs i en årsredovisning som upprättas i enlighet med tillämpligt redovisningsregelverk.

Aktiebolagsformen innebär att verksamhetens ekonomiska utfall redovisas separat från ägarens övriga verksamheter. Normalt upprättas därmed en egen resultat- och balansräkning samt, i förekommande fall, en kassaflödesanalys. Detta skapar förutsättningar för att följa verksamhetens ekonomiska utveckling, investeringar och finansiering över tid.

För flygplatsverksamhet i bolagsform tillämpas i regel något av Bokföringsnämndens allmänna råd för årsredovisning, främst K2 eller K3, alternativt IFRS för vissa större företag. Valet av redovisningsregelverk påverkar bland annat hur anläggningstillgångar, avskrivningar, bidrag och upplysningar redovisas, vilket kan ha betydelse för jämförbarheten mellan olika verksamheter.

Finansiering kan ske genom verksamhetens egna intäkter, lån, ägartillskott eller offentliga stöd. Till skillnad från verksamhet som bedrivs inom kommunal förvaltning redovisas sådana transaktioner normalt inom den juridiska personen, vilket skapar förutsättningar för att följa hur olika finansieringskällor påverkar verksamhetens ekonomiska ställning och resultat.

De redovisningsmässiga förutsättningarna för flygplatser i bolagsform påverkas således både av den organisatoriska strukturen och av det regelverk som tillämpas. Tillämpliga redovisningsregelverk beskrivs i avsnitt 2.4. Betydelsen av dessa förhållanden för jämförbarhet, transparens och ekonomisk uppföljning behandlas närmare i kapitel 3.

2.4 Tillämpliga redovisningsregelverk

De redovisningsprinciper som tillämpas vid upprättande av finansiella rapporter påverkar hur en verksamhets ekonomiska ställning och resultat redovisas. För flygplatsverksamhet i Sverige kan olika redovisningsregelverk vara aktuella beroende på verksamhetsform och organisation.

För verksamhet som bedrivs i aktiebolagsform tillämpas normalt Bokföringsnämndens regelverk för årsredovisning, främst K2 eller K3. K2 är ett förenklat regelverk som syftar till att minska den administrativa komplexiteten, medan K3 utgör ett mer principbaserat regelverk med större krav på bedömningar, upplysningar och anpassning till verksamhetens ekonomiska förutsättningar. Vissa större företag kan även tillämpa International Financial Reporting Standards (IFRS).

Flygplatsverksamhet som bedrivs inom kommunal förvaltning omfattas i stället av de redovisningsregler som gäller för kommuner och regioner som förvaltningen utgör en del av. Dessa regelverk utgår från den kommunala sektorns särskilda förutsättningar och skiljer sig i vissa avseenden från de regelverk som tillämpas av aktiebolag.

Regelverken har det gemensamt att de syftar till att ge en rättvisande och transparent bild av verksamhetens ekonomi, men de innehåller delvis olika principer för redovisning, värdering och informationsgivning. Skillnaderna kan bland annat få betydelse för redovisningen av investeringar, anläggningstillgångar, avskrivningar, bidrag och andra finansieringsformer.

I de följande avsnitten beskrivs översiktligt de regelverk som omfattas av rapportens analys.

2.4.1 K2 (BFNAR 2016:10)

K2 utgörs av *Bokföringsnämndens allmänna råd om årsredovisning i mindre företag (BFNAR 2016:10)*. Regelverket är utformat för mindre företag och kännetecknas av ett förenklat och regelbaserat angreppssätt. Syftet är att underlätta upprättandet av årsredovisningar genom att begränsa behovet av bedömningar och tillämpa standardiserade redovisningslösningar.

Regelverket innehåller ett antal förenklingsregler avseende bland annat värdering, periodisering och upplysningskrav. K2 utgår i hög grad från anskaffningsvärdesprincipen och innehåller mer begränsade möjligheter till alternativa redovisningsmetoder jämfört med K3 och IFRS.

En central skillnad jämfört med K3 är att K2 inte tillåter komponentredovisning av materiella anläggningstillgångar. I stället redovisas en tillgång normalt som en enhet och skrivs av utifrån en bedömd nyttjandeperiod. Regelverket innehåller också mer begränsade krav på tilläggsupplysningar i årsredovisningen.

K2 innehåller även begränsningar i möjligheten att tillämpa vissa redovisningslösningar som förekommer enligt K3. Regelverket bygger i större utsträckning på standardiserade lösningar och innehåller mindre utrymme för verksamhetsspecifika bedömningar. För flygplatsverksamhet, som ofta kännetecknas av omfattande investeringar i anläggningstillgångar och komplex finansiering, kan detta innebära att redovisningen i vissa avseenden skiljer sig från den ekonomiska innebörden av verksamheten. Detta kan i sin tur påverka jämförbarheten med flygplatser som tillämpar K3, IFRS eller andra redovisningsregelverk.

K2 är främst utformat för mindre och mindre komplexa verksamheter. För verksamheter som präglas av omfattande investeringar i anläggningstillgångar kan regelverkets förenklingsregler få betydelse för hur ekonomisk information presenteras och hur resultaten kan jämföras med verksamheter som tillämpar andra redovisningsregelverk.

De redovisningsmässiga konsekvenserna av skillnaderna mellan K2 och övriga regelverk behandlas närmare i kapitel 3.

2.4.2 K3 (BFNAR 2012:1)

K3 utgörs av *Bokföringsnämndens allmänna råd om årsredovisning och koncernredovisning (BFNAR 2012:1)* och är Bokföringsnämndens huvudregelverk för upprättande av årsredovisning och koncernredovisning. Regelverket är principbaserat och syftar till att ge en mer fullständig beskrivning av ett företags ekonomiska ställning och resultat än vad som normalt följer av K2.

Till skillnad från K2 innehåller K3 i större utsträckning krav på bedömningar och uppskattningar utifrån den aktuella verksamhetens förutsättningar. Regelverket ställer även mer omfattande krav på upplysningar i årsredovisningen, vilket syftar till att öka förståelsen för de ekonomiska förhållanden som ligger till grund för redovisningen.

För verksamheter med betydande investeringar i anläggningstillgångar är kravet på komponentredovisning en central del av regelverket. Detta innebär att betydande komponenter i en anläggningstillgång med olika nyttjandeperioder redovisas och skrivs av separat. För infrastrukturintensiva verksamheter, såsom flygplatser, kan detta få betydelse för redovisningen av investeringar, avskrivningar och framtida underhållsåtgärder.

K3 innehåller även särskilda regler avseende bland annat nedskrivningar, avsättningar, offentlig finansiering och koncernredovisning. Regelverket ger därmed utrymme för en redovisning som i högre grad speglar verksamhetens ekonomiska förutsättningar, samtidigt som det ställer högre krav på dokumentation, bedömningar och finansiell rapportering.

Mot bakgrund av regelverkets utformning används K3 ofta som utgångspunkt för redovisning i större eller mer komplexa verksamheter. De redovisningsmässiga konsekvenserna av skillnaderna mellan K3 och övriga regelverk behandlas närmare i kapitel 3.

2.4.3 IFRS

IFRS® (International Financial Reporting Standards) utgör ett internationellt redovisningsregelverk som utvecklas av International Accounting Standards Board (IASB) och tillämpas inom EU i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1606/2002. Regelverket används bland annat av företag vars värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad inom EU.

IFRS är i hög grad principbaserat och innehåller omfattande regler för redovisning, värdering och informationsgivning. Regelverket ställer relativt höga krav på professionella bedömningar och uppskattningar samt innehåller detaljerade upplysningskrav i de finansiella rapporterna.

För verksamheter med betydande investeringar i materiella anläggningstillgångar innehåller IFRS, liksom K3, krav på komponentredovisning. Regelverket omfattar även särskilda krav avseende bland annat nedskrivningsprövningar, leasingavtal, finansiella instrument och upplysningar kring risker och osäkerhetsfaktorer.

IFRS tillämpas idag bara av statligt ägda Swedavia AB som driver det nationella basutbudet av flygplatser i Sverige, men inkluderas i denna rapport som en relevant referensram vid jämförelse av olika redovisningsprinciper. Regelverket representerar den mest omfattande nivån av finansiell rapportering av de regelverk som behandlas i rapporten och utgör därför ett relevant jämförelseobjekt vid analysen av transparens, informationsgivning och jämförbarhet.

De områden där IFRS skiljer sig från K2, K3 och kommunal redovisning behandlas närmare i kapitel 3.

2.4.4 Kommunal redovisning (LKBR och RKR)

Flygplatsverksamhet som bedrivs inom kommunal förvaltning omfattas av det regelverk som gäller för kommuner och regioner. Redovisningen regleras huvudsakligen genom *lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning (LKBR)* samt de *rekommendationer som ges ut av Rådet för kommunal redovisning (RKR)*. Regelverket syftar till att säkerställa en rättvisande redovisning och att ge underlag för styrning, uppföljning och ansvarsutkrävande inom den kommunala sektorn.

Till skillnad från verksamhet som bedrivs i aktiebolagsform upprättas redovisningen inom ramen för kommunens samlade ekonomi. Flygplatsens intäkter, kostnader, tillgångar och skulder redovisas därmed som en del av kommunens verksamhet. För att möjliggöra uppföljning av enskilda verksamheter används ofta olika former av internredovisning och särredovisning, vars utformning kan variera mellan kommuner.

Den kommunala redovisningen skiljer sig i vissa avseenden från de regelverk som tillämpas av aktiebolag enligt K2, K3 eller IFRS. Skillnaderna avser bland annat redovisningens utformning, upplysningskrav och vissa redovisningsprinciper. Regelverket är utformat för att spegla de särskilda förutsättningar som gäller för kommunal verksamhet och kommunal finansiering.

För flygplatser, som ofta kännetecknas av omfattande investeringar i infrastruktur och betydande långsiktiga tillgångar, kan dessa redovisningsmässiga förutsättningar påverka hur verksamhetens ekonomi redovisas och följs upp. I vilken utsträckning detta påverkar jämförbarheten mellan olika verksamhetsformer och redovisningsregelverk behandlas närmare i kapitel 3.

2.4.5 Statlig redovisning (FÅB, FBF och ESV:s föreskrifter)

Flygplatsverksamhet som bedrivs inom en statlig förvaltningsmyndighet eller ett affärsverk omfattas av det statliga redovisningsregelverket. Den statliga redovisningen regleras huvudsakligen genom *förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB), förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring (FBF)* samt *föreskrifter och allmänna råd från Ekonomistyrningsverket (ESV)*. Verksamheten omfattas därutöver av *de särskilda ekonomiadministrativa bestämmelser och villkor* som gäller för respektive myndighet eller affärsverk.

Regelverket syftar till att säkerställa en rättvisande redovisning samt att ge underlag för statlig styrning, uppföljning och ansvarsutkrävande. Till skillnad från verksamhet som bedrivs i aktiebolagsform sker redovisningen inom ramen för den ansvariga myndighetens eller affärsverkets samlade redovisning. Flygplatsverksamheten utgör därför normalt inte en separat juridisk person med egen extern årsredovisning.

Den statliga redovisningen skiljer sig i vissa avseenden från såväl redovisning enligt K2, K3 och IFRS som kommunal redovisning enligt LKBR och RKR. Skillnaderna avser bland annat finansieringsformer, rapporteringsstruktur samt hur investeringar, avgiftsfinansiering och anslagsmedel redovisas och följs upp. För flygplatsverksamhet, som kännetecknas av omfattande investeringar i infrastruktur och långsiktiga anläggningstillgångar, kan dessa förutsättningar påverka hur verksamhetens ekonomiska utfall och finansieringsbehov redovisas och analyseras.

I vilken utsträckning dessa skillnader påverkar jämförbarheten mellan statlig verksamhet, kommunal verksamhet och flygplatser i bolagsform behandlas närmare i kapitel 3

3 Redovisningsmässiga skillnader och konsekvenser för jämförbarhet

Som framgår av föregående kapitel förekommer olika verksamhetsformer och redovisningsregelverk inom flygplatssektorn. Dessa skillnader kan påverka hur verksamheternas ekonomiska ställning och resultat redovisas och därmed förutsättningarna för jämförelse och uppföljning.

I detta kapitel analyseras de redovisningsområden som bedöms vara av särskild betydelse för jämförbarheten mellan flygplatser. Analysen fokuserar på förhållanden som kan påverka redovisat resultat, finansiell ställning samt bedömningen av ekonomiskt stödbehov, med särskilt fokus på investeringar, anläggningstillgångar, avskrivningar, finansiering och offentlig stödgivning.

3.1 Avgränsning av den redovisade enheten

En grundläggande skillnad mellan de verksamhetsformer som omfattas av denna rapport avser hur den redovisande enheten skall avgränsas. Med enheten avses organisationen vars tillgångar, skulder, intäkter och kostnader omfattas av de finansiella rapporterna som enheten upprättar.

När flygplatsverksamhet bedrivs i aktiebolagsform utgör bolaget en separat juridisk person med egen redovisning. Verksamhetens ekonomiska utfall redovisas därmed inom en avgränsad redovisningsenhet, vilket normalt innebär att intäkter, kostnader, tillgångar och skulder som hänför sig till verksamheten redovisas samlat i bolagets finansiella rapporter.

Regeringskansliet
Redovisnings-mässiga aspekter av statlig finansiering av flygplatser

2026-09-01

När flygplatsverksamhet bedrivs inom kommunal förvaltning, statlig förvaltningsmyndighet eller affärsverksform redovisas verksamheten i stället inom ramen för en större organisatorisk enhet. Flygplatsens ekonomiska utfall kan då påverkas av hur verksamheten organiseras internt samt hur gemensamma resurser, tillgångar och kostnader identifieras och fördelas mellan olika verksamhetsområden. För att möjliggöra uppföljning av flygplatsens ekonomi används i många fall internredovisning, objektsredovisning eller andra former av särredovisning.

Skillnaderna mellan dessa verksamhetsformer avser inte enbart vilken organisation som ansvarar för verksamheten utan även hur verksamhetens ekonomi avgränsas i den externa rapporteringen. För flygplatsverksamhet som bedrivs i bolagsform framgår verksamhetens ekonomiska ställning och resultat normalt direkt av bolagets finansiella rapporter. För verksamhet som bedrivs inom kommunal eller statlig verksamhet kan motsvarande information vara integrerad i den överordnade organisationens redovisning, vilket kan innebära att ytterligare underlag krävs för att identifiera flygplatsverksamhetens ekonomiska utfall, tillgångar, skulder och finansiering.

Skillnader i hur den redovisande enheten avgränsas kan påverka möjligheterna att identifiera verksamhetens faktiska kostnader, tillgångar och finansiering. Detta kan i sin tur påverka förutsättningarna för att jämföra ekonomiska resultat mellan flygplatser som bedrivs under olika organisatoriska former. Bedömningen av exempelvis driftunderskott, investeringsbehov och offentlig finansiering kan därför påverkas av hur verksamheten avgränsas och redovisas.

Jämförbarheten kan även påverkas av hur flygplatsverksamheten organiseras mellan olika juridiska enheter. I vissa fall bedrivs verksamheten genom ett kommunalt bolag som huvudsakligen ansvarar för den operativa driften och personalen, medan mark, byggnader, tekniska anläggningar eller annan flygplatsinfrastruktur ägs och redovisas av kommunen eller av en annan närstående enhet. I sådana fall omfattar det redovisande bolaget endast en del av de resurser som används i verksamheten. Detta kan påverka redovisade tillgångsvärden, kapitalkostnader, avskrivningar och resultat samt försvåra jämförelser med flygplatser där samtliga verksamhetsrelaterade tillgångar och funktioner redovisas inom samma juridiska enhet.

Mot denna bakgrund utgör den redovisande enhetens avgränsning en viktig utgångspunkt för analysen av jämförbarhet, transparens och ekonomisk uppföljning inom flygplatssektorn.

3.2 Materiella anläggningstillgångar

Materiella anläggningstillgångar utgör normalt en väsentlig del av tillgångsbasen i flygplatsverksamhet. Verksamheten kännetecknas av omfattande investeringar i bland annat start- och landningsbanor, terminalbyggnader, tekniska installationer och annan infrastruktur med långa nyttjandeperioder. Redovisningen av sådana tillgångar har därför stor betydelse för såväl redovisat resultat som finansiell ställning.

De regelverk som omfattas av denna rapport innehåller delvis olika principer för redovisning och avskrivning av materiella anläggningstillgångar. En central skillnad avser hanteringen av anläggningstillgångar som består av betydande delar med olika nyttjandeperioder. Enligt K3 (BFNAR 2012:1 kapitel 17) och IFRS (IAS 16 punkt 43) ska sådana komponenter normalt redovisas och skrivas av separat. Ett motsvarande synsätt tillämpas även inom kommunal redovisning genom lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning samt tillämpliga rekommendationer från Rådet för kommunal redovisning (RKR R4 Materiella anläggningstillgångar). Inom statlig verksamhet aktualiseras motsvarande frågeställningar vid redovisning av större infrastrukturtillgångar och andra anläggningstillgångar med betydande komponenter och varierande nyttjandeperioder. K2 medger däremot inte komponentredovisning,

utan tillgångar redovisas normalt som en enhet och skrivs av över en gemensamt bedömd nyttjandeperiod.

Även om komponentredovisning eller motsvarande synsätt tillämpas enligt kommunal redovisning, statlig redovisning, K3 och IFRS kan skillnader uppstå i den praktiska tillämpningen. Bedömningar av vilka delar som ska identifieras som separata komponenter, vilka nyttjandeperioder som ska tillämpas samt när komponenter ska bytas ut eller utrangeras kan påverka såväl tillgångarnas redovisade värden som de årliga avskrivningskostnaderna.

Bedömningen av nyttjandeperioder är också av betydelse för jämförbarheten mellan olika verksamheter. Två flygplatser med likartade anläggningar kan redovisa olika avskrivningskostnader beroende på tillämpade bedömningar och redovisningsprinciper. Skillnader i avskrivningsnivåer kan därmed påverka redovisat resultat utan att de underliggande ekonomiska förutsättningarna nödvändigtvis skiljer sig åt i motsvarande grad. Ett illustrativt exempel på hur komponentredovisning kan påverka redovisat resultat och redovisade tillgångsvärden lämnas i **bilaga A**.

För flygplatsverksamhet är även gränsdragningen mellan investeringar, komponentutbyten och löpande underhåll av betydelse. Hur en åtgärd klassificeras påverkar om utgiften redovisas som en tillgång som skrivs av över tid eller som en kostnad i den period då åtgärden genomförs. Denna fråga behandlas närmare i avsnitt 3.3.

Sammantaget utgör redovisningen av materiella anläggningstillgångar ett av de områden där skillnader i regelverk och tillämpning kan ha störst betydelse för redovisat resultat, finansiell ställning och förutsättningarna för ekonomisk jämförbarhet mellan flygplatser.

3.3 Underhåll, reinvesteringar och investeringar

För flygplatsverksamhet är gränsdragningen mellan löpande underhåll, reinvesteringar och investeringar av särskild betydelse. Verksamheten kännetecknas av omfattande anläggningstillgångar som kräver återkommande underhåll och periodiska utbyten av enskilda anläggningsdelar för att säkerställa funktion, säkerhet och kapacitet.

Utgifter för reparation och underhåll redovisas normalt som kostnader i den period då åtgärden genomförs, medan investeringar redovisas som tillgångar och kostnadsförs successivt genom avskrivningar. Klassificeringen av en åtgärd kan därmed få betydande påverkan på såväl redovisat resultat som redovisad finansiell ställning. Enligt K3 regleras redovisningen av materiella anläggningstillgångar i kapitel 17 i BFNAR 2012:1, medan motsvarande principer återfinns i IAS 16 enligt IFRS och i RKR R4 Materiella anläggningstillgångar inom kommunal redovisning. Motsvarande frågeställningar aktualiseras även inom statlig verksamhet, där klassificeringen mellan underhåll, reinvesteringar och investeringar kan påverka redovisning och ekonomisk uppföljning av större infrastrukturanläggningar.

Skillnaderna mellan de regelverk som omfattas av denna rapport är särskilt relevanta vid större reinvesteringar. Enligt K3 (BFNAR 2012:1 kapitel 17), IAS 16 och RKR R4 ska betydande komponenter i materiella anläggningstillgångar normalt redovisas separat. Motsvarande synsätt tillämpas även inom kommunal redovisning enligt tillämplig normgivning. När en komponent ersätts kan den tidigare komponenten utrangeras samtidigt som den nya komponenten aktiveras och skrivs av över sin nyttjandeperiod. Även inom statlig verksamhet kan redovisningen av större infrastrukturanläggningar påverkas av hur tillgångar delas upp, skrivs av och ersätts över tid.

Enligt K2 (BFNAR 2016:10 kapitel 10) tillämpas inte komponentredovisning. Materiella anläggningstillgångar redovisas i stället normalt som en enhet. Vid framtida utbyte av större delar

av en anläggning, exempelvis tekniska installationer eller säkerhetssystem, finns därmed inte samma direkta koppling mellan den utbytta delen och den nya investeringen som enligt K3, IFRS och kommunal redovisning. När komponentredovisning tillämpas kan den ersatta komponenten utrangeras samtidigt som den nya komponenten aktiveras och skrivs av över sin nyttjandeperiod. Motsvarande redovisningsmässiga hantering är inte möjlig enligt K2, vilket kan påverka hur reinvesteringar redovisas samt hur tillgångsvärden och avskrivningskostnader utvecklas över tid.

För flygplatser kan frågan aktualiseras vid exempelvis utbyte av tekniska installationer, säkerhetssystem, belysningsanläggningar eller andra betydande delar av en terminal- eller infrastrukturanläggning. Även om de underliggande investeringarna är likartade kan skillnader i regelverk och tillämpning medföra att redovisade tillgångsvärden, avskrivningar och resultat utvecklas olika över tid.

Skillnader i redovisningen av reinvesteringar kan därmed påverka jämförbarheten mellan flygplatser. Redovisat resultat och bokförda tillgångsvärden kan utvecklas olika över tid trots att verksamheterna har likartade investerings- och underhållsbehov. Detta kan i sin tur påverka analyser av ekonomisk ställning, investeringsnivåer och finansieringsbehov.

3.4 Offentlig finansiering, bidrag och ägartillskott

Flygplatsverksamhet finansieras ofta genom en kombination av kommersiella intäkter och olika former av offentlig eller ägarrelaterad finansiering. Finansieringen kan exempelvis bestå av statliga eller kommunala bidrag, investeringsstöd, aktieägartillskott, anslag eller andra kapitaltillskott. Hur sådan finansiering redovisas kan påverka såväl redovisat resultat som finansiell ställning och därmed även förutsättningarna för jämförelser mellan olika flygplatser.

Redovisningen av offentliga bidrag regleras i K2 genom kapitel 24 i BFNAR 2016:10, i K3 genom kapitel 24 i BFNAR 2012:1 samt enligt IFRS genom IAS 20 Accounting for Government Grants and Disclosure of Government Assistance. Flygplatsverksamhet som bedrivs inom kommunal förvaltning omfattas i stället av lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning (LKBR) och tillämpliga rekommendationer från Rådet för kommunal redovisning. Flygplatsverksamhet som bedrivs inom staten omfattas av de regelverk som gäller för statliga myndigheter och affärsverk. Regelverken bygger i flera avseenden på likartade principer men skiljer sig åt vad gäller finansieringsformer, rapporteringsstruktur samt hur finansieringen påverkar redovisningen och den ekonomiska uppföljningen.

För flygplatsverksamhet är skillnaden mellan finansiering av den löpande verksamheten och finansiering av investeringar av särskild betydelse. Driftbidrag påverkar normalt resultatet i den period de avser, medan investeringsbidrag kan påverka redovisningen under en längre tidsperiod genom sin koppling till de investeringar som bidraget avser. Skillnader i periodisering och redovisningsprinciper kan därför medföra att likartade stödåtgärder får olika genomslag i resultat- och balansräkningen.

Offentliga bidrag som avser anskaffning av anläggningstillgångar kan exempelvis redovisas på olika sätt beroende på tillämpligt regelverk. Enligt K2 reducerar bidrag normalt tillgångens anskaffningsvärde, medan K3 och IFRS i vissa situationer även medger redovisning som förutbetald eller uppskjuten intäkt. Valet av metod kan påverka redovisade tillgångsvärden, avskrivningskostnader och resultat över tid.

Även klassificeringen av finansiering kan ha betydelse för jämförbarheten mellan flygplatser. Klassificeringen mellan bidrag och aktieägartillskott styrs av den ekonomiska och juridiska innebörden av den aktuella transaktionen. Medan bidrag normalt påverkar resultatet redovisas

aktieägartillskott normalt direkt mot eget kapital. Olika former av offentlig eller ägarrelaterad finansiering kan därför ge olika redovisningsmässiga effekter, vilket innebär att två flygplatser med likartad finansiering kan redovisa olika resultat och eget kapital.

För verksamhet som bedrivs inom kommunal eller statlig förvaltning kan ytterligare jämförbarhetsutmaningar uppstå eftersom finansieringen kan ske inom ramen för den överordnade organisationens samlade ekonomi. Finansieringen kan exempelvis ske genom budgetmedel, interna resursöverföringar, anslag eller finansiering av investeringar inom ramen för den samlade verksamheten. Detta kan påverka möjligheterna att identifiera omfattningen av den offentliga finansieringen och jämföra denna med motsvarande verksamhet i bolagsform.

Vid jämförelser mellan olika verksamhetsformer bör även beaktas att finansieringen kan redovisas och följas upp utifrån olika utgångspunkter. För verksamhet i bolagsform ligger fokus normalt på resultat, eget kapital och kassaflöden, medan verksamhet inom kommunal eller statlig förvaltning även kan följas upp utifrån budgetutfall, anslag eller andra verksamhetsspecifika styrmått. Skillnaderna innebär inte nödvändigtvis att verksamheterna har olika ekonomiska förutsättningar, men de kan påverka hur finansiering, resultat och stödbehov framstår i den ekonomiska rapporteringen.

Tabell 3.4A Verksamhetsformens betydelse för redovisning och uppföljning av offentlig finansiering

Frågeställning	Kommunal förvaltning	Statlig regi	Bolagsform
Redovisande enhet	Finansieringen redovisas inom kommunens samlade redovisning	Finansieringen redovisas inom myndighetens eller affärsverkets samlade redovisning	Finansieringen redovisas inom bolagets finansiella rapporter
Möjlighet att identifiera finansiering på flygplatsnivå	Kan vara beroende av intern- eller särredovisning	Kan vara beroende av internredovisning eller verksamhetsspecifik rapportering	Framgår normalt direkt av bolagets redovisning
Finansiering av driftverksamhet	Kan ske inom den samlade kommunala verksamheten eller genom särskilda bidrag	Kan ske genom anslag, avgifter eller annan statlig finansiering	Sker normalt genom verksamhetsintäkter, bidrag, lån eller ägarfinansiering
Finansiering av investeringar	Kan ske inom kommunens investeringsbudget eller genom externa bidrag	Kan ske inom statliga investerings- eller finansieringsramar	Kan ske genom lån, bidrag eller ägartillskott
Betydelse för jämförbarhet	Offentlig finansiering kan vara svår att identifiera och avgränsa på verksamhetsnivå	Offentlig finansiering kan vara svår att identifiera och avgränsa på verksamhetsnivå	Finansieringen är normalt mer direkt spårbar men påverkas av val av redovisningsprincip

Tabell 3.4A visar att verksamhetsformen främst påverkar möjligheten att identifiera och följa upp offentlig finansiering på flygplatsnivå. För verksamhet som bedrivs inom kommunal eller statlig förvaltning kan finansieringen vara integrerad i den överordnade organisationens ekonomi. För

verksamhet i bolagsform framgår finansieringen normalt mer direkt av verksamhetens externa rapportering. Skillnaderna kan påverka möjligheten att jämföra omfattningen av offentlig finansiering mellan flygplatser med olika organisatoriska förutsättningar.

Offentlig finansiering kan även ge upphov till skillnader i redovisat resultat och redovisad finansiell ställning beroende på vilket redovisningsregelverk som tillämpas. Detta illustreras i tabell 3.4B nedan.

Tabell 3.4B Exempel på skillnader mellan redovisningsregelverk vid redovisning av offentlig finansiering

Frågeställning	K2	K3	IFRS
Driftbidrag	Intäktsförs normalt när villkoren är uppfyllda	Intäktsförs när villkoren är uppfyllda eller prestationen utförts	Intäktsförs i takt med att de kostnader som bidraget avser uppkommer
Investeringsbidrag	Reducerar normalt anskaffningsvärdet för tillgången	Kan reducera anskaffningsvärdet eller redovisas som förutbetald intäkt	Kan redovisas som uppskjuten intäkt eller reducera tillgångens redovisade värde
Bidrag avseende framtida prestationer	Intäktsförs normalt när villkoren är uppfyllda	Redovisas normalt som skuld eller förutbetald intäkt till dess att villkoren uppfyllts	Redovisas normalt som uppskjuten intäkt till dess att villkoren uppfyllts
Effekt på framtida avskrivningar	Lägre anskaffningsvärde ger lägre framtida avskrivningar	Metodval kan ge olika avskrivnings- och resultatprofil över tid	Metodval kan ge olika avskrivnings- och resultatprofil över tid
Upplysningskrav	Relativt begränsade	Mer omfattande	Omfattande
Betydelse för jämförbarhet	Klassificering och periodisering kan påverka resultat och tillgångsvärden	Klassificering, periodisering och metodval kan påverka resultat, tillgångsvärden och upplysningsnivå	Klassificering, periodisering och metodval kan påverka resultat, tillgångsvärden och upplysningsnivå

Kommentar: Tabellen fokuserar på de regelverk som normalt tillämpas av flygplatsverksamhet i bolagsform. Flygplatsverksamhet som bedrivs inom kommunal respektive statlig regi omfattas av sektorsspecifika redovisningsregelverk. För dessa verksamhetsformer bedöms verksamhetsformens betydelse för identifiering, uppföljning och avgränsning av offentlig finansiering ofta ha större betydelse för jämförbarheten än skillnader i redovisningen av enskilda bidrags- eller finansieringstransaktioner.

Skillnaderna är särskilt relevanta när finansieringen avser större infrastrukturinvesteringar eller är förenad med villkor som ska uppfyllas över tid. För flygplatsverksamhet kan det exempelvis handla om investeringar i terminalbyggnader, säkerhetssystem, navigationsutrustning eller start- och landningsbanor. Som framgår av tabell 3.4A kan verksamhetsformen påverka möjligheten att identifiera, avgränsa och följa upp sådan finansiering. Tabell 3.4B visar samtidigt att tillämpligt redovisningsregelverk kan påverka hur finansieringen redovisas och därmed dess effekt på resultat, tillgångsvärden och framtida avskrivningar.

Två flygplatser som erhåller offentlig finansiering av motsvarande storlek kan därmed redovisa olika resultat och balansräkningsvärden, samtidigt som omfattningen av finansieringen kan vara olika synlig i den externa rapporteringen. Vid analyser av ekonomisk ställning, investeringsbehov och stödbehov kan det därför vara nödvändigt att komplettera uppgifter om redovisat resultat med information om hur verksamheten har finansierats och hur sådan finansiering har redovisats. Detta är särskilt relevant när flygplatser jämförs över olika verksamhetsformer och redovisningsregelverk.

3.5 Interna transaktioner och kostnadsfördelning

För flygplatsverksamhet som bedrivs inom kommunal förvaltning, statlig förvaltningsmyndighet eller affärsverksform kan delar av verksamhetens resurser och stödfunktioner vara gemensamma med annan verksamhet. Exempel på sådana funktioner är administration, ekonomi, personaladministration, IT, fastighetsförvaltning och juridiskt stöd. För att möjliggöra uppföljning av flygplatsverksamhetens ekonomi behöver kostnader för gemensamma resurser i många fall fördelas mellan olika verksamheter.

Hur sådana kostnader identifieras, fördelas och redovisas kan variera mellan organisationer. Fördelningen kan baseras på exempelvis utnyttjad yta, antal anställda, omsättning eller andra interna fördelningsnycklar. I de fall kostnadsfördelningen bygger på schablonmässiga bedömningar kan detta påverka vilka kostnader som belastar flygplatsverksamheten och därmed även verksamhetens redovisade resultat.

För flygplatser som bedrivs i bolagsform redovisas verksamhetens kostnader normalt inom den juridiska personen. Om bolaget köper tjänster från ägaren eller närstående organisationer redovisas dessa som kostnader i bolagets resultaträkning. Transaktioner mellan närstående parter omfattas av upplysningskrav enligt K3 (BFNAR 2012:1 kapitel 33) och IFRS (IAS 24 *Related Party Disclosures*). K2 innehåller mer begränsade upplysningskrav, medan motsvarande information inom kommunal respektive statlig verksamhet normalt lämnas inom ramen för den ansvariga organisationens samlade rapportering.

Skillnaderna mellan verksamhetsformerna innebär att två flygplatser med likartad verksamhet kan redovisa olika kostnadsnivåer beroende på hur gemensamma resurser identifieras och fördelas. Detta gäller särskilt administrativa kostnader, lokalkostnader och andra indirekta kostnader som inte kan hänföras direkt till flygplatsverksamheten.

För flygplatsverksamhet som bedrivs inom kommunal eller statlig verksamhet kan skillnader uppstå genom hur kostnader avgränsas inom den redovisande enheten och genom hur gemensamma resurser fördelas mellan olika verksamheter. För bolagsform kan motsvarande skillnader uppstå genom omfattningen av interna köp och försäljningar mellan närstående parter. K3 och IFRS innehåller generellt mer omfattande upplysningskrav än K2, vilket kan bidra till ökad transparens avseende vissa interna eller närstående transaktioner.

Frågan om kostnadsfördelning är särskilt relevant vid analyser av flygplatsers ekonomiska resultat och stödbehov. Om omfattningen av gemensamma resurser eller principerna för kostnadsfördelning skiljer sig åt mellan verksamheter kan redovisade resultat påverkas utan att de underliggande verksamhetsmässiga förutsättningarna nödvändigtvis skiljer sig åt. Detta kan i sin tur påverka jämförbarheten mellan flygplatser som bedrivs under olika organisatoriska och redovisningsmässiga förutsättningar.

Ur ett jämförbarhetsperspektiv bedöms kostnadsfördelning och avgränsningen av gemensamma resurser vara ett av de mest betydelsefulla områdena. Skillnader i hur kostnader för

administration, IT, fastigheter och andra gemensamma funktioner identifieras och fördelas kan få väsentlig påverkan på redovisade resultat utan att den underliggande verksamheten skiljer sig åt i motsvarande grad.

3.6 Upplysningar och transparens

Utöver skillnader i redovisningsprinciper kan även omfattningen av de upplysningar som lämnas i finansiella rapporter påverka möjligheterna att analysera och jämföra flygplatsverksamheter. Upplysningskrav syftar till att ge användare av finansiella rapporter information om de bedömningar, antaganden och transaktioner som ligger till grund för den redovisade ekonomiska informationen.

De regelverk som omfattas av denna rapport skiljer sig åt avseende omfattningen av sådana upplysningar. K2 innehåller generellt mer begränsade upplysningskrav än K3 och IFRS, vilka i större utsträckning kräver information om redovisningsprinciper, bedömningar, investeringar, finansiering och andra förhållanden som kan vara av betydelse för förståelsen av verksamhetens ekonomiska ställning och resultat. Kommunal redovisning innehåller särskilda krav på upplysningar enligt lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning samt rekommendationer från Rådet för kommunal redovisning. Motsvarande gäller för verksamhet som bedrivs inom staten, där upplysningar lämnas inom ramen för de redovisnings- och rapporteringskrav som gäller för statliga myndigheter och affärsverk.

För flygplatsverksamhet kan upplysningskraven få särskild betydelse i områden där redovisningen innehåller väsentliga bedömningar eller där finansieringen sker genom offentliga stödinsatser. Detta gäller exempelvis bedömningar av nyttjandeperioder för anläggningstillgångar, redovisning av investeringsbidrag, klassificering av bidrag och ägartillskott samt omfattningen av interna kostnadsfördelningar.

Även verksamhetsformen påverkar transparensen. För flygplatsverksamhet som bedrivs i bolagsform redovisas verksamhetens ekonomi normalt i separata finansiella rapporter. För verksamhet som bedrivs inom kommunal förvaltning, statlig förvaltningsmyndighet eller affärsverksform kan motsvarande information vara integrerad i den ansvariga organisationens samlade redovisning, vilket kan innebära att ytterligare underlag krävs för att identifiera flygplatsverksamhetens ekonomiska utfall och finansiering.

Även förutsättningarna för extern granskning kan påverkas av verksamhetsform och tillämpligt redovisningsregelverk. För flygplatsverksamhet som bedrivs i bolagsform finns normalt en separat årsredovisning som granskas av bolagets revisor och som innehåller information som är direkt hänförlig till flygplatsverksamheten. För verksamhet som bedrivs inom kommunal eller statlig verksamhet sker den externa redovisningen inom ramen för den ansvariga organisationens samlade rapportering. Även om verksamheten kan följas upp genom internredovisning eller särredovisning är sådan information inte alltid lika tydligt avgränsad i den externa rapporteringen. Detta kan påverka möjligheterna för externa intressenter att bedöma verksamhetens ekonomiska resultat, investeringar och finansiering. Tabell 3.6 sammanfattar översiktligt några av de huvudsakliga skillnaderna i upplysningskrav, transparens och möjligheter till extern uppföljning mellan de verksamhetsformer och regelverk som omfattas av rapporten.

KPMG

Regeringskansliet
Redovisnings-mässiga aspekter av statlig finansiering av flygplatser

2026-09-01

Tabell 3.6 Exempel på skillnader i upplysningskrav, transparens och extern granskning

Område	Kommunal verksamhet	Statlig verksamhet	K2	K3	IFRS
Upplysningar om redovisningsprinciper	Ja	Ja	Begränsade	Mer omfattande	Omfattande
Upplysningar om offentlig finansiering	Ja	Ja	Begränsade	Mer omfattande	Omfattande
Upplysningar om bedömningar och antaganden	Begränsade	Begränsade	Begränsade	Mer omfattande	Omfattande
Upplysningar om närstående transaktioner	Begränsade	Begränsade	Begränsade	Mer omfattande	Omfattande
Möjlighet att identifiera flygplatsverksamheten separat	Kan variera	Kan variera	Hög	Hög	Hög
Transparens för externa intressenter	Kan variera	Kan variera	Medel	Högre	Hög
Extern granskning av verksamhetens ekonomi	Inom kommunens samlade redovisning	Inom myndighetens eller affärs-verkets samlade rapportering	Bolags-revision	Bolags-revision	Bolags-revision

Skillnader i upplysningskrav och informationsinnehåll kan påverka möjligheterna att analysera verksamheternas ekonomiska förutsättningar på ett enhetligt sätt. Två flygplatser kan redovisa likartade resultat och balansräkningar men samtidigt lämna olika omfattande information om de bedömningar och finansieringsförhållanden som ligger bakom de redovisade beloppen. Detta kan försvåra jämförelser mellan verksamheter som tillämpar olika redovisningsregelverk eller bedrivs under olika organisatoriska former.

Upplysningskravens och verksamhetsformens betydelse för transparensen är därför en viktig faktor vid bedömningen av jämförbarhet mellan flygplatser. Möjligheten att identifiera investeringar, finansiering, stödinsatser och andra förhållanden som påverkar verksamhetens ekonomi kan vara av betydelse för såväl ekonomisk uppföljning som bedömning av framtida finansieringsbehov.

De skillnader i verksamhetsform, redovisningsprinciper och informationsgivning som beskrivits i detta kapitel kan sammantaget påverka hur flygplatsers ekonomiska ställning, resultat och finansieringsbehov framstår i de finansiella rapporterna. I följande kapitel analyseras vilka konsekvenser dessa skillnader kan få för jämförbarhet, transparens och bedömningen av ekonomiskt stödbehov mellan olika flygplatser.

4 Konsekvenser för jämförbarhet, transparens och stödbehov

I detta kapitel analyseras vilka konsekvenser de identifierade skillnaderna mellan verksamhetsformer och redovisningsregelverk kan få för jämförbarheten mellan flygplatser. Särskild uppmärksamhet ägnas åt hur redovisat resultat, finansiell ställning och finansieringsbehov kan påverkas av verksamhetsform och tillämpat redovisningsregelverk samt vilka effekter detta kan ha för uppföljning, styrning och bedömning av behovet av offentlig finansiering.

Analysen utgår från att flygplatser med likartade verksamhetsmässiga förutsättningar i vissa fall kan redovisa olika ekonomiska utfall till följd av skillnader i organisation, redovisning och finansiering. En central fråga är därför i vilken utsträckning sådana skillnader påverkar möjligheterna att genomföra rättvisande jämförelser mellan olika flygplatser.

4.1 Jämförbarhet mellan flygplatser

De skillnader mellan verksamhetsformer och redovisningsregelverk som har beskrivits i ansnitt 3 kan påverka möjligheterna att jämföra flygplatsers ekonomiska ställning och resultat. Även när två flygplatser har likartad verksamhet, investeringsnivå och finansiering kan skillnader i organisation och redovisning medföra att ekonomisk information redovisas på olika sätt.

En första skillnad avser avgränsningen av den redovisande enheten. För flygplatser som bedrivs i bolagsform omfattar redovisningen normalt en avgränsad verksamhet med egna tillgångar, skulder, intäkter och kostnader. För flygplatser som bedrivs inom kommunal förvaltning, statlig förvaltningsmyndighet eller affärsverksform kan verksamheten vara integrerad med annan verksamhet inom den ansvariga organisationen. Skillnader i avgränsning och kostnadsfördelning kan påverka vilka kostnader som belastar flygplatsverksamheten och därmed även det redovisade resultatet.

Även skillnader i redovisningsprinciper kan påverka jämförbarheten. Som framgått av avsnitt 3.2 och 3.3 kan redovisningen av materiella anläggningstillgångar, komponentutbyten och reinvesteringar skilja sig mellan K2, K3, IFRS, kommunal redovisning och statlig redovisning. Två flygplatser med likartade anläggningar kan därmed redovisa olika tillgångsvärden och avskrivningskostnader trots att de underliggande investeringarna i allt väsentligt är jämförbara.

Skillnader i tillgångsvärden och avskrivningskostnader påverkar i sin tur redovisade resultatmått. Ett redovisat överskott eller underskott behöver därför inte nödvändigtvis spegla skillnader i verksamheternas ekonomiska förutsättningar eller effektivitet. Resultatskillnader kan i vissa fall vara en följd av skillnader i redovisningsprinciper, periodiseringar eller organisatoriska förutsättningar snarare än skillnader i den faktiska verksamheten.

Motsvarande utmaningar kan uppstå vid jämförelser av ekonomiska underskott och finansieringsbehov. Två flygplatser med likartade verksamhetsmässiga förutsättningar kan redovisa olika resultatnivåer beroende på hur investeringar, bidrag, ägartillskott och gemensamma kostnader har redovisats. Ett redovisat underskott behöver därmed inte innebära att verksamheterna befinner sig i samma ekonomiska situation eller har samma behov av extern finansiering.

Skillnaderna kan även påverka bedömningen av offentliga stödinsatser. Om stödnivåer eller finansieringsbehov bedöms utifrån redovisade resultat utan hänsyn till skillnader i verksamhetsform och redovisningsprinciper finns en risk att jämförelser görs utifrån olika

redovisningsmässiga utgångspunkter. Detta kan försvåra möjligheterna att göra likformiga bedömningar av flygplatsers ekonomiska situation och stödbehov.

Sammantaget innebär detta att redovisad ekonomisk information i vissa fall behöver analyseras med hänsyn till underliggande verksamhetsform, finansieringsstruktur och tillämpade redovisningsprinciper för att jämförelser mellan flygplatser ska kunna göras på så likvärdiga grunder som möjligt. **Bilaga B** innehåller illustrativa exempel på hur olika redovisningsprinciper kan påverka resultatmått, tillgångsvärden och bedömningen av stödbehov.

4.2 Transparens och spårbarhet

Förutsättningarna för transparens och spårbarhet påverkas av såväl verksamhetsform som tillämpat redovisningsregelverk. En central fråga är i vilken utsträckning det är möjligt att identifiera och följa hur offentliga medel har finansierat verksamheten samt hur resurser har använts över tid. För flygplatser som bedrivs i bolagsform skapas normalt bättre förutsättningar för sådan uppföljning genom att verksamheten redovisas i en separat juridisk person med egen extern rapportering. För verksamhet som bedrivs inom kommunal förvaltning, statlig förvaltningsmyndighet eller affärsverksform kan motsvarande uppföljning i större utsträckning vara beroende av internredovisning, objektsredovisning eller annan verksamhetsspecifik rapportering.

Motsvarande utmaningar kan uppstå när offentlig finansiering redovisas inom ramen för en större organisations samlade ekonomi. Om flygplatsverksamheten inte utgör en separat extern rapporteringsenhet kan det vara svårare att identifiera hur finansiering, investeringar och kostnader hänför sig till den enskilda flygplatsverksamheten. Detta kan påverka möjligheten att följa upp hur offentliga medel har använts samt att jämföra olika flygplatsers finansieringsstruktur och ekonomiska förutsättningar.

Skillnader i organisatorisk struktur och redovisning kan även påverka möjligheten att identifiera omfattningen av offentlig finansiering, följa upp villkor kopplade till stödinsatser samt bedöma hur investeringar och resurser har finansierats. Detta kan försvåra jämförelser mellan flygplatser och minska möjligheterna till en enhetlig uppföljning av statliga stödinsatser.

Sammantaget påverkas transparens och spårbarhet inte enbart av upplysningskrav utan även av hur verksamheten organiseras och redovisas. För att möjliggöra likvärdig uppföljning kan det därför finnas behov av kompletterande information om investeringar, finansiering och resursanvändning.

4.3 Bedömning av ekonomiskt stödbehov

Bedömningen av ekonomiskt stödbehov påverkas av såväl verksamhetsform och finansieringsstruktur som tillämpade redovisningsprinciper. Ett redovisat underskott utgör därför inte alltid ett fullt jämförbart mått på en flygplats långsiktiga finansieringsbehov.

För verksamhet som bedrivs inom kommunal eller statlig verksamhet kan bedömningen av stödbehov dessutom påverkas av hur verksamheten avgränsas och följs upp inom den överordnade organisationen. Redovisat resultat eller budgetutfall behöver inte alltid ge en fullständig bild av flygplatsverksamhetens faktiska finansieringsbehov, särskilt när investeringar, gemensamma resurser eller offentlig finansiering hanteras inom ramen för en större organisation.

Flygplatsverksamhet är kapitalintensiv och kännetecknas av betydande investerings- och reinvesteringsbehov. Redovisat resultat, kassaflöde och kapitalbehov utvecklas därför inte

nödvändigtvis i takt med varandra. Två flygplatser kan redovisa likartade resultat men ha olika investerings- och finansieringsbehov, samtidigt som skillnader i redovisningen av investeringar, bidrag, ägartillskott och kostnadsfördelning kan påverka de redovisade resultaten.

Vid bedömningen av stödbehov kan det därför vara nödvändigt att komplettera analysen av redovisat resultat med information om kassaflöden, investeringsplaner, kapitalbehov och finansieringsstruktur. Detta kan ge ett mer rättvisande underlag för jämförelser mellan flygplatser och för beslut om offentlig finansiering.

4.4 Risker för statens uppföljning och styrning

De skillnader i verksamhetsform och redovisningsprinciper som har identifierats i denna rapport kan påverka förutsättningarna för statens uppföljning, jämförelse och bedömning av flygplatsverksamhet. Riskerna avser inte enbart redovisningens tekniska utformning utan även kvaliteten i de underlag som används för beslut om finansiering och stöd.

Följande riskområden bedöms vara särskilt relevanta:

- **Bristande jämförbarhet** - Likartade ekonomiska förhållanden kan redovisas på olika sätt beroende på verksamhetsform, redovisningsregelverk och tillämpade redovisningsprinciper. Detta kan försvåra jämförelser av resultat, tillgångsvärden, underskott och finansieringsbehov mellan olika flygplatser.
- **Asymmetrisk information** - Skillnader i upplysningskrav, transparens och tillgång till verksamhetsspecifik information kan medföra att vissa flygplatsers ekonomi är lättare att analysera och följa upp än andra. Detta kan påverka kvaliteten i beslutsunderlaget.
- **Inkonsekvent stödallokering** - Om stödbehov bedöms utifrån redovisade resultat utan hänsyn till skillnader i verksamhetsform och redovisningsprinciper finns en risk att flygplatser med likartade ekonomiska förutsättningar behandlas olika.
- **Begränsade möjligheter till uppföljning** - Skillnader i redovisning, organisatorisk struktur och avgränsning av verksamheten kan försvåra möjligheterna att följa hur statliga medel används, identifiera bidrags- eller anslagsfinansierade investeringar samt följa upp villkor och måluppfyllelse.
- **Svårigheter att bedöma effektivitet och långsiktig finansiell hållbarhet** - Redovisat resultat ger inte alltid en fullständig bild av verksamhetens ekonomiska situation. Kassaflöden, investeringsbehov, kapitalbehov och framtida reinvesteringar kan utvecklas på ett annat sätt än vad som framgår av resultat- och balansräkningen.

De identifierade riskerna bör beaktas vid utformningen av framtida modeller för finansiering, rapportering och uppföljning av flygplatsverksamhet.

5 Bolagsform och K3 som minimikrav

I detta kapitel analyseras vilka effekter olika organisatoriska lösningar kan få för transparens, ansvarsfördelning, uppföljning och styrning. Analysen belyser såväl potentiella fördelar som möjliga nackdelar och praktiska konsekvenser av olika alternativ.

5.1 Potentiella fördelar med bolagsform

En organisatorisk lösning där den bidragsfinansierade verksamheten bedrivs i en separat juridisk person kan ge flera fördelar ur ett styrnings-, uppföljnings- och transparensperspektiv. Genom att verksamheten avgränsas från annan verksamhet skapas tydligare förutsättningar för att identifiera vilka resurser som tillförts verksamheten, hur dessa resurser har använts och vilka ekonomiska resultat som verksamheten genererar.

En central fördel är att verksamheten får en egen resultat- och balansräkning. Detta möjliggör en mer direkt bedömning av verksamhetens ekonomiska ställning, intäkter, kostnader, tillgångar och skulder utan påverkan från andra verksamhetsgrenar inom samma organisation. Därmed minskar behovet av interna fördelningsnycklar och uppskattningar för att särskilja den aktuella verksamhetens ekonomiska utfall.

En separat organisatorisk struktur kan även förbättra spårbarheten av finansiering och resursanvändning. När bidrag, investeringar och andra ekonomiska flöden redovisas inom en tydligt avgränsad enhet blir det enklare att följa hur offentliga medel har tillförts och använts. Detta kan underlätta såväl intern styrning som extern uppföljning och granskning.

Vidare kan en tydligare organisatorisk avgränsning bidra till klarare ansvarsförhållanden. Det blir lättare att identifiera vilken organisation som ansvarar för verksamhetens ekonomi, investeringar och resultat samt att utkräva ansvar för hur tilldelade resurser har använts. En sådan ansvarsfördelning kan stärka förutsättningarna för en effektiv styrning och kontroll.

Ytterligare en möjlig fördel är förbättrade möjligheter till jämförelse och uppföljning mellan olika verksamheter. Om verksamheter med likartade uppdrag bedrivs i jämförbara organisatoriska former och redovisas enligt likartade principer kan analyser av ekonomiska resultat, investeringsbehov och resursanvändning genomföras på mer enhetliga grunder. Detta kan ge beslutsfattare ett mer transparent och jämförbart underlag vid bedömningar av verksamheternas effektivitet och behov av offentlig finansiering.

De beskrivna fördelarna är särskilt relevanta när flygplatsverksamheten bedrivs inom en större organisation, exempelvis inom kommunal förvaltning, statlig förvaltningsmyndighet eller affärsverksform. I sådana fall kan bolagsformen bidra till en tydligare avgränsning av verksamhetens ekonomi genom separat extern rapportering och uppföljning.

Det bör samtidigt noteras att omfattningen av dessa fördelar kan variera beroende på den valda organisationsformen, tillämpliga redovisningsregelverk samt hur verksamheten finansieras och styrs. Fördelarna bör därför bedömas i relation till de kostnader och praktiska konsekvenser som en organisatorisk förändring kan medföra

5.2 Potentiella nackdelar och genomförandeutmaningar

Även om en separat organisatorisk lösning kan medföra fördelar ur ett transparens- och uppföljningsperspektiv finns ett antal potentiella nackdelar och risker som behöver beaktas. Dessa

avser såväl kostnader för att genomföra en organisatorisk förändring som de långsiktiga konsekvenserna för administration, finansiering och verksamhetens effektivitet.

En organisatorisk omstrukturering, exempelvis genom bolagisering av flygplatsverksamhet som i dag bedrivs inom kommunal förvaltning eller statlig verksamhet, kan vara förenad med betydande genomförandekostnader. Sådana kostnader kan uppstå i samband med juridiska utredningar, värdering och överföring av tillgångar, anpassning av styrdokument samt etablering av nya administrativa processer och rapporteringsrutiner. Därtill kan det krävas externa rådgivningsinsatser inom juridik, redovisning och skatt.

En separat juridisk person medför normalt även löpande administrativa och redovisningsmässiga merkostnader. Exempel på sådana kostnader är krav på egen bokföring, årsredovisning, revision, bolagsstyrning och andra administrativa funktioner. För verksamheter som tidigare varit integrerade i en större organisation kan detta innebära att vissa stödfunktioner behöver byggas upp eller köpas in separat, vilket kan minska de stordriftsfördelar som tidigare funnits.

En ytterligare utmaning är behovet av att överföra tillgångar, avtal och personal till den nya organisationen. En sådan process kan vara administrativt omfattande och i vissa fall juridiskt komplex. Exempelvis kan fastigheter, anläggningstillgångar, finansieringsavtal, leverantörsavtal och andra rättigheter eller förpliktelser behöva omförhandlas eller anpassas. Även övergången av personal kan kräva betydande insatser för att säkerställa kontinuitet i verksamheten och tydlighet i ansvarsfördelningen.

Organisatoriska förändringar kan även påverka verksamhetens skatte- och finansieringsförutsättningar. Beroende på organisationsform kan exempelvis regler om inkomstbeskattning, mervärdesskatt och möjligheter till finansiering förändras. Även villkoren för ägartillskott, kapitalförsörjning och offentligt stöd kan påverkas. Dessa effekter behöver analyseras utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet och kan variera mellan olika organisatoriska alternativ.

Slutligen bör proportionalitetsaspekten beaktas. För mindre flygplatser med begränsad verksamhetsvolym kan de administrativa och ekonomiska konsekvenserna av en separat organisatorisk lösning vara förhållandevis stora i relation till de fördelar som uppnås. I sådana fall finns en risk att ökade krav på administration och rapportering leder till högre kostnader utan att motsvarande förbättringar uppnås när det gäller transparens, uppföljning eller styrning.

Sammantaget talar dessa omständigheter för att eventuella organisatoriska förändringar bör föregås av en bedömning där de förväntade fördelarna vägs mot de kostnader, risker och praktiska konsekvenser som förändringen kan medföra. Bedömningen kan också behöva ta hänsyn till skillnader i verksamheternas storlek, komplexitet och lokala förutsättningar.

5.3 Potentiella fördelar med K3 som lägsta regelverk

Ett möjligt alternativ för att öka jämförbarheten mellan flygplatser är att införa krav på att flygplatser som erhåller offentligt stöd tillämpar K3 som lägsta redovisningsregelverk. En sådan lösning skulle inte förändra verksamheternas organisationsform men skulle kunna minska vissa av de redovisningsmässiga skillnader som i dag uppstår mellan flygplatser som tillämpar olika regelverk. Syftet skulle vara att skapa mer jämförbara ekonomiska underlag för uppföljning, analys och bedömning av stödbehov.

K3 är emellertid ett regelverk som är avsett för företag och är därför främst relevant för flygplatsverksamhet som bedrivs i bolagsform. Kommunal förvaltning och statlig verksamhet omfattas av egna redovisningsregelverk och kan inte utan vidare omfattas av ett krav på

tillämpning av K3. För dessa verksamhetsformer blir frågan i stället i vilken utsträckning motsvarande krav på transparens, upplysningar och redovisning av investeringar kan uppnås genom sektorspecifika regelverk och kompletterande rapporteringskrav.

En möjlig fördel med ett mer enhetligt regelverk är att redovisningen i högre grad kan baseras på principer som speglar verksamhetens ekonomiska innebörd och faktiska resursförbrukning. Detta kan vara särskilt relevant för flygplatsverksamhet, som kännetecknas av omfattande investeringar i anläggningstillgångar med långa nyttjandeperioder.

Krav på komponentredovisning av betydande anläggningstillgångar kan exempelvis bidra till att avskrivningar bättre speglar hur olika delar av flygplatsens infrastruktur förbrukas över tid. Anläggningar såsom terminalbyggnader, start- och landningsbanor, belysningssystem eller andra tekniska installationer kan ha väsentligt olika ekonomiska livslängder. Om sådana tillgångar redovisas och skrivs av separat kan redovisat resultat och bokförda tillgångsvärden ge en mer rättvisande bild av verksamhetens ekonomiska utveckling.

Mer verksamhetsanpassade nyttjandeperioder kan också bidra till en mer enhetlig redovisning av kapitalkostnader mellan flygplatser. Om likartade tillgångar skrivs av över jämförbara tidsperioder minskar risken för att skillnader i redovisat resultat främst förklaras av olika redovisningsmetoder snarare än av faktiska skillnader i verksamhetens effektivitet eller ekonomiska förutsättningar.

Ytterligare en potentiell fördel är förbättrad informationsgivning genom mer omfattande upplysningar om investeringar, finansiering, offentliga bidrag och andra transaktioner av betydelse för verksamheten. En högre grad av transparens kan underlätta förståelsen av de ekonomiska samband som påverkar flygplatsens resultat, finansiella ställning och kapitalbehov samt ge bättre underlag för extern granskning och uppföljning.

Mer enhetliga redovisningsprinciper kan även förbättra jämförbarheten mellan flygplatser. Om likartade ekonomiska händelser redovisas på ett mer konsekvent sätt blir det lättare att jämföra resultat, kassaflöden, investeringsnivåer och finansieringsbehov mellan olika verksamheter. Detta kan stärka förutsättningarna för analyser av stödbehov och bidra till att beslut om offentlig finansiering baseras på mer jämförbara och transparenta ekonomiska underlag.

Jämförbarheten mellan flygplatser påverkas även av förhållanden som ligger utanför redovisningsregelverkets tillämpningsområde. Flygplatser kan befinna sig i olika utvecklingsfaser, ha anläggningstillgångar med olika ålder och återstående nyttjandeperioder samt stå inför olika investerings- och reinvesteringsbehov. Sådana skillnader kan påverka resultat, kassaflöden, kapitalbehov och finansiell ställning även när samma redovisningsprinciper tillämpas. En mer enhetlig redovisning kan därför förbättra förutsättningarna för jämförelser, men den ersätter inte behovet av en bredare ekonomisk analys av verksamheternas faktiska förutsättningar.

Samtidigt bör det noteras att även ett mer enhetligt regelverk inte fullt ut eliminerar skillnader som följer av verksamheternas storlek, förutsättningar eller finansieringsstruktur. Effekten av förändrade redovisningskrav bör därför bedömas utifrån i vilken utsträckning de bidrar till ökad jämförbarhet och transparens i förhållande till de kostnader och praktiska konsekvenser som ett införande kan medföra.

5.4 Begränsningar med K3 som grund för ökad jämförbarhet

Även om ett krav på K3 som lägsta redovisningsregelverk kan bidra till ökad enhetlighet i redovisningen mellan flygplatser är det inte självklart att en sådan förändring leder till full

jämförbarhet. K3 är ett principbaserat regelverk som i flera avseenden förutsätter professionella bedömningar från företagsledning och redovisningsansvariga. Även om samma regelverk tillämpas kan därför skillnader uppstå i hur enskilda transaktioner och tillgångar redovisas.

En sådan skillnad kan avse bedömningar av anläggningstillgångars nyttjandeperioder. Även om K3 innebär att nyttjandeperioderna ska baseras på tillgångarnas förväntade ekonomiska livslängd kan olika flygplatser göra olika bedömningar utifrån lokala förhållanden, investeringsstrategier och underhållsplaner. Motsvarande gäller för komponentindelning av större anläggningstillgångar, där bedömningar kan skilja sig åt avseende vilka komponenter som identifieras och hur dessa värderas och skrivs av. Sådana skillnader kan påverka såväl avskrivningskostnader som redovisat resultat och bokförda tillgångsvärden.

Jämförbarheten kan även påverkas av hur gemensamma kostnader fördelas mellan flygplatsverksamheten och andra verksamheter. Även om flygplatserna tillämpar samma redovisningsregelverk kan olika modeller användas för att fördela exempelvis administrativa kostnader, fastighetskostnader, IT-funktioner eller andra gemensamma resurser. Skillnader i kostnadsfördelning kan därmed påverka de ekonomiska nyckeltal som används för att analysera verksamheternas effektivitet och stödbehov.

Vidare kan skillnader i finansieringsstruktur kvarstå oberoende av vilket redovisningsregelverk som tillämpas. Flygplatser kan finansiera sin verksamhet genom olika kombinationer av verksamhetsintäkter, lån, ägartillskott och offentliga bidrag. Sådana skillnader påverkar verksamheternas kostnadsstruktur, kassaflöden och kapitalbehov och kan därmed påverka jämförbarheten även om redovisningen i övrigt sker enligt samma regelverk.

Sammantaget kan ett krav på K3 som lägsta redovisningsregelverk bidra till ökad transparens och en mer enhetlig grund för redovisning och rapportering. Samtidigt kvarstår skillnader som följer av professionella bedömningar inom regelverkets ram, val av redovisningsprinciper och verksamheternas finansiering. K3 kan därmed förbättra förutsättningarna för jämförelser mellan flygplatser men kan inte i sig säkerställa fullständig jämförbarhet. Även skillnader som följer av verksamhetsform och organisatorisk struktur kan kvarstå, särskilt när flygplatsverksamhet bedrivs inom kommunal eller statlig verksamhet och redovisas som en del av en större organisation.

5.5 Alternativa eller kompletterande krav

Som alternativ eller komplement till krav avseende organisationsform och redovisningsregelverk kan ytterligare åtgärder övervägas för att stärka jämförbarheten och transparensen i det ekonomiska underlaget.

- **Gemensam ekonomisk rapporteringsmall** – En standardiserad rapporteringsmodell kan säkerställa att flygplatser redovisar ekonomisk information enligt en gemensam struktur. Detta kan underlätta jämförelser mellan verksamheter även när olika organisationsformer eller redovisningsregelverk tillämpas.
- **Enhetliga definitioner av stödberättigande kostnader** – Gemensamma kriterier för vilka kostnader som får inkluderas i underlag för stöd eller bidrag kan minska risken för att skillnader i redovisat stödbehov beror på varierande klassificeringar snarare än faktiska ekonomiska förhållanden.
- **Gemensamma nyckeltal** – Krav på rapportering av ett antal standardiserade nyckeltal kan skapa bättre förutsättningar för jämförelser mellan flygplatser. Exempel kan vara

resultat före stöd, kassaflöde från den löpande verksamheten, investeringsnivåer, självfinansieringsgrad eller omfattningen av offentligt stöd.

- **Särredovisning av flygplatsverksamheten** – För flygplatser som bedrivs inom kommunal, regional eller statlig verksamhet kan krav på särredovisning bidra till att tydliggöra verksamhetens intäkter, kostnader, tillgångar och skulder utan att verksamheten behöver organiseras i en separat juridisk person.
- **Särskilda upplysningar om bidrag, investeringar och ägarfinansiering** – Kompletterande upplysningskrav kan förbättra möjligheterna att följa hur verksamheten finansieras och hur offentliga medel används. Ökad transparens kan även underlätta bedömningar av långsiktigt finansierings- och stödbehov.
- **Revisorsgranskning eller annan oberoende verifiering** – Krav på extern granskning av rapporterade uppgifter kan stärka tillförlitligheten i det ekonomiska underlaget och bidra till en mer enhetlig tillämpning av fastställda rapporteringsprinciper.

Sammantaget kan dessa åtgärder, var för sig eller i kombination, bidra till ökad jämförbarhet och transparens. I vissa fall kan de även uppnå delar av de eftersträvade effekterna utan att det krävs förändringar av vare sig organisationsform eller tillämpat redovisningsregelverk.

6 Samlad bedömning och slutsatser

Detta kapitel sammanfattar rapportens slutsatser avseende de redovisningsmässiga och organisatoriska faktorer som bedömts ha störst betydelse för jämförbarheten mellan flygplatser och för bedömningen av ekonomiskt stödbehov.

6.1 Huvudsaklig skillnad mellan regelverken och verksamhetsformerna

De mest betydelsefulla skillnaderna avser avgränsningen av flygplatsverksamheten, redovisningen av investeringar och anläggningstillgångar samt hanteringen av offentlig finansiering. Därutöver förekommer skillnader i upplysningskrav, kostnadsfördelning, särredovisning och extern rapportering. Tillsammans påverkar dessa förutsättningar möjligheten att jämföra flygplatsers ekonomiska resultat, finansiella ställning och finansieringsbehov.

En grundläggande skillnad mellan verksamhetsformerna avser hur flygplatsverksamheten avgränsas i redovisningen. För verksamhet som bedrivs i bolagsform utgör flygplatsen normalt en separat juridisk person med egen extern rapportering. För verksamhet som bedrivs inom kommunal förvaltning, statlig förvaltningsmyndighet eller affärsverksform redovisas verksamheten i stället inom ramen för en större organisatorisk enhet. Detta kan påverka möjligheten att identifiera verksamhetens tillgångar, skulder, intäkter, kostnader och finansiering.

6.2 Betydelse för jämförbarhet och stödbedömning

De skillnader som identifierats i rapporten bedöms kunna påverka jämförbarheten mellan flygplatser i varierande grad. Särskilt betydelsefulla är skillnader som påverkar avgränsningen av den redovisande enheten samt redovisningen av investeringar, avskrivningar, offentlig finansiering och kostnadsfördelning. Sådana skillnader kan medföra att likartade ekonomiska förhållanden redovisas på olika sätt.

För bedömningen av ekonomiskt stödbehov innebär detta att redovisade resultat, kapitalbehov och finansiell ställning inte alltid är direkt jämförbara mellan olika flygplatser. Jämförelser som

enbart utgår från redovisade nyckeltal riskerar därför att påverkas av skillnader i organisation, finansiering och redovisning snarare än av verksamheternas faktiska ekonomiska förutsättningar.

Analysen indikerar samtidigt att de största utmaningarna för jämförbarheten inte enbart är hänförliga till tillämpat redovisningsregelverk. Även hur verksamheten avgränsas, finansieras och följs upp har betydelse för möjligheten att bedöma ekonomiska resultat och stödbehov på likvärdiga grunder. Detta gäller såväl mellan olika redovisningsregelverk som mellan flygplatsverksamhet som bedrivs i bolagsform respektive inom kommunal eller statlig verksamhet.

6.3 Risker för transparens, uppföljning och styrning

Analysen visar att de mest betydelsefulla riskerna för transparens och uppföljning är kopplade till möjligheten att identifiera, avgränsa och följa upp flygplatsverksamhetens ekonomi på ett enhetligt sätt. Riskerna är särskilt relevanta när verksamheten bedrivs inom en större organisation och ekonomisk information om flygplatsverksamheten inte framgår direkt av den externa redovisningen. Detta gäller såväl verksamhet inom kommunal förvaltning som verksamhet inom statlig förvaltningsmyndighet eller affärsverksform.

En central risk är att skillnader i organisatorisk struktur och redovisningsmetoder begränsar möjligheten att jämföra ekonomiska utfall mellan flygplatser. Detta gäller särskilt redovisningen av investeringar, avskrivningar, offentlig finansiering och kostnadsfördelning, där olika redovisningsprinciper och organisatoriska förutsättningar kan påverka redovisade resultat och balansräkningsvärden.

En ytterligare risk är att skillnader i redovisning och rapportering försvårar bedömningen av hur offentliga medel har finansierat verksamheten och hur resurser har använts över tid. Om ekonomisk information inte presenteras på ett jämförbart sätt kan det vara svårt att bedöma såväl verksamhetens ekonomiska utveckling som dess behov av framtida finansiering.

Sammantaget bedöms riskerna främst avse begränsad jämförbarhet, bristande spårbarhet av finansiering samt minskade möjligheter att följa upp verksamhetens resultat, investeringar och ekonomiska behov på likvärdiga grunder.

6.4 Betydelsen av bolagsform och K3 som minimikrav

En övergång till bolagsform skulle kunna bidra till en tydligare avgränsning av flygplatsverksamheten genom att verksamhetens tillgångar, skulder, intäkter och kostnader redovisas i en separat juridisk person. Detta kan förbättra möjligheterna att följa upp verksamhetens ekonomiska utveckling, investeringar och finansiering samt minska beroendet av interna fördelningsmodeller och särredovisningslösningar. Fördelarna är särskilt relevanta när verksamheten i dag bedrivs inom kommunal förvaltning, statlig förvaltningsmyndighet eller affärsverksform.

Ett krav på K3 som lägsta redovisningsregelverk skulle kunna bidra till ökad enhetlighet i redovisningen, särskilt avseende materiella anläggningstillgångar och tillhörande avskrivningar. Regelverket innehåller även mer omfattande upplysningskrav än K2, vilket kan förbättra transparensen i den ekonomiska rapporteringen. K3 är emellertid ett regelverk för företag och är därför inte direkt tillämpligt på flygplatsverksamhet som bedrivs inom kommunal eller statlig verksamhet. För dessa verksamhetsformer blir frågan i stället i vilken utsträckning motsvarande transparens och jämförbarhet kan uppnås genom sektorsspecifika regelverk och kompletterande rapporteringskrav.

Regeringskansliet
Redovisnings-mässiga aspekter av statlig finansiering av flygplatser

2026-09-01

Samtidigt bedöms varken bolagsform eller K3 ensamt kunna säkerställa full jämförbarhet mellan flygplatser. Skillnader kan kvarstå till följd av professionella bedömningar, val av nyttjandeperioder och komponentindelning, olika modeller för kostnadsfördelning samt variationer i finansieringsstruktur. Även verksamhetsformens betydelse för avgränsning och uppföljning av flygplatsverksamheten kan påverka jämförbarheten.

Analysen visar att bolagsform och K3 kan minska flera av de identifierade riskerna men inte fullt ut eliminera dem. För att ytterligare stärka jämförbarhet, transparens och uppföljning kan det därför finnas skäl att överväga kompletterande krav avseende rapportering, särredovisning, upplysningar och extern granskning. Sådana åtgärder kan vara relevanta oavsett om flygplatsverksamheten bedrivs i bolagsform, inom kommunal förvaltning eller inom statlig verksamhet.

Rapporten är signerad den dag som framgår av den elektroniska signaturen.

KPMG AB

Kim Lous-Christensen

Auktoriserad revisor

Regeringskansliet
Redovisnings-mässiga aspekter av statlig finansiering av flygplatser

2026-09-01

Bilaga A. Illustrativt exempel på komponentredovisning och komponentavskrivning

Denna bilaga innehåller ett förenklat exempel som illustrerar hur olika principer för redovisning av materiella anläggningstillgångar kan påverka redovisat resultat och finansiell ställning. Exemplet belyser särskilt skillnaderna mellan K2 och K3 avseende komponentredovisning och komponentavskrivning samt de konsekvenser detta kan få för ekonomisk jämförbarhet mellan verksamheter med omfattande infrastrukturinvesteringar. Bilagan utgör ett komplement till analysen i avsnitt 3.2. Exemplet är illustrativt och syftar till att visa de principiella effekter som kan uppstå vid tillämpning av olika redovisningsregelverk.

Exemplet utgår från en terminalbyggnad med ett anskaffningsvärde om 200 miljoner kronor. Byggnaden antas bestå av en stomme om 160 miljoner kronor med en nyttjandeperiod om 50 år samt tekniska installationer om 40 miljoner kronor med en nyttjandeperiod om 20 år.

Tabell A.1 Illustrativ jämförelse mellan K2 och K3

	K2	K3
Anskaffningsvärde	200 Mkr	200 Mkr
Redovisningsprincip	Byggnaden redovisas som en enhet	Stomme och installationer redovisas som komponenter
Nyttjandeperiod stomme	-	50 år
Nyttjandeperiod installationer	-	20 år
Årlig avskrivning stomme	-	3,2 Mkr
Årlig avskrivning installationer	-	2,0 Mkr
Total årlig avskrivning år 1-20	4,0 Mkr	5,2 Mkr

Enligt K3 ska de betydande komponenterna normalt redovisas och skrivas av separat. Den årliga avskrivningen uppgår då till 5,2 miljoner kronor, varav 3,2 miljoner kronor avser stommen och 2,0 miljoner kronor avser de tekniska installationerna. Enligt K2 redovisas byggnaden däremot normalt som en enhet och skrivs av över en gemensamt bedömd nyttjandeperiod. Om nyttjandeperioden bedöms till 50 år uppgår den årliga avskrivningen till 4,0 miljoner kronor.

Under de första 20 åren medför K3 därmed högre avskrivningskostnader och ett lägre redovisat resultat än K2. Samtidigt kommer de tekniska installationernas redovisade värde att minska i takt med deras faktiska förbrukning. När installationerna senare byts ut kan den kvarvarande komponenten utrangeras och ersättningsinvesteringen aktiveras som en ny tillgång, vilket ger en närmare koppling mellan redovisningen och anläggningens ekonomiska livslängd.

Exemplet illustrerar att olika redovisningsprinciper kan påverka såväl redovisat resultat som redovisade tillgångsvärden över tid, trots att de underliggande investeringarna och kassaflödena är identiska. Under de första tjugo åren medför komponentredovisning enligt K3 högre avskrivningskostnader än redovisning enligt K2, vilket leder till ett lägre redovisat resultat under

denna period. Samtidigt minskar de tekniska installationernas redovisade värde i takt med deras bedömda förbrukning.

Skillnaderna får särskild betydelse när delar av anläggningen behöver ersättas eller byggas om. Enligt K3 kan den komponent som ersätts utrangeras samtidigt som den nya komponenten aktiveras och skrivs av över sin nyttjandeperiod. Därigenom skapas en närmare koppling mellan redovisade värden och anläggningens faktiska ekonomiska livslängd. Enligt K2 redovisas anläggningen normalt som en enhet och komponentredovisning tillämpas inte. Vid framtida utbyte av större delar av anläggningen saknas därmed den direkta koppling mellan utrangering av den gamla komponenten och aktivering av den nya komponenten som kännetecknar redovisning enligt K3. För flygplatsverksamhet, där reinvesteringar i exempelvis tekniska installationer, säkerhetssystem och terminalutrustning utgör återkommande inslag, kan detta påverka hur investeringar och tillgångsvärden redovisas över tid och därmed även förutsättningarna för ekonomisk jämförbarhet mellan verksamheter som tillämpar olika redovisningsregelverk.

Exemplet syftar inte till att visa att något regelverk ger ett högre eller lägre resultat över en anläggnings hela livslängd. Syftet är i stället att illustrera hur skillnader i redovisningsprinciper kan påverka resultatmått, bokförda tillgångsvärden och bedömningen av investeringars ekonomiska förbrukning, vilket i sin tur kan påverka jämförbarheten mellan flygplatser.

Regeringskansliet
Redovisnings-mässiga aspekter av statlig finansiering av flygplatser

2026-09-01

Bilaga B. Illustrativa exempel på hur redovisningsskillnader kan påverka jämförbarhet och bedömning av stödbehov

Denna bilaga innehåller ett antal förenklade och illustrativa exempel som syftar till att belysa hur skillnader i verksamhetsform och redovisningsprinciper kan påverka redovisat resultat, finansiell ställning och bedömningen av ekonomiskt stödbehov. Exemplen är inte baserade på någon specifik flygplats utan är avsedda att illustrera situationer som kan uppstå inom flygplatssektorn.

Syftet är att tydliggöra att likartade ekonomiska förhållanden inte alltid leder till samma redovisade resultat eller balansräkningsvärden. Detta kan ha betydelse när flygplatser jämförs med varandra eller när statliga stödinsatser och finansieringsbehov bedöms.

Exempel 1. Investeringsbidrag till terminalbyggnad

Berörda regelverk: K2, K3 och IFRS.

Två flygplatser investerar i identiska terminalbyggnader till en kostnad om 200 miljoner kronor. Båda flygplatserna erhåller ett offentligt investeringsbidrag om 50 miljoner kronor.

Trots att investering och finansiering är identiska kan bidraget redovisas på olika sätt beroende på tillämpligt regelverk och redovisningsprincip.

Om bidraget redovisas genom att minska anskaffningsvärdet kommer tillgången att tas upp till ett lägre värde i balansräkningen och de framtida avskrivningarna blir lägre. Om bidraget i stället redovisas som en förutbetald eller uppskjuten intäkt redovisas ett högre tillgångsvärde samtidigt som bidragets effekt fördelas över kommande år.

Flygplatserna kan därmed redovisa olika resultat, tillgångsvärden och avskrivningskostnader trots att investeringarna och finansieringen är likvärdiga.

Möjlig påverkan på stödbedömning:

Två flygplatser med identiska investeringar och bidrag kan redovisa olika resultat, tillgångsvärden och avskrivningskostnader. En bedömning som bygger på redovisat resultat kan därför leda till olika slutsatser om stödbehov trots likartade ekonomiska förutsättningar.

Exempel 2. Klassificering av bidrag och ägartillskott

Berörda regelverk: K2, K3 och IFRS.

Två regionala flygplatser erhåller vardera 20 miljoner kronor från sina kommunala ägare för att säkerställa fortsatt drift.

Exemplet illustrerar den redovisningsmässiga betydelsen av klassificeringen mellan bidrag och aktieägartillskott som behandlas i avsnitt 3.4.

För flygplats A redovisas tillskottet som ett driftbidrag. För flygplats B redovisas motsvarande belopp som ett aktieägartillskott.

I det första fallet påverkas årets resultat positivt genom att bidraget redovisas som intäkt. I det andra fallet redovisas tillskottet direkt mot eget kapital utan påverkan på resultatet.

Möjlig påverkan på stödbedömning

Två flygplatser kan erhålla samma ekonomiska stöd, men redovisa olika resultat. Om stödbehov bedöms utifrån redovisade underskott kan den ena flygplatsen framstå som mindre stödberoende trots att den faktiska finansieringen är densamma.

Exempel 3. Kommunal förvaltning, statlig verksamhet och bolagsform

Berörda verksamhetsformer: Kommunal förvaltning, statlig verksamhet samt bolagsform enligt K2, K3 och IFRS.

Tre flygplatser har likartad verksamhet, trafikvolym och bemanning. Samtliga använder centrala funktioner för ekonomi, IT, HR och fastighetsförvaltning.

För flygplats A bedrivs verksamheten inom kommunal förvaltning. Endast en del av kostnaderna för de gemensamma funktionerna belastar flygplatsens redovisning genom interna fördelningsnycklar.

För flygplats B bedrivs verksamheten inom en statlig myndighet eller ett affärsverk. Även här delas vissa resurser och stödfunktioner med annan verksamhet inom organisationen. Kostnader som hänför sig till gemensamma funktioner kan därför i varierande utsträckning fördelas till flygplatsverksamheten genom internredovisning eller andra uppföljningsmodeller.

För flygplats C bedrivs verksamheten i bolagsform. Samtliga motsvarande tjänster redovisas som kostnader i bolagets resultaträkning genom interna köp eller externa tjänsteavtal.

Flygplats C kan därmed redovisa högre kostnader och ett större underskott än flygplats A eller B, trots att resursförbrukningen i verksamheten är likvärdig. Skillnaderna kan i första hand bero på hur gemensamma resurser identifieras, fördelas och redovisas snarare än på skillnader i den underliggande verksamheten.

Möjlig påverkan på stödbedömning:

Om ekonomiskt stöd bedöms utifrån redovisat underskott kan flygplats C framstå som mer stödberoende än flygplats A eller B, trots att skillnaderna i huvudsak beror på hur gemensamma kostnader har identifierats och redovisats. Motsvarande utmaningar kan även uppstå vid jämförelser mellan kommunal och statlig verksamhet om principerna för internredovisning och kostnadsfördelning skiljer sig åt.

Exempel 4. Bidrag för framtida investeringar och prestationsvillkor

Berörda regelverk: K3 och IFRS.

Två flygplatser beviljas vardera 100 miljoner kronor i statligt stöd för framtida investeringar i flygplatsinfrastruktur. Vid balansdagen har endast en begränsad del av investeringen genomförts. Beroende på tillämpligt regelverk och villkoren för bidraget kan stödet redovisas som skuld, förutbetald intäkt eller intäkt först när vissa villkor har uppfyllts. Under en övergångsperiod kan flygplatserna därför redovisa olika resultat- och balansräkningseffekter trots att de beviljats samma stöd och avser att genomföra likvärdiga investeringar.

Möjlig påverkan på stödbedömning:

Om ekonomisk ställning eller behov av ytterligare finansiering bedöms utifrån redovisad balansräkning eller resultat kan flygplatserna framstå som olika finansiellt starka trots att de erhållit samma offentliga stöd och står inför likartade investeringsåtaganden.

Exempel 5. Olika former av offentlig finansiering

Berörda verksamhetsformer: Kommunal förvaltning, statlig verksamhet och bolagsform.

Två flygplatser har likartade verksamhetsmässiga förutsättningar och erhåller offentlig finansiering om motsvarande belopp. För flygplats A lämnas finansieringen som bidrag till ett bolag. För flygplats B finansieras verksamheten inom ramen för kommunens samlade ekonomi. För flygplats C finansieras verksamheten inom ramen för statlig verksamhet.

Trots att finansieringen i praktiken kan vara likvärdig kan den vara olika synlig i den externa rapporteringen beroende på verksamhetsform och redovisningsmodell.

Möjlig påverkan på stödbedömning:

En bedömning som utgår från redovisat resultat eller identifierbara stödinsatser kan ge olika slutsatser om verksamheternas finansieringsbehov, trots att omfattningen av den offentliga finansieringen i huvudsak är densamma.

Sammanfattande observation

Exemplen ovan illustrerar att skillnader i verksamhetsform, finansieringsstruktur och redovisningsprinciper kan påverka redovisat resultat, tillgångsvärden och eget kapital utan att de underliggande ekonomiska förutsättningarna nödvändigtvis skiljer sig åt. Vid jämförelser mellan flygplatser och vid bedömningar av ekonomiskt stödbehov kan det därför vara nödvändigt att komplettera analysen av redovisade nyckeltal med en förståelse för hur verksamheten har organiserats, finansierats och redovisats.

Redovisnings-mässiga aspekter av statlig finansiering av flygplatser

Analys av verksamhetsformer, redovisningsregelverk och deras betydelse för jämförbarhet, transparens och statligt stöd

Regeringskansliet

KPMG AB

2026-09-01

Antal sidor (exklusive bilagor) 27

Antal bilagor 2

Rapport_Redovisning av flygplatsverksamhet_FINAL.docx

© 2026 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG global organization of independent member firms affiliated with KPMG International Limited, a private English company limited by guarantee. All rights reserved.
Document classification: KPMG Confidential

Regeringskansliet
Redovisnings-mässiga aspekter av statlig finansiering av flygplatser

2026-09-01

Innehållsförteckning

1	Inledning	3
1.1	Bakgrund	3
1.2	Uppdragets mål	3
1.3	Avgränsningar och metod	4
2	Verksamhetsformer och redovisningsregelverk	4
2.1	Flygplatser i kommunal förvaltning	4
2.2	Flygplatser i statlig regi	5
2.3	Flygplatser i bolagsform	5
2.4	Tillämpliga redovisningsregelverk	6
3	Redovisningsmässiga skillnader och konsekvenser för jämförbarhet	9
3.1	Avgränsning av den redovisade enheten	9
3.2	Materiella anläggningstillgångar	10
3.3	Underhåll, reinvesteringar och investeringar	11
3.4	Offentlig finansiering, bidrag och ägartillskott	12
3.5	Interna transaktioner och kostnadsfördelning	15
3.6	Upplysningar och transparens	16
4	Konsekvenser för jämförbarhet, transparens och stödbehov	18
4.1	Jämförbarhet mellan flygplatser	18
4.2	Transparens och spårbarhet	19
4.3	Bedömning av ekonomiskt stödbehov	19
4.4	Risker för statens uppföljning och styrning	20
5	Bolagsform och K3 som minimikrav	21
5.1	Potentiella fördelar med bolagsform	21
5.2	Potentiella nackdelar och genomförandeutmaningar	21
5.3	Potentiella fördelar med K3 som lägsta regelverk	22
5.4	Begränsningar med K3 som grund för ökad jämförbarhet	23
5.5	Alternativa eller kompletterande krav	24
6	Samlad bedömning och slutsatser	25
6.1	Huvudsaklig skillnad mellan regelverken och verksamhetsformerna	25
6.2	Betydelse för jämförbarhet och stödbedömning	25
6.3	Risker för transparens, uppföljning och styrning	26
6.4	Betydelsen av bolagsform och K3 som minimikrav	26

Regeringskansliet
Redovisnings-mässiga aspekter av statlig finansiering av flygplatser

2026-09-01

Bilaga A. Illustrativt exempel på komponentredovisning och komponentavskrivning 28

Bilaga B. Illustrativa exempel på hur redovisningsskillnader kan påverka jämförbarhet och bedömning av stödbehov 30

Regeringskansliet
Redovisnings-mässiga aspekter av statlig finansiering av flygplatser

2026-09-01

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Regeringskansliet genomför för närvarande en översyn av statens framtida ansvar för flygplatsinfrastrukturen i Sverige. Utredningen omfattar såväl transportpolitiska som totalförsvarsrelaterade aspekter och syftar till att skapa förutsättningar för ett långsiktigt hållbart, tillgängligt och robust flygplatssystem. Som en del av detta arbete analyseras olika former av statlig styrning och finansiering av flygplatser samt de förutsättningar som krävs för att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig användning av statliga medel.

Utredningsgruppen har uppmärksammat att svenska flygplatser idag bedrivs under skilda organisatoriska och redovisningsmässiga förutsättningar. Verksamheten bedrivs dels i bolagsform, dels inom kommunal förvaltning. Samtidigt kan frågor om ett utökat statligt ansvar aktualisera att verksamhet kan komma att bedrivs inom en statlig förvaltningsmyndighet eller i affärsverksform. De olika verksamhetsformerna omfattas av skilda redovisnings- och styrningsmässiga förutsättningar. Eftersom flygplatsverksamhet är kapitalintensiv och kännetecknas av betydande investeringar i infrastruktur kan skillnader i redovisningsprinciper påverka såväl redovisat resultat som finansiell ställning och därmed möjligheten att jämföra olika flygplatsers ekonomi och finansieringsbehov.

Mot denna bakgrund har ett behov identifierats av att presentera en översiktlig analys av hur olika verksamhetsformer och redovisningsregelverk påverkar transparens, jämförbarhet och uppföljning av flygplatsverksamhet. Organisationsformen påverkar bland annat hur verksamhetens ekonomi avgränsas, redovisas och följs upp, vilket kan ha betydelse för bedömningen av resultat, finansiell ställning och även behovet av offentlig finansiering. Analysen utgör ett underlag för att bedöma om en ökad harmonisering av organisationsform och redovisningskrav kan bidra till mer rättvisande ekonomiska jämförelser och ett starkare beslutsunderlag vad gäller fördelning av statliga stödmedel.

1.2 Uppdragets mål

Uppdragets övergripande mål är att:

- analysera de huvudsakliga skillnaderna mellan redovisning av flygplatsverksamhet som bedrivs i bolagsform enligt K2, K3 eller IFRS, verksamhet som bedrivs inom kommunal förvaltning enligt LKBR/RKR samt verksamhet inom statlig förvaltningsmyndighet eller affärsverk enligt statligt redovisningsregelverk,
- bedöma vilka konsekvenser dessa ovanstående eventuella skillnader kan få för jämförbarheten mellan flygplatsers ekonomiska ställning, resultat och stödbehov,
- identifiera risker avseende transparens, uppföljning och ekonomisk styrning, samt
- utvärdera för- och nackdelar med att ställa krav på att flygplatser som erhåller statliga bidrag bedrivs i bolagsform och tillämpar K3 som lägsta redovisningsregelverk.

Rapporten syftar därmed till att övergripande belysa i vilken utsträckning en ökad enhetlighet vad gäller organisationsform och tillämpat redovisningsregelverk kan stärka jämförbarheten mellan flygplatser och bidra till ett mer transparent och ändamålsenligt underlag för statliga beslut om stöd och finansiering.

1.3 Avgränsningar och metod

Rapporten avgränsas till att analysera hur skillnader i verksamhetsform och därmed tillämpat redovisningsregelverk påverkar den finansiella presentationen av bedriven flygplatsverksamhet samt förutsättningarna för jämförbarhet, transparens och bedömning av ekonomiskt stödbehov av densamma. Analysen omfattar flygplatsverksamhet som bedrivs inom kommunal förvaltning, flygplatsverksamhet som bedrivs inom statlig förvaltningsmyndighet eller affärsverk samt flygplatsverksamhet som bedrivs i bolagsform och tillämpar K2, K3 eller IFRS.

Analysen är principiell och behandlar de redovisningsområden som bedömts ha störst betydelse för jämförbarheten mellan flygplatser. Fokus ligger på avgränsningen av den redovisande enheten, redovisningen av materiella anläggningstillgångar, investeringar och reinvesteringar, offentlig finansiering, kostnadsfördelning samt upplysningskrav och transparens. Särskild uppmärksamhet ägnas åt hur skillnader i verksamhetsform kan påverka möjligheten att identifiera och följa upp flygplatsverksamhetens ekonomi.

Rapporten omfattar inte någon fullständig genomgång av enskilda flygplatsers ekonomiska förhållanden och innehåller inte heller någon fullständig juridisk analys av exempelvis statsstödsrättsliga, kommunalrättsliga, förvaltningsrättsliga, upphandlingsrättsliga eller skatterättsliga frågor. Sådana frågor behandlas endast i den utsträckning de är nödvändiga för att belysa redovisningsmässiga konsekvenser.

I rapporten avses med flygplatsverksamhet den verksamhet som ansvarar för drift, utveckling och finansiering av en flygplats eller flygplatsrelaterad infrastruktur. Analysen utgår inte från att samtliga tillgångar, skulder eller verksamhetsfunktioner nödvändigtvis redovisas inom samma juridiska person eller organisatoriska enhet. Detta kan påverka jämförbarheten mellan olika flygplatser och verksamhetsformer.

Med *jämförbarhet* avses i rapporten möjligheten att på likvärdiga grunder jämföra flygplatsers ekonomiska ställning, resultat och finansieringsbehov. Med *transparens* avses möjligheten att identifiera och följa upp de ekonomiska förhållanden som påverkar verksamheten, inklusive investeringar, finansiering och offentlig stödgivning. Med *stödbehov* avses det ekonomiska behov av extern finansiering eller offentliga stödinsatser som kan bedömas föreligga för att upprätthålla eller utveckla verksamheten.

Underlaget bygger på en jämförande analys av de verksamhetsformer och redovisningsregelverk som omfattas av rapporten samt på en bedömning av hur identifierade skillnader kan påverka redovisat resultat, finansiell ställning och ekonomisk uppföljning.

2 Verksamhetsformer och redovisningsregelverk

Flygplatsverksamhet kan organiseras och redovisas på olika sätt beroende på verksamhetsform och tillämpligt redovisningsregelverk. Dessa förhållanden påverkar förutsättningarna för ekonomisk uppföljning och jämförelse mellan olika flygplatser. I detta avsnitt presenteras därför en översiktlig beskrivning av de verksamhetsformer och redovisningsregelverk som omfattas i rapporten.

2.1 Flygplatser i kommunal förvaltning

Flygplatsverksamhet kan bedrivas som en del av den kommunala förvaltningsorganisationen. I sådana fall utgör verksamheten inte en separat juridisk person utan ingår i kommunens samlade

organisation och redovisning. Verksamhetens intäkter, kostnader, tillgångar och skulder redovisas därmed inom ramen för kommunens ekonomiska redovisning.

Kommunal redovisning syftar i första hand till att ge underlag för styrning, uppföljning och ansvarsutkrävande inom den kommunala sektorn. Redovisningen utgår från de regelverk som gäller för kommuner och regioner, vilka i vissa avseenden skiljer sig från de regelverk som tillämpas av aktiebolag. Skillnaderna avser bland annat redovisningens syfte, utformning och omfattning av tilläggsupplysningar.

Inom den kommunala förvaltningen kan flygplatsverksamheten i varierande utsträckning dela resurser och funktioner med andra verksamheter. Exempel kan vara administration, ekonomi, personalfunktioner, fastighetsförvaltning och andra gemensamma stödfunktioner. För att möjliggöra uppföljning av verksamhetens ekonomi kan kommunen tillämpa olika former av internredovisning och kostnadsfördelning. Utformningen av sådan uppföljning kan dock variera mellan olika kommuner.

För vissa verksamheter kan även särskilda krav på särredovisning följa av lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. (transparenslagen). Sådana krav syftar till att skapa insyn i ekonomiska relationer mellan offentliga aktörer och verksamheter som bedriver ekonomisk verksamhet. Om reglerna är tillämpliga kan de bidra till att tydliggöra flygplatsverksamhetens ekonomi även när verksamheten bedrivs inom kommunal förvaltning.

De organisatoriska och redovisningsmässiga förutsättningarna inom kommunal förvaltning kan därmed skilja sig från dem som gäller för verksamhet som bedrivs i bolagsform. Dessa skillnader utgör en central utgångspunkt för den fortsatta analysen av jämförbarhet, transparens och ekonomisk uppföljning av flygplatsverksamhet.

2.2 Flygplatser i statlig regi

Flygplatsverksamhet kan bedrivas i statlig regi av en förvaltningsmyndighet eller ett affärsverk. I båda fallen utgör verksamheten en del av staten som juridisk person och redovisas inom ramen för myndighetens eller affärsverkets redovisning.

Verksamheten utgör normalt inte en separat juridisk person med egen extern finansiell rapportering. Uppföljningen av flygplatsverksamhetens ekonomi kan därför vara beroende av internredovisning eller annan verksamhetsspecifik rapportering.

Flygplatsverksamhet i statlig regi delar i flera avseenden samma redovisningsmässiga utmaningar som verksamhet inom kommunal förvaltning, särskilt avseende avgränsningen av den redovisade verksamheten och möjligheten att identifiera verksamhetens ekonomi. Omfattningen av gemensamma resurser och principerna för kostnadsfördelning kan påverka möjligheten att identifiera verksamhetens ekonomiska utfall, investeringar och finansiering. Samtidigt skiljer sig verksamheten från bolagsform genom att redovisningen normalt sker inom ramen för en större organisatorisk enhet samt att andra redovisningsprinciper tillämpas. Betydelsen av dessa förhållanden för jämförbarhet, transparens och ekonomisk uppföljning behandlas närmare i kapitel 3.

2.3 Flygplatser i bolagsform

Flygplatsverksamhet kan bedrivas i aktiebolagsform genom ett kommunalt, regionalt, statligt eller privatägt bolag. I dessa fall utgör verksamheten en separat juridisk person med eget ansvar för redovisning och rapportering. Det förvaltningsrättsliga ägandet påverkar inte det civilrättsliga

regelverkets inverkan på bolaget. Verksamhetens tillgångar, skulder, intäkter och kostnader redovisas inom bolaget och sammanställs i en årsredovisning som upprättas i enlighet med tillämpligt redovisningsregelverk.

Aktiebolagsformen innebär att verksamhetens ekonomiska utfall redovisas separat från ägarens övriga verksamheter. Normalt upprättas därmed en egen resultat- och balansräkning samt, i förekommande fall, en kassaflödesanalys. Detta skapar förutsättningar för att följa verksamhetens ekonomiska utveckling, investeringar och finansiering över tid.

För flygplatsverksamhet i bolagsform tillämpas i regel något av Bokföringsnämndens allmänna råd för årsredovisning, främst K2 eller K3, alternativt IFRS för vissa större företag. Valet av redovisningsregelverk påverkar bland annat hur anläggningstillgångar, avskrivningar, bidrag och upplysningar redovisas, vilket kan ha betydelse för jämförbarheten mellan olika verksamheter.

Finansiering kan ske genom verksamhetens egna intäkter, lån, ägartillskott eller offentliga stöd. Till skillnad från verksamhet som bedrivs inom kommunal förvaltning redovisas sådana transaktioner normalt inom den juridiska personen, vilket skapar förutsättningar för att följa hur olika finansieringskällor påverkar verksamhetens ekonomiska ställning och resultat.

De redovisningsmässiga förutsättningarna för flygplatser i bolagsform påverkas således både av den organisatoriska strukturen och av det regelverk som tillämpas. Tillämpliga redovisningsregelverk beskrivs i avsnitt 2.4. Betydelsen av dessa förhållanden för jämförbarhet, transparens och ekonomisk uppföljning behandlas närmare i kapitel 3.

2.4 Tillämpliga redovisningsregelverk

De redovisningsprinciper som tillämpas vid upprättande av finansiella rapporter påverkar hur en verksamhets ekonomiska ställning och resultat redovisas. För flygplatsverksamhet i Sverige kan olika redovisningsregelverk vara aktuella beroende på verksamhetsform och organisation.

För verksamhet som bedrivs i aktiebolagsform tillämpas normalt Bokföringsnämndens regelverk för årsredovisning, främst K2 eller K3. K2 är ett förenklat regelverk som syftar till att minska den administrativa komplexiteten, medan K3 utgör ett mer principbaserat regelverk med större krav på bedömningar, upplysningar och anpassning till verksamhetens ekonomiska förutsättningar. Vissa större företag kan även tillämpa International Financial Reporting Standards (IFRS).

Flygplatsverksamhet som bedrivs inom kommunal förvaltning omfattas i stället av de redovisningsregler som gäller för kommuner och regioner som förvaltningen utgör en del av. Dessa regelverk utgår från den kommunala sektorns särskilda förutsättningar och skiljer sig i vissa avseenden från de regelverk som tillämpas av aktiebolag.

Regelverken har det gemensamt att de syftar till att ge en rättvisande och transparent bild av verksamhetens ekonomi, men de innehåller delvis olika principer för redovisning, värdering och informationsgivning. Skillnaderna kan bland annat få betydelse för redovisningen av investeringar, anläggningstillgångar, avskrivningar, bidrag och andra finansieringsformer.

I de följande avsnitten beskrivs översiktligt de regelverk som omfattas av rapportens analys.

2.4.1 K2 (BFNAR 2016:10)

K2 utgörs av *Bokföringsnämndens allmänna råd om årsredovisning i mindre företag (BFNAR 2016:10)*. Regelverket är utformat för mindre företag och kännetecknas av ett förenklat och regelbaserat angreppssätt. Syftet är att underlätta upprättandet av årsredovisningar genom att begränsa behovet av bedömningar och tillämpa standardiserade redovisningslösningar.

Regelverket innehåller ett antal förenklingsregler avseende bland annat värdering, periodisering och upplysningskrav. K2 utgår i hög grad från anskaffningsvärdesprincipen och innehåller mer begränsade möjligheter till alternativa redovisningsmetoder jämfört med K3 och IFRS.

En central skillnad jämfört med K3 är att K2 inte tillåter komponentredovisning av materiella anläggningstillgångar. I stället redovisas en tillgång normalt som en enhet och skrivs av utifrån en bedömd nyttjandeperiod. Regelverket innehåller också mer begränsade krav på tilläggsupplysningar i årsredovisningen.

K2 innehåller även begränsningar i möjligheten att tillämpa vissa redovisningslösningar som förekommer enligt K3. Regelverket bygger i större utsträckning på standardiserade lösningar och innehåller mindre utrymme för verksamhetsspecifika bedömningar. För flygplatsverksamhet, som ofta kännetecknas av omfattande investeringar i anläggningstillgångar och komplex finansiering, kan detta innebära att redovisningen i vissa avseenden skiljer sig från den ekonomiska innebörden av verksamheten. Detta kan i sin tur påverka jämförbarheten med flygplatser som tillämpar K3, IFRS eller andra redovisningsregelverk.

K2 är främst utformat för mindre och mindre komplexa verksamheter. För verksamheter som präglas av omfattande investeringar i anläggningstillgångar kan regelverkets förenklingsregler få betydelse för hur ekonomisk information presenteras och hur resultaten kan jämföras med verksamheter som tillämpar andra redovisningsregelverk.

De redovisningsmässiga konsekvenserna av skillnaderna mellan K2 och övriga regelverk behandlas närmare i kapitel 3.

2.4.2 K3 (BFNAR 2012:1)

K3 utgörs av *Bokföringsnämndens allmänna råd om årsredovisning och koncernredovisning (BFNAR 2012:1)* och är Bokföringsnämndens huvudregelverk för upprättande av årsredovisning och koncernredovisning. Regelverket är principbaserat och syftar till att ge en mer fullständig beskrivning av ett företags ekonomiska ställning och resultat än vad som normalt följer av K2.

Till skillnad från K2 innehåller K3 i större utsträckning krav på bedömningar och uppskattningar utifrån den aktuella verksamhetens förutsättningar. Regelverket ställer även mer omfattande krav på upplysningar i årsredovisningen, vilket syftar till att öka förståelsen för de ekonomiska förhållanden som ligger till grund för redovisningen.

För verksamheter med betydande investeringar i anläggningstillgångar är kravet på komponentredovisning en central del av regelverket. Detta innebär att betydande komponenter i en anläggningstillgång med olika nyttjandeperioder redovisas och skrivs av separat. För infrastrukturintensiva verksamheter, såsom flygplatser, kan detta få betydelse för redovisningen av investeringar, avskrivningar och framtida underhållsåtgärder.

K3 innehåller även särskilda regler avseende bland annat nedskrivningar, avsättningar, offentlig finansiering och koncernredovisning. Regelverket ger därmed utrymme för en redovisning som i högre grad speglar verksamhetens ekonomiska förutsättningar, samtidigt som det ställer högre krav på dokumentation, bedömningar och finansiell rapportering.

Mot bakgrund av regelverkets utformning används K3 ofta som utgångspunkt för redovisning i större eller mer komplexa verksamheter. De redovisningsmässiga konsekvenserna av skillnaderna mellan K3 och övriga regelverk behandlas närmare i kapitel 3.

2.4.3 IFRS

IFRS® (International Financial Reporting Standards) utgör ett internationellt redovisningsregelverk som utvecklas av International Accounting Standards Board (IASB) och tillämpas inom EU i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1606/2002. Regelverket används bland annat av företag vars värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad inom EU.

IFRS är i hög grad principbaserat och innehåller omfattande regler för redovisning, värdering och informationsgivning. Regelverket ställer relativt höga krav på professionella bedömningar och uppskattningar samt innehåller detaljerade upplysningskrav i de finansiella rapporterna.

För verksamheter med betydande investeringar i materiella anläggningstillgångar innehåller IFRS, liksom K3, krav på komponentredovisning. Regelverket omfattar även särskilda krav avseende bland annat nedskrivningsprövningar, leasingavtal, finansiella instrument och upplysningar kring risker och osäkerhetsfaktorer.

IFRS tillämpas idag bara av statligt ägda Swedavia AB som driver det nationella basutbudet av flygplatser i Sverige, men inkluderas i denna rapport som en relevant referensram vid jämförelse av olika redovisningsprinciper. Regelverket representerar den mest omfattande nivån av finansiell rapportering av de regelverk som behandlas i rapporten och utgör därför ett relevant jämförelseobjekt vid analysen av transparens, informationsgivning och jämförbarhet.

De områden där IFRS skiljer sig från K2, K3 och kommunal redovisning behandlas närmare i kapitel 3.

2.4.4 Kommunal redovisning (LKBR och RKR)

Flygplatsverksamhet som bedrivs inom kommunal förvaltning omfattas av det regelverk som gäller för kommuner och regioner. Redovisningen regleras huvudsakligen genom *lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning (LKBR)* samt de *rekommendationer som ges ut av Rådet för kommunal redovisning (RKR)*. Regelverket syftar till att säkerställa en rättvisande redovisning och att ge underlag för styrning, uppföljning och ansvarsutkrävande inom den kommunala sektorn.

Till skillnad från verksamhet som bedrivs i aktiebolagsform upprättas redovisningen inom ramen för kommunens samlade ekonomi. Flygplatsens intäkter, kostnader, tillgångar och skulder redovisas därmed som en del av kommunens verksamhet. För att möjliggöra uppföljning av enskilda verksamheter används ofta olika former av internredovisning och särredovisning, vars utformning kan variera mellan kommuner.

Den kommunala redovisningen skiljer sig i vissa avseenden från de regelverk som tillämpas av aktiebolag enligt K2, K3 eller IFRS. Skillnaderna avser bland annat redovisningens utformning, upplysningskrav och vissa redovisningsprinciper. Regelverket är utformat för att spegla de särskilda förutsättningar som gäller för kommunal verksamhet och kommunal finansiering.

För flygplatser, som ofta kännetecknas av omfattande investeringar i infrastruktur och betydande långsiktiga tillgångar, kan dessa redovisningsmässiga förutsättningar påverka hur verksamhetens ekonomi redovisas och följs upp. I vilken utsträckning detta påverkar jämförbarheten mellan olika verksamhetsformer och redovisningsregelverk behandlas närmare i kapitel 3.

2.4.5 Statlig redovisning (FÅB, FBF och ESV:s föreskrifter)

Flygplatsverksamhet som bedrivs inom en statlig förvaltningsmyndighet eller ett affärsverk omfattas av det statliga redovisningsregelverket. Den statliga redovisningen regleras huvudsakligen genom *förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB), förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring (FBF)* samt *föreskrifter och allmänna råd från Ekonomistyrningsverket (ESV)*. Verksamheten omfattas därutöver av *de särskilda ekonomiadministrativa bestämmelser och villkor* som gäller för respektive myndighet eller affärsverk.

Regelverket syftar till att säkerställa en rättvisande redovisning samt att ge underlag för statlig styrning, uppföljning och ansvarsutkrävande. Till skillnad från verksamhet som bedrivs i aktiebolagsform sker redovisningen inom ramen för den ansvariga myndighetens eller affärsverkets samlade redovisning. Flygplatsverksamheten utgör därför normalt inte en separat juridisk person med egen extern årsredovisning.

Den statliga redovisningen skiljer sig i vissa avseenden från såväl redovisning enligt K2, K3 och IFRS som kommunal redovisning enligt LKBR och RKR. Skillnaderna avser bland annat finansieringsformer, rapporteringsstruktur samt hur investeringar, avgiftsfinansiering och anslagsmedel redovisas och följs upp. För flygplatsverksamhet, som kännetecknas av omfattande investeringar i infrastruktur och långsiktiga anläggningstillgångar, kan dessa förutsättningar påverka hur verksamhetens ekonomiska utfall och finansieringsbehov redovisas och analyseras.

I vilken utsträckning dessa skillnader påverkar jämförbarheten mellan statlig verksamhet, kommunal verksamhet och flygplatser i bolagsform behandlas närmare i kapitel 3

3 Redovisningsmässiga skillnader och konsekvenser för jämförbarhet

Som framgår av föregående kapitel förekommer olika verksamhetsformer och redovisningsregelverk inom flygplatssektorn. Dessa skillnader kan påverka hur verksamheternas ekonomiska ställning och resultat redovisas och därmed förutsättningarna för jämförelse och uppföljning.

I detta kapitel analyseras de redovisningsområden som bedöms vara av särskild betydelse för jämförbarheten mellan flygplatser. Analysen fokuserar på förhållanden som kan påverka redovisat resultat, finansiell ställning samt bedömningen av ekonomiskt stödbehov, med särskilt fokus på investeringar, anläggningstillgångar, avskrivningar, finansiering och offentlig stödgivning.

3.1 Avgränsning av den redovisade enheten

En grundläggande skillnad mellan de verksamhetsformer som omfattas av denna rapport avser hur den redovisande enheten skall avgränsas. Med enheten avses organisationen vars tillgångar, skulder, intäkter och kostnader omfattas av de finansiella rapporterna som enheten upprättar.

När flygplatsverksamhet bedrivs i aktiebolagsform utgör bolaget en separat juridisk person med egen redovisning. Verksamhetens ekonomiska utfall redovisas därmed inom en avgränsad redovisningsenhet, vilket normalt innebär att intäkter, kostnader, tillgångar och skulder som hänför sig till verksamheten redovisas samlat i bolagets finansiella rapporter.

Regeringskansliet
Redovisnings-mässiga aspekter av statlig finansiering av flygplatser

2026-09-01

När flygplatsverksamhet bedrivs inom kommunal förvaltning, statlig förvaltningsmyndighet eller affärsverksform redovisas verksamheten i stället inom ramen för en större organisatorisk enhet. Flygplatsens ekonomiska utfall kan då påverkas av hur verksamheten organiseras internt samt hur gemensamma resurser, tillgångar och kostnader identifieras och fördelas mellan olika verksamhetsområden. För att möjliggöra uppföljning av flygplatsens ekonomi används i många fall internredovisning, objektsredovisning eller andra former av särredovisning.

Skillnaderna mellan dessa verksamhetsformer avser inte enbart vilken organisation som ansvarar för verksamheten utan även hur verksamhetens ekonomi avgränsas i den externa rapporteringen. För flygplatsverksamhet som bedrivs i bolagsform framgår verksamhetens ekonomiska ställning och resultat normalt direkt av bolagets finansiella rapporter. För verksamhet som bedrivs inom kommunal eller statlig verksamhet kan motsvarande information vara integrerad i den överordnade organisationens redovisning, vilket kan innebära att ytterligare underlag krävs för att identifiera flygplatsverksamhetens ekonomiska utfall, tillgångar, skulder och finansiering.

Skillnader i hur den redovisande enheten avgränsas kan påverka möjligheterna att identifiera verksamhetens faktiska kostnader, tillgångar och finansiering. Detta kan i sin tur påverka förutsättningarna för att jämföra ekonomiska resultat mellan flygplatser som bedrivs under olika organisatoriska former. Bedömningen av exempelvis driftunderskott, investeringsbehov och offentlig finansiering kan därför påverkas av hur verksamheten avgränsas och redovisas.

Jämförbarheten kan även påverkas av hur flygplatsverksamheten organiseras mellan olika juridiska enheter. I vissa fall bedrivs verksamheten genom ett kommunalt bolag som huvudsakligen ansvarar för den operativa driften och personalen, medan mark, byggnader, tekniska anläggningar eller annan flygplatsinfrastruktur ägs och redovisas av kommunen eller av en annan närstående enhet. I sådana fall omfattar det redovisande bolaget endast en del av de resurser som används i verksamheten. Detta kan påverka redovisade tillgångsvärden, kapitalkostnader, avskrivningar och resultat samt försvåra jämförelser med flygplatser där samtliga verksamhetsrelaterade tillgångar och funktioner redovisas inom samma juridiska enhet.

Mot denna bakgrund utgör den redovisande enhetens avgränsning en viktig utgångspunkt för analysen av jämförbarhet, transparens och ekonomisk uppföljning inom flygplatssektorn.

3.2 Materiella anläggningstillgångar

Materiella anläggningstillgångar utgör normalt en väsentlig del av tillgångsbasen i flygplatsverksamhet. Verksamheten kännetecknas av omfattande investeringar i bland annat start- och landningsbanor, terminalbyggnader, tekniska installationer och annan infrastruktur med långa nyttjandeperioder. Redovisningen av sådana tillgångar har därför stor betydelse för såväl redovisat resultat som finansiell ställning.

De regelverk som omfattas av denna rapport innehåller delvis olika principer för redovisning och avskrivning av materiella anläggningstillgångar. En central skillnad avser hanteringen av anläggningstillgångar som består av betydande delar med olika nyttjandeperioder. Enligt K3 (BFNAR 2012:1 kapitel 17) och IFRS (IAS 16 punkt 43) ska sådana komponenter normalt redovisas och skrivas av separat. Ett motsvarande synsätt tillämpas även inom kommunal redovisning genom lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning samt tillämpliga rekommendationer från Rådet för kommunal redovisning (RKR R4 Materiella anläggningstillgångar). Inom statlig verksamhet aktualiseras motsvarande frågeställningar vid redovisning av större infrastrukturtillgångar och andra anläggningstillgångar med betydande komponenter och varierande nyttjandeperioder. K2 medger däremot inte komponentredovisning,

utan tillgångar redovisas normalt som en enhet och skrivs av över en gemensamt bedömd nyttjandeperiod.

Även om komponentredovisning eller motsvarande synsätt tillämpas enligt kommunal redovisning, statlig redovisning, K3 och IFRS kan skillnader uppstå i den praktiska tillämpningen. Bedömningar av vilka delar som ska identifieras som separata komponenter, vilka nyttjandeperioder som ska tillämpas samt när komponenter ska bytas ut eller utrangeras kan påverka såväl tillgångarnas redovisade värden som de årliga avskrivningskostnaderna.

Bedömningen av nyttjandeperioder är också av betydelse för jämförbarheten mellan olika verksamheter. Två flygplatser med likartade anläggningar kan redovisa olika avskrivningskostnader beroende på tillämpade bedömningar och redovisningsprinciper. Skillnader i avskrivningsnivåer kan därmed påverka redovisat resultat utan att de underliggande ekonomiska förutsättningarna nödvändigtvis skiljer sig åt i motsvarande grad. Ett illustrativt exempel på hur komponentredovisning kan påverka redovisat resultat och redovisade tillgångsvärden lämnas i **bilaga A**.

För flygplatsverksamhet är även gränsdragningen mellan investeringar, komponentutbyten och löpande underhåll av betydelse. Hur en åtgärd klassificeras påverkar om utgiften redovisas som en tillgång som skrivs av över tid eller som en kostnad i den period då åtgärden genomförs. Denna fråga behandlas närmare i avsnitt 3.3.

Sammantaget utgör redovisningen av materiella anläggningstillgångar ett av de områden där skillnader i regelverk och tillämpning kan ha störst betydelse för redovisat resultat, finansiell ställning och förutsättningarna för ekonomisk jämförbarhet mellan flygplatser.

3.3 Underhåll, reinvesteringar och investeringar

För flygplatsverksamhet är gränsdragningen mellan löpande underhåll, reinvesteringar och investeringar av särskild betydelse. Verksamheten kännetecknas av omfattande anläggningstillgångar som kräver återkommande underhåll och periodiska utbyten av enskilda anläggningsdelar för att säkerställa funktion, säkerhet och kapacitet.

Utgifter för reparation och underhåll redovisas normalt som kostnader i den period då åtgärden genomförs, medan investeringar redovisas som tillgångar och kostnadsförs successivt genom avskrivningar. Klassificeringen av en åtgärd kan därmed få betydande påverkan på såväl redovisat resultat som redovisad finansiell ställning. Enligt K3 regleras redovisningen av materiella anläggningstillgångar i kapitel 17 i BFNAR 2012:1, medan motsvarande principer återfinns i IAS 16 enligt IFRS och i RKR R4 Materiella anläggningstillgångar inom kommunal redovisning. Motsvarande frågeställningar aktualiseras även inom statlig verksamhet, där klassificeringen mellan underhåll, reinvesteringar och investeringar kan påverka redovisning och ekonomisk uppföljning av större infrastrukturanläggningar.

Skillnaderna mellan de regelverk som omfattas av denna rapport är särskilt relevanta vid större reinvesteringar. Enligt K3 (BFNAR 2012:1 kapitel 17), IAS 16 och RKR R4 ska betydande komponenter i materiella anläggningstillgångar normalt redovisas separat. Motsvarande synsätt tillämpas även inom kommunal redovisning enligt tillämplig normgivning. När en komponent ersätts kan den tidigare komponenten utrangeras samtidigt som den nya komponenten aktiveras och skrivs av över sin nyttjandeperiod. Även inom statlig verksamhet kan redovisningen av större infrastrukturanläggningar påverkas av hur tillgångar delas upp, skrivs av och ersätts över tid.

Enligt K2 (BFNAR 2016:10 kapitel 10) tillämpas inte komponentredovisning. Materiella anläggningstillgångar redovisas i stället normalt som en enhet. Vid framtida utbyte av större delar

av en anläggning, exempelvis tekniska installationer eller säkerhetssystem, finns därmed inte samma direkta koppling mellan den utbytta delen och den nya investeringen som enligt K3, IFRS och kommunal redovisning. När komponentredovisning tillämpas kan den ersatta komponenten utrangeras samtidigt som den nya komponenten aktiveras och skrivs av över sin nyttjandeperiod. Motsvarande redovisningsmässiga hantering är inte möjlig enligt K2, vilket kan påverka hur reinvesteringar redovisas samt hur tillgångsvärden och avskrivningskostnader utvecklas över tid.

För flygplatser kan frågan aktualiseras vid exempelvis utbyte av tekniska installationer, säkerhetssystem, belysningsanläggningar eller andra betydande delar av en terminal- eller infrastrukturanläggning. Även om de underliggande investeringarna är likartade kan skillnader i regelverk och tillämpning medföra att redovisade tillgångsvärden, avskrivningar och resultat utvecklas olika över tid.

Skillnader i redovisningen av reinvesteringar kan därmed påverka jämförbarheten mellan flygplatser. Redovisat resultat och bokförda tillgångsvärden kan utvecklas olika över tid trots att verksamheterna har likartade investerings- och underhållsbehov. Detta kan i sin tur påverka analyser av ekonomisk ställning, investeringsnivåer och finansieringsbehov.

3.4 Offentlig finansiering, bidrag och ägartillskott

Flygplatsverksamhet finansieras ofta genom en kombination av kommersiella intäkter och olika former av offentlig eller ägarrelaterad finansiering. Finansieringen kan exempelvis bestå av statliga eller kommunala bidrag, investeringsstöd, aktieägartillskott, anslag eller andra kapitaltillskott. Hur sådan finansiering redovisas kan påverka såväl redovisat resultat som finansiell ställning och därmed även förutsättningarna för jämförelser mellan olika flygplatser.

Redovisningen av offentliga bidrag regleras i K2 genom kapitel 24 i BFNAR 2016:10, i K3 genom kapitel 24 i BFNAR 2012:1 samt enligt IFRS genom IAS 20 Accounting for Government Grants and Disclosure of Government Assistance. Flygplatsverksamhet som bedrivs inom kommunal förvaltning omfattas i stället av lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning (LKBR) och tillämpliga rekommendationer från Rådet för kommunal redovisning. Flygplatsverksamhet som bedrivs inom staten omfattas av de regelverk som gäller för statliga myndigheter och affärsverk. Regelverken bygger i flera avseenden på likartade principer men skiljer sig åt vad gäller finansieringsformer, rapporteringsstruktur samt hur finansieringen påverkar redovisningen och den ekonomiska uppföljningen.

För flygplatsverksamhet är skillnaden mellan finansiering av den löpande verksamheten och finansiering av investeringar av särskild betydelse. Driftbidrag påverkar normalt resultatet i den period de avser, medan investeringsbidrag kan påverka redovisningen under en längre tidsperiod genom sin koppling till de investeringar som bidraget avser. Skillnader i periodisering och redovisningsprinciper kan därför medföra att likartade stödåtgärder får olika genomslag i resultat- och balansräkningen.

Offentliga bidrag som avser anskaffning av anläggningstillgångar kan exempelvis redovisas på olika sätt beroende på tillämpligt regelverk. Enligt K2 reducerar bidrag normalt tillgångens anskaffningsvärde, medan K3 och IFRS i vissa situationer även medger redovisning som förutbetald eller uppskjuten intäkt. Valet av metod kan påverka redovisade tillgångsvärden, avskrivningskostnader och resultat över tid.

Även klassificeringen av finansiering kan ha betydelse för jämförbarheten mellan flygplatser. Klassificeringen mellan bidrag och aktieägartillskott styrs av den ekonomiska och juridiska innebörden av den aktuella transaktionen. Medan bidrag normalt påverkar resultatet redovisas

aktieägartillskott normalt direkt mot eget kapital. Olika former av offentlig eller ägarrelaterad finansiering kan därför ge olika redovisningsmässiga effekter, vilket innebär att två flygplatser med likartad finansiering kan redovisa olika resultat och eget kapital.

För verksamhet som bedrivs inom kommunal eller statlig förvaltning kan ytterligare jämförbarhetsutmaningar uppstå eftersom finansieringen kan ske inom ramen för den överordnade organisationens samlade ekonomi. Finansieringen kan exempelvis ske genom budgetmedel, interna resursöverföringar, anslag eller finansiering av investeringar inom ramen för den samlade verksamheten. Detta kan påverka möjligheterna att identifiera omfattningen av den offentliga finansieringen och jämföra denna med motsvarande verksamhet i bolagsform.

Vid jämförelser mellan olika verksamhetsformer bör även beaktas att finansieringen kan redovisas och följas upp utifrån olika utgångspunkter. För verksamhet i bolagsform ligger fokus normalt på resultat, eget kapital och kassaflöden, medan verksamhet inom kommunal eller statlig förvaltning även kan följas upp utifrån budgetutfall, anslag eller andra verksamhetsspecifika styrmått. Skillnaderna innebär inte nödvändigtvis att verksamheterna har olika ekonomiska förutsättningar, men de kan påverka hur finansiering, resultat och stödbehov framstår i den ekonomiska rapporteringen.

Tabell 3.4A Verksamhetsformens betydelse för redovisning och uppföljning av offentlig finansiering

Frågeställning	Kommunal förvaltning	Statlig regi	Bolagsform
Redovisande enhet	Finansieringen redovisas inom kommunens samlade redovisning	Finansieringen redovisas inom myndighetens eller affärsverkets samlade redovisning	Finansieringen redovisas inom bolagets finansiella rapporter
Möjlighet att identifiera finansiering på flygplatsnivå	Kan vara beroende av intern- eller särredovisning	Kan vara beroende av internredovisning eller verksamhetsspecifik rapportering	Framgår normalt direkt av bolagets redovisning
Finansiering av driftverksamhet	Kan ske inom den samlade kommunala verksamheten eller genom särskilda bidrag	Kan ske genom anslag, avgifter eller annan statlig finansiering	Sker normalt genom verksamhetsintäkter, bidrag, lån eller ägarfinansiering
Finansiering av investeringar	Kan ske inom kommunens investeringsbudget eller genom externa bidrag	Kan ske inom statliga investerings- eller finansieringsramar	Kan ske genom lån, bidrag eller ägartillskott
Betydelse för jämförbarhet	Offentlig finansiering kan vara svår att identifiera och avgränsa på verksamhetsnivå	Offentlig finansiering kan vara svår att identifiera och avgränsa på verksamhetsnivå	Finansieringen är normalt mer direkt spårbar men påverkas av val av redovisningsprincip

Tabell 3.4A visar att verksamhetsformen främst påverkar möjligheten att identifiera och följa upp offentlig finansiering på flygplatsnivå. För verksamhet som bedrivs inom kommunal eller statlig förvaltning kan finansieringen vara integrerad i den överordnade organisationens ekonomi. För

verksamhet i bolagsform framgår finansieringen normalt mer direkt av verksamhetens externa rapportering. Skillnaderna kan påverka möjligheten att jämföra omfattningen av offentlig finansiering mellan flygplatser med olika organisatoriska förutsättningar.

Offentlig finansiering kan även ge upphov till skillnader i redovisat resultat och redovisad finansiell ställning beroende på vilket redovisningsregelverk som tillämpas. Detta illustreras i tabell 3.4B nedan.

Tabell 3.4B Exempel på skillnader mellan redovisningsregelverk vid redovisning av offentlig finansiering

Frågeställning	K2	K3	IFRS
Driftbidrag	Intäktsförs normalt när villkoren är uppfyllda	Intäktsförs när villkoren är uppfyllda eller prestationen utförts	Intäktsförs i takt med att de kostnader som bidraget avser uppkommer
Investeringsbidrag	Reducerar normalt anskaffningsvärdet för tillgången	Kan reducera anskaffningsvärdet eller redovisas som förutbetald intäkt	Kan redovisas som uppskjuten intäkt eller reducera tillgångens redovisade värde
Bidrag avseende framtida prestationer	Intäktsförs normalt när villkoren är uppfyllda	Redovisas normalt som skuld eller förutbetald intäkt till dess att villkoren uppfyllts	Redovisas normalt som uppskjuten intäkt till dess att villkoren uppfyllts
Effekt på framtida avskrivningar	Lägre anskaffningsvärde ger lägre framtida avskrivningar	Metodval kan ge olika avskrivnings- och resultatprofil över tid	Metodval kan ge olika avskrivnings- och resultatprofil över tid
Upplysningskrav	Relativt begränsade	Mer omfattande	Omfattande
Betydelse för jämförbarhet	Klassificering och periodisering kan påverka resultat och tillgångsvärden	Klassificering, periodisering och metodval kan påverka resultat, tillgångsvärden och upplysningsnivå	Klassificering, periodisering och metodval kan påverka resultat, tillgångsvärden och upplysningsnivå

Kommentar: Tabellen fokuserar på de regelverk som normalt tillämpas av flygplatsverksamhet i bolagsform. Flygplatsverksamhet som bedrivs inom kommunal respektive statlig regi omfattas av sektorsspecifika redovisningsregelverk. För dessa verksamhetsformer bedöms verksamhetsformens betydelse för identifiering, uppföljning och avgränsning av offentlig finansiering ofta ha större betydelse för jämförbarheten än skillnader i redovisningen av enskilda bidrags- eller finansieringstransaktioner.

Skillnaderna är särskilt relevanta när finansieringen avser större infrastrukturinvesteringar eller är förenad med villkor som ska uppfyllas över tid. För flygplatsverksamhet kan det exempelvis handla om investeringar i terminalbyggnader, säkerhetssystem, navigationsutrustning eller start- och landningsbanor. Som framgår av tabell 3.4A kan verksamhetsformen påverka möjligheten att identifiera, avgränsa och följa upp sådan finansiering. Tabell 3.4B visar samtidigt att tillämpligt redovisningsregelverk kan påverka hur finansieringen redovisas och därmed dess effekt på resultat, tillgångsvärden och framtida avskrivningar.

Två flygplatser som erhåller offentlig finansiering av motsvarande storlek kan därmed redovisa olika resultat och balansräkningsvärden, samtidigt som omfattningen av finansieringen kan vara olika synlig i den externa rapporteringen. Vid analyser av ekonomisk ställning, investeringsbehov och stödbehov kan det därför vara nödvändigt att komplettera uppgifter om redovisat resultat med information om hur verksamheten har finansierats och hur sådan finansiering har redovisats. Detta är särskilt relevant när flygplatser jämförs över olika verksamhetsformer och redovisningsregelverk.

3.5 Interna transaktioner och kostnadsfördelning

För flygplatsverksamhet som bedrivs inom kommunal förvaltning, statlig förvaltningsmyndighet eller affärsverksform kan delar av verksamhetens resurser och stödfunktioner vara gemensamma med annan verksamhet. Exempel på sådana funktioner är administration, ekonomi, personaladministration, IT, fastighetsförvaltning och juridiskt stöd. För att möjliggöra uppföljning av flygplatsverksamhetens ekonomi behöver kostnader för gemensamma resurser i många fall fördelas mellan olika verksamheter.

Hur sådana kostnader identifieras, fördelas och redovisas kan variera mellan organisationer. Fördelningen kan baseras på exempelvis utnyttjad yta, antal anställda, omsättning eller andra interna fördelningsnycklar. I de fall kostnadsfördelningen bygger på schablonmässiga bedömningar kan detta påverka vilka kostnader som belastar flygplatsverksamheten och därmed även verksamhetens redovisade resultat.

För flygplatser som bedrivs i bolagsform redovisas verksamhetens kostnader normalt inom den juridiska personen. Om bolaget köper tjänster från ägaren eller närstående organisationer redovisas dessa som kostnader i bolagets resultaträkning. Transaktioner mellan närstående parter omfattas av upplysningskrav enligt K3 (BFNAR 2012:1 kapitel 33) och IFRS (IAS 24 *Related Party Disclosures*). K2 innehåller mer begränsade upplysningskrav, medan motsvarande information inom kommunal respektive statlig verksamhet normalt lämnas inom ramen för den ansvariga organisationens samlade rapportering.

Skillnaderna mellan verksamhetsformerna innebär att två flygplatser med likartad verksamhet kan redovisa olika kostnadsnivåer beroende på hur gemensamma resurser identifieras och fördelas. Detta gäller särskilt administrativa kostnader, lokalkostnader och andra indirekta kostnader som inte kan hänföras direkt till flygplatsverksamheten.

För flygplatsverksamhet som bedrivs inom kommunal eller statlig verksamhet kan skillnader uppstå genom hur kostnader avgränsas inom den redovisande enheten och genom hur gemensamma resurser fördelas mellan olika verksamheter. För bolagsform kan motsvarande skillnader uppstå genom omfattningen av interna köp och försäljningar mellan närstående parter. K3 och IFRS innehåller generellt mer omfattande upplysningskrav än K2, vilket kan bidra till ökad transparens avseende vissa interna eller närstående transaktioner.

Frågan om kostnadsfördelning är särskilt relevant vid analyser av flygplatsers ekonomiska resultat och stödbehov. Om omfattningen av gemensamma resurser eller principerna för kostnadsfördelning skiljer sig åt mellan verksamheter kan redovisade resultat påverkas utan att de underliggande verksamhetsmässiga förutsättningarna nödvändigtvis skiljer sig åt. Detta kan i sin tur påverka jämförbarheten mellan flygplatser som bedrivs under olika organisatoriska och redovisningsmässiga förutsättningar.

Ur ett jämförbarhetsperspektiv bedöms kostnadsfördelning och avgränsningen av gemensamma resurser vara ett av de mest betydelsefulla områdena. Skillnader i hur kostnader för

administration, IT, fastigheter och andra gemensamma funktioner identifieras och fördelas kan få väsentlig påverkan på redovisade resultat utan att den underliggande verksamheten skiljer sig åt i motsvarande grad.

3.6 Upplysningar och transparens

Utöver skillnader i redovisningsprinciper kan även omfattningen av de upplysningar som lämnas i finansiella rapporter påverka möjligheterna att analysera och jämföra flygplatsverksamheter. Upplysningskrav syftar till att ge användare av finansiella rapporter information om de bedömningar, antaganden och transaktioner som ligger till grund för den redovisade ekonomiska informationen.

De regelverk som omfattas av denna rapport skiljer sig åt avseende omfattningen av sådana upplysningar. K2 innehåller generellt mer begränsade upplysningskrav än K3 och IFRS, vilka i större utsträckning kräver information om redovisningsprinciper, bedömningar, investeringar, finansiering och andra förhållanden som kan vara av betydelse för förståelsen av verksamhetens ekonomiska ställning och resultat. Kommunal redovisning innehåller särskilda krav på upplysningar enligt lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning samt rekommendationer från Rådet för kommunal redovisning. Motsvarande gäller för verksamhet som bedrivs inom staten, där upplysningar lämnas inom ramen för de redovisnings- och rapporteringskrav som gäller för statliga myndigheter och affärsverk.

För flygplatsverksamhet kan upplysningskraven få särskild betydelse i områden där redovisningen innehåller väsentliga bedömningar eller där finansieringen sker genom offentliga stödinsatser. Detta gäller exempelvis bedömningar av nyttjandeperioder för anläggningstillgångar, redovisning av investeringsbidrag, klassificering av bidrag och ägartillskott samt omfattningen av interna kostnadsfördelningar.

Även verksamhetsformen påverkar transparensen. För flygplatsverksamhet som bedrivs i bolagsform redovisas verksamhetens ekonomi normalt i separata finansiella rapporter. För verksamhet som bedrivs inom kommunal förvaltning, statlig förvaltningsmyndighet eller affärsverksform kan motsvarande information vara integrerad i den ansvariga organisationens samlade redovisning, vilket kan innebära att ytterligare underlag krävs för att identifiera flygplatsverksamhetens ekonomiska utfall och finansiering.

Även förutsättningarna för extern granskning kan påverkas av verksamhetsform och tillämpligt redovisningsregelverk. För flygplatsverksamhet som bedrivs i bolagsform finns normalt en separat årsredovisning som granskas av bolagets revisor och som innehåller information som är direkt hänförlig till flygplatsverksamheten. För verksamhet som bedrivs inom kommunal eller statlig verksamhet sker den externa redovisningen inom ramen för den ansvariga organisationens samlade rapportering. Även om verksamheten kan följas upp genom internredovisning eller särredovisning är sådan information inte alltid lika tydligt avgränsad i den externa rapporteringen. Detta kan påverka möjligheterna för externa intressenter att bedöma verksamhetens ekonomiska resultat, investeringar och finansiering. Tabell 3.6 sammanfattar översiktligt några av de huvudsakliga skillnaderna i upplysningskrav, transparens och möjligheter till extern uppföljning mellan de verksamhetsformer och regelverk som omfattas av rapporten.

KPMG

Regeringskansliet
Redovisnings-mässiga aspekter av statlig finansiering av flygplatser

2026-09-01

Tabell 3.6 Exempel på skillnader i upplysningskrav, transparens och extern granskning

Område	Kommunal verksamhet	Statlig verksamhet	K2	K3	IFRS
Upplysningar om redovisningsprinciper	Ja	Ja	Begränsade	Mer omfattande	Omfattande
Upplysningar om offentlig finansiering	Ja	Ja	Begränsade	Mer omfattande	Omfattande
Upplysningar om bedömningar och antaganden	Begränsade	Begränsade	Begränsade	Mer omfattande	Omfattande
Upplysningar om närstående transaktioner	Begränsade	Begränsade	Begränsade	Mer omfattande	Omfattande
Möjlighet att identifiera flygplatsverksamheten separat	Kan variera	Kan variera	Hög	Hög	Hög
Transparens för externa intressenter	Kan variera	Kan variera	Medel	Högre	Hög
Extern granskning av verksamhetens ekonomi	Inom kommunens samlade redovisning	Inom myndighetens eller affärs-verkets samlade rapportering	Bolags-revision	Bolags-revision	Bolags-revision

Skillnader i upplysningskrav och informationsinnehåll kan påverka möjligheterna att analysera verksamheternas ekonomiska förutsättningar på ett enhetligt sätt. Två flygplatser kan redovisa likartade resultat och balansräkningar men samtidigt lämna olika omfattande information om de bedömningar och finansieringsförhållanden som ligger bakom de redovisade beloppen. Detta kan försvåra jämförelser mellan verksamheter som tillämpar olika redovisningsregelverk eller bedrivs under olika organisatoriska former.

Upplysningskravens och verksamhetsformens betydelse för transparensen är därför en viktig faktor vid bedömningen av jämförbarhet mellan flygplatser. Möjligheten att identifiera investeringar, finansiering, stödinsatser och andra förhållanden som påverkar verksamhetens ekonomi kan vara av betydelse för såväl ekonomisk uppföljning som bedömning av framtida finansieringsbehov.

De skillnader i verksamhetsform, redovisningsprinciper och informationsgivning som beskrivits i detta kapitel kan sammantaget påverka hur flygplatsers ekonomiska ställning, resultat och finansieringsbehov framstår i de finansiella rapporterna. I följande kapitel analyseras vilka konsekvenser dessa skillnader kan få för jämförbarhet, transparens och bedömningen av ekonomiskt stödbehov mellan olika flygplatser.

4 Konsekvenser för jämförbarhet, transparens och stödbehov

I detta kapitel analyseras vilka konsekvenser de identifierade skillnaderna mellan verksamhetsformer och redovisningsregelverk kan få för jämförbarheten mellan flygplatser. Särskild uppmärksamhet ägnas åt hur redovisat resultat, finansiell ställning och finansieringsbehov kan påverkas av verksamhetsform och tillämpat redovisningsregelverk samt vilka effekter detta kan ha för uppföljning, styrning och bedömning av behovet av offentlig finansiering.

Analysen utgår från att flygplatser med likartade verksamhetsmässiga förutsättningar i vissa fall kan redovisa olika ekonomiska utfall till följd av skillnader i organisation, redovisning och finansiering. En central fråga är därför i vilken utsträckning sådana skillnader påverkar möjligheterna att genomföra rättvisande jämförelser mellan olika flygplatser.

4.1 Jämförbarhet mellan flygplatser

De skillnader mellan verksamhetsformer och redovisningsregelverk som har beskrivits i ansnitt 3 kan påverka möjligheterna att jämföra flygplatsers ekonomiska ställning och resultat. Även när två flygplatser har likartad verksamhet, investeringsnivå och finansiering kan skillnader i organisation och redovisning medföra att ekonomisk information redovisas på olika sätt.

En första skillnad avser avgränsningen av den redovisande enheten. För flygplatser som bedrivs i bolagsform omfattar redovisningen normalt en avgränsad verksamhet med egna tillgångar, skulder, intäkter och kostnader. För flygplatser som bedrivs inom kommunal förvaltning, statlig förvaltningsmyndighet eller affärsverksform kan verksamheten vara integrerad med annan verksamhet inom den ansvariga organisationen. Skillnader i avgränsning och kostnadsfördelning kan påverka vilka kostnader som belastar flygplatsverksamheten och därmed även det redovisade resultatet.

Även skillnader i redovisningsprinciper kan påverka jämförbarheten. Som framgått av avsnitt 3.2 och 3.3 kan redovisningen av materiella anläggningstillgångar, komponentutbyten och reinvesteringar skilja sig mellan K2, K3, IFRS, kommunal redovisning och statlig redovisning. Två flygplatser med likartade anläggningar kan därmed redovisa olika tillgångsvärden och avskrivningskostnader trots att de underliggande investeringarna i allt väsentligt är jämförbara.

Skillnader i tillgångsvärden och avskrivningskostnader påverkar i sin tur redovisade resultatmått. Ett redovisat överskott eller underskott behöver därför inte nödvändigtvis spegla skillnader i verksamheternas ekonomiska förutsättningar eller effektivitet. Resultatskillnader kan i vissa fall vara en följd av skillnader i redovisningsprinciper, periodiseringar eller organisatoriska förutsättningar snarare än skillnader i den faktiska verksamheten.

Motsvarande utmaningar kan uppstå vid jämförelser av ekonomiska underskott och finansieringsbehov. Två flygplatser med likartade verksamhetsmässiga förutsättningar kan redovisa olika resultatnivåer beroende på hur investeringar, bidrag, ägartillskott och gemensamma kostnader har redovisats. Ett redovisat underskott behöver därmed inte innebära att verksamheterna befinner sig i samma ekonomiska situation eller har samma behov av extern finansiering.

Skillnaderna kan även påverka bedömningen av offentliga stödinsatser. Om stödnivåer eller finansieringsbehov bedöms utifrån redovisade resultat utan hänsyn till skillnader i verksamhetsform och redovisningsprinciper finns en risk att jämförelser görs utifrån olika

redovisningsmässiga utgångspunkter. Detta kan försvåra möjligheterna att göra likformiga bedömningar av flygplatsers ekonomiska situation och stödbehov.

Sammantaget innebär detta att redovisad ekonomisk information i vissa fall behöver analyseras med hänsyn till underliggande verksamhetsform, finansieringsstruktur och tillämpade redovisningsprinciper för att jämförelser mellan flygplatser ska kunna göras på så likvärdiga grunder som möjligt. **Bilaga B** innehåller illustrativa exempel på hur olika redovisningsprinciper kan påverka resultatmått, tillgångsvärden och bedömningen av stödbehov.

4.2 Transparens och spårbarhet

Förutsättningarna för transparens och spårbarhet påverkas av såväl verksamhetsform som tillämpat redovisningsregelverk. En central fråga är i vilken utsträckning det är möjligt att identifiera och följa hur offentliga medel har finansierat verksamheten samt hur resurser har använts över tid. För flygplatser som bedrivs i bolagsform skapas normalt bättre förutsättningar för sådan uppföljning genom att verksamheten redovisas i en separat juridisk person med egen extern rapportering. För verksamhet som bedrivs inom kommunal förvaltning, statlig förvaltningsmyndighet eller affärsverksform kan motsvarande uppföljning i större utsträckning vara beroende av internredovisning, objektsredovisning eller annan verksamhetsspecifik rapportering.

Motsvarande utmaningar kan uppstå när offentlig finansiering redovisas inom ramen för en större organisations samlade ekonomi. Om flygplatsverksamheten inte utgör en separat extern rapporteringsenhet kan det vara svårare att identifiera hur finansiering, investeringar och kostnader hänför sig till den enskilda flygplatsverksamheten. Detta kan påverka möjligheten att följa upp hur offentliga medel har använts samt att jämföra olika flygplatsers finansieringsstruktur och ekonomiska förutsättningar.

Skillnader i organisatorisk struktur och redovisning kan även påverka möjligheten att identifiera omfattningen av offentlig finansiering, följa upp villkor kopplade till stödinsatser samt bedöma hur investeringar och resurser har finansierats. Detta kan försvåra jämförelser mellan flygplatser och minska möjligheterna till en enhetlig uppföljning av statliga stödinsatser.

Sammantaget påverkas transparens och spårbarhet inte enbart av upplysningskrav utan även av hur verksamheten organiseras och redovisas. För att möjliggöra likvärdig uppföljning kan det därför finnas behov av kompletterande information om investeringar, finansiering och resursanvändning.

4.3 Bedömning av ekonomiskt stödbehov

Bedömningen av ekonomiskt stödbehov påverkas av såväl verksamhetsform och finansieringsstruktur som tillämpade redovisningsprinciper. Ett redovisat underskott utgör därför inte alltid ett fullt jämförbart mått på en flygplats långsiktiga finansieringsbehov.

För verksamhet som bedrivs inom kommunal eller statlig verksamhet kan bedömningen av stödbehov dessutom påverkas av hur verksamheten avgränsas och följs upp inom den överordnade organisationen. Redovisat resultat eller budgetutfall behöver inte alltid ge en fullständig bild av flygplatsverksamhetens faktiska finansieringsbehov, särskilt när investeringar, gemensamma resurser eller offentlig finansiering hanteras inom ramen för en större organisation.

Flygplatsverksamhet är kapitalintensiv och kännetecknas av betydande investerings- och reinvesteringsbehov. Redovisat resultat, kassaflöde och kapitalbehov utvecklas därför inte

nödvändigtvis i takt med varandra. Två flygplatser kan redovisa likartade resultat men ha olika investerings- och finansieringsbehov, samtidigt som skillnader i redovisningen av investeringar, bidrag, ägartillskott och kostnadsfördelning kan påverka de redovisade resultaten.

Vid bedömningen av stödbehov kan det därför vara nödvändigt att komplettera analysen av redovisat resultat med information om kassaflöden, investeringsplaner, kapitalbehov och finansieringsstruktur. Detta kan ge ett mer rättvisande underlag för jämförelser mellan flygplatser och för beslut om offentlig finansiering.

4.4 Risker för statens uppföljning och styrning

De skillnader i verksamhetsform och redovisningsprinciper som har identifierats i denna rapport kan påverka förutsättningarna för statens uppföljning, jämförelse och bedömning av flygplatsverksamhet. Riskerna avser inte enbart redovisningens tekniska utformning utan även kvaliteten i de underlag som används för beslut om finansiering och stöd.

Följande riskområden bedöms vara särskilt relevanta:

- **Bristande jämförbarhet** - Likartade ekonomiska förhållanden kan redovisas på olika sätt beroende på verksamhetsform, redovisningsregelverk och tillämpade redovisningsprinciper. Detta kan försvåra jämförelser av resultat, tillgångsvärden, underskott och finansieringsbehov mellan olika flygplatser.
- **Asymmetrisk information** - Skillnader i upplysningskrav, transparens och tillgång till verksamhetsspecifik information kan medföra att vissa flygplatsers ekonomi är lättare att analysera och följa upp än andra. Detta kan påverka kvaliteten i beslutsunderlaget.
- **Inkonsekvent stödallokering** - Om stödbehov bedöms utifrån redovisade resultat utan hänsyn till skillnader i verksamhetsform och redovisningsprinciper finns en risk att flygplatser med likartade ekonomiska förutsättningar behandlas olika.
- **Begränsade möjligheter till uppföljning** - Skillnader i redovisning, organisatorisk struktur och avgränsning av verksamheten kan försvåra möjligheterna att följa hur statliga medel används, identifiera bidrags- eller anslagsfinansierade investeringar samt följa upp villkor och måluppfyllelse.
- **Svårigheter att bedöma effektivitet och långsiktig finansiell hållbarhet** - Redovisat resultat ger inte alltid en fullständig bild av verksamhetens ekonomiska situation. Kassaflöden, investeringsbehov, kapitalbehov och framtida reinvesteringar kan utvecklas på ett annat sätt än vad som framgår av resultat- och balansräkningen.

De identifierade riskerna bör beaktas vid utformningen av framtida modeller för finansiering, rapportering och uppföljning av flygplatsverksamhet.

5 Bolagsform och K3 som minimikrav

I detta kapitel analyseras vilka effekter olika organisatoriska lösningar kan få för transparens, ansvarsfördelning, uppföljning och styrning. Analysen belyser såväl potentiella fördelar som möjliga nackdelar och praktiska konsekvenser av olika alternativ.

5.1 Potentiella fördelar med bolagsform

En organisatorisk lösning där den bidragsfinansierade verksamheten bedrivs i en separat juridisk person kan ge flera fördelar ur ett styrnings-, uppföljnings- och transparensperspektiv. Genom att verksamheten avgränsas från annan verksamhet skapas tydligare förutsättningar för att identifiera vilka resurser som tillförts verksamheten, hur dessa resurser har använts och vilka ekonomiska resultat som verksamheten genererar.

En central fördel är att verksamheten får en egen resultat- och balansräkning. Detta möjliggör en mer direkt bedömning av verksamhetens ekonomiska ställning, intäkter, kostnader, tillgångar och skulder utan påverkan från andra verksamhetsgrenar inom samma organisation. Därmed minskar behovet av interna fördelningsnycklar och uppskattningar för att särskilja den aktuella verksamhetens ekonomiska utfall.

En separat organisatorisk struktur kan även förbättra spårbarheten av finansiering och resursanvändning. När bidrag, investeringar och andra ekonomiska flöden redovisas inom en tydligt avgränsad enhet blir det enklare att följa hur offentliga medel har tillförts och använts. Detta kan underlätta såväl intern styrning som extern uppföljning och granskning.

Vidare kan en tydligare organisatorisk avgränsning bidra till klarare ansvarsförhållanden. Det blir lättare att identifiera vilken organisation som ansvarar för verksamhetens ekonomi, investeringar och resultat samt att utkräva ansvar för hur tilldelade resurser har använts. En sådan ansvarsfördelning kan stärka förutsättningarna för en effektiv styrning och kontroll.

Ytterligare en möjlig fördel är förbättrade möjligheter till jämförelse och uppföljning mellan olika verksamheter. Om verksamheter med likartade uppdrag bedrivs i jämförbara organisatoriska former och redovisas enligt likartade principer kan analyser av ekonomiska resultat, investeringsbehov och resursanvändning genomföras på mer enhetliga grunder. Detta kan ge beslutsfattare ett mer transparent och jämförbart underlag vid bedömningar av verksamheternas effektivitet och behov av offentlig finansiering.

De beskrivna fördelarna är särskilt relevanta när flygplatsverksamheten bedrivs inom en större organisation, exempelvis inom kommunal förvaltning, statlig förvaltningsmyndighet eller affärsverksform. I sådana fall kan bolagsformen bidra till en tydligare avgränsning av verksamhetens ekonomi genom separat extern rapportering och uppföljning.

Det bör samtidigt noteras att omfattningen av dessa fördelar kan variera beroende på den valda organisationsformen, tillämpliga redovisningsregelverk samt hur verksamheten finansieras och styrs. Fördelarna bör därför bedömas i relation till de kostnader och praktiska konsekvenser som en organisatorisk förändring kan medföra

5.2 Potentiella nackdelar och genomförandeutmaningar

Även om en separat organisatorisk lösning kan medföra fördelar ur ett transparens- och uppföljningsperspektiv finns ett antal potentiella nackdelar och risker som behöver beaktas. Dessa

avser såväl kostnader för att genomföra en organisatorisk förändring som de långsiktiga konsekvenserna för administration, finansiering och verksamhetens effektivitet.

En organisatorisk omstrukturering, exempelvis genom bolagisering av flygplatsverksamhet som i dag bedrivs inom kommunal förvaltning eller statlig verksamhet, kan vara förenad med betydande genomförandekostnader. Sådana kostnader kan uppstå i samband med juridiska utredningar, värdering och överföring av tillgångar, anpassning av styrdokument samt etablering av nya administrativa processer och rapporteringsrutiner. Därtill kan det krävas externa rådgivningsinsatser inom juridik, redovisning och skatt.

En separat juridisk person medför normalt även löpande administrativa och redovisningsmässiga merkostnader. Exempel på sådana kostnader är krav på egen bokföring, årsredovisning, revision, bolagsstyrning och andra administrativa funktioner. För verksamheter som tidigare varit integrerade i en större organisation kan detta innebära att vissa stödfunktioner behöver byggas upp eller köpas in separat, vilket kan minska de stordriftsfördelar som tidigare funnits.

En ytterligare utmaning är behovet av att överföra tillgångar, avtal och personal till den nya organisationen. En sådan process kan vara administrativt omfattande och i vissa fall juridiskt komplex. Exempelvis kan fastigheter, anläggningstillgångar, finansieringsavtal, leverantörsavtal och andra rättigheter eller förpliktelser behöva omförhandlas eller anpassas. Även övergången av personal kan kräva betydande insatser för att säkerställa kontinuitet i verksamheten och tydlighet i ansvarsfördelningen.

Organisatoriska förändringar kan även påverka verksamhetens skatte- och finansieringsförutsättningar. Beroende på organisationsform kan exempelvis regler om inkomstbeskattning, mervärdesskatt och möjligheter till finansiering förändras. Även villkoren för ägartillskott, kapitalförsörjning och offentligt stöd kan påverkas. Dessa effekter behöver analyseras utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet och kan variera mellan olika organisatoriska alternativ.

Slutligen bör proportionalitetsaspekten beaktas. För mindre flygplatser med begränsad verksamhetsvolym kan de administrativa och ekonomiska konsekvenserna av en separat organisatorisk lösning vara förhållandevis stora i relation till de fördelar som uppnås. I sådana fall finns en risk att ökade krav på administration och rapportering leder till högre kostnader utan att motsvarande förbättringar uppnås när det gäller transparens, uppföljning eller styrning.

Sammantaget talar dessa omständigheter för att eventuella organisatoriska förändringar bör föregås av en bedömning där de förväntade fördelarna vägs mot de kostnader, risker och praktiska konsekvenser som förändringen kan medföra. Bedömningen kan också behöva ta hänsyn till skillnader i verksamheternas storlek, komplexitet och lokala förutsättningar.

5.3 Potentiella fördelar med K3 som lägsta regelverk

Ett möjligt alternativ för att öka jämförbarheten mellan flygplatser är att införa krav på att flygplatser som erhåller offentligt stöd tillämpar K3 som lägsta redovisningsregelverk. En sådan lösning skulle inte förändra verksamheternas organisationsform men skulle kunna minska vissa av de redovisningsmässiga skillnader som i dag uppstår mellan flygplatser som tillämpar olika regelverk. Syftet skulle vara att skapa mer jämförbara ekonomiska underlag för uppföljning, analys och bedömning av stödbehov.

K3 är emellertid ett regelverk som är avsett för företag och är därför främst relevant för flygplatsverksamhet som bedrivs i bolagsform. Kommunal förvaltning och statlig verksamhet omfattas av egna redovisningsregelverk och kan inte utan vidare omfattas av ett krav på

tillämpning av K3. För dessa verksamhetsformer blir frågan i stället i vilken utsträckning motsvarande krav på transparens, upplysningar och redovisning av investeringar kan uppnås genom sektorspecifika regelverk och kompletterande rapporteringskrav.

En möjlig fördel med ett mer enhetligt regelverk är att redovisningen i högre grad kan baseras på principer som speglar verksamhetens ekonomiska innebörd och faktiska resursförbrukning. Detta kan vara särskilt relevant för flygplatsverksamhet, som kännetecknas av omfattande investeringar i anläggningstillgångar med långa nyttjandeperioder.

Krav på komponentredovisning av betydande anläggningstillgångar kan exempelvis bidra till att avskrivningar bättre speglar hur olika delar av flygplatsens infrastruktur förbrukas över tid. Anläggningar såsom terminalbyggnader, start- och landningsbanor, belysningssystem eller andra tekniska installationer kan ha väsentligt olika ekonomiska livslängder. Om sådana tillgångar redovisas och skrivs av separat kan redovisat resultat och bokförda tillgångsvärden ge en mer rättvisande bild av verksamhetens ekonomiska utveckling.

Mer verksamhetsanpassade nyttjandeperioder kan också bidra till en mer enhetlig redovisning av kapitalkostnader mellan flygplatser. Om likartade tillgångar skrivs av över jämförbara tidsperioder minskar risken för att skillnader i redovisat resultat främst förklaras av olika redovisningsmetoder snarare än av faktiska skillnader i verksamhetens effektivitet eller ekonomiska förutsättningar.

Ytterligare en potentiell fördel är förbättrad informationsgivning genom mer omfattande upplysningar om investeringar, finansiering, offentliga bidrag och andra transaktioner av betydelse för verksamheten. En högre grad av transparens kan underlätta förståelsen av de ekonomiska samband som påverkar flygplatsens resultat, finansiella ställning och kapitalbehov samt ge bättre underlag för extern granskning och uppföljning.

Mer enhetliga redovisningsprinciper kan även förbättra jämförbarheten mellan flygplatser. Om likartade ekonomiska händelser redovisas på ett mer konsekvent sätt blir det lättare att jämföra resultat, kassaflöden, investeringsnivåer och finansieringsbehov mellan olika verksamheter. Detta kan stärka förutsättningarna för analyser av stödbehov och bidra till att beslut om offentlig finansiering baseras på mer jämförbara och transparenta ekonomiska underlag.

Jämförbarheten mellan flygplatser påverkas även av förhållanden som ligger utanför redovisningsregelverkets tillämpningsområde. Flygplatser kan befinna sig i olika utvecklingsfaser, ha anläggningstillgångar med olika ålder och återstående nyttjandeperioder samt stå inför olika investerings- och reinvesteringsbehov. Sådana skillnader kan påverka resultat, kassaflöden, kapitalbehov och finansiell ställning även när samma redovisningsprinciper tillämpas. En mer enhetlig redovisning kan därför förbättra förutsättningarna för jämförelser, men den ersätter inte behovet av en bredare ekonomisk analys av verksamheternas faktiska förutsättningar.

Samtidigt bör det noteras att även ett mer enhetligt regelverk inte fullt ut eliminerar skillnader som följer av verksamheternas storlek, förutsättningar eller finansieringsstruktur. Effekten av förändrade redovisningskrav bör därför bedömas utifrån i vilken utsträckning de bidrar till ökad jämförbarhet och transparens i förhållande till de kostnader och praktiska konsekvenser som ett införande kan medföra.

5.4 Begränsningar med K3 som grund för ökad jämförbarhet

Även om ett krav på K3 som lägsta redovisningsregelverk kan bidra till ökad enhetlighet i redovisningen mellan flygplatser är det inte självklart att en sådan förändring leder till full

jämförbarhet. K3 är ett principbaserat regelverk som i flera avseenden förutsätter professionella bedömningar från företagsledning och redovisningsansvariga. Även om samma regelverk tillämpas kan därför skillnader uppstå i hur enskilda transaktioner och tillgångar redovisas.

En sådan skillnad kan avse bedömningar av anläggningstillgångars nyttjandeperioder. Även om K3 innebär att nyttjandeperioderna ska baseras på tillgångarnas förväntade ekonomiska livslängd kan olika flygplatser göra olika bedömningar utifrån lokala förhållanden, investeringsstrategier och underhållsplaner. Motsvarande gäller för komponentindelning av större anläggningstillgångar, där bedömningar kan skilja sig åt avseende vilka komponenter som identifieras och hur dessa värderas och skrivs av. Sådana skillnader kan påverka såväl avskrivningskostnader som redovisat resultat och bokförda tillgångsvärden.

Jämförbarheten kan även påverkas av hur gemensamma kostnader fördelas mellan flygplatsverksamheten och andra verksamheter. Även om flygplatserna tillämpar samma redovisningsregelverk kan olika modeller användas för att fördela exempelvis administrativa kostnader, fastighetskostnader, IT-funktioner eller andra gemensamma resurser. Skillnader i kostnadsfördelning kan därmed påverka de ekonomiska nyckeltal som används för att analysera verksamheternas effektivitet och stödbehov.

Vidare kan skillnader i finansieringsstruktur kvarstå oberoende av vilket redovisningsregelverk som tillämpas. Flygplatser kan finansiera sin verksamhet genom olika kombinationer av verksamhetsintäkter, lån, ägartillskott och offentliga bidrag. Sådana skillnader påverkar verksamheternas kostnadsstruktur, kassaflöden och kapitalbehov och kan därmed påverka jämförbarheten även om redovisningen i övrigt sker enligt samma regelverk.

Sammantaget kan ett krav på K3 som lägsta redovisningsregelverk bidra till ökad transparens och en mer enhetlig grund för redovisning och rapportering. Samtidigt kvarstår skillnader som följer av professionella bedömningar inom regelverkets ram, val av redovisningsprinciper och verksamheternas finansiering. K3 kan därmed förbättra förutsättningarna för jämförelser mellan flygplatser men kan inte i sig säkerställa fullständig jämförbarhet. Även skillnader som följer av verksamhetsform och organisatorisk struktur kan kvarstå, särskilt när flygplatsverksamhet bedrivs inom kommunal eller statlig verksamhet och redovisas som en del av en större organisation.

5.5 Alternativa eller kompletterande krav

Som alternativ eller komplement till krav avseende organisationsform och redovisningsregelverk kan ytterligare åtgärder övervägas för att stärka jämförbarheten och transparensen i det ekonomiska underlaget.

- **Gemensam ekonomisk rapporteringsmall** – En standardiserad rapporteringsmodell kan säkerställa att flygplatser redovisar ekonomisk information enligt en gemensam struktur. Detta kan underlätta jämförelser mellan verksamheter även när olika organisationsformer eller redovisningsregelverk tillämpas.
- **Enhetliga definitioner av stödberättigande kostnader** – Gemensamma kriterier för vilka kostnader som får inkluderas i underlag för stöd eller bidrag kan minska risken för att skillnader i redovisat stödbehov beror på varierande klassificeringar snarare än faktiska ekonomiska förhållanden.
- **Gemensamma nyckeltal** – Krav på rapportering av ett antal standardiserade nyckeltal kan skapa bättre förutsättningar för jämförelser mellan flygplatser. Exempel kan vara

resultat före stöd, kassaflöde från den löpande verksamheten, investeringsnivåer, självfinansieringsgrad eller omfattningen av offentligt stöd.

- **Särredovisning av flygplatsverksamheten** – För flygplatser som bedrivs inom kommunal, regional eller statlig verksamhet kan krav på särredovisning bidra till att tydliggöra verksamhetens intäkter, kostnader, tillgångar och skulder utan att verksamheten behöver organiseras i en separat juridisk person.
- **Särskilda upplysningar om bidrag, investeringar och ägarfinansiering** – Kompletterande upplysningskrav kan förbättra möjligheterna att följa hur verksamheten finansieras och hur offentliga medel används. Ökad transparens kan även underlätta bedömningar av långsiktigt finansierings- och stödbehov.
- **Revisorsgranskning eller annan oberoende verifiering** – Krav på extern granskning av rapporterade uppgifter kan stärka tillförlitligheten i det ekonomiska underlaget och bidra till en mer enhetlig tillämpning av fastställda rapporteringsprinciper.

Sammantaget kan dessa åtgärder, var för sig eller i kombination, bidra till ökad jämförbarhet och transparens. I vissa fall kan de även uppnå delar av de eftersträvade effekterna utan att det krävs förändringar av vare sig organisationsform eller tillämpat redovisningsregelverk.

6 Samlad bedömning och slutsatser

Detta kapitel sammanfattar rapportens slutsatser avseende de redovisningsmässiga och organisatoriska faktorer som bedömts ha störst betydelse för jämförbarheten mellan flygplatser och för bedömningen av ekonomiskt stödbehov.

6.1 Huvudsaklig skillnad mellan regelverken och verksamhetsformerna

De mest betydelsefulla skillnaderna avser avgränsningen av flygplatsverksamheten, redovisningen av investeringar och anläggningstillgångar samt hanteringen av offentlig finansiering. Därutöver förekommer skillnader i upplysningskrav, kostnadsfördelning, särredovisning och extern rapportering. Tillsammans påverkar dessa förutsättningar möjligheten att jämföra flygplatsers ekonomiska resultat, finansiella ställning och finansieringsbehov.

En grundläggande skillnad mellan verksamhetsformerna avser hur flygplatsverksamheten avgränsas i redovisningen. För verksamhet som bedrivs i bolagsform utgör flygplatsen normalt en separat juridisk person med egen extern rapportering. För verksamhet som bedrivs inom kommunal förvaltning, statlig förvaltningsmyndighet eller affärsverksform redovisas verksamheten i stället inom ramen för en större organisatorisk enhet. Detta kan påverka möjligheten att identifiera verksamhetens tillgångar, skulder, intäkter, kostnader och finansiering.

6.2 Betydelse för jämförbarhet och stödbedömning

De skillnader som identifierats i rapporten bedöms kunna påverka jämförbarheten mellan flygplatser i varierande grad. Särskilt betydelsefulla är skillnader som påverkar avgränsningen av den redovisande enheten samt redovisningen av investeringar, avskrivningar, offentlig finansiering och kostnadsfördelning. Sådana skillnader kan medföra att likartade ekonomiska förhållanden redovisas på olika sätt.

För bedömningen av ekonomiskt stödbehov innebär detta att redovisade resultat, kapitalbehov och finansiell ställning inte alltid är direkt jämförbara mellan olika flygplatser. Jämförelser som

enbart utgår från redovisade nyckeltal riskerar därför att påverkas av skillnader i organisation, finansiering och redovisning snarare än av verksamheternas faktiska ekonomiska förutsättningar.

Analysen indikerar samtidigt att de största utmaningarna för jämförbarheten inte enbart är hänförliga till tillämpat redovisningsregelverk. Även hur verksamheten avgränsas, finansieras och följs upp har betydelse för möjligheten att bedöma ekonomiska resultat och stödbehov på likvärdiga grunder. Detta gäller såväl mellan olika redovisningsregelverk som mellan flygplatsverksamhet som bedrivs i bolagsform respektive inom kommunal eller statlig verksamhet.

6.3 Risker för transparens, uppföljning och styrning

Analysen visar att de mest betydelsefulla riskerna för transparens och uppföljning är kopplade till möjligheten att identifiera, avgränsa och följa upp flygplatsverksamhetens ekonomi på ett enhetligt sätt. Riskerna är särskilt relevanta när verksamheten bedrivs inom en större organisation och ekonomisk information om flygplatsverksamheten inte framgår direkt av den externa redovisningen. Detta gäller såväl verksamhet inom kommunal förvaltning som verksamhet inom statlig förvaltningsmyndighet eller affärsverksform.

En central risk är att skillnader i organisatorisk struktur och redovisningsmetoder begränsar möjligheten att jämföra ekonomiska utfall mellan flygplatser. Detta gäller särskilt redovisningen av investeringar, avskrivningar, offentlig finansiering och kostnadsfördelning, där olika redovisningsprinciper och organisatoriska förutsättningar kan påverka redovisade resultat och balansräkningsvärden.

En ytterligare risk är att skillnader i redovisning och rapportering försvårar bedömningen av hur offentliga medel har finansierat verksamheten och hur resurser har använts över tid. Om ekonomisk information inte presenteras på ett jämförbart sätt kan det vara svårt att bedöma såväl verksamhetens ekonomiska utveckling som dess behov av framtida finansiering.

Sammantaget bedöms riskerna främst avse begränsad jämförbarhet, bristande spårbarhet av finansiering samt minskade möjligheter att följa upp verksamhetens resultat, investeringar och ekonomiska behov på likvärdiga grunder.

6.4 Betydelsen av bolagsform och K3 som minimikrav

En övergång till bolagsform skulle kunna bidra till en tydligare avgränsning av flygplatsverksamheten genom att verksamhetens tillgångar, skulder, intäkter och kostnader redovisas i en separat juridisk person. Detta kan förbättra möjligheterna att följa upp verksamhetens ekonomiska utveckling, investeringar och finansiering samt minska beroendet av interna fördelningsmodeller och särredovisningslösningar. Fördelarna är särskilt relevanta när verksamheten i dag bedrivs inom kommunal förvaltning, statlig förvaltningsmyndighet eller affärsverksform.

Ett krav på K3 som lägsta redovisningsregelverk skulle kunna bidra till ökad enhetlighet i redovisningen, särskilt avseende materiella anläggningstillgångar och tillhörande avskrivningar. Regelverket innehåller även mer omfattande upplysningskrav än K2, vilket kan förbättra transparensen i den ekonomiska rapporteringen. K3 är emellertid ett regelverk för företag och är därför inte direkt tillämpligt på flygplatsverksamhet som bedrivs inom kommunal eller statlig verksamhet. För dessa verksamhetsformer blir frågan i stället i vilken utsträckning motsvarande transparens och jämförbarhet kan uppnås genom sektorsspecifika regelverk och kompletterande rapporteringskrav.

Regeringskansliet
Redovisnings-mässiga aspekter av statlig finansiering av flygplatser

2026-09-01

Samtidigt bedöms varken bolagsform eller K3 ensamt kunna säkerställa full jämförbarhet mellan flygplatser. Skillnader kan kvarstå till följd av professionella bedömningar, val av nyttjandeperioder och komponentindelning, olika modeller för kostnadsfördelning samt variationer i finansieringsstruktur. Även verksamhetsformens betydelse för avgränsning och uppföljning av flygplatsverksamheten kan påverka jämförbarheten.

Analysen visar att bolagsform och K3 kan minska flera av de identifierade riskerna men inte fullt ut eliminera dem. För att ytterligare stärka jämförbarhet, transparens och uppföljning kan det därför finnas skäl att överväga kompletterande krav avseende rapportering, särredovisning, upplysningar och extern granskning. Sådana åtgärder kan vara relevanta oavsett om flygplatsverksamheten bedrivs i bolagsform, inom kommunal förvaltning eller inom statlig verksamhet.

Rapporten är signerad den dag som framgår av den elektroniska signaturen.

KPMG AB

Kim Lous-Christensen

Auktoriserad revisor

Regeringskansliet
Redovisnings-mässiga aspekter av statlig finansiering av flygplatser

2026-09-01

Bilaga A. Illustrativt exempel på komponentredovisning och komponentavskrivning

Denna bilaga innehåller ett förenklat exempel som illustrerar hur olika principer för redovisning av materiella anläggningstillgångar kan påverka redovisat resultat och finansiell ställning. Exemplet belyser särskilt skillnaderna mellan K2 och K3 avseende komponentredovisning och komponentavskrivning samt de konsekvenser detta kan få för ekonomisk jämförbarhet mellan verksamheter med omfattande infrastrukturinvesteringar. Bilagan utgör ett komplement till analysen i avsnitt 3.2. Exemplet är illustrativt och syftar till att visa de principiella effekter som kan uppstå vid tillämpning av olika redovisningsregelverk.

Exemplet utgår från en terminalbyggnad med ett anskaffningsvärde om 200 miljoner kronor. Byggnaden antas bestå av en stomme om 160 miljoner kronor med en nyttjandeperiod om 50 år samt tekniska installationer om 40 miljoner kronor med en nyttjandeperiod om 20 år.

Tabell A.1 Illustrativ jämförelse mellan K2 och K3

	K2	K3
Anskaffningsvärde	200 Mkr	200 Mkr
Redovisningsprincip	Byggnaden redovisas som en enhet	Stomme och installationer redovisas som komponenter
Nyttjandeperiod stomme	-	50 år
Nyttjandeperiod installationer	-	20 år
Årlig avskrivning stomme	-	3,2 Mkr
Årlig avskrivning installationer	-	2,0 Mkr
Total årlig avskrivning år 1-20	4,0 Mkr	5,2 Mkr

Enligt K3 ska de betydande komponenterna normalt redovisas och skrivas av separat. Den årliga avskrivningen uppgår då till 5,2 miljoner kronor, varav 3,2 miljoner kronor avser stommen och 2,0 miljoner kronor avser de tekniska installationerna. Enligt K2 redovisas byggnaden däremot normalt som en enhet och skrivs av över en gemensamt bedömd nyttjandeperiod. Om nyttjandeperioden bedöms till 50 år uppgår den årliga avskrivningen till 4,0 miljoner kronor.

Under de första 20 åren medför K3 därmed högre avskrivningskostnader och ett lägre redovisat resultat än K2. Samtidigt kommer de tekniska installationernas redovisade värde att minska i takt med deras faktiska förbrukning. När installationerna senare byts ut kan den kvarvarande komponenten utrangeras och ersättningsinvesteringen aktiveras som en ny tillgång, vilket ger en närmare koppling mellan redovisningen och anläggningens ekonomiska livslängd.

Exemplet illustrerar att olika redovisningsprinciper kan påverka såväl redovisat resultat som redovisade tillgångsvärden över tid, trots att de underliggande investeringarna och kassaflödena är identiska. Under de första tjugo åren medför komponentredovisning enligt K3 högre avskrivningskostnader än redovisning enligt K2, vilket leder till ett lägre redovisat resultat under

denna period. Samtidigt minskar de tekniska installationernas redovisade värde i takt med deras bedömda förbrukning.

Skillnaderna får särskild betydelse när delar av anläggningen behöver ersättas eller byggas om. Enligt K3 kan den komponent som ersätts utrangeras samtidigt som den nya komponenten aktiveras och skrivs av över sin nyttjandeperiod. Därigenom skapas en närmare koppling mellan redovisade värden och anläggningens faktiska ekonomiska livslängd. Enligt K2 redovisas anläggningen normalt som en enhet och komponentredovisning tillämpas inte. Vid framtida utbyte av större delar av anläggningen saknas därmed den direkta koppling mellan utrangering av den gamla komponenten och aktivering av den nya komponenten som kännetecknar redovisning enligt K3. För flygplatsverksamhet, där reinvesteringar i exempelvis tekniska installationer, säkerhetssystem och terminalutrustning utgör återkommande inslag, kan detta påverka hur investeringar och tillgångsvärden redovisas över tid och därmed även förutsättningarna för ekonomisk jämförbarhet mellan verksamheter som tillämpar olika redovisningsregelverk.

Exemplet syftar inte till att visa att något regelverk ger ett högre eller lägre resultat över en anläggnings hela livslängd. Syftet är i stället att illustrera hur skillnader i redovisningsprinciper kan påverka resultatmått, bokförda tillgångsvärden och bedömningen av investeringars ekonomiska förbrukning, vilket i sin tur kan påverka jämförbarheten mellan flygplatser.

Regeringskansliet
Redovisnings-mässiga aspekter av statlig finansiering av flygplatser

2026-09-01

Bilaga B. Illustrativa exempel på hur redovisningsskillnader kan påverka jämförbarhet och bedömning av stödbehov

Denna bilaga innehåller ett antal förenklade och illustrativa exempel som syftar till att belysa hur skillnader i verksamhetsform och redovisningsprinciper kan påverka redovisat resultat, finansiell ställning och bedömningen av ekonomiskt stödbehov. Exemplen är inte baserade på någon specifik flygplats utan är avsedda att illustrera situationer som kan uppstå inom flygplatssektorn.

Syftet är att tydliggöra att likartade ekonomiska förhållanden inte alltid leder till samma redovisade resultat eller balansräkningsvärden. Detta kan ha betydelse när flygplatser jämförs med varandra eller när statliga stödinsatser och finansieringsbehov bedöms.

Exempel 1. Investeringsbidrag till terminalbyggnad

Berörda regelverk: K2, K3 och IFRS.

Två flygplatser investerar i identiska terminalbyggnader till en kostnad om 200 miljoner kronor. Båda flygplatserna erhåller ett offentligt investeringsbidrag om 50 miljoner kronor.

Trots att investering och finansiering är identiska kan bidraget redovisas på olika sätt beroende på tillämpligt regelverk och redovisningsprincip.

Om bidraget redovisas genom att minska anskaffningsvärdet kommer tillgången att tas upp till ett lägre värde i balansräkningen och de framtida avskrivningarna blir lägre. Om bidraget i stället redovisas som en förutbetald eller uppskjuten intäkt redovisas ett högre tillgångsvärde samtidigt som bidragets effekt fördelas över kommande år.

Flygplatserna kan därmed redovisa olika resultat, tillgångsvärden och avskrivningskostnader trots att investeringarna och finansieringen är likvärdiga.

Möjlig påverkan på stödbedömning:

Två flygplatser med identiska investeringar och bidrag kan redovisa olika resultat, tillgångsvärden och avskrivningskostnader. En bedömning som bygger på redovisat resultat kan därför leda till olika slutsatser om stödbehov trots likartade ekonomiska förutsättningar.

Exempel 2. Klassificering av bidrag och ägartillskott

Berörda regelverk: K2, K3 och IFRS.

Två regionala flygplatser erhåller vardera 20 miljoner kronor från sina kommunala ägare för att säkerställa fortsatt drift.

Exemplet illustrerar den redovisningsmässiga betydelsen av klassificeringen mellan bidrag och aktieägartillskott som behandlas i avsnitt 3.4.

För flygplats A redovisas tillskottet som ett driftbidrag. För flygplats B redovisas motsvarande belopp som ett aktieägartillskott.

I det första fallet påverkas årets resultat positivt genom att bidraget redovisas som intäkt. I det andra fallet redovisas tillskottet direkt mot eget kapital utan påverkan på resultatet.

Möjlig påverkan på stödbedömning

Två flygplatser kan erhålla samma ekonomiska stöd, men redovisa olika resultat. Om stödbehov bedöms utifrån redovisade underskott kan den ena flygplatsen framstå som mindre stödberoende trots att den faktiska finansieringen är densamma.

Exempel 3. Kommunal förvaltning, statlig verksamhet och bolagsform

Berörda verksamhetsformer: Kommunal förvaltning, statlig verksamhet samt bolagsform enligt K2, K3 och IFRS.

Tre flygplatser har likartad verksamhet, trafikvolym och bemanning. Samtliga använder centrala funktioner för ekonomi, IT, HR och fastighetsförvaltning.

För flygplats A bedrivs verksamheten inom kommunal förvaltning. Endast en del av kostnaderna för de gemensamma funktionerna belastar flygplatsens redovisning genom interna fördelningsnycklar.

För flygplats B bedrivs verksamheten inom en statlig myndighet eller ett affärsverk. Även här delas vissa resurser och stödfunktioner med annan verksamhet inom organisationen. Kostnader som hänför sig till gemensamma funktioner kan därför i varierande utsträckning fördelas till flygplatsverksamheten genom internredovisning eller andra uppföljningsmodeller.

För flygplats C bedrivs verksamheten i bolagsform. Samtliga motsvarande tjänster redovisas som kostnader i bolagets resultaträkning genom interna köp eller externa tjänsteavtal.

Flygplats C kan därmed redovisa högre kostnader och ett större underskott än flygplats A eller B, trots att resursförbrukningen i verksamheten är likvärdig. Skillnaderna kan i första hand bero på hur gemensamma resurser identifieras, fördelas och redovisas snarare än på skillnader i den underliggande verksamheten.

Möjlig påverkan på stödbedömning:

Om ekonomiskt stöd bedöms utifrån redovisat underskott kan flygplats C framstå som mer stödberoende än flygplats A eller B, trots att skillnaderna i huvudsak beror på hur gemensamma kostnader har identifierats och redovisats. Motsvarande utmaningar kan även uppstå vid jämförelser mellan kommunal och statlig verksamhet om principerna för internredovisning och kostnadsfördelning skiljer sig åt.

Exempel 4. Bidrag för framtida investeringar och prestationsvillkor

Berörda regelverk: K3 och IFRS.

Två flygplatser beviljas vardera 100 miljoner kronor i statligt stöd för framtida investeringar i flygplatsinfrastruktur. Vid balansdagen har endast en begränsad del av investeringen genomförts. Beroende på tillämpligt regelverk och villkoren för bidraget kan stödet redovisas som skuld, förutbetald intäkt eller intäkt först när vissa villkor har uppfyllts. Under en övergångsperiod kan flygplatserna därför redovisa olika resultat- och balansräkningseffekter trots att de beviljats samma stöd och avser att genomföra likvärdiga investeringar.

Möjlig påverkan på stödbedömning:

Om ekonomisk ställning eller behov av ytterligare finansiering bedöms utifrån redovisad balansräkning eller resultat kan flygplatserna framstå som olika finansiellt starka trots att de erhållit samma offentliga stöd och står inför likartade investeringsåtaganden.

Exempel 5. Olika former av offentlig finansiering

Berörda verksamhetsformer: Kommunal förvaltning, statlig verksamhet och bolagsform.

Två flygplatser har likartade verksamhetsmässiga förutsättningar och erhåller offentlig finansiering om motsvarande belopp. För flygplats A lämnas finansieringen som bidrag till ett bolag. För flygplats B finansieras verksamheten inom ramen för kommunens samlade ekonomi. För flygplats C finansieras verksamheten inom ramen för statlig verksamhet.

Trots att finansieringen i praktiken kan vara likvärdig kan den vara olika synlig i den externa rapporteringen beroende på verksamhetsform och redovisningsmodell.

Möjlig påverkan på stödbedömning:

En bedömning som utgår från redovisat resultat eller identifierbara stödinsatser kan ge olika slutsatser om verksamheternas finansieringsbehov, trots att omfattningen av den offentliga finansieringen i huvudsak är densamma.

Sammanfattande observation

Exemplen ovan illustrerar att skillnader i verksamhetsform, finansieringsstruktur och redovisningsprinciper kan påverka redovisat resultat, tillgångsvärden och eget kapital utan att de underliggande ekonomiska förutsättningarna nödvändigtvis skiljer sig åt. Vid jämförelser mellan flygplatser och vid bedömningar av ekonomiskt stödbehov kan det därför vara nödvändigt att komplettera analysen av redovisade nyckeltal med en förståelse för hur verksamheten har organiserats, finansierats och redovisats.

Statens offentliga utredningar 2026

Kronologisk förteckning

1. Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. Fi.
2. 710 miljoner skäl till reformer. Ju.
3. Genomförande av plattformsdirektivet. A.
4. Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. U.
5. Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. Fi.
6. En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. S.
7. Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken.
   Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser.
   Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. S.
8. Rättssäker samhällsvård för barn och unga. S.
9. Registrering av EES-medborgare. Ju.
10. Ökade möjligheter till tillgångsinriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. Ju.
11. Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. Fi.
12. Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. Fi.
13. Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. Ju.
14. Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten. KN.
15. Marken, vattnet, tankarna. Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. Ku.
16. Försvarsexportinitiativ. För gemensam säkerhet. Fö.
17. Öresundsförbindelser 2050 – behov av kapacitet, redundans och svenskt-danskt samarbete. LI.
18. Odlingstorv och klimatet. Fi.
19. Stärkt tillsyn och uppföljning – förslag för att motverka oegentlig läkemedelsförskrivning. S.
20. Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser. Fi.
21. Återkallelse av svenskt medborgarskap. Ju.
22. Stärkt läkemedelsförsörjning i samverkan. Nationella åtgärder för fördelning, omfördelning och inköp vid brist. S.
23. Tolkavgift och förbud mot barntolkning. A.
24. Mervärdesskatt vid uthyrning och överlåtelse av fastighet. Fi.
25. Ett smittskydd för framtiden. S.
26. Digitala verktyg inom bolagsrätten. Genomförande av EU:s direktiv om ytterligare digitalisering inom bolagsrätten. Ju.
27. Lättnader i kraven på hållbarhetsrapportering. Ju.
28. Tillgång till passageraruppgifter i brottsbekämpningen. Ju.
29. Förbud mot uppfödning av djur för pälsproduktion. LI.
30. Mer flexibla regler om verkställighet av häktning och fängelsestraff. Ju.
31. Ett investeringsprogram för kultur. Ku.
32. Att säga ja! Kommunernas förutsättningar att ta emot stora företagsetableringar och företagsexpansioner. KN.
33. Vägen mot utfasning. Styrmedel för ett fossilfritt samhälle. KN.

34. Nya nätbrott och andra åtgärder för genomförandet av direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Volym 1 & 2. Ju.
35. En åldersgräns för barns tillgång till sociala medier. S.
36. Bättre förutsättningar att inkludera personer med nedsatt beslutsförmåga i medicinsk forskning. S.
37. Förutsättningar för en likvärdig och språkutvecklande förskola. U.
38. Behovsstyrd vård. S.
39. Ett nytt system för återkrav inom socialförsäkringen. S.
40. Ny kärnkraft i Sverige – moderna regler för beredskap och skadeståndsansvar. KN.
41. Jämställdhet i en föränderlig tid – nuläge och vägar framåt. Volym 1 & 2. A.
42. Ett nytt regelverk för granskning av utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter. Volym 1 och 2. Ju.
43. Åtgärder mot överskuldsättning. Fi.
44. En stärkt förmåga till modern datadelning – integritetsfrämjande teknik i offentlig förvaltning. Fi.
45. Effektiva ingripanden mot brott i cybermiljö. Ju.
46. Ett sammanhållet, robust och konkurrenskraftigt Sverige – framtidens politik för utveckling i landsbygder och regioner. LI.
47. Rätt till ersättning vid avveckling av kärnkraft på grund av politiska beslut – reaktorer som inte tagits i drift. KN.
48. Tillträdesförbud. Ju.
49. Traditionell eller rationell. En premiepension som kan nå målen. S.
50. En ny speciallärarutbildning. U.
51. Fri att lära och leva. Insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet. U.
52. En reform av den statliga barn- och ungdomsvården. Volym 1, 2 och 3. S.
53. Parallella samhällsstrukturer – ett kunskapsunderlag för förbättrad integration och minskat utanförskap. A.
54. Stärkt egendomsskydd i regeringsformen. Ju.
55. Säkrare verifiering av identitet. Volym 1 och 2. Fi.
56. En lag om företagsansvar. Genomförande av EU-direktivet om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet. KN.
57. Akademisk frihet – ansvar, uppdrag och stärkta förutsättningar för framtiden. U.
58. Markerna berättar och minns. Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 & 2. ”Jag ber marken tyst om lov”. Extra volym. Ku.
59. Några frågor om redovisning och om granskning av hållbarhetsrapporter. Ju.
60. Sveriges flygplatser i en förändrad omvärld – Flygets betydelse för nationens tillgänglighet och totalförsvar. LI

Statens offentliga utredningar 2026

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av plattformsdirektivet. [3]

Tolkavgift och förbud mot barntolkning. [23]

Jämställdhet i en föränderlig tid – nuläge och vägar framåt. Volym 1 & 2. [41]

Parallella samhällsstrukturer – ett kunskapsunderlag för förbättrad integration och minskat utanförskap. [53]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. [1]

Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. [5]

Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. [11]

Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. [12]

Odlingstorv och klimatet. [18]

Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser. [20]

Mervärdesskatt vid uthyrning och överlåtelse av fastighet. [24]

Åtgärder mot överskuldsättning. [43]

En stärkt förmåga till modern datadelning – integritetsfrämjande teknik i offentlig förvaltning. [44]

Säkrare verifiering av identitet. Volym 1 och 2. [55]

Försvarsdepartementet

Försvarsexportinitiativ. För gemensam säkerhet. [16]

Justitiedepartementet

710 miljoner skäl till reformer. [2]

Registrering av EES-medborgare. [9]

Ökade möjligheter till tillgångsinriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. [10]

Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. [13]

Återkallelse av svenskt medborgarskap. [21]

Digitala verktyg inom bolagsrätten. Genomförande av EU:s direktiv om ytterligare digitalisering inom bolagsrätten. [26]

Lättnader i kraven på hållbarhetsrapportering. [27]

Tillgång till passageraruppgifter i brottsbekämpningen. [28]

Mer flexibla regler om verkställighet av häktning och fängelsestraff. [30]

Nya nätbrott och andra åtgärder för genomförandet av direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Volym 1 & 2. [34]

Ett nytt regelverk för granskning av utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter. Volym 1 och 2. [42]

Effektiva ingripanden mot brott i cybermiljö. [45]

Tillträdesförbud. [48]

Stärkt egendomsskydd i regeringsformen. [54]

Några frågor om redovisning och om granskning av hållbarhetsrapporter. [59]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten. [14]

Att säga ja! Kommunernas förutsättningar att ta emot stora företagsetableringar och företagsexpansioner. [32]

Vägen mot utfasning. Styrmedel för ett fossilfritt samhälle. [33]

Ny kärnkraft i Sverige – moderna regler för beredskap och skadeståndsansvar. [40]

Rätt till ersättning vid avveckling av kärnkraft på grund av politiska beslut – reaktorer som inte tagits i drift. [47]

En lag om företagsansvar. Genomförande av EU-direktivet om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet. [56]

Kulturdepartementet

Marken, vattnet, tankarna. Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. [15]

Ett investeringsprogram för kultur. [31]

Markerna berättar och minns. Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 & 2. ”Jag ber marken tyst om lov”. Extra volym. [58]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Öresundsförbindelser 2050 – behov av kapacitet, redundans och svenskt-danskt samarbete. [17]

Förbud mot uppfödning av djur för pälsproduktion. [29]

Ett sammanhållet, robust och konkurrenskraftigt Sverige – framtidens politik för utveckling i landsbygder och regioner. [46]

Sveriges flygplatser i en förändrad omvärld – Flygets betydelse för nationens tillgänglighet och totalförsvar. [60]

Socialdepartementet

En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. [6]

Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken. Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser. Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. [7]

Rättssäker samhällsvård för barn och unga. [8]

Stärkt tillsyn och uppföljning – förslag för att motverka oegentlig läkemedelsförskrivning. [19]

Stärkt läkemedelsförsörjning i samverkan. Nationella åtgärder för fördelning, omfördelning och inköp vid brist. [22]

Ett smittskydd för framtiden. [25]

En åldersgräns för barns tillgång till sociala medier. [35]

Bättre förutsättningar att inkludera personer med nedsatt beslutsförmåga i medicinsk forskning. [36]

Behovsstyrd vård. [38]

Ett nytt system för återkrav inom socialförsäkringen. [39]

Traditionell eller rationell. En premiepension som kan nå målen. [49]

En reform av den statliga barn- och ungdomsvården. Volym 1, 2 och 3. [52]

Utbildningsdepartementet

Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. [4]

Förutsättningar för en likvärdig och språkutvecklande förskola. [37]

En ny speciallärarutbildning. [50]

Fri att lära och leva. Insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet. [51]

Akademisk frihet – ansvar, uppdrag och stärkta förutsättningar för framtiden. [57]