

Remissvar om betänkandet Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet – för tillgänglighet och beredskap (DS 2023:3)

Synpunkter

Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) har ombetts inkomma med yttrande över betänkandet Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet – För tillgänglighet och beredskap (DS 2023:3, LI2023/01786). VTI anser sammanfattningsvis att det föreligger oklarheter kring motiveringen för ökat basutbud av nationella flygplatser, samt att en avvägning mellan olika transportpolitiska mål behöver göras tydligare.

Beslutade styrmedel (exempelvis EU ETS) förutsätter att flygsektorn (åtminstone inom EU) kraftigt ställer om under de närmaste decennierna till en trafik utan klimatpåverkan. Mycket talar för att omställningen till fossilfritt flyg kommer att vara kostsam och tekniskt krävande vilket medför att VTI ställer sig frågande till om framtidens flygresande är lika omfattande som betänkandets förslag förutsätter för att det ökade basutbudet ska vara motiverat och att flygplatserna ska nå lönsamhet på sikt.

Vidare motiveras förslagen i stora drag av det transportpolitiska funktionsmålet om tillgänglighet för medborgare och näringsliv i hela Sverige. Enligt regeringen ska dock funktionsmålet ”i huvudsak utvecklas inom ramen för hänsynsmålet”. VTI anser att målkonflikten mellan funktionsmålet och hänsynsmålet bör uppmärksammas tydligare än är fallet i betänkandet i vilket författaren utan klara motiv utgår ifrån att ökat flyg och klimat- och miljömål går att förena. VTI anser således att förslagen överlag bör motiveras utifrån en tydligare koppling till de transportpolitiska målen, exempelvis genom ett samhällsekonomiskt perspektiv. Nedan utvecklas VTI:s synpunkter vidare.

Oklar motivering till utökning av det nationella basutbudet av flygplatser

Det är oklart vad som är kriterierna för att det ska vara just 13 flygplatser i nationellt basutbud och varför de utpekade 13 flygplatserna har valts. För ett bättre beslutsunderlag krävs mer arbete för att belysa tillgänglighetseffekter av olika antal flygplatser i nationellt basutbud och flygplatsernas placering, samt även belysa påverkan ur ett samhällsekonomiskt effektivitetsperspektiv. Detsamma gäller för vilka flyglinjer som bör ha allmän trafikplikt.

Som motivering till att det statliga ägandet bör utökas anges bland annat en ökad tillgänglighet, och att flera av de flygplatser som föreslås övergå i statlig regi sannolikt har ökade eller stabila trafikvolymerna framöver. Det anges också att de flygplatser som omfattas av förslaget om förstärkning nästan är

lönsamma idag och bedöms kunna bli lönsamma på sikt. Frågan är då om ett statligt ägande av dessa flygplatser kan motiveras utifrån en ökad tillgänglighet, då en ökad alternativt stabil efterfrågan framöver borde minska risken för att flygplatserna läggs ner? VTI saknar ett resonemang om detta.

En annan reflektion är att ett statligt ägande i sig inte garanterar att flygplatsen faktiskt har flygtrafik som svarar mot behoven av tillgänglighet. Vore inte trafikplikt med upphandlad trafik att föredra om syftet med det statliga ägandet är att öka tillgängligheten inom ramen för regionalpolitiska hänseenden?

Utifrån resonemanget ovan saknar VTI en diskussion om fördelarna och nackdelarna med trafikplikt/upphandling respektive statligt ägande, och i vilka situationer som respektive form av statligt engagemang passar bäst.

Tillgänglighet

I betänkandet står "Begreppet tillgänglighet och dess definition är viktigt för att bedöma flygets bidrag till måluppfyllelsen". Utredaren skriver att definitionen av tillgänglighet är viktig men samtidigt saknas entydig definition av tillgänglighet i rapporten och, framför allt, hur dessa tillgänglighetsmått används som underlag för valet av vilka flygplatser som ska förstatligas och var det ska införas trafikplikt.

Fokus i texten när det gäller tillgänglighet för medborgare i hela landet är mycket på att nå Stockholm. Men ofta är tillgängligheten från till exempel Sundsvall, Umeå, och till och med Luleå någorlunda god med tåg (inklusive nattåg). Däremot är det låg tillgänglighet till exempel för resor inom Norrland och även tvärförbindelser till Norge och Finland. Till exempel pekar det nyligen avslutade FAIR-projektet (https://www.kvarken.org/wp-content/uploads/2022/09/FAIR_Slutrapport_A4_Aug_2022_v002_DIGITAL.pdf) på detta och rekommenderar framtagande av ett nätverk för regionalt flygresande. Detta motiveras också av att elflyg under ganska många år framöver förväntas ha en relativt kort räckvidd. VTI saknar fokus i betänkandet på andra rutter än till/från Stockholm.

Allmän trafikplikt bör motiveras tydligare utifrån samhällsliga konsekvenser. I den mån en allmän trafikplikt ska finnas bör det argumenteras för varför det är effektivt att lägga statliga resurser på denna. En utgångspunkt är att det inte ska skattesubventioneras flygresande där alternativa kollektiva färdssätt redan existerar.

Miljökonsekvenser och omställning till ett fossilfritt flyg

Flyget bör bära sina miljö- och klimatkostnader och konkurrera på samma villkor som andra trafikslag. Det innebär att flyget, som till stor del för de berörda flygplatserna i utredningen ingår i EU ETS, måste ställa om till fossilfrihet under de närmaste decennierna. Med långa omställningsprocesser behöver det arbetet ha ett högt tempo redan nu om lönsamhet ska kunna uppnås. Eftersom även höghöjdseffekter och internationellt flyg utanför EU bör prissättas för att stå för sina externa kostnader finns en betydande sannolikhet för att fler flyglinjer och flygplatser blir olönsamma. Beskrivning och analys av konflikten mellan målen om ökad tillgänglighet genom ökat flygande eller flygande på dagens nivå och klimat- och miljömål uppmärksammas inte tillräckligt i utredningen.

Det finns ingen analys av hur det ökade stödet till flygplatser och flyglinjer kan antas påverka flygandet och vilken klimat- och miljöpåverkan det kan antas medföra vilket är anmärkningsvärt med

tanke på att det i utredningens direktiv står att ”Förslagets påverkan på möjligheterna att uppfylla de transportpolitiska målen, inklusive klimatmålen, ska redovisas” (s. 326).

Utredaren skriver att ”om flyget ska åstadkomma en mindre klimatpåverkan än idag krävs ett mer klimatanpassat bränsle, tekniker för att minska höghöjdseffekter eller ett minskat resande” (s. 200). Angående minskat resande skriver utredningen att ”(...) det är särskilt angeläget med styrmedel som minskar trafikarbete (bidrar till transporteffektivare samhälle) ...”. VTI är positiv till olika ansträngningar som görs för att minska klimatpåverkan från flyget genom olika tekniska åtgärder som användning av hållbar biojet, effektivare flygplan och motorer, användning av effektivare flygvägar och inflygningar, ökad fyllnadsgrad, elflyg på kortare sträckor med mera. VTI är också positivt till utredarens förslag att staten ska ta ett ökat ansvar för att minska flygets klimatpåverkan. Men det kan också behövas andra åtgärder, beroende på förekomsten av styrmedel för flygtrafiken, för minskat flygresande såsom skatt på flygfotogen, ändrade attityder och resmönster, fler resfria möten med mera. Det är här viktigt, med tanke på den vitt skilda internaliseringsgraden, att skilja på flygtrafik som ingår respektive inte ingår i EU ETS.

Utredaren föreslår tillsättandet av en flygbränslekommission och framtagandet av en nationell flygbränsleplan för att göra det möjligt att nå det nationella klimatmålet 2045. VTI är positivt till detta men det förutsätter sannolikt att flygtrafiken minskar snarare än ökar. Tillgången på biomassa för biojet och el för elektrobränsle är begränsad och ska räcka till många områden samtidigt som användning och produktion innebär negativ miljöpåverkan. (s. 208) Utredaren skriver att ”Sverige av experter bedöms ha förutsättningar till en hög grad av självförsörjning vad gäller tillgång till naturresurser och samtidigt har den tekniska kunskap som krävs för att kunna nyttja detta.” Men det hållbara biobränsle som produceras i Sverige säljs på en fri marknad så det kommer inte att vara reserverat för Sverige.

VTI:s förhoppning på betänkandet var att det skulle innehålla förslag som innebär att staten, utöver att ställa krav, tar ett större finansiellt ansvar för flygplatsernas roll i att åstadkomma en klimatomfattigt hållbar omställning av flyget. Exempelvis avseende öronmärkt finansiering för att påskynda utbyggnad av nödvändig infrastruktur för lagring och distribution av nya mer hållbara flygbränslen så som olika typer av biobränslen, elektrobränslen och vätgas, samt utbyggnad av laddinfrastruktur för framtida elflyg. Det behövs även nationella inriktningsbeslut för vilka kommande flyg- och framdrivningsteknologier respektive flygplats ska stödja och när, detta kan inte lämnas till respektive flygplats.

Krav på effektivitet hos de flygplatser som får statligt stöd

Det anges att krav på hög effektivitet ska ställas på de flygplatser som mottar statligt stöd för att täcka det ekonomiska underskottet i verksamheten. Vidare anges att ”det statliga stödet till icke statliga flygplatser som har allmän trafikplikt och/eller beredskapsavtal med staten är villkorat till att uppgå till endast en del av det redovisade underskottet och minskar risken för utebliven effektivitet i flygplatsdriften” (s. 315). VTI anser att en sådan konstruktion snarare riskerar att resultera i låga incitament för den flygplats som mottar statligt stöd att öka sin effektivitet.

Specifika korta synpunkter

- VTI anser inte att det går att säga att förslagen leder till samhällsekonomiska nyttor (oklart om det verkligen är netto nyttor som avses) med motiveringen att det föreslagna flygplatssystemet ”är mer robust och hållbart över tiden” (s. 315). För detta krävs en djupare analys där kostnader och nyttor kvantifieras och jämförs.

- VTI saknar resonemang om hur den ökade statliga rådigheten är tänkt att kombineras med ett ökat regionalt inflytande i form av finansiering av ett kompletterat utbud? VTI ser en risk för att ett ökat regionalt inflytande kan leda till investeringar som inte visar sig vara samhällsekonomiskt lönsamma, och att den statliga rådigheten riskerar att minska.
- Generellt är det positivt att utredningen har tagit hänsyn till de delar inom framför allt vinterdriften som innebär större bemanning vid beredskapsflygplatser samt ytterligare en markpersonal för de som ligger mer norrut, vilket antas kopplas mot större snömängder.
- Utredningen nämner att systemet behöver bli robust och klara olika typer av angrepp bland annat påverkan från klimatförändringar, men det saknas en djupare utredning eller förslag kopplat till det. Hur väl rustade är flygplatserna för att hantera den yttre påverkan, och vilken typ av finansiellt stöd kommer att krävas för att kunna upprätthålla en god tillgänglighet och status på den belagda infrastrukturen dvs. start-, landnings- och taxibanor samt parkeringsplatser etc. som hör till flygplatserna. Större kommersiellt gångbara flygplatser kan klara den utmaningen ekonomiskt men mindre beredskapsflygplatser kan komma att vara i ett större behov av upprustning av landningsbanor etc. med ökat ekonomiskt stöd framöver. Det saknas en tydlig redogörelse för detta i betänkandet.
- Det är otydligt vad som menas med fossilfri flygplatsverksamhet i punkt 8.5. Gäller det även underhåll och drift av belagda ytor som exempelvis landningsbanor? Är det ens möjligt att utföra sådan typ av verksamhet fossilfritt fram till 2025, i alla delar av landet?
- Det är bra att ett nationellt basutbud av flygplatser väljs ut på så sätt att de ligger nära centrum i en större region. Då kan flygplatsen nås från många omkringliggande orter snarare än att små flygplatser har allmän trafikplikt för att öka tillgängligheten för just en specifik ort.
- På sid 131 står ”I norra Sverige är det många gånger besvärligt att ta sig till eller från flyget med kollektiva färdmedel. Det finns därför sedan några år en försöksverksamhet med anropsstyrd anslutningstrafik från ett antal orter till två flygplatser.” VTI saknar här en kommentar kring hur denna försöksverksamhet har fungerat och vilka utvärderingar som har gjorts.
- På sid 227 står ”Jag tar här inte ställning till om statens nuvarande flygupphandling är samhällsekonomiskt motiverad.” Här torde en rekommendation om att mer forskning behövs på detta område vara relevant.

Yttrandet har handlagts av forskningschef Jan-Erik Swärdh. Deltagit i arbetet med yttrandet har även forskningschef Magnus Eek, forskningsledare Mikael Johannesson, forskningsledare Ida Kristoffersson, forskningschef Lina Nordin och utredare Henrik Sjöstrand.

Tomas Svensson
Generaldirektör
Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI