

Remiss om rapporten Ds 2023:3 - Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet – för tillgänglighet och beredskap

Er beteckning: LI2023/01786

Sammanfattning

Uppdraget till utredaren har varit att utreda och ta fram förslag till inriktning för statens ansvar för flygplatser i Sverige. Uppdraget innebär att analysera och föreslå en långsiktigt hållbar inriktning för statens ansvar för landets flygplatser så att behoven av en grundläggande tillgänglighet för medborgare, näringsliv och samhällsviktigt flyg tillgodoses i hela landet. Uppdraget omfattar det nationella basutbudet av flygplatser och de statliga finansiella stöden till ickestatliga flygplatser. Förslag ska tas fram med utgångspunkt i de transportpolitiska målen och vara i linje med klimatmålen, vilket bland annat innebär att förslagen ska bidra till omställningen till fossilfritt flyg.

Länsstyrelsen har i detta yttrande valt att fokusera på synpunkter rörande underlag till utredningens förslag samt lämna synpunkter på effekter som bör belysas närmare för att ge en mer heltäckande bild av konsekvenser av förslagen. Sammantaget finns ett behov av fördjupad utredning av vissa delar av förslagen. Därutöver har Länsstyrelsen identifierat ett antal synpunkter från andra aktörer i länet som kompletterar länsstyrelsens svar.

- Länsstyrelsen finner det övergripande positivt att staten tar ett helhetsgrepp om det nationella flygplatssystemet och att utvecklade förutsättningar för en fungerande beredskap föreslås.
- Länsstyrelsen anser att det är viktigt att Värmlands invånare och näringsliv har tillgång till transport via flyg och därför är det positivt att utredningens förslag möjliggör detta.
- Länsstyrelsen tillstyrker att Karlstad flygplats föreslås ingå permanent i det utvidgade nätet av beredskapsflygplatser. Länsstyrelsen föreslår också att Karlstad flygplats utöver detta utpekas som reservflygplats då goda förutsättningar redan finns på plats.

- Länsstyrelsen konstaterar att det ligger en stor utmaning i att förena utvecklingen av flygverksamheter och samtidigt klara de nationella transportpolitiska målen. Framförallt rörande målet att minska transportsektorns utsläpp av fossilt koldioxid med 70% till 2030 i det fall man endast förlitar sig på teknikutveckling såsom elflyg och inblandning av biobränsle i flygbränslet. Det framgår av utredningen att det ännu är osäkert om den tekniska utvecklingen och certifieringen av ny flygteknik går i tillräckligt snabb takt för att detta skulle bli verklighet inom uppsatta tidsramar och vilka målkonflikter med exempelvis biologisk mångfald som uppstår. Alternativa sätt för att minska utsläpp från flygtransporter bör därför utredas vidare, exempelvis påverkan av efterfrågan av transporter, nya styrmedel eller satsningar på alternativa transportsätt.
- Intentionen i de villkor som föreslås för att erhålla statliga stöd som handlar om flygplatsers tekniska infrastruktur för laddning av elflyg och tankning av biobränsle är goda men Länsstyrelsen anser att utredningen saknar en tydlig beskrivning av vad som sker om inte villkoren är möjliga eller rimliga att uppfylla och hur detta kan påverka det nationella flygsystemet.
- Värmlands län har geografiska förutsättningar som medför utmaningar för att tillgodose grundläggande tillgänglighet genom transportinfrastrukturen. Länsstyrelsen anser därför att det är av stor vikt att inte tillgängligheten försämras märkbart i de delar av länet som i dag redan har de största utmaningarna. Att ersätta allmän trafikplikt från Hagfors och Torsby flygplatser med direkttransport via väg eller järnväg till Karlstad flygplats är en kompensatorisk åtgärd som Länsstyrelsen bedömer är otillräcklig och att förslaget därför kommer medföra faktiska negativa konsekvenser. Detta behöver utredas och illustreras närmare innan det går att avgöra vilka investeringar i övrig infrastruktur som krävs för en bibehållen tillgänglighetsnivå i länets norra delar.
- Länsstyrelsen anser att rapporten brister i att redovisa en bedömning av vilka effekter som kan uppstå om stöd till en flygplats dras in och därmed eventuellt läggs ner. Återkallade miljötillstånd och avveckling som inrättad flygplats innebär att flygplatsernas funktion inte bevakas i förhållande till andra verksamheter såsom vindkraftsetablering. Detta kan i sin tur innebära att det i ett senare läge inte är möjligt att återetablera en flygplats om behovet efter en viss tid visar sig kvarstå.

- Länsstyrelsen lägger stor vikt vid att de förslag på flygplatssystemet som rapporten lägger fram inte har en negativ inverkan på investeringstakten för utvecklingen av järnvägskorridoren mellan Stockholm och Oslo. Att rapporten saknar en konsekvensbedömning av detta är en brist.
- Det är positivt för Värmland att Karlstad flygplats beskrivs som en flygplats med goda förutsättningar att inneha en central roll i utvecklingen av elflyg för passagerare då det kan förväntas medföra etableringar av näringsliv och andra funktioner som hör till nästa generation teknik och industri. En förutsättning för att en sådan roll ska fungera är att staten i sin upphandling efterfrågar fossilfritt flyg så snart detta är tillgängligt på marknaden.
- För att säkra långsiktig drift av Karlstad flygplats bör upphandling av trafik genomföras innan det i rapporten föreslagna året 2027.

Svensk försvarsförmåga, civilt försvar och krishantering

I samband med beredskapsplanering har det framkommit att totalförsvaret är mer beroende av flyg idag än någonsin tidigare. Snabba insatstider och redundans i systemet är av stor vikt för Sveriges försvarsförmåga. Detta kan ett brett utbud av trafikerbara flygplatser med en utökad statlig rådighet erbjuda.

Länsstyrelsen anser att det bör utredas om en beredskapsflygplats med automatik även ska ha sådan utrustning att den även kan fungera som en reservflygplats.

Länsstyrelsen vill understryka vikten av att analysera förutsättningarna för ett ändrat/utökat miljötillstånd så att samhällsviktigt flyg och totalförsvarets flyg, på ändamålsenliga tider, har möjlighet att trafikera Karlstad flygplats. Denna analys bör göras för samtliga flygplatser med förändringsbehov utanför gällande miljötillstånd så att nätverket av flygplatser får den funktion som utredningens åtgärder syftar till.

Länsstyrelsen ser positivt på förslaget att Swedavias bolagsordning ändras så att bolaget har beredskap för att ta emot samhällsviktigt flyg vid alla sina flygplatser. Det är en viktig förutsättning för att samhället ska ha en förutsägbarhet i sin beredskapsplanering.

Utredningen föreslår att statligt stöd bör utgå till verksamheten vid flygplatser med flyglinjer med allmän trafikplikt och även att statligt stöd ska utgå för verksamheten vid flygplatser som har avtal om beredskap för samhällsviktig luftfart. Dock tolkar Länsstyrelsen

rapportens förslag som att båda stöden inte kan utgå samtidigt om flygplatsen ingår i båda dessa grupper. Länsstyrelsen saknar en tydligare beskrivning av risken med ett sådant upplägg då det kan framstå som att det är oattraktivt att teckna avtal om beredskap för samhällsviktig luftfart om det medför extra kostnader för åtgärder i den handlingsplan som krävs, och för krigsplacerad personal.

Länsstyrelsen ser en fara i att avvakta med upphandling av trafik på Karlstad flygplats till år 2027. Upphandlingen bör istället genomföras så snart som möjligt för att säkra en fortsatt långsiktig drift på flygplatsen.

Torsby flygplats möjliggör transport med ambulansflyg till och från Torsby sjukhus, konsekvenserna av den förlust i förmåga som följer av utredningens förslag är alltför knapphändigt belysta enligt Länsstyrelsen.

Irreversibla beslut

Om en flygplats inte längre kan upprätthållas av något skäl så kommer så småningom även dess miljötillstånd att återkallas av den som innehar tillståndet därför att det är behäftat med årliga kostnader. Därmed försvinner även flygplatsens rätt att bedriva verksamheten. Flygplatsens läge och dess behov av hinderfrihet m.m. är då inte längre ett hinder för andra tillståndspliktiga verksamheter och exempelvis vindkraftverk kan komma att anläggas i dess närområde. Då kan följden bli att det inte är möjligt att återetablera flygplats i samma läge. En nedläggning kan alltså få irreversibla effekter. Detta har enligt Länsstyrelsen inte behandlats i någon effekt- eller konsekvensbedömning, vilket får anses vara en brist.

Flygets klimatpåverkan

Biobränsle och målkonflikter

Inblandning av biobränsle i flygbränsle är en metod för att reducera utsläppen av fossilt koldioxid. Den reduktionsplikt för flyget som trädde i kraft 1 juli 2021 innebär att inblandning av fossilfritt bränsle ska börja på nivån 0,8% år 2021 för att nå 27% år 2030¹. Ambitionen är märkbart högre än de krav EU ställer som innebär 5% inblandning 2030 (för att nå 37% vid 2040 och 85% 2050).

Utredningen anger att den inhemska biobränsleproduktionen måste skalas upp rejält och snabbt och att det bränslet förväntas svara för övervägande del av flygresandet långt in på 2030-talet. Först när certifierings- och produktionsprocesser har utvecklats ytterligare kan annan bränsleteknik stegvis introduceras men i förhållande till när klimatmålen ska vara uppnådda så framstår biobränsle som den lösning

¹ Regeringens proposition 2020/21:135 – Reduktionsplikt för flygfotogen

som ligger närmast till hands. Vid en storskalig inblandning eller ersättning av fossilt bränsle till biobränsle ser Länsstyrelsen därför en överhängande risk med att råvaran för bränslet hämtas från skogen eller jordbruksmark och att det medför en ytterligare ökad konkurrens om dessa marker. Ett ännu större uttag av biomassa från dessa marker riskerar att öka de negativa effekterna på skogliga biologiska värden och livsmedelsproduktion. Svensk skogsbiomassa är en begränsad resurs som inte kommer att kunna täcka efterfrågan i samhällets klimatomställning och den levande skogens betydelse som kolsänka måste inräknas i klimatnyttan. Här måste staten och den i utredningen efterfrågade bränslekommissionen tydligt visa målkonflikterna mellan olika miljömål och anpassa förhållningssättet så att klimatrelaterade mål inte nås på bekostnad av andra nationella och internationella miljömål såsom exempelvis Levande skogar, Myllrande våtmarker, Ett rikt växt- och djurliv, Levande sjöar och vattendrag och Ett rikt odlingslandskap samt den av EU beslutade strategin för biologisk mångfald 2030, EU:s skogsstrategi och regelverket inom den s.k. LULUCF-sektorn.

Elflyg i framtiden

Karlstads flygplats lyfts av utredarna fram som en flygplats med unika förutsättningar i arbetet med utvecklingen av elflyg. Länsstyrelsen ser att om en sådan förutsättning förvaltas väl så kan det medföra positiva regionalpolitiska effekter på kompetensförsörjning och innovation genom att sådana flygplatser kan fungera som katalysatorer för regional utveckling och innovation.

I rapporten diskuteras elflygets nuvarande begränsningar och där uppges en ungefärlig maximal räckvidd om ca 300-400 km för mindre passagerarplan i försöksstadiet. Sannolikt kommer teknisk utveckling öka räckvidden men det finns i nuläget inga tillförlitliga uppskattningar hur mycket. Utredningen lyfter dock möjligheten att elflyget även med den nuvarande räckvidden kan spela en roll genom att skapa nya marknader med kortare distanser. Länsstyrelsen ser att ett sådant scenario innebär att en ny parallell marknad för flyg uppstår, som inte konkurrerar med fossilt flyg och därför riskerar att istället konkurrera med tåg eller buss för sträckor på ca 300 km och dessutom öka energianvändningen i samhället i stort.

Länsstyrelsen ser därför ett angeläget behov av att prioritera utvecklingen av tåginfrastrukturen inom samt till och från länet eftersom kapaciteten inom spårbunden trafik bedöms vara nödvändig för att möta samhällets dagliga behov av transportvolym.

På kort och lång sikt måste resurser och investeringar i flygplatsernas infrastruktur komma på plats för att stödja flygföretagen att flyga

fossilfritt. I ett regionalt perspektiv krävs satsningar på tillräcklig kapacitet av el och effekt för batterielektriskt flyg. Det krävs investeringar i hela värdekedjan för vätgasdrivet flyg, från tillverkning och distribution av grön vätgas till hantering och tankning i flygplatsmiljön. Vätgas som flytande flygbränsle bedöms vara tillgängligt i någon grad i början av 2030-talet.

Tillgången till el och tillräcklig effekt över tid kan vara en utmaning i Värmland beroende på hur samhället i övrigt ökar sitt effektuttag. Ellevio har beräknat att det för närvarande är hanterbart med en total laddeffekt upp till totalt 10 MW vid Karlstads flygplats. Utmaningar kan vara dygnsvis ojämn effektuttag, där batterier kan utgöra en lösning för en jämnare effektuttag. Läget kan dock förändras snabbt och konkurrens om effekten är svår att förutse i en snabbt föränderlig omvärld varför produktion av och infrastruktur för distribution av el behöver utvecklas och planeras i god tid inför större omställningsprång.

Avtal och villkor för statligt stöd

De statliga stöd som utredningen föreslår ska utgå till flygplatsernas verksamhet, allmän trafikplikt och beredskap, föreslås uppfylla vissa krav och villkor för att erhålla stödet. Förutom att ha en god tillgänglighet, ha en hög effektivitet samt hålla en god beredskap för samhällsviktig luftfart så ska flygplatserna även bedriva en hållbar och fossilfri verksamhet. Senast 2030 föreslår utredningen att Swedavias flygplatser samt andra flygplatser som erhåller bidrag eller tecknat beredskapsavtal med staten ska tillhandahålla teknisk infrastruktur för laddning av elflyg och tankning av biobränsle. Det uttrycks förhoppningar om att staten – i någon omfattning, oklart hur stor – kan komma att efterfråga elflyg i upphandlingar redan från 2027. Länsstyrelsen vill därför framhålla vikten av att den tekniska infrastrukturen för sådana upphandlingar finns på plats före 2030.

Länsstyrelsen anser att villkorsmekanismen är begriplig och att den behövs men att innebörden av ”en hållbar och fossilfri verksamhet” behöver specificeras ytterligare då det, för att uppnå det transportpolitiska målet om en minskning av transportsektorns utsläpp med 70% till 2030 samt andra nationella och internationella klimatmål, skulle behöva innebära mycket omfattande åtgärder som i nuläget inte finns tillgängliga och kanske inte kommer att bli det under lång tid.

Risken finns också att villkorens innebörd och omställningsarbetet urholkas om dessa visar sig vara alltför utmanande att klara. Hur stödet ska delas ut om det inte är tekniskt möjligt att klara uppsatta villkor är därför viktigt att reda ut.

Länsstyrelsen anser att det är viktigt att den omställning av teknisk infrastruktur som förslaget innebär för många flygplatser är möjlig att genomföra under utsatt tid. När tekniken inte ännu är på plats och planer och tillstånd som kan krävas för att installera dessa funktioner kan ta lång tid att erhålla så är tidsmarginalen kort. Utredningen lämnar ingen beskrivning av om flygplatsägare, tekniska leverantörer och myndigheter har en gemensam syn på vilken teknisk standard som villkoren kan kopplas till och till följd av det, om det finns en praktisk möjlighet att klara föreslagna villkor. Länsstyrelsen anser att det är oklart om det finns en risk i att flera flygplatser inte kommer klara de villkor som krävs för statligt stöd och om detta då utgör ett hot mot flygplatssystemet och utredningens målsättning med förslagen.

Föreslagna villkor ska gälla Swedavias flygplatser samt de flygplatser som tar emot statligt stöd. Länsstyrelsen anser att det är av stor vikt att utvecklingen går fort och om andra aktörer än staten utvecklas fortare inom området så behöver staten istället följa efter. I utredningen saknas en beskrivning av hur en sådan mekanism ska utformas för att skapa en dynamisk utveckling som inte stagnerar på vägen till fossilfrihet.

Nationella och internationella åtaganden

Det klimatpolitiska ramverket syftar till att styra Sverige i linje med Parisavtalet som Sverige ratificerade 2016. Det långsiktiga klimatmålet som formulerats inom ramverket anger att Sverige senast 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären. EU har beslutat om klimatmål som innebär att utsläppen av växthusgaser ska minska med minst 55 procent till 2030 jämfört 1990 års utsläppsnivåer.

I skrivande stund har EU nyligen slutförhandlat om klimatpaketet Fit for 55 och dess del RefuelEU Aviation, som innebär ett gemensamt regelverk med krav för att nå ett fossilfritt flyg och klimatmålen inom EU. Det gäller exempelvis krav på ökande hållbara flygbränslen, elflygplan, infrastruktur och laddinfrastruktur för elflyg.

Sverige har att efterleva dessa krav och mål. När Länsstyrelsen analyserar utredningens åtgärdsförslag så kan konstateras att utsläppsminskningar hos flygsektorn är helt beroende av den teknikutveckling som omskrivs, men som det råder stora osäkerheter kring. Det gäller som tidigare nämnts t.ex. utvecklingen av elflyg och biobränsle. Länsstyrelsen efterfrågar en utredning av alternativa scenarier där andra åtgärder för minskning av sektorns utsläpp av växthusgaser till atmosfären illustreras och görs jämförbara med huvudalternativen, exempelvis påverkan av efterfrågan av transporter, nya styrmedel eller satsningar på alternativa transportsätt.

Flyget, och andra transportslag

Länsstyrelsen har genom yttranden över bl.a. Trafikverkets förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033 understrukit behovet av att järnvägen mellan Stockholm och Oslo utvecklas kraftigt. Länsstyrelsen har lyft att denna sträcka har potential att överflytta i princip alla flygresenärer mellan dessa huvudstäder till tåg samt erbjuda Värmland tåganslutning till såväl Arlanda som Gardemoen med rimlig restid. Länsstyrelsen står fast vid att behovet av en kraftigt uppgraderad järnvägskommunikation är mycket stort då tåget kan erbjuda en betydligt större kapacitet och flexibilitet samt medför stora positiva effekter längs hela stråket. Länsstyrelsen konstaterar därutöver att järnvägen har större positiva klimateffekter än flyget och efterfrågar därför en analys av hur trafikplikt mellan Karlstad och Arlanda påverkar framdriften i arbetet för en sådan järnvägsstandard.

Länsstyrelsen vill lyfta att satsningar på andra delar av det regionala transportsystemet kan vara avgörande för effekten av utredningens förslag. Utredningen föreslår att flyglinjen till Arlanda från Torsby och Hagfors flygplatser inte längre ska ha trafikplikt. Försämringen i tillgänglighet ska vägas upp med markbunden direkttransport till Karlstad flygplats. För att förslaget ska kunna få en kompensatorisk effekt bedömer Länsstyrelsen att åtgärder i infrastrukturen för väg och järnväg krävs. I annat fall blir effekten alltför negativ. Analysen av restider från Torsby och Hagfors till Karlstad flygplats behöver ta i beaktande att kommunerna är stora till ytan och att inte alla resor börjar eller slutar i centralorten. Länsstyrelsen saknar en analys av behovet av påskyndade satsningar på Fryksdalsbanan, tåganslutning till Karlstad flygplats och en utveckling av riksväg 62. En sådan analys hade gjort det möjligt att bedöma konsekvensen av förslagen.

Identifierade synpunkter från Värmland

Länsstyrelsen har under remisstiden nåtts av synpunkter och inspel från andra aktörer i länet såsom Region Värmland, berörda kommuner samt Handelskammaren Värmland.

Följande utredningsförslag stöds av dessa aktörer:

- Karlstad flygplats blir permanent beredskapsflygplats
- Karlstad flygplats identifieras som en flygplats med goda förutsättningar för en central roll i utvecklingen av elflyg

Följande förslag väcker frågor eller synpunkter från dessa aktörer:

- Indragning av trafikplikt för linjen Torsby-Hagfors-Arlanda
Flera företagare uttrycker att de har etablerat sig i området därför att flyglinjen finns. Detta är viktigast för utlandsägda företag eller företag med i huvudsak internationella kunder. Minskad tillgänglighet befaras medföra en försämrad konkurrensposition för dessa företag. Det framhävs att samma förutsättningar gäller nu som i tidigare utredningar – nämligen att restidsvinsterna och det lokala näringslivets behov av snabba resor fortfarande gäller. Både Torsby och Hagfors kommuner utgör fortsatt områden som kännetecknas av en liten befolkning, en negativ befolkningsutveckling, har en låg täthetsgrad, långa avstånd till olika målpunkter, låg andel arbetspendling och låg medelinkomst. Detta är faktorer som tidigare legat till grund för trafikplikt och som de aktuella kommunerna anser att utredningen inte begrundat. Andra synpunkter visar på ett lägre intresse för flyglinjerna och att man för flygresor istället väljer Gardemoen som utgångspunkt eller önskar att man från Karlstad kunde nå kontinenten med direktflyg.
- Trafikplikt Karlstad-Arlanda
Överlag anses förslaget positivt och begripligt. Dock lyfter flera röster att exempelvis Köpenhamn är en viktigare och mer intressant hubb för att komma vidare till slutdestination utanför Sverige. Flera röster lyfter att behovet av en snabbare järnväg till Stockholm och Oslo är av större vikt och intresse än flyg till Arlanda. För att öka intresset av Arlanda som bytshubb behöver alla anslutningar möjliggöra för genomgångsbiljetter och ett sömlöst bagagehanteringssystem utan ut- och incheckningar av bagage vid byten.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Georg Andrén med plan- och infrastrukturhandläggare Emil Jessen som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsråd Emma Spak, avdelningschef Samhälle Marcus Wihk, rättschef Göran Wirdéus och enhetschef Samhällsbyggnad Anna Nordlander medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.