

Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet

Er referens
LI2023/01786**Diarienummer**
Utr 2023/17**Datum**
2023-05-17

Flygplatsutredningen

Trafikanalys har ombetts att yttra sig över rubricerad utredning. Utredarens uppdrag var att analysera och föreslå en långsiktig hållbar inriktning för statens ansvar för flygplatserna i Sverige, så att behoven av en grundläggande tillgänglighet för medborgare, näringsliv och samhällsviktigt flyg tillgodoses i hela landet.

Trafikanalys kan konstatera att flygplatserna och flygtrafiken spelar en viktig roll för att skapa tillgänglighet över hela landet i enlighet med det transportpolitiska funktionsmålet. Flygets transportpolitiska utmaning är att leva upp till de klimatrelaterade delarna av hänsynsmålet. Därtill kommer de ekonomiska utmaningarna för de icke-statliga flygplatserna som redovisar driftunderskott år efter år.

Sammanfattningsvis innebär utredarens förslag förbättringar av flygets möjlighet att skapa tillgänglighet, inte minst genom det betydande ekonomiska tillskottet. Därtill finns ett antal förslag på klimatområdet som adresserar flygets utmaningar i denna del.

Ny förordning om statligt stöd till icke statliga flygplatser

Utredaren föreslår att stödet till de icke statliga flygplatserna i det närmaste ska fördubblas för att täcka ökade kostnader som är förknippade med en ny förordning (från 100 miljoner till drygt 200 miljoner kr per år). Tidigare möjlighet att ge driftstöd via de regionala planerna till icke statliga flygplatser tas samtidigt bort. För att vara berättigad till stöd ska det utföras flygtrafik som omfattas av allmän trafikplikt på flygplatsen (max 75 % av underskottet med tak på 15 miljoner per år), men stöd får också lämnas till flygplatser som är utsedda till att ingå i ett nät av beredskapsflygplatser (max 50 % av underskottet med årligt tak på 10 miljoner). Stödet till beredskapsflygplatser fördubblas också och väntas uppgå till 145 miljoner per år.

Trafikanalys har i flera rapporter analyserat flygplatssystemet och funnit att merparten av de icke-statliga flygplatserna år efter år redovisar driftunderskott medan flygplatssystemet som helhet visar överskott. Det finns en ekonomisk obalans inom flygplatssystemet som innebär att de stora statliga flygplatserna inom Swedavia går med vinst

och övriga, med något enstaka undantag, går med förlust.¹ Mot denna bakgrund, och med beaktande av flygets betydelse för tillgänglighet i landet, finner vi det rimligt att staten tar ett ökat ekonomiskt ansvar genom att öka stödet till de icke-statliga flygplatserna. Samtidigt återstår emellertid finansieringen av utredningens förslag att hantera.

Det transportpolitiska motivet till att öka stödet till de icke-statliga flygplatserna handlar således om att behålla tillgänglighetsbidraget från dessa. En tidigare genomförd analys vid Trafikanalys visade att nära 93 procent av befolkningen bodde inom en timmes restid från en flygplats med linjetrafik. Inkluderades endast de statliga flygplatserna hade 55 procent av befolkningen tillgänglighet till en sådan flygplats.² Avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommuner samt avlägset belägna täta kommuner enligt Tillväxtverkets kommuntypsindelning skulle få kraftigt försämrad tillgänglighet till flygplatser om de icke-statliga flygplatserna skulle försvinna.

Flygplatser som tar emot stöd måste dessutom uppfylla följande villkor enligt utredarens förslag:

- Stödet ska finansiera driften av flygplatsen och detta ska ske enligt ett förfarande som innebär att EU godkänner statsstödet.
- **God tillgänglighet:** Flygplatsen ska verka för att det ska vara möjligt att åka kollektivtrafik till flygplatsen.
- **Fossilfri verksamhet:** Flygplatsen ska bedriva en fossilfri flygplatsverksamhet eller tillse att en fossilfri flygplatsverksamhet kan bedrivas senast år 2025 utifrån en beslutad och genomförd handlingsplan. Flygplatsen ska tillse att det finns infrastruktur och anläggningar samt organisation vid flygplatsen som möjliggör en fossilfri luftfart och fossilfria landtransporter till och från flygplatsen.
- **Hög effektivitet:** Verksamheten ska bedrivas i aktiebolagsform. Staten ska ges möjlighet att föreslå en ledamot i bolagsstyrelsen. Flygplatsen ska löpande redovisa uppgifter och nyckeltal avseende flygplatsens verksamhet och den ekonomiska förvaltningen till Trafikverket.
- **God beredskap:** Flygplatsen ska ingå i ett nät av statliga beredskapsflygplatser.

Trafikanalys anser att det är rimligt att staten ställer villkor på flygplatserna som motprestation för att de får stöd och att de flesta villkor förefaller rimliga. Kraven på infrastruktur och anläggningar samt organisation vid flygplatsen som möjliggör fossilfri luftfart kan dock komma att bli mycket kostsam. I dagsläget vet vi inte vilken infrastruktur för fossilfritt flyg som kommer att krävas i framtiden. Vi kan ana att det kommer vara en mix av möjlighet att tanka flytande hållbart flygbränsle (SAF), ladda elflyg och tanka vätgas. Sannolikt är det inte kostnadseffektivt att kräva att samtliga flygplatser har infrastruktur

¹ Trafikanalys (2013): Flygplatsers funktion och sårbarhet, *Rapport 2013:12*, Stockholm. Trafikanalys (2019): Flygplatser i fokus, *PM 2019:6*, Stockholm.

² Trafikanalys (2013): Flygplatsers funktion och sårbarhet, *Rapport 2013:12*, Stockholm.

för samtliga typer av drivmedel. Kraven på infrastruktur för fossilfri luftfart behöver därför läggas på en rimlig nivå utifrån flygplatsernas trafik.

Utredaren anser att staten bör utpeka ytterligare beredskapsflygplatser

Beredskapsflygplatser ska ha beredskap att öppna upp stängda flygplatser för samhällsviktig luftfart som ej omfattas av linjefart och chartertrafik. Vi anser att det är rimligt att kostnadsersättningen utgår till den beredskap som pågår mellan klockan 20 och 08.

Utredaren definierar samhällsviktig luftfart som luftfart som stödjer hälso- och sjukvård, spanings- och räddningsverksamhet, brandbekämpning samt övriga insatser från Myn-digheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten, Kustbevakningen, Sjö-fartsverket, länsstyrelser, Försvarsmakten samt uppdrag av betydelse för krisberedskap eller annan samhällsviktig verksamhet. Trafikanalys konstaterar att det breda användningsområdet väcker frågor kring hur långt det transportpolitiska ansvaret sträcker sig och var exempelvis försvarets eller andra myndigheters ansvar tar vid. Betydande behov inom andra sektorer bör också avspeglas i finansieringen av beredskapsflygplatser. Om kostnaderna följer statsbudgetens utgiftsområden kan förutsättningarna för god behovsanpassning bli bättre.

I dagsläget finns tio ordinarie beredskapsflygplatser, Trafikverket föreslog 22 stycken i sin utredning och denna utredning landar i 33 stycken. Trafikanalys delar utredarens uppfattning om att antalet beredskapsflygplatser behöver öka, utan att kunna fastställa att just 33 är det korrekta antalet. Det sker mot en dyster bakgrund av exempelvis klimatförändringar som medför fler skogsbränder i framtiden där tillgången till flygplatser i närheten kan bli avgörande i bekämpningen. I stor utsträckning används dock beredskapsflygplatserna för sjuktransporter, vilket accentuerades under pandemin. Till detta kommer även det försämrade säkerhetspolitiska läget och Försvarsmaktens behov av flygplatser.

Lokalisering av beredskapsflygplatser följer delvis en annan logik än lokalisering av flygplatser för personbefordran. Den sistnämnda är beroende av att det finns ett befolkningsunderlag. Detsamma gäller i hög utsträckning även för ambulansflyg som dessutom har en tydlig koppling till de större sjukhusen. För andra typer av beredskap är det viktigt att täcka hela Sveriges territorium.

Vi delar utredarens bedömning att det är rimligt att gå från ett system byggt på frivillighet till ett system där staten ökar rådigheten över vilka flygplatser som ska ingå i nätet av beredskapsflygplatser. Frågan är dock på vilka grunder urvalet av beredskapsflygplatser har skett? Vi noterar också att utredaren önskar att regeringen bör ta initiativ till ett utökat beredskapssamarbete mellan flygplatser i Danmark, Finland, Norge och Sverige. Det rimmar inte självklart med att de flygplatser som ligger närmast Norge (Torsby och Sälen) är några av de få flygplatser som inte är utsedda till beredskapsflygplatser.

Utökning av det nationella basutbudet föreslås

Utredaren föreslår att även Skellefteå flygplats ska bli statlig och ingå i det nationella basutbudet. Efter ytterligare utredning kan även Ängelholm och Sundsvall eventuellt

upptas i det nationella basutbudet. Dessutom föreslås att Kalmar ska ingå i basutbudet på bekostnad av Ronneby som inte längre ska ingå i basutbudet.

Trafikanalys anser att det är rimligt att det nationella basutbudet förändras eftersom exempelvis befolknings- och näringslivsutvecklingen är dynamisk. Utifrån ett sådant synsätt kan det vara rimligt att även inkludera Skellefteå flygplats i basutbudet mot bakgrund av de stora satsningarna på batteriteknik och den tillväxt som skapas i denna del av Sverige. Trafikanalys tycker dock att en sådan förändring bör föregås av en principiell diskussion kring varför vissa flygplatser ska vara en del av det nationella basutbudet och andra inte.

Kriterier och dynamik i flygplatssystemet

Trafikanalys kan konstatera att de befintliga stödformerna upplevs som orättvisa då det uppfattas som att vissa flygplatser får klara sig utan stöd på oklara grunder. Utredarens förslag innebär en förenkling av hela stödsystemet, vilket är positivt. Det nationella basutbudet av flygplatser föreslås dessutom utökas med upp till tre flygplatser. Samtidigt kan vi konstatera att vissa flygplatser blir utan stöd även med utredarens förslag. Det är ofrånkomligt att detta kommer att möta kritik, särskilt från de flygplatser som blir utan stöd. Om det däremot finns objektiva och rimliga kriterier för hur urvalet av beredskapsflygplatser och vilka flygplatser som bör ingå i det nationella basutbudet har gjorts skulle diskussionen vara lättare att föra och kritiken mildras.

Trafikanalys konstaterar att förutsättningarna att bedriva flygtrafik i olika delar av landet förändras. I vissa delar finns ett vikande befolkningsunderlag som på sikt gör det ohållbart att bedriva luftfart. I andra delar sker stora investeringar och ett stort antal arbetstillfällen tillkommer som ökar behovet av luftfart. Luftfarten i sig är dessutom föränderlig med elflyget som ett bra exempel. Elflyget med sin småskalighet och korta räckvidd har potential att ersätta buss- och tågtrafik i glesare områden, vilket i så fall kan komma att ställa krav på fler flygplatser. Denna dynamik innebär att staten också i sitt stöd till flygplatser bör bejaka föränderlighet och acceptera att vissa flygplatser försvinner och andra tillkommer. Trafikanalys anser därför att det kan vara rimligt att vissa flygplatser blir utan stöd i enlighet med utredarens förslag, men att urvalet ska ske utifrån objektiva kriterier.

Ökade möjligheter föreslås för regionala myndigheter att finansiera flyg

Det är positivt att utredaren öppnar upp för ökad regional medverkan i processen för allmän trafikplikt och i finansieringen av upphandling för flygtrafik. Utredaren föreslår dock ett antal begränsningar utan att motivera dessa. Exempelvis får inte internationella flyglinjer upphandlas annat än till Norge och Finland och då inte till flygplatser med mer än 5 miljoner passagerare.

När de första elflygen för kommersiell linjetrafik kommer ut på marknaden kommer de sannolikt vara relativt små och ha en begränsad räckvidd. Deras kapacitet kan därför motsvara behoven för den regionala kollektivtrafiken i kollektivtrafikmyndigheternas regi i glesa regioner med stora avstånd. I nuläget har inte kollektivtrafikmyndigheterna möjlighet att upphandla flyg under allmän trafikplikt av regleringsmässiga skäl.

Trafikanalys ser positivt på att Trafikverket ges ett uppdrag att utreda frågan om att ge regionala myndigheter ökade möjligheter att finansiera flygtrafik. Trafikverket bör få ett öppet uppdrag utan ovan nämnda begränsningar och som även analyserar möjligheten att ge kollektivtrafikmyndigheterna möjlighet att upphandla elflyg eller annat fossilfritt flyg för länens behov av kollektivtrafik.

Justering av flyglinjer som ingår i det statliga åtagandet med allmän trafikplikt

Utredaren lämnar även förslag på förändringar av vilka olönsamma flyglinjer som ska upphandlas. Trafikanalys menar att det finns ett inarbetat tillvägagångssätt för att identifiera olönsam trafik som ska upphandlas och kan inte finna någon anledning till att ändra detta. Vi menar dessutom att det kan vara svårt att införa trafikplikt på linjen Karlstad till Arlanda som utredaren föreslår eftersom det finns relativt snabba tågförbindelser med Stockholm (2:16h). EU:s lufttrafikförordning anger att huruvida en planerad allmän trafikplikt är nödvändig och adekvat ska bedömas av medlemsstaterna med beaktande av andra transportsätt, i synnerhet när befintliga tågförbindelser betjänar den planerade sträckan med en restid på mindre än tre timmar. Utredarens förslag att införa trafikplikt på linjen Sundsvall till Arlanda faller på att det idag bedrivs kommersiell flygtrafik på den linjen. Dessutom finns redan idag hyfsade tågförbindelser (3:30h), och på flera avsnitt planeras för utbyggnad till dubbelspår och snabbare restider.

Utredaren föreslår att Trafikverket ges i uppdrag att vidareutveckla tydliga kriterier för det statliga åtagandet avseende flyglinjer med allmän trafikplikt. Det är ett rimligt förslag då det behövs tydliga skiljelinjer mellan det statliga respektive regionala ansvaret om regionala myndigheter får ökade möjligheter att finansiera och påverka vilka linjer som ska upphandlas. Med utredarens tankar kring det statliga åtagandet skulle exempelvis inte linjen Pajala – Luleå fortsätta att upphandlas av staten.

Förslag om en "bränslekommission" för produktion och distribution av fossilfritt flygbränsle

Utredaren föreslår att regeringen ska tillsätta en "bränslekommission" som samlar företrädare för näringsliv, akademi och offentlig sektor för att konkretisera en plan för produktion och distribution av fossilfritt flygbränsle. Det är positivt att utredaren lyfter dessa frågor eftersom inblandning av hållbart flygbränsle är enda möjligheten att radikalt minska flygets klimatavtryck på kort sikt. För närvarande är produktionskapaciteten låg och priset så högt att det periodvis har varit billigare för bränsleleverantören att betala den pliktavgift som finns i nuvarande system med reduktionsplikt istället för att blanda in hållbart flygbränsle. Vi kan konstatera att efterfrågan på biobränsle inom flyget kommer att öka i närtid när den europeiska kvotplikten är på plats inom kort. Tillsammans med den kommande bioekonomistrategin kan en bränslekommission bidra till att öka mängden hållbart flygbränsle på marknaden. En delredovisning av bioekonomiutredningen innehöll bland annat ett förslag till styrmedel för inhemsk

produktion av flytande förnybara drivmedel och mellanprodukter i form av intäktsgarantier.³

En nationell kontaktpunkt (vid Sjöfartsverket) för aktuell information om beredskapsflygplatser föreslås

Utredaren anser att det finns ett behov av en nationell kontaktpunkt för alla beredskapsflygplatser och att Sjöfartsverket, Luftfartsverket eller Trafikverket som har öppet dygnet runt är tänkbara hemvister för en sådan verksamhet. Utredaren föredrar Sjöfartsverket som ges i uppdrag att utreda hur detta ska gå till i detalj. Trafikanalys anser att detta kan vara problematiskt utifrån Sjöfartsverkets utsatta ekonomiska position och behov av att anpassa verksamheten till de ekonomiska förutsättningarna.⁴ Affärsverksformen kan också tala mot att en icke-avgiftsfinansierad verksamhet läggs vid myndigheten när andra alternativ finns. Trafikanalys föredrar därför ett mera öppet uppdrag till lämplig myndighet där det ingår att även beakta möjligheten att lokalisera kontaktpunkten till Luftfartsverket eller Trafikverket.

Konsekvensbeskrivning

Utredarens förslag innebär större kostnader för staten. Det hade varit mer överskådligt om utredaren hade samlat alla kostnadsförändringar i en tabell. Precis som utredaren konstaterar utgörs den största kostnadsposten av en förflyttning av kostnader från kommun eller region till staten.

Vår läsning ger vid handen att förstärkningen av driftstödet till icke-statliga flygplatser kommer att öka statens kostnader årligen med ungefär 100 miljoner och fler beredskapsflygplatser kommer att öka kostnaden med 75 miljoner. Utökade myndighetsuppdrag till Trafikverket och Sjöfartsverket beräknas kosta 5 till 10 miljoner kronor. Till detta ska läggas kostnader för ersättning till reservflygplatser som behöver utredas vidare. Kostnaden för den allmänna trafikplikten kommer att ligga på oförändrad nivå. Den årliga kostnadsökningen kommer därför att hamna på omkring 185 miljoner kr. (Till detta kommer ett engångsbelopp på 100 till 150 miljoner som ska användas till ett statligt investeringsstöd till helikopterflygplatser, vilket inte nödvändigtvis faller inom transportpolitikens område).

Det har varit betydligt svårare för utredaren att kvantifiera effekterna av förslagen på intäktssidan. Det är i stor utsträckning förståeligt då det är svårt att kvantifiera värdet av fler beredskapsflygplatser för att exempelvis bekämpa bränder, transportera skadade och sjuka eller totalförsvarets behov. Däremot hade det varit möjligt att beräkna hur många som får förbättrad tillgänglighet av de flygplatser som får driftsstöd enligt utredarens förslag.

³ Bioekonomiutredningen (2023): Förnybart i tanken; Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi, *SOU 2023:15*, Stockholm.

⁴ Statskontoret (2023): Sjöfartsverkets verksamhets- och finansieringsform, *2023:3*, Stockholm.

Beslut i ärendet har fattats av generaldirektör Mattias Viklund efter föredragning av kvalificerade utredaren Backa Fredrik Brandt. Avdelningschef Gunnar Eriksson har medverkat i beredningen av ärendet.

Mattias Viklund
Generaldirektör