

Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet

För tillgänglighet och beredskap

Ds 2023:3



Regeringskansliet

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet

För tillgänglighet och beredskap

Ds 2023:3



Regeringskansliet

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss

Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0556-4 (tryck)

ISBN 978-91-525-0557-1 (pdf)

ISSN 0284-6012

Till statsrådet Andreas Carlson

Statsrådet Tomas Eneroth beslutade den 30 maj 2022 att tillkalla en bokstavsutredare med uppdrag att utreda och ta fram förslag till inriktning för statens ansvar för flygplatser i Sverige (I2022/01211).

Den dåvarande egna företagaren och det tidigare statsrådet Peter Norman anställdes som ämnessakkunnig och utredare den 4 juli 2022. Uppdraget gällde från och med den 15 augusti 2022 till och med den 15 november 2022.

Den 4 juli 2022 anställdes enhetschef Johan Holmér respektive strateg Anders Svensson som ämnessakkunniga i Regeringskansliet för att biträda i utredningen.

Den 26 juli 2022 beslutade statsrådet Tomas Eneroth att förlänga utredningstiden till och med den 15 december 2022 (I2022/01552). I enlighet med detta beslut förlängdes även anställningstiden för Peter Norman, Johan Holmér och Anders Svensson till och med den 15 december 2022.

Den 13 december 2022 beslutade statsrådet Andreas Carlson att förlänga utredningstiden till och med den 15 februari 2023 (I2022/02298). I enlighet med detta beslut förlängdes anställningstiden för Peter Norman, Johan Holmér och Anders Svensson till och med den 15 februari 2023.

Härmed överlämnar jag betänkandet Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet – För tillgänglighet och beredskap (Ds 2023:3). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm den 15 februari 2023

Peter Norman

/ Johan Holmér
Anders Svensson

Innehållsförteckning

1	Författningsförslag.....	9
1.1	Förslag till förordning om statligt stöd till icke statliga flygplatser och om flyglinjer med allmän trafikplikt	10
1.2	Förslag till ändring i förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur	17
1.3	Lag om beredskapsflygplatser	18
1.4	Förordning om beredskapsflygplatser.....	21
1.5	Ändring i förordning (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket	24
1.6	Ändring i förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.....	24
2	Sammanfattning.....	27
3	Utredarens inledning	39
3.1	Det svenska flygplatssystemet	39
3.2	Mitt uppdrag	40
3.3	Avgränsning	40
3.4	Arbetsformer och arbetssätt	41
3.5	Dialog med intressenter	42
4	Viktiga utgångspunkter.....	43
4.1	Transport-, miljö- och klimatpolitiska ramar.....	43
4.1.1	Mål för transportpolitiken	43

4.1.2	Mål för regional utveckling	44
4.1.3	Näringspolitiken	45
4.1.4	Miljö- och klimatpolitiska utgångspunkter	45
4.1.5	Klimathandlingsplan och dess påverkan på luftfarten	46
4.2	Beaktande av tidigare utredningar	48
4.2.1	Promemorian Bromma flygplats – underlag för avveckling av drift och verksamhet (Ds 2021:25)	49
4.2.2	Promemorian Arlanda flygplats – en plan för framtiden (Ds 2022:11)	52
4.2.3	Rapporterna Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter – kompletterande underlag och förslag avseende svenska beredskapsflygplatser (delrapport och slutrapport).....	57
4.3	Hänsynstagande till regler om statsstöd	60
4.3.1	Bestämmelser om statligt stöd	60
4.3.2	Mina reflektioner kring bestämmelser om statligt stöd	62
5	Luftfartens- och flygplatssystemets utveckling fram till idag.....	65
5.1	Politiska ställningstaganden och beslut under årens lopp.....	65
5.1.1	Viktiga skeenden i det politiska rummet	65
5.1.2	Den tidigare regeringens flygstrategi.....	69
5.1.3	Riksdagens tillkännagivanden	69
5.1.4	Stöd till luftfarten under pandemin	70
5.1.5	Utredningar som har tillsatts	71
5.2	Luftfartsmarknadens utveckling.....	72
5.2.1	Utveckling av flygmarknaden.....	72
5.3	Det svenska flygplatssystemet.....	82
5.3.1	Verksamhetsmässig översikt	82
5.3.2	Ägarförhållanden.....	86
5.3.3	Beredskaps-, karantän och reservflygplatser	86

5.3.4	Riksintresse flygplatser	88
5.3.5	Ekonomi och betalningsflöden i flygplatssystemet	89
5.3.6	Swedavia AB.....	94
5.3.7	Icke statliga trafikflygplatser	97
5.4	Utveckling av stöd till flygplatser och flyglinjer med allmän trafikplikt.....	103
5.4.1	Driftstöd till flygplatser	103
5.4.2	Driftbidrag till flygplatser med allmän trafikplikt	105
5.4.3	Driftbidrag till flygplatser via länsplaneförordningen.....	111
5.4.4	Statsstödsrättslig grund för driftbidrag.....	114
5.4.5	Investeringsstöd till flygplatser	115
5.4.6	Ersättning för beredskapsflygplatser.....	119
5.4.7	Flyglinjer med allmän trafikplikt.....	122
5.5	Internationell benchmarking.....	133
5.5.1	Internationell utblick kring ägande av flygplatser och flyglinjer med allmän trafikplikt	133
5.5.2	Flygplatssystemet i Finland och Norge	135
6	Luffartens betydelse för tillgängligheten	145
6.1	Tillgänglighet för medborgare och näringsliv i hela landet	145
6.1.1	Tillgänglighet för medborgare och näringsliv i hela landet	145
6.2	Tillgänglighet för samhällsviktig luftfart.....	152
6.2.1	Samhällsviktig verksamhet	152
6.2.2	Samhällsviktiga luftransporter och infrastruktur för luftransporter.....	158
6.2.3	Beredskapsflygplatser.....	170
7	Utveckling av luftfart och flygplatssystem	197
7.1	Flyget och klimatet	197
7.1.1	Allmänt om klimatet och Parisavtalet.....	197

7.1.2	Sveriges miljömål.....	200
7.1.3	Internationella mål och initiativ	200
7.1.4	Flygets klimatpåverkan i Sverige.....	202
7.1.5	Den svenska flygbranschens mål.....	204
7.1.6	Svenska flygplatser	205
7.2	Flygets klimatpåverkan ökar utan tillräckliga lösningar på hållbarhet.....	205
7.3	Utvecklade farkoster och bränslen.....	206
7.4	En nationell plan för fossilfritt flygbränsle.....	208
7.5	Geopolitiska utmaningar.....	210
8	Förslag till åtgärder	213
8.1	Statens respektive regioners åtagande för luftfartssystemet.....	213
8.1.1	Hela Sverige ska leva.....	213
8.1.2	Statlig styrning av flygplatssystemet.....	216
8.2	Kategorisering av flygplatser	221
8.2.1	Flygplatser med mer än 5 miljoner passagerare ..	221
8.2.2	Nationella flygplatser.....	222
8.2.3	Allmän trafikplikt och upphandlad flygtrafik	225
8.2.4	Samhällsviktigt flyg.....	227
8.3	Nationellt basutbud av flygplatser	228
8.3.1	Syfte med nationellt basutbud av flygplatser	229
8.3.2	Förändringar av det nationella basutbudet av flygplatser	230
8.3.3	Effekter av utökat nationellt basutbud.....	233
8.4	Förändrade förutsättningar för Swedavia AB.....	235
8.5	Stöd till flygplatser utanför det nationella basutbudet.....	238
8.6	Flyglinjer med allmän trafikplikt.....	242
8.6.1	Regionerna bör ges ett ökat inflytande.....	243
8.6.2	Trafikverket bör fortsatt vara behörig myndighet.....	244
8.6.3	Processen bör utvecklas för att medge ett ökat regionalt inflytande	247

8.6.4	Kriterier för det statliga åtagandet behöver definieras	252
8.6.5	Utbudet av flyglinjer med allmän trafikplikt behöver förändras	254
8.7	Nät med beredskapsflygplatser	263
8.7.1	Definition av samhällsviktig luftfart	263
8.7.2	Statens rådighet över beredskapsflygplatser och nätet av beredskapsflygplatser	266
8.7.3	Flygplatser som bör ingå i nätet av beredskapsflygplatser	269
8.7.4	Framförhållning till överenskommet avtal och avtalslängd	277
8.7.5	Tjänster vid beredskapsflygplatser och reservflygplatser	279
8.7.6	Öppettider vid beredskapsflygplatserna	281
8.7.7	Insatsberedskap framför jourberedskap	283
8.7.8	Ersättningssystem och kostnadstäckning	285
8.7.9	Nationell kontaktpunkt – Service och information till användare av beredskapsflygplatser	288
8.7.10	Investeringar i flygplatser	290
8.7.11	Krigsplacering inför beslut om allmän tjänsteplikt och robust verksamhet	292
8.7.12	Samarbete med Norge och Finland	295
8.7.13	Kompletterande nät av helikopterflygplatser	296
8.7.14	Miljöprövning av flygplatser med samhällsviktig luftfart	298
8.8	Långsiktig inriktning	300
8.8.1	Strategi för luftfarten och nationell plan bör tydliggöra en långsiktig inriktning	300
8.8.2	Införande av allmän trafikplikt för samhällsviktiga flyglinjer	301
8.9	Ekonomiska konsekvenser av dessa förslag	304
9	Konsekvensbeskrivning	309
9.1	Påverkan på möjligheter att uppfylla de transport- och klimatpolitiska målen	309

9.2	Påverkan på kostnader eller intäkter för staten, kommuner, regioner, företag och enskilda	312
9.3	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	314
9.4	Påverkan på regler.....	317
9.5	Bedömning av konsekvenser ur ett jämförbarhetsperspektiv.....	319
9.6	Bedömning av konsekvenser för totalförsvaret.....	320
Bilaga 1	Uppdraget.....	323
Bilaga 2	Dialog och möten.....	327
Bilaga 3	Referensförteckning.....	331
Bilaga 4	Flygplatser	343
Bilaga 5	Helikopterflygplatser.....	359

1 Författningsförslag

Jag kan konstatera att mina förslag innebär författningspåverkan och lämnar därför följande förslag till nya författningar eller författningsändringar:

- Förslag till ny förordning om statligt stöd till icke statliga flygplatser och om flyglinjer med allmän trafikplikt. Den ersätter befintlig förordning (2006:1577) om statsbidrag för icke statliga flygplatser, vilken föreslås upphävas.
- Förslag till ändring i förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur. Bestämmelsen avseende bidrag till icke statliga flygplatser som bedöms vara strategiskt viktiga för regionen föreslås upphöra att gälla.
- Förslag till ny lag om beredskapsflygplatser och ny förordning om beredskapsflygplatser, under förutsättning att frågan om beredskapsflygplatser ska regleras i författning och inte i enbart civilrättsliga avtal.
- Förslag till ändring i förordning (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket. Sjöfartsverket föreslås få en ny uppgift att vara nationell kontaktpunkt för det statliga nätet av beredskapsflygplatser.
- Förslag till ändring i förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket (vissa uppgifter upphör).

1.1 Förslag till förordning om statligt stöd till icke statliga flygplatser och om flyglinjer med allmän trafikplikt

Inledande bestämmelser

Förordningens innehåll och syfte

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om statligt stöd till drift av icke statliga flygplatser för att ekonomiskt stödja flygplatsernas verksamhet och om flyglinjer med allmän trafikplikt. Syftet med förordningen är att förbättra förutsättningarna för att åstadkomma en hållbar, tillgänglig och robust luftfart.

2 § Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Förordningens tillämpningsområde

3 § Stöd enligt denna förordning får lämnas till flygplatser där det utförs flygtrafik som omfattas av allmän trafikplikt enligt artikel 16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen, i den ursprungliga lydelsen.

Stöd enligt denna förordning får också lämnas till flygplatser som är utsedda till att ingå i ett nät av beredskapsflygplatser eller där det träffats en överenskommelse mellan staten och ansvarig för flygplatsen om att flygplatsen ska ingå i ett nät av beredskapsflygplatser.

Förutsättningar för statligt stöd

4 § Som villkor för dessa stöd till flygplatser gäller att:

- 1 stödet ska användas för att finansiera driften av flygplatsen på ett sätt som är förenligt med Europeiska kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17

- juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget, i lydelsen enligt kommissionens förordning (EU) 2017/1084.
- 2 flygplatsen omfattas av ett av kommissionen godkänt förordnande enligt kommissionens meddelande (2012/C 8/03) om Europeiska unionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster eller att
- 3 flygplatsen omfattas av ett förordnande enligt kommissionens beslut (2012/21/EU) av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt 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.

5 § Som villkor för stöd till flyglinjer med allmän trafikplikt gäller att stöd och process är i enlighet med artikel 16-17 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen, i den ursprungliga lydelsen.

Ord och uttryck i förordningen

6 § I denna förordning 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.

flyglinjer med allmän trafikplikt: flyglinjer i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen.

ha beredskap: vara beredd på att vid behov öppna en stängd flygplats för samhällsviktig luftfart utanför ordinarie öppettider.

statligt nät av beredskapsflygplatser: ett flertal flygplatser som har beredskap.

regelbunden lufttrafik: en serie flygningar där varje flygning uppfyller kriterierna.

samhällsviktig luftfart: lstuftfart som stödjer hälso- och sjukvård, spanings- och räddningsverksamhet, brandbekämpning och övriga insatser från Myndigheten för samhällsskydd, Polismyndigheten, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, länsstyrelser och Försvarsmakten samt uppdrag av betydelse för krisberedskap eller annan samhällsviktig verksamhet och som ej ingår i linjefart eller chartertrafik.

Stöd till icke statliga flygplatser

Ansvarig myndighet

7 § Trafikverket prövar frågor om statligt stöd till icke statliga flygplatser enligt denna förordning och vad regeringen i övrigt bestämmer.

Ansökan om stöd

8 § Stöd för drift av icke statliga flygplatser prövas av Trafikverket efter skriftlig ansökan från kommunen, där flygplatsen är belägen eller av flygplatsen.

Ansökan om stöd ska ha inkommit till Trafikverket senast xx varje år.

Ansökan ska innehålla uppgift om sökt belopp och de uppgifter i övrigt som Trafikverket behöver för att kunna pröva ansökan.

Beslut om stöd

9 § Stöd för drift av icke statliga flygplatser lämnas, i mån av tillgång på medel, som ett årligt stöd.

10 § Trafikverket beslutar årligen om fördelningen av stödet i enlighet med denna förordning och vad regeringen i övrigt bestämmer.

11 § Trafikverket får besluta ge stöd för att täcka del av det faktiska underskottet för det aktuella verksamhetsåret vid den icke statliga flygplatsen. Eventuellt överskott ska återbetalas eller avräknas påföljande verksamhetsår.

12 § Vid handläggningen av ärenden om stöd får Trafikverket biträdas av företrädare för de icke statliga flygplatserna. Trafikverket utser företrädarna och beslutar självständigt när man vill biträdas av dem.

Utbetalning av stöd

13 § Stödet betalas ut av Trafikverket till den kommun som meddelat förordnandet enligt 4 § eller till den kommun där den icke statliga flygplatsen ligger.

14 § Om kommunen enligt 2 § första stycket lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler återkräver sådant stöd från flygplatsen som lämnats för driften eller tjänsten som omfattas av förordnandet, ska kommunen därefter betala tillbaka bidraget till staten.

15 § Ett stöd enligt denna förordning får inte betalas ut till ett företag som är föremål för betalningskrav på grund av ett beslut av Europeiska kommissionen som förklarar att ett stöd beviljat av en svensk stödgivare är olagligt och oförenligt med den inre marknaden.

Villkor för stöd till icke statliga flygplatser

16 § Utöver vad som anges i 4 § ska den icke statliga flygplatsen för att kunna erhålla statligt stöd uppfylla följande villkor:

Tillgänglighet

Flygplatsen ska verka för att det är möjligt för medborgare och näringsliv att åka kollektivtrafik till och från 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.

Flygplatsen ska tillse att det finns infrastruktur och anläggningar vid flygplatsen som möjliggör fossilfria landtransporter till och från flygplatsen.

Effektivitet

Verksamheten vid flygplatsen 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.

Totalförsvar

Flygplatsen ska ingå i ett statligt nät av beredskapsflygplatser.

Flygplatsen ska ta fram en handlingsplan och vidta åtgärder i enlighet med handlingsplanen för att stärka förmågan att bedriva flygplatsverksamhet.

Personalen vid flygplatsen ska vara krigsplacerade vid flygplatsen.

Om bidragsmottagaren inte uppfyller sin skyldighet enligt ovan kan Trafikverket innehålla eller kräva tillbaka hela eller delar av lämnat stöd.

Stödnivå

17 § Stöd för drift av icke statliga flygplatser, där det utförs flygtrafik som omfattas av allmän trafikplikt, får stöd lämnas med högst 75 procent av verksamhetens ekonomiska underskott, dock som högst 15 miljoner kronor per år.

18 § Bidrag för drift av icke statliga flygplatser, som endast ingår i ett nät av beredskapsflygplatser, får lämnas med högst 50 procent av verksamhetens ekonomiska underskott, dock som högst 10 miljoner kronor per år.

19 § De belopp som anges i §§ 17-18 ska indexregleras. Bidragstaket ska räknas upp i enlighet med xxx, med 2023 som basår.

Flyglinjer med allmän trafikplikt

Ansvarig myndighet

20 § Trafikverket är behörig myndighet enligt förordning (1994:1808) om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område 3 § att utföra de uppgifter som åligger Sverige enligt artiklarna 16 och 17 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen (omarbetning).

Trafikverket beslutar om att införa flyglinjer med allmän trafikplikt och genomför offentligt anbudsförfarande i enlighet med denna förordning och vad regeringen i övrigt bestämmer.

Statligt och regionalt åtagande för flyglinjer med allmän trafikplikt

21 § Trafikverket ska analysera nödvändigheten av att införa allmän trafikplikt. Denna analys, inklusive bedömningar och förslag till åtgärder, ska redovisas i en utredning.

Trafikverkets utredning ska omfatta behovet av statliga åtgärder som är nödvändiga utifrån ett nationellt tillgänglighetsperspektiv.

Trafikverkets bedömningar och förslag ska vara förenliga med bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008.

Trafikverket ska samråda med berörda regioner och flygplatser innan Trafikverket fattar beslut om införande av allmän trafikplikt

och om statligt stöd för flyglinjer med allmän trafikplikt utifrån ett nationellt tillgänglighetsperspektiv.

22 § Regionala myndigheter har rätt att föreslå en komplettering av den allmänna trafikplikten utifrån ett regionalt perspektiv, under förutsättning att de regionala myndigheterna tar fullt kostnadsansvar för denna komplettering.

För att en komplettering ska innefattas i beslut om införande av allmän trafikplikt, ska en bindande överenskommelse om kostnadsansvar ingås mellan Trafikverket och berörda regionala myndigheter. Därefter får Trafikverket fatta beslut om införande av allmän trafikplikt och genomför ett offentligt anbudsförfarande.

23 § Det kompletterande utbudet som föreslås från regionala myndigheter kan omfatta interregionala flyglinjer mellan två flygplatser i Sverige eller internationella flyglinjer mellan en flygplats i Sverige och en flygplats i Norge eller Finland. För de internationella flyglinjerna krävs att flygplatserna i Norge eller Finland har en passagerarvolym på högst 5 miljoner passagerare per år.

24 § Trafikverket ska pröva om det samlade utbudet av flyglinjer med allmän trafikplikt är förenligt med bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008.

I den mån delar av utbudet av flyglinjer med allmän trafikplikt, som föreslås från regionala myndigheter, är oförenligt med bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 ska Trafikverket avslå en sådan begäran.

Övriga bestämmelser

Redovisning till regeringen

25 § Trafikverket ska årligen till regeringen redovisa utbetalda stöd till icke statliga flygplatser och för vidtagna åtgärder

avseendeflyglinjer med allmän trafikplikt, anslagsförbrukning, uppgifter om den verksamhet som bedrivits vid flygplatser och de flyglinjer som berörts samt bedömning av uppnådda effekter.

Verkställighetsföreskrifter

26 § Trafikverket får meddela de ytterligare verkställighetsföreskrifter som behövs.

Överklagande till regeringen

27 § Trafikverkets beslut om fördelning av bidrag för icke statliga flygplatser får överklagas till regeringen.

Denna förordning träder i kraft den 20xx-xx-xx.

Genom förordningen upphävs

- a) förordning (2006:1577) om statsbidrag för icke statliga flygplatser
- b) förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur, 3 § punkt 5.

1.2 Förslag till ändring i förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur

I följande bestämmelse ska punkt 5 utgå.

3 § Länsplanen ska avse tolv år och omfatta

1. investeringar i statliga vägar som inte ingår i stamvägnätet,
2. åtgärder i sådana anläggningar m.m. för vilka statlig medfinansiering kan beviljas enligt 2 § förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.

3. åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt samt åtgärder som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur,
4. åtgärder i andra icke statligt finansierade anläggningar av betydelse för det regionala transportsystemet som bör redovisas i planen och
- ~~5. bidrag för icke statliga flygplatser som bedöms vara strategiskt viktiga för regionen.~~

1.3 Lag om beredskapsflygplatser

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om de flygplatser som ingår i nätet av beredskapsflygplatser. De flygplatser som omfattas av denna lag ska ha beredskap för att kunna öppnas upp för samhällsviktig luftfart utanför ordinarie öppettider.

Definitioner

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.

ha beredskap: vara beredd på att vid behov öppna en stängd flygplats för samhällsviktig luftfart utanför ordinarie öppettider.

statligt nät av beredskapsflygplatser: ett flertal flygplatser som har beredskap.

samhällsviktig luftfart: luftfart som stödjer hälso- och sjukvård, spanings- och räddningsverksamhet, brandbekämpning och övriga insatser från Myndigheten för samhällsskydd, Polismyndigheten, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, länsstyrelser, Försvarmakten samt uppdrag av betydelse för krisberedskap eller annan samhällsviktig verksamhet och som ej ingår i linjefart eller chartertrafik.

Inrättande av beredskapsflygplatser

3 § Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska efter samråd med berörda flygplatser, kommuner, regioner och myndigheter besluta vilka flygplatser som ska ingå i det statliga nätet av beredskapsflygplatser.

4 § Flygplatserna ska inom sina respektive ansvarsområden svara för att flygplatsen har tillgång till den personal, utrustning och anläggning som behövs vid flygplatsen för att samhällsviktig luftfart ska kunna ankomma till, bedrivs vid eller avgå från flygplatsen.

Nationell kontaktpunkt för nätet av beredskapsflygplatser

5 § Den nationella kontaktpunkten för det statliga nätet av beredskapsflygplatser ska inhämta och sammanställa uppgifter från samtliga flygplatser som ingår i det statliga nätet av beredskapsflygplatser samt från övriga berörda myndigheter och aktörer för att driva och förvalta det statliga nätet av beredskapsflygplatser samt sprida kunskap och information om det statliga nätet av beredskapsflygplatser till utövare av samhällsviktig luftfart.

Skyldighet att lämna information och att samverka

6 § Berörda myndigheter, kommuner och regioner samt flygplatser som har beredskap ska inom sina respektive ansvarsområden lämna de uppgifter som krävs till den nationella kontaktpunkten för beredskapsflygplatser.

7 § Berörda flygplatser, kommuner, regioner, myndigheter och den nationella kontaktpunkten för det statliga nätet av beredskapsflygplatser ska samverka med varandra för att säkerställa att det statliga nätet av beredskapsflygplatser bidrar till att den samhällsviktiga luftfarten kan bedrivs säkert och effektivt.

Avveckling av beredskapsflygplatser

8 § Ansvarig för en flygplats som ingår i det statliga nätet av beredskapsflygplatser kan till regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ansöka om att flygplatsen ska avvecklas som beredskapsflygplats.

Ansökan om avveckling av beredskapsflygplats ska lämnas med god framförhållning, *minst ett års framförhållning*. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får besluta att flygplatsen ska avvecklas som beredskapsflygplats.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska analysera de konsekvenser som kan uppstå för det statliga nätet av beredskapsflygplatser vid en avveckling av en flygplats som har beredskap och vid behov vidta kompletterande åtgärder.

Ersättning för icke ekonomisk verksamhet

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ansvarar för att pröva frågor om ersättning till flygplatser som ingår i det statliga nätet av beredskapsflygplatser.

Den kostnadsersättning som följer av stycket ovan avser icke ekonomisk verksamhet.

Bemyndiganden

10 § Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om vilken personal, vilken utrustning och vilka anläggningar som en beredskapsflygplats ska ha, vilka uppgifter som ska lämnas till den nationella kontaktpunkten för beredskapsflygplatser, ansökan och process för avveckling av beredskapsflygplatser.

1.4 Förordning om beredskapsflygplatser

Inledande bestämmelser

Förordningens syfte och innehåll

1 § Denna förordning innehåller kompletterande bestämmelser för de flygplatser som ingår i ett statligt nät av beredskapsflygplatser.

Definitioner

2 § I förordningen 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.

ha beredskap: vara beredd på att vid behov öppna en stängd flygplats för samhällsviktig luftfart utanför ordinarie öppettider.

statligt nät av beredskapsflygplatser: ett flertal flygplatser som har beredskap.

samhällsviktig luftfart: luftfart som stödjer hälso- och sjukvård, spanings- och räddningsverksamhet, brandbekämpning och övriga insatser från Myndigheten för samhällsskydd, Polismyndigheten, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, länsstyrelser, Försvarmakten samt uppdrag av betydelse för krisberedskap eller annan samhällsviktig verksamhet och som ej ingår i linjefart eller chartertrafik.

Allmän tjänst och icke ekonomisk verksamhet

3 § Den beredskap som hålls av de flygplatser som ingår i ett statligt nät av beredskapsflygplatser är att se som tjänst av allmänt intresse.

Ersättning enligt denna förordning omfattar endast kostnader för icke ekonomisk verksamhet vid flygplatserna.

Skyldigheter för flygplatser som ingår i ett statligt nät av beredskapsflygplatser

4 § Flygplats som ingår i ett statligt nät av beredskapsflygplatser ska ha beredskap för att kunna öppna en stängd flygplats för samhällsviktig luftfart utanför ordinarie öppettider.

Flygplatsen ska inneha samtliga erforderliga tillstånd som krävs för att kunna ta emot och släppa iväg samhällsviktig luftfart.

Den personal som är i beredskap ska senast en timme efter utringning infinna sig på flygplatsen för att stödja luftfarkoster som ankommer eller avgår från flygplatsen.

5 § Flygplats som ingår i ett statligt nät av beredskapsflygplatser ska tillhandahålla sådana tjänster, i egen regi eller upphandlade av annan aktör, som krävs för att flygplatsen ska kunna ta emot ankommande eller avgående luftfarkoster.

De tjänster som räknas upp i 5 § nedan kan endast begränsas av flygplatsens kategorisering.

6 § Flygplats som ingår i ett statligt nät av beredskapsflygplatser ska tillhandahålla följande tjänster:

Fälthållning; snöröjning, halkbekämpning och banbesiktning

Flygtrafikledningstjänst; radarledning, övervakning av inflygningshjälpmedel, hantering av högintensiv banbelysning

Räddningstjänst; när luftfartygets startmassa så kräver

Avisning av luftfartyg

Tankning av luftfartyg

Väderobservationer

Öppnande av grindar för ambulans och motsvarande vägfordon

Övriga tjänster som är nödvändiga för att hantera ett ankommande eller avgående luftfartyg.

7 § Flygplatsen ska i god tid meddela Sjöfartsverket och Trafikverket om planerade åtgärder som innebär tillfälligt avbrott i upprätthållandet av beredskap att ta emot ankommande eller släppa iväg avgående luftfarkoster.

Flygplatsen ska även utan dröjsmål meddela Sjöfartsverket och Trafikverket om hastigt uppkomna förhållanden som får

konsekvenser för flygplatsens beredskap att ta emot ankommande eller släppa iväg avgående luftfarkoster.

8 § Flygplatsen ska tillse att personal, egen eller upphandlad personal, finns tillgänglig i beredskap för att kunna ta emot ankommande och släppa iväg avgående luftfarkoster.

Personalen ska, under de tider då flygplatsen är stängd, vara i beredskap. Om beredskapen behöver företas på flygplatsen, får arbete inte utföras under den tid då personalen är i beredskap.

Personalen ska ha gott yrkeskunnande och ha kännedom om de förhållanden och villkor som gäller för verksamheten och som berör deras arbetsuppgifter.

9 § Flygplatserna ska årligen redovisa uppgifter och nyckeltal avseende beredskapen till Trafikverket.

Beslut om ersättning

10 § Ersättning för beredskap vid flygplatser, som ingår i ett nät av beredskapsflygplatser, prövas av Trafikverket efter skriftlig ansökan.

Ansökan om ersättning får lämnas av flygplatsen. Ansökan om ersättning ska ha inkommit till Trafikverket senast xx varje år.

Ansökan ska innehålla uppgift om sökt ersättning och de uppgifter i övrigt som Trafikverket behöver för att pröva ansökan.

Trafikverket beslutar årligen om fördelning av ersättning i enlighet med denna förordning och vad regeringen i övrigt bestämmer.

Utbetalning av ersättning och återbetalning

11 § Ersättning betalas ut av Trafikverket till de flygplatser som ingår i ett nät av beredskapsflygplatser.

12 § Om flygplats har fått en ersättning som överstiger den kostnad som finns för beredskap, ska flygplatsen återbetala den del av ersättningen som överstiger kostnaden till Trafikverket.

Redovisning till regeringen

13 § Trafikverket ska årligen till regeringen redovisa utbetalda ersättningar, anslagsförbrukning, uppgifter om den verksamhet som bedrivits vid de flygplatser som fått ersättning samt bedömning av uppnådda effekter.

Verkställighetsföreskrifter

14 § Trafikverket får meddela de ytterligare verkställighetsföreskrifter som behövs.

Överklagande till regeringen

15 § Trafikverkets beslut om fördelning av ersättning för flygplatser som har beredskap får överklagas till regeringen.

1.5 Ändring i förordning (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket

Följande bestämmelse (2 § punkt 18) ska läggas till.

2 § Sjöfartsverkets huvuduppgifter är att

1 – 17. ... (oförändrade)

18. *att vara nationell kontaktpunkt för det statliga nätet av beredskapsflygplatser.*

1.6 Ändring i förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket

Följande bestämmelser (2 § p.15) kan utgå om författning ska användas i stället för civilrättsliga avtal. Den andra bestämmelsen (12 a § st. 2) ska utgå.

~~2 § 15. genom överenskommelser med flygplatshållare säkerställa att det finns ett statligt nät av flygplatser som upprätthåller en grundläggande beredskap för att samhällsviktiga transporter ska kunna utföras.~~

~~12 a § ... Trafikverket ska vidare se till att det finns regelbunden flygtrafik på linjen Östersund-Umeå.~~

2 Sammanfattning

Mitt uppdrag är att föreslå en långsiktigt hållbar inriktning för statens ansvar för flygplatserna i Sverige

Jag har haft till uppdrag att analysera och föreslå en långsiktigt 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. Uppdraget har omfattat det nationella basutbudet av flygplatser och de statliga finansiella stöden till icke statliga flygplatser. Enligt uppdraget ska mina förslag ta sin utgångspunkt i de transportpolitiska målen och vara i linje med klimatmålen, vilket bland annat innebär att förslagen ska bidra till omställningen till fossilfritt flyg. Jag har även haft att beakta de bedömningar och förslag som redovisas i promemoriorna Bromma flygplats – underlag för avveckling av drift och verksamhet (Ds 2021:25) och Arlanda flygplats – en plan för framtiden (Ds 2022:11) samt Trafikverkets rapporter om beredskapsflygplatser.

Flygtrafik och flygplatser bidrar till tillgänglighet för Sverige

Sverige har ett stort beroende av fungerande transporter i hela landet. Ett tillgängligt, tillförlitligt och hållbart transportsystem, där olika trafikslag samverkar effektivt, bidrar till ett ökat välbefinnande och högre livskvalitet för medborgare och näringsliv i hela Sverige. Tillgängligheten lägger grunden för såväl ekonomisk utveckling, fler arbetstillfällen, bostadsförsörjning som regional utveckling.

Sverige är sammanflätat med den globala ekonomin genom handel med varor och tjänster, investeringar, flöde av kapital och arbetskraft. Det handlar också om mänskliga möten och utbyte av tankar och idéer. Samma sak gäller också mellan regioner i Sverige.

Sverige är ett avlångt land, som ligger i utkanten av Europa. Avstånden är långa såväl inom landet som till marknader som är viktiga för svenskt näringsliv. Medborgare och näringsliv är beroende av fungerande relationer och god tillgänglighet, såväl nationellt som internationellt.

Flyget spelar en viktig roll genom att det möjliggör snabba transporter som överbryggar långa fysiska avstånd. Flyget bidrar därigenom till nationell och internationell tillgänglighet. Nationellt hålls Sverige ihop med ett nav för flygtrafiken i Stockholm, med både Arlanda och Bromma flygplatser. Arlanda flygplats bidrar därtill med en betydande internationell tillgänglighet. Arlanda flygplats har därför en särställning i Sverige och för det svenska flygplatssystemet.

De politiska ambitionerna är att det ska vara möjligt att bo och arbeta i hela landet. En sådan politisk ambition kan exemplifieras som att det ska vara möjligt att resa fram och tillbaka från Stockholm över dagen för att uträtta sitt ärende. För flera regioner finns det goda rese- och transportalternativ med frekventa och snabba interregionala buss- och tågförbindelser. I andra delar av landet finns inte sådana förutsättningar. För främst de norra delarna av Sverige erbjuder inte de alternativa transportsätten tillräckligt attraktiva res- och transporttider för att hålla ihop Sverige. De statliga och icke statliga trafikflygplatserna har därför en stor betydelse för den interregionala och internationella tillgängligheten. För vissa relationer 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, bo och verka i vissa regioner. Sammanhållningen i landet skulle riskeras. Klyftorna mellan stad och landsbygd, mellan norra och södra Sverige, mellan rik och fattig skulle riskera att öka.

Samtidigt har luftfarten flera utmaningar ur ett miljö- och klimatperspektiv. Luftfarten måste ställas om och det kommer att krävas ytterligare åtgärder på olika nivåer för att åstadkomma detta. Med en hållbar luftfart kan Sverige hållas ihop. Medborgare och näringsliv kan då bo och verka i hela landet. Därför behöver, så som jag ser det, flera åtgärder vidtas för att bidra till omställning av luftfarten.

Under många år fram till åren 2018 – 2019 ökade antalet passagerare i utrikes flygtrafiken. Inrikes flygtrafik har dock under

samma tid legat på en relativt stabil nivå. Med Covid-pandemin som huvudorsak har efterfrågan på resor minskat. Efter pandemin har en återhämtning skett, samtidigt som de geopolitiska förutsättningarna försämrats med Rysslands invasion av Ukraina. Även om en återhämtning skett i flygtrafiken är resandet ännu inte uppe på 2019 års volym. Detta innebär för många flygplatser, som redan före pandemin hade en svår situation, att de har fått en sämre ekonomisk situation. Jag konstaterar att de icke statliga flygplatserna är i behov av ekonomiskt stöd för att verksamheten ska kunna bedrivas. Annars ser jag en betydande risk för att medborgare, näringsliv och samhällsviktigt flyg får en försämrad tillgänglighet, och att flygplatser rent av avvecklas och läggs ned. Med detta som grund föreslår jag ett flertal åtgärder.

Staten behöver ökad rådighet över flygplatssystemet

Statens åtagande innebär redan idag att staten äger, förvaltar och driver flygplatser, lämnar statliga driftbidrag till icke statliga flygplatser, lämnar ersättning till beredskapsflygplatser samt handlar upp flygtrafik som inte kan bära sig kommersiellt.

För att ge så bra förutsättningar som möjligt för framtiden finns det, som jag ser det, behov av att staten tar ett samlat grepp om flygplatserna och tar ett större ansvar för den grundläggande tillgängligheten. Syftet med detta är att säkerställa den grundläggande tillgängligheten i ett nationellt perspektiv samtidigt som staten kan driva på att luftfarten och flygplatserna ställer om verksamheterna för att möta miljö- och klimatutmaningarna.

Jag ser behov av att det nationella basutbudet av flygplatser justeras, att systemet med statliga bidrag och ersättning för beredskap utvecklas och villkoras samt att staten även framgent bör ta ett ansvar för beslut om allmän trafikplikt och upphandling av flyglinjer som inte kan bära sig på kommersiell grund. Jag ser dock behov av att justera och vitalisera processen för allmän trafikplikt och upphandling av flyglinjer på ett sätt som ger ett ökat regionalt inflytande. Detta beskriver jag mer utförligt för nedan.

Det nationella basutbudet bör utökas

Staten bör ta ett större ansvar för att säkerställa en grundläggande interregional och internationell tillgänglighet i Sverige. Staten bör därför även framgent ansvara för ett statligt basutbud av flygplatser, men basutbudet behöver enligt min uppfattning justeras.

Det nationella basutbudet bör utökas från dagens tio flygplatser till uppemot tretton flygplatser. Flygplatsen i Skellefteå bör omgående inkluderas i det nationella basutbudet. Men det bör prövas, bland annat utifrån trafikutvecklingen, om inte också Ängelholm-Helsingborg, Kalmar-Öland och Sundsvall-Timrå flygplatser bör kompletteras till det nuvarande basutbudet, medan flygplatsen i Ronneby bör utgå om Kalmar-Öland läggs in i basutbudet. Jag bedömer att Ängelholm-Helsingborg och Kalmar-Öland flygplatser har potential för anslutning till det nationella basutbudet på några års sikt, medan en anslutning av Sundsvall-Timrå flygplats kan bli aktuell först på lite längre sikt. Frågan om vilka av dessa flygplatser som bör inkluderas i det nationella basutbudet och i vilken takt bör enligt min bedömning utredas vidare.

Genom ett utökat statligt basutbud säkerställer staten luftfartens tillgänglighet till fler regioner, i och med att huvudmannaskapet tas över av staten för flygplatsverksamheten. Det innebär att fler medborgare, en större del av näringslivet samt samhällsviktiga lufttransporter ges en tryggad försörjning av flygplatsinfrastruktur för framtiden.

Regeringen bör förankra förslag till ändring av det nationella basutbudet av flygplatser med riksdagen. Efter riksdagens godkännande bör regeringen fastslå sin inriktning att justera det nationella basutbudet av flygplatser. Efter slutförda förhandlingar med berörda ägare kan regeringen, givet att flygplatsernas ägare accepterar ett statligt övertagande av flygplatserna, slutligt besluta om ändrat basutbud av flygplatser.

Regeringen bör ge en statlig förhandlingsperson eller Swedavia AB i uppdrag att inleda förhandlingar med berörda flygplatser som syftar till ett statligt övertagande av flygplatserna.

Ändrade förutsättningar för Swedavia AB

Swedavia AB är ett viktigt verktyg för staten när det gäller att uppnå de transport- och klimatpolitiska målen. Swedavia AB bör som idag även i framtiden ha till uppdrag att bland annat finansiera, äga, driva och utveckla flygplatser med därtill hörande byggnader och anläggningar, tillhandahålla och utveckla flygplatsoperativa tjänster och kommersiella tjänster och produkter med anknytning till flygplatsverksamhet. Som idag bör bolaget inte ges möjlighet att utan regeringens godkännande kunna lägga ned eller överlåta någon av de flygplatser som ingår i det av regeringen fastställda basutbudet av flygplatser.

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

Swedavia AB bör själv avgöra om bolaget även fortsatt vill bedriva flygplatsverksamhet vid Ronneby flygplats, under förutsättning att flygplatsen ej längre ingår i det nationella basutbudet av flygplatser.

Stöd till de icke statliga flygplatserna bör både öka och villkoras

För att säkerställa viktig infrastruktur och samhällsviktig verksamhet för Sverige bör staten ta ett större ansvar för flygplatssystemet. Staten bör stödja de icke statliga flygplatserna genom ett stöd som täcker del av det ekonomiska underskottet av verksamheten. Stödet till de icke statliga flygplatserna bör i et närmaste fördubblas jämfört med idag.

I den mån mina förslag inte möter Försvarmaktens behov, ser jag inget hinder för att Försvarmakten genom särskilda överenskommelser med berörda flygplatser säkerställer Försvarmaktens tillgång till flygplatsen och de tjänster som man har behov av. Det gäller i förekommande fall även annan statlig verksamhet såsom exempelvis Kustbevakningens och Sjöfartsverkets verksamheter.

Staten bör ge ett årligt statligt stöd till verksamheten vid icke statliga flygplatser som har flyglinjer med allmän trafikplikt (flyglinjer inom ramen för det statliga åtagandet) och till flygplatser som ingår i ett statligt nät av beredskapsflygplatser. Mitt förslag

innebär att dagens årliga statliga bidrag till regionalt strategiska flygplatser via länsplan upphör att gälla.

För att de icke statliga flygplatserna ska kunna ta del av dessa bidrag bör vissa krav och villkor uppfyllas. De krav och villkor som ska uppfyllas innebär att flygplatserna ska bedriva en hållbar och fossilfri verksamhet, ha en god tillgänglighet, ha en hög effektivitet samt hålla en god beredskap för samhällsviktig luftfart.

Staten bör därtill även fortsättningsvis möjliggöra för en statlig medfinansiering (stöd) för investeringar vid icke statliga flygplatser. Ett sådant bidrag bör utgå från ett transportpolitiskt perspektiv och samordnas med statliga bidrag i ett totalförsvarsperspektiv. Även för ett sådant bidrag bör staten ställa upp vissa villkor.

Ett ökat regionalt inflytande för flyglinjer med allmän trafikplikt och upphandlad flygtrafik

Det finns behov av flyglinjer med allmän trafikplikt och upphandling av flygtrafik även i framtiden. Staten bör enligt min mening ha ett huvudansvar för detta, men de regionala myndigheterna bör ges ett större inflytande.

Sverige bör också fortsättningsvis ha en nationell myndighet som ansvarar för beslut om flyglinjer med allmän trafikplikt och upphandling av flygtrafik. Trafikverket bör, enligt min mening, fortsatt vara behörig myndighet för artiklarna 16 – 17 i EU:s lufttrafikförordning.

De regionala myndigheterna bör ges en möjlighet att finansiera ett kompletterat utbud, utöver det utbud av flyglinjer som följer av det statliga åtagandet. Detta gäller så länge det sammantaget inryms inom ramen för bestämmelserna i EU:s lufttrafikförordning.

De flyglinjer som ingår i det statliga åtagandet idag bör justeras. Den allmänna trafikplikten på flyglinjerna Östersund – Umeå, Torsby – Arlanda, Hagfors – Arlanda respektive Kramfors-Sollefteå – Arlanda bör upphöra. Istället bör en ny flyglinje med allmän trafikplikt inrättas mellan Karlstad – Arlanda, med anslutningstrafik från Torsby respektive Hagfors. För Kramfors respektive Sollefteå bör anslutningstrafik införas till flygplatsen i Sundsvall-Timrå. För det fallet att regelbunden flygtrafik året runt på en tillräcklig nivå mellan Sundsvall – Arlanda inte är kommersiellt bärkraftig, bör allmän trafikplikt även införas här. Jag bedömer att dessa

förändringar skulle kunna införas för avtalsperioden 2027 – 2031. För Sundsvall-Timrå till Arlanda kan det dock bli aktuellt att införa allmän trafikplikt redan före 2027, beroende på den kommersiella flygtrafikens utveckling.

Regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att vidareutveckla en modell och process som möjliggör ett utökat regionalt inflytande och möjlighet för kommunala och regionala myndigheter att föreslå och finansiera flyglinjer med allmän trafikplikt. Trafikverket bör även ges i uppdrag att vidareutveckla tydliga kriterier för det statliga åtagandet avseende flyglinjer med allmän trafikplikt.

Nätet av beredskapsflygplatser bör utvidgas och förutsättningarna utvecklas

En definition av samhällsviktig luftfart bör ta sin utgångspunkt i Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps definition. Även om linjefart har stor betydelse för samhällsviktig verksamhet bör linjefart och chartertrafik inte ligga till grund för den samhällsviktiga luftfartens behov av beredskapsflygplatser.

Samhällsviktig luftfart bör definieras som luftfart som stödjer hälso- och sjukvård, spanings- och räddningsverksamhet, brandbekämpning samt övriga insatser från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, länsstyrelser, Försvarsmakten samt uppdrag av betydelse för krisberedskap eller annan samhällsviktig verksamhet.

De flygplatser som ingår i ett nät av beredskapsflygplatser bör ha beredskap för att öppna upp sin flygplats utanför ordinarie öppettider för samhällsviktig luftfart som inte omfattas av linjefart och chartertrafik.

Nätet av beredskapsflygplatser bör utvidgas i jämförelse med de sedan tidigare tio ordinarie beredskapsflygplatserna. Syftet är att ge en bättre tillgänglighet, spridning och geografisk yttäckning för samhällsviktig luftfart. De flygplatser som ingår i nätet av beredskapsflygplatser bör bestämmas utifrån ett nationellt perspektiv.

Alla flygplatser som ingår i det nationella basutbudet av flygplatser och som drivs och förvaltas av Swedavia AB bör ingå i nätet av beredskapsflygplatser, vilket också bör tydliggöras i Swedavia AB:s bolagsordning.

Regeringen bör besluta om vilka flygplatser som bör ingå i nätet av beredskapsflygplatser. Om en utpekad flygplats ej är intresserad av att ingå i detta nät, bör Trafikverket ges uppdraget att komplettera nätet med annan flygplats om det finns behov.

Staten bör ställa krav på de icke statliga flygplatser som omfattas av flyglinjer med allmän trafikplikt och som bidrar till att nätet av beredskapsflygplatser får en god tillgänglighet, spridning av flygplatser och geografisk yttäckning att de behöver uppfylla vissa villkor, så som att ingå i nätet av beredskapsflygplatser, för att flygplatsen ska få ett statligt stöd.

Staten bör därutöver även peka ut ytterligare icke statliga flygplatser utifrån ett rent beredskapsperspektiv, där flygplatserna bidrar till att skapa ett effektivt nät av beredskapsflygplatser och bidrar till god tillgänglighet, spridning av flygplatser och geografisk yttäckning.

Nätet av beredskapsflygplatser bör bestå av 33 flygplatser för att det ska finnas tillräcklig geografisk spridning och yttäckning.

- Alla flygplatser i Swedavias flygplatsnät bör ingå.
- Alla flygplatser som omfattas av flyglinjer med allmän trafikplikt bör ingå.
- Därtill bör nätet kompletteras med ytterligare flygplatser som av beredskapsskäl bör ingå.

Nätet av beredskapsflygplatser för samhällsviktig luftfart bör ges mer stabila, robusta och förutsägbara förutsättningar för såväl flygplatser, flygbolag som för andra delar av samhället. Ett utpekande av beredskapsflygplatser och reservflygplatser i förordningsform skulle troligtvis borgen för en mer stabil och robust modell. Den begränsade utredningstiden har dock inte möjliggjort en tillräckligt djup analys av vilka möjligheter som finns. Därför baseras mina bedömningar och förslag på en vidareutveckling av dagens modell med avtal, även om jag också presenterar ett förslag till författning. Beredskapen att öppna upp flygplatser utanför ordinarie öppettider bör regleras genom avtal, både för statliga och icke statliga flygplatser. 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.

Beredskapsflygplatserna ska tillhandahålla sådana tjänster som krävs för att ta emot och släppa iväg luftfartyg som bedriver samhällsviktig luftfart. Dessa tjänster bör åtminstone omfatta fälthållning, flygtrafikledning, räddningstjänst när luftfartygens startmassa så kräver, avisning, tankning, väderobservationer och öppnande av grindar för exempelvis ambulans.

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. De krav som följer av att vara en reservflygplats kan innebära högre krav på tillhandahållande av tjänster jämfört med att enbart hålla beredskap vid en flygplats för samhällsviktig luftfart. I det fallet bör dessa tjänster ses som ett kompletterande utbud för de flygplatser som berörs.

Flygplatser som ingår i det statliga nätet av beredskapsflygplatser ska enligt min uppfattning ha en insatsberedskap för att inom en timme öppna flygplatsen utanför ordinarie öppningstider. Flygplatserna bör dock i princip endast få ersättning för beredskap för de timmar personalen har beredskap mellan klockan åtta på kvällen till klockan åtta på morgonen under alla dagar, eventuellt med undantag för helgdagar. Jag bedömer att ersättningen till de flygplatser som ingår i det statliga nätet av beredskapsflygplatser i det närmaste fördubblas jämfört med idag, på grund av att fler flygplatser ingår i nätet samt att flygplatserna föreslås få ersättning för ytterligare personal jämfört med idag.

Krav på jourberedskap, med personal på arbetsstället (flygplatsen), bedöms resultera i en högre kostnadsnivå för flygplatserna samt utmaningar för flygplatsernas personalplanering och bemanning. Nuvarande lösning med insatsberedskap, där personalen är på annan plats än arbetsplatsen men ska ha förmåga och möjlighet att ta sig till flygplatsen inom given tid bedömer jag är acceptabelt och att föredra.

De flygplatser som ingår i nätet av beredskapsflygplatser bör få ersättning för att hålla beredskap med nödvändig personal. Ersättning bör ges för de kostnader som direkt följer av uppdraget och bör beräknas utifrån en schablonmodell. De flygplatser som därtill är reservflygplatser bör i förekommande fall kunna få ersättning för inflygningshjälpmedel samt kompletterande ersättning för att hålla beredskap med ytterligare personal om så krävs och tillåts enligt statsstödsbestämmelserna. Regeringen bör ge

Trafikverket i uppdrag att, i samverkan med Transportstyrelsen, analysera och bedöma de ekonomiska konsekvenserna för de flygplatser som utses till reservflygplatser samt föreslå en modell för finansiering av dessa. Denna verksamhet (beredskaps- och reservflygplatser) bör kunna ses som icke ekonomisk verksamhet, vilket innebär att denna verksamhet och dessa ersättningar inte omfattas av bestämmelserna om statligt stöd.

Jag bedömer att det finns 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. Funktionen bör inrättas vid Sjöfartsverket. Regeringen bör ge Sjöfartsverket i uppdrag att utreda formerna för ett införande av en sådan operativ funktion.

Det finns behov av att säkerställa funktionaliteten i flygplatssystemet för att stärka det civila försvaret. Regeringen bör säkerställa ett investeringsstöd till flygplatser i syfte att stärka det civila försvaret under kommande år.

Verksamheterna vid vissa flygplatser behöver kunna fungera vid påfrestningar i fredstid och vid höjd beredskap. Därför menar jag att flygplatserna bör planera för sådana situationer. En säkerställd personalförsörjning är viktigt för att verksamheterna ska fungera. Likaså bör flygplatserna säkerställa andra väsentliga funktioner och resursförsörjning i övrigt. Jag anser att för att en flygplats ska få ta del av statliga stöd eller för att en flygplats ska kunna utnämnas till beredskapsflygplats bör vissa villkor vara uppfyllda. Ett villkor bör vara att det vid berörda flygplatser genomförs en personalplanering som innebär att personalen vid flygplatsen "krigsplaceras" inför ett eventuellt beslut om inrättande av allmän tjänsteplikt. Det bör gälla såväl för Swedavia AB som för de icke statliga flygplatser som tar del av statliga stöd eller som utnämns till beredskapsflygplats.

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.

Ett kompletterande nät av helikopterflygplatser för samhällsviktig verksamhet

För att säkerställa en grundläggande tillgänglighet för samhällsviktig luftfart bör nätet av flygplatser med inflygningshjälpmedel och beredskap kompletteras med ett nät av helikopterflygplatser som ska kunna användas även vid dåligt väder alla dagar året runt. Vid dessa platser, som kan vara obemannade, bör det finnas tillgång till tankning. Ett nationellt nät med helikopterflygplatser med PinS-procedurer bör således etableras.

Jag föreslår att ett statligt stöd inrättas för att stödja en sådan etablering och utbyggnad av strategiska platser med PinS-procedurer. Regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag, att efter samverkan med andra myndigheter och aktörer, säkerställa att det finns ett nationellt nät med platser med PinS-procedurer för samhällsviktig luftfart. Trafikverket bör även ges i uppdrag av regeringen att pröva och administrera ett statligt bidrag för etablering och drift av sådana platser.

Luftfarten bör ställas om

Jag förutsätter att aktörer inom luftfarten har en vilja att ställa om för att möta klimatutmaningen och de politiska mål som beslutats på nationell och internationell nivå. Dessutom har branschen ställt upp egna ambitiösa mål.

Flyget bör, i enlighet med Sveriges klimatmål, ha netto-noll utsläpp senast år 2045. För att uppnå detta mål måste klimatarbetet intensifieras. Regeringen bör ta initiativ till att Sverige tar fram en plan för produktion och distribution av fossilfri energi för flygets behov, för att flyget överhuvudtaget ska kunna utvecklas i linje med klimatmålen. Regeringen bör tillsätta en "bränslekommission" som samlar företrädare från näringsliv, akademi och offentlig sektor och som kan bidra till konkretisering och genomförande av denna plan. Skälet till detta är att det finns flera sektorer som har behov av och konkurrerar i någon form om samma råvara. Etappmål för svensk storskalig produktion av fossilfritt bränsle för att nå klimatmålen bör även tas fram.

Flygplatserna i Sverige bör successivt anpassa sin bränsle- och energiförsörjning så att flygplatserna möjliggör för utveckling av

fossilfritt flyg. Senast 2025 bör de icke statliga flygplatserna ha den infrastruktur och kapacitet som krävs för en effektiv och hållbar flygplatsdrift inklusive bränsle- och energiförsörjning för flygtrafiken.

Miljöprövning för flygplatser med samhällsviktig luftfart

Miljöprövningen av verksamheten vid flygplatser är av stor vikt för att minimera flygplatsverksamheternas miljöpåverkan. Buller från flygverksamheten har en påverkan på människor i flygplatsers omgivningar. Jag bedömer att det kan finnas skäl för flygplatser att begära omprövning av sitt miljötillstånd för verksamheten med anledning av statens intresse att säkerställa ett statligt nät av beredskapsflygplatser. Samtidigt anser jag att det kan finnas skäl att ta hänsyn till vad som är planerbart respektive reaktivt när det gäller den samhällsviktiga luftfarten. Jag anser att det finns 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. Jag utesluter inte att det kan finnas behov av specialreglering i denna del. Frågan är dock vad som är möjligt. Jag ser behov av att detta prövas.

Den långsiktiga inriktningen bör tydliggöras

Jag ser behov av att regeringen tydliggör 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 långsiktig inriktning bör inte enbart avse flygplatser som ges statligt stöd eller ersättningar eller flyglinjer med allmän trafikplikt och som upphandlas. Utan staten bör även erkänna betydelsen av och peka ut de flyglinjer som är av nationell vikt, även om de idag är kommersiellt bärkraftiga.

3 Utredarens inledning

3.1 Det svenska flygplatssystemet

Under årens lopp har ett flertal statliga utredningar genomförts som berört hela eller delar av flygplatssystemet.

I juni 2006 utsåg regeringen Christina Rogestam till särskild utredare med uppgift att se över det svenska flygplatssystemet. Christina lämnade sitt betänkande ”Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplatssystemet (SOU 2007:70)” i oktober 2007.

I slutet av 2014 utsåg regeringen Anders Sundström att utreda förutsättningarna för en nedläggning av Bromma flygplats. Anders lämnade sin redovisning ”Mer flyg och bostäder” i april 2016.

I januari 2017 presenterade regeringen en flygstrategi. I strategin lyfte regeringen bland annat fram att en översyn bör göras av de svenska flygplatserna med utgångspunkt i att tydliggöra statens ansvar och roll som stödgivare till icke statliga flygplatser och att Arlanda flygplats bör stärkas som nav och storflygplats.

I enlighet med regeringens flygstrategi bildades Arlandarådet under 2017. Arlandarådets arbete avslutades i början av 2019.

Regeringen utsåg under 2021 Magnus Persson till bokstavsutredare med uppdraget att ta fram ett underlag för avveckling av Bromma flygplats. En promemoria ”Bromma flygplats – underlag för avveckling av drift och verksamhet (Ds 2021:25)” redovisades i augusti 2021.

I början av 2022 utsåg regeringen mig Peter Norman till bokstavsutredare med uppdraget att ta fram en plan för Arlanda flygplats utveckling. En promemoria ”Arlanda flygplats – en plan för framtiden (Ds 2022:11)” presenterades i juni 2022.

Utöver detta kan nämnas att Trafikverket på regeringens uppdrag utarbetat rapporter om exempelvis beredskapsflygplatser och om elflyg.

3.2 Mitt uppdrag

Jag har fått i uppdrag att utreda och ta fram förslag till inriktning för statens ansvar för flygplatser i Sverige. Uppdraget innebär att jag ska analysera och föreslå en långsiktigt 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. Uppdraget omfattar det nationella basutbudet av flygplatser och de statliga finansiella stöden till icke-statliga flygplatser.

Mina 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.

Jag har att beakta de bedömningar och förslag som redovisas i promemorian ”Bromma flygplats – underlag för avveckling av drift och verksamhet (Ds 2021:25)” och promemorian ”Arlanda flygplats – en plan för framtiden (Ds 2022:11)”. Jag har även att beakta de bedömningar och förslag som redovisas i Trafikverkets rapporter ”Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter – kompletterande underlag och förslag avseende svenska beredskapsflygplatser” (Trafikverkets rapporter 2021:152 respektive 2021:223). Jag har också att ta tillvara de erfarenheter som gjorts under pandemin avseende flyget och flygplatserna.

Mitt uppdrag ska redovisas senast den 15 februari 2023. Jag har för min utredning antagit namnet Flygplatsutredningen.

3.3 Avgränsning

Jag har tolkat mitt uppdrag som att jag har att göra en analys avseende det samlade svenska flygplatssystemet, med fokus på de så kallade trafikflygplatserna och flygplatser som är av väsentlig betydelse för samhällsviktig luftfart, även om jag i analysen också fångar andra flygplatser.

Mitt uppdrag omfattar såväl det nationella basutbudet som de statliga finansiella stöden till icke-statliga flygplatser.

När det gäller det nationella basutbudet av flygplatser ligger i första hand mitt fokus på syfte, omfattning och struktur för det nationella basutbudet – inte att analysera Swedavia AB:s verksamhet och bolagsstruktur, även om jag inser att det finns ett samband däremellan och att mina bedömningar och förslag även kan avse eller påverka det senare.

I mitt uppdrag ingår inte explicit att utreda flyglinjer med allmän trafikplikt och som handlas upp utifrån transportpolitiska skäl. Jag har dock valt att ändå inkludera denna verksamhet och detta perspektiv i min utredning i och med att den flygtrafik som bedrivs vid olika flygplatser har betydelse för flygplatsernas intäkter och kostnader. Jag har därför valt att även fånga flyglinjers bärkraft och behov av samhälleligt stöd som en del av mitt uppdrag.

3.4 Arbetsformer och arbetsätt

Jag har för denna utredning haft en begränsad utredningstid till förfogande. Jag har i mitt utredningsarbete initierat vissa kompletterande utredningar och analyser, men har i huvudsak använt mig av tidigare statliga utredningar, myndighetsrapporter samt olika intressenters analyser och inspel till utredningen som underlag för mina analyser och bedömningar.

Därtill har ett antal myndigheter, organisationer, bolag och kollegor inom Regeringskansliet bidragit med kunskapsunderlag som berör frågor kopplade till mitt uppdrag. Jag vill särskilt tacka Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Svenska Regionala Flygplatser (SRF), Svenskt Näringsliv, Swedavia AB, Trafikanalys, Trafikverket och Transportstyrelsen för att de under begränsad tid tagit fram efterfrågade underlag eller särskilt bidragit till att skapa en bra plattform för dialog med olika intressenter.

En referensförteckning över underlag som jag tagit del av återfinns i bilaga 3.

3.5 Dialog med intressenter

Det finns ett stort intresse och engagemang vad gäller flygplatssystemet i Sverige. Intresset och engagemanget märks hos exempelvis kommuner och regioner, flygplatser, statliga myndigheter och olika intresse- och branschorganisationer.

Jag har bedömt att det är viktigt att föra en dialog med så många olika intressenter som möjligt under utredningens genomförande, för att på så vis också kunna ta del av olika perspektiv, faktaunderlag, analyser och bedömningar.

Jag har fört dialog med intressenter inom offentlig sektor, näringsliv och akademi. Jag har genomfört denna dialog på varierande sätt, bland annat genom studiebesök och kunskapsdagar vid ett flertal flygplatser (Arvidsjaur flygplats, Kalmar flygplats, Norrköping flygplats, Skellefteå flygplats och Örnsköldsvik flygplats), arrangerat och deltagit i hearingar och seminarier samt haft enskilda möten.

Den dialog jag fört har genomförts såväl genom fysiska möten som via digitala verktyg och system. Jag har även tagit emot ett antal skriftliga underlag från olika intressenter.

Jag har även gjort en viss internationell utblick och benchmarking. Jag har bland annat fört dialog med EU-kommissionen (generaldirektoraten för transporter och rörlighet respektive konkurrens), Eurocontrol, Airport Council International Europe (ACI) och European Regions Airline Association (ERA). Jag har även haft en djupare dialog med Samferdseldepartementet respektive Avinor i Norge samt Finavia och Traficom (Transport- och kommunikationsverket) i Finland.

Jag har även dragit nytta av den dialog jag förde med intressenter under min Arlandautredning och har till viss del återanvänt tidigare gjorda inspel och lämnade synpunkter.

Jag vill rikta ett stort tack till alla som tagit sig tid för att delta på något sätt i de dialog- och mötesföreläsnings som använts.

En förteckning över intressenter som jag fört dialog med återfinns i bilaga 2.

4 Viktiga utgångspunkter

4.1 Transport-, miljö- och klimatpolitiska ramar

4.1.1 Mål för 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 utvecklingskraft 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 miljö kvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa.

De transportpolitiska målen bidrar till genomförandet av Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling, bland annat till att halvera antalet dödsfall och skador i vägtrafik, olyckor i världen (delmål 3.6) och skapa hållbara, motståndskraftiga och inkluderande infrastrukturer (delmål 9.1). Regeringen har i skrivelsen Sveriges genomförande av Agenda 2030 (skr. 2021/22:247) lämnat en samlad redovisning av arbetet med Agenda 2030. De transportpolitiska målen och deras principiella utgångspunkter är de viktigaste utgångspunkterna för regeringens åtgärder och val av styrmedel inom transportområdet, men det finns även andra politikområden som har stor påverkan.

4.1.2 Mål för regional utveckling

Regeringens mål för den regionala utvecklingspolitiken är utvecklingskraft med stärkt lokal och regional konkurrenskraft för en hållbar utveckling i alla delar av landet (prop. 2019/20:1 utgiftsområde 19, bet. 2019/20:NU2, rskr. 2019/20:113)¹. Samtliga politikområden är i princip av betydelse för att uppnå målet för den regionala utvecklingspolitiken. Tvärsektoriell styrning av resurser inom många utgiftsområden samt regional hänsyn och ett territoriellt perspektiv är av betydelse för att skapa mer ändamålsenliga insatser för att nå såväl målet för den regionala utvecklingspolitiken som andra mål. Andra områden med mål som har beslutats av riksdagen och som är av särskild betydelse för de strategiska områdena och prioriteringarna för den regionala utvecklingspolitiken 2021–2030 är:

- Likvärdiga möjligheter till boende, arbete och välfärd i hela landet.
- Kompetensförsörjning och kompetensutveckling i hela landet.
- Innovation och förnyelse samt entreprenörskap och företagande i hela landet.

¹ För en beskrivning av målet se budgetpropositionen för 2020 (prop. 2019/20:1 utgiftsområde 19 avsnitt 2.4).

- Tillgänglighet i hela landet genom digital kommunikation och transportsystemet.

4.1.3 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, ges goda förutsättningar att utveckla sin kompetens, effektivitet och innovationsförmåga. Det finns även ett mål för turismpolitiken. Målet är att Sverige ska ha en hållbar turism, med ett hållbart resande och en hållbar och konkurrenskraftig besöksnäring som växer och bidrar till sysselsättning och attraktiva platser för besökare, boende, företag och investeringar i hela landet (prop. 2021/22:1, bet. 2021/22:NU1, rskr. 2021/22:113).

4.1.4 Miljö- och klimatpolitiska utgångspunkter

Miljöpolitiken utgår ifrån de nationella miljö kvalitetsmål och det generationsmål för miljöarbetet som beslutats av riksdagen. Målen är styrande för allt miljöarbete som Sverige bedriver nationellt, inom EU och internationellt. Miljömålssystemet ger också en struktur för en systematisk uppföljning av miljöpolitiken som grund för ett strategiskt åtgärdsarbete; ett generationsmål som anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att nå miljö kvalitetsmålen², som beskriver det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till och etappmål som beskriver de samhällsomställningar som är viktiga steg för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.

² De 16 miljö kvalitetsmålen är: Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning, Giftfri miljö, Skyddande ozonskikt, Säker strålmiljö, Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker, Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap, Storslagen fjällmiljö, God bebyggd miljö samt Ett rikt växt- och djurliv.

Riksdagen har beslutat om klimatpolitiska mål för transportsektorn genom att växthusgasutsläppen från inrikes transporter, utom inrikes luftfart, ska minska med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010. Därtill finns ett övergripande klimatmål som innebär att Sverige senast år 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Nettonollmålet innebär därför att växthusgasutsläppen från transportsektorn i princip kommer att behöva vara noll senast år 2045.

4.1.5 Klimathandlingsplan och dess påverkan på luftfarten

Klimatlagen trädde i kraft 2018 och där framgår att regeringen vart fjärde år ska ta fram en klimatpolitisk handlingsplan. Lagen anger också vad en sådan handlingsplan bör innehålla, bland annat Sveriges åtaganden inom EU och internationellt, historiska utsläppsdata, planerade åtgärder för utsläppsminskningar, och vilka ytterligare åtgärder eller beslut som kan behövas för att nå de nationella och globala klimatmålen. De hittills framtagna klimathandlingsplanerna har 132 föreslagna åtgärder, varav flera åtgärder riktar sig direkt till luftfarten. Följande punkter inom luftfartsområdet har genomförts hittills;

- Krav på obligatorisk inblandning av förnybart bränsle för flyget har införts - reduktionsplikt.
- Miljömålsberedningen har föreslagit etappmål för flygets klimatpåverkan.
- Riksdagen har beslutat om att Sverige ska införa miljöstyrande start- och landningsavgifter från den 1 augusti 2021.
- Trafikanalys har lämnat förslag till obligatorisk klimatdeklaration vid marknadsföring och försäljning av långväga resor med flyg, tåg, buss och färja.

I nedanstående avsnitt redovisas kortfattat för ovanstående punkter.

Införande av reduktionsplikt inom flyget

Reduktionsplikten innebär att leverantörer av flygfotogen blir skyldiga att blanda in biodrivmedel i fossil flygfotogen. Nivåer för hur mycket utsläppen ska minska föreslås för 2021 – 2030. Kravet på inblandning börjar på 0,8 procent 2021 för att successivt öka till 27 procent 2030. Regeringen anförde som skäl för sitt förslag att flygets klimatpåverkan ska minska för att bidra till att Sverige blir ett fossilfritt föregångsland. Att ersätta flygfotogen med biodrivmedel minskar växthusgasutsläppen och bidrar till att stärka svensk industris omställning till en biobaserad ekonomi. Ett krav på inblandning av biodrivmedel ökar också sannolikheten för spridningseffekter och att det internationella arbetet för ett fossilfritt flyg påskyndas. Riksdagen biföll förslaget och lagen började gälla från den 1 juli 2021.

Miljömålsberedningens förslag till etappmål för flygets klimatpåverkan

Miljömålsberedningen (SOU 2022:15) lämnade ett delbetänkande till regeringen den 7 april 2022 med mål för konsumtionens klimatpåverkan, inklusive ett långsiktigt mål om att nå nettonollutsläpp till 2045 och mål för exportens klimatpåverkan. Vidare föreslås mål om att utsläppen från offentligt upphandlade varor och tjänster ska minska snabbare än utsläppen från samhället i övrigt. Miljömålsberedningen föreslår även ett paket styrmedel och åtgärder inom detta område, inklusive ett krav att beakta de nationella klimatmålen i offentlig upphandling. För flyget föreslås mål om att inkludera det internationella flygets klimatpåverkan i Sveriges långsiktiga territoriella klimatmål samt mål om att inkludera koldioxidutsläpp från inrikes flyg i etappmålet för inrikes transporter till år 2030.

Miljöstyrande start- och landningsavgifter

Riksdagen har beslutat om att Sverige ska införa miljöstyrande start- och landningsavgifter på Arlanda och Landvetters flygplatser. De nya bestämmelserna innebär att de flygplatsavgifter som utgör start-

och landningsavgifter ska differentieras i förhållande till luftfartygs klimatpåverkan där renare flyg ska betala mindre än de flygplan som släpper ut mer koldioxid. Lagändringen gäller från 1 augusti 2021 och innebär att differentierade och miljöstyrande avgifter tas med i Swedavias avgifter från år 2022 för flygplatserna Stockholm Arlanda och Göteborg Landvetter.

Klimatdeklaration

Trafikanalys redovisade i april 2020 förslag på hur det kan göras obligatoriskt att redovisa klimatpåverkan för långväga resor med buss, tåg, flyg och färja i samband med försäljning och marknadsföring av sådana resor. I redovisningen föreslås en lag om klimatdeklarationer för långa resor med flyg, fartyg, tåg och buss. Syftet med den föreslagna lagen är att minska klimatpåverkan av långa resor genom att synliggöra en resas klimatpåverkan för en resenär innan köp. På så sätt kan den resenär som vill minska sin klimatpåverkan till följd av en tilltänkt resa fatta ett mer välinformerat beslut. Myndigheterna som tillsammans lämnat förslagen konstaterar att rapportens lagförslag kräver vidare bearbetning och rekommenderar att regeringen fördjupar analyserna inom ett antal områden. Regeringen föreslog i sin promemoria från 2021 att kravet på klimatdeklarationer inledningsvis ska gälla endast för resor med flyg med motivet att flygbolagen genom befintliga regelverk för EU ETS och Corsia redan i dag har tillgång till data och uppgifter om flygresor som i hög grad också är ändamålsenliga.

4.2 Beaktande av tidigare utredningar

I enlighet med mitt uppdrag ska jag i arbetet beakta dels de bedömningar och förslag som redovisas i promemorian ”Bromma flygplats – underlag för avveckling av drift och verksamhet” (Ds 2021:25), dels redovisningen av uppdraget att ta fram en plan för Arlanda flygplats utveckling.

Vidare ska jag också beakta de bedömningar och förslag som redovisas i rapporterna ”Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter – kompletterande underlag och

förslag avseende svenska beredskapsflygplatser (Trafikverket rapporter 2021:152 respektive 2021:223)

Nedan redogör jag översiktligt för bedömningar och förslag i dessa utredningar samt på vilket sätt jag valt att beakta dessa i mitt uppdrag.

4.2.1 Promemorian Bromma flygplats – underlag för avveckling av drift och verksamhet (Ds 2021:25)

Bedömningar och förslag i Brommautredningen

Statsrådet Tomas Eneroth tillkallade 2021 Magnus Persson som bokstavsutredare med uppdrag att ta fram underlag inför en avveckling av driften av och verksamheterna vid Bromma flygplats. Utredaren överlämnade ett betänkande i augusti 2021.

Utredaren bedömer att Bromma flygplats kan avvecklas i förtid. Utredaren bedömer att regeringen, genom den ”mjuka bindning” som finns mellan riksdag och regeringen i frågan om nationellt basutbud, bör informera riksdagen om sin avsikt och sina skäl för att besluta att ta bort Bromma flygplats ur det nationella basutbudet. Utredaren föreslår även att regeringen informerar riksdagen om att regeringen avser ändra Swedavia AB:s bolagsordning och att regeringen tydliggör att man avser att ytterligare förtydliga sina förväntningar på Swedavia AB att leda avvecklingen av Bromma flygplats med intentionen att det ska ske i strukturerade former och i god ordning över en tidsperiod om tre till fem år.

För att säkerställa att avvecklingen kan genomföras ”snarast” bör förutsättningsskapande beslut, som kan sätta i gång avvecklingen, fattas skyndsamt. Utredarens bedömning var att besluten kan vara på plats under 2022 och att Bromma flygplats skulle kunna vara avvecklad som flygplats tidigast 2025 och senast 2027.

Utredaren bedömer att det krävs mer detaljerade undersökningar för att få en tydlig bild av förekomsten av föroreningar vid Bromma flygplats. Swedavias och statens ansvar för saneringen sträcker sig till att sanera marken till en risknivå som motsvarar nuvarande markanvändning. Kostnadsansvaret för en mer omfattande sanering inför bostadsexploatering är markägarens.

Det finns inte några konkreta planer på att omvandla flygplatsen till stadsmiljö innan 2038 då arrendeaftalet löper ut. De bedömningar som utredaren tagit del av anger en värdering av marken på mellan 16 och 43 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.

Den regionala tillgängligheten påverkas av en avveckling av Bromma flygplats. Utredaren menar 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 Arlanda flygplats och för marktransporterna mellan Arlanda och Stockholm kan effekterna på den regionala tillgängligheten vid en avveckling av Bromma flygplats dämpas.

Med en avveckling av trafiken vid Bromma flygplats skulle ett stort antal personer få en minskad exponering för flygbuller, med positiva hälsoeffekter som följd. Utredaren bedömer att den sammantagna effekten av klimatpåverkande utsläpp inte entydigt pekar i vare sig ökande eller minskande riktning. Fortsatt utveckling av elflyg och ökad användning av fossilfria bränslen har större betydelse enligt utredaren.

Det finns behov av att vidta åtgärder vid en avveckling av Bromma flygplats för att säkerställa kapacitet och tankningsmöjligheter för samhällsviktiga lufttransporter. Utredaren bedömer att det i praktiken är möjligt att flytta över det samhällsviktiga flyget till Arlanda flygplats mer eller mindre omgående. På sikt behöver denna flygtrafik ges bättre och mer effektiva förutsättningar vid Arlanda flygplats.

Utredaren bedömer att det inte är lämpligt att flytta den samhällsviktiga helikoptertrafiken som bedrivs vid Bromma flygplats till Arlanda flygplats. På kortare sikt kan en tillfällig basering eller tankmöjligheter ges på befintliga helikopterflygplatser i Stockholmsområdet. På lite längre sikt skulle det kunna handla om samma sak vid Ullna, där Region Stockholm planerar att basera sina ambulanshelikoptrar. Den övriga samhällsviktiga verksamheten vid Bromma flygplats, som exempelvis verkstads- och underhållsverksamhet, är enligt utredaren möjlig att bedriva vid flera alternativa flygplatser.

Utredaren bedömer att det kommer att finnas ledig kapacitet vid Arlanda flygplats under de närmaste åren. Det flyg som under samma tid skulle finnas på Bromma flygplats får därför plats, även i peaktid. Den långsiktiga kapaciteten för linjefarten vid Arlanda ligger dock utanför utredarens uppdrag.

Utredaren bedömer att den utveckling som planeras för Arlanda flygplats i allt för hög grad fokuserar på utrikestrafik och transfer och därmed i för låg grad ser till de värden som point-to-point eller över-dagen-resenärer värdesätter. Arlanda flygplats bör ”Brommafieras” enligt utredaren och erbjuda en tidseffektiv hela-resan-upplevelse från det att flygplanet landar tills man tagit sig till sin anslutningsresa för att senare ta sig till sin målpunkt.

En avveckling av Bromma flygplats och sanering av marken liksom etablering av verksamheter på en ny plats är en komplex process, som inte kan förutsägas i alla sina steg. Planen kommer därför enligt utredaren med all säkerhet att behöva revideras, löpande.

Mina reflektioner rörande Brommautredningen

Jag har tagit del av den tidigare utredningen och gör i allt väsentligt samma bedömningar som den tidigare utredaren. Det gäller exempelvis avseende den osäkerhet som är förenat med att förutse framtiden för luftfarten, relationen med riksdagen och Swedavia, behovet av fördjupade markundersökningar kring förorenad mark och dialog med Stockholm stad om framtida användning, risk för att den regionala tillgängligheten påverkas vid en avveckling av Bromma flygplats, behovet av en ”Brommafiering” av Arlanda flygplats och förstärkning av kapaciteten i vissa funktioner samt hantering av samhällsviktig luftfart.

När det gäller avveckling av Bromma flygplats och överflyttning av flygtrafik till Arlanda flygplats gör jag dock en delvis annan bedömning. Denna diskrepans beror på, enligt min uppfattning, att Brommautredningen och Arlandautredningen har haft olika uppdrag.

Den tidigare utredaren (Brommautredningen) hade enligt uppdraget ett fokus på ”snarast” möjligt. Jag hade inte samma restriktion i Arlandautredningen. Jag menar att det är viktigt att

aktörerna ges rimliga möjligheter att anpassa sig till nya förutsättningar, för att minska risken för en försämrad konkurrenssituation och tillgänglighet. Med ytterligare tidsutrymme för en förflyttningsprocess ges bättre möjligheter för stegvis överflyttning, att verksamhetsflytt kan ske på frivillig grund och att den kan anpassas till de enskilda företagens förutsättningar.

Jag kan konstatera att det finns olika uppfattningar avseende framtiden för Bromma flygplats. Jag har därför i detta uppdrag valt att ha en relativt flexibel hållning till framtiden för Bromma flygplats. Jag bedömer att Bromma flygplats som tidigast kan läggas ned i mitten av 2030-talet och som senast år 2038, såvida inte avtalet mellan Stockholms kommun och staten förlängs i tid.

4.2.2 Promemorian Arlanda flygplats – en plan för framtiden (Ds 2022:11)

Bedömningar och förslag i Arlandautredningen

Statsrådet Tomas Eneroth tillkallade mig Peter Norman till bokstavsutredare med uppdrag att ta fram en plan för Arlanda flygplats framtida utveckling. Jag överlämnade ett betänkande i juni 2022.

Jag konstaterar inledningsvis i mitt betänkande att flyget bidrar till tillgänglighet för Sverige, att Arlanda flygplats har en särställning och att flygplatsen behöver utvecklas.

Jag lyfter bland annat fram att Sverige är ett avlångt land, som ligger i utkanten av Europa. Avstånden är långa såväl inom landet som till marknader som är viktiga för svenskt näringsliv. Flyget spelar en viktig roll genom snabba transporter som överbryggar långa fysiska avstånd och därmed bidrar till nationell och internationell tillgänglighet. Sverige hålls ihop nationellt med ett effektivt nav för flygtrafiken i Stockholm. Andra flygplatser i Sverige och i våra grannländer har betydelse för tillgängligheten för medborgare och näringsliv i Sverige, men Arlanda flygplats bidrar med både nationell och internationell tillgänglighet, varför Arlanda flygplats har en särställning för Sverige.

Förslaget till plan tar sin utgångspunkt i de transportpolitiska- och klimatpolitiska målen och fyrstegsprincipen, vilket bland annat

innebär att planen ska bidra i omställningen till fossilfritt flyg. Bland mina förslag till åtgärder kan följande nämnas:

Arlanda flygplats och svenskt luftrum

- Swedavia bör intensifiera arbetet med att minska ledtiderna för passagerare vid Arlanda flygplats, inte minst för passagerare som reser över dagen.
- Swedavia bör omgående påbörja förberedelserna för att förstärka kapaciteten för taxi- och rullbanesystemet samt för uppställningsplatser vid Arlanda flygplats. Det handlar om allt från mer begränsade åtgärder, som att införa mixade parallella operationer³, bygga fler av- och påfarter i taxi- och rullbanesystemet eller införa trängselavgifter, till att bygga en eventuell ytterligare tredje parallell rullbana. Det tar lång tid att bygga en rullbana. Jag tar inte ställning till om en tredje parallell rullbana behöver byggas i nuläget. Sannolikheten är dock så pass hög för att en ytterligare rullbana kan komma att behövas i framtiden att förberedelserna bör påbörjas omgående med full kraft.
- Samarbetet mellan olika aktörer bör utvecklas. Ett gott samarbete mellan olika aktörer vid planering, genomförande av utvecklingsinsatser och vid operativ drift bidrar till att ge passagerare och transportköpare bra förutsättningar. Det kan bidra till korta ledtider och att flygplatsen upplevs som attraktiv.
- Swedavia bör samla kommersiellt allmänflyg och samhällsviktigt flyg på ett område vid Arlanda flygplats för att säkerställa effektiva förutsättningar för denna flygtrafik vid flygplatsen.
- Regeringen bör, för det fallet Swedavia ansöker om ett nytt miljötillstånd för verksamheten vid Arlanda flygplats, förbehålla sig rätten att pröva tillåtligheten för verksamheten. Arlanda flygplats har en särställning i det svenska flygplatssystemet och är av nationellt intresse. Endast regeringen kan åstadkomma en allsidig prövning med en sammanvägning av bland annat miljöskyddsmässiga, arbetsmarknadspolitiska och regionalpolitiska synpunkter.

³ Parallella mixade operationer; innebär att man både landar och startar på bägge parallellbanorna samtidigt oberoende av varandra (Källa: Luftfartsverket).

- Regeringen bör säkerställa att en modernisering av det svenska luftrummet genomförs. Detta kommer att ge viktiga förutsättningar för utvecklingen av luftrummet inom Arlanda flygplats kontroll- och terminalområde.
- Regeringen bör tydliggöra vem som har ansvaret för planering av den långsiktiga utvecklingen av luftrummet.
- Utöver nuvarande flyglinjer med allmän trafikplikt, bör regeringen även peka ut samhällsviktiga, men i dagsläget kommersiella inrikes flyglinjer, där rimliga transportalternativ kommer att saknas om flygtrafiken skulle upphöra. Om den kommersiella flygtrafiken på dessa utpekade flyglinjer skulle upphöra eller kraftigt reduceras ska beslut fattas om allmän trafikplikt och ett upphandlingsförfarande inledas. Ett sådant utpekande skulle ge en trygghet för de orter som är beroende av en fungerande flygverksamhet.
- Regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att löpande följa utvecklingen på marknaden och skyndsamt ingå avtal med flygföretag om regelbunden flygtrafik för de utpekade flyglinjer där det inte finns kommersiella förutsättningar för att fullgöra ett minimiutbud av regelbunden flygtrafik.
- Swedavia bör i den fortsatta utvecklingen av Arlanda flygplats ta hänsyn till ett förändrat klimat. Flygplatsen bör anpassas för att klara av klimatförändringar och ökade väderrelaterade problem, som annars kan förorsaka reducerad kapacitet.

Transport- och infrastrukturförsörjning till och från Arlanda flygplats

- Andelen av passagerarna som åker kollektiva färdmedel till och från Arlanda flygplats bör öka till minst 60 procent senast 2030.
- Regeringen bör ta initiativ till en Arlandaförhandling. I förhandlingen bör berörda kommuner och regioner, Swedavia och Trafikverket delta. Inriktningen för förhandlingen bör vara att lägga grunden för byggande av ny infrastruktur, bättre kollektiva transporter, ökat bostadsbyggande och en större arbetsmarknad.

- Regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att utreda behovet av åtgärder för att förstärka kapaciteten i spår- och väginfrastrukturen till och från Arlanda flygplats utifrån ett tillgänglighets- och robusthetsperspektiv. Trafikverket bör även ta hänsyn till samhällsutvecklingen i övrigt som kan påverka behovet av resor och transporter av gods i regionen runt Arlanda flygplats.
- Regeringen bör initiera en förhandling med A-Train med inriktningen att sänka avgifterna för de passagerare som använder snabbflygtåget.
- Regeringen bör i god tid, inför det att avtalet med A-Train löper ut, ta fram en inriktning för hur ett fortsatt snabbflygtåg ska kunna bedrivas efter avtalet mellan staten och A-Train löper ut.

Energiförsörjning av Arlanda flygplats och flygtrafiken vid flygplatsen

- Flyget bör, i enlighet med Sveriges klimatmål, vara fossilfritt senast år 2045. För att uppnå detta mål måste klimatarbetet intensifieras. Regeringen bör ta initiativ till att Sverige tar fram en plan för produktion och distribution av fossilfri energi för flygets behov, för att flyget överhuvudtaget ska kunna utvecklas i linje med klimatmålen. Regeringen bör tillsätta en ”flygbränslekommission” som samlar företrädare från näringsliv, akademi och offentlig sektor och som kan bidra till konkretisering och genomförande av denna plan. Etappmål för svensk storskalig produktion av fossilfritt flygbränsle för att nå klimatmålen bör även tas fram.
- Bromma flygplats bör från och med 1 januari 2030 enbart användas för fossilfritt flyg. Bromma flygplats skulle därmed bli en av världens första helt fossilfria flygplats. Bromma flygplats bör därefter stängas senast den 1 januari 2035.
- Regeringen bör ge Transportstyrelsen i uppdrag att utreda de legala förutsättningarna och tillvägagångssätt för att kunna etablera Bromma flygplats som en flygplats endast för fossilfritt flyg 2030.

- Swedavia bör successivt anpassa Arlanda flygplats bränsle- och energiförsörjning så att flygplatsen möjliggör för utveckling av fossilfritt flyg. Senast 2035 bör Arlanda flygplats ha den infrastruktur och kapacitet som krävs för en effektiv och hållbar flygplatsdrift inklusive bränsle- och energiförsörjning för flygtrafiken.

Styrning av Swedavia och markområdet vid Bromma flygplats

- Regeringen bör tydliggöra sin syn på framtiden för Bromma flygplats, kopplat till frågan om nationellt basutbud av flygplatser, samt använda sin ägarstyrning av Swedavia för att tydliggöra inriktningen för det som regeringen förväntar sig ska ske. I detta ingår bland annat ändrad bolagsordning, utvecklade uppdragsmål samt behov av att vidta förberedande åtgärder som till exempel markundersökningar vid Bromma flygplats.
- Swedavia bör i närtid ta initiativ till fördjupade markundersökningar för att få bättre underlag för att bedöma behovet av och kostnaderna för sanering av markområdet vid Bromma flygplats.
- Regeringen bör ta initiativ till en förhandling mellan staten och Stockholms kommun avseende framtiden för flygplatsområdet vid Bromma flygplats. Inriktningen för förhandlingen bör vara att tydliggöra framtida markanvändning av området samt att klarlägga kostnaden för en framtida sanering av marken inom flygplatsområdet.

Åtgärder utifrån ett beredskaps- och totalförsvarsperspektiv

- Regeringen bör ge ett gemensamt uppdrag till flera myndigheter, bland annat Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), att tillsammans med berörda aktörer analysera behovet av tillgänglighet och redundans i ett beredskaps- och totalförsvarsperspektiv för luftfart och flygplatser i Stockholmsområdet.

Mina reflektioner avseende Arlandautredningen

Arlanda flygplats har en särställning i det svenska flygplatssystemet. Flygplatsen har en stor betydelse för den nationella och internationella tillgängligheten i Sverige. Även om jag i detta uppdrag har andra perspektiv och ramar att hålla mig till, gör jag fortsatt bedömningen att Arlanda flygplats är av stor nationell vikt. Arlanda flygplats behöver därför fortsatt utvecklas för att kunna möta krav och behov på tillgänglighet och minskad miljö- och klimatpåverkan. Jag ser detta som en väsentlig utgångspunkt för de analyser och bedömningar som görs i denna utredning.

Jag kan konstatera att det finns olika uppfattningar avseende framtiden för Bromma flygplats. Jag har därför i detta uppdrag valt att ha en relativt flexibel hållning till framtiden för Bromma flygplats. Jag bedömer att Bromma flygplats som tidigast kan läggas ned i mitten av 2030-talet och som senast år 2038, såvida inte avtalet mellan Stockholms kommun och staten förlängs i tid.

Några av de förslag som lyfts fram i Arlandautredningen har betydelse även för flygplatssystemet i stort och jag kommer därför tillbaka till dessa även i denna utredning. Det gäller bland annat förslagen om ett utpekande av kommersiella inrikes flyglinjer som är viktiga för samhället, en löpande bevakning av utvecklingen på marknaden, behovet av att ta fram en plan för produktion och distribution av fossilfri energi för flygets behov och tillsättande av en ”flygbränslekommission” och åtgärder för utvecklad bränsle- och energiförsörjning vid flygplatser.

4.2.3 Rapporterna Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter – kompletterande underlag och förslag avseende svenska beredskapsflygplatser (delrapport och slutrapport)

Trafikverkets uppdrag

Regeringen gav den 17 juni 2021 Trafikverket i uppdrag att ta fram kompletterande underlag och förslag avseende svenska beredskapsflygplatser.

Regeringen uppdrog åt Trafikverket att, med utgångspunkt från Trafikverkets redovisning den 15 juni 2020 av regeringsuppdraget att göra en översyn av de svenska beredskapsflygplatserna samt utifrån erfarenheter från den pågående pandemin och de temporära beredskapsflygplatser som då hade inrättats, senast den 5 augusti 2021 redovisa kompletterande underlag och förslag avseende bland annat hälso- och sjukvårdens och andra samhällsviktiga verksamheters behov av beredskapsflygplatser i hela landet och vilka flygplatser som bör vara beredskapsflygplatser ur ett beredskaps- och samhällsekonomiskt perspektiv.

Utöver detta skulle Trafikverket senast den 10 november 2021 redovisa underlag och förslag avseende den befintliga modellen med frivilliga avtal, statsstödsfrågor, totalförsvarsaspekter samt ansvaret för drift och kommunikation avseende öppnande av beredskapsflygplatserna.

Trafikverkets delrapport

Trafikverket föreslog i sin delrapport ett nationellt nät om totalt 22 beredskapsflygplatser. Förslaget har sin utgångspunkt dels från Trafikverkets redovisning av regeringsuppdraget år 2020, dels från erfarenheter från den pågående pandemin och tillgången till temporära beredskapsflygplatser.

Förslaget innebär att utöver de tio ordinarie beredskapsflygplatserna bör ytterligare tre beredskapsflygplatser läggas till de nio som föreslås i översynen år 2020.

- Ordinarie beredskapsflygplatser: Gällivare flygplats, Luleå flygplats, Umeå flygplats, Sundsvall-Timrå flygplats, Åre-Östersund flygplats, Stockholm-Arlanda flygplats, Visby flygplats, Göteborg-Landvetter flygplats, Ronneby flygplats och Malmö-Sturup flygplats.
- Förslag på ytterligare beredskapsflygplatser i Trafikverkets översyn år 2020: Kiruna flygplats, Lycksele flygplats, Mora flygplats, Uppsala-Årna flygplats, Karlstad flygplats, Örebro flygplats, Skavsta flygplats, Linköping-Malmen flygplats och Jönköping flygplats.

- Förslag på ytterligare beredskapsflygplatser utifrån Trafikverkets utredning år 2021: Trollhättan-Vänersborg flygplats, Växjö flygplats och Kristianstad flygplats.

Trafikverket har framför allt baserat förslaget på att beredskapsflygplatserna ska vara lokaliserade nära ett universitets-, läns- eller länsdelssjukhus med akutmottagning och helikopterplatta. Övriga motiv rör operationella aspekter som bankapacitet och andra typer av faciliteter för att hantera olika former av kriser, geografisk spridning av tankmöjligheter och inbördes back-up för flygplatserna vid såväl oväntade händelser som för helikopterflygningar vid svåra väderförhållanden. Trafikverket har beaktat Transportstyrelsens förslag till så kallade reservflygplatser.

Enligt Trafikverket beräknas förslaget kosta cirka 58 miljoner kronor. Beräkningen har baserats på den finansieringsmodell som Trafikverket presenterade i översynen år 2020.

Trafikverket bedömer att staten får en större roll på regionernas ansvarsområde genom att i ökad grad säkerställa att det finns ett nät av beredskapsflygplatser.

Trafikverkets slutrapport

Trafikverket lämnade sin slutrapport till regeringen i november 2021. Trafikverket föreslår i slutrapporten inga ytterligare flygplatser jämfört med de 22 flygplatser som Trafikverket lämnade förslag på i sin delrapport.

Trafikverket föreslår att regeringen bör överväga en bidragsmodell i förordningsform avseende de kostnader som avser flygplatsernas icke ekonomiska verksamhet. Om det anses önskvärt kan en sådan förordning få ett rättsligt godkännande av EU-kommissionen.

Trafikverket rekommenderar att Försvarmakten får i uppdrag att hålla beredskap på de av regeringen utpekade flygplatser där Försvarmakten är flygplatshållare, genom deras instruktion och regleringsbrev.

Trafikverket anser att de grundläggande förutsättningarna för systemet med beredskapsflygplatser har stor relevans även för

totalförsvaret, såsom funktionaliteten hos och tillgängligheten till systemet liksom dess finansiering, där behovet är ett robust system som kan nyttjas direkt vid akuta behov. Staten behöver ha rådighet över fler flygplatser i hela landet för förberedelser som vidtas för att förbereda Sverige för krig och under högsta beredskap. Modern krigföring kan komma att ställa extraordinära krav på möjligheterna till flygtransporter och därmed tillgången på flygplatser. Såväl krav med avseende på till exempel kapacitet, uthållighet och redundans som krav med avseende på spridning, tillgänglighet och geografisk placering, kan komma att ställas på flygtransporter och tillgången till infrastruktur.

Trafikverket föreslår att regeringen uppdrar åt lämplig myndighet att, i form av ett utpekat operativt funktionsansvar, ansvara för drift och kommunikation avseende öppnande av beredskapsflygplatserna.

Mina reflektioner avseende Trafikverkets rapporter om beredskapsflygplatser

Trafikverkets analyser, bedömningar och förslag har varit ett viktigt underlag för mina analyser och bedömningar, tillsammans med den dialog jag fört med berörda intressenter kring samhällsviktig luftfart.

Jag kan konstatera att de senaste årens händelser i form av exempelvis större skogsbränder, pandemin med anledning av covid-19-utbrottet och kriget i Ukraina ställer nya krav på samhällets förmåga. Det svenska flygplatsnätverket behöver sammantaget klara av att möta samhällets krav på tillgänglighet i olika situationer. Trafikverkets analyser avseende beredskapsflygplatser är därför ett viktigt underlag för mina analyser och bedömningar.

Jag väljer att kommentera Trafikverkets rapporter vid behov i berörda avsnitt, se särskilt avsnittet om samhällsviktig luftfart.

4.3 Hänsynstagande till regler om statsstöd

4.3.1 Bestämmelser om statligt stöd

Statsstöd är när staten, en kommun eller ett landsting, stöttar en viss verksamhet med offentliga medel. Möjligheten att finansiellt stödja

flygplatser begränsas av EU-rätten. EU:s regler om statligt stöd regleras i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget, vilket innehåller konkurrensregler som syftar till att skydda den inre marknaden så att konkurrensen på denna marknad inte snedvrids.

Ett av de kriterier som ska vara uppfyllda för att en åtgärd ska räknas som statsstöd är att mottagaren av stödet är ett företag. Det så kallade företagskriteriet. Den statstödsrättsliga definitionen av ett företag är att det är en enhet som bedriver ekonomisk verksamhet oberoende av dess rättsliga ställning och oberoende av hur verksamheten finansieras. All verksamhet som går ut på att erbjuda varor och tjänster på en marknad utgör en ekonomisk verksamhet. Företagskriterier beror inte på om verksamheten går med vinst eller ens om verksamheten har ett vinstsyfte. Även icke-vinstdrivande verksamheter som erbjuder varor och tjänster på en marknad kan omfattas av statsstödsbestämmelserna. Myndighetsutövning är inte att se som en ekonomisk verksamhet. Kommissionen anser att verksamheter som utgör en del av rätten att utöva offentlig makt, som till exempel Försvarsmaktens eller Polismyndighetens verksamhet, kan ses som icke ekonomisk verksamhet.

En enhet som bedriver både ekonomisk och icke ekonomisk verksamhet ska betraktas som ett företag endast när det gäller den ekonomiska verksamheten.

En offentlig aktör som finansierar en verksamhet kan göra så utan att det räknas som statligt stöd, om det sker på strikt affärsmässig grund. En prövning av detta kan göras på två sätt, antingen via en direkt jämförelse av transaktionsspecifik marknadsdata eller genom en benchmarking. En direkt jämförelse kan antingen utföras paripassu (samtidigt och på samma villkor) av privata och offentliga aktörer eller genom ett öppet, icke-diskriminerande och ovillkorligt anbud från en aktör på marknaden.

De flesta icke statliga flygplatserna i Sverige finansieras av en eller flera kommuner och regioner. Staten genom Trafikverket medfinansierar stödet för många icke statliga flygplatser under förutsättning att berörda kommuner och regioner följer statsstödsbestämmelserna. Det är den kommun eller region som för över medel direkt till flygplatsverksamheten som tar ansvaret för att den samlade finansieringen av flygplatsen följer EU:s

statsstödsregler. De flesta icke statliga flygplatser har behov av löpande stöd för finansiering av verksamheten.

Det finns flera olika statsstödsregler som kan användas när det offentliga ska finansiera en olönsam flygplats.

Ett sätt är att ge stöd till den icke statliga flygplatsen är att bevilja stöd i enlighet med den så kallade de minimis-förordningen. Den innebär att flygplatsen får ta emot stöd om maximalt 200 000 euro under en treårsperiod. Nu överstiger flygplatsernas behov av ekonomiskt stöd för verksamheten i de allra flesta fall denna nivå, vilket innebär att möjligheterna att lämna stöd enligt de minimisreglerna är tämligen begränsade.

Kommunernas och regionernas finansiering av flygplatserna görs i dagsläget i de flesta fall i enlighet med villkoren i artikel 56a i kommissionens allmänna gruppundantagsförordning (GBER). För att det offentliga ska ha möjlighet att tillämpa GBER får flygplatsen inte ha fler än 200 000 passagerare per år.

En annan möjlighet är att ge statsstöd enligt SGEI-bestämmelserna. Kommuner som har flygplatser med fler än 200 000 passagerare per år måste lämna statsstöd enligt andra regler och kan inte använda sig av gruppundantaget (GBER). För närvarande är det tre icke statliga flygplatser (Skellefteå, Kalmar och Sundsvall flygplatser) som får stöd enligt statsstödsbestämmelserna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI-bestämmelserna).

Om en det offentliga i form av stat, kommun eller region, ger ett otillåtet statsstöd kan kommissionen besluta att medlemsstaten Sverige ska kräva tillbaka stödet från stödmottagaren inklusive ränta. Det gäller även om det leder till att stödmottagaren hamnar i en sådan situation att den sedan går i konkurs. Stödgivande myndigheter är skyldiga att återkräva statsstöd som lämnats i strid mot genomförandeförbudet i enlighet med lag (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler. Även en svensk domstol kan pröva om en åtgärd utgör ett statsstöd som skulle ha anmälts till kommissionen.

4.3.2 Mina reflektioner kring bestämmelser om statligt stöd

Ett framtida statligt stöd till icke statliga flygplatser måste vara förenligt med statsstödsbestämmelserna, annars finns det en risk för

att ett tilldelat och utbetalt stöd kan komma att återkrävas. Således är statsstödsregelverket och de möjligheter som ges i enlighet med dessa bestämmelser och gruppundantaget (GBER) av stor betydelse för min analys.

Jag kan konstatera att min analys och mina bedömningar kretsar kring flera viktiga frågor i ett statsstödshänseende.

Frågan om gränsdragning mellan ekonomisk och icke ekonomisk verksamhet blir viktig när jag för resonemang kring vad staten kan ersätta flygplatser för när det gäller att hålla beredskap för att öppna en flygplats utanför ordinarie öppettider. Här bedömer jag att de kostnader som kan bli ersatta av staten handlar om sådana kostnader som inte ingår i den ordinarie verksamheten, utan som har en direkt koppling till att hålla beredskap. Det ser jag som icke ekonomisk verksamhet.

När det handlar om utvidgning av det nationella basutbudet av flygplatser och en utökning av Swedavia AB:s verksamhet så ser jag att det bör ske genom frivilligt överlämnande från berörda flygplatsägare samt att det sker på strikt affärsmässig grund. Då menar jag att även en sådan åtgärd är fullt förenlig med statsstödsbestämmelserna.

Huvudfrågan för mig har dock kretsat kring på vilken grund som det statliga stödet till icke statliga flygplatser kan baseras på. Jag landar här i princip i samma synsätt som råder i dagsläget. För de flygplatser som har mindre än 200 000 passagerare per år baseras stödet på gruppundantaget, medan för flygplatser som har fler än 200 000 passagerare per år förutsätts att berörda flygplatser har ett SGEI-förordnande i någon form.

När det gäller stöd till flyglinjer så är min utgångspunkt att mina förslag avseende beslut om införande av allmän trafikplikt och efterföljande processer behöver vara förenliga med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen (omarbetning).

5 Luftfartens- och flygplatssystemets utveckling fram till idag

5.1 Politiska ställningstaganden och beslut under årens lopp

5.1.1 Viktiga skeenden i det politiska rummet

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 skall 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 skall 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 persontransportssystemet, men också i ökande grad för godstransportssystemet. För att hela landet skall 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 driftstöd 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 postvolym). Driftstödet infördes 1999 och är kvar än idag men under andra förutsättningar och grunder. Inte heller ersättningsnivån har i grunden justerats, ej heller indexreglerats.

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 hemställen om bemyndigande att överföra ansvaret för vissa flygplatser till lokal eller regional organisation.⁴ 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

⁴ Norrköpings och Jönköpings flygplats med Karlstad flygplats under granskning.

flygplatstätheten är hög. Översynen redovisades 2008 i Framtidens flygplatser - utveckling av det svenska flygplatssystemet (SOU 2007:70).⁵

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

⁵ Utredaren föreslog att samtliga flygplatser, det vill säga både statliga och icke-statliga, bör delas upp i tre kategorier med uppställda kriterier:

- Nationellt strategiska flygplatser: Arlanda, Arvidsjaur, Bromma, Kiruna, Landvetter, Luleå, Malmö, Umeå, Visby och Östersund.

- Regionalt strategiska flygplatser: Göteborg City, Gällivare, Hagfors, Halmstad, Hemavan, Jönköping, Kalmar, Karlstad, Kramfors, Kristianstad, Linköping, Lycksele, Mora, Oskarshamn, Pajala, Ronneby, Skavsta, Skellefteå, Sundsvall, Sveg, Torsby, Trollhättan, Vilhelmina, Växjö, Ängelholm, Örebro och Örnsköldsvik.

- Övriga flygplatser: Borlänge, Norrköping, Storuman och Västerås.

I förslaget ingick att de flygplatser i kategorin regionalt viktiga som drevs av staten på sikt borde gå över till regionalt/kommunalt/privat ägandeskap och att ersättningen från staten borde vara upp till 75 procent av det aktuella underskottet för drift av flygplatsen. För de flygplatser som kategoriserats som övriga flygplatser borde ingen ersättning utgå.

Utredaren bedömde vidare att både den inre effektiviteten och möjligheterna för dåvarande affärsverket LFV att utvecklas skulle förbättras vid en bolagisering. Möjligheterna att samverka med externa parter förenklas också avsevärt vid en bolagisering. LFV bör därför ombildas till två fristående aktiebolag, ett för ägande och drift av de flygplatser och ett för flygtrafiktjänsten.

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 2010⁶. 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)⁷. 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 föreskrifter (TSFS 2010:30) respektive Trafikverkets föreskrifter (TRVFS 2018:1).

⁶ Luftfartsverkets nya organisation behandlades i proposition Ändrad verksamhetsform för flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket (prop. 2009/10:16, bet. 2019/10:17 TU7, rskr. 2009/10:114).

⁷ 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.

5.1.2 Den tidigare regeringens flygstrategi

I januari 2017 presenterade den tidigare S/MP-regeringen en nationell flygstrategi. Flygstrategin skulle bidra till att göra Sverige till ett mer hållbart samhälle socialt, miljömässigt och ekonomiskt. Regeringen lyfte sju fokusområden och prioriteringar som viktiga för flyget på kort och lång sikt:

- Tillgänglighet inom Sverige och internationellt
- Stärk Arlanda som nav och storflygplats
- Flygets miljö- och klimatpåverkan ska minska
- Hög flygsäkerhet med målbaserade regelverk
- Rättvisa villkor och sund konkurrens
- En forskningsstark och innovativ flygindustrination
- Ökad export av svenska varor och tjänster

5.1.3 Riksdagens tillkännagivanden

I samband med behandlingen av riksdagsmotioner 2016 beslutade Riksdagen om ett tillkännagivande som berör Bromma flygplats och som innebär att Riksdagens ställer sig bakom det som trafikutskottet anfört att regeringen bör verka för en fortsatt utveckling av Bromma flygplats (bet 2015/16: TU14).

I samband med behandlingen av budgetpropositionen för 2018 beslutade Riksdagen om ett tillkännagivande som berör det svenska flygplatssystemet som innebär att Riksdagen ställde sig bakom det som trafikutskottet anfört om behovet av en nationell flygstrategi som syftar till att säkerställa flygets konkurrenskraft. Riksdagen anser att de problem som de regionala flygplatserna upplever inte får en tillräckligt ingående och allsidig belysning i den flygstrategi som regeringen presenterat 2017. Riksdagen menar även att den föreslagna flygskatten försämrar möjligheterna för de regionala flygplatserna. Därutöver anser Riksdagen att det behövs en ny översyn av de regionala flygplatsernas möjligheter att långsiktigt kunna bidra till tillväxten (bet 2017/18: TU1).

Riksdagen (Skatteutskottet) har i juni 2020 i ett tillkännagivande angående Arlanda flygplats framtid (bet. 2019/20: FiU62) anfört att

”utskottet vill i ljuset av den senaste tidens motstridiga besked från regeringen framhålla att det är avgörande för vår konkurrenskraft att vi har goda flygförbindelser inom och utom landet. Fortsatt utbyggnad av Arlanda är viktigt för jobb och tillväxt i hela Sverige. Utskottet vill således framhålla vikten av att Arlandas fortsatta utveckling inte stoppas av politiska beslut”.

Riksdagen (Trafikutskottet) har i juni 2021 i ett tillkännagivande angående Framtiden för Bromma och Arlanda flygplats (bet. 2020/21: TU1) anfört att ”Bromma flygplats ska fortsätta vara en modern flygplats och beslut om Bromma flygplats framtid bör tas tidigast när flyget återhämtat sig och tillförlitliga prognoser avseende flygets utveckling kan göras. 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. Regeringen bör återkomma senast i december 2021 med en plan för Arlandas utveckling”.

Riksdagen har i december 2021 tillkännagett för regeringen det som trafikutskottet anför om basutbudet för de svenska flygplatserna (bet. 2021/22: TU4, rskr. 2021/22:81) Av tillkännagivandet följer att riksdagen riktar ett tillkännagivande till regeringen om att riksdagens godkännande bör hämtas in innan ändringar genomförs i det nationella basutbudet av flygplatser. Trafikutskottet menar att ”med tanke på riksdagens tidigare tillkännagivanden menar utskottet att det är klandervärt att regeringen fortsätter arbetet med att minska antalet flygplatser i det nationella basutbudet från tio till nio. Utskottet vill understryka att tanken med att ge regeringen förtroendet att styra i dessa frågor inte var att riksdagens folkvalda ledamöter helt skulle åsidosättas och att en riksdagsmajoritet skulle kunna ignoreras. Utskottet anser att det nationella basutbudet av flygplatser är av sådan vikt att eventuella framtida förändringar bör godkännas av riksdagen”.

5.1.4 Stöd till luftfarten under pandemin

Under pandemin minskade transporter med flyg dramatiskt och luftfarten är en av de enskilda branscher som har drabbats hårdast. Regeringen har till följd av pandemin genomfört flera åtgärder för

att stödja aktörer inom luftfarten, till exempel statliga kreditgarantier för lån till flygföretag, kapitaltillskott till Swedavia, extra driftbidrag till icke statliga flygplatser, temporär allmän trafikplikt och flygupphandlingar till Norrland och Gotland samt statliga lån till leverantörer av lokal flygtrafikledning vid icke statliga flygplatser. Generella åtgärder som kommit luftfarten till del är bland annat korttidspermitteringar och omställningsstöd.

Trafikverket fick regeringens uppdrag att från december 2020 och för åren 2021 och 2022 ingå avtal med 17 temporära beredskapsflygplatser. Vidare har riksdagen efter förslag från regeringen vid två tillfällen, både för åren 2020 och 2022, beslutat om temporärt fördubblat driftstöd till regionala flygplatser.

5.1.5 Utredningar som har tillsatts

I enlighet med flygstrategin bildades det så kallade Arlandarådet 2017 vars arbete avslutades i början av 2019. Under 2018 påbörjades vidare ett internt arbete på Infrastrukturdepartementet med en översyn av statens ansvar och roll som stödgivare till de icke statliga flygplatserna och som stödgivare till flyglinjer med allmän trafikplikt.

Statsrådet Tomas Eneroth beslutade den 27 april 2021 att tillkalla en bokstavsutredare med uppdrag att ta fram underlag inför en avveckling av driften och verksamheterna vid Bromma flygplats. Betänkandet (Ds 2021:25) överlämnades av utredaren Magnus Persson till statsrådet Eneroth den 31 augusti 2021.

Statsrådet Tomas Eneroth beslutade den 15 februari 2022 att tillkalla en bokstavutredare med uppdrag att ta fram en plan för Arlanda flygplats framtida utveckling. Planen skulle tas fram med utgångspunkt i de transportpolitiska målen och fyrstegsprincipen, samt vara i linje med klimatmålen. Betänkandet (Ds 2022:11) överlämnades av utredaren Peter Norman till statsrådet Eneroth den 14 juni 2022.

Statsrådet Tomas Eneroth beslutade den 30 maj 2022 att tillkalla en bokstavsutredare med uppdrag att ta fram förslag på en inriktning för statens ansvar för svenska flygplatser, så att behoven för medborgare, näringsliv och samhällsviktigt flyg i hela landet tillgodoses. Uppdraget omfattar det nationella basutbudet av

flygplatser och de statliga finansiella stöden till icke-statliga flygplatser. Förslagen ska ta utgångspunkt i de transportpolitiska målen och vara i linje med klimatmålen.

5.2 Luftfartsmarknadens utveckling

5.2.1 Utveckling av flygmarknaden

Passagerartrafik

Det svenska inrikesflyget avreglerades för över 30 år sedan. Före avregleringen hade delstatliga SAS/Linjeflyg en monopolliknande marknadssituation för inrikesresor och biljettpriserna var reglerade av staten. Det var också under denna tid som begreppet folkflyget etablerades⁸. Det innebar helt enkelt att flygbolag började erbjuda billiga restplatser så att vanligt folk skulle ha råd med reguljär flygtrafik. Linjeflygs berömda kampanj ”100-lappen” i slutet av 1970-talet blev en föraning om det lågprisflyg, med flygbolaget Ryanair i spetsen, som knappt 20 år senare skulle revolutionera den europeiska flygmarknaden. Sedan 1990-talets början har antalet utrikespassagerare alltid varit fler än inrikespassagerarna. Inrikesflyget mätt i antalet passagerare har stagnerat sedan mitten av 1990-talet, till skillnad från utrikesflyget som har fortsatt att växa med undantag från de senaste åren. 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 och ändrade resepolicyer med restriktioner att flyga i tjänsten bland företag, myndigheter och organisationer har också dämpat efterfrågan.

Som en konsekvens av omvärldsförändringar har de senaste 30 åren sett en nedläggning av ett tjugotal kommunala trafikflygplatser,

⁸ I samband med att Linjeflyg övergick till jetplan skapades ett överskott av kapacitet på inrikeslinjerna. Bolagets ledning löste detta genom ökad biljettprisdifferentiering så att sista stolen blev såld. Begrepp som ”röda avgångar” och ”hundralappen” blev kända begrepp och även SAS började införa detta på sina linjer. Resultatet blev en påtaglig tillväxt i inrikesflyget under 1980-talet, en tillväxt som bröts och sammanföll med avregleringen samt Kuwait krisen. Linjeflygs lågprisconcept var en försmak av vad som skulle inträffa på hela europamarknaden runt sekelskiftet.

det senaste nedläggningsbeslutet gäller Skövde flygplats under våren 2022. Det handlar oftast om flyglinjer på flygplatsen vars resandeunderlag till slut inte har motiverat fortsatt trafik och i förlängningen inte heller fortsatt drift av flygplatsen på grund av uteblivna trafikintäkter. Nedan framgår vilka civila trafikflygplatser som lagts ned sedan 2000-talets början.

Tabell 5.1 Nedlagda civila trafikflygplatser under åren 2000 - 2022

Civil trafikflygplats samt årtal för nedläggning		
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: Transportstyrelsen

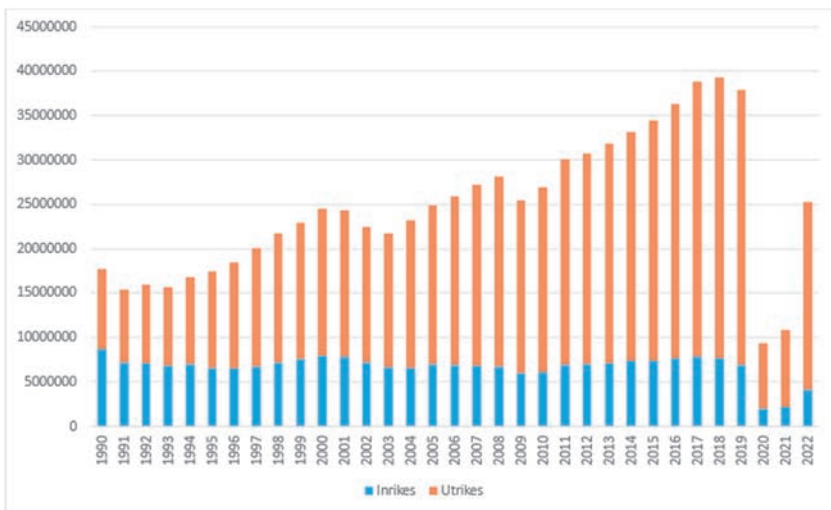
Konkurrensen inom både inrikesflyget och utrikesflyget ger lägre priser och bättre utbud. Flygmarknaden bör därför ges goda förutsättningar att verka i en konkurrens där så är möjligt. Sedan avregleringen har åtminstone de fem största inrikeslinjerna haft en mer eller mindre kontinuerlig konkurrens av minst två flygbolag. Inte sällan har både Arlanda och Bromma varit en del av konkurrensförutsättningarna, där pris och utbud har använts för att konkurrera om resenärerna. På flyglinjer utan konkurrens har både prisbild och utbud ändå varit stabila och konkurrenskraftiga över tiden, beroende på potentiell konkurrens från andra trafikslag eller flygplatser. I andra fall saknas alternativ till flyget och där har ändå utbudet varit rimligt, förutom i de fall där staten har gått in och beslutat om allmän trafikplikt och upphandlat flygtrafiken utifrån transportpolitiska motiv. I ytterligare ett antal fall har däremot den reguljära inrikestrafiken upphört.

2018 var ett rekordår för flyget i Sverige. Då reste drygt 39 miljoner passagerare till eller från svenska flygplatser, varav 31,6 miljoner avsåg utrikes resor. Antalet inrikes resor uppgick till knappt 7,7 miljoner resor. År 2018 innebar samtidigt ett trendbrott för inrikesflyget, som det året började minska efter många år av svag tillväxt. En stagnation av inrikestrafiken hade som tidigare nämnts startat redan i början av 1990-talet. År 2019 fortsatte inrikestrafiken att minska genom en kombination av flera faktorer; den ekonomiska

avmattningen, ett förändrat affärsresande och en ökad priskänslighet för flygresande (där den från april 2018 införda flygskatten kan ha bidragit). Uppmärksamheten kring klimathotet och den svenska flygskammen kan också ha bidragit till den minskade efterfrågan. Det som hastigt och kraftigt kom att bryta trafikutvecklingen i början av 2020, både inom utrikes och inrikestrafiken, var Covid-19-pandemin.

Figur 5.1 Inrikes och utrikes luftfart 1990-2022

Antal passagerare

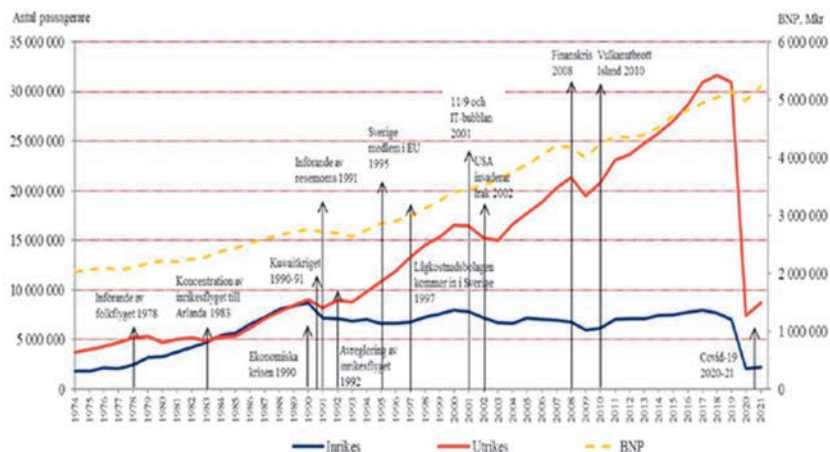


Källa: Transportstyrelsen

Det är pandemin som enskild händelse som påverkat flygtrafiken mest under hela luftfartens moderna tid, se figuren nedan. Pandemins effekter drabbade den globala ekonomin. Restriktioner och stängda gränser fick stora konsekvenser för många företag och verksamheter. Antalet passagerare på svenska flygplatser föll snabbt under våren 2020 och i april och maj samma år nåddes en bottennotering med cirka 98 procent färre passagerare i jämförelse med motsvarande månader under 2019. Luftfartssektorn fick minskade intäkter genom uteblivet resande under året och såväl flygbolag som flygplatser och leverantörer av flygtrafiktjänst redovisade omfattande förluster.

Figur 5.2 Passagerar- och BNP-utveckling 1974-2021

Klicka här för att ange underrubrik.



Källa: Transportstyrelsen

Totalt för helåret 2020 minskade antalet flygresenärer i Sverige i linjefart och charter med 75 procent. Under 2021 återhämtade sig efterfrågan något och en betydande återhämtning skedde under 2022 med en tredjedel färre passagerare jämfört med 2019. Figuren nedan redogör för trafikutvecklingen mätt i antalet passagerare på enskilda svenska flygplatser 2019 samt under pandemiperioden 2020 till 2022. Den visar tydligt att det är en bit kvar till passagerarnivån tiden före pandemin. Min bedömning är att återhämtningen på total nivå ligger ett antal år framåt i tiden beroende på omvärlden och konjunkturförhållanden men att flygtrafiken kommer fortsätta växa förbi förpandemiska nivåer även om det för en del flygplatser kommer ta längre tid än för andra.

Figur 5.3 Utveckling av passagerare på svenska flygplatser 2019-2022

Antal passagerare och förändring mellan åren

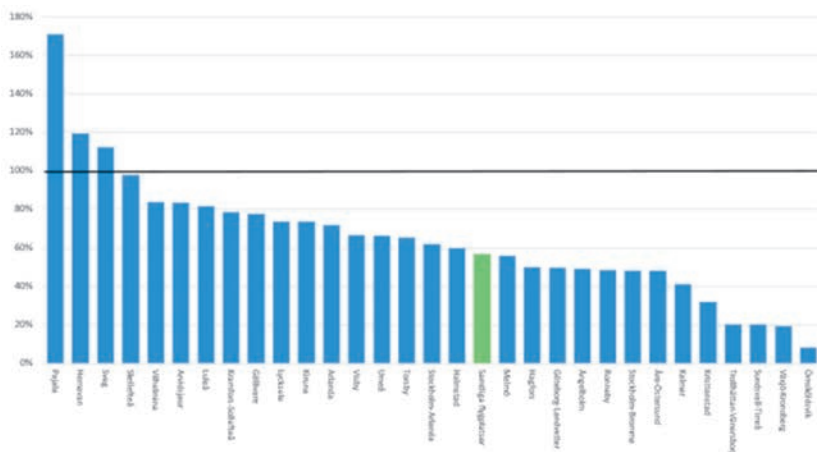
Flygplats	Antal passagerare per flygplats och år.				Förändringar, %			
	2019	2020	2021	2022	2020/2019	2021/2020	2022/2021	2022/2019
HELA RIKET	37 928 614	9 428 045	10 871 406	25 291 587	-75,1%	15,3%	132,6%	-33,3%
ARVIDSJÄUR	59 094	40 200	24 962	48 841	-32,0%	-37,9%	95,7%	-17,4%
BORLÄNGE	21 421	4 854	1 436	11 089	-77,3%	-70,4%	672,2%	-48,2%
GÄLLIVARE	27 138	8 748	11 413	21 062	-67,8%	30,5%	84,5%	-22,4%
GÖTEBORG/LANDVETTER	6 671 478	1 577 297	1 911 898	4 447 702	-76,4%	21,2%	132,6%	-33,3%
HAGFORS	3 351	672	576	1 899	-79,9%	-14,3%	229,7%	-43,3%
HALMSTAD	12 415	31 584	41 031	76 517	-74,0%	29,9%	86,5%	-38,5%
HEMAVAN TÄRNABY	12 121	5 606	8 534	14 469	-53,7%	52,2%	69,5%	19,4%
JÖNKÖPING	66 752	12 382	4 454	15 851	-81,4%	-64,1%	255,9%	-76,3%
MALMAR	232 122	52 908	44 486	106 209	-77,2%	-15,9%	138,7%	-54,2%
KARLSTAD	52 050	10 975	3 971	20 041	-78,9%	-63,8%	404,7%	-61,5%
BRUNA	268 013	110 574	121 061	196 290	-58,7%	9,5%	62,1%	-26,8%
KRAMFORS-SOLLEFTÄ	8 489	1 772	1 677	6 712	-79,1%	-5,4%	300,2%	-20,9%
KRISTIANSTAD	40 613	6 604	347	15 305	-83,7%	-94,7%	4310,7%	-62,3%
LINKÖPING	144 603	33 525	24 378	80 735	-76,8%	-27,3%	231,2%	-44,2%
LULEÅ	11 02 506	420 334	476 457	912 438	-63,8%	13,4%	91,5%	-21,5%
LYCKSELE	18 112	6 578	7 689	13 345	-63,7%	16,9%	73,0%	-26,3%
MALMÖ	1 976 253	527 034	662 689	1 291 547	-73,3%	25,7%	94,9%	-34,6%
MORA/SILJAN	2 838	113	116	226	-96,0%	2,7%	94,8%	-92,0%
NÖRRCÖPING/KJUNGSÅNGEN	103 596	17 943	7 816	40 274	-82,7%	-56,4%	415,3%	-61,1%
PAJALA	6 315	953	5 720	8 780	-84,9%	500,2%	53,5%	39,0%
RÖNNEBY	204 769	50 926	42 050	101 177	-75,1%	-16,3%	137,2%	-50,6%
SKELLEFTÄ	287 110	94 721	128 371	267 407	-67,0%	35,5%	108,3%	-6,9%
STOCKHOLM/ARLANDA	25 643 222	6 536 771	7 495 888	18 389 554	-74,5%	14,7%	145,2%	-28,3%
STOCKHOLM/BROMMA	2 339 558	483 161	572 699	1 125 205	-79,5%	18,5%	96,5%	-52,3%
STOCKHOLM/SAVSTA	2 296 448	573 352	613 149	555 854	-75,0%	6,9%	-9,3%	-75,8%
STOCKHOLM/VÄSTERÅS	109 164	37 027	46 042	93 168	-66,1%	24,3%	102,4%	-14,7%
SUNDSVALL/TIMRÅ	231 996	42 882	11 622	47 801	-81,5%	-72,9%	311,3%	-79,4%
SVEG	5 557	2 416	4 301	6 449	-56,5%	78,0%	49,9%	16,1%
SÄLEN	773	14 157	3 081	17 961	-	-78,2%	483,0%	-
TORSBY	2 500	282	647	1 647	-88,7%	129,4%	154,6%	-34,1%
TROLLHÄTTAN/VÄNERSBORG	37 666	6 068	158	11 967	-83,9%	-97,8%	7474,1%	-68,2%
UMEÅ	960 307	292 743	307 338	608 931	-69,5%	5,0%	98,1%	-36,6%
VILHELMINA	12 387	5 494	5 345	10 410	-55,0%	-2,7%	94,8%	-16,0%
VISBY	447 138	123 034	189 745	294 854	-72,5%	54,2%	55,4%	-34,1%
VÄXJÖ/KRONOBERG	278 535	50 351	44 935	149 431	-81,9%	-10,8%	232,5%	-46,4%
ÄRE ÖSTERSUND	473 816	140 723	125 893	219 941	-70,3%	-10,5%	74,7%	-53,6%
ÄNGELHÖLM	386 971	110 490	119 611	192 553	-71,4%	8,3%	61,0%	-50,2%
ÖREBRO	77 383	13 006	4 788	67 732	-83,2%	-63,2%	1314,6%	-12,5%
ÖRNSKÖLDSVIK	85 692	15 004	5 871	10 499	-82,5%	-60,9%	78,8%	-87,7%

Källa: Transportstyrelsen

Inrikestrafikens återhämtning efter pandemin på svenska flygplatser med inrikes linjefart uppvisar en disparat bild med stora skillnader mellan flygplatserna, se figuren nedan. Det varierar alltifrån tre flygplatser med högre inrikes passagerarvolym 2022 jämfört med 2019 (Pajala, Hemavan och Sveg), medan fyra flygplatser endast har passagerarvolym på 20 procent eller mindre i inrikes linjefart jämfört med 2019 (Örnsköldsvik, Växjö, Sundsvall och Trollhättan). Två flygplatser (Jönköping och Karlstad) som hade inrikes linjefart 2019, hade det inte under 2022.

Figur 5.4 2022 års andel av 2019 års passagerarvolymerna på inrikes flygplatser med inrikestrafik

Klicka här för att ange underrubrik.



Källa: Trafikverket och Transportstyrelsen. Kommentar: Notera att figuren endast redovisar flygplatser med inrikes linjefart.

Frakttrafik

Globaliseringen av ekonomin, produktion och handel är några viktiga drivkrafter bakom flygfraktens utveckling. Efterfrågan på högteknologiska produkter, IT, elektronik, kläder och kostnadsdrivande konsumtionsprodukter är kärnan i flygfrakten.

Det finns tre kategorier av flygbolag som verkar inom fraktområdet. Första kategorin består av flygbolag med dominerande passagerartrafik. Flygbolagen bedriver främst fraktverksamhet genom att erbjuda kapacitet i lastrummet inom det befintliga linjenätet; Ungefär hälften av det totala fraktflyget i världen går som så kallad belly-frakt. Den andra kategorin, kombinerade flygbolag, är flygbolag som expanderar på fraktmarknaden genom att man vid sidan av sin ordinarie belly-kapacitet har utvecklat en fristående renodlad fraktverksamhet för att bedriva reguljär trafik och ad-hoc flygningar. Den tredje kategorin är renodlade fraktflygbolag.

Mängden frakt och post som transporteras med flyg utrikes ligger på nivåer som är ungefär tio gånger så höga jämfört med inrikestransporterna. Frakten och posten i utrikestrafiken har

fluktuerat under årens lopp. Under 2010-talet har utrikes flygfrakt stabiliserats med en svag tillväxt. Efter pandemin har fraktflyget (både renodlad frakt och belly-frakt) återhämtat sig och ligger på förpandemiska fraktvolymmer. Inrikes frakt och post har dock haft en nedåtgående trend under de senaste decennierna.

Prognos flygpassagerare

Hur och när återhämtningen kommer att nå förpandemiska nivåer är fortfarande oklart. Nedgången på grund av pandemin har varit betydligt större och är mer långvarig än tidigare nedgångar. Tre år efter pandemins utbrott är återhämtningen stark, även om antalet flygpassagerare ännu inte är uppe på förpandemiska nivåer. Det står bortom allt tvivel att pandemin har fortsatta effekter på efterfrågan tillsammans med ekonomisk lågkonjunktur och konflikter i omvärlden. Sedan slutet av februari 2022 har Rysslands krig mot Ukraina allvarligt påverkat den internationella flygtrafiken. Utgången och effekten av kriget är i början av 2023 osäker.⁹

Det råder på grund av rådande osäkerheter delade meningar om hur länge det kommer dröja innan den svenska flygmarknaden mätt i antalet passagerare helt har återhämtat sig till förpandemiska nivåer¹⁰. Enligt IATA:s senaste scenariobedömning av flygmarknaden i Europa kommer det att dröja till år 2024 innan man har återhämtat sig. ACI Europe bedömer att det sker under 2025 och det gör även Eurocontrol. Swedavias senaste bedömning för den svenska flygmarknaden landar i en full återhämtning någon gång mellan 2025 och 2027 medan Transportstyrelsen och Trafikverket bedömer att det kan dröja ytterligare några år, 2028 - 2030, innan en

⁹ Många länder, bland annat länder inom EU, har sedan mars 2022 stängt sitt luftrum för ryska flygbolag och Ryssland svarade med att stänga sitt luftrum för europeiska flygbolag. Stängningen av det ryska luftrummet innebär stora konsekvenser för europeiska flygbolag avseende trafik mellan Europa och Asien. Bland annat EU har fattat fortlöpande beslut om ett flertal sanktioner mot Ryssland som bland annat omfattar transport- och flygsektorn. Den geopolitiska situationen leder till stora konsekvenser för transportsystemet och innebär påfrestningar men som helhet bedöms dessa inte bli lika påtagliga som under pandemin när industrier och hela länder stängde ned.

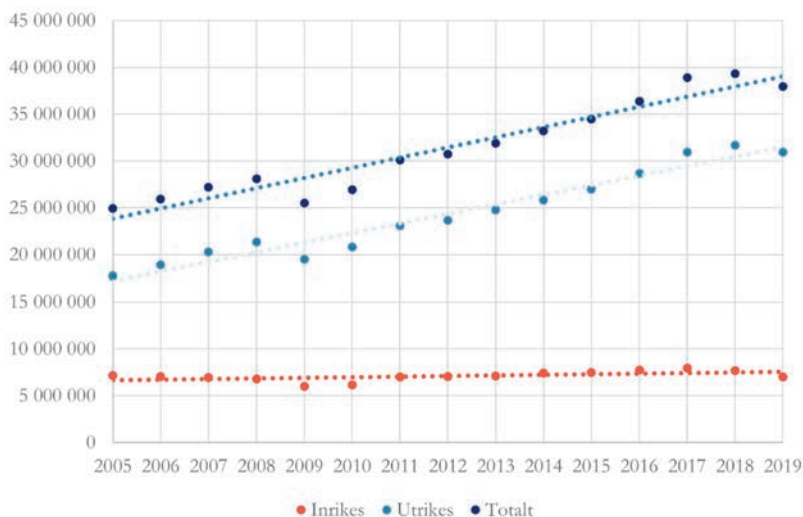
¹⁰ Utredningen har inte sett någon bedömning av Ukrainakrigets marknadskonsekvenser då det är ännu för tidigt avgöra.

full återhämtning är nådd och det gör även Luftfartsverket som prognosticerar flygplansrörelser.¹¹

Passagerarutvecklingen sedan 2000 fram till och med 2019, året före pandemin, visar på två distinkt skilda utfall för inrikestrafiken respektive utrikestrafiken. Medan utrikestrafiken närmast fördubblades från 16 till 31 miljoner årspassagerare, så visar inrikestrafiken som tidigare nämnts en stagnation med en stabil platå på omkring 7 miljoner årspassagerare, se figuren nedan.

Figur 5.5 Svenska flygpassagerare 2005 - 2019

Antal avresande och ankommande utrikespassagerare och antal inrikes avresande passagerare samt totalt antal passagerare

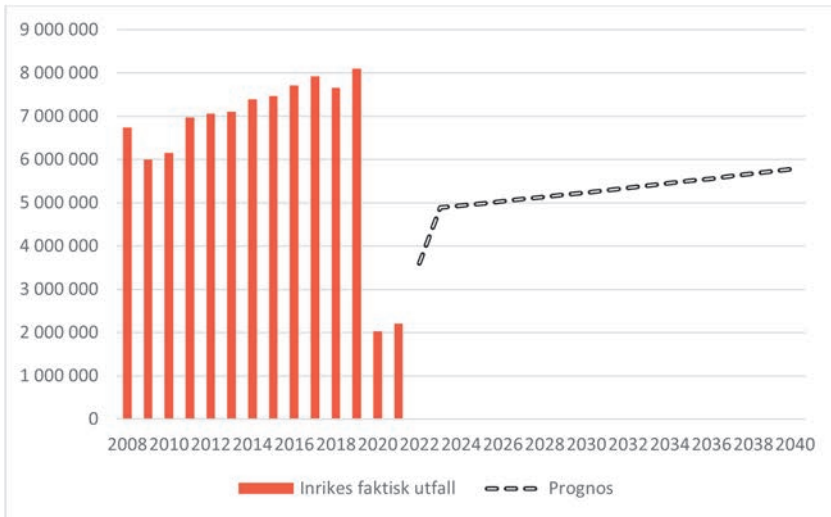


Källa: Trafikverket

¹¹ Luftfartsverket bedömer att återhämtningen i svenska lufrumrörelser dröjer till 2030. Inte minst beror detta på att flygningar till och från Asien, som vanligtvis använder svenskt lufrum, sedan mars 2022 inte kan flyga genom ryskt lufrum pga. kriget i Ukraina.

Figur 5.6 Utfall och prognos fram till år 2040 för inrikespassagerare

Klicka här för att ange underrubrik.

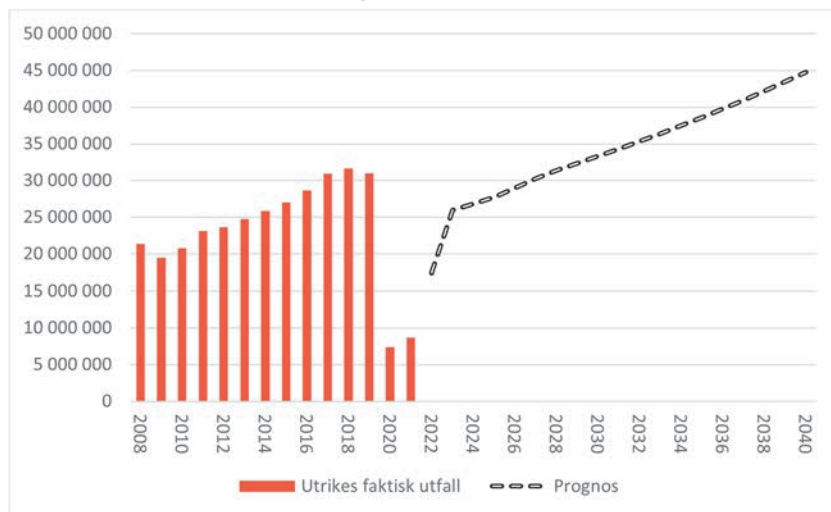


Källa: Trafikverket

Återhämtningstakten ser olika ut beroende på marknadssegment och region, men generellt är de flesta överens om att utrikestrafiken återhämtas snabbare jämfört med inrikestrafiken, som efter en initialt snabb återhämtning, stagnerar och förväntas landa på en lägre plattå än vid tiden före pandemin. Skälen är bland annat fortsatt flygskam, digitalisering av möten och distansarbete samt konkurrens från andra trafikslag. Däremot skiljer det sig åt mellan olika delar av landet. I stora delar av Norrland är flyget det trafikslag som kan upprätthålla en rimlig tillgänglighet till övriga landet och där kan inrikestrafiken komma att växa vidare inte minst på grund av pågående och framtida industrisatsningar. Exempel på en förväntad trafikökning av detta skäl är gruvnäringen i Kiruna, Gällivare, Luleå (Boden), Pajala och Skellefteå (Boliden). I Skellefteå har etableringen av batterifabriken Northvolt redan åstadkommit ett tydligt avtryck i trafiktillväxten och förväntas ge fortsatta effekter under många år framöver. Vad som sedan sker med det hållbara fossilfria inrikesflyget och när det får ordentlig genomslagskraft, kan få ett stort genomslag på efterfrågebilden, från flygskam till att uppfattas som det mest hållbara trafikslaget.

Figur 5.7 Utfall och prognos fram till år 2040 för utrikespassagerare

Klicka här för att ange underrubrik.



Källa: Trafikverket

Utrikestrafiken bidrar starkt till att tillgängligheten till och från Sverige fungerar, vilket är en nödvändig förutsättning för den svenska samhällsekonomin. Utrikestrafiken har sedan 1980-talet vuxit ifrån inrikestrafiken och står för en allt större andel av det svenska flygresandet. År 2040 kanske endast var åttonde resenär flyger inrikes. Globalisering och handelsrelationer har varit viktiga faktorer bakom utrikesflygets snabba utveckling, men under de senaste 20 åren är fritidsresandets ökning främst kopplad mot lågprisflygets priser och utbud. Detta är den viktigaste förklaringen till den snabba volymökningen i utrikestrafiken och 2019 stod fritidsresandet för 7 av 10 flygresor från Arlanda flygplats. En planerad utökning av utbudet gör att mycket talar för en fortsatt trafiktillväxt. De främsta skälen som kan bromsa denna utveckling är faktorer som påverkar priskänsliga fritidsresenärer och inkluderar framför allt bränslepriser och införande av styrmedel för att ge incitament för ett klimatsmart flyg.

Prognos frakt

Den svenska marknaden för flygfrakt visar på en stagnation under de senaste 10 åren. Utrikesfrakten, som är 10 gånger större än inrikesfrakten, noterade däremot en tillväxt under 2021 och fortsatt under 2022 men prognosen är osäker. Det är högvärdigt gods som används för flygfrakten och Swedavia noterar att även e-handeln bidrar till den nuvarande positiva utvecklingen inom utrikesfrakten. Inom inrikesfrakten har postflyget minskat kraftigt bland annat på grund av ökad digital posthantering och totalt har inrikesfrakten mätt i fraktat ton halverats under den senaste 10-årsperioden.

Prognosen för flygfrakt är i dagsläget osäker, inte minst på grund av rådande omvärldsbild och svag ekonomisk utveckling. Men inte minst pandemin visade på flygfrakts betydelse, exempelvis för distribution av läkemedel. Andelen gods som transporteras med flyg¹² är i vikt räknat mycket lågt sett till andra trafikslag, men det rör sig oftast om högvärdigt gods med krav på mycket korta ledtider. Tyvärr saknas uppgifter om värdet på det flygfraktade godset. Exempel på flyggods är högteknologi, elektronik, läkemedel men även andra icke-skrymmande varor. Makroekonomiska faktorer talar definitivt för att flygfrakten kommer öka. Utveckling av global handel, mer ekonomiskt välstånd för fler i världen och ökad befolkning är exempel på vad som över tiden, med beaktande av dagens omvärldssoro, kommer driva upp flygfraktmarknaden. Sverige är en exportberoende ekonomi och jag konstaterar att flygfrakten har en naturligt viktig roll för svensk handel.

5.3 Det svenska flygplatssystemet

5.3.1 Verksamhetsmässig översikt

I Sverige finns det instrumentflygplatser, flygplatser utan instrumentinflygningshjälpmedel, helikopterflygplatser och mindre flygplatser. Inrättande och drift av svenska flygplatser prövas av

¹² Flyggodset transporteras på tre sätt, dels flygfrakt i flygplan som endast transporterar gods (freighters), dels frakt som transporteras med passagerarflyget (belly), samt med lastbil (trucking).

Transportstyrelsen, vilket innebär att myndigheten kontrollerar och följer upp flygplatsernas verksamhet för att säkerställa att flygsäkerheten upprätthålls.

Det svenska flygplatssystemet uppgår för närvarande till 206 flygplatser. Av dessa är merparten, 154 flygplatser, icke certifierade flygplatser. 47 flygplatser har EU eller svensk certifiering.

Instrumentflygplatser har någon form av instrumentflygningshjälpmedel som stöd för piloternas navigering vid flygning i väder med nedsatt sikt. Antalet godkända instrumentflygplatser uppgår totalt till 49 flygplatser. Av dessa instrumentflygplatser är det 40 civila flygplatser, 4 militära och civila flygplatser samt 5 endast militära flygplatser.

Flygplatser utan instrumentflygningshjälpmedel kan endast användas vid väder med god sikt. Det finns tre civila godkända icke instrumentflygplatser.

Utöver de godkända flygplatserna finns det många mindre flygplatser i Sverige, vilka till övervägande del används av flygklubbar och annat allmänflyg. Sådana flygplatser behöver inte vara godkända av Transportstyrelsen.

I bilaga 4 redovisas en förteckning över flygplatser. Den innehåller uppgifter för delar av de flygplatser som beskrivs ovan. Redovisningen innehåller bland annat uppgifter om infrastruktur och tjänster som levereras vid flygplatserna.

Tabell 5.2 Typ av flygplats och certifieringsstatus

[Klicka här för att ange tabellens underrubrik.](#)

Typ av flygplats	Certifieringsstatus				Totalt
	EU	Svensk	Militär	Icke certifierad	
Civila ej godkända icke instrumentflygplatser	-	-	-	154	154
Civila godkända icke instrumentflygplatser	-	3	-	-	3
Civila godkända instrumentflygplatser	37	3	-	-	40
Militära godkända instrumentflygplatser	-	-	5	-	5
Militära/Civila godkända instrumentflygplatser	-	4	-	-	4
Summa	37	10	5	154	206

Källa: Transportstyrelsen

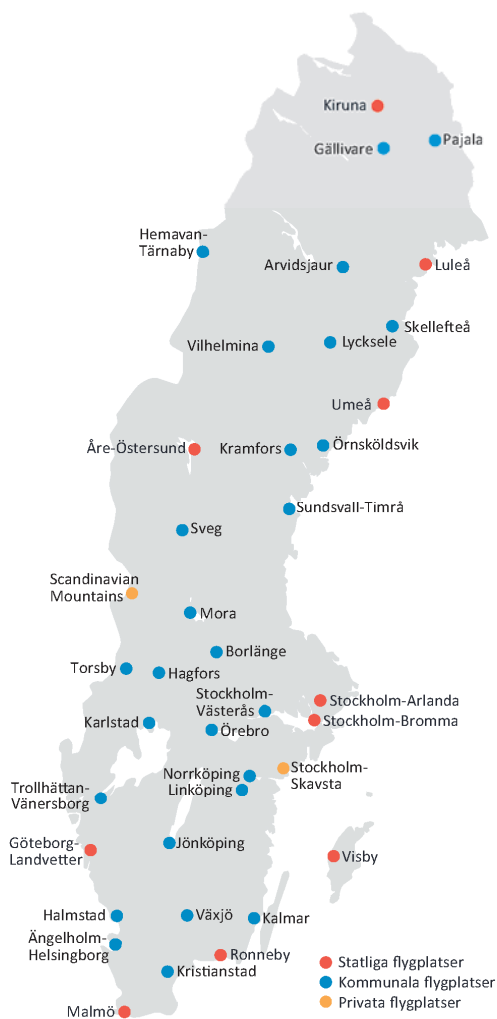
Det finns även helikopterflygplatser, flygplatser som endast kan användas av helikoptrar. Flertalet av dessa används för sjuk- och ambulanstransporter till och från sjukhus. Men det finns även privata bolag som har etablerat en egen helikopterflygplats för sin verksamhet. Det finns 22 godkända helikopterflygplatser.

I bilaga 5 redovisas en förteckning över helikopterflygplatser. Den innehåller bland annat uppgifter om infrastrukturen vid flygplatsen.

I figuren nedan redovisas de 39 flygplatser i Sverige som omfattas av begreppet trafikflygplatser.

Figur 5.8 Trafikflygplatser i Sverige

Klicka här för att ange underrubrik.



Källa: Trafikverket

5.3.2 Ägarförhållanden

Staten äger 18 flygplatser. Försvarmakten har tio flygplatser, varav Swedavia AB bedriver verksamhet vid två (Luleå och Ronneby flygplatser). Swedavia äger åtta flygplatser (Kiruna, Umeå, Åre-Östersund, Stockholm-Arlanda, Stockholm-Bromma, Visby, Göteborg-Landvetter och Malmö).

De flesta större trafikflygplatser, mätt i antal passagerare, är i statens ägande, drift och förvaltning. I övrigt ägs de flesta av dessa trafikflygplatser av kommuner och regioner. Två av trafikflygplatserna har privat ägande; Stockholm-Skavsta och Sälen.

Ägandet av de civila och militära godkända instrumentflygplatserna (49 flygplatser) samt civila godkända icke instrumentflygplatser (3) ser ägarförhållandena ut enligt nedan.

Tabell 5.3 Ägarförhållanden vid svenska flygplatser

Civila och militära godkända instrumentflygplatser och civila godkända icke instrumentflygplatser

	Statlig	Kommunal/ regional	Privat	Summa
Civila godkända icke instrumentflygplatser	-	2	1	3
Civila godkända instrumentflygplatser	9	28	3	40
Militära/Civila godkända instrumentflygplatser	4	-	-	4
Militära godkända instrumentflygplatser	5	-	-	5
Summa	18	30	4	52

Källa: Transportstyrelsen

5.3.3 Beredskaps-, karantän och reservflygplatser

Beredskapsflygplatser

Trafikverket ska, enligt verkets 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.

De flygplatser som Trafikverket tecknat en överenskommelse med benämns som beredskapsflygplatser. För dessa flygplatser ersätter Trafikverket kostnader för den beredskap som flygplatsen har för att kunna öppna upp en stängd flygplatsen när som helst på dygnet.

Det har historiskt funnits tio beredskapsflygplatser. Under Covid-19-pandemin beslutade regeringen att temporära beredskapsflygplatser skulle inrättas. Trafikverket tecknade överenskommelser med 17 temporära beredskapsflygplatser, vilket innebär att det under 2022 har funnits totalt 27 beredskapsflygplatser.

Karantänflygplatser

Det finns fem karantänflygplatser i Sverige som har en grundläggande kapacitet för att kunna upptäcka och hantera internationella hot mot människors hälsa. Kommuner och regioner ansvarar för att de utsedda hamnarna har tillgång till den personal och den utrustning som behövs för att hantera internationella hot mot människors hälsa. Dessa ska enligt IHR bland annat ha kapacitet att kunna ställa diagnoser och ge snabb bedömning av och vård till sjuka resenärer, kunna transportera sjuka resenärer till lämplig sjukvårdsinrättning, tillhandahålla avskilda lokaler för undersökning och om nödvändigt karantän av såväl människor som djur och ha utbildad personal för inspektion av flygplanet. Karantänflygplatserna är Göteborg Landvetter, Jönköping, Malmö Sturup, Stockholm Arlanda och Umeå.

Reservflygplatser

Enligt EU bestämmelser ska det efter 6 juni 2030 finnas ett nätverk av reservflygplatser och konventionella navigationshjälpmedel som reserv (back-up) för det fallet att de satellitbaserade navigationssystemen inte är tillgängliga eller ger tillräcklig noggrannhet samt vid bortfall av radartäckning. Transportstyrelsen har föreslagit ett nät av 14 reservflygplatser, där markbundna

konventionella CNS-utrustningar fortsatt bör vara tillgängliga efter juni 2030.

5.3.4 Riksintresse flygplatser

Trafikverket är en av tolv riksintressemyndigheter som har i uppdrag att göra riksintresseanspråk inom ramen för Miljöbalken 3 kapitlet. Försvarsmakten är en annan.

Vissa värden (områden) i vårt samhälle anses vara av en så stor nationell betydelse att det utgörs av riksintresse och ska därmed varsamt fredas för att säkerställa dess funktion.

Trafikverkets roll som riksintressemyndighet är att ta fram underlag för dialog och värdering av riksintresseanspråken. Länsstyrelserna ska verka för att riksintressena tillgodoses i samband med miljökonsekvensbeskrivningar och i planerings- och beslutsprocesser. Länsstyrelsernas hantering av riksintressearbetet grundas på det underlag som riksintressemyndigheterna, däribland Trafikverket, tar fram.

Under perioden 2020 - 2022 har Trafikverket sett över sina riksintresseanspråk. Trafikverkets översyn av riksintresseanspråket utmynnade i september 2022 i ett beslut om riksintressen för trafikslagets anläggningar 2022, däribland flygplatser. För flygplatser sätts större fokus på att långsiktigt säkerställa en grundläggande tillgänglighet runt om i landet. Anspråken har i ökad utsträckning också tagit hänsyn till luftfartens behov ur ett flygsäkerhetsperspektiv. De ändringar som skett har påverkat vilka flygplatser som Trafikverket gör riksintresseanspråk för.

Trafikverket har pekat ut riksintresseanspråk för riksintressen för kommunikationer: Borlänge, Göteborg-Landvetter, Halmstad, Jönköping, Kalmar, Karlstad, Kiruna, Linköping-SAAB, Luleå, Malmö, Ronneby, Skellefteå, Stockholm-Arlanda, Stockholm-Bromma, Stockholm-Skavsta, Sundsvall-Timrå, Umeå, Visby, Västerås, Växjö, Åre Östersund, Ängelholm och Örebro.

Försvarsmakten ansvarar för riksintressen för totalförsvarets militära del, i vilket Försvarsmaktens, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Försvarets materielverks (FMV) och Försvarets radioanstalts (FRA) verksamheter och områden ingår. Försvarsmakten har gjort en översyn av riksintressen och områden

av betydelse för totalförsvarets militära del med hänsyn till bland annat att Försvarsmakten ska kunna tillväxa i enlighet med försvarsbeslutet.

Försvarsmakten har pekat ut följande riksintressen för totalförsvarets militära del på land: Malmens flottiljflygplats, Haghults övningsflygplats, Visby flygplats, Ronneby flottiljflygplats, Såtenäs flottiljflygplats/Råda övningsflygplats, Jokkmokks övningsflygplats, Luleå/Kallax flottiljflygplats och Junköns skjutfält, Videls övningsflygplats och Abisko flygplats. Försvarsmakten har vidare pekat ut lågflygningsområden vid Småländska höglandet (området kring sjön Sommen), Södra Småland – Norra Blekinge, Norrbotten, Värmland upp till Älvdalen och Sveg. Försvarsmakten har även pekat ut följande civila flygplatser: Halmstad, Kalmar, Göteborg Landvetter, Dala Airport (Borlänge), Östersund, Örnsköldsvik, Kiruna, Eskilstuna och Jönköping.

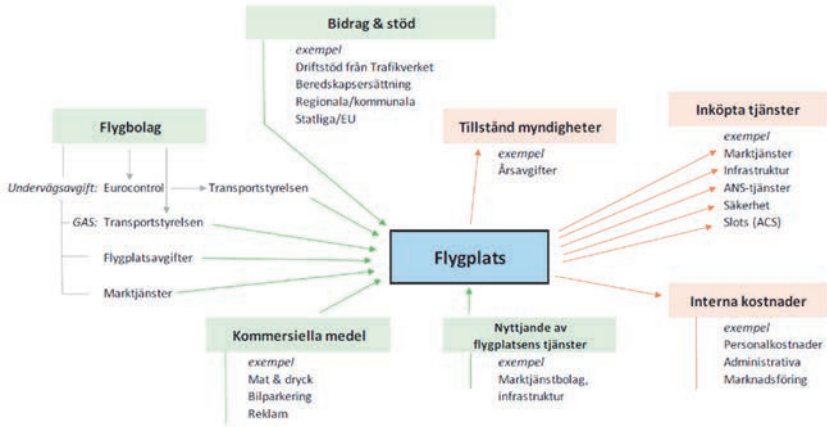
5.3.5 Ekonomi och betalningsflöden i flygplatssystemet

Översiktlig bild

Flygplatsernas ekonomi och betalningsflöden påverkas av såväl externa förutsättningar och regelverk som vem som är huvudman, verksamhetens inriktning och tjänsteutbud och flygplatsens storlek. Detta innebär att betalningsflödena ser olika ut beroende på vilken flygplats det handlar om. En del flygplatser använder exempelvis egna resurser för att utföra vissa tjänster, medan andra flygplatser köper in dessa tjänster. Nedan redovisas en generell översikt av betalningsflöden för en flygplats.

Figur 5.9 Betalningsflöden som påverkar en flygplats

Klicka här för att ange underrubrik.



Källa: Transportstyrelsen

Det finns olika författningar som reglerar dessa betalningsflöden och kostnadsnivåer. På EU-nivå regleras detta av förordningar om undervägsavgifter, ankomst- och avgångstider, skyddsregler för den civila luftfarten, flygplatsavgifter och markttjänster. Därtill finns det nationell lagstiftning om till exempel luftfartsskydd som reglerar säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage.

Flygbolagen betalar för de tjänster som de nyttjar, vilket bland annat inkluderar undervägsavgift, flygplatsavgifter, avgifter för markttjänster samt avgifter för säkerhetskontroll. Flygplatsavgifter avser till exempel tjänster för slots (ankomst- och avgångstider), start- och landning samt parkering av flygplan. Markttjänster avser till exempel ramptjänster och bränslehantering. Det gemensamma avgiftsutjämningsystemet för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage (GAS) och systemet med undervägsavgifter bygger på att flygbolagen betalar för den kostnad som uppstår för att tillhandahålla tjänsten för säkerhetskontroll och flygtrafikfjänt.

Även andra aktörer kan betala avgifter till flygplatsen. Flygplatsen kan till exempel tillhandahålla infrastruktur till markttjänstbolag som hyr infrastruktur för att utföra markttjänster. Flygplatsen kan även ha kommersiella intäkter från uthyrning av lokaler, försäljning av mat och dryck, parkering med mera.

Flygplatser kan ta del av olika bidrag eller ersättningar, till exempel statliga bidrag som bidrar till finansiering av verksamheten

eller ersättning för beredskap att öppna upp stängda flygplatser för samhällsviktig luftfart.

När det gäller betalningsflöden ut från en flygplats kan det till exempel avse avgifter för olika tillstånd, köp av tjänster från flygtrafikledningsbolag eller säkerhetsbolag eller betalning för egna personalkostnader.

Avgiftssystemen och dess underskott

Transportstyrelsen administrerar två avgiftssystem inom luftfarten, som båda har ett starkt samband med trafikvolym. Det handlar om det gemensamma avgiftssystemet för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage (GAS) respektive avgiftssystemet för undervägsavgifter och prestationsplanen inom flygtrafiktjänsten samt avgift för terminalkontroll. Dessa avgiftssystem har båda påverkats av Covid-19-pandemin, vilket har resulterat i stora underskott inom systemen. Detta kommer att påverka avgifterna. Enligt nuvarande regelverk ska underskotten i avgiftssystemen återhämtas på några års sikt, vilket kommer att medföra höjda avgifter för såväl GAS, avgift för terminalkontrollzon (TNC) och undervägsavgifterna.

Gemensamma avgiftssystemet för säkerhetskontroll av passagerare och dess bagage (GAS)

Samtliga flygplatser som har säkerhetsgodkännande enligt förordning om skyddsregler för den civila luftfarten ingår i avgiftssystemet. Om det förekommer kommersiell luftfart ska de avresande passagerarna och deras bagage säkerhetskontrolleras. Säkerhetskontrollen på flygplatserna avser att skydda den civila luftfarten från olagliga handlingar på flygplatserna. Alla avgifter eller all överföring av kostnader för luftfartsskyddet ska stå i direkt förhållande till kostnaderna för att tillhandahålla de aktuella säkerhetstjänsterna och ska täcka relevanta kostnader.

Transportstyrelsen är utsedd till att förvalta systemet i Sverige. Modellen för avgiftsutjämning innebär att samtliga flygplatser som omfattas av systemet redovisar sina kostnader för säkerhetskontroll till Transportstyrelsen. Därefter fördelar Transportstyrelsen

systemets totala kostnad på det totala antalet avresande passagerare från berörda flygplatser. Transportstyrelsen fakturerar därefter avgiften till de flygföretag som transporterat passageraren och ersätter därefter flygplatserna motsvarande den faktiska kostnaden för säkerhetskontrollen.

27 parter ingår i avgiftssystemet, där Swedavia AB är en av parterna. Avgiftssystemets kostnadsbas uppgick år 2021 till 564 miljoner kronor, varav Swedavias kostnader utgjorde cirka 79 procent.

Flygplatsernas kostnader för säkerhetskontroll påverkas av förändringar i flygföretagens utbud och det totala antalet transporterade passagerare. För flygbolagen innebär det dock att man betalar lika mycket per passagerare oavsett vilken flygplats som passageraren flyger ifrån eller flygplatsens kostnad för säkerhetskontrollen.

Enligt gällande riktlinjer bör avgiften fastställas så att balans uppnås i systemet vid utgången av aktuellt år givet ingående balans från föregående år och flygplatsernas beräknade kostnader, Transportstyrelsens kostnader för förvaltning av systemet, kundförluster och fastställd trafikprognos för fakturerbara passagerare.

Åren 2020 och 2021 minskade flygtrafiken kraftigt och antalet fakturerbara passagerare var ungefär 5-6 miljoner passagerare per år. Flygplatsernas kostnader för säkerhetskontrollen minskade också under 2020 och 2021, men inte i samma utsträckning som flygtrafiken. Detta har byggt upp ett ackumulerat underskott. Det ackumulerade underskottet för GAS uppgår till drygt 736 miljoner kronor för år 2021. Transportstyrelsen bedömer att kostnaderna i systemet kommer att öka från 2023, med en kostnadsbas för flygplatserna som ligger på en högre nivå än före pandemin. Om avgiften inte höjs kommer underskottet i systemet fortsätta att öka.

Undervägsavgifter

Den svenska undervägsavgiften (en route) tas ut för luftfartyg över 2 000 kilogram som flyger i luftrum där Sverige bedriver flygtrafiktjänst. Avgiften tas ut för att täcka kostnaderna för leverantörerna av flygtrafikledningstjänst, kommunikations-,

navigations- och övervakningstjänst, flygräddningstjänst, flygvädertjänst och flygbriefingstjänst, Sjöfartsverkets kostnader för flygräddning samt Transportstyrelsens kostnader för tillsyn. Flygplatsernas kostnader för den utrustning som används vid tillhandahållandet av flygtrafiktjänst ingår också som en del av avgiften. Utöver detta påverkas avgiften även av externa faktorer som till exempel trafikvolym och inflationsutveckling.

Undervägsavgiften och dröjsmålsräntan beslutas årligen av medlemstaterna i den permanenta kommittén inom Eurocontrol och Transportstyrelsen kungör avgiften i en föreskrift. Eurocontrol fakturerar flygbolagen, varefter Eurocontrol betalar ut till leverantörerna respektive till flygplatserna, det senare sker via Transportstyrelsen.

För systemet med undervägsavgifter uppgår underskottet på grund av Covid-19-pandemin för 2020-2021 till närmare 2,9 miljarder kronor. Enligt regelverket ska underskottet återhämtas under sju års tid, genom en höjning av avgiften från år 2023. Detta under förutsättning att EU-kommissionen godkänner Sveriges förslag på prestationsplan. Återhämtningen beräknas påverka avgiften med cirka 15-20 procent under kommande år.

Överflygningarna över Sverige har påverkats av Rysslands invasion av Ukraina och de stängda luftrum som det har resulterat i. Samtidigt är kostnaderna i systemet trögörliga.

Sverige finansierar delar av kostnaderna hos flygplatserna för CNS-utrustning¹³ för undervägsavgiftssystemet. Fördelningen baseras på en allokeringmodell från 2008. Sveriges allokeringmodell har ifrågasatts av kommissionen, som ifrågasätter om en för stor andel av terminalkostnaderna finansieras av undervägsavgifterna. Kommissionen godkände i princip den svenska allokeringmodellen för referensperiod 3. Vad gäller referensperiod 4, som omfattar åren 2025-2029, kan det bli än svårare för Sverige att få igenom den. Om det skulle bli aktuellt med en revidering av allokeringmodellen, kan det resultera i en minskad finansiering från systemet med undervägsavgifter för flygplatsernas kostnader. Det skulle troligtvis få långtgående effekter på flygplatsernas intäkter och resultat, enligt Transportstyrelsens bedömning.

¹³ CNS; Communication, Navigation and Surveillance

5.3.6 Swedavia AB

Swedavias bildande och de första åren

Hösten 2009 föreslog regeringen i en proposition, som godkändes av riksdagen, att Luftfartsverkets flygplatsverksamhet skulle överföras till bolagsform till ett eller flera av staten direkt eller indirekt helägda aktiebolag. Swedavia AB bildades den 1 april 2010, då det övertog ägandet och driften av de flygplatser som tidigare tillhört Luftfartsverket. Det var vid bolagets bildande 14 flygplatser. Tre flygplatser överfördes inom ett år till kommunalt ägande: Karlstads flygplats, Ängelholms flygplats och Örnsköldsviks flygplats. Den fjärde flygplatsen, Sundsvall-Härnösands flygplats, blev kommunalt ägd 2013.

Swedavias verksamhet

Swedavia är en koncern som idag äger, driver och utvecklar tio flygplatser i hela Sverige, vilket motsvarar det nationella basutbudet av flygplatser. Swedavias uppdrag från staten inkluderar även att inom affärsmässiga ramar aktivt medverka i utvecklingen av transportsektorn och bidra till att transportpolitiska mål uppnås.

Figur 5.10 Nationellt basutbud av flygplatser

Klicka här för att ange underrubrik.



Verksamheten finansieras helt med intäkterna från Swedavias tjänster och produkter. Swedavia har två rörelsesegment i verksamheten, flygplats- respektive fastighetsverksamhet.

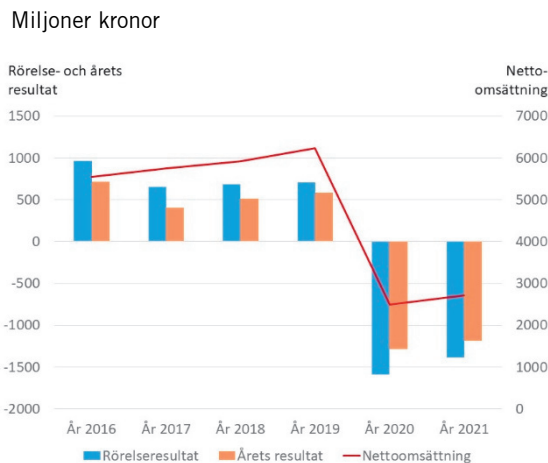
Flygplatsverksamheten delas in i två delar, ”aviation business” och kommersiella tjänster. Swedavias intäkter från ”aviation business” motsvarade 63 procent av nettoomsättningen för 2019. Resterande intäkter avsåg bland annat bilparkering och angöring, ”retail, food & beverage” samt fastighetsintäkter.

I slutet av 2021 införde Swedavia AB en ny organisation, bland annat utifrån pandemin och andra omvärldshändelser. Den nya verksamhetsstrukturen innebär att Swedavia består av två grupperingar av flygplatser snarare än tio flygplatser; International Airports och Regional Airports. International airports består av flygplatserna Stockholm Arlanda, Stockholm Bromma, Göteborg Landvetter och Malmö flygplatser. I Regional Airports ingår Kiruna, Luleå, Umeå, Åre Östersund, Visby och Ronneby flygplatser.

Swedavia redovisar inte ekonomiska resultat för enskilda flygplatser. Det är dock uppenbart att Arlanda flygplats vid en normal situation uppvisar god lönsamhet. Även andra flygplatser i Swedavias hägn har en god lönsamhet vid en normal verksamhet.

Jag konstaterar att effekterna av pandemin och resenärsvolymererna har haft stor påverkan på Swedavias intäkter och rörelseresultat.

Figur 5.11 Swedavia ABs nettoomsättning, rörelseresultat och årets resultat under åren 2016-2021



Källa: Swedavia AB

5.3.7 Icke statliga trafikflygplatser

Ekonomisk situation

De icke statliga trafikflygplatserna drivs till största delen av kommuner, regioner och i några fall av privata aktörer. Flygplatserna har under lång tid visat på betydande driftunderskott. Svenska regionala flygplatser (SRF) presenterade i en rapport under 2018 att deras medlemmars verksamheter hade ett årligt underskott för flygplatsverksamheten på över 500 miljoner kronor. Trafikverket och Trafikanalys gjorde en liknande bedömning av flygplatsernas verksamhet, även om de bedömde att det årliga driftunderskottet låg på en lägre nivå än vad SRF gjorde.

Pandemin var en hård prövning för de icke statliga flygplatserna som redan tidigare gick med stora underskott. Men det var ingen flygplats som avvecklade sin verksamhet på grund av pandemin, även om resandet upphörde helt på några flygplatser. Sedan den 1 april 2022 är dock Skövde flygplats nedlagd.

Trafikverket har tillsammans med SRF gjort en analys av den ekonomiska situationen för de icke statliga flygplatserna för åren 2019 respektive 2021, för att även kunna bedöma utvecklingen efter pandemin. I analysen har Skavsta och Sälen flygplatser exkluderats.

För 2019 uppgick de sammanlagda rörelseintäkterna för 27 icke statliga flygplatser till nästan 700 miljoner kronor, varav 545 miljoner kronor från flygverksamheten¹⁴ och resterande del kommer från kommersiella intäkter¹⁵. Det lägre passagerantalet och den minskade trafiken till följd av pandemin har medfört att flygplatsernas rörelseintäkter minskat kraftigt. För räkenskapsåret 2021 uppgick de sammanlagda rörelseintäkterna för de 27 flygplatserna till cirka 420 miljoner kronor, varav nästan 330 miljoner kronor från flygverksamheten och 90 miljoner kronor från kommersiella intäkter. Flygplatsernas samlade rörelseintäkter för dessa 27 flygplatser minskade med 40 procent jämfört med 2019.

¹⁴ Intäkter från flygverksamheten; Intäkter från flygplatsernas centrala uppgift att tillhandahålla flygtrafik, till exempel start- och landningsavgifter, passageraravgifter, intäkter från flygtrafikledning, intäkter från passagerar- och marktjänst samt säkerhetskontroll- och GAS-ersättning.

¹⁵ Kommersiella intäkter; Flygplatsens intäkter exkluderat intäkter från flygverksamheten. Det kan vara intäkter från reklam, restaurang och försäljning, parkering och angöring, hyror och arrenden etcetera.

För räkenskapsåret 2019 uppgick flygplatsernas driftskostnader till omkring 1 080 miljoner kronor och avskrivningar och finansiella poster uppgick till strax över 100 miljoner kronor. De totala kostnaderna uppgick till omkring 1 180 miljoner kronor för år 2019. För räkenskapsåret 2021 uppgick flygplatsernas driftskostnader till strax över 930 miljoner kronor och avskrivningar och finansiella poster till omkring 120 miljoner kronor. De totala kostnaderna uppgick därmed till strax över 1 050 miljoner kronor år 2021. Det motsvarar en minskning med 130 miljoner kronor (-11 procent) jämfört med år 2019.

Trots att flygplatserna minskat sina kostnader mellan 2019 och 2021 med över 200 miljoner kronor, har detta inte fullt ut kompenserat för flygplatsernas minskade intäkter. Det samlade driftsnettot (rörelseintäkter minus driftskostnader) uppgick till mer än -380 miljoner kronor för år 2019. För år 2021 uppgick underskottet till mer än -515 miljoner kronor. Underskottet ökade med drygt 130 miljoner kronor. När hänsyn också tas till avskrivningar, bokslutsdispositioner och finansiella poster uppgick flygplatsernas sammanlagda resultat exklusive bidrag och stöd till nästan -490 miljoner kronor för år 2019 och till nästan -640 miljoner kronor för 2021. Resultatförsämringen har medfört att de icke statliga flygplatsernas lönsamhet kraftigt försämrats.

Den ekonomiska situationen för de icke statliga flygplatserna var oavsett ägandeform mycket ansträngd år 2019 och har till följd av den kraftiga trafiknedgången under pandemin kraftigt försämrats. Situationen är dock inte ny. Den var bekymmersam redan innan Covid-19-pandemin. Pandemin kan sägas ha försämrat en redan svår ekonomisk situation.

Utan tillskott i form av offentliga bidrag skulle de icke statliga flygplatserna få svårt överleva. Intäkterna minskade med cirka 40 procent mellan 2019 och 2021, medan kostnaderna endast minskade med 11 procent. En stor del av flygplatsernas kostnads massa är fast och påverkas inte av förändrade trafik- och passagerarvolymerna. En viss neddragning har dock skett på personalsidan med minskade personalkostnader till följd.

Flygplatserna behöver följa med i utvecklingen och löpande anpassa sig till förändringar i säkerhetsregelverk och krav på luftfartsskydd och även hänga med i teknikutvecklingen. Samtidigt har de en svår ekonomisk situation. Jag kan konstatera att de icke

statliga flygplatserna skulle få det svårt att drivas vidare utan ansevärd tillskott av statligt stöd och underskottstäckning från ägarna.

Kostnadsstruktur

WSP har på uppdrag av Trafikanalys gjort en analys av flygplatsernas kostnadsstruktur, potentiella stordriftsfördelar, för- och nackdelar med stordrift samt ekonomiska aspekter kopplat till lokal förankring av flygplatsverksamhet.

WSP bedömer sammantaget att personalkostnadsandelen ligger kring dryga 50 procent, även om det råder en betydande spridning mellan flygplatserna. Vid de mindre flygplatserna arbetar man aktivt med att dela upp både administrativa och praktiska tjänster. Det är vanligt att en enskild medarbetare kan ha flera administrativa tjänster som var för sig kräver ett godkännande från Transportstyrelsen och samtidigt har att utföra praktiska uppgifter. Det kan innebära stora svårigheter vid nyrekrytering att finna personal med en så bred kompetens. Även de medelstora flygplatserna arbetar med uppdelade tjänster i viss utsträckning.

Regelefterlevnad är ett område som under de senaste åren drivit upp overheadkostnaderna, särskilt för de mindre flygplatserna. Tillsyn och certifiering kräver idag fler tjänster än tidigare. Det finns en oro hos flygplatserna för att tidsåtgången kommer att öka i samband med att Transportstyrelsens tillsynsarbete stärks.

Utbildning för personalen är en stor kostnad. Det krävs många olika utbildningar under en 24-månadersperiod. För varje utbildning är det en eller flera medarbetare som behöver delta, vilket försvårar schemaläggning och eventuellt ytterligare behov av bemanning. Därtill kommer kostnaderna för själva utbildningen.

Drifts- och underhållskostnaderna uppgick till cirka 19 procent av de totala kostnaderna för flygplatserna år 2019. Även här förekommer det en viss variation mellan flygplatserna. Ett flertal tjänster köps vanligtvis in, till exempel flygtrafiktjänst, utbildning, bygg- och anläggningsarbeten, teknisk utrustning med mera. I de flesta fall bedöms verksamheten bli billigare i egen regi, eftersom det ofta finns resurser ”in house” som annars inte hade kunnat användas fullt ut. I stället är det kapacitet eller förmåga som är gränssättande.

Flyginformationstjänst utförs exempelvis i egen regi i vissa fall, medan flygtrafiktjänsten upphandlas.

Flygplatsernas intäkter

De huvudsakliga intäktskällorna för de icke statliga flygplatserna är intäkter från flygverksamheten samt offentligt stöd. Dessa intäktskällor stod år 2019 för 46 respektive 41 procent av flygplatsernas totala intäkter.

Det statliga driftbidraget stod för nästan 10 procent av de totala intäkterna. Därtill kommer statlig ersättning till beredskapsflygplatser, ersättning från Försvarmakten för nyttjande av regionala flygplatser vid övningar och medel från länsplaner för regional transportinfrastruktur.

Den andra stora intäktsposten, intäkter från flygverksamheten, är starkt kopplad till trafikvolymen på flygplatserna. Viktiga intäkter är ersättning för utförd säkerhetskontroll (GAS-ersättning) samt ersättning för flygtrafikledning (CNS-ersättning). Säkerhetskontroll och flygtrafikledning är en del av ett utjämningsystem.

De kommersiella intäkterna uppgick till cirka 13 procent år 2019. Bilparkering och angöring är den största kommersiella intäkten, men betydelsen skiljer sig markant mellan flygplatserna. En annan viktig del av de kommersiella intäkterna är hyror och arrenden, som år 2019 utgjorde cirka 3 procent av de regionala flygplatsernas totala intäkter. Denna andel är i praktiken större, eftersom hyresintäkterna i flera fall uppstår i kommunens fastighetsbolag och därför inte kommer flygplatsbolaget till godo.

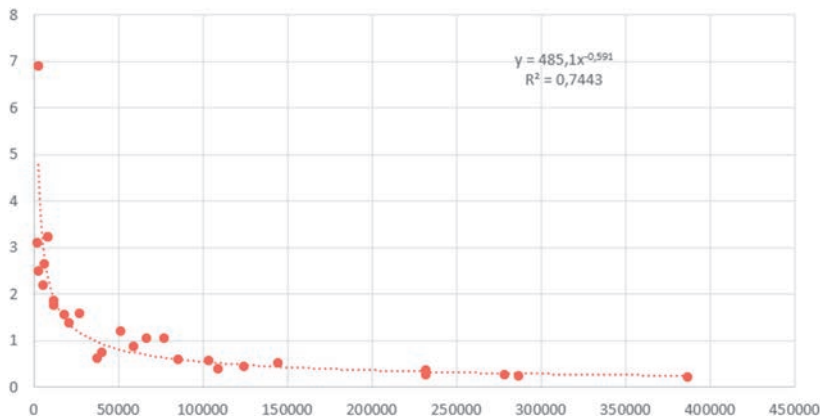
För- och nackdelar med stordrift

Flygplatsdrift har stora skalfördelar. I figuren nedan visas den totala driftskostnaden per passagerare i förhållande till det årliga antalet passagerare på flygplatsen. Per capita-kostnaden avtar brant med verksamhetens volym. Den av WSP skattade elasticiteten är -0,59, vilket innebär att kostnaden per passagerare beräknas minska med 59 procent om antalet passagerare fördubblas. Totala driftkostnader

per passagerare uppvisar en stor spännvidd mellan de studerade flygplatserna.

Figur 5.12 Samband mellan total driftskostnad per passagerare (inklusive räntor och avskrivningar) och årlig passagerarvolym

27 flygplatser år 2019



Källa: WSP

Personalkostnaderna uppfattas vara en funktion av nödvändig grundbemanning, som i sin tur består av såväl formella funktioner som mer praktiska uppgifter. Flera flygplatser bedömer att de skulle kunna hantera betydligt fler avgångar med ingen eller med en marginell ökning av personalstyrkan. Schemaläggning är dock komplicerat och det blir lätt ineffektivt schema med få fligheter per vecka eller under en dag. Delstidsanställningar och timpersonal förekommer, men behovet av personal med rätt kompetens kan begränsa detta och kan förutsätta heltidsanställning med sammanhängande arbetstid.

Overheadkostnaderna är höga och växande, bland annat på grund av ökade kostnader för regelefterlevnad och utbildning. En stor del av utrustningen är kopplat till flygledning och flygsäkerhet samt fordon oavsett antal passagerare, förutom storleken på flygplan som kan innebära ökade krav.

De tydliga skalfördelar som WSP kunnat konstatera avseende flygplatsernas kostnadsstruktur har inte sin motsvarighet på intäktssidan. WSP finner inte samma skalfördelar för intäkterna i sin analys.

För de enskilda flygplatserna upplevs kostnaderna ha en svag koppling till antalet passagerare eller antalet avgångar eller landningar. Dels finns en overheadkostnad i form av administration som är snarlik mellan flygplatserna, dels fordras en minimibemanning för att utföra ett antal grundläggande praktiska uppgifter så som säkerhetskontroll, ramp, brand, underhåll med mera. I regel behövs två arbetslag som bas. Miniminivån upplevs ligga på en hög nivå och har stigit på grund av ökade regulatoriska krav.

Overheadkostnaderna för ledning och administration är betungande för de mindre och medelstora flygplatserna. Personalen är knuten till respektive flygplats och har ofta andra uppgifter.

Det kan finnas ekonomiska fördelar med att utföra regelefterlevnad centralt, eller att erbjuda de regionala flygplatserna ett stöd i detta. Samtidigt kräver certifiering att vissa formella tjänster ska vara knutna till flygplatsen och att de ska finnas på plats.

Det bedöms vara svårt att dela på personalkategorier. Bland annat utifrån att kompetensen hos varje anställd kan variera då personalen ofta utför flera olika typer av uppgifter.

När det gäller att sälja in och locka flygbolag till flygplatsen finns idag en konkurrens mellan flygplatserna. Det kan därför finnas risker för vissa flygplatser med en central styrning. Eftersom det inte finns gemensamma intressena är det också svårt att samordna. Detta berör inte flygplatser med upphandlad trafik.

Gemensamma upphandlingar och inköp skulle kunna minska kostnaden för själva upphandlingen om det gjordes gemensamt. Eventuellt skulle även priset påverkas. Huvuddelen av flygplatserna uppger enligt WSP att de köper mycket begagnad utrustning och gör stor del av underhållet i egen regi. Teknisk utrustning skulle möjligen kunna köpas in gemensamt eller standardiserade tjänster som exempelvis flygledning.

Utbildning och certifiering ser man gärna att Swedavia eller annan myndighet skulle kunna tillhandahålla som en tjänst, eller erbjuda till ett självkostnadspris. Även juridiskt och tekniskt stöd genom en gemensam konsultorganisation bedöms som effektiv.

En aspekt som lyfts från vissa flygplatser är varumärket. En sortering under Swedavia skulle ge tillgång till Swedavias upplevda internationellt starka varumärke. Å andra sidan har vissa regionala flygplatser arbetat för ett regionalt varumärke som kan vara kopplat

till exempelvis lokala och regionala tillväxtstrategier. Totalt sett kan dock marknadsföringsinsatser bli mer effektiva gemensamt. De minsta flygplatserna har dock knapp några marknadsföringskostnader.

Det regionala ägarskapets betydelse

Jag bedömer att det finns samband mellan regionalekonomisk utveckling och tillgång till regionflygplats men att det är svårt att kvantifiera nyttan. Flygplatser, liksom annan transportinfrastruktur, kan i varierande grad ses som en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för regional tillväxt.

5.4 Utveckling av stöd till flygplatser och flyglinjer med allmän trafikplikt

5.4.1 Driftstöd till flygplatser

Historik

I regeringens proposition 1997/98:56 Transportpolitik för en hållbar utveckling föreslog regeringen ett ökat statligt ansvarstagande för de kommunala flygplatserna. Ett nytt statligt stöd till kommunala trafikflygplatser föreslogs införas från och med 1999, som skulle ersätta dels bidraget till vissa flygplatser i skogslän, dels resultatutjämnningen mellan statliga och kommunala flygplatser.

Det statliga driftbidraget till icke-statliga flygplatser har funnits sedan år 1999. Stödet omfattade det första året 115 miljoner kronor, men har sedan successivt reducerats och år 2005 omfattade stödet cirka 103 miljoner kronor. Under perioden 1999 – 2021 har konsumentprisindex ökat med cirka 33 procent, vilket innebär att stödet år 2021 hade uppgått till 153 miljoner kronor om det varit indexreglerat med KPI.

Driftbidraget omfattade från början samtliga 26 icke-statliga instrumentflygplatser med reguljär trafik. Därefter har vissa förändringar skett.

I regeringens proposition 2005/06:160 Moderna transporter föreslogs att syftet med ett statligt driftbidrag till icke-statliga flygplatser ska vara att främja en god interregional flygtransportförsörjning i landet i de fall tillfredsställande kollektiva transportalternativ saknas.

Sedan år 2006 fick inte flygplatserna i Enköping, Linköping, Norrköping, Skavsta, Västerås och Örebro något statligt driftbidrag. Ängelholms flygplats fick statligt driftbidrag fram till och med år 2013. Därefter uppfyllde Ängelholms flygplats inte villkoren för driftbidrag, då flygplatsen gick med vinst, samtidigt som regionen inte hade pekat ut flygplatsen som strategiskt viktig.

En ny förordning för driftbidrag till de flygplatser som hade med allmän trafikplikt trädde i kraft år 2007. Den innebar att en ny modell för fördelning av bidrag till flygplatserna började tillämpas. En modell som används även idag.

I och med beslutet år 2009 om att staten skulle säkerställa ett nationellt basutbud av flygplatser ansåg regeringen att länen/regionerna, inom ramen för sitt transportpolitiska ansvar, skulle ges förutsättningar att ta ett större ansvar för de flygplatser som inte ingick i det nationella basutbudet. Länsplanerna för regional transportinfrastruktur skulle därmed kunna omfatta driftbidrag till de icke-statliga flygplatserna. Flygplatser med flyglinjer under allmän trafikplikt skulle få fortsatt driftbidrag från staten, i och med att sambandet mellan transportpolitiskt motiverad flygtrafik och infrastruktur var tydligt.

I budgetpropositionen för år 2011 fastslog riksdagen att användningen av driftbidraget skulle ändras. Av de totalt 103 miljoner kronor för driftbidrag till icke-statliga flygplatser skulle cirka 63 miljoner kronor användas för flygplatser med statligt upphandlad trafik under allmän trafikplikt.

Sundsvall-Timrå flygplats var statlig fram till år 2013, varefter den övergick till kommunalt ägande. För flygplatsen var det länge oklart om flygplatsen skulle vara statlig eller regional. När flygplatsen till slut blev en regional flygplats hade hanteringen av de statliga driftbidragen till icke-statliga flygplatser redan beslutats. Flygplatsen erhöll därmed inget statligt driftbidrag under åren 2013 – 2015. Flygplatsen har fått driftstöd sedan år 2016.

Sedan 2012 är det varje nytt beslut om nationell plan för transportsystemet som anger förutsättningarna. I beslutet framgår

det att medel i länsplanerna kan användas till driftstöd till icke-statliga flygplatser.

5.4.2 Driftbidrag till flygplatser med allmän trafikplikt

Förutsättningar

Bidrag till flygplatser som tar emot trafik med allmän trafikplikt regleras i förordning (2006:1577) om statsbidrag till icke-statliga flygplatser och i Trafikverkets föreskrifter (TRVFS 2013:2 senast ändrad genom TRVFS 2018:1). Det är idag tio flygplatser som omfattas av detta bidragssystem.

Enligt förordningen gäller som villkor för bidraget att det används för att finansiera driften av flygplatsen på ett sätt som är förenligt med den inre marknaden¹⁶ samt att bidraget lämnas till den kommun där flygplatsen ligger. Trafikverket beslutar årligen om fördelning av bidraget i enlighet med förordningen och med vad regeringen i övrigt bestämmer. Trafikverket får besluta att ge bidrag för att täcka det faktiska underskottet för det aktuella verksamhetsåret vid flygplatsen. Eventuellt överskott ska återbetalas eller avräknas påföljande verksamhetsår. Trafikverkets beslut om fördelning av bidrag får överklagas till regeringen.

Med stöd av förordningen (2006:1577) om statsbidrag till icke statliga flygplatser ges Trafikverket mandat att ge ut föreskrifter på området. Dessa föreskrifter tillämpas vid prövning av frågor om statsbidrag till icke statliga flygplatser. Enligt föreskrifterna gäller att:

- Statsbidraget inte ska betalas ut med högre belopp än det beräknade underskottet vid flygplatsen.
- Flygplatsens resultat ska redovisas till Trafikverket av den kommun som tar emot statsbidrag.

¹⁶ Som villkor för bidrag gäller att bidraget används för att finansiera driften av flygplatsen på ett sätt som är förenligt med Europeiska kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget, i lydelsen enligt kommissionens förordning (EU) 2017/1084.

- Redovisningen ska lämnas enligt Trafikverkets redovisningsschema och blankett.
- Om flygplatsen beviljats ett större statsbidrag än det beräknade underskottet ska Trafikverket reducera påföljande års statsbidrag.
- Fördelningen av statsbidrag baseras på flygplatsens kostnadsfaktorer och intäktsfaktorer under basåret (kalenderåret före bidragsåret). Kostnadsfaktorer är för den upphandlade trafiken nödvändig klass på brand- och räddningstjänsten (BRT), omfattningen av den upphandlade trafiken samt klimatet (antalet graddagar för uppvärmning enligt SMHI multiplicerat med en graddagsfaktor). Intäktsfaktorer är antalet passagerare uppdelat på inrikes och utrikes trafik samt antalet landningar avseende inrikes och utrikes trafik.
- Ansökan om statsbidrag ska ha inkommit till Trafikverket senast den 15 januari varje bidragsår.
- Berörd kommun ska senast den 1 september varje år inkomma med flygplatsens årsredovisning och ekonomisk uppföljning av flygplatsens resultat för föregående år till Trafikverket.

Kramfors-Sollefteå flygplats fick allmän trafikplikt i oktober år 2019. I och med det beslutet flyttades flygplatsen och medel från länsplaneanslaget till anslaget för flygplatser med allmän trafikplikt.

Anslaget 1:6 Ersättning avseende icke statliga flygplatser får enligt budgetpropositionen för 2022 användas för utgifter för att finansiera delar av driftunderskott vid kommunala och privata flygplatser som trafikeras av flyglinjer som upphandlas av staten. Anslaget får även användas för utgifter för att upprätthålla beredskap för samhällsviktiga transporter på vissa flygplatser och för ersättning till utförare av flygtrafiktjänst för flygningar där avgift inte får tas ut. Av anslaget fick Trafikverket under 2022 disponera cirka 68,5 miljoner kronor för finansiering av driftunderskott vid kommunala och privata flygplatser som trafikeras av flyglinjer som upphandlas av staten.

Trafikverkets process

Varje år, senast den 15 januari, ska den kommun där flygplatsen är belägen ansöka om årets driftbidrag. Trafikverket fastställer driftbidraget utifrån tre faktorer: 1) flygplatsens faktiska underskott föregående år, 2) det anslag som regeringen tilldelar Trafikverket samt 3) en modell med värden för olika faktorer som bedömts driva kostnader respektive intäkter på flygplatsen.

De faktorer som ingår i modellen och bedömts som kostnadsdrivande är antalet stolar och antalet turer i den trafik som Trafikverket upphandlar, grad dagar (ett mått från SMHI som avser att kompensera flygplatser i norra Sverige och som har högre kostnader för snöröjning av rullbanor och avisning av flygplan) och brandskyddsklassning av flygplatsen där högre krav på brandskydd innebär högre kostnader (BRT). De faktorer i modellen som bedömts som intäktsgenererande är antal passagerare och antal landningar.

Den totala summan för driftbidraget regleras i förhållande till tillgängligt anslag. Om bidragssumman enligt modellen är större än tillgängligt anslag, minskar Trafikverket bidragssumman proportionellt för respektive flygplats i syfte att inte överstiga anslaget.

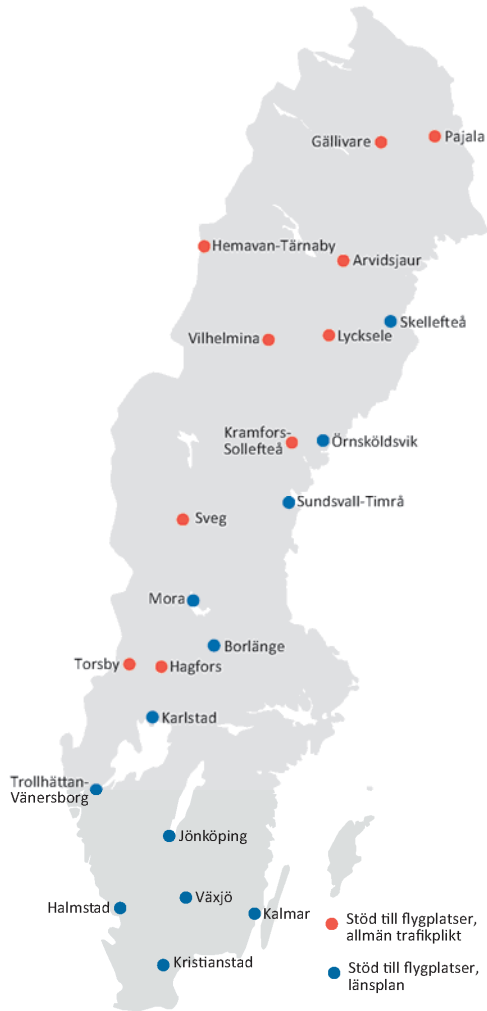
Den begränsning som följer av förordning 2006:1577 utgörs av flygplatsens faktiska underskott och träder in året efter det aktuella bidragsåret. Flygplatserna redovisar senast den 1 september året efter bidragsåret sitt resultat för bidragsåret. Om redovisat underskott är mindre än erhållet bidrag tar Trafikverket tillbaka överskjutande del genom att innevarande årsbidrag minskas. Förfarandet med minskat bidrag har endast blivit nödvändigt vid ett tillfälle sedan år 2012.

Trafikverket beslutar om driftbidrag och driftbidraget betalas ut till den kommun i vilken flygplatsen är belägen.

I figuren nedan redovisas de icke statliga flygplatser som fått statligt driftbidrag för 2022. I avsnitten som därpå följer redovisas bland annat hur dessa driftbidrag utvecklats under åren.

Figur 5.13 Icke statliga flygplatser med statligt driftstöd 2022

Klicka här för att ange underrubrik.



Källa: Trafikverket

Driftbidrag till flygplatser med allmän trafikplikt

Under perioden 2008 – 2022 har driftbidraget till flygplatser med allmän trafikplikt uppgått till mellan 62,9 – 68,5 miljoner kronor per år. Under åren 2008 – 2018 fick nio flygplatser del av detta driftbidrag. Från och med år 2019 fick även Kramfors Sollefteå flygplats del av detta bidrag. Under år 2022 har tio flygplatser med allmän trafikplikt fått driftbidrag.

Tabell 5.4 Driftbidrag år 2008-2022 till flygplatser med allmän trafikplikt

Tusen kronor

Flygplats	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Arvidsjaur	9 726	9 629	9 854	10 373	9 462	9 004	8 869	8 920	8 786	8 431	8 550	8 703	7 982	7 961	7 925
Gällivare	11 185	11 690	11 425	12 110	11 091	9 372	9 213	9 338	9 510	8 982	9 518	9 539	8 985	8 986	8 873
Hagfors	3 079	3 106	3 031	3 170	3 101	3 737	3 752	3 770	3 751	3 724	3 645	3 520	3 390	3 487	3 455
Hemavan	10 992	11 142	10 984	11 577	10 175	8 946	9 035	9 030	8 959	8 975	8 712	9 738	8 669	8 745	8 695
Kramfors	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 000	7 457	7 493	7 511
Lycksele	8 726	8 915	8 733	9 200	8 526	8 654	8 727	8 682	8 734	9 165	8 890	8 992	8 528	8 432	8 500
Pajala	3 684	4 124	4 008	3 977	4 103	5 465	5 541	5 531	5 540	5 466	5 594	5 406	5 000	4 840	4 857
Sveg	4 320	4 361	4 252	4 465	4 318	5 481	5 467	5 513	5 532	5 736	5 703	5 593	6 391	6 445	6 397
Torsby	2 964	2 996	2 920	3 073	2 961	3 364	3 354	3 377	3 366	3 630	3 625	3 549	3 431	3 480	3 451
Vilhelmina	9 435	9 522	9 313	9 769	9 126	8 840	8 905	8 852	8 835	8 904	8 776	8 973	8 680	8 644	8 699
Summa	64 111	65 485	64 520	67 714	62 863	62 863	62 863	63 013	63 013	63 013	63 013	65 013	68 513	68 513	68 363

Källa: Trafikverket

5.4.3 Driftbidrag till flygplatser via länsplaneförordningen

Förutsättningar

Enligt förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur ska det inom varje län upprättas en länsplan till ledning för fördelning av medel för investeringar och förbättringsåtgärder. Länsplanen ska, med hänsyn till de regionala förutsättningarna, bidra till att de transportpolitiska målen uppnås. Länsplanen ska upprättas av regionerna med hänsyn till de samlade transportbehoven inom en region. Länsplanen avser 12 år och omfattar bland annat bidrag för icke statliga flygplatser som bedöms vara strategiskt viktiga för regionen.

För att driftbidraget ska kunna beviljas och betalas ut till en flygplats ska regionförbundet eller länsstyrelsen, i sin roll som länsplaneupprättare i det berörda länet, ha prioriterat bidraget i länsplanen för det år som bidraget avser.

Som villkor för bidrag till flygplatser gäller att bidraget ska vara förenligt med den inre marknaden, att flygplatsen omfattas av ett av kommissionen godkänt förordnande för statligt stöd i form av offentliga tjänster eller att flygplatsen omfattas av ett förordnande av för statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster. Bidraget betalas till den kommun som meddelat förordnandet eller till den kommun där flygplatsen ligger. Bidraget får täcka det faktiska underskottet för det aktuella verksamhetsåret vid flygplatsen, eventuellt överskott ska betalas tillbaka eller avräknas påföljande verksamhetsår.

Anslaget 1:1 Utveckling av statens transportinfrastruktur får enligt budgetpropositionen för 2022 användas för utgifter för investeringar i regional plan. I enlighet med regleringsbrevet för Trafikverket för 2022 får medel för investeringar i regional plan användas för investeringar i regional transportinfrastruktur som planeras i enlighet med förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur.

Trafikverkets process

Trafikverket tar emot ansökningar löpande under året. Ansökan behöver dock vara Trafikverket tillhanda senast den 31 oktober för att Trafikverket ska hinna handlägga ärendet och kunna betala ut bidraget innan den 31 december. Trafikverket betalar ut bidraget till den kommun där flygplatsen är belägen.

För flygplatser som tar emot bidraget för att tillhandahålla en så kallad tjänst av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI) kan Trafikverket även betala ut bidraget till en kommun som utfärdat förordnandet om tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Kommunen betalar i sin tur ut bidraget till flygplatsen.

Driftbidrag till flygplatser via länsplan

Under perioden 2012 – 2022 har driftbidraget till flygplatser via prioriteringar i länsplan uppgått till mellan 34,6 – 40,8 miljoner kronor per år. Under år 2012 fick 14 flygplatser del av detta driftbidrag. År 2014 upphörde bidraget till Oskarshamn och Ängelholm. Från år 2016 fick Sundsvall-Timrå bidrag. Från år 2020 upphörde bidraget för Kramfors Sollefteå flygplats via länsplan, istället har flygplatsen bidrag sedan år 2019 som flygplats med allmän trafikplikt. Under år 2022 har 12 flygplatser fått driftbidrag enligt prioritering i länsplanen.

Tabell 5.5 Driftbidrag år 2008-2022 till flygplatser inom ramen för länsplaneförordningen

Tusen kronor

Flygplats	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Borlänge	2 361	2 373	2 322	2 459	1 971	1 971	1 971	1 971	1 971	1 971	1 971	1 971	1 971	1 971	1 971
Halmstad	2 881	2 821	2 992	3 146	2 523	2 523	2 523	2 523	2 523	2 523	2 523	2 523	2 523	2 523	2 523
Jönköping	N/A	N/A	N/A	2 912	2 335	2 335	2 335	2 335	2 335	2 335	2 335	2 335	2 335	2 335	2 335
Kalmar	4 054	4 064	4 298	4 333	3 474	3 474	4 354	4 354	3 474	3 474	3 474	3 474	3 474	3 474	3 474
Karlstad	N/A	N/A	N/A	N/A	3 604	3 604	3 604	3 604	3 604	3 604	3 604	3 604	3 604	3 604	3 604
Kramfors	7 486	5 209	6 600	6 857	5 498	5 498	5 498	5 498	5 498	5 498	5 498	4 498	-	-	-
Kristianstad	3 026	3 140	3 218	3 406	2 731	2 731	2 731	2 731	2 731	2 731	2 731	2 731	2 731	2 731	2 731
Mora	2 838	2 851	2 776	2 928	2 348	2 348	2 348	2 348	2 348	2 348	2 348	2 348	2 348	2 348	2 348
Oskarshamn	2 121	2 140	2 082	2 195	1 760	1 760	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Skellefteå	N/A	N/A	N/A	N/A	4 160	4 152	4 156	4 156	4 156	4 156	4 156	4 156	4 156	4 156	4 156
Sundsvall-Timrå	N/A	N/A	N/A	N/A	-	-	-	-	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Trollhättan-Vänersborg	2 436	2 527	2 664	2 756	2 800	3 000	3 000	3 400	3 400	3 500	3 500	3 500	3 500	4 200	4 200
Växjö	3 774	2 504	2 812	2 746	2 202	2 202	2 202	2 202	2 202	2 202	2 202	2 202	2 202	2 202	2 202
Ängelholm	N/A	N/A	N/A	N/A	402	402	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Örnsköldsvik	N/A	N/A	N/A	N/A	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

Källa: Trafikverket. Anmärkning: N/A innebär ingen uppgift.

5.4.4 Statsstödsrättslig grund för driftbidrag

Sverige måste som medlemsstat säkerställa att bidrag eller andra former av ersättning som lämnas till företag eller andra organ som ägnar sig åt ekonomisk verksamhet är förenligt med EU:s regler om statligt stöd. Avsaknad av detta kan i annat fall leda till att bidraget ses som ett otillåtet statsstöd.

Det finns flera olika regelverk som kan tillämpas. Ett är det så kallade generella gruppundantaget, GBER, som sedan år 2018 har ett tillägg som rör stöd till flygplatser och hamnar gällande både drift och investeringar. Dessa bestämmelser gäller dock endast flygplatser med färre än 200 000 passagerare per år.

Enligt de svenska förordningarna som styr hanteringen av driftbidrag till icke statliga flygplatser ska stöd, för dessa mindre flygplatser, ges till den kommun där flygplatsen är belägen. Därefter ska kommunen säkerställa att villkoren i GBER är uppfyllda och ge stödet vidare till flygplatsen. För flygplatser med fler än 200 000 passagerare per år gäller att stödet antingen ges till den kommun där flygplatsen är belägen eller till en kommun som har förordnat en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. På dessa större flygplatser är GBER inte tillämplig, utan för dessa flygplatser gäller ett förordnande tillsammans med Kommissionens rambestämmelser eller Kommissionens beslut.

Det är kommunen, som i sitt beslut eller motsvarande, som beviljar en flygplats stöd som är att anses som stödgivare och inte Trafikverket. Det är därmed kommunen som är skyldig att se till att tillämpliga villkor i GBER är uppfyllda, inklusive krav på öppenhet (transparensredovisning) och rapportering. Trafikverkets utbetalning till kommunen ses således endast som en intern transferering inom det allmänna.

Åren före 2018 beslutades samtliga driftbidrag till flygplatser med stöd av EU:s bestämmelser om förordnade tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI). Detta gäller även idag för de större flygplatserna med fler än 200 000 passagerare per år.

5.4.5 Investeringsstöd till flygplatser

Förutsättningar

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

Av förordningen framgår inte hur stödet ska hanteras utifrån ett statsstödsrättsligt perspektiv. I avsaknad av en sådan reglering har sökanden av stöd för investering till flygplatsanläggning att själv ange på vilken statsstödsrättslig grund de får ta emot stödet.

Statsstödsrättslig grund

Förordningen i dess nuvarande lydelse är inte notifierad och dess förenlighet med EU:s statsstödsbestämmelser är inte heller säkerställd på något annat sätt. Detta innebär att man i varje enskilt fall har att bedöma om en investeringsåtgärd, byggande av flygplatsanläggning, är förenlig med EU:s bestämmelser om statligt stöd.

Enligt förordningen kan både en kommun och en flygplats ansöka om statlig medfinansiering. Från Trafikverkets perspektiv ser man gärna att det är kommunen där flygplatsen ligger som ansöker om den statliga medfinansieringen. Detta för att möjliggöra att kommunen får en överblick över det totala offentliga stödet som flygplatsen tar emot. Trafikverkets beslut att bevilja statlig medfinansiering till en kommun utgör inte statligt stöd. Det är i stället kommunen som har att göra den statsstödsrättsliga bedömningen vid dess beslut om bidraget till flygplatsen.

Om stödet vid en kontroll skulle anses oförenligt med regelverket för statsstöd, blir stödmottagaren återbetalningsskyldig för hela stödbeloppet inklusive ränta. Offentlig finansiering av infrastruktur faller i många fall utanför bestämmelserna om statligt stöd, men en bedömning måste göras i varje enskilt fall. Byggande av

flygplatsinfrastruktur och drift av en flygplats anses som regel som ekonomisk verksamhet enligt EU-domstolen, varför sådant stöd måste ha en tillämplig statsstödsgrund för att kunna beviljas.

Trafikverkets process

I Trafikverkets publikation, Hantering av statlig medfinansiering till regionala kollektivtrafikanläggningar samt åtgärder för förbättrad miljö och trafiksäkerhet på det kommunala vägnätet (2016:169), anges att kommuner eller annat organ kan beviljas statlig medfinansiering för byggande av flygplatsanläggningar som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov. I publikationen ges exempel på åtgärder som kan bli föremål för statlig medfinansiering:

- terminalbyggnader, vänthallar och anordningar för trafikanter, till exempel hissar, rulltrappor, bänkar, väderskydd, belysning och informationssystem,
- parkeringsplatser,
- rullbanor och stråk,
- väderskydd för flygplan, inhägnader, hindermarkeringar och anslutning av avloppsanläggningar till kommunala anläggningar och
- hjälpmedel för inflygning och annan jämförbar flygplats-specifik utrustning.

Statlig medfinansiering till byggande av flygplatsanläggning för allmänt kommunikationsbehov med annan huvudman än staten förutsätter att EU-riktlinjerna för statligt stöd till flygplatser och flygbolag 2014/C 99/03 följs.

Investeringsstöd till icke-statliga flygplatser

Under åren 2010 och 2021 inkom 21 ansökningar om statlig medfinansiering till flygplatsanläggningar. Av dessa ansökningar fick 11 beviljat stöd, medan det för åtta ansökningar blev avslag. För två ansökningar är utfallet ännu oklart. Av tabellen nedan framgår

vilka flygplatser som beviljats stöd till investering inklusive belopp under perioden 2008 – 2022.

Tabell 5.6 Beviljade ansökningar om statlig medfinansiering till flygplatsanläggningar 2008-2022

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-Vänersborg			121	311	1 014	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	5 641	16 764	1 742	6 000	23 833	12 260	6 583	1 900	1 500	10 000	0	0

Källa: Trafikverket

5.4.6 Ersättning för beredskapsflygplatser

Förutsättningar

Enligt förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket ska Trafikverket 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.

Statsstödsrättslig grund

För att ett bidrag ska anses utgöra ett statsstöd ska ett antal villkor vara uppfyllda enligt artikel 107 i EUF-fördraget. Ett av dessa villkor är om stödmottagaren är ett företag som bedriver så kallad ekonomisk verksamhet. Ekonomisk verksamhet definieras som en verksamhet där varor och tjänster bjuds ut på en marknad. En flygplats bedriver ekonomisk verksamhet när den tar emot och släpper iväg luftfartyg. Flygplatsen erbjuder en tjänst och flygoperatören betalar. Men när en flygplats håller sin personal i beredskap utförs inget arbete som har med ekonomisk verksamhet att göra. Av detta följer att den beredskapsersättning (baseras på lönen för den personal som har beredskap) som Trafikverket ger till flygplatserna inte är att betrakta som ett statsstöd, eftersom den inte utgår till ekonomisk verksamhet. Trafikverkets ersättning avslutas då flygplatsen öppnar upp, och från den stunden definieras verksamheten som ekonomisk.

Trafikverkets process

Trafikverket betalar ut en ersättning som bygger på den lön en flygledare och två markpersonal får för att vara i beredskap under de timmar då flygplatsen normalt är stängd. Det innebär att de tre stora flygplatserna (Arlanda, Göteborg och Malmö flygplatser) inte erhåller någon ersättning eftersom deras ordinarie öppettider är 24H.

Överenskommelser ingås på frivillig basis med flygplatshållarna inför varje nytt år. I dessa överenskommelser förbinder sig respektive flygplats att under en tolv månadersperiod hålla beredskap dygnet runt för att på begäran ta emot luftfartyg som utför akuta eller av annat skäl prioriterade sjuktransporter, räddningsinsatser, uppdrag av betydelse för krisberedskap eller annan samhällsviktig verksamhet. Åtagandet innebär att berörd personal vid respektive flygplats under normala omständigheter ska infinna sig på flygplatsen inom en timme för att ta emot ovan nämnda transporter på de tidpunkter då flygplatsen normalt inte är öppen.

De ordinarie beredskapsflygplatserna har varit tio till antalet och spridda geografiskt i syfte att uppnå ett nät av tillgängliga flygplatser från alla delar av landet. Flygplatsnätet består av både statliga och icke statliga flygplatser. I december 2020 beslutade regeringen att inrätta 17 temporära beredskapsflygplatser, utöver de 10 ordinarie, i syfte att säkra sjukvårdstransporter under pandemin. Dessa 17 flygplatser pekades ut av Sveriges kommuner och regioner (SKR) utifrån ett sjukvårdsperspektiv. I december 2021 beslutade regeringen att Trafikverket återigen skulle ingå avtal med samma flygplatser som under 2021, plus de tio ordinarie flygplatserna. Från 1 april 2022 till och med årets slut har Trafikverket beredskapsavtal med 26 flygplatser, efter att Skövde flygplats meddelat att man endast kunde ingå avtal till och med den 31 mars 2022.

I slutet av december 2022 beslutade regeringen att ge Trafikverket i uppdrag att förhandla och ingå överenskommelser om att flygplatser ska vara beredskapsflygplatser under 2023. Överenskommelserna ska innebära att flygplatserna ska hålla beredskap att ta emot luftfartyg som utför akuta eller av annat skäl prioriterade transporter för bland annat hälso- och sjukvården dygnet runt. Avtalen ska gälla som längst till och med 31 december 2023. Uppdraget avser 17 flygplatser utöver de tio ordinarie beredskapsflygplatserna, totalt 27 flygplatser. I uppdraget till Trafikverket ingår även att utreda förutsättningarna för att en flygplats i Gävleborgs län ska bli beredskapsflygplats framöver. Trafikverket ska redovisa sin bedömning senast den 31 mars 2023.

Flygplatserna ska i efterhand redovisa vilken typ av transporter de tagit emot under beredskapstid samt redovisa de kostnader de har haft för att hålla beredskap. Flygplatsen får inte ersättning för kostnader för att öppna flygplatsen och tillhandahålla

flygplatstjänster, utan den kostnaden ska belasta de som nyttjar flygplatsen för de samhällsviktiga transportererna genom de ordinarie avgifterna för landning etcetera. Om de i efterhand redovisade faktiska kostnaderna för beredskapshållandet är lägre än avtalad ersättning, betalar Trafikverket endast ut ersättning upp till de faktiska kostnaderna.

Ersättning för beredskap

De tio ordinarie beredskapsflygplatserna fick under ett normalår cirka 9,5 miljoner kronor tillsammans. Med anledning av regeringens beslut i december 2020 om inrättande av temporära beredskapsflygplatser fick Trafikverket 40,8 miljoner kronor extra i anslag samt 10 miljoner kronor extra för finansiering av de ordinarie beredskapsflygplatserna för år 2021. Kopplat till regeringens beslut i december 2021 tillfördes anslaget 50,5 miljoner kronor för år 2022.

I följande två tabeller nedan framgår ersättning under perioden 2017 – 2022 till ordinarie respektive temporära beredskapsflygplatser.

Tabell 5.7 Ersättning till ordinarie beredskapsflygplatser år 2017-2022

Tusen kronor

Flygplats	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Gällivare	1 860	1860	1925	2311	2663	1544
Luleå	912	912	1007	977	2034	1008
Umeå	998	998	941	923	2137	393
Sundsvall Timrå	1429	1429	1583	1456	4070	2951
Åre Östersund	1276	1276	1244	1201	3797	2291
Visby	1318	1318	1280	1231	2514	1461
Ronneby	1313	1313	1517	1295	2197	1407
Summa	9100	9100	9500	9400	19 400	

Källa: Trafikverket

Tabell 5.8 Ersättning till temporära beredskapsflygplatser 2021-22

Tusen kronor

Flygplats	2021	2022
Borlänge	2 400	2 317
Eskilstuna	2 400	2 507
Jönköping	2 400	2 088
Kalmar	2 400	1 823
Karlstad	2 400	2 479
Kiruna	2 400	2 874
Kristianstad	2 400	2 479
Linköping-SAAB	2 400	1 976
Lycksele	2 400	2 961
Mora	2 400	3 268
Norrköping	2 400	2 431
Skellefteå	2 400	1 710
Skövde	2 400	598
Trollhättan	2 400	2 507
Växjö	2 400	2 108
Örebro	2 400	2 583
Örnsköldsvik	2 400	2 460
Summa	40 800	

Källa: Trafikverket

5.4.7 Flyglinjer med allmän trafikplikt

Historik

Beslut fattades att överföra Jämtlands län till Umeå sjukvårdsregion år 1980. Riksdagen krävde i det sammanhanget snabba och bra kommunikationer mellan Jämtlands län och Umeå. Då fanns möjlighet att upprätthålla olönsamma linjer genom korssubventionering inom Linjeflyg. När inrikesflyget avreglerades 1992 fick Luftfartsverket i uppdrag att utreda transportförsörjningen i Norrlands inland med särskilt fokus på flygtrafikförsörjningen till regionsjukhuset i Umeå.

I proposition 1992/93:150 (bilaga 5) lade regeringen fram förslag om flygtrafik mellan Östersund och Umeå. I propositionen framhölls att det för närvarande med tanke på avståndet mellan Östersund och Umeå krävs en direkt flygförbindelse, att staten genom upphandling i konkurrens mellan olika flygoperatörer bör säkra en fortsatt flygtrafik mellan Östersund och Umeå och att riktlinjen bör vara ett utbud på lägst två dubbelturer per dag för att säkerställa en god trafikförsörjning för patienter och övriga resenärer.

När Rikstrafiken bildades 1999 sammanfördes all statlig upphandling av interregional kollektivtrafik till den nya myndigheten. Då fanns bara en statligt upphandlad flyglinje, Östersund – Umeå. Rikstrafiken tog då över statens ansvar för att teckna avtal med lufttrafikföretag om flygtrafik på sträckan Östersund – Umeå.

År 2000 redovisade Rikstrafiken ett regeringsuppdrag om vilken interregional persontrafik som staten bör upphandla på längre sikt. Rikstrafiken konstaterade behov av upphandling av flygtrafik mellan Kiruna/Gällivare – Umeå. Senare väcktes frågan bland annat av dåvarande Luftfartsverket om att staten borde upphandla flygtrafik mellan inlandet och Arlanda flygplats, eftersom det fanns starka tillgänglighetsskäl och eftersom den dåvarande subventionen av trafiken via kommunerna inte överensstämde med bestämmelserna i Rådets förordning (EEG) nr 2408/92 av den 23 juli om EG-lufttrafikföretags tillträde till flyglinjer inom gemenskapen.

År 2002 utvidgades Rikstrafikens ansvar att teckna avtal om flygtrafik med följande sträckor: Torsby – Arlanda, Hagfors – Arlanda, Sveg – Arlanda, Lycksele – Arlanda, Arvidsjaur – Arlanda, Vilhelmina – Arlanda, Storuman – Arlanda, Hemavan – Arlanda, Gällivare – Arlanda och Pajala – Luleå.

År 2007 beslutade Rikstrafiken att inte fortsätta teckna avtal om flygtrafik på sträckan Storuman – Arlanda efter att avtalet löpte ut i oktober 2008. Beslutet motiverades med att det fanns fyra flygplatser i Västerbottens läns inland med ett litet och krympande befolkningsunderlag och att Storuman bidrog minst till tillgängligheten i området. Storuman hade fortfarande goda möjligheter till flygtrafik från både Vilhelmina och Lycksele utan trafik från den egna flygplatsen. Övriga sträckor avtalades på nytt.

I utredning 2010 inför avtalsperioden oktober 2011 till oktober 2015 lade Rikstrafiken förslag om att i första hand avtala om följande sträckor: Gällivare – Arlanda, Arvidsjaur – Arlanda, Lycksele – Arlanda, Hemavan – Arlanda, Vilhelmina – Arlanda, Sveg – Arlanda och Pajala – Luleå. Utredningen föreslog som huvudförslag att sträckan Östersund – Umeå inte skulle upphandlas på nytt och sträckorna Torsby – Arlanda och Hagfors – Arlanda föreslogs ersättas med anslutningstrafik till Karlstad flygplats. Utredningen hade ett budgettak på 100 miljoner kronor. Eftersom avtalen blev mindre kostsamma än förväntat avtalades flygtrafik för samtliga linjer som tidigare hade trafik. Arvidsjaur – Arlanda trafikerades i enlighet med trafikplikten utan ersättning.

Trafikverket tog över verksamheten från 2011. Trafikverkets första utredning om flygtrafiken gjordes 2013 inför avtalsperioden oktober 2015 till oktober 2019. I utredningen föreslogs även denna gång att sträckan Östersund – Umeå inte skulle upphandlas på nytt och att sträckorna Torsby – Arlanda och Hagfors – Arlanda skulle ersättas med anslutningstrafik till Karlstad flygplats. Resultatet blev dock att Östersund – Umeå lades in som ett fast uppdrag till Trafikverket i verkets instruktion. Dessutom beslutade regeringen i Trafikverkets regleringsbrev för 2014 att den allmänna trafikplikten för Torsby/Hagfors – Arlanda skulle bestå från oktober 2015 och att se till att det fanns regelbunden flygtrafik i ytterligare två år, med möjlighet att förlänga åtagandet ytterligare två år om antalet passagerare som nyttjar trafiken ökar markant och stabilt. Eftersom resandet ökade relativt kraftigt under det första avtalsåret utlöstes optionen i trafikavtalet för ytterligare två års trafik.

Inför den nya avtalsperioden från oktober 2015 inkom en kommersiell anmälan för sträckorna Arvidsjaur – Arlanda, Gällivare – Arlanda och Lycksele – Arlanda. Sträckan Lycksele – Arlanda trafikerades dock inte utan ersättning, utan den kommersiella anmälan drogs tillbaka innan trafikstart. För sträckan Gällivare – Arlanda gick bolaget bakom den kommersiella anmälan i konkurs efter en kort tids trafikering. Nextjet trafikerade vidare i avvaktan på upphandling, men inkom senare med en egen kommersiell anmälan. Nextjet valde även att variera sina slingningar.

2018 gick Nextjet i konkurs vilket innebar att Trafikverket fick upphandla korttidsavtal för linjerna till Arlanda från Gällivare, Arvidsjaur, Hemavan, Vilhelmina och Lycksele. Korttidsavtalen

innebar att kostnaden för trafiken ökade kraftigt, både för att linjerna från Arvidsjaur och Gällivare inte längre trafikerades utan ersättning och för att övriga linjer ökade i kostnad.

I utredningen 2017 inför ny avtalsperiod från 2019 föreslogs även linjen Kramfors – Arlanda få allmän trafikplikt. Trafikverket konstaterade att en grupp linjer hade svagare skäl för allmän trafikplikt än övriga linjer. Det gällde Pajala – Luleå, Torsby – Arlanda, Hagfors – Arlanda och Kramfors – Arlanda. För Pajala – Luleå var resandet så litet att linjen hade en låg kostnadstäckning med biljettintäkter. Tillgänglighetsbristerna var dock stora och resandet hade börjat öka. För Torsby, Hagfors, Kramfors och Sollefteå skulle det kunna vara möjligt att i stället för flygtrafik upphandla en marktransport till annan flygplats. Tidsvinsterna med flygtrafiken var dock betydande och bedömdes tillsammans med det lokala näringslivets behov av snabba resor vara tillräckliga skäl för allmän trafikplikt.

En nyhet i nuvarande avtalsperiod från oktober 2019 var att fast slingning infördes, operatörerna fick inte längre själva föreslå hur slingningen skulle utföras. Sträckningarna ser i avtalet för oktober 2019 till oktober 2023 ut enligt följande: Gällivare – Arvidsjaur–Arlanda, Hemavan – Kramfors – Arlanda, Vilhelmina – Lycksele – Arlanda, Sveg – Arlanda, Pajala – Luleå, Östersund – Umeå samt Torsby – Hagfors – Arlanda.

Legal förutsättningar

EU:s lufttrafikförordning om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen reglerar bland annat förutsättningarna för tillträde till flyglinjer, allmän trafikplikt och upphandling av flygtrafik. Nedan nämns några väsentliga bestämmelser i förordningen:

Enligt förordningen har EG-lufttrafikföretag rätt att bedriva lufttrafik inom unionen. Vid utövande av lufttrafik inom unionen ska ett EG-lufttrafikföretag tillåtas att kombinera lufttrafiken och ingå överenskommelser om gemensamma linjebeteckningar (code share), utan att det påverkar tillämpningen av unionens konkurrensregler. Det samma gäller överenskommelser om gemensamma linjebeteckningar med valfritt lufttrafikföretag för

lufttrafik till, från eller via alla flygplatser i medlemsstaternas territorium från eller till alla punkter i tredjeländer. Medlemsstater får införa restriktioner i det fallet det berörda tredjelandet inte tillåter liknande kommersiella möjligheter för de EG-lufttrafikföretag som bedriver trafik från den berörda staten.

En medlemsstat får, efter samråd med andra medlemsstater och efter att bland annat ha informerat kommissionen, införa allmän trafikplikt inom sitt territorium avseende regelbunden lufttrafik, mellan en flygplats i gemenskapen och en flygplats som betjänar ett ytterområde, utvecklingsområde på dess territorium eller på en flyglinje med låg trafikintensitet till valfri flygplats på dess territorium, om flyglinjen anses väsentlig för den ekonomiska och sociala utvecklingen i den region som flygplatsen betjänar. Införande av trafikplikt är ett undantag från principen om frihet för lufttrafikföretag att tillhandahålla lufttrafik. Trafikplikten ska införas endast i den utsträckning som är nödvändigt för att säkerställa ett minimiutbud av regelbunden trafik på linjen, som uppfyller fastställda normer för kontinuitet, regelbundenhet, prissättning eller minimikapacitet.

Om inget annat transportsätt kan säkerställa en oavbruten trafik med minst två dagliga avgångar, får berörda medlemsstater låta den allmänna trafikplikten omfatta ett krav på att alla EG-lufttrafikföretag som avser att utöva lufttrafik på flyglinjen garanterar att de kommer att göra detta under en viss period som fastställs i enlighet med de andra villkoren för allmän trafikplikt.

Nödvändigheten av allmän trafikplikt ska bedömas med hänsyn till proportionaliteten mellan planerad trafikplikt och den berörda regionens behov av ekonomisk utveckling, möjligheten att anlita andra transportsätt (i synnerhet befintliga tågförbindelser med en restid på mindre än tre timmar och med tillräcklig frekvens, tillräckliga förbindelser och lämpliga tidpunkter), de passagerarpriser och villkor som kan erbjudas kunderna och det samlade resultatet av insatserna från alla lufttrafikföretag som utövar eller avser att utöva lufttrafik på flyglinjen.

EG-lufttrafikföretag ska tillåtas utöva regelbunden lufttrafik vid allmän trafikplikt, om det uppfyller alla krav som följer av den allmänna trafikplikten inklusive krav på driftperiod om medlemsstaterna ställt sådana krav. I en sådan situation förekommer

ingen ensamrätt för något lufttrafikföretag och inget lufttrafikföretag får heller någon ersättning.

Om inget EG-lufttrafikföretag utövar eller kan visa att det kommer att utöva en bärkraftig regelbunden lufttrafik på en flyglinje i enlighet med den allmänna trafikplikten, får den berörda medlemsstaten begränsa tillträdet till den regelbundna lufttrafiken på flyglinjen till endast ett EG-lufttrafikföretag för en period på högst fyra år, varefter situationen ska omprövas. Perioden kan i vissa fall förlängas upp till fem år. Rättigheten att utöva lufttrafik på dessa flyglinjer ska erbjudas genom ett offentligt anbudsförfarande för en flyglinje eller ett antal flyglinjer. Medlemsstaten kan erbjuda ensamrätt eller, om det inte är tillräckligt, ensamrätt med ersättning.

Erbjudandet att delta i ett offentligt anbudsförfarande och kontraktet ska bland annat omfatta följande punkter: a) de normkrav som gäller för den allmänna trafikplikten, b) regler för ändring och hävning av kontraktet c) kontraktets giltighetstid, d) sanktioner om kontraktet inte uppfylls och e) objektiva och öppet redovisade parametrar som ska användas som grundval för beräkning av eventuell ersättning för fullgörande av allmän trafikplikt. Urvalet bland anbuderna ska göras så snart som möjligt. Den berörda medlemsstaten kan ge ersättning till ett lufttrafikföretag som valts ut för att det uppfyller de normkrav som gäller för den allmänna trafikplikten. Ersättningen får inte överstiga det belopp som krävs för att täcka de nettokostnader som uppkommer vid fullgörandet av varje allmän trafikplikt, med hänsyn till lufttrafikföretagets intäkter samt till rimlig vinst.

Om det EG-lufttrafikföretag som valts avbryter flygtrafiken kan ett nödförfarande tillämpas som ger möjlighet att teckna avtal med ett EG-lufttrafikföretag för fullgörande av den allmänna trafikplikten upp till sju månader och som inte får förlängas. Ersättningen får inte överstiga det belopp som krävs för att täcka de nettokostnader som uppkommer vid fullgörandet av varje allmän trafikplikt, med hänsyn till lufttrafikföretagets intäkter samt till rimlig vinst.

Europeiska kommissionen har meddelat tolkningsriktlinjer till förordningen. Kommissionens målsättning är att ge rådgivning och ta itu med så många potentiella problem som möjligt redan innan ett meddelande om allmän trafikplikt offentliggörs.

Enligt Trafikverkets instruktion ska Trafikverket 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. Trafikverket ska se till att det finns regelbunden flygtrafik på linjen Östersund-Umeå.

Trafikverket tolkar ”transportpolitiskt motiverad” som att det handlar om att förbättra tillgängligheten i den interregionala kollektivtrafiken så att en grundläggande tillgänglighet uppnås. Verksamheten är trafikslagsövergripande och för att klara av att möta de tillgänglighetsbrister som finns väljer Trafikverket det trafikslag som bedöms som lämpligast. Trafikverkets väljer själv vilken trafik som ska upphandlas inom ramen för anslaget, så vida regeringen inte beslutar något annat. När det gäller det senare så har regeringen gett Trafikverket i uppdrag att upprätthålla linjesjöfart till Gotland och att se till att det finns regelbunden flygtrafik på linjen Östersund-Umeå.

Anslaget 1:7 Trafikavtal får enligt budgetpropositionen för 2022 användas för utgifter för statens trafikavtal när det gäller transportpolitiskt motiverad kollektivtrafik. Anslaget får även användas för utgifter för tillfällig juridisk, ekonomisk eller annan expertis vid ingående av nya avtal samt för förvaltningsutgifter som är direkt hänförliga till trafikavtal. Medel får under 2022 användas till utgifter för statens trafikavtal rörande transportpolitiskt motivera interregional kollektivtrafik.

Trafikverkets process

Trafikverkets utredningar utgår från tillgänglighetsbrister på kommunnivå, som beräknas i en särskild tillgänglighetsmodell. Kriterier för olika typer av resor jämförs med resmöjligheter i Samtrafikens databas. Databasen innehåller tidtabeller för all kollektivtrafik i landet. Utgångspunkten för analysen är normalt kommunhuvudorten, men modellen ger möjlighet att mäta tillgängligheten från önskad hållplats i kommunen. Trafikverket prioriterar åtgärder för de kommuner som har de största tillgänglighetsbristerna.

Trafikverket använder ett antal 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 och besöksnäringens tillgänglighet till orten.

Om en kommun har god tillgänglighet i ett kriterium får kriteriet grön färg i analysen, acceptabel tillgänglighet representeras av gul färg och bristande tillgänglighet redovisas med röd färg. Trafikverket använder även en nationell behovsanalys, där tillgänglighetsproblemen analyseras för alla de kommuner som Trafikverket ser som prioriterade för åtgärd. Prioriterade är kommuner med stora tillgänglighetsbrister i tre eller fler kriterier i Trafikverkets tillgänglighetsmodell.

De kriterier som används tar bland annat hänsyn till vistelsetid, restidens längd, när resan tidigast får starta, ankomst senast och avgång tidigast och möjlighet att åka fram och tillbaka över dagen.

I utredningarna jämförs en eventuell flyglinje med alternativa lösningar, både befintlig trafik med tåg och buss samt tänkbar ny trafik för att lösa tillgänglighetsproblemen. Detta görs både för befintliga linjer med allmän trafikplikt och eventuella nya linjer som föreslås få allmän trafikplikt.

Flyglinjer med allmän trafikplikt

Trafikverket har tecknat avtal för trafik med flyg, färja, tåg och buss. Trafikverket har avtal avseende 11 flyglinjer fram till och med oktober 2023.

Sträckningarna ser i avtalet för oktober 2019 till oktober 2023 ut enligt följande: Gällivare – Arvidsjaur – Arlanda, Hemavan – Kramfors – Arlanda, Vilhelmina – Lycksele – Arlanda, Sveg – Arlanda, Pajala – Luleå, Östersund – Umeå samt Torsby – Hagfors – Arlanda. Dessa linjer åskådliggörs i kartbilden nedan.

Figur 5.14 Flyglinjer med allmän trafikplikt inklusive slingring av linjer

Klicka här för att ange underrubrik.



Källa: Trafikverket

Nedan följer översiktlig information om gällande trafikavtal.

Tabell 5.9 Trafikavtal för flyglinjer med allmän trafikplikt

Klicka här för att ange tabellens underrubrik.

Flyglinje	Avtalspart	Operatör	Avtalstid	Ersättning	Operatörens flygplanstyp	Antal resenärer 2020
Arvidsjaur-Gällivare-Arlanda	Nordica Aviation Group AS	Nordica	2019-2023	Cirka 170 miljoner kronor	CRJ 900	23 400
Hemavan-Kramfors-Arlanda	Amapola Flyg AB	Amapola Flyg AB	2019-2023	Cirka 193 miljoner kronor	Fokker 50	7 349
Lycksele-Vilhelmina-Arlanda	Amapola Flyg AB	Amapola Flyg AB	2019-2023	Cirka 150 miljoner kronor	Fokker 50	12 000
Pajala-Luleå	Jonair Affärsflyg AB	Jonair Affärsflyg AB	2019-2023	Cirka 42 miljoner kronor	Beechcraft King Air	1 726
Sveg-Arlanda	Jonair Affärsflyg AB	Jonair Affärsflyg AB	2019-2023	Cirka 72 miljoner kronor	Beechcraft King Air	2 380
Torsby-Hagfors-Arlanda	Amapola Flyg AB	Amapola Flyg AB	2019-2023	Cirka 86 miljoner kronor	Jetstream 31	934
Östersund-Umeå	Jonair Affärsflyg AB	Jonair Affärsflyg AB	2019-2023	Cirka 42 miljoner kronor	Beechcraft 1900	1 909

Källa: Trafikverket

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.

Flygutredningen inför upphandling av flygtrafik 2023

Trafikverket gjorde den senaste utredningen under 2021 – 2022 inför kommande upphandling av flygtrafik från oktober 2023. Trafikverket fattade beslut om ny allmän trafikplikt den 20 april 2022.

Trafikverket kom fram till att det finns motiv för fortsatt allmän trafikplikt för de flyglinjer som redan har detta. Trafikverket konstaterade att tillgänglighetsproblemen är av olika dignitet. Det

finns enligt Trafikverket en grupp flyglinjer som ger så stora tillgänglighetsförbättringar att de inte kan uppnås på annat sätt än med flyg. Det gäller följande linjer: Gällivare – Arlanda, Arvidsjaur – Arlanda, Lycksele – Arlanda, Hemavan – Arlanda, Vilhelmina – Arlanda, Sveg – Arlanda och Pajala – Luleå.

Resterande befintliga flyglinjer bedöms av Trafikverket inte ge fullt så stora tillgänglighetsförbättringar och att det åtminstone teoretiskt kan vara möjligt att förbättra tillgängligheten med en förbättrad anslutningstrafik till flyg eller tåg. Det gäller följande linjer: Torsby – Arlanda, Hagfors – Arlanda och Kramfors – Arlanda. Dessa flygplatskommuner får tillgänglighetsförbättringar av flygtrafiken, men där alternativa åtgärder skulle kunna klara Trafikverkets tillgänglighetskrav.

Flyglinjen Östersund-Umeå är motiverad utifrån särskilt uppdrag till Trafikverket att förbättra tillgängligheten till regionsjukhus genom flygtrafik. Trafikverkets bedömning är att motiven för allmän trafikplikt är svaga och att de finns alternativa resmöjligheter.

I samband med den senaste utredningen kom Trafikverket fram till att det finns tillgänglighetsbrister i norra Dalarna som kan motivera trafikavtal. Trafikverket bedömde att den bästa lösningen skulle vara en allmän trafikplikt för Mora – Arlanda. Till de linjer som inte ger fullt så stora tillgänglighetsförbättringar hör även den föreslagna trafiken Mora – Arlanda. Trafikverket har prövat alternativ flygtrafik från Sälens flygplats. Trafikverket konstaterar dock att tillgängligheten för flera kommuner i Dalarna förbättras med en allmän trafikplikt och att det är fler kommuner som gynnas av flyg från Mora flygplats jämfört med Sälens flygplats. Det handlar främst om tillgänglighetsförbättringar för Älvdalen och Malung-Sälens kommun.

5.5 Internationell benchmarking

5.5.1 Internationell utblick kring ägande av flygplatser och flyglinjer med allmän trafikplikt

På EU kommissionens hemsida redovisar kommissionen uppgifter om införande av flyglinjer med allmän trafikplikt och upphandling av flygtrafik i olika medlemsstater. Det har i arbetet inte varit möjligt att få del av en aktuell sammanställning av flyglinjer med allmän trafikplikt som för närvarande bedrivs. Det finns dock en sammanställning från september 2019, som ger en bild av läget före det att Covid-19-pandemin inträffade. Jag bedömer att sammanställningen trots allt kan ge en bild av hur olika länder ser på flyglinjer med allmän trafikplikt och omfattningen av sådan trafik vid en relativt normal situation, strax före det att pandemin inträffade. Således får denna sammanställning ligga till grund för min övergripande analys nedan.

I kommissionens sammanställning från september 2019 ingick 176 flyglinjer i 14 medlemsstater inklusive Storbritannien. De flesta flyglinjerna med allmän trafikplikt bedrevs i medlemsstater som bland annat Frankrike (37 linjer), Grekland (28 linjer), Spanien (23 linjer), Storbritannien (22 linjer) och Portugal (20 linjer).

De flesta rutterna bedrevs mellan två flygplatser i en medlemsstat, men det förekom även linjer mellan olika medlemsstater, som till exempel Larnaca (Cypern) – Bryssel (Belgien), Mariehamn (Åland, Finland) – Stockholm (Sverige) och Vilnius (Litauen) – London (Storbritannien).

Skälen för att inrätta en flyglinje med allmän trafikplikt kan vara att linjen betjänar ett ytterområde eller ett utvecklingsområde på medlemsstatens territorium eller att det handlar om en flyglinje med låg trafikintensitet. För de flesta av flyglinjerna har man angett flera skäl för inrättandet. Ytterområde gällde för cirka 85 procent av linjerna, utvecklingsområde gällde för cirka 64 procent och flyglinje med låg trafikintensitet gällde för ungefär 56 procent av linjerna. För de svenska flyglinjerna med allmän trafikplikt har Sverige angett ytterområde och låg trafikintensitet som skäl.

Konkurrensen på de 176 linjerna var begränsad. För 41 linjer (23 %) gäller öppen allmän trafikplikt, varav 25 linjer har 2 – 4

operatörer. För resterande linjer finns det endast en operatör. Alla svenska trafikpliktslinjer har en operatör.

De trafikpliktiga linjernas omfattning uttryckt i antal årliga säten varierade kraftigt. Nästan 40 procent av linjerna hade upp till och med 20 000 årliga säten som krav. Omkring 20 procent hade krav på mer än 100 000 säten per år. De högsta kraven på antal säten för en enskild flyglinje fanns i Frankrike (1 100 000 säten), Italien (851 006 säten) och Spanien (688 000 säten). Den svenska flyglinje som då hade krav på flest antal säten i den allmänna trafikplikten var Gällivare – Stockholm Arlanda med 56 000 årliga säten.

Antalet veckovisa tur- och returfrekvenser varierade betydligt för olika linjer. För de svenska linjerna hade Hemavan lägst frekvens under lågsäsong (6 turer), medan frekvenserna som mest uppgick till 12 turer för linjer med trafikplikt (till exempel Arvidsjaur). Italien och Spanien hade flyglinjer med högst frekvens, som uppgick till 49 – 63 respektive 92 – 98 frekvenser per vecka som mest.

För de redovisade linjerna hade cirka 70 procent av linjerna ett maximalt biljettpris, cirka 30 procent hade förmånliga biljettpriser för invånarna. Därtill hade cirka 15 procent av linjerna ytterligare rabatter för invånarna.

Det är inte möjligt att säga hur många behöriga myndigheter som finns i respektive medlemsstat utifrån kommissionens sammanställning. Av de flyglinjer som finns med i denna redovisning kan jag konstatera att hälften av staterna endast har en behörig myndighet för dessa linjer. Övriga medlemsstater har flera behöriga myndigheter. I Sverige finns det en behörig myndighet (Trafikverket), medan exempelvis Finland har 3 behöriga myndigheter (City of Pori, Finnish Transport Agency och Ålands landskapsregering) enligt kommissionens sammanställning.

Utifrån denna sammanställning konstaterar jag att det finns indikationer på att Sverige och Trafikverket, i en europeisk jämförelse, har en relativt restriktiv inställning till hur minimiutbudet definieras i form av exempelvis antal turer, antal säten etcetera. I andra medlemsstater förekommer det minimiutbud som var betydligt mer omfattande än det som tillämpats i Sverige. Tillämpningen av regelverket åligger varje land och prövas av kommissionen.

5.5.2 Flygplatssystemet i Finland och Norge

Våra grannländer i öst och väst har valt ett helstatligt flygplatssystem som inbegriper betydligt fler flygplatser i jämförelse med Sverige.

Norska Avinor

I slutet av 1990-talet valde Norge att organisera i stort sett samtliga norska flygplatser inom det statliga Luftfartsverket. Berörda kommuner hade generellt sett en positiv inställning till ett förstatligande av flygplatserna. Bakgrunden var att man ville finna en säker finansiering för att uppgradera kortbanesystemet, bland annat för att möta ICAO-krav. Staten förhandlade med berörda kommuner och övertog därefter flygplatserna genom köp. Man hade innan det statliga övertagandet ett komplicerat finansieringssystem för flygplatserna. I början av 2000-talet var flygplatssystemet fortfarande underinvesterat och behov av betydande åtgärder.

Statligt ägda aktiebolaget Avinor AS (hädanefter Avinor) bildades 2003 med rötter från Luftfartsverket som bildades 1947. Oslo flygplats blev inledningsvis ett dotterbolag inom Avinor. Flygtrafikledningen (Flygsikkring) med tillhörande infrastruktur ingår som en del i Avinor och drivs som dotterbolag inom koncernen. Skälen för bildandet av Avinor var bland annat att skapa en förutsägbar och trygg finansiering, som inte är beroende av politiska prioriteringar i den norska statsbudgeten samt genom att kunna använda stordriftsfördelar bidra till en effektivare flygplatshållning. Det norska flygplatssystemet är till stor del sammanhållet som ett nätverk med 43 flygplatser som ägs och förvaltas av Avinor. Den korssubventionering mellan flygplatserna som används tillämpades redan innan Avinor bolagiserades. I övrigt finns fyra flygplatser med privat ägande och förvaltning. De norska flygvapenflottiljbaserna är placerade tillsammans med ett antal civila flygplatser. Avinor äger och förvaltar de flygplatser som Stortinget bestämmer. Det statliga ägandet förvaltas av Samferdselsdepartementet. Sedan bildandet av Avinor har man klarat av att göra betydande investeringar. Alla Avinors 43 flygplatser är certifierade enligt EU-regler. Avinor har även byggt ut kapaciteten vid exempelvis flygplatserna i Gardermoen och Bergen.

Avinor är självfinansierat genom luftfartsavgifter, kommersiella avgifter (främst tax-free försäljning och parkeringsintäkter) samt genom lån på kreditmarknaden. Avinors intäkter har haft en god tillväxt. De kommersiella intäkterna uppgår till cirka 50 procent, och har ökat över tid. Luftfartsavgifterna har varit relativt stabila. Oslo flygplats (Gardermoen) är Avinors största flygplats och fungerar som nav för den nationella och internationella flygtrafiken. Därutöver finns en rad regionala nav som binder samman inrikeslinjer. Verksamheten ska bedrivas inom ekonomiskt försvarliga ramar, varför det ställda avkastningskravet på Avinor är betydelsefullt. Soliditetskravet är normalt på 40 procent. Under pandemin har man dock gått ned till cirka 35 procent.

Avinor finansierar verksamheten genom egna intäkter och lån på den privata marknaden (bland annat cirka 20 miljarder norska kronor i obligationslån). Man tillämpar IFRS-regelverk och rapporterar i enlighet med börsreglerna. Det pågår en löpande politisk diskussion om Avinors ekonomi och vilka möjligheter som finns att belasta bolaget med ytterligare samhällsuppgifter. Avinor får nämligen inte bedriva vilken verksamhet som helst – som kan vara företagsekonomiskt lönsamt. Från statens sida vill man inte att Avinor kliver in för långt på marknaden utanför grunduppdraget för att konkurrera med olika företag. Avinor har krav att balansera detta. Betydelsefulla och kostnadsdrivande poster för Avinor är: Koncessionsbestämmelser (öppettider, klassificering, säkerhetskrav mm), sektorspolitiska pålägg (t.ex. att man ska förvalta 43 flygplatser), samhällsuppdrag, bestämmelser, service- och kvalitetskrav, kapacitetsbehov samt finansiering och kapitalstruktur.

Avinor har ett samhällsuppdrag, bland annat att hålla beredskap för hälsa/sjukvård och försvar. Detta samhällsuppdrag finansieras inom ramen för Avinors egen verksamhet och 37 av 43 flygplatser har H24 beredskap utanför ordinarie öppethållande. Den verksamhetskostnad som följer av samhällsuppdraget uppgår till cirka 1 miljard norska kronor per år. Avinor har således både ett samhällsuppdrag och ett uppdrag bedriva hela verksamheten kommersiellt lönsamt. Avinors flygplatssystem är inte färdiginvesterat, men man har till stor del den kapacitet som behövs. Nu handlar det framför allt om vidmakthållande. Det finns dock bland annat behov av regionalpolitisk karaktär som att bygga om och höja kapaciteten på flygplatserna i Bodö och Mo i Rana, vilka ska

finansieras via medfinansiering av kommunen (Bodö) och lokala näringslivet (Mo i Rana).

Flygmarknaden och upphandling av flyglinjer i Norge

Norge har i jämförelse med Sverige en betydligt större flygmarknad. Detta hänger direkt samman med den norska geografin där alternativa marktransporter tar betydligt längre tid; flygresandet svarar därför för hälften av norska personresor över 300 kilometer. Bortsett från rena ö-nationer har Norge det högsta flygresandet per capita i Europa. De boende i Nordnorge har oftast mindre än en timmas bilresa till en flygplats. En grundförklaring till den höga tillgängligheten är landets många kortbaneflygplatser som byggdes ut för att binda samman avlägsna områden där inga andra transportmedel var möjliga och där banorna i regel inte är längre än 1500 meter och i flera fall kortare än 1000 meter.

Antalet passagerare minskade med cirka 60 procent mellan 2019 – 2021. Nu bedöms flygmarknaden vara uppe på cirka 90 procentsnivån jämfört med före pandemin. Norwegian och SAS är de största kunderna till Avinor.

Av Norges omkring 50 miljoner flygpassagerare före pandemin (jämfört med Sveriges omkring 40 miljoner passagerare) är cirka 1,2 miljoner passagerare från den upphandlade flygtrafiken (jämfört med Sveriges cirka 120 000 passagerare). Huvuddelen av trafiken i det omfattande kortbanesystemet och andra inrikes flyglinjer är upphandlade för nära en miljard svenska kronor per år. I Norge upphandlar staten flygtrafik genom köp av regionala flyglinjer baserad på förordning (EU) 1008/2008 om allmän trafikplikt (FOT). Det är totalt 61 regionala flyglinjer som upphandlas i Norge. Huvuddelen av dessa förbinder perifera områden med närmaste regionala centrum. Syftet med köp av regionala flyglinjer är att säkra ett gott flygtransportutbud även i delar av landet där det inte finns grund för en företagsekonomiskt lönsam drift. Vidare har staten motiverat stödet åt regionala flyglinjer med syftet att säkra en snabb och effektiv koppling mellan regionerna och de centrala delarna av landet (Samferdselskomiteen, 1995).

De primära riktlinjerna för tillämpning av FOT är att denna ”åläggs flyglinjer till en flygplats som betjänar ett gränsområde eller

utvecklingsregion, eller på en lågtrafikerad linje till en regional flygplats, om linjen anses vara vital för den ekonomiska utvecklingen i regionen” (Samferdselskomiteen, 1995). För att en flyglinje ska ingå i FOT kräver EU/EES och norska lagar att linjen är särskilt betydelsefull för ett områdes sociala och ekonomiska utveckling, samt att det inte finns andra motsvarande transportalternativ. Utöver dessa överordnade principer innebär EES-avtalen inga tydliga kriterier för vilka rutter som bör inkluderas i det regionala flygutbudet. De föreslagna flyglinjerna ska även uppfylla vissa krav på transportstandard samt kapacitet, restider, frekvens, flygplanstyp och maximalt biljettpris. För att undvika att man upphandlar flygbolag som inte kan fullgöra sina åtaganden ska upphandlingen granskas på förhand av Luftfartstilsynet och den som tilldelas kontraktet ska rapportera kvartalsvis till Samferdselsdepartementet. Departementet följer trafik- och intäktsutveckling vid de olika bolagen och får då samtidigt relevant information som kan användas vid framtida upphandlingar.

Figur 5.15 Flygplatser i Norge

Klicka här för att ange underrubrik.



Källa: Norair Forwarding AS. Anmärkning: Översikt över Norges flygplatser. De statliga flygplatserna inom Avinor är markerade med rött och kommersiella icke-statliga flygplatserna är markerade med blått.

I Norge stödjer staten regional luftfart genom subventionering av flygplatser. Stödet till flygplatser sker dels genom korssubventionering inom Avinors flygplatsnät, dels genom Samferdselsdepartementets ekonomiska stöd till icke-statliga flygplatser.

Finska Finavia

Det statliga flygplatsbolaget Finavia bildades 2010 efter att tidigare varit organiserat som ett statligt affärsverk. Bolaget äger och driver, förutom det nationella och internationella flygnavet Helsingfors, 19 så kallade nätverksflygplatser. 17 av dessa betjänar passagerartrafik

medan två flygplatser endast används för militär- och allmänflyg¹⁷. Utöver de 20 statliga flygplatserna som är spridda över hela landet finns ett mindre antal kommunala och privatägda flygplatser. Ägandet av statliga Enontekiö flygplats överfördes 2021 till Enontekiö kommun med hänvisning till att infrastrukturen (bana och terminal) hade nått slutet av sin livscykel och att låga trafikvolymer inte motiverar omfattande reinvestering.

Finavia har rätt att lägga ned en flygplats om flygplatsen inte längre betjänas av reguljär flygtrafik och att det gått minst ett år efter att trafiken har upphört.

Finavias flygplatssystem av nätverksflygplatser har enligt Finavia den kapacitet som behövs och större investeringar i nätverksflygplatserna handlar om vidmakthållande (till exempel omtoppning av banor). Enligt Finavia är det årliga resultatet omkring minus 30 miljoner Euro för samtliga nätverksflygplatser, det vill säga exklusive Helsingfors flygplats och resultatet är förhållandevis stabilt mellan åren.

2017 separerades flygtrafiktjänsten från flygplatsbolaget och Fintraffic Air Navigation Services är sedan dess en del av statliga Fintraffic som ägnar sig åt trafikledning inom samtliga trafikslag. Vad gäller övrig verksamhet har Finavia 2018 sålt 51 procent av innehavet i fastighetsbolaget AVIA Real Estate Oy Helsingfors flygplats som en delfinansiering av flygplatsens omfattande tillbyggnad under 2010-talet och särskilt den pågående tillbyggnaden av terminalområdet som påbörjades 2016.

Flygmarknaden och upphandling av flyglinjer i Finland

Finlands flygplatssystem har en typisk nav-ekerstruktur med navet Helsinki Airport och med övriga flygplatser som flyger till och från Helsingfors. Karakteristiskt för finsk flygtrafik är tämligen tunna inrikes trafikströmmar. Endast Oulu (Uleåborg) har normalt redovisat mer än 1 miljon årspassagerare som möts och knyts samman i Helsingfors med andra linjer. Inrikestrafiken domineras helt av Finnair, som även flyger på upphandlade flyglinjer. Den finska utrikestrafiken har de senaste åren dominerats av Helsingfors tillväxt som ett nordiskt nav för Asientrafiken. Den utvecklingen

¹⁷ Halli och Utti

fick en abrupt paus dels i samband med pandemin 2020 – 2021 och därefter på grund av den ryska invasionen av Ukraina 2022 som effektivt förhindrade asienflyget att använda ryskt luftrum. Av Finlands omkring 25 miljoner flygpassagerare före pandemin redovisade Finavia endast omkring 5 miljoner passagerare 2021. Även om trafiken på Helsingfors under 2022 ökar kraftigt, jämfört med under pandemiåren, så sker återhämtningen på Helsingfors långsammare än vid andra nordiska huvudstäders flygplatser. Det är främst Helsingfors navfunktion och särskilt flygbolaget Finnairs stora tapp i asientrafiken som är huvudförklaringen. Detta är en direkt konsekvens av kriget i Ukraina men även på grund av de fortsatta pandemirestriktionerna i delar av Asien under 2022.

I figuren nedan framgår att Finavias flygplatser har en geografisk täckning över hela landet. Avståndet mellan närliggande flygplatser överstiger oftast inte 200 kilometer. Finavia har en koncernstruktur där ekonomin för samtliga Finaviaägda flygplatser utgör en helhet, således i likhet med Swedavia; den korssubventionering som EU-direktiven tillåter tillämpas för att upprätthålla flygplatsnätverket inom Finavia. Finavia har även ingått ett avtal med finska flygvapnet om användandet av tio flygplatser mot ersättning, vilket är en viktig intäkt för ett flertal finska flygplatser.

Figur 5.16 Finavias flygplatser

Klicka här för att ange underrubrik.



Källa: Finavia

Sju flygplatser, eller var tredje flygplats inom Finavia, har endast upphandlad flygtrafik under allmän trafikplikt i enlighet med EU:s flygförordning 1008/2008. Det är staten genom Traficom, det finska Transport- och Kommunikationsverket, som i dagsläget svarar för den allmänna trafikplikten och upphandlingen av i dagsläget 5 flyglinjer¹⁸ för perioden 31 oktober 2022 till 30 juli 2023, till en

¹⁸ Helsingfors till Joensuu, Jyväskylä och Kajana samt Helsingfors till Karleby-Kemi (triangelsträcka). Det statliga trafikåtagandet motiveras av att den finska riksdagen den 11 mars 2022 godkände i årets första tillägsbudget ett anslag på 17 miljoner euro för att täcka

kostnad av knappt 14 miljoner Euro. Dessutom har Traficom upphandlad trafik på en flyglinje där ett avtal reglerar att staten och kommunen delar på trafik kostnaden¹⁹.

Den åländska landskapsregeringen har ett eget mandat att besluta om allmän trafikplikt och egen budget att upphandla flygtrafik i enlighet med EU:s flygförordning. Det finns flygtrafik mellan Mariehamn och Stockholm, Åbo samt Helsingfors. Landskapsregeringen har upphandlat trafiken till Stockholm. De andra destinationerna är kommersiella.

På någon enstaka flyglinje har även en enskild kommun på fastlandet inrättat allmän trafikplikt och upphandlat flygtrafik till Helsingfors²⁰. Detta möjliggörs genom att kommuner har möjlighet att ansöka om allmän trafikplikt för regionala flyglinjer som sedan prövas av statliga Traficom om ansökan uppfyller villkor i enlighet med EU:s flygförordning samt att allmänna trafikplikten villkoras av att kommunen/regionen och inte staten står för hela kostnaden för trafikåtagandet.

kostnaderna för den allmänna trafikplikten inom luftfarten. Det är en fortsättning på den upphandling som genomfördes redan 2020 i spåren av pandemin och frånvaron av kommersiella flyglinjer.

¹⁹ Gäller Savonlinna-Helsingfors där staten avtalat om att stå för 50% eller max 1 miljon Euro av trafik kostnaden och resterande belopp står kommunen för.

²⁰ Pori (Björneborg)-Helsingfors

6 Luftfartens betydelse för tillgängligheten

6.1 Tillgänglighet för medborgare och näringsliv i hela landet

6.1.1 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 Europa²¹.

Inrikes åtkomlighet och tillgänglighet

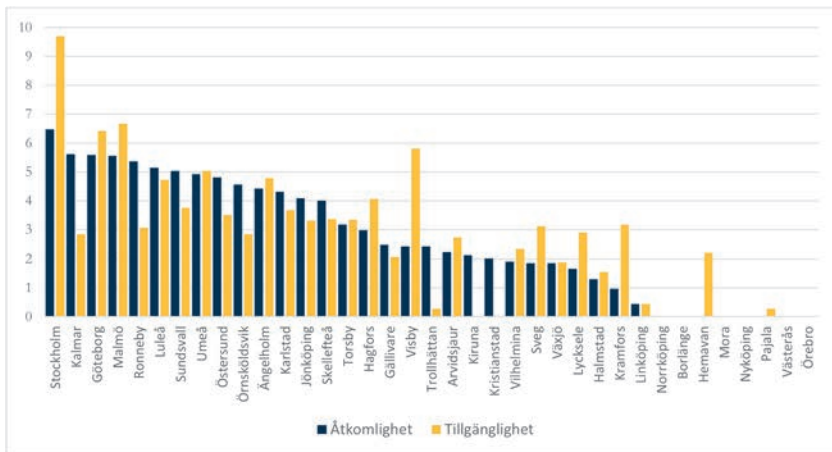
Genomgående under åren har Stockholm den bästa åtkomligheten och den bästa tillgängligheten vilket inte är förvånande med två flygplatser, varav den ena är Sveriges nationella och internationella flygplatsnav med den andra är ett inrikesnav. Övriga flygplatser har med få undantag (till exempel Göteborg) endast en reguljär direktlinje, och då till och från Stockholm. Övriga orters tillgänglighet styrs därför av Stockholms tillgänglighet och

²¹Transportstyrelsens årliga studie "Geografisk tillgänglighet med flyg" utgår från analys av tidtabellsuppgifter för en utvald dag under en typvecka. För de ingående flygplatserna får man framhur 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 skall 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.

åtkomlighet som vidare påverkas av tidtabellsläggningen, tillsammans med flygresans längd. Under en dagförättning 2019 hade 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 20 inrikes orter.

Figur 6.1 Inrikes åtkomlighet och tillgänglighet

Genomsnittliga vistelsetider 2019, timmar



Källa: Transportstyrelsen

Åtkomlighet och tillgänglighet till Europa

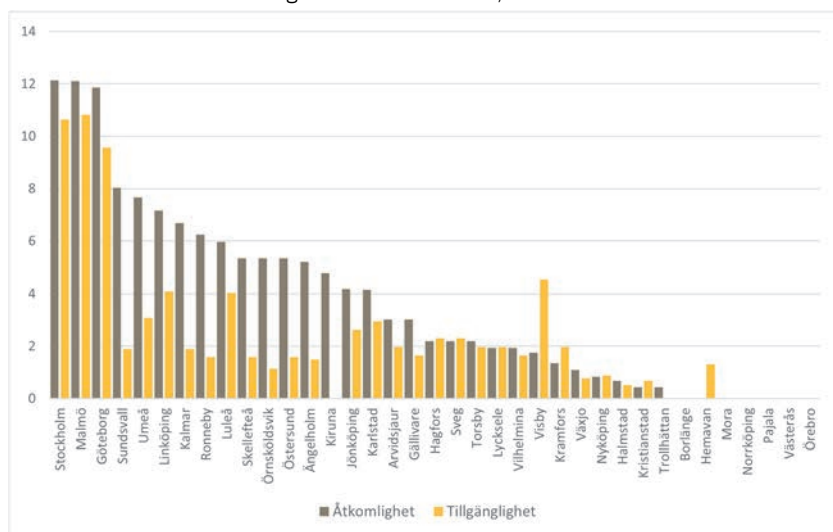
Vistelsetiden i Europa mäts genom hur många inrikes orter som man över dagen kan ta sig till (eller från) huvudstäderna²² i de 15 länder där Sverige har störst utrikeshandel. Stockholm, följt av Göteborg har ett större utbud av direktavgångar till europeiska städer. Övriga flygplatser med god åtkomlighet 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. Många flygplatser har i stället för Arlanda direktlinjer till Bromma, som med något enstaka undantag saknar direktlinjer till

²² Huvudstäder med undantag för Tyskland där Frankfurt istället används (Frankfurt är Tysklands främsta flygplatsnav).

Europa. Det är över lag lättare att nå ut från Sverige än att ta sig till Sverige för en endagsförrättning. Under en dagförrättning till Europa 2019 hade 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 8 inrikes orter.

Figur 6.2 Europeisk åtkomlighet och tillgänglighet

Genomsnittliga vistelsetider 2019, timmar



Källa: Transportstyrelsen

Effekter på åtkomlighet och tillgänglighet under pandemin

Även om åtkomligheten och tillgängligheten förbättrades avsevärt 2021 i jämförelse med 2020 har Sverige fått en betydande försämring jämfört med åren före pandemin. Under en dagförrättning 2021 hade man för 6 orter i genomsnitt 3 timmar eller längre vistelsetid på inrikes referensorter, medan samma antal referensorter i genomsnitt hade 2 timmar eller längre vistelsetid på 5 inrikes orter. För Europatrafiken såg det lika dystert ut. Under en dagförrättning till Europa 2021 hade man för 8 orter 3 timmar eller längre vistelsetid på referensorter i Europa, medan samma antal referensorter i Europa i genomsnitt hade 2 timmar eller längre vistelsetid på 4 inrikes orter.

Statens ansvar för interregional tillgänglighet med kollektivtrafik

Den tidigare myndigheten Rikstrafiken utvecklade för 20 år sedan en trafikslagsövergripande tillgänglighetsmodell för att kunna avgöra i vilka relationer staten behövde genomföra insatser genom egen trafikupphandling eller genom medfinansiering av regionala kollektivtrafikåtaganden för att säkra en grundläggande interregional tillgänglighet i hela landet. Idag 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 anslag för statens trafikavtal gällande transportpolitiskt motiverad interregional kollektivtrafik ligger under 2022 på drygt 1 miljard kronor. Statens nuvarande flygavtal kostar cirka 170 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.

Faktaruta: Kriterier i Trafikverkets bristanalys.

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 tillbaks 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 tillbaks 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, Kastrup, Gardemoen eller 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.

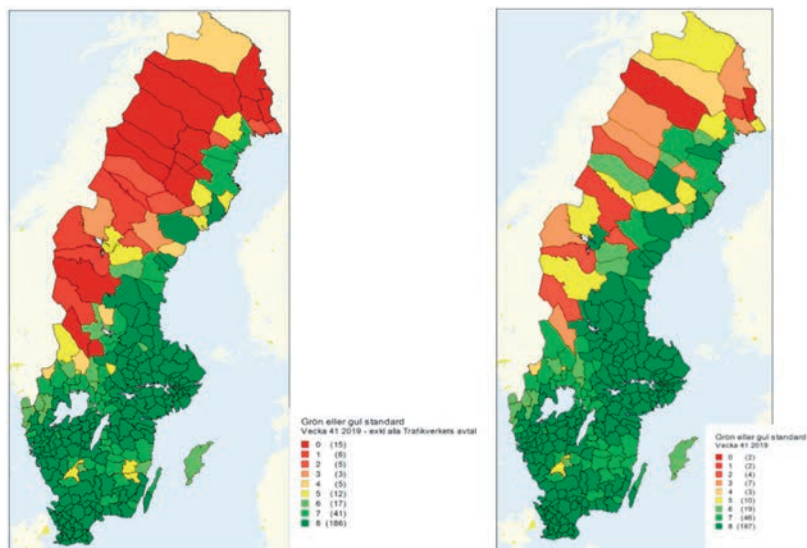
Kriterium 6: Universitets- och högskoleorter. God tillgänglighet (grön färg): Goda veckopendlingsmöjligheter till minst tio av de 23 orterna. Det skall gå att resa från orten fredag efter 16.00 och till orten på söndag efter 12.00. Restiden ska inte vara längre än fem timmar. Acceptabel tillgänglighet (gul färg): Goda veckopendlingsmöjligheter till minst fem av de 23 orterna. Det skall 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.

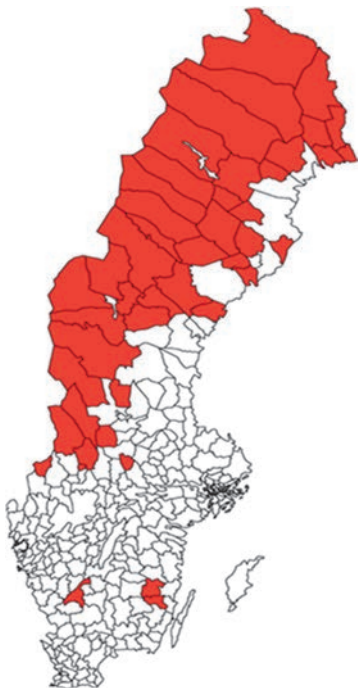
Figur 6.3 Tillgänglighetseffekter av de trafikslagsövergripande trafikavtalen
 Typvecka 41 år 2019



Källa: Trafikverket. Anmärkning: Interregional tillgänglighet, från mörkröd (dålig) till mörkgrön (god).

Figur 6.4 Prioriterade kommuner i Trafikverkets tillgänglighetsanalys 2019

Klicka här för att ange underrubrik.



Källa: Trafikverket

6.2 Tillgänglighet för samhällsviktig luftfart

6.2.1 Samhällsviktig verksamhet

MSB:s definition av samhällsviktig verksamhet

Hösten 2020 uppdaterade Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) definitionen av samhällsviktig verksamhet. De största förändringarna i den nya definitionen är att den breddar användningen genom att ha ett allriskperspektiv, att begreppet verksamhet ska ses som ett vidare begrepp och att definitionen har ändrat perspektiv från fokus på konsekvenser av bortfall till upprätthållande och säkerställande.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap definierar samhällsviktig verksamhet som ”verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.” I detta sammanhang ska verksamhet förstås som ett vidare begrepp. Verksamhet, tjänst eller infrastruktur inkluderar exempelvis även anläggningar, processer, system och noder.

Enligt MSB handlar grundläggande behov om behov som behövs för att överleva, till exempel mat, vatten, värme, vård, omsorg och kommunikation. Värden ska i denna kontext tolkas som det vi som samhälle värdesätter mest och tycker är viktigast att skydda, så som människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet, demokrati, rättssäkerhet samt mänskliga fri- och rättigheter, miljö, ekonomiska värden samt vår nationella suveränitet. Säkerhet handlar om vår nationella säkerhet och suveränitet samt att värna om fred, vår demokrati och frihet.

MSB lyfter bland annat fram viktiga samhällsfunktioner inom områden som barnomsorg och utbildning, dricksvattenförsörjning, avlopp och avfall, ekonomisk säkerhet, energiförsörjning, finansiella tjänster, handel och industri, hälsa, vård och omsorg, information och kommunikation, livsmedelsförsörjning, offentlig förvaltning, ordning och säkerhet, personalförsörjning, räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen samt transport.

MSB redovisar exempel på typer av samhällsviktiga verksamheter för de olika områdena. Nedan redovisar jag några av de områden och exempel som jag bedömer som särskilt intressant för mitt uppdrag.

Tabell 6.1 Samhällsviktiga områden och verksamheter – mina urval från MSB:s exempel

[Klicka här för att ange tabellens underrubrik.](#)

Område	Viktiga samhällsfunktioner	Exempel på verksamheter
Energiförsörjning	El, energigas, fjärrvärme och fjärrkyla samt flytande drivmedel och bränslen	Styrning och övervakning samt felavhjälpande underhåll på infrastruktur

Område	Viktiga samhällsfunktioner	Exempel på verksamheter
Handel och industri	Bygg och anläggning, utrikeshandel, övrig handel samt övrig industri	Drift, underhåll och byggande av infrastruktur som är nödvändig för samhällsviktig verksamhet, insatsvaror, produkter och reservdelar som är nödvändiga för landets försörjning samt tillverkning och försäljning av varor och produkter direkt nödvändiga för samhällsviktig verksamhet
Hälsa, vård och omsorg	Djurhälsovård, hantering av avlidna och begravningar, hälso- och sjukvård, läkemedelsförsörjning, medicinskt skydd och smittskydd, omsorg och socialtjänst, sjukvårdsprodukter samt tandvård	Akutsjukvård och sjuktransporter, tillverkning, lagerhållning och leverans av läkemedel, karantänfunktioner och medicinsktekniska produkter
Information och kommunikation	Betrodda tjänster, grunddata, infrastruktur och tjänster för elektroniska kommunikationer, infrastruktur och tjänster för lagring och bearbetning av information, nyheter och samhällsinformation samt post	Insamling, sortering och utdelning av brev och paket
Livsmedelsförsörjning	Livsmedelsdistribution, livsmedelskontroll, livsmedelstillverkning, måltidsverksamhet samt primärproduktion	Distribution av livsmedel
Offentlig förvaltning	Allmänna val, finansiering av offentlig verksamhet, krishantering, parlamentarisk process samt styrning och ledning och förvaltning	Samverkan och ledningsförmåga, kriskommunikation och upprätthållande av förstärkningsresurser, verksamhet inom offentlig ledning och förvaltning på nationell, regional och lokal nivå.

Område	Viktiga samhällsfunktioner	Exempel på verksamheter
Ordning och säkerhet	Gränsskydd och gränsövervakning, skyddsverksamhet samt upprätthållande av allmän ordning och brottsbekämpning	Verksamhet inom tull och kontrollverksamhet, verksamhet inom gränskontroll, gränsbevakning och sjöövervakning, skydd av viktiga samhällsfunktioner, upptäcka och förhindra brott samt ingripa mot brott
Personalförsörjning	Personalförsörja samhällsviktig verksamhet	Rekrytering till samhällsviktig verksamhet
Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen	Fysiskt skydd, räddningstjänst samt varning och alarmering	Kommunala och statliga räddningsinsatser
Transport	Järnvägstransporter, kollektivtrafik, lufttransporter, sjötransporter, terminaler samt vägtransporter	Anläggningsförvaltning och avhjälpande underhåll (på flygplatser och i andra trafikslag), flygplatsverksamhet, flygtrafiktjänster, flygtrafikinformation samt förvaltning och underhåll av radaranläggningar och annan teknik som är en förutsättning för säker flygtrafiktjänst och utförare av samhällsviktiga transporter.

Källa: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Identifiering av samhällsviktig verksamhet: Lista med viktiga samhällsfunktioner, Publikationsnummer MSB1844 (oktober 2021).

Bland de viktiga samhällsfunktioner och exempel på verksamheter som framgår av tabellen ovanför kan jag konstatera att utöver flygplatsverksamheten i sig är det flera av dessa verksamheter som använder och har nytta av luftfart i olika former. Det visar på den betydelse som luftfart och flygplatser har för att stödja samhällsviktig verksamhet som till exempel hälsa, vård och omsorg, ordning och säkerhet, räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen.

Transportmyndigheternas syn på samhällsviktig verksamhet i samband med översyn av beredskapsflygplatser

Trafikverket fick i slutet av 2019 i uppdrag av regeringen att göra en översyn av de svenska beredskapsflygplatserna. I samband med redovisning av uppdraget år 2020 föreslår Trafikverket att Transportstyrelsens tidigare definition från 2009 avseende verksamheter som kan antas ställa krav på öppning av flygplatser utanför ordinarie tider bör kvarstå.

- Sjukvården, det vill säga Sveriges regioner
- Statlig och kommunal räddningsverksamhet, till exempel efterforskning av försvunna personer, fjällräddning, flygräddning, sjöräddning, räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen, skogsbränder (brandbekämpning respektive brandspaning och -bevakning), naturkatastrofer (undsättning och rekognoscering), vattenlivräddning (transport av dykare, personal och utrustning) samt vinschning på höga höjder och i otillgänglig terräng
- Övriga insatser från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polisen, Kustbevakningen, Sjöfartsverket och länsstyrelser
- Försvarsmakten

Trafikverket nämner även att Kriminalvårdens, Migrationsverkets och länsstyrelsernas uppdrag inom bevakning/kontroll med flera är verksamheter där det varit otydligt om dessa ingår i ”annan samhällsviktig verksamhet”. Det kan finnas tillfällen då en fångtransport eller en avvisning är akut, men i de allra flesta fall kan denna typ av transport planeras under flygplatsernas ordinarie öppettider och ska inte föranleda utringning av personal i beredskap.

I Trafikverkets avtal om beredskapsflygplatser omfattar flygplatsens åtagande att hålla beredskap och på begäran, från företrädesvis men inte begränsat till, Joint Rescue Co-ordination Centre (JRCC), SOS alarm, Polisen, Kustbevakningen samt företag/operatörer som bedriver verksamhet med luftburna ambulanstransporter, ta emot luftfartyg som utför akuta eller av annat skäl prioriterade sjuktransporter, räddningsinsatser, uppdrag

av betydelse för krisberedskap eller annan samhällsviktig verksamhet.

Mina utgångspunkter och avgränsningar för utredningen avseende samhällsviktig luftfart

I enlighet med mitt uppdrag ska jag analysera och föreslå en långsiktigt hållbar inriktning för statens ansvar för flygplatserna i Sverige så att behoven av samhällsviktigt flyg tillgodoses i hela landet och bland annat redogöra för flygplatssystemets betydelse för det samhällsviktiga flyget, till exempel ambulansflyget.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap definierar samhällsviktig verksamhet som ”verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet”. Myndigheten lyfter i sin vägledning även fram viktiga samhällsfunktioner och ger också exempel på samhällsviktiga verksamheter, bland annat energiförsörjning, hälsa, vård och omsorg, räddningstjänst och transporter.

Jag konstaterar att de flesta områdena, funktioner och verksamheter som MSB nämner i sin vägledning till stor del är beroende av fungerande transportinfrastruktur och transporter. Transportsystemet har en stor betydelse för att ge medborgare och näringsliv en grundläggande tillgänglighet. En fungerande transportsektor är samtidigt beroende av att andra samhällssektorer fungerar, som till exempel energiförsörjning. Det finns således flera väsentliga beroenden mellan viktiga samhällsfunktioner.

Luftfarten är en viktig del i transportsystemet, särskilt avseende resor och fraktransporter över längre avstånd. Jag bedömer att olika samhällsfunktioner och verksamheter till stor del stöds genom den ordinarie linjefarten, som normalt baseras på kommersiella grunder. För vissa verksamheter krävs dock särskilda samhällsviktiga lufttransporter, som till exempel ambulanstransporter med flyg eller helikopter eller flygplan och helikoptrar som används för att släcka skogsbränder.

Med hänsyn till den verksamhet som bedrivs vid flygplatser i Sverige bedömer jag att jag i min utredning bör ha ett vidare perspektiv än enbart samhällsviktigt flyg, vilket nämns i mitt

uppdrag. Jag väljer därför att bredda perspektivet och utgå från behoven av samhällsviktiga luftransporter.

Jag väljer dock i min analys att avgränsa mig till särskilda samhällsviktiga luftransporter som ej är en del av den ordinarie linjefarten. Med utgångspunkt i detta gör jag bedömningen att de samhällsviktiga luftransporter som bör omfattas av min analys och utredning åtminstone bör uppfylla följande kriterier:

- Luftransporterna omfattas inte av den ordinarie och regelbundna linjefarten.
- Luftransporterna stödjer hälso- och sjukvård, spanings- och räddningsverksamhet, brandbekämpning samt övriga insatser från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, länsstyrelser samt Försvarmakten.
- Luftransporterna stödjer specifik verksamhet inom olika samhällsviktiga områden, funktioner och verksamheter som till exempel övervaknings-, besiktnings- och underhållsarbeten som är av akut karaktär.

Jag anser i grunden att det är viktigt att de samhällsviktiga funktionerna och verksamheterna kan stödjas av samhällsviktig luftfart dygnet runt alla dagar under hela året. Till stor del kan många flygplatser stödja den samhällsviktiga luftfarten under de tidsramar flygplatserna normalt är öppna för kommersiell linjefart eller fraktflyg. Det är därför särskilt viktigt att analysera förutsättningarna för samhällsviktig luftfart när flygplatserna normalt sett inte är öppna.

6.2.2 Samhällsviktiga luftransporter och infrastruktur för luftransporter

I avsnittet nedan redogör för samhällsviktiga verksamheter som är beroende av samhällsviktig luftfart.

Hälsa och sjukvård

Ansvaret för det svenska hälso- och sjukvårdssystemet fördelas mellan staten, regionerna och kommunerna. Förutsättningar för den svenska hälso- och sjukvården bestäms till stor del av riksdag, regering och myndigheter, bland annat genom beslut om författningar och budgetramar, men även i form av tillståndsprövning, kunskapsstöd, statistik, uppföljningar och utvärderingar. Grundläggande regler för hälso- och sjukvård följer av hälso- och sjukvårdslagen. Regionerna och kommunerna beslutar om hur hälso- och sjukvården ska dimensioneras och organiseras i form av exempelvis sjukhus, vård- och hälsocentraler, vård i hemmet och på särskilda boenden.

Regionsjukvård, är sjukvård som bedrivs i samverkan mellan flera sjukvårdshuvudmän i en sjukvårdsregion. Varje region har regionsjukhus som tillika är universitetssjukhus. Dessa sjukhus behandlar patienter med särskilt problemfylld sjukdomsbild eller skada som kräver speciell kompetens, avancerad utrustning och samverkan mellan flera specialiteter. Sveriges sex sjukvårdsregioner är Stockholms sjukvårdsregion, Sydöstra sjukvårdsregionen, Södra sjukvårdsregionen, Uppsala-Örebro sjukvårdsregion, Västra sjukvårdsregionen och Norra sjukvårdsregionen. Länssjukhus är större sjukhus i regionerna med flertalet specialiteter, med undantag av dem som är helt koncentrerade till regionsjukhusen.

Det finns fem karantänsflygplatser i Sverige; Göteborg Landvetter, Jönköping, Malmö, Stockholm Arlanda och Umeå. Vid dessa platser ställs särskilda krav på kompetens och organisation för att kunna hantera vissa situationer.

Hälso- och sjukvården organiseras på varierande sätt i Sveriges olika regioner. Luftburen ambulanssjukvård kan utföra både primäruppdrag, då en patient hämtas direkt från skadeplats, och sekundäruppdrag, då en patient transporteras mellan olika vårdinrättningar. Luftburen ambulanssjukvård är ofta synonymt med läkarbemannad prehospital akutsjukvård. Resurserna för primäruppdrag inom luftburen ambulanssjukvård i daglig drift utgörs av regionernas ambulanshelikoptrar. Alla ambulanshelikoptrar i landet kan också utföra sekundäruppdrag och då transportera patienter mellan vårdinrättningar. Regionerna förfogar även över ett antal ambulansflygplan via

kommunalförbundet Svenskt Ambulansflyg baserade i Umeå, Stockholm (Arlanda) och Göteborg (Landvetter). Därtill kan luftburna resurser inom andra myndigheter användas för hälso- och sjukvårdens behov, till exempel Sjöfartsverkets räddningshelikoptrar.

Tabell 6.2 Sjukhus i Sverige

[Klicka här för att ange tabellens underrubrik.](#)

Region	Antal	Region- och universitets-sjukhus	Akut-sjukhus	Sjukhus i respektive region
Blekinge	2	-	2	Blekingesjukhuset (Karlshamn och Karlskrona)
Dalarna	6	-	3	Avesta lasarett, Borlänge sjukhus, Falu lasarett, Ludvika lasarett, Mora lasarett och Skönvik Säter
Gotland	1	-	1	Visby lasarett
Gävleborg	6	-	3	Bollnäs sjukhus, Gävle sjukhus, Hudiksvalls sjukhus, Ljusdals närsjukhus, Sandvikens närsjukhus och Söderhamns närsjukhus
Halland	3	-	2	Hallands sjukhus (Halmstad, Kungsbacka och Varberg)
Jämtland Härjedalen	1	-	1	Östersunds sjukhus
Jönköpings län	3	-	3	Höglandssjukhuset Eksjö, Länssjukhuset Ryhov (Jönköping) och Värnamo sjukhus
Kalmar län	3	-	3	Länssjukhuset Kalmar, Oskarshamns sjukhus och Västerviks sjukhus
Kronoberg	2	-	2	Centrallasarettet Växjö och Ljungby lasarett
Norrbotten	5	-	4	Gällivare sjukhus, Kalix sjukhus, Kiruna sjukhus, Piteå sjukhus och Sunderby sjukhus (Luleå)
Skåne	10	2	9	Universitetssjukhus Malmö och Lund, Centralsjukhuset Kristianstad, Helsingborgs lasarett, Hässleholms sjukhus, Lasarettet i Landskrona, Lasarett Trelleborg, Lasarettet i Ystad, Närsjukhus Simrishamn och Ängelholms sjukhus

Region	Antal	Region- och universitets- sjukhus	Akut- sjukhus	Sjukhus i respektive region
Stockholm	9	1	6	Karolinska Universitetssjukhuset (Stockholm), Danderyds sjukhus, Norrtälje sjukhus, S:t Eriks ögonsjukhus (Solna), S:t Görans sjukhus (Stockholm), Ersta sjukhus (Stockholm), Stiftelsen Stockholms sjukhem och Södertälje sjukhus
Sörmland	4	-	3	Kullbergiska sjukhuset (Katrineholm), Mälarsjukhuset (Eskilstuna), Nyköpings lasarett och Regionsjukhuset Karsudden (Katrineholm)
Uppsala	3	1	2	Akademiska sjukhuset (Uppsala), Lasarettet i Enköping och Elisabethsjukhuset (Uppsala)
Värmland	3	-	3	Centralsjukhuset Karlstad, Sjukhuset Arvika och Sjukhuset Torsby
Västerbotten	3	1	3	Norrlands universitetssjukhus (Umeå), Lycksele lasarett och Skellefteå lasarett
Västernorrland	3	-	3	Länssjukhuset Sundsvall-Härnösand (Sundsvall), Sollefteå sjukhus och Örnsköldsviks sjukhus
Västmanland	4	-	2	Västmanlands sjukhus (Västerås, Köping, Sala och Fagersta)
Västra Götaland	18	1	9	Sahlgrenska Universitetssjukhuset i Göteborg och Mölndal (Sahlgrenska sjukhuset, Mölndals sjukhus, Östra sjukhuset, Drottning Silvias barnsjukhus, Högbö sjukhus och Rågårdens), Södra Älvsborgs sjukhus (Borås och Skene), Alingsås lasarett, Angereds Närsjukhus, Frölunda Specialistsjukhus, Kungälv sjukhus, Skaraborgs sjukhus (Falköping, Lidköping, Mariestad och Skövde), NU-sjukvården (Norra Älvsborgs länssjukhus Trollhättan och Uddevalla sjukhus)
Örebro län	3	1	3	Universitetssjukhuset Örebro, Karlskoga lasarett och Lindesbergs lasarett
Östergötland	3	1	3	Universitetssjukhuset i Linköping, Vrinnevisjukhuset i Norrköping och Lasarettet i Motala

Källa: Respektive regions hemsida (antal sjukhus och universitetssjukhus) och www.1177.se (akutsjukhus/mottagningar), Oktober 2022.

Luftburen ambulanssjukvård, både helikoptrar och flygplan, har behov av tillgång till lämpliga flygplatser, inklusive beredskapsflygplatser, i närheten av sjukhus, och tankställen dygnet runt årets alla dagar.

Kommunalförbundet Svenskt Ambulansflyg (KSA) bildades 2016 av Sveriges samtliga regioner för att bedriva nationellt ambulansflyg med sex flygplan från tre baser; Umeå, Stockholm Arlanda samt Göteborg Landvetter. Verksamheten är sedan november 2021 i operativ drift från norra Sverige. De övriga två baserna startade under februari 2022. Samtliga flygrörelser samordnas från 24/7-öppen koordineringscentral placerad i Umeå.

Flera sjukhus saknar certifierade landningsplatser idag. Det råder stora skillnader i standard runt om i landet och det saknas nationell styrning och standardisering. Endast ett fåtal sjukhus har bränsle vid sina helikopterplattor och har möjlighet till GPS-inflygningar idag.

Socialstyrelsen anser att luftburen ambulanssjukvård är en samhällsviktig resurs och att tillgången till lämpliga flygplatser, inklusive beredskapsflygplatser i närheten av sjukhus och tankställen dygnet runt årets alla dagar är avgörande för drift och säkerhet. Kombinationen av hög medicinsk kompetens, snabb insatstid och snabb transport till rätt vårdinstans gör att luftburen ambulanssjukvård är av stort värde och kan vara direkt livräddande, både vid vardagsolyckor, men också i samband med särskilda händelser eller katastrofer.

Babcock Scandinavian AirAmbulance lyfter fram flera förslag till åtgärder för att förbättra situationen. Babcock önskar möjlighet att använda inflygningshjälpmedel vid stängda flygplatser, att det ska finnas möjlighet att tanka själv på stängda flygplatser, att alla sjukhus bör förses med regelrätta helikopterflygplatser och möjlighet till GPS-inflygning (PinS), heltäckande väderunderlag (utplacering av väderkameror) och att lågflygrutter för instrumentflygning säkras.

Babcock Scandinavian AirAmbulance ser behov av drönarkoordinering i luftrummet. I brist på luftrum för drönare, upprättar Transportstyrelsen istället restriktionsområden. Det innebär en risk för att räddningsinsatser kan fördröjas. Det finns behov av företräde för "blåljus-verksamhet" genom en effektiv

koordinering, så att drönare och ambulanshelikoptrar kan samexistera.

Spanings-, räddnings- och brandbekämpningsverksamhet

Spanings-, räddnings- och brandbekämpningsverksamhet bedrivs av många samhällsaktörer. Spaningsverksamhet kan ske i form av till exempel efterforskning av försvunna personer, spaning efter begynnande skogsbränder och bevakning av skogsbränder, rekognoscering i samband med naturkatastrofer med mera. Brandbekämpning sker till exempel i samband med skogsbränder.

Räddningsverksamhet kan till exempel avse fjällräddning, flygräddning, sjöräddning, räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen, undsättning vid naturkatastrofer, vattenlivräddning samt vinschning på höga höjder och i otillgänglig terräng.

I avsnitten nedan redogörs ytterligare för delar av den verksamhet som exemplifieras ovan samt ytterligare förutsättningar för samhällsviktig verksamhet.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. MSB ska bland annat utveckla och stödja arbetet med civilt försvar och samhällets beredskap mot olyckor och kriser och vara pådrivande i arbetet med förebyggande- och sårbarhetsreducerande åtgärder, och samordna och utveckla verksamheten inom räddningstjänsten när det gäller olycks- och skadeförebyggande åtgärder. Myndigheten ska kunna medverka med insatser i Sveriges internationella humanitära verksamhet och får delta i räddnings- och katastrofinsatser vid katastrofer i andra länder som kräver omedelbara åtgärder. MSB är beredskapsmyndighet och sektorsansvarig myndighet enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Polismyndigheten

Polismyndighetens huvudsakliga uppgifter följer av polislagen (1984:387) och polisförordningen (2014:1104) samt andra författningar. För att främja rättvisa och trygghet syftar polisens arbete till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och att tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Bland Polismyndighetens uppgifter ingår att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten, övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat samt utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal. Polismyndigheten är beredskapsmyndighet och sektorsansvarig myndighet enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Polismyndigheten använder helikoptrar i sin verksamhet. De viktigaste användningsområdena är spaning efter brottslingar, räddningstjänstuppdrag och transporter. Polisens nio helikoptrar är stationerade i Stockholm, Göteborg, Malmö, Östersund och Boden och används för uppdrag över hela Sverige. De flesta uppdragen rör räddningsverksamhet eller grova brott där polisen vill färdas snabbt, få överblick över stora områden eller söka av områden som är svårtillgängliga från marken. Polisflyget har ungefär 3 300 uppdrag per år, varav ungefär 1 000 uppdrag är räddningsuppdrag.

Kustbevakningen

Kustbevakningen har till uppgift att bedriva sjöövervakning och utföra räddningstjänst till sjöss. Kustbevakningen ska inom ramen för sjöövervakningen bland annat ansvara för eller biträda andra myndigheter med brottsbekämpning. Kustbevakningen ansvarar för miljöräddningstjänst till sjöss i syfte att begränsa konsekvenserna av olyckor och utsläpp. Kustbevakningen är beredskapsmyndighet enligt förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Kustbevakningen har tre flygplan för sjöövervakning med hemmabas på Skavsta flygplats. Flygplanen möjliggör att Kustbevakningen kan ha en hög beredskap för miljö- och sjöräddningsinsatser till sjöss. Övervakning och spaning bedrivs längs hela den svenska kusten samt över Vänern och Mälaren dygnet runt året om. Därtill förekommer internationella uppdrag.

Sjöfartsverket

Sjöfartsverket ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås och ansvarar bland annat för att tillhandahålla lotsning, farledshållning och vid behov inrätta nya farleder, sjöräddning- och flygräddningstjänst och isbrytning. Sjöfartsverket är beredskapsmyndighet enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Sjöfartsverket ansvarar för svensk sjö- och flygräddning enligt förordning (2003:789) om skydd mot olyckor och har därför organiserat en gemensam räddningscentral (JRCC) för både sjö- och flygräddning. Sjöfartsverket har en helikopterverksamhet som genomför sjö- och flygräddningsinsatser över hela Sveriges yta och inom svensk räddningsregion/SRR. Detta ställer krav på infrastruktur som möjliggör start och landning i dåligt väder med möjlighet att fylla på bränsle.

Sjöfartsverket anser att verksamheten vid helikopterenheten är av sådan natur, med bland annat 15 minuters anspänningstid, att nuvarande beredskap vid beredskapsflygplatserna inte gör det möjligt att nyttja dessa så som man skulle önska.

Sjöfartsverket har till utredningen framfört att helikoptrar har en avsevärt kortare räckvidd än flygplan och att de därmed är beroende av ett finmaskigare nät av landningsplatser för bränsle och som alternativ vid dåligt väder. Moderna helikoptrar kan starta och landa på helt andra platser än flygplan. Sjöfartsverket förordar ett finmaskigt nät av beredskapsflygplatser och PinS-platser²³ med enkel infrastruktur, som kan nyttjas utan bemanning. Detta kan möjliggöras genom att anpassa regelverk till den redan idag tillgängliga tekniken och att ansluta fler obemannade platser med begränsade krav på service till systemet. Sjöfartsverket menar att de låga kraven på dessa flygplatsers infrastruktur är lägre än för tidigare beredskapsflygplatser, vilket gör utvecklingen kostnadseffektiv trots fler geografiska platser.

Sjöfartsverket anser att det är av stor vikt att öka tillgängligheten till nödvändig infrastruktur, både för Sjöfartsverkets

²³ PinS: Point in Space. En instrumentprocedur för start och landning vid obemannade platser.

helikopterverksamhet som för övrigt samhällsviktigt flyg, vid planering och genomförande av räddningsuppdrag.

Länsstyrelsernas verksamhet

I varje län finns en länsstyrelse som ansvarar för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Länsstyrelse har uppgifter i fråga om bland annat regional tillväxt, infrastrukturplanering och skydd mot olyckor, krisberedskap, civilt försvar och höjd beredskap. Länsstyrelsen är geografiskt områdesansvarig myndighet med uppgifter inför och vid höjd beredskap och den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet. Länsstyrelsen är beredskapsmyndighet enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Länsstyrelserna i Norrbottens, Örebro, Stockholms, Östergötlands, Västra Götalands och Skåne län ska vara civilområdesansvariga länsstyrelser och därmed ha ansvar och uppgift inom sitt civilområde enligt förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

Vid omfattande räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst får civilområdesansvarig länsstyrelse överta ansvaret från den kommunala räddningstjänsten i den berörda kommunen. Om en räddningsinsats även innefattar statlig räddningstjänst ska den övertagande länsstyrelsen ansvara för att räddningstjänsten samordnas.

Frivilliga Flygkåren, FFK, är en av de 18 utpekade frivilliga försvarsorganisationerna med verksamhet som omfattar försvarsupplysning samt rekrytering och utbildning av frivilliga för uppgifter inom totalförsvaret. FFK är även en flygoperatör som bedriver specialiserad flygverksamhet. FFK:s piloter, spanare och flygplan kommer i huvudsak från olika flygklubbar. FFK genomför uppdrag åt ett flertal myndigheter, så som Trafikverket, Sjöfartsverket, Strålsäkerhetsmyndigheten, Sveriges Lantbruksuniversitet, Svenska Kraftnät, Länsstyrelser, Kommunal räddningstjänst samt Försvarsmakten. FFK har beredskap 7/24. FFK bedriver bland annat skogsbrandsbevakning.

Försvarsmakten

Försvarsmaktens huvuduppgift är att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp. Försvarsmakten ska främja Sveriges säkerhet och hävda Sveriges territoriella integritet. Myndigheten ska ha förmåga att värna Sveriges suveräna rättigheter och svenska intressen samt att förebygga och hantera konflikter och krig såväl nationellt som internationellt. Försvarsmakten ska bland annat organisera krigsförband och vidta de förberedelser i övrigt som behövs. Försvarsmakten ska även kunna delta i internationella militära insatser.

Flygvapnet är en av Försvarsmaktens tre försvarsgrenar. Flygvapnets uppdrag är bland annat att övervaka luftrummet och säkerställa luftoperativ kontroll, betjäna flygförband och drifhålla och skydda flygbaser. Det sker nu en tillväxt inom Försvarsmakten och i Flygvapnet. Till år 2025 planerar bland annat Flygvapnet att växa från fem till sex flottiljer, få fler fast anställda, genomföra grundutbildning för fler värnpliktiga och öka från 13 till 20 krigsförband. Tillväxten inom Flygvapnet fortsätter även efter år 2025.

Flygvapnets flygflottiljer är Blekinge Flygflottilj (F 17), Helikopterflottiljen, Luftstridsskolan, Norrbottens flygflottilj (F 21), Skaraborgs flygflottilj (F 7) och Upplands flygflottilj (F 16). Blekinge flygflottilj (F 17) finns i Kallinge (Ronneby), med övningsbas i Hagshult och bastropp i Visby. Helikopterflottiljen är baserad i Luleå, Linköping och Ronneby. Luftstridsskolan finns i Uppsala. Norrbottens flygflottilj (F 21) har sin huvudbas i Luleå, med sidobaser i Jokkmokk och Vidsel. Skaraborgs flygflottilj (F 7) ligger i Såtenäs, mellan Lidköping och Trollhättan. Upplands flygflottilj (F 16) är beläget vid Uppsala.

Flygvapnet går med målbild RVT 2030 i riktning mot ett lättare baskoncept, som innebär större möjligheter att sprida verksamheten till platser där viss infrastruktur finns. Huvudbasen är en flygplats där bataljonen har sin ledning och huvudgruppering över tid. Tillfällig start- och landningsmöjligheter kan exempelvis utgöras av civila flygplatser. Reservbaser kan utgöras av ”vägbas” för tillfällig användning.

Flygvapnet har till mig framfört att man ser fördelar med att nyttja befintliga civila flygplatser, bland annat utifrån att det ger

Flygvapnet möjlighet att relativt snabbt starta upp verksamheten, att man uppnår en geografisk spridning samt att det är kostnadseffektivt. Från Flygvapnets sida ser man det som viktigt att staten har kontroll över flygplatsstrukturen. Flygvapnet vill gärna merutnyttja den infrastruktur som finns, men ser att det kan finnas behov av att vidta vissa förberedelser på de civila flygplatser som Försvarmakten har ett intresse i. Flygvapnet ser gärna att man kan säkerställa flygplatsernas funktion och organisation friktionsfritt under hela konfliktstrappan, i detta ingår möjligheter till krigsplacering av personal för vissa funktioner.

Flygvapnet bedömer att Sveriges ansökan om medlemskap i NATO kommer att påverka verksamheten, även om det inte handlar om någon radikal förändring. Det kan innebära att vi från svensk sida behöver erbjuda operativ förmåga och tillgång till flygplatser.

Flygtrafikledningstjänst

Flygtrafikledning vid svenska trafikflygplatser utförs av Luftfartsverket, ACR Aviation Capacity Resources AB och Gällivare flygplats. Därtill utförs flygtrafikledning av Luftfartsverket och Saab Digital Air Traffic Solutions AB från fjärrstyrda torn.

Luftfartsverket är en affärsverkskoncern och har som huvuduppgift att tillhandahålla en säker, effektiv och miljöanpassad flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart. Luftfartsverket ska bland annat inom och utom landet tillhandahålla flygtrafiktjänster samt service- och konsulttjänster som är knutna till verksamheten. Luftfartsverket är beredskapsmyndighet enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Luftfartsverket bedriver en stor del av verksamheten med ensamrätt på en reglerad marknad. Det gäller flygtrafiktjänsten i det övre luftrummet samt tjänster som utförs åt Försvarmakten och Swedavia AB.

ACR Aviation Capacity Resources AB (ACR) levererar idag flygtrafiktjänster vid 17 flygplatser, från och med år 2023 tillkommer en ytterligare flygplats. Man anser bland annat att beredskapssystemet blir robustare ju fler flygplatser som ingår.

Från SAAB Group lyfter man fram finansiering av flygtrafiktjänsterna. Marknaden för flygtrafikledning är delvis

avreglerad. Marknadens uppbyggnad bygger på en minimalistisk bemanning anpassad utifrån flygplatsernas öppethållning. Leverantörerna beaktar de legala kraven i sin grundbemanning, men kommer troligtvis behöva utöka antalet anställda för att klara av ökad verksamhet. Utökad beredskap kommer att kräva mer personal och redundanta system. Kostnader för flygtrafikledning betalas idag i huvudsak genom det nationella avgiftssystemet.

Utvecklingsverksamhet (SOLO-projektet)

Sjöfartsverket har tagit initiativ, tillsammans med ett flertal samverkanspartners²⁴, att under perioden 2022 – 2024 etablera PinS-procedurer på sex strategiskt viktiga platser i Sverige inom ramen för SOLO-projektet (Start Och Landning vid Obemannade platser). De platser som pekas ut ska vara strategiskt viktiga för allt samhällsviktigt helikopterflyg och ska även kunna ombesörja bränsle. Därigenom skapas möjlighet att genomföra uppdrag i dåligt väder och när vädret kräver flygning enligt instrumentflygreglerna. Projektet är finansierat av MSB, vilket är avgörande för denna etablering.

De platser som valts ut är inga traditionella flygplatser och kräver heller ingen bemanning av flygtrafikledningspersonal. Följande krav finns dock:

- Ägaren till platsen ställer sig positiv till en etablering och att ett nyttjandeaftal skrivs.
- Samråd med övriga som påverkas av proceduren (ATS, andra flygplatser, särskilda luftrum/restriktionsområden, flygklubbar med mera) genomförs.
- Hindermätningar genomförs.
- Proceduren designas enligt gällande regelverk och att en flygsäkerhetsbevisning genomförs.

²⁴ Ingående organisationer i SOLO-projektet är Babcock Scandinavian AirAmbulance, Försvarsmakten, Luftfartsverket, Lunds Universitet, Polismyndigheten, Sjöfartsverket, SMHI och Svensk Luftambulans

- En ägare av proceduren finns namngiven med ansvar att kontrollera att hindermätningar genomförs med fem års intervall eller oftare om behov uppkommer.
- Information om aktuellt väder finns att tillgå, normalt genom att ett väderobservationssystem (väderkamasystem med molnbasmätare och barometer) installeras.
- Helikopteroperatörerna har tillstånd att genomföra nämnda procedurer.
- Transportstyrelsen godkänner proceduren.

I SOLO-projektet har man valt att gå vidare med följande platser: Abisko, Funäsdalen, Söderhamns flygplats, Strömstad-Näsinge flygplats, Ljungby-Feringe flygplats och Västerviks flygplats.

Kostnaden för att etablera PinS-procedur på en plats uppgår enligt Sjöfartsverket till cirka 1,5 – 2,0 miljoner kronor. I det ingår rekognosering, hindermätningar, design av procedur, flygsäkerhetsbevisning, kontrollflygning av procedur, kostnader för godkännande samt installation av väderobservationssystem. Den fortsatta förvaltningen beräknas kosta cirka 50 000 kronor per år för drift av kamasystem och periodisk uppdatering av hindermätningarna.

6.2.3 Beredskapsflygplatser

Inledning

Jag har att beakta Trafikverkets rapporter avseende beredskapsflygplatser i genomförande av mitt uppdrag. Då dessa rapporter tar sin utgångspunkt i och utgör kompletteringar till den redovisning som Trafikverket lämnade den 15 juni 2020, väljer jag därför att nedan ge en redovisning av hur systemet med beredskapsflygplatser har sett ut, en översiktlig bild av Trafikverkets tre rapporter, mina reflektioner kring rapporternas innehåll samt hur jag väljer att beakta dessa rapporter i min utredning.

Systemet med beredskapsflygplatser

De tidiga åren

År 2008 fick Luftfartsstyrelsen i uppdrag av regeringen att lämna förslag på ett system som skulle skapa tillgänglighet till flygplatser för samhällsviktiga transporter, även på tider då flygplatserna normalt inte är öppna. År 2009 övergick Luftfartsstyrelsens uppdrag till Transportstyrelsen. Transportstyrelsen redovisade uppdraget i mars 2009. Transportstyrelsens förslag var bland annat följande:

- Det bör finnas beredskap för att med högst en timmes inställetid dygnet runt öppna tio geografiskt spridda flygplatser i landet.
- Kostnaden beräknades uppgå till mindre än 10 miljoner kronor per år.
- Flygräddningscentralen föreslogs vara den samordningsfunktion som tar emot förfrågningar om öppnande och kontaktar aktuell flygplats.
- Operatören ingår avtal med flygplatser för att säkerställa legaliteten att landa samt tillgången till drivmedelsanläggningar.

Denna utredning låg till grund för det uppdrag som Trafikverket fick i juni 2011. Trafikverkets uppdrag innebar att utreda möjligheten att genom frivilliga överenskommelser säkerställa att det finns ett nationellt nät av flygplatser som dygnet runt håller en grundläggande beredskap för att ta emot luftfartyg som utför akuta eller av annat skäl prioriterade sjuktransporter, räddningsinsatser, uppdrag av betydelse för krisberedskap eller annan samhällsviktig verksamhet.²⁵

I uppdraget till Trafikverket angavs att det geografiska nätet skulle bygga på att avstånden mellan flygplatserna inte skulle överstiga en timmes flygtid med helikopter. Det angavs också att de föreslagna överenskommelserna skulle kunna ingås med kort varsel efter eventuellt vidare beslut av regeringen. Trafikverket lämnade sin redovisning i augusti 2011, som bland annat innehöll ställningstagande avseende tio flygplatser: Gällivare, Luleå, Umeå,

²⁵ Trafikverket, Rapport, Översyn av de svenska beredskapsflygplatserna, Slutrapport 2020-06-15, Ärendenummer TRV 2019/140576, Publikationsnummer: 2020:145.

Åre Östersund, Sundsvall Timrå, Stockholm Arlanda, Göteborg Landvetter, Visby, Ronneby och Malmö.

Trafikverkets instruktion kompletterades år 2012 med en ytterligare uppgift 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”.

Trafikverkets uppdrag

Trafikverket har sedan 2012 i uppdrag, enligt verkets instruktion, att träffa överenskommelser med flygplatshållare för att säkerställa att det finns ett nationellt nät av flygplatser som upprätthåller en grundläggande beredskap för att samhällsviktiga transporter ska kunna utföras. I praktiken är dessa avtal ettåriga. I januari 2013 presenterade Trafikverket en översyn. Även i denna översyn var utgångspunkten att flygtiden mellan de utpekade flygplatserna inte skulle överstiga en timme med helikopter. Trafikverket höll fast vid att de tio befintliga beredskapsflygplatserna täckte det nationella grundläggande behovet och att de var tillräckliga för att ge en god yttäckning. Det fanns invändningar mot detta, men Trafikverket menade att utöver det grundläggande behovet kunde regionerna fritt teckna egna avtal om beredskap på flygplatser.

I Trafikverkets utredning från år 2011 föreslogs att ersättningen skulle baseras på att en flygledare och två markpersonal skulle hålla beredskap för att uppfylla åtagandet att öppna flygplatsen för samhällsviktiga lufttransporter. Trafikverket reflekterade över om modellen borde innehålla en klimatmotiverad variabel, men bedömde att en sådan faktor skulle ha låg inverkan och valde därför att inte ta med detta. Trafikverket tog fram en schablonbaserad finansieringsmodell utifrån detta, som därefter använts under många år. Antalet timmar som flygplatsen är stängd under ett år multipliceras med en schabloniserad timlön för en flygledare och två markpersonal i beredskap. I modellen ingår även en justering utifrån den så kallade undervägsavgiften (en route-avgift)²⁶ som den

²⁶ Varje luftfartyg på mer än 2 000 kg som flyger i luftrum där Sverige bedriver flygtrafiktjänst får betala en så kallad undervägsavgift. Avgiften beslutas av Eurocontrol och tas in av Transportstyrelsen. Transportstyrelsen återbetalar sedan en del av den till leverantörerna av

européiska luftfartsmyndigheten Eurocontrol beslutar om. Denna avgift, eller snarare den del som återbetalades, antogs minska kostnaden för beredskap för flygledare, varför den andel av undervägsavgiften som återbetalades avräknades från den totala lönekostnaden för flygledare.

Sedan 2012 har Trafikverket ingått årliga överenskommelser med fyra flygplatshållare i syfte att säkerställa att de håller beredskap. Överenskommelserna har tecknats med Swedavia AB, Gällivare flygplats, Midlanda flygplats AB samt Försvarsmakten.

Trafikverkets modell – ordinarie beredskapsflygplatser

Antalet beredskapsflygplatser har varit tio till antalet, geografiskt utspridda i syfte att uppnå ett nät av tillgängliga flygplatser från alla delar av landet. Nätet består av både statliga och icke-statliga flygplatser. De ordinarie beredskapsflygplatserna är: Gällivare, Luleå, Umeå, Sundsvall Timrå, Åre Östersund, Stockholm Arlanda, Visby, Göteborg Landvetter, Ronneby och Malmö.

Trafikverket ingår överenskommelser på frivillig grund med flygplatshållarna inför varje nytt år. I dessa överenskommelser förbinder sig respektive flygplats att under en tolv månaders period hålla beredskap dygnet runt för att på begäran ta emot luftfartyg som utför akuta eller av annat skäl prioriterade sjuktransporter, räddningsinsatser, uppdrag av betydelse för krisberedskap eller annan samhällsviktig verksamhet. Åtagandet innebär att berörd personal ska infinna sig på flygplatsen inom en timme för att kunna ta emot ovan nämnda transporter på de tidpunkter då flygplatsen normalt inte är öppen.

Trafikverket betalar ut en ersättning för den beredskap man håller under de timmar då flygplatsen normalt är stängd. Ersättning baseras på den lön en flygledare och två markpersonal får för att vara i beredskap. Det innebär att de tre stora flygplatserna (Stockholm Arlanda, Göteborg Landvetter och Malmö) inte erhåller någon

flygtrafikledningstjänst för deras kostnader för kommunikations-, navigations- och övervakningstjänst, flygräddningstjänst, flygvädertjänst och flygbriefingstjänst. Flygplatsers kostnader för den utrustning som används vid tillhandahållande av flygtrafiktjänst avseende kommunikation, navigation och övervakning (CNS) ingår sedan den 1 januari 2009 som en del av avgiften. (Trafikverket, Rapport, Översyn av de svenska beredskapsflygplatserna, Slutrapport 2020-06-15, Ärendenummer TRV 2019/140576, Publikationsnummer: 2020:145.)

ersättning eftersom den ordinarie öppettiden för dessa flygplatser är 24H.

Ett normalår har Trafikverket betalat ut cirka 9,5 miljoner kronor för beredskap vid dessa tio flygplatser (i praktiken sju flygplatser). I december 2020 beslutade regeringen, i samband med beslut om inrättande av temporära beredskapsflygplatser, att de ordinarie beredskapsflygplatserna skulle få 10 miljoner kronor ytterligare, bland annat mot bakgrund av att Trafikverket i juni 2020 hade föreslagit att anslaget skulle höjas.

I tidigare kapitel redovisas uppgifter om den ersättning för beredskap som betalats ut till de ordinarie och temporära beredskapsflygplatserna under perioden 2017 – 2022.

Temporära beredskapsflygplatser

I december 2019 fick Trafikverket i uppdrag av regeringen att göra en översyn av beredskapsflygplatssystemet. I juni 2020 inlämnade verket sin slutrapport som i korthet föreslog att ytterligare nio flygplatser skulle tillföras systemet, det vill säga totalt 19 flygplatser, samt att anslaget skulle höjas till 50 Mkr. Under denna tid pågick covid-19-pandemin som värst och flygbranschen drabbades hårt.

I december 2020 beslutade regeringen att inrätta 17 temporära beredskapsflygplatser, utöver de 10 ordinarie, i syfte att säkra sjukvårdstransporter under pandemin. Dessa 17 flygplatser pekades ut av Sveriges kommuner och regioner (SKR) utifrån ett sjukvårdsperspektiv och hade således ingen koppling till de nio extra flygplatser Trafikverket tidigare hade föreslagit. Trafikverket fick 40,8 miljoner kronor extra i anslag för att finansiera de temporära beredskapsflygplatserna.

Under hela 2021 hade Trafikverket överenskommelser om beredskap med totalt 26 flygplatser. Skavsta flygplats tackade nej till att vara beredskapsflygplats, då de ansåg att ersättningen från staten var för låg med hänsyn till de kostnader som uppdraget skulle generera.

I december 2021 beslutade regeringen att Trafikverket för år 2022 återigen skulle ingå avtal med 17 temporära beredskapsflygplatser, tillsammans med de tio ordinarie beredskapsflygplatserna. Skövde flygplats kunde endast ingå avtal till och med 31 mars 2022, varefter

flygplatsen lades ned. Från 1 april 2022 och till årets slut har Trafikverket beredskapsavtal med totalt 26 flygplatser, inklusive de ordinarie beredskapsflygplatserna. För 2022 uppgår anslaget till 50,5 miljoner kronor.

Den 22 december beslutade regeringen att ge Trafikverket i uppdrag att förhandla och ingå överenskommelser om att flygplatser ska vara beredskapsflygplatser under 2023. Uppdraget avser 17 flygplatser utöver de tio ordinarie beredskapsflygplatserna, det vill säga totalt 27 flygplatser.

Flygplatserna, även de ordinarie beredskapsflygplatserna, har att i efterhand redovisa vilken typ av transporter de tagit emot under beredskapstiden samt redovisa de kostnader de haft för att hålla beredskap. Flygplatsen får inte ersättning för kostnader för att faktiskt öppna flygplatsen och tillhandahålla flygplatsens tjänster, utan dessa kostnader ska belasta de som nyttjar flygplatsen för de samhällsviktiga transporterna genom ordinarie avgifter för landning etcetera. Om de i efterhand redovisade faktiska kostnaderna för beredskapen är lägre än avtalad ersättning, betalar Trafikverket endast ut ersättning motsvarande upp till de faktiska kostnaderna.

Beredskapsavtalets innehåll

I avtalet om beredskap på flygplats ingår avtalsvillkor avseende flygplatsens åtagande, avbrott i beredskapen, personalsituationen, redovisningskrav, ersättning från Trafikverket, överlåtelse av överenskommelser samt ändringar av avtalet, avtalstid, force majeure och uppsägning.

Enligt avtalet förbinder sig flygplatsen under avtalsperioden att hålla beredskap de timmar på dygnet då flygplatsen är stängd för att ta emot luftfartyg som utför akuta eller av annat skäl prioriterade sjuktransporter, räddningsinsatser, uppdrag av betydelse för krisberedskap eller annan samhällsviktig verksamhet. Åtagandet innebär att personal i beredskap ska infinna sig på flygplatsen inom en timme från alarm (utringning) för att sedan kunna ta emot eller släppa iväg luftfartyg. Avtalet gäller under ett kalenderår och upphör utan föregående uppsägning.

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: fälthållning (snöröjning, halkbekämpning och banbesiktning), flygtrafikledningstjänst (radarledning, övervakning av inflygningshjälpmedel, hantering av högentensiv banbelysning), räddningstjänst när luftfartygets startmassa så kräver, avisering av luftfartyg, tankning av luftfartyg, väderobservationer, öppnande av grindar för ambulans samt övriga tjänster som är nödvändiga för att ta emot och släppa iväg luftfartyg enligt avtalet. Flygplatsen ska säkerställa numerär och kompetens för att upprätthålla det åtagande som avtalet omfattar.

Flygplatsen ska i god tid meddela Trafikverket om flygplatsen planerar att genomföra underhåll, investeringar eller andra typer av infrastrukturåtgärder som innebär att flygplatsen tillfälligt inte kan upprätthålla beredskapen, så att det kan säkerställas att det finns en lämplig ersättningsflygplats. Flygplatsen ska även utan dröjsmål meddela Trafikverket för hastigt uppkomna förhållanden som får konsekvenser för åtagandet.

Trafikverket ersätter flygplatsen för den lönekostnad som flygplatsen har för en flygledare och två markpersonal under de timmar flygplatsen har stängt, dock upp till ett maximalt belopp. Trafikverket betalar 90 procent av ersättningen när avtalet är underskrivet av båda parter. Resterande 10 procent betalas ut i slutet av avtalsperioden. Flygplatsen får ingen ersättning från Trafikverket för kostnader förknippade med att öppna flygplatsen, utan detta ska belasta användarna genom flygplatsens gängse flygplatsavgifter. Ersättningen från Trafikverket avser endast lönekostnader för själva beredskapen.

Flygplatsen förbinder sig att ha en separat ekonomisk redovisning av de kostnader som är förknippade med tjänsten för allmänt intresse, det vill säga beredskapshållandet. Flygplatsen ska redovisa beredskapsverksamheten i form av bland annat en sammanställning av tidpunkter när flygplatsen öppnats med anledning av åtagandet, vilka beredskapsskäl som föranledde öppnandet av flygplatsen, orsaker till de tillfällen då tiden för inställelse ej kunnat efterföljas eller då flygplatsen ej öppnats, lönekostnader som beredskapshållandet har genererat samt antal timmar som flygplatsens flygledartorn varit stängt under perioden.

Båda parter har rätt att säga upp avtalet i förtid med en månads uppsägningstid. Flygplatsen är återbetalningsskyldig för den tid som ingen beredskap hålls.

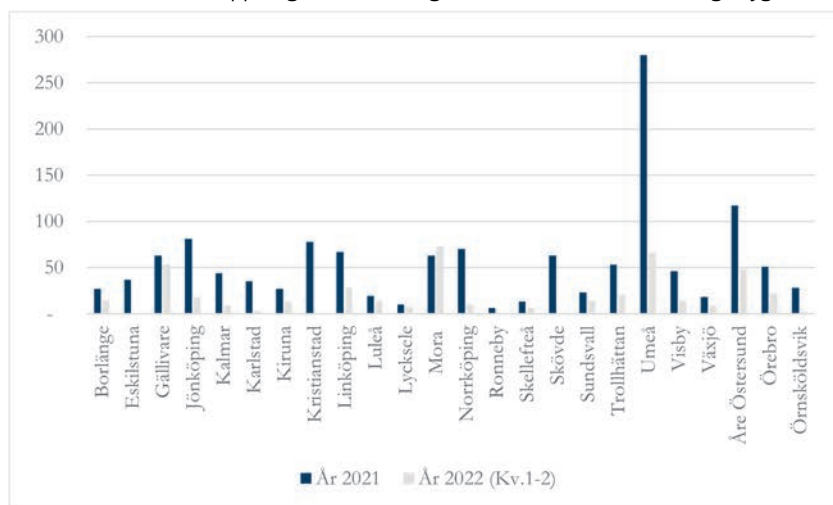
Nyttjande av beredskapsflygplatserna

Under 2021 öppnade samtliga beredskapsflygplatser tillsammans 1 319 gånger för samhällsviktigt flyg under stängda timmar. I detta ingår inte de tre flygplatser som har öppet 24H (Stockholm Arlanda, Göteborg Landvetter och Malmö). För de två första kvartalen under 2022 uppgår motsvarande till 445 öppningar.

I figuren nedan framgår antal öppningar under stängda timmar för respektive beredskapsflygplats under 2021 och för de två första kvartalen 2022.

Figur 6.5 Nyttjande av beredskapsflygplatserna 2021-2022

Antal öppningar under stängda timmar för samhällsviktigt flyg



Källa: Trafikverket

Ambulansflyget utgjorde 92 procent av det totala antalet öppningar under flygplatsernas stängda timmar år 2021.

Reservflygplatser

EU har genom Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/1048 av den 18 juli 2018 om krav för användning av luftrummet och operativa förfaranden avseende prestandabaserad navigation tagit fram en plan för en optimering av det europeiska luftrummet, vilket bland annat ska ske genom att staterna implementerar

prestandabaserad navigering. Efter den 6 juni 2030 ska de konventionella navigationshjälpmedlen enbart finnas kvar som reserv om de satellitbaserade navigationssystemen inte är tillgängliga eller ger tillräcklig noggrannhet samt vid bortfall av radartäckning. Skulle en sådan situation uppstå ska det enligt förordningen finnas ett nätverk av reservflygplatser och konventionella navigationshjälpmedel. I Transportstyrelsens rapport ”Planeringsförutsättningar för övergång till prestandabaserad navigering föreslår myndigheten ett nät av 14 reservflygplatser där markbundna (konventionella) CNS-utrustningar fortsatt bör vara tillgängliga efter juni 2030.

Transportstyrelsen föreslår följande reservflygplatser: Kiruna, Luleå, Umeå, Lycksele, Sundsvall-Timrå, Åre-Östersund, Mora, Stockholm-Arlanda, Karlstad, Visby, Linköping, Göteborg-Landvetter, Ronneby och Malmö-Sturup.

Figur 6.6 Transportstyrelsens rekommendationer till reservflygplatser

Klicka här för att ange underrubrik.



Källa: Transportstyrelsen

De flygplatser som är föreslagna av Transportstyrelsen att utgöra reservflygplatser rekommenderas att kunna tillhandahålla en miniminivå av tillgänglighet och tjänster, när satelliterna är ur funktion, är utsatta för aktiv störning eller inte ger tillräcklig noggrannhet samt vid bortfall av radartäckning. De tjänster som bör tillhandahållas av reservflygplatserna avser navigationshjälpmedel (bland annat CAT I eller högre avseende ILS till huvudbanan) och tjänster som flygplatsens öppethållning (inklusive fälthållning), METAR, räddningstjänst, ATS, marktjänster och luftfartsskydd. Dessa tjänster bör ha en tillgänglighet som motsvarar H24 med 60 minuters inställelseberedskap. Den angivna miniminivån för dessa

tjänster är för att säkerställa att flygplatsen i första hand har en förmåga att ta emot luftfartyg för avveckling av trafik. Därtill rekommenderas även radionavigationshjälpmedel för en-route navigering också behålls efter den 6 juni 2030.

Transportstyrelsen konstaterar i sitt remissvar avseende Trafikverkets rapporter om beredskapsflygplatser att Trafikverket föreslagit beredskapsflygplatser som fångar Transportstyrelsens förslag till reservflygplatser med undantag för Linköping SAAB flygplats. Trafikverket har istället föreslagit Försvarsmaktens närliggande flygplats Linköping Malmen. Transportstyrelsen har inga synpunkter på detta.

Transportstyrelsen ser en fördel om de av Trafikverket föreslagna beredskapsflygplatserna även kan utgöra reservflygplatser. En flygplatsoperatör måste kunna tillhandahålla en miniminivå av tjänster för att ha en förmåga att ta emot luftfartyg när avveckling av trafik sker med anledning av att satellitbaserade navigationssystem inte längre är tillgängliga eller är tillförlitliga samt vid bortfall av radartäckning.

Flygplatsoperatören måste kunna tillhandahålla aktuellt väder för flygplatsen så att piloterna har möjlighet att få en korrekt lägesbild av de meteorologiska förutsättningarna som råder vid flygplatsen. Flygplatsoperatören måste även kunna erbjuda flygplatsräddningstjänst för att möjliggöra en insats om en olycka skulle inträffa. För att flygplatsen ska kunna erbjuda en fungerande och säker infrastruktur måste flygplatsoperatören säkerställa att banor, taxibanor och plattor är tillgängliga och har en status som medför en säker användning. När luftfartyget anländer måste flygplatsoperatören kunna erbjuda lämpliga marktjänster och säkerställa en rätt nivå av luftfartsskydd.

För att möjliggöra flygnavigation på sträcka, så kallad en-route navigation, när de satellitbaserade navigationssystemen inte är tillgängliga eller ger tillräcklig noggrannhet samt vid bortfall av radartäckning måste det även finnas en miniminivå av konventionella en-route hjälpmedel. Transportstyrelsen föreslår i sin rapport att ett antal VOR-stationer ska utgöra reservutrustning för en-route navigering. Att behålla VOR-stationerna följer även det mönster som andra europeiska länder har valt.

Trafikverkets redovisning och förslag avseende beredskapsflygplatser

Trafikverkets redovisning 15 juni 2020

Regeringen uppdrog åt Trafikverket att göra en översyn av de svenska beredskapsflygplatserna. Översynen syftade till att göra en bedömning av systemets effektivitet, funktionalitet och ändamålsenlighet samt att ge förslag till eventuella förändringar. Trafikverket skulle i översynen analysera geografiska förhållanden, kostnader för att fortsatt vidmakthålla ett nät av beredskapsflygplatser för samhällsviktiga lufttransporter, systemet med frivilliga överenskommelser mellan staten och flygplatshållare samt för och nackdelar med befintlig finansieringsmodell. En utgångspunkt för översynen var att statens kostnader inte skulle öka. Uppdraget skulle slutredovisas till Regeringskansliet senast i juni 2020.

Trafikverket bedömer att dagens system inte är tillräckligt ändamålsenligt och funktionellt. Det är svårt att säkerställa infrastrukturen för samhällsviktigt flyg dygnet runt, om inte staten kan bekosta en större del av systemet än idag. Majoriteten av användarna efterfrågar fler eller andra beredskapsflygplatser. Med dagens anslagsnivå är det inte möjligt att göra en utökning, då de sju flygplatser som får ersättning redan är kraftigt underfinansierade. I syfte att uppnå ett ändamålsenligt, funktionellt och effektivt system ansåg Trafikverket att det var nödvändigt med en utökad anslagsnivå. Trafikverket föreslog i rapporten:

- De tio beredskapsflygplatserna bör utökas med ytterligare minst nio flygplatser (Jönköping, Karlstad, Kiruna, Linköping, Lycksele, Mora, Skavsta, Uppsala och Örebro). Trafikverket pekar i rapporten på att Halmstad, Hemavan-Tärnaby (under vintersäsong), Kalmar, Växjö samt Sälen (under vintersäsong) skulle ge ett mer komplett system.
- Anslaget bör utökas till 50 miljoner kronor per år (motsvarande 19 beredskapsflygplatser).
- Finansieringsmodellen bör revideras med ökad bemanning, differentiering utifrån snömängd (de flygplatser som har mer

nysnö än genomsnittet får ersättning för 5 markpersonal, övriga får ersättning för 3 markpersonal, med möjlighet till varierande fördelning över året) och högre schablonlön för personal (430 kr/timme för flygledare och 223 kr/timme för markpersonal). Därtill föreslås en fast summa per flygplats för administrationskostnader som syftar till att täcka kostnader för schemaläggning, redovisning och administration av avtalet i övrigt (50 000 kr per flygplats och år).

- Överväg (utökat) driftbidrag till regionala beredskapsflygplatser istället för att lägga in en driftstödskomponent i beredskapssystemet. Överväg även möjligheten att regionala flygplatser utanför beredskapssystemet erhåller driftbidrag för mottagna samhällsviktiga transporter utanför ordinarie öppettider.
- Alla beredskapsflygplatser bör åläggas samma krav, det vill säga ingen indelning i olika nivåer utifrån de tjänster som kan tillhandahållas. Använd istället differentiering av ersättningen så att alla flygplatser kan uppfylla samtliga krav. De tjänster som bör ingå i kravet är: fälthållning (snöröjning, halkbekämpning och banbesiktning), flygtrafikledningstjänst (radarledning, övervakning av inflygningshjälpmedel, hantering av högintensiv banbelysning samt minst AFIS), räddningstjänst, avisning av luftfartyg, tankning av luftfartyg, väderobservationer på flygplatsen samt öppnande av grindar för ambulans och polis etcetera.
- En viss flexibilitet önskas avseende anslaget till beredskapsflygplatser. Det bör möjliggöras att flytta medel mellan år, dels bör fleråriga avtal med flygplatshållare möjliggöras. Trafikverket avser att ta fram ett särskilt avtal för de flygplatser som inte har någon ersättning.
- Utred flygplatsers roll och funktion, totalförsvarets behov samt infrastruktur för luftrum under höjd beredskap och krig i ett eget uppdrag.

Trafikverket föreslår därtill att inställelsetiden på en timme bör kvarstå, men med definitionen att användaren inom en timme efter aktivering av flygplatsen ska kunna få kontakt med

flygtrafikledning. Med beredskap avses att vara redo för att ur ett normalläge agera på en enskild akut uppstånden situation som för flygplatsens del pågår under en begränsad tid, vanligtvis cirka 3 timmar. För att hantera en start/landning av exempelvis ett ambulansflyg behöver flygplatsen i regel hålla öppet/ha sin personal i tjänst cirka 3 timmar. Med öppen flygplats menas att den är användbar för den aktuella flygningen inbegripet typ av luftfartyg och rådande förhållanden. Trafikverket föreslår att Transportstyrelsens definition av samhällsviktigt flyg kvarstår, vilket omfattar sjukvården, statlig och kommunal räddningsverksamhet, övriga insatser från Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap, Polisen, Kustbevakningen, Sjöfartsverket och länsstyrelser samt Försvarsmakten. Trafikverket anser att Kriminalvården, Migrationsverket och länsstyrelsernas uppdrag inom bevakning och kontroll med flera är verksamheter där det varit otydligt om dessa ingår i ”annan samhällsviktig verksamhet”. Det kan enligt Trafikverket finnas tillfällen då en fångtransport eller en avvisning är akut, men i de allra flesta fall kan denna typ av transport planeras under flygplatsernas ordinarie öppettider och ska inte föranleda utringning av personal i beredskap, även om det är upp till flygplatsen att avgöra om de ska öppna för dessa. Trafikverket anser att det vore önskvärt att frågan om beredskap är lagreglerat (lämpligtvis Luftfartslagen (2010:500)) framför att det baseras på frivilliga överenskommelser. Trafikverket menar att en lagreglering skulle skapa legitimitet för uppdraget och tydlighet i fråga om vilka rörelser det ska finnas en skyldighet att öppna flygplatsen för under stängda timmar.

I rapporten redogör Trafikverket för de ändringar som skett avseende exempelvis redovisning (2018) och förtydligande kring flygplatsernas åtagande (2020). Trafikverket anser bland annat att det var oklart vad som menades med inställetid och vad som innefattas i begreppet ”annan samhällsviktig verksamhet”. Trafikverket påpekar att verket inte har något mandat att förändra antalet flygplatser eller vilka flygplatser som ingår i systemet samt att vare sig Trafikverket eller någon annan heller inte har någon uppgift kopplat till den praktiska driften av systemet så som att informera användare. I tidigare utredningar har såväl Transportstyrelsen som Trafikverket föreslagit att Sjö- och flygräddningscentralen JRCC (Joint Rescue Co-ordination Centre)

skulle vara den samordningsfunktion som bidrar till ett system som underlättar öppnandet av flygplatser.

Det nämns att Transportstyrelsen i en rapport föreslagit att ett nät av flygplatser (reservflygplatser) ska behålla dagens markbaserade system i händelse av att satelliter slås ut helt eller delvis. Trafikverket och Transportstyrelsen anges vara överens om att reservflygplatser och beredskapsflygplatser bör synkroniseras i hög grad. Transportstyrelsen har i sin rapport utgått från geografisk yttäckning utifrån olika kriterier och beräkningar.

I rapporten redovisas synpunkter från olika intressenter. Bland annat nämns behov av mer personal framför allt vintertid, större behov vid flygplatser med specialiserad personal, högre lönekostnader samt att arbetstidsregelverket kan vara hindrande. Vid vissa väderförhållanden kommer det inte att vara möjligt att flyga på flygplatserna med denna låga bemanning. Det finns även andra kostnader som är förknippade med uppdraget utöver beredskapslön för personal (kostnader för att hålla infrastruktur, schemaplanering och förbrukning av till exempel bränsle och avsningsmedel). Det kan krävas olika insatser från flygplatserna vid öppning av flygplatsen i en normalsituation kontra större kriser och höjd beredskap.

Trafikverkets delrapport

Regeringen uppdrog åt Trafikverket att, med utgångspunkt från verkets redovisning av det tidigare regeringsuppdraget samt utifrån erfarenheter från den pågående pandemin och de temporära beredskapsflygplatser som då hade inrättats att redovisa kompletterande underlag och förslag avseende hälso- och sjukvårdens och andra samhällsviktiga verksamheters behov av beredskapsflygplatser i hela landet, vilka flygplatser som bör vara beredskapsflygplatser ur ett beredskaps- och samhällsekonomiskt perspektiv, kostnadsberäkningar för olika ambitionsnivåer av beredskap vid beredskapsflygplatserna, alternativ för statens ersättning och finansieringsmodell, översiktlig bedömning av förslagens påverkan på miljö- och klimat samt andra eventuellt väsentliga aspekter.

Trafikverket redovisar i delrapporten ett kompletterande underlag och förslag avseende samhällsviktiga verksamheters behov av beredskapsflygplatser, vilka flygplatser som bör vara beredskapsflygplatser ur ett beredskaps- och samhällsekonomiskt perspektiv, kostnadsberäkningar för olika ambitionsnivåer av beredskap samt alternativ för statens ersättning- och finansieringsmodell.

Trafikverket föreslår i delrapporten ett nationellt nät om totalt 22 beredskapsflygplatser. Förslaget utgår dels från verkets redovisning 2020, dels från erfarenheter från pandemin och tillgången till temporära beredskapsflygplatser. Förslaget innebär att utöver de tio ordinarie beredskapsflygplatserna ska ytterligare tre flygplatser läggas till de nio som föreslogs i den tidigare rapporten under år 2020.

Trafikverkets förslag är framför allt baserat på att beredskapsflygplatserna ska vara lokaliserade nära ett universitets-, läns- eller länsdelssjukhus med akutmottagning och helikopterplatta. Övriga motiv avser operationella aspekter som bankapacitet och andra typer av faciliteter för att hantera olika former av kriser, geografisk spridning av tankmöjligheter och inbördes back-up för flygplatserna vid såväl oväntade händelser som för helikopterflygningar vid svåra väderförhållanden och redundans. Trafikverket har fortsatt beaktat Transportstyrelsens förslag till så kallade reservflygplatser.

Tabell 6.3 Trafikverkets förslag till beredskapsflygplatser

Trafikverkets översyn 2020 och Trafikverkets delrapport 2021

Ordinarie beredskapsflygplatser	Förslag på ytterligare beredskapsflygplatser i Trafikverkets översyn 2020	Förslag på ytterligare beredskapsflygplatser i delrapporten
Gällivare	Kiruna	Trollhättan-Vänersborg
Luleå	Lycksele	Växjö
Umeå	Mora	Kristianstad
Sundsvall-Timrå	Uppsala-Årna	
Åre-Östersund	Karlstad	
Stockholm-Arlanda	Örebro	
Visby	Skavsta	
Göteborg-Landvetter	Linköping-Malmen	
Ronneby	Jönköping	
Malmö-Sturup		

Källa: Trafikverket

Trafikverkets val av ytterligare flygplatser baserades på dialog med olika aktörer mot bakgrund av följande avvägningar:

- Behovet av närhet till universitetssjukhus med specialistvård, vilket resulterade i att Uppsala-Ärna, Linköping-malmen och Örebro flygplats föreslogs ingå i systemet.
- Behovet av att inlemma karantänsflygplatser i systemet, vilket ledde till att Jönköping flygplats föreslogs ingå.
- Konstaterandet att dagens nät med tio flygplatser inte bedömdes ge tillräcklig täckning utifrån sjukvårdens behov och att flygplatserna Kiruna, Lycksele, Mora, Karlstad och Skavsta därför föreslogs.
- Behovet av att ta hänsyn till Trafikverkets riksintressen liksom Transportstyrelsens förslag på reservflygplatser inför övergången till prestandabaserad navigering.

Trafikverkets motiv till förslaget att lägga till ytterligare tre beredskapsflygplatser är främst att dessa flygplatser är lokaliserade nära eller på ett rimligt avstånd till länssjukhus eller länsdelssjukhus med akutmottagning och helikopterplatta. Med denna komplettering skapas en ökad tillgänglighet till de större akutmottagningarna. I rapporten redovisar Trafikverket de avvägningar som gjorts.

Trafikverket konstaterar att pandemin har synliggjort att flygplatser har en avgörande betydelse för att höja krisberedskapen och tillgängligheten. Utmaningarna under pandemin har visat på att det system som beslutades 2012 med tio beredskapsflygplatser i landet inte i tillräcklig utsträckning tillgodoser de behov som hälso- och sjukvården har. Pandemin har enligt Trafikverket dessutom visat att vid en ökad nationell belastning inom sjukvården ökar också behovet av förflyttningar av patienter med ambulanshelikopter och ambulansflygplan. Utöver hälso- och sjukvårdens behov behöver beredskapssystemet även säkra brandflygets, Försvarmaktens och andra samhällsviktiga flygtransporter på nationell nivå.

Med ett nätverk bestående av 22 flygplatser bedömer Trafikverket att de operationella förutsättningarna förbättras, bland annat med ökad geografisk spridning av tankmöjligheter för

samhällsviktigt flyg och back-up för helikopterflygningar vid svåra väderförhållanden. Med flygplatser i närheten av universitetssjukhus och större lasarett kan flygplatserna fungera som alternativ landningsplats för helikoptrar, dels bidra med tankningsmöjligheter. Med ett utökat nätverk av flygplatser uppnås back-up vid oväntade händelser. Genom en geografisk spridning av beredskapsflygplatser skapas bättre förutsättningar att hantera olika former av samhälls- och klimatrelaterade kriser.

Förslaget bedöms av Trafikverket innebära att staten får en större roll på regionernas ansvarsområde genom att i ökad grad säkerställa att det finns ett nät av beredskapsflygplatser.

Trafikverket beräknar kostnaderna för förslaget till cirka 58 miljoner kronor per år för 22 beredskapsflygplatser. Kostnaderna har beräknats med antaganden om öppettider (ordinarie beredskapsflygplatser stängda timmar för 2019, för övriga har medianvärdet för de ordinarie beredskapsflygplatsernas stängda timmar använts), bemanning (en flygledare och tre alternativt fem i marktjänst), lönekostnader (430 kronor/timme för flygledare och 223 kronor/timme för markpersonal) samt administration (50 000 kronor per år och flygplats).

Med ett större nät av beredskapsflygplatser bedöms kostnaden öka. Med 27 beredskapsflygplatser uppskattas kostnaden till cirka 70 miljoner kronor per år, medan det för 44 flygplatser beräknas uppgå till cirka 125 miljoner kronor.

Ekonomiskt stöd till flygplatser förutsätter att det är förenligt med EU:s regler om statligt stöd. Det driftstöd som flygplatser erhåller är tillåtet om det följer kraven i den så kallade gruppundantagsförordningen alternativt om det sker inom ramen för ett SGEI-förordnande. Stöd till beredskap har bedömts falla utanför reglerna om statligt stöd, vilket möjliggör nuvarande ersättningsmodell. En öppnad flygplats bedöms utföra så kallad ekonomisk verksamhet. Alla kostnader som uppstår efter öppnandet kan således endast ersättas i enlighet med GBER eller SGEI-förordnande enligt Trafikverket.

Trafikverkets slutrapport

Trafikverket redovisar i slutrapporten underlag och förslag avseende den befintliga modellen med frivilliga avtal, statsstödsfrågor, totalförsvarsaspekter samt ansvaret för drift och kommunikation avseende öppnande av beredskapsflygplatser.

Trafikverket föreslår inga ytterligare flygplatser till de 22 som förs fram i delrapporten. De synpunkter som framkommit föranleder enligt verkets bedömning inte någon justering av förslaget till permanenta beredskapsflygplatser.

Trafikverket föreslår att regeringen bör överväga en bidragsmodell i form av en förordning för de kostnader som avser flygplatsernas icke-ekonomiska verksamhet. Ett sådant vägval kräver dock ytterligare utredning och djupare analys enligt Trafikverket, till exempel behöver man identifiera vilka kostnader som går att härröra till beredskapsuppdraget. Om det är önskvärt kan en sådan förordning få ett rättsligt godkännande av EU-kommissionen.

På en flygplats kan såväl ekonomisk som icke-ekonomisk verksamhet bedrivs. Ekonomisk verksamhet är när flygplatsen tillhandahåller flygplatstjänster i utbyte mot betalning. Det nuvarande systemet med beredskapsflygplatser bedöms inte utgöra ett statligt stöd eftersom ersättningen bara lämnas till icke-ekonomisk verksamhet, det vill säga beredskap. Att hålla denna beredskap är inget som flygplatsen skulle ha gjort utan det åliggande som följer av beredskapsavtalet. När flygplatsen öppnar för samhällsviktiga transporter anses dock flygplatsen bedriva ekonomisk verksamhet eftersom man då ägnar sig åt flygplatstjänster mot betalning. Beredskapen anses utgöra en så kallad tjänst av allmänt intresse. Även om ersättningen från Trafikverket faller utanför reglerna om statligt stöd måste det säkerställas att stöd inte ges för mer än de faktiska kostnaderna för åtgärderna (ingen överkompensering), att stödet inte går till annan verksamhet som flygplatsen bedriver (ingen korssubventionering), att det görs någon form av separat redovisning så att Trafikverket kan se att stödet inte överstigit kostnaderna för åtgärden och att det har gått till rätt åtgärd (separat redovisning) samt att offentlig finansiering av icke-ekonomisk verksamhet inte medför otillbörlig diskriminering mellan flygplatser.

Trafikverket rekommenderar att Försvarsmakten får i uppdrag, via förordning om instruktion för Försvarsmakten och regleringsbrev för Försvarsmakten, att hålla beredskap på de av regeringen utpekade flygplatser där Försvarsmakten är flygplatshållare.

Trafikverket anser att de grundläggande förutsättningarna för systemet med beredskapsflygplatser har stor relevans för totalförsvaret, såsom funktionaliteten hos och tillgängligheten till systemet liksom dess finansiering. Staten behöver ha rådighet över fler flygplatser i hela landet för förberedelser som vidtas för att förbereda Sverige för krig och under högsta beredskap. Modern krigföring kan komma att ställa extraordinära krav på möjligheterna till flygtransporter och därmed tillgången på flygplatser. Såväl kvalitativa krav med avseende på till exempel kapacitet, uthållighet och redundans som krav med avseende på spridning, tillgänglighet och geografisk placering kan komma att ställas på flygtransporter och tillgången till infrastruktur. Trafikverket bedömer att en bred samverkan bör initieras för att få fram vilka behov med avseende på totalförsvarsaspekter som finns när det gäller systemet och beredskapsflygplatserna liksom vilka krav som kan behöva uppfyllas av flygplatserna ur ett totalförsvarsperspektiv.

Trafikverket föreslår att regeringen ger uppdrag till lämplig myndighet att, i form av ett utpekat operativt funktionsansvar, ansvara för drift och kommunikation avseende öppnande av beredskapsflygplatserna. Flera myndigheter i Sverige kan behöva involveras. Det operativa funktionsansvaret behöver motsvara statens roll i förhållande till andra aktörers. Därför har förslaget kompletterats med de krav som minst bör vara uppfyllda för att tillgodose de grundläggande behoven hos utförare av samhällsviktiga flygtransporter. Kraven bör vara: Dygnet runt-service, användarvänlighet, systemsäkerhet, grundläggande information (till exempel öppettider och tjänsteutbud, aktuellt och prognosticerat flygväder för rutten och flygplatsen, eventuella ersättningsflygplatser), grundläggande service (kontakt med beredskapspersonal) och redundans.

Remissbehandling av Trafikverkets del- och slutrapporter

I december 2021 remitterades Trafikverkets delrapport Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter och Trafikverkets slutrapport Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter. Remisstiden gick ut i mars 2022. Ett 80-tal remissinstanser har lämnat synpunkter. Nedan ger jag en översiktlig bild av remissinstansernas synpunkter som jag bedömt vara väsentliga för mitt uppdrag.

Antal beredskapsflygplatser och vilka beredskapsflygplatser som bör ingå i ett nytt system

De flesta regionerna och länsstyrelserna välkomnar att antalet beredskapsflygplatser utökas. Flera regioner och länsstyrelser önskar att fler beredskapsflygplatser ska finnas i regionen eller länet (Gävleborg, Dalarna, Halland, Kalmar, Västmanland, Skåne och Västerbotten). De regioner och län som inte har någon beredskapsflygplats framför att även dessa ska ingå. Två regioner lyfter fram att Skavsta respektive Sundsvall-Timrå bör få statusen som multiberedskapsflygplats. Bland länsstyrelserna lyfter några fram ytterligare flygplatser, utöver Trafikverkets förslag, så som Borlänge, Halmstad, Kalmar, Linköping (City Airport), Norrköping, Skellefteå, Söderhamn, Västerås och Ängelholm. Länsstyrelsen i Stockholm ser behov av ytterligare flygfält med belagda banor. Några länsstyrelser lyfter fram argumentet att man har kärnkraftverk inom länet som skäl för att ha beredskapsflygplats. Linköpings kommun förordar Linköpings flygplats istället för Trafikverkets förslag. Utöver redan nämnda flygplatser finns det kommuner som lyfter fram Eskilstunas och Örnköldsviks flygplatser. Flera kommuner menar att grunderna för Trafikverkets utpekande är otydligt.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) konstaterar att det ur ett krigs-, kris- och räddningstjänstperspektiv är önskvärt att samtliga flygplatser är tillgängliga dygnet runt. Det finns behov av en bredare ansats, jämfört med att ha utgångspunkten främst i sjukvårdstransporter under pandemin. Det är enligt MSB viktigt med redundans när det gäller flygplatser i de strategiskt viktiga utpekade områdena kring storstadsregionerna. Det finns

även behov av fler beredskapsflygplatser i Norrlands inland med hänsyn till långa avstånd (bland annat för att möjliggöra tankning). Försvarsmakten ser positivt på att antalet beredskapsflygplatser utökas. Så många tillgängliga flygplatser som möjligt är att föredra ur ett uthållighetsperspektiv. Kustbevakningen framför att Skavsta flygplats är extra viktigt, eftersom myndigheten har sin bas där (med ledning, personal, logistik och underhåll). Kustbevakningen bedömer att Trafikverkets föreslagna flygplatser längs med hela Sveriges kust stödjer genomförandet av de uppgifter som Kustbevakningen har. Föreslagna flygplatser i Sveriges inland bidrar till och stödjer Kustbevakningens uppgift att stödja andra myndigheter. Polismyndigheten anser att den föreslagna utökningen delvis bör tillgodose myndighetens behov. I framtiden menar Polismyndigheten är det önskvärt om samtliga flygplatser är tillgängliga dygnet runt för samhällsviktiga flygtransporter. Behovet avseende samhällsviktiga helikoptertransporter, däribland polisflyget, består främst i förbättrade tankningsmöjligheter och utökade möjligheter att landa på obemannade flygplatser.

Flera instanser, som till exempel Svenska Flygbranschen, Svenska regionala flygplatser (SRF) och Sveriges kommuner och regioner (SKR) anser att fler flygplatser bör bli beredskapsflygplatser än de som Trafikverket föreslår. SKR anser att i stort sett alla flygplatser bör vara beredskapsflygplatser. SKR menar att det är problem med att peka ut två militära flygplatser, då deras möjligheter att ta emot exempelvis ambulansflyg är begränsad. Kommunalförbundet Svenskt Ambulansflyg välkomnar ett utökat antal beredskapsflygplatser, men vill utöka det från föreslagna 22 till 27 flygplatser för att skapa en jämnare geografisk täckning och likvärdighet. Kriteriet för att vara en beredskapsflygplats bör vara att den är lokaliserad nära ett universitets-, läns- eller länsdelssjukhus med helikopterplatta, men även sjukhus med akutmottagning som saknar helikopterplatta bör komma i fråga. Även jämnare geografisk täckning är något som Svenskt Ambulansflyg lyfter fram. Kungliga Skogs- och lantbruksakademien (KSLA) anser att antalet beredskapsflygplatser i norra Svealand och i Norrlands inland bör utökas jämfört med Trafikverkets förslag för att möta skogsbrandförsvarets behov. ACR anser att beredskapssystemet blir robustare ju fler flygplatser som ingår. Utifrån målet att tillgodose hög operativ tillgänglighet och operativ kapacitet bör alla flygplatser

inkluderas som tillhandahåller certifierade flygtrafiktjänster (ATC eller AFIS).

Frivilliga flygkåren (FFK) anser att flygklubbarna påverkas negativt av de höga bränslekostnaderna. Möjligheterna för att er hålla flygbränsle är kritisk, men många små flygplatser har tagit bort sina bränsleanläggningar på grund av för höga kostnader. FFK är bekymrad över tillgången till flygplatser och ser risker för att stora avstånd kan medföra fördröjningar i insatstid för FFK:s flyggrupper. FFK anser att samtliga 44 flygplatser bör vara beredskapsflygplatser. FFK lyfter även fram betydelsen av tillgång till flygverkstäder för allmänflyget – utan service inget brandflyg i luften

Resursförstärkning på grund av förändrat utbud

Luftfartsverket (LFV) har framfört att ytterligare 5 – 6 flygledare behöver utbildas och tillföras flygplatserna för att LFV ska kunna tillhandahålla beredskap som kan garantera flygtrafikledningstjänst på de föreslagna flygplatserna 24/7/365. Utbildning av en flygledare tar cirka tre år. Någon finansiering för detta är inte säkerställd.

Frivilliga avtal eller stödordning (förordning)

Flera remissinstanser förespråkar längre framförhållning, till exempel genom fleråriga avtal om den modellen finns kvar. Det skulle göra modellen mer robust och förutsägbar. SKR anser att en ersättningsmodell bör baseras på en notifierad stödordning som tar hänsyn till faktiska kostnader och full kostnadstäckning. MSB anser att fleråriga avtal är att föredra, för det fallet att dagens system med frivilliga överenskommelser ska finnas kvar. Fleråriga avtal skulle göra systemet mer robust och förutsägbart. Mora kommun framför bland annat att den avtalade beredskapen bör tillåtas vara flexibel parterna emellan, där funktionen/tjänsten är överordnad teoretiska och generella modeller.

Utvecklad ersättnings- och finansieringsmodell

Flera regioner anser att statens åtagande bör öka, helst ända upp till full kostnadstäckning. Men det finns ingen tydlig linje bland regionerna om hur den statliga ersättningen ska formaliseras. Gällivare kommun anser att en framtida ersättningsmodell bör ge full kostnadstäckning och att modellen för utbetalning av stöd förenklas. Mora kommun anser att den finansiella ersättningen för beredskapsinsatser bör vara kostnadsneutral för flygplatsoperatörer. Eventuella ersättningstak bör inrymma majoriteten av utsedda beredskapsflygplatser.

Swedavia förutsätter full kostnadstäckning för alla åtaganden som omfattas av uppdraget och anser att kostnadstäckningen ska beakta alla de regelverk som påverkar resurserna vid varje given tidpunkt. Det finns även övriga icke-personella kostnader som måste täckas. Försvarsmakten anser att myndigheten bör erhålla finansiering via anslag som kompensation för sina kostnader för att säkerställa att utpekade militära flygplatser håller beredskap. Luftfartsverket framför att det utöver flygledare och personer i marktjänst kan finnas behov av teknisk beredskap för flygtrafiktjänst. En beredskapsflygplats utan fungerande teknik eller utan tekniker i beredskap som kan åtgärda trasig teknisk utrustning är inte tillräckligt robust. Det går inte att enbart ha en tekniker i beredskap då tekniker har olika kompetenser vid flygplatser och för navigations- eller övervakningsutrustning. LFV erhåller inte något anslag för de tjänster som tillhandahålls på Försvarsmaktens och Swedavias flygplatser, utan huvuddelen av intäkterna kommer från ett EU-reglerat prestationssystem. Sveriges nationella prestationsplan för referensperioden 2022-2024 har redan lämnats in till kommissionen, så för åren fram till och med 2024 har LFV ingen möjlighet att få ersättning för tillkommande kostnader.

Skavsta flygplats anser att ersättningen bör täcka mer kostnader än nuvarande system, vilket endast täcker kostnader för personal i beredskap. Flygplatser bör delas in i grupper för olika funktioner, där staten ersätter olika mycket. Ängelholms flygplats är inne på liknande tankegångar. Svenska regionala flygplatser (SRF) anser att en rimlig ersättningsnivå är 300 000 kronor per månad och flygplats.

Transportstyrelsen anser att kravbilden är otydlig, vilka tjänster ska en beredskapsflygplats tillhandahålla?

Rådighet till beredskapsflygplatser

MSB anser att staten behöver ha rådighet över flygplatser i hela landet för förberedelser som vidtas för att förbereda Sverige under höjd beredskap och krig. Länsstyrelsen i Skåne anser att, med tanke på att staten får en större roll på regionernas ansvarsområde genom att i ökad grad säkerställa ett nät av beredskapsflygplatser, bör det finnas ett resonemang kring Trafikverkets utpekande av riksintresseanspråk enligt 3 kap. 8 § miljöbalken. Jönköpings kommun anser att staten behöver ta ett helhetsgrepp oavsett om det rör samhällsviktigt flyg, näringslivets behov eller tillgänglighet i hela landet. Jönköpings kommun anser exempelvis att ägande och drift av Jönköping flygplats bör återgå till staten.

Totalförsvarsaspekter

Många remissinstanser tar upp totalförsvarsaspekterna och håller med om att dessa behöver utredas vidare samt ser behov av ytterligare samverkan kring frågan. Flera regioner lyfter fram beredskapsflygplatsernas betydelse för totalförsvaret, inte bara utifrån ett sjukvårdsperspektiv utan även andra perspektiv såsom större olyckor och andra större kriser. Sveriges kommuner och regioner (SKR) anser att totalförsvarets behov är grundläggande i ett nytt beredskapsflygplatssystem. Några remissinstanser menar att utpekandet av fler beredskapsflygplatser rimligtvis bör öka redundansen och uthålligheten både för den militära och civila delen av totalförsvaret när det gäller lufttransporter.

MSB anser att behoven av beredskapsflygplatser blir som mest uppenbara under höjd beredskap och krig, och god tillgång på väl utspridda och utrustade flygplatser bedömas som nödvändiga för totalförsvaret. MSB anser att försvarsförmågan behöver stärkas. I detta är antalet flygplatser som kan fungera som beredskapsflygplatser, samt dess geografiska spridning, viktiga ur ett strategiskt perspektiv. Med det inbegrips både start- och landningsbanornas längd, utrustning på flygplatsen som till exempel lager- och personalutrymmen, tankningsmöjligheter, personal som är redo dygnet runt och välfungerande infrastruktur i anslutning till flygplatsen. Polismyndigheten är positiv till en utökning av landets beredskapsflygplatser. Polismyndigheten anser att detta bör delvis

kunna tillgodose behoven utifrån totalförsvarets behov. I remissvaret avseende Trafikverkets rapporter om beredskapsflygplatser stödjer Sjöfartsverket behovet av att initiera en bred samverkan för att få fram vilka behov och krav avseende totalförsvarsaspekter som finns när det gäller beredskapsflygplatserna.

Länsstyrelsen i Kronoberg framför att det kan vara olämpligt att civil och militär trafik sker från samma flygplats vid höjd beredskap, då militära flygplatser är legitima stridsmål enligt ”krigets lagar”. Länsstyrelsen i Stockholms län anser att rapporten hade gynnats av om Trafikverket definierat begreppet beredskapsflygplats.

Frivilliga flygkåren (FFK) framhåller det initiativ som tagits kring aktörsgemensamma krisinsatser och användande av obemannade beredskapsflygplatser för ökad tillgänglighet och krishantering.

Ansvar för öppnande av beredskapsflygplatser – drift och kommunikation

Två regioner (Norrbotten och Västerbotten) och Gällivare kommun pekar ut kommunalförbundet Svenskt Ambulansflyg som lämplig för att hantera öppnandet av beredskapsflygplatser. Kommunalförbundet Svenskt Ambulansflyg konstaterar att man har de tekniska förutsättningarna, kompetens och dygnet runt kapacitet för att utföra uppdraget. Man konstaterar vidare att behovet av att kunna öppna stängda flygplatser har varit en väsentlig del av koordineringsarbetet som bedrivits.

Swedavia förordar att staten upphandlar en utförare av tjänsten på det sätt som beskrivs i rapporten. Svenska Flygbranschen anser att ett operativt funktionsansvar bör bäras av det offentliga, till exempel MSB eller upphandlas av en utpekad myndighet. SKR ser gärna en samlad hantering av det operativa flygansvaret.

Obemannade flygplatser

Gällivare kommun anser att även primärtransportförmågan med helikoptrar bör beaktas. En process kring navigeringssystemen PinS och LLR samt flygning mot stängd flygplats med helikopter bör

snarast utredas då det är en central del för den akuta primärtransportförmågan med helikopter. Länsstyrelsen i Västmanland bedömer att obemannade flygplatser är strategiskt viktiga för att säkra samhällsviktiga flygtransporter. Obemannade flygplatser bör vara en del i den samlade infrastruktur som beredskapsflygplatser utgör. Det möjliggör ökad effektivitet, kapacitet och bättre täckning i riket som helhet.

Miljötillstånd

Naturvårdsverket framför att en analys av flygplatsernas miljötillstånd behöver göras så att det säkerställs att beredskapsflyg kan innefattas inom gällande tillstånd. Länsstyrelsen i Värmland framför att Karlstad flygplats kan behöva söka ändrat miljötillstånd för att klara av en utökad omfattning av flygtrafik (militärt flyg).

Samhällsviktigt luftfart

Polismyndigheten anser att behovet avseende samhällsviktiga helikoptertransporter, däribland polisflyget, främst består i förbättrade tankningsmöjligheter och utökade möjligheter att landa på obemannade flygplatser. Borlänge kommun anser att flygplatser kan vara viktig även för elkraftförsörjning efter stormar. Frivilliga flygkåren (FFK) anser att bristen på nationell infrastruktur för genomförande av skogsbrandsbevakning och polisiär verksamhet bör utredas vidare. FFK lyfter fram vikten av tillgång till flygverkstäder för allmänflyget. Enligt Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien bör fortsatt dimensionering av infrastruktur för effektivt skogsbrandskydd utredas i nära samverkan mellan Trafikverket och MSB.

7 Utveckling av luftfart och flygplatssystem

7.1 Flyget och klimatet

7.1.1 Allmänt om klimatet och Parisavtalet

Koldioxid och andra så kallade växthusgaser som vi människor släpper ut i atmosfären från olika verksamheter gör att det globala klimatet blir varmare. Förbränning av fossila bränslen som till exempel olja, kol och naturgas för el- och värme, i industriprocesser och för transporter svarar för det största bidraget till klimatförändringen både i Sverige och världen i stort.

Den förstärkta växthuseffekten leder till att jordens medeltemperatur stiger. Den senaste tioårsperioden har antagligen varit den varmaste på jorden under cirka 125 000 år. Temperaturökningen orsakar förändringar i klimatet som leder till successivt allvarligare och mer svåröverblickbara konsekvenser för ekosystem och biologisk mångfald runt om i världen, liksom för människors samhällen och försörjningsmöjligheter.

För att minska riskerna bedöms det vara nödvändigt att begränsa ökningen av den globala medeltemperaturen till långt under två grader jämfört med den förindustriella nivån, med ansträngningar för att stanna under 1,5 grader. Uppvärmning utöver en sådan nivå ökar riskerna för konsekvenser som är oåterkalleliga, såsom utrotning av arter, eller i alla fall svåra att vända i tusenåriga tidsperspektiv, såsom destabiliseringen av inlandsisar och den havsnivåhöjning detta orsakar.

Temperaturökningen vid våra nordliga breddgrader går fortare än för världen i genomsnitt. Effekterna kan till exempel bli omfattande för jord- och skogsbruket, liksom för naturliga ekosystem. Känsliga

miljöer i fjällen och Östersjön kan skadas eller helt försvinna. Klimatförändringarna påverkar Sverige både genom direkta, lokala effekter, och indirekta effekter av förändringar i omvärlden.

Den 12 december 2015 samlades världens ledare i Paris för att underteckna Parisavtalet – ett historiskt och rättsligt bindande klimatavtal som ska driva på klimatomställningen och skapa en hållbar framtid. Under de år som gått har Parisavtalet hjälpt till att förändra hur världen hanterar klimatfrågan. Politiker och företagsledare har vidtagit klimatåtgärder i aldrig tidigare skådad omfattning.

Trots detta är de globala utsläppen höga och vi rör oss mot en global temperaturhöjning på över tre grader, med oåterkalleliga effekter till följd. Vi står idag vid ett vägskäl mellan två olika globala samhällssystem – ett som fortsatt bygger på fossila bränslen och ett som bygger på hållbara, långsiktigt klimatsmarta lösningar. Möjligheten att nå Parisavtalets mål hänger nu på vilken riktning världens nationer väljer att ta.

Parisavtalet anger att ansträngningar ska göras för att hålla den globala medeltemperaturökningen under 1,5 grader Celsius, jämfört med förindustriell nivå. Detta övergripande mål styr ländernas arbete under avtalet och de åtgärder man vidtar. Sedan Parisavtalet antogs den 12 december 2015 så har 189 av 197 länder gått vidare och ratificerat avtalet. Ratifikation innebär att en stat rättsligt binder sig till en internationell överenskommelse. Parisavtalet trädde i kraft redan året efter, dvs. 2016, när 55 parter som stod för minst 55 % av de globala utsläppen hade ratificerat avtalet. Sverige ratificerade avtalet i oktober 2016.

USA, som var starkt bidragande till att avtalet kom till stånd, valde under president Trump att lämna avtalet. President Joe Biden meddelade dock att USA skulle återansluta sig till avtalet samma dag som han tillträdde som president. Det innebär att av de större utsläppsländerna är det nu bara Iran som ännu inte ratificerat avtalet.

För att nå Parisavtalets mål ska länderna lämna in nationellt beslutade klimatplaner med mål om utsläppsminskningar och olika åtgärder (på engelska kallas dessa klimatplaner för NDC – nationally determined contributions). Länderna väljer själva hur stora åtaganden man ska göra, men de får inte minska i ambitionsnivå och avtalet anger att klimatplanerna hela tiden ska spegla landets högsta möjliga ambition. Efter fem år ska länderna kommunicera nya eller

uppdaterade klimatplaner, och på så vis ska ambitionen i ländernas klimatarbete successivt öka till dess att Parisavtalets mål är uppnått. Denna cykliska process kallas ofta för Parisavtalets ambitionscykel och utgör själva motorn i Parisavtalet.

Enligt Statistiska Centralbyrån (SCB) så har utsläppen i Sverige gått ner med 35 procent, från 71,4 till 46,3 miljoner ton koldioxidekvivalenter mellan åren 1990 till 2020. Koldioxidekvivalenter är ett mått som används för att räkna om olika slags utsläpp så att man kan jämföra dem med varandra. De flesta typerna av utsläpp har sjunkit, men störst är minskningen av utsläppen från uppvärmning av bostäder och lokaler, samt utsläppen vid platser där avfall lagras.

Vi använder allt mindre fossila bränslen, som olja, för att värma upp bostäder och lokaler. I stället värmer allt fler upp sina hus med fjärrvärme, el eller värmepump och då sjunker utsläppen. Denna förändring står för den största minskningen av utsläppen mellan 1990 och 2020.

En annan förändring som bidrar till de minskade utsläppen av växthusgaser är att vi idag förbränner den största delen av vårt hushållsavfall i kraftvärmeverk. På så sätt kan vi ta tillvara på energin. En stor del behandlas även biologiskt genom rötning eller kompostering och vi lägger allt mindre organiskt avfall på soptipp. Det har gjort att utsläppen av växthusgaser från avfallshantering har minskat till mindre än hälften sedan 1990.

Vägtransporter orsakar en stor andel av utsläppen av växthusgaser. Sedan 1990 har utsläppen från inrikes transporter minskat med 23 procent. Inrikes transporter kan till exempel ske med personbilar eller med tunga fordon. Om vi tittar lite närmare ser vi att utsläppen från personbilar låg relativt stilla från 1990 till 2007 för att därefter börja minska. Utsläppen av växthusgaser från personbilar var 12 procent lägre år 2020 än år 1990. Vi ser även att utsläppen från tunga lastbilar (lastbilar över 3,5 ton) var 33 procent högre 2020 än 1990. Utsläpp av växthusgaser från vägtrafiken ökade under början av perioden, men sedan år 2010 har utsläppen minskat i takt med att andelen förnybart bränsle har blivit större.

Utsläppen från sjöfart och flyg utomlands omfattas inte av de svenska klimatmålen. Utsläpp från internationella fartyg och flygplan som har tankat i Sverige följs dock upp separat. Dessa utsläpp har ökat med 149 procent sedan 1990.

Vädret påverkar också utsläppen av växthusgaser. När det är kallare producerar vi mer el och fjärrvärme för att värma upp byggnader. Då ökar utsläppen från el- och fjärrvärmeproduktion, samt från uppvärmning av bostäder och lokaler. Till exempel var 2010 ovanligt kallt, vilket var en anledning till den totala ökningen av utsläpp det året.

Även naturen påverkar miljön genom att en stor del av det vi släpper ut tas upp av skog och mark.

7.1.2 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, se nedan

Förutom miljömålet finns fem etappmål som stakar ut målsättningarna för Sveriges minskningar av växthusgaser. Ett av dessa påverkar transportsektorn och därmed flyget.

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.

7.1.3 Internationella mål och initiativ

EU har tagit en rad initiativ och beslut för flygets klimatomställning. I det så kallade 55 %-paketet, ”Fit for 55” ingår en samling lagförslag som syftar till att se över och uppdatera EU-lagstiftningen och

införa nya initiativ med syftet att se till att EU:s politik följer de klimatmål som rådet och Europaparlamentet enats om med målet att minska nettoutsläppen av växthusgaser med minst 55 procent senast 2030. Syftet med det föreslagna paketet är att anpassa EU:s lagstiftning till målet för 2030. EU-länderna arbetar med den nya lagstiftningen för att uppnå detta mål och sedan göra EU klimatneutralt senast 2050.

I den globala civila luftfarten eftersträvas en minskning av koldioxidutsläppen till nettonoll före 2050. 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.

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.

Metoderna kompletteras av kompensationssystemet för lufttrafikutsläpp, Corsia (Carbon Off-setting and Reduction Scheme for International Aviation), som justerades av ICAO under generalförsamlingen. Det globala kompensationssystemet Corsia för luftfartsutsläpp infördes 2021²⁷. För åren 2021–2023 används utsläppen 2019 som riktmärke i Corsia. Överenskommelsen är att riktmärket från och med ingången av 2024 ska vara 85 procent av utsläppen 2019 vilket innebär en skärpning av villkoren. De utsläpp som överskrider detta ska flygbolagen kompensera genom att finansiera i huvudsak utsläppsminskningåtgärder inom andra sektorer. Europeiska unionens råd tog i december 2022 beslutet om anmälan av kompensationskrav enligt Corsia. Det antagna beslutet gör det möjligt för medlemsländerna att fullgöra sin första årliga skyldighet att underrätta operatörer som är etablerade i EU om kompensationskraven enligt Corsia, i linje med sina internationella åtaganden inom ICAO. Rådet och Europaparlamentet nådde samma månad en preliminär politisk överenskommelse om översynen av reglerna för EU:s utsläppshandelssystem som är tillämpliga på

²⁷ I Corsia deltar vid utgången av 2022 sammanlagt 117 av Icao:s medlemsstater.

luftfartssektorn. Avtalet säkerställer att luftfarten bidrar till EU:s utsläppsminskning mål i enlighet med Parisavtalet och att EU:s utsläppshandelssystem genomför Corsia. Enligt överenskommelsen ska EU:s utsläppshandelssystem gälla för flygningar inom EU (plus flygningar till Storbritannien och Schweiz), medan Corsia kommer att gälla för flygningar mellan EU och tredjeländer som deltar i Corsia mellan 2022 och 2027.

Rådet antog i juni 2022 sin allmänna riktlinje om ett förslag som syftar till att skapa lika villkor för en hållbar lufttransportsektor (ReFuelEU Aviation). Efter förhandlingar med Europaparlamentet vid så kallade trepartsmöten ska den nya EU-lagstiftningen slutligen antas, vilket sannolikt sker under 2023.

Syftet med förslaget är att öka både efterfrågan och tillgången 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 klimatmål 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 långt högre än för fossila bränslen.

7.1.4 Flygets klimatpåverkan i Sverige

År 2019 stod inrikesflyget för ungefär 3 procent (0,48 miljoner ton) av Sveriges totala utsläpp av koldioxid från inrikes transporter. Detta motsvarade mindre än en procent av Sveriges totala koldioxidutsläpp, alla sektorer inräknade inklusive utrikes flyg och sjöfart (avgångar från svenska flygplatser/hamnar till första destination utomlands).

Utrikesflyget, definierat som de flygningar som startade i Sverige och sträckan till första destination utomlands, stod 2019 för 5,3 procent (2,68 miljoner ton) av Sveriges totala utsläpp, alla sektorer inräknade inklusive utrikes flyg och sjöfart.

Under coronapandemin 2020-2021 minskade både inrikes och utrikes flyg till mycket låga nivåer.

Utöver detta påverkar flyget klimatet genom så kallade höghöjdseffekter eller kondensstrimmor. Bildandet av kondensstrimmor sker främst när flygplan flyger på hög höjd. Kondensstrimmor består i första hand av vattenånga och

kväveoxider. Bildandet av strimmorna är beroende av de lokala atmosfäriska förhållandena. I torr luft dunstar ispartiklarna snabbt och försvinner, i fuktig luft kan kondensstrimmorna däremot finnas kvar i flera timmar. I fuktig luft kan kondensstrimmorna också växa då ispartiklarna tar upp vatten från omkringliggande luft. I dessa fall tenderar de vita strimmorna att sprida ut sig till tunna, slöjliknande moln på himlen. Kondensstrimmor kan vid speciella atmosfäriska förhållanden utvecklas till höga cirrusmoln.

När flygplan flyger på lägre höjd kan en annan typ av kondens bildas vid flygplanets vingpetsar då luften är fuktig och nära kondensation. I luftvirvlarna bakom ett flygplan sker en trycksänkning (vanligast i samband med landning då man faller ut klaffar och därmed förändrar vingens form) som gör att temperaturen snabbt sjunker och medför att vattenångan kondenserar och bildar kondens.

Kondensstrimmor har samma klimatpåverkande effekt som tunna höga moln och kan bidra till uppvärmningen av jorden. En liten förskjutning av flygvägen i höjd- eller sidled skulle kunna motverka att kondensstrimmor bildas eller blir långvariga och breder ut sig. Det finns dock inte i dagsläget någon teknik tillgänglig för att flygplanen ska kunna känna av den omgivande luftens förhållanden och utifrån detta förflytta sig i höjd- eller sidled. En situation där flygplan under en pågående flygning avviker från den färdplanerade flygvägen för att undvika bildandet av kondensstrimmor, skulle dessutom kunna påverka flygsäkerheten. Flygplanet skulle kunna hamna för nära andra flygplan.

Det är betydligt fler flygplan som passerar svenskt luftrum idag än vad det var för 20 år sedan. Därmed har också antalet kondensstrimmor ökat. Att det är flera kondensstrimmor på himlen över södra Sverige än det tidigare varit, kan också bero på att flygvägskorridorerna genom det europeiska luftrummet flyttats så att fler överflygningar görs över södra Sverige.

Slutsatsen av detta för flygets del blir att om flyget ska åstadkomma en mindre klimatpåverkan än idag krävs ett mer klimatanpassat bränsle, tekniker för att minska höghöjds effekter eller ett minskat resande.

7.1.5 Den svenska flygbranschens mål

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

På kort sikt, fram till år 2030, krävs två saker för att 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 idag 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 tillrätta 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.

7.1.6 Svenska flygplatser

Svenska flygplatser kan spela en avgörande roll för att underlätta och påskynda klimatomställningen. Ett grundläggande krav är att flygplatserna i sig skall vara fossilfria. Detta är redan uppnått av Swedavia och dess flygplatser. Mitt förslag är att även de flygplatser som i framtiden får bidrag av staten eller tecknar ett beredskapsavtal med staten skall vara fossilfria.

Utöver detta är det av vikt att Swedavias flygplatser samt de flygplatser som får bidrag eller tecknar beredskapsavtal med staten kan tillhandahålla en infrastruktur som möjliggör fossilfri flygtrafik. Flygplatserna skall därför senast år 2030 tillhandahålla laddningsutrustning som möjliggör laddning av elflyg samt infrastruktur som möjliggör tankning av fossilfritt flygbränsle.

Det är naturligtvis önskvärd att även regionala och/eller kommunala flygplatser kan erbjuda samma service till de flygplan som i framtiden frekventerar dessa flygplatser.

7.2 Flygets klimatpåverkan ökar utan tillräckliga lösningar på hållbarhet

Flygets klimatpåverkan ökar framför allt på grund av det ökade flygresandet, som har mer än fördubblats de senaste 25 åren. Men utsläppen jämfört med ökningen av antalet flygresor ökar inte i samma takt och kan bland annat förklaras av modernare och mer energieffektiva flygplan och motorer, men det räcker inte. För att möjliggöra en fortsatt tillväxt av flygmarknaden behöver flyget ställa om snabbare för att bli hållbart så att även luftfarten ska nå beslutade klimatmål. Detta kommer behöva åstadkommas både genom flygbranschens egna ansträngningar för teknisk innovation, och genom ekonomiska styrmedel och genom offentligt stöd, inte minst till utvecklingen av tillgängligt fossilfritt flygbränsle i stor skala.

I enlighet med Sveriges klimatmål ska flyget vara fossilfritt senast år 2045. Det svenska transportsystemet är i dag starkt beroende av fossila bränslen. Inrikes transporter svarar för nästan en tredjedel av Sveriges totala utsläpp av växthusgaser, och domineras av utsläpp från vägtrafiken. Inrikesflyget har under senaste åren med pandemiåren 2020 och 2021 undantagna stått för några procent av transportsektorns utsläpp. Det är i dag mycket som är oklart kring

hur detta ska kunna uppnås eftersom det saknas en handlingsplan för utveckling av produktion, logistik samt kommersiell bärkraft för att i stor skala kunna ersätta fossilberoendet. Klimatarbetet inom luftfarten måste intensifieras. Här har naturligtvis flygbranschen ett centralt ansvar och det finns goda föredömen, exempelvis den svenska flygbranschens samlade färdplan från 2019. Den anger att inrikesflyget ska vara fossilfritt 2030 och att allt flyg som lyfter från Sverige är fossilfritt 2045, eller samarbetet mellan aktörer att se över förutsättningar för storskalig produktion av elektrobränsle i Sverige²⁸. Ett annat exempel är Göteborgsbaserade flygplanstillverkaren Heart Aerospace och företagets utveckling av elflygplan för regionalt passagerarflyg med upptill 30 passagerare.

7.3 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

²⁸ Exempelvis samarbetsprojektet mellan Vattenfall, Shell, Lanzatech och SAS kring elektrobränsle

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 idag 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 idag 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 som tidigare nämndes bedöms det inom några år finnas 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 1500 km på sikt.

En nationell flygbränsleplan för att nå klimatmålen 2045 bör enligt min mening fånga alla förnybara bränslen för flyget inklusive infrastruktur och logistik med mera, men fokus bör i närtid läggas på de alternativ som är närmast en implementering.

7.4 En nationell plan för fossilfritt flygbränsle

Jag kan konstatera att det krävs politiska beslut och samlade åtgärder för att på kort tid kunna ställa om luftfarten i Sverige till att bli hållbar. Regeringen behöver ta initiativ till att Sverige tar fram en plan för produktion och distribution av fossilfri energi för flygets behov, för att flyget överhuvudtaget ska kunna utvecklas i linje med klimatmålen – en nationell flygbränsleplan för att nå klimatmålen 2045.

Det svenska flygplatssystemet behöver en mycket god tillgång hållbara flygbränslen (SAF) och för det behöver flygplatserna säkra en tillräcklig infrastruktur. Som ett led i detta föreslår jag, i likhet med jag föreslog i Arlandautredningen, att regeringen bör tillsätta en ”flygbränslekommission” som på nationell nivå samlar företrädare från näringsliv, akademi och offentlig sektor och som kan bidra till konkretisering och genomförande av en nationell plan. Det går inte att komma ifrån att det krävs en storskalig produktion av SAF där 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.

Ett exempel på åtgärder som omgående kan värderas vidare av en bränslekommission är ett statligt investeringsstöd för svensk produktion av fossilfria flygbränslen som jag bedömer ligger i linje med regeringens beslut att ställa ut statliga kreditgarantier²⁹ för gröna investeringar och som bidrar till att möjliggöra fler samhällsviktiga satsningar i hållbar industri. Regeringen motiverar

²⁹ En statlig kreditgaranti innebär att staten, upp till ett visst belopp, bär delar av risken för lånet. På så sätt kan långgivarens vilja att bevilja låntagaren en kredit öka.

själv uppdraget år 2021 till Riksgäldskontoret³⁰ med att det handlar om stora industriinvesteringar i Sverige som bidrar till att nå målen i miljömålssystemet och det klimatpolitiska ramverket samt att det finns finansiella utmaningar för större investeringar som syftar till att implementera hållbar teknik i full skala. Frånvaron av investeringar i dessa fall kan få negativ inverkan på samhällseliga mål.

Genom att utfärda garantier kan staten förutom själva kreditgarantin bidra till att hantera behovet av ett riskavlyft för investerare över längre tid (upp till 15 år) genom minskade räntekostnader. De statliga kreditgarantierna kan till exempel ges till investeringar som syftar till att implementera hållbar teknik i full skala (kommersialisering av ny teknik) eller ställa om befintlig teknik till att bli mer hållbar. Genom att ta tillvara fördelarna i ett teknikskifte mot ökad hållbarhet kan omställning möjliggöras för att nå miljö- och klimatmålen samtidigt som Sveriges konkurrenskraft stärks. För att nå miljömålen med nettonollutsläpp till 2045 krävs investeringar i hållbar teknik. Regeringen menar vidare att samhällsnyttan av en sådan teknikutveckling bedöms vara större än den nytta som tillfaller de privata aktörer som gör investeringarna. Teknikskiftet kräver investeringar med lång livslängd vilket innebär utmaningar för att få finansiering. Teknikskiftet inom flygbränsle och den storskalighet det kräver ligger således i linje med regeringens uppfattning och möjliggörande av statliga kreditgarantier.

Jag ser fram emot resultatet av en nationell flygbränsleplan för att nå klimatmålet 2045 men kan redan nu konstatera att:

- Kostnader för en snabb utveckling av produktionskedjan behöver fördelas mellan offentlig finansiering och näringslivet,
- Tvärsektoriella samarbeten mellan det offentliga, näringslivet och akademien, även efter att den nationella flygbränsleplanen har presenterats, är en förutsättning för att nå klimatmålet 2045. Jag ser framför mig bidragande parter från flyg- och energibranschen,

³⁰ Regeringen beslutade i juni 2021 att ge Riksgäldskontoret i uppdrag att ställa ut kreditgarantier för gröna investeringar som ska ställas ut utifrån teknikneutrala kriterier i enlighet med förordningen (2011:211) med beaktande av EU-kommissionens tillkännagivande om statligt stöd i form av garantier. Kreditgarantierna kan ställas ut till industriinvesteringar där kapitalbeloppet för det garanterade lånet uppgår till minst 500 miljoner kronor och under en maximal löptid om 15 år. Företagens ansökningar prövas utifrån teknikneutrala kriterier och garantin får täcka högst 80 procent av det garanterade lånet.

råvaruindustrin (t ex skogsindustrin), forskarvärlden samt staten med sina myndigheter.

- Inom EU pågår det förhandlingar om klimatstyrmedel som Sverige kan påverkas direkt av och som kan påverka nuvarande punktskatt (passagerarskatt) och reduktionsplikt som infördes 2021 för inblandning av bioflygbränsle i fossilt flygbränsle. Sverige bör aktivt driva behovet om storskalig tillgång till fossilfritt flygbränsle.
- Flygplatserna kommer att behöva hantera ett antal olika behov hos luftrumsbrukarna i framtiden jämfört med i dag, när alla flyger på samma bränsle och flygplatserna kommer behöva försörjas med mer el för att efterhand kunna utveckla sin laddinfrastruktur för elflyget. En intressant lösning för flygplatserna kan vara solcellsparkar. När det gäller elflyg är Sverige välförsett med kunskap både för flygplansutveckling och batteriteknik. En nationell plan för flygbränsle bör inkludera en handlingsplan för elflygets utveckling inom elektrifieringsstrategin.

Biobränsle är inte det slutliga svaret på hur svensk luftfart kan bli hållbar, men flytande bränsle – och där biobränsleproduktionen alltså måste skalas upp rejält och snabbt - kommer till övervägande del svara för flygresandet långt in på 2030-talet. Alternativ teknik kommer introduceras efterhand efter certifierings- och produktionsprocesser där elflyg, elektrobränsle med vätagasframdrivning kan växa fram som energilösningar i stor skala. I förhållande till tidpunkten för när klimatmålen ska vara uppnådda är den alternativa tekniken lösningen först på längre sikt.

7.5 Geopolitiska utmaningar

Det geopolitiska läget i Europa har försämrats under flera år. Läget eskalerades dramatiskt den 24 februari 2022 när Ryssland inledde en fullskalig invasion av grannlandet Ukraina. Till detta kommer klimatförändringar, cyberangrepp och kriminalitet som påverkar transportsystemets funktionalitet.

Totalförsvarets forskningsinstitut konstaterar att en antagonistisk strategi att påverka eller skapa oro utan att eskalera till konflikt är inte något nytt. Men i ett samhälle som kännetecknas av öppenhet, tvärssektoriella beroenden och digitaliserade arbetssätt har nya tillämpningar och ökade sårbarheter uppkommit. Oavsett om Sverige befinner sig i krig eller fred så behöver vi kunna möta den typen av hot. Marknadsförhållanden skapar spelplanen för företag och antagonister och där transportsystemets öppenhet och tillgänglighet kan utnyttjas av en antagonist. Intrång och störningar kan drabba anläggningar och system och säkerhetsrisker uppkommer vid upphandling och användning av varor och tjänster. Beroenden kan skapa sårbarheter som kan utnyttjas av en antagonist. Det finns utmaningar i utvecklingen av en sammanhängande beredskap. Ett väl fungerande civilt samhälle står för en betydande del av den tröskeleffekt som kan ha en avskräckande effekt på en antagonist. Transporter är en viktig del vårt samhälle, och av avgörande betydelse när samhället utsätts för påfrestningar. Robusta försörjningssystem är en viktig grund och medvetandet om antagonistiska hot behöver höjas för ökad motståndskraft.

För att möta den förändrade hotbilden har Sverige påbörjat upprustningen av såväl det militära som det civila försvaret. Planeringen för totalförsvaret har återupptagits. Trafikverket fick i augusti 2017 ett tillägg i sin instruktion som gäller samordning av krisberedskap och totalförvarsplanering inom transportområdet. I december 2020 beslutades om en ny inriktning för totalförsvaret, det vill säga både det militära och civila försvaret, för perioden 2021-2025. Från den 1 oktober 2022 träder en ny struktur för krisberedskap och civilt försvar i kraft. Den innebär bland annat att tio myndigheter får ett så kallat sektorsansvar, däribland Trafikverket med ansvar för transporter, och att sex civilområden bildas på länsstyrelsenivå. Även andra initiativ har tagits för att stärka Sveriges säkerhet. I december 2021 infördes ändringar i säkerhetsskyddslagen för att skydda säkerhetskänslig verksamhet. På EU-nivå antog EU-kommissionen i maj 2022 en beredskapsplan för att stärka motståndskraften i kristider. Planen innehåller tio åtgärdsområden som stöd för medlemsstaternas införande av krishanteringsåtgärder.

Sverige har ansökt om medlemskap i Nato. Ett medlemskap i Nato innebär att organisationens krav på beredskap måste uppfyllas.

Det handlar bland annat om att Sverige måste kunna säkerställa att det finns fungerande kommunikationer och transporter. Inom EU ställs krav på åtgärder för att stärka motståndskraften i samhällsviktig verksamhet, exempelvis genom det kommande CER-direktivet.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) överlämnade i oktober 2022 till regeringen en rapport med förslag att stärka det civila försvaret. Ett sjuttiotal myndigheter har bidragit med underlag, däribland transportmyndigheterna. MSB föreslår omfattande investeringar i personal, infrastruktur, materiel och anläggningar. Bland förslagen kan nämnas att den grundläggande robustheten hos viktig infrastruktur som vatten och avlopp, energiförsörjning och el, elektroniska kommunikationer och transporter behöver stärkas och att system behöver göras redundanta och robusta för att klara av ett väpnat angrepp.

MSB pekar på att ett svenskt Nato-medlemskap kommer att kräva att det civila försvaret anpassas till nya krav och förutsättningar. Det civila försvarets planeringsprocesser, arbetet med säkerhetsskydd och arbetet med att utveckla förmågan till värdlandsstöd är exempel på områden där beredskapsplaneringen behöver påbörjas eller förstärkas.

Fungerande transporter är centralt för vårt samhälle, och 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 behöver bli bättre rustat för att klara av höga belastningar av oväntade händelser. Detta gäller även för flygplatser i Sverige.

8 Förslag till åtgärder

8.1 Statens respektive regioners åtagande för luftfartssystemet

8.1.1 Hela Sverige ska leva

Bedömning: Sverige har ett stort beroende av fungerande transporter i hela landet. Sverige är sammanflätat med den globala ekonomin, det gäller också mellan regioner i Sverige. Det handlar exempelvis om handel med varor och tjänster, kapital för investeringar, arbetskraft, men också mänskliga möten och utbyte av tankar och idéer. Sverige är samtidigt ett avlångt land som ligger i utkanten av Europa, med långa avstånd inom landet som till marknader som är viktiga för svenskt näringsliv.

Flyget spelar en viktig roll genom att det möjliggör snabba transporter som överbryggar långa fysiska avstånd. Flyget bidrar därigenom till nationell och internationell tillgänglighet. Nationellt hålls Sverige ihop med ett nav för flygtrafiken i Stockholm, med både Arlanda och Bromma flygplatser. Arlanda flygplats bidrar därtill med en betydande internationell tillgänglighet. Arlanda flygplats har därför en särställning i Sverige och för det svenska flygplatssystemet.

Det bör vara möjligt att bo, arbeta och verka i hela landet. Utan flyglinjer som erbjuder korta res- och transporttider, tillräcklig kapacitet och rimliga priser kommer det bli svårt att leva och verka i vissa delar av Sverige. Klyftorna mellan stad och landsbygd, mellan norra och södra Sverige, mellan rik och fattig riskerar att öka. Flygplatser och flygtrafik har därför en viktig roll i transportsystemet.

Sverige har ett stort beroende av fungerande transporter i hela landet. Ett tillgängligt, tillförlitligt och hållbart transportsystem, där olika trafikslag samverkar effektivt, bidrar till ett ökat välbefinnande och högre livskvalitet för medborgare och näringsliv i hela Sverige. Tillgängligheten lägger grunden för såväl ekonomisk utveckling, fler arbetstillfällen, bostadsförsörjning som regional utveckling.

Sverige är sammanflätat med den globala ekonomin genom handel med varor och tjänster, investeringar, flöde av kapital och arbetskraft. Det handlar också om mänskliga möten och utbyte av tankar och idéer. Samma sak gäller också mellan regioner i Sverige.

Sverige är ett avlångt land, som ligger i utkanten av Europa. Avstånden är långa såväl inom landet som till marknader som är viktiga för svenskt näringsliv. Medborgare och näringsliv är beroende av fungerande relationer och god tillgänglighet, såväl nationellt som internationellt.

Sverige täcker ett stort geografiskt område. Förutom Ryssland tillhör Sverige den trio länder i Europa (Frankrike, Spanien och Sverige) som har den största ytan. Till skillnad från Spanien och Frankrike är Sverige väldigt utsträckt. Detta innebär exempelvis att det geografiska avståndet till huvudstaden från periferin är betydligt längre i Sverige jämfört med Frankrike och Spanien.

Flyget spelar en viktig roll genom att det möjliggör snabba transporter som överbryggar långa fysiska avstånd. Flyget bidrar därigenom till nationell och internationell tillgänglighet. Nationellt hålls Sverige ihop med ett nav för flygtrafiken i Stockholm, med både Arlanda och Bromma flygplatser. Arlanda flygplats bidrar därtill med en betydande internationell tillgänglighet. Arlanda flygplats har därför en särställning i Sverige och för det svenska flygplatssystemet.

När man studerar de politiska partiernas program så framkommer en samsyn avseende stora delar av landsbygdspolitiken. De politiska ambitionerna är att det ska vara möjligt att bo och arbeta i hela landet. Den kan formuleras som att "Hela Sverige ska leva". Ofta förekommer formuleringar som att "människor ska kunna bo och leva i hela landet". Effektiva transporter är ett viktigt verktyg för att kunna förverkliga målet att "Hela Sverige ska leva". Detta kommer exempelvis till uttryck inom järnvägsområdet genom utbyggnaden av Botniabanan och Norrbotniabanan. Avstånden i Sverige är dock så stora vilket ofta kan omöjliggöra resa eller transport med tåg. En tågresor mellan

Trelleborg och Kiruna tar exempelvis ungefär ett dygn. Därmed blir flyget av stor betydelse för tillgängligheten i hela landet.

Det är inte helt enkelt att förstå hur begreppet ”Hela Sverige ska leva” ska hanteras. Ett försök att operationalisera detta när det kommer till transporter är att sätta upp mål för hur lång tid det bör ta att göra ett besök i exempelvis huvudstaden från olika delar av landet. För att bli ännu mer konkret så kan en målsättning uttryckas enligt följande: Det ska vara möjligt att göra ett besök i huvudstaden och komma hem igen under samma dag. En annan målbild är fungerande dagsförrättning för internationell tillgänglighet som är svårare att målsätta då det finns många målpunkter. Men det bör även vara möjligt att nå viktiga målpunkter i Europa under en dagsförrättning, vilket också är möjligt från många orter i Sverige, främst tack vare Arlandas navfunktion. Transportstyrelsen har under många år mätt inrikes och utrikes tillgänglighet och åtkomlighet till och från svenska flygplatser. Trafikverket använder en tillgänglighetmodell som redovisar ett antal kriterier vilka mäter svenska kommuners tillgänglighet. De brister som identifieras används som grund för beslut om statligt köp av interregional kollektivtrafik. Det finns således goda historiska och aktuella dataunderlag som påvisar möjligheterna till dagsförrättning till och från Sveriges landsdelar.

För flera regioner finns det goda rese- och transportalternativ med frekventa och snabba interregionala buss- och tågförbindelser. I andra delar av landet finns inte sådana förutsättningar. För främst de norra delarna av Sverige erbjuder inte de alternativa transportsätten tillräckligt attraktiva res- och transporttider för att hålla ihop Sverige. De statliga och icke statliga trafikflygplatserna har därför en stor betydelse för den interregionala och internationella tillgängligheten. För vissa relationer 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, bo och verka i vissa regioner. Sammanhållningen i landet skulle riskeras. Klyftorna mellan stad och landsbygd, mellan norra och södra Sverige, mellan rik och fattig skulle riskera att öka.

8.1.2 Statlig styrning av flygplatssystemet

Bedömning: 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 en ökad rådighet över flygplatssystemet. Jag ser behov av att staten använder flera olika styrmedel för att stödja en utveckling av luftfarten och flygplatssystemet i linje med transport- och klimatpolitiken.

Swedavia AB bedriver i ett nationellt perspektiv en betydelsefull verksamhet inom luftfarts- och transportsystemet. Det är främst Arlanda flygplats som bidrar i finansieringen av flygplatsnätverket inom Swedavia. Jag ser i nuläget inget skäl för att staten vidtar några större förändringar avseende Swedavias uppdrag och verksamhet, utöver vad jag föreslår senare i kapitlet. På sikt kan det dock finnas skäl för att pröva om det kan finnas argument för att sälja ut en mindre del av Swedavia, som ett led i att underlätta för Swedavia att få tillgång till kapital för framtida investeringar. En utförsäljning av enbart Arlanda flygplats skulle riskera den kommersiella bärkraften i hela Swedavias flygplatsnätverk, varför jag inte ser det som en väg framåt.

Olika typer av styrmedel kan användas

Det offentliga har flera verktyg som kan tas i anspråk för att påverka olika aktörers agerande i en riktning som är gynnsam för uppfyllandet av specifika politiska mål, som till exempel transportpolitiska mål. Det kan gälla för såväl privatpersoner, som företag och organisationer och andra delar av den offentliga sektorn. Styrmedlen kan användas för att få berörda eller utpekade aktörer att agera på ett visst sätt, som de annars kanske inte hade gjort. Staten har flera olika styrmedel som kan användas. Trafikanalys har tidigare tagit fram en PM om styrmedel som jag utgår ifrån i mina resonemang.

I Trafikanalys rapport ligger fokus främst på styrmedel som riktas mot aktörer utanför den offentliga sektorn. Offentliga organisationer kan dock styra och påverka agerandet hos andra delar av den offentliga sektorn. Ett exempel på det är regeringens styrning av statliga myndigheter. Denna styrning sker på en mer övergripande

nivå genom att riksdag och regering beslutar om hur den offentliga verksamheten på transportområdet ska organiseras. Hit hör även vilka verksamheter som ska bedrivas i offentlig regi, vilka som ska upphandlas samt vilka som ska privatiseras eller avregleras.

När det gäller de övriga styrmedel som staten har till förfogande för att påverka aktörer i transportsystemet kan de enligt Trafikanalys rapport delas in i juridiska styrmedel, ekonomiska styrmedel, informativa styrmedel, nudging, samhälls-, infrastruktur- och trafikplanering, förhandlingar och överenskommelser, offentlig upphandling och forskning och innovation.

Styrmedel för att påverka flygplatsutbudet

Staten har som redovisats ovan flera styrmedel som kan användas för att bidra till uppfyllelse av de transportpolitiska målen och se till att utvecklingen ligger i linje med klimatpolitiken.

Jag vill här särskilt lyfta fram några exempel på väsentliga styrmedel inom området. Det nationella basutbudet av flygplatser, flygplatsverksamhet i Swedavia AB som bedrivs inom ramen för ett statligt ägande, 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 regleringsbrev för myndigheter inklusive årlig finansiering av verksamheten. Till detta kommer beslut om olika författningar på såväl EU-nivå som nationellt.

Staten kan exempelvis genom sitt ägande och ägarstyrning av Swedavia, genom krav och villkor för statligt stöd samt förhandlingar med berörda flygplatser bidra till utvecklingen inom transport- och luftfartsområdet så att den möter ambitionerna och målen i transport- och klimatpolitiken..

Som jag ser det finns det flera skäl för att staten bör öka sitt engagemang i de icke statliga flygplatserna. Swedavia har genom åren utvecklat en stor kompetens avseende drift av flygplatser. Denna kompetens bör kunna nyttjas av andra flygplatser för att förbättra och effektivisera driften. Det kan exempelvis handla om kunskapsspridning och olika former av samarbete mellan

flygplatserna som bör kunna vara till gagn för de icke statliga flygplatserna.

Staten har ett legitimt intresse av att tillse att medel och statliga stöd används på ett effektivt sätt, för att till exempel genomföra målstyrning och minska behovet av statliga stöd för att finansiera flygplatsverksamheten. Jag ser behov av att staten använder flera styrmedel för att stödja utvecklingen.

Statens åtagande innebär redan idag att staten äger, förvaltar och driver flygplatser, lämnar statliga driftstöd till icke statliga flygplatser, lämnar ersättning till beredskapsflygplatser samt handlar upp flygtrafik som inte kan bära sig kommersiellt. För att ge så bra förutsättningar som möjligt för framtiden finns det, som jag ser det, behov av att staten tar ett samlat grepp om flygplatssystemet och tar ett större ansvar för den grundläggande tillgängligheten. Syftet med detta är att säkerställa den grundläggande tillgängligheten i ett nationellt perspektiv samtidigt som staten kan driva på att luftfarten och flygplatserna ställer om verksamheterna för att möta bland annat miljö- och klimatutmaningarna.

Jag anser att staten behöver skapa sig en ökad rådighet över flygplatssystemet. Jag ser bland annat behov av att det nationella basutbudet av flygplatser justeras, att systemet med statliga stöd respektive ersättning för beredskap utvecklas och villkoras samt att staten även framgent bör ta ett ansvar för beslut om allmän trafikplikt och upphandling av flyglinjer som inte kan bära sig på kommersiell grund. Jag ser behov av att justera och vitalisera processen för allmän trafikplikt och upphandling av flyglinjer på ett sätt som ger ett ökat regionalt inflytande. Detta beskriver jag mer utförligt för nedan.

Swedavia AB som statligt verktyg

En allmän uppfattning är att varor och tjänster som konkurrerar på en privat marknad sköts bäst av den privata sektorn. Statens uppgift i ekonomin är att lagstifta och reglera så att marknaderna fungerar. Statens uppgift blir då att tillse att monopol eller monopolliknande situationer inte uppstår. Skulle ett monopol existera kommer ett vinstmaximerande företag att höja priset och därmed minska utbudet. Samhällsekonomisk effektivitet skulle därmed inte uppnås.

Det finns även andra skäl för staten att engagera sig. Kollektiva varor, som har karaktären att marginalkostnaden för utnyttjandet är låg, eller ofta noll, kommer inte att produceras i en samhällsekonomisk effektiv mängd utan statligt agerande.

Ett ytterligare skäl för staten att engagera sig är förekomsten av så kallade externaliteter eller externa effekter. Dessa kan vara såväl positiva som negativa. Utan statlig inblandning kommer varor som är förenade med negativa externaliteter att utbjudas i en större omfattning än vad som är förenligt med samhällsekonomisk effektivitet. Och tvärtom, varor som medför positiva externa effekter kommer att utbjudas i en för liten omfattning.

Förutom samhällsekonomisk effektivitet tillkommer även argumentet fördelning. Den rådande politiska majoriteten kan ha uppfattningar om en fördelningspolitik som inte tillgodoses av den aktuella marknadslösningen. Det är då möjligt för en politisk majoritet att göra ingrepp i marknadslösningen för att erhålla en måluppfyllelse avseende önskad fördelning. Om man anser att argumenten att tillföra privata ägare och privat kapital till svenska flygplatser är goda så måste Swedavia göras om i grunden.

Ett alternativ kan vara att bolagisera Arlanda flygplats och erbjuda den privata marknaden att köpa aktier i Arlanda flygplats. Ett annat sätt att göra detta är att dela upp det nationella basutbudet i två delar. Ett "Swedavia 1" som innehåller flygplatser som är, eller har möjlighet att bli, lönsamma. "Swedavia 1" skulle sedan bjudas ut på den privata kapitalmarknaden. I "Swedavia 2" skulle övriga flygplatser i det nationella basutbudet placeras. Ett tredje alternativ är att den privata kapitalmarknaden erbjuds att köpa in sig i hela Swedavia. Ett fjärde sätt skulle kunna vara att avskilja Swedavias kommersiella verksamhet i ett separat bolag och erbjuda detta till den privata kapitalmarknaden.

Swedavia står inför stora investeringar i det svenska flygplatssystemet. Framför allt behöver Arlanda flygplats omfattande investeringar de närmaste åren. Det är möjligt att Swedavias vinster inte räcker till att finansiera dessa investeringar. De verktyg som då står till buds är kapitalskott från ägaren, staten, eller obligationslån på den privata kapitalmarknaden.

Om och när Swedavia går ut på den privata kapitalmarknaden kan man kapitalisera på Sveriges höga kreditvärdighet och låna till en

mycket låg ränta. Ju mer man lånar desto sämre blir dock Swedavias nyckeltal i termer av exempelvis soliditet.

Om man i stället går vägen via kapitaltillskott uppstår två problem. För det första är det inte självklart att EU kommer att godkänna ytterligare statliga medel. För det andra är det inte självklart att det politiska styret prioriterar medel till Swedavia jämfört med andra sektorer.

Ett sätt att underlätta denna process skulle vara att bjuda in privat kapital. Om kapitaltillskott vore att föredra skulle en EU-process underlättas om staten går in med ytterligare kapital på samma villkor som en privat investerare. Därmed kan staten åberopa kommersiella skäl med större tyngd än eljest. Dessutom skulle bördan på den svenska staten bli mindre. Av de alternativ som står till buds är det min bedömning att det mest realistiska att privat kapital bjuds in som delägare till hela Swedavia-koncernen. Det minst komplicerade alternativet ur kapitalanskaffningssynpunkt torde vara att bjuda in privat kapital till enbart Arlanda. Detta alternativ är dock inte realistiskt då Arlanda är den stora vinstgeneratorn till hela Swedavia. Swedavia skulle därmed få uppenbara finansieringsproblem om Arlanda inte var i statlig ägo.

Arlanda flygplats finansierar i dag i stor utsträckning övriga flygplatser i Swedavia-koncernen. Om privat kapital bjuds in i någon form kommer framtida vinster inte oavkortat gå till Swedavia utan även till privata aktörer. Därmed försvåras Swedavias möjligheter att finansiera hela koncernen. Eventuella utdelningar till ägaren, staten, kommer också att bli mindre.

Det är såväl ett politiskt som kommersiellt beslut om ytterligare privat kapital bör tillåtas i det svenska flygplatssystemet. Det försämrade geopolitiska läget gör denna fråga också än mer komplex. Det är därmed rimligt att en nogsam prövning av potentiella privata ägare görs så att dessa passerar nålsögat avseende en säkerhetspolitisk bedömning.

Jag konstaterar att Swedavia AB bedriver en för staten betydelsefull verksamhet och att det statliga ägandet därmed är ett viktigt styrmedel. Swedavia AB bidrar till att uppnå de transportpolitiska målen inom ramen för sin affärsmässighet. Jag bedömer att det kan finnas skäl att på sikt pröva om det vore lämpligt att sälja av en minoritet av aktierna i Swedavia AB på den privata

marknaden. Det skulle kunna underlätta Swedavia AB:s möjligheter att få tillgång till kapital för framtida investeringar. Jag anser inte att det är lämpligt att privatisera enbart Arlanda flygplats, då det, som redan nämnts, riskerar den kommersiella bärkraften i hela det flygplatsnätverk som Swedavia AB har.

Det finns goda exempel i omvärlden, framför allt i Storbritannien men även Kastrups flygplats, som visar att inslag av privat kapital kan vara fruktbart för att få en mer effektiv flygplatsverksamhet. Jag föreslår därför att frågan utreds i särskild ordning.

8.2 Kategorisering av flygplatser

För att på ett överskådligt och transparent vis kunna avgöra vilka utgångspunkter och motiv som staten ska ha för det framtida ansvaret för flygplatser i det svenska flygplatssystemet har jag valt att kategorisera respektive flygplats efter dess funktion och användningsområde. Jag har använt mig av följande kategorier för att kategorisera flygplatserna:

6. Flygplatser med mer än 5 miljoner passagerare
7. Nationella flygplatser
8. Allmän trafikplikt och statlig trafikupphandling
9. Samhällsviktig luftfart

8.2.1 Flygplatser med mer än 5 miljoner passagerare

I Sverige finns två flygplatser med mer än fem miljoner passagerare. Det är Stockholm Arlanda och Göteborg Landvetters flygplatser. Dessa flygplatser bidrar med att ge Sverige en god internationell och nationell tillgänglighet. Under 2019, året före pandemiåren 2020–2022, hade dessa två flygplatser mer än fem miljoner passagerare; Stockholm Arlanda (25,6 miljoner) och Göteborg Landvetter (6,7 miljoner).

Med flygplatser som ger Sverige internationell tillgänglighet menar jag flygplatser som erbjuder flyglinjer med bra tidtabeller till ett flertal internationella flygplatsnav så som London, Paris, Amsterdam, Frankfurt, Istanbul, Doha etcetera. Sverige har två

flygplatser som erbjuder alternativ till flera flygplatsnav, Stockholm Arlanda och Göteborg Landvetter. Stockholm Arlanda utgör en viktig inrikes transferpunkt för den internationella tillgängligheten, särskilt för medborgare och näringsliv i norra Sverige. Medborgare och näringsliv i en stor del av Sverige använder också de andra skandinaviska storflygplatserna Köpenhamn och Oslo. Särskilt Köpenhamn används för internationell flygtrafik av stora delar av södra Sverige. Även Helsingfors är ett viktigt internationellt nav för svenska resenärer. Därutöver har vi de stora interkontinentala flygplatserna. Till dessa knutpunkter är det av särskilt stor vikt att det finns ett rimligt utbud från Sverige.

Tabell 8.1 Flygplatser med mer än fem miljoner passagerare

Klicka här för att ange tabellens underrubrik.

Flygplatser i Sverige	Flygplatser i Norden
Stockholm-Arlanda	Oslo
Göteborg-Landvetter	Köpenhamn
	Helsingfors

Klicka här för att ange Källa eller Anm.

Jag bedömer att Sverige har ett tillfredsställande kommersiellt utbud av flygplatser för den internationella tillgängligheten, men det är av stor vikt för Sveriges tillgänglighet att utveckla linjeutbudet på flygplatserna, särskilt vid Stockholm Arlanda. Flygplatserna behöver fortsatt ta ansvar för sin kommersiella linjeutveckling.

8.2.2 Nationella flygplatser

Flygplatser med minst en miljon passagerare

Under 2019, året före pandemiåren 2020–2022, hade sju svenska flygplatser omkring 1 miljon årspassagerare eller mer; Stockholm Bromma och Stockholm Skavsta (2,3 miljoner), Malmö (2,0 miljoner), Luleå (1,2 miljoner) och Umeå (1,0 miljoner). Tillsammans svarar dessa flygplatser, tillsammans med Stockholm Arlanda och Göteborg Landvetter flygplatser, för omkring 90 procent av det totala antalet flygpasagerare i Sverige. Alla dessa flygplatser, bedömer jag, står på en solid grund för kommersiell

flygtrafik med goda förutsättningar att vara lönsamma. Två av flygplatserna ligger i Stockholmsregionen och en flygplats ligger i storstadsregionen i södra Sverige. Luleå och Umeå är regionhuvudstäderna i Norrbotten och Västerbotten med minst 12 respektive 6 timmars tågresor till Stockholm.

Tabell 8.2 Flygplatser med minst en miljon passagerare per år

Klicka här för att ange tabellens underrubrik.

Flygplatser i Sverige

Stockholm Bromma	Luleå
Stockholm Skavsta	Umeå
Malmö	

Klicka här för att ange Källa eller Anm.

Jag bedömer att samtliga dessa flygplatser har potential att över tid vara flygplatser med över eller betydligt över en miljon passagerare. Stockholm Skavsta hade som flest passagerare 2011 när Ryanair hade sin nordiska bas på flygplatsen och 2,6 miljoner resenärer reste från flygplatsen. Idag har Ryanair flyttat basen till Stockholm Arlanda och därmed bedömer jag att flygplatsens marknadsförutsättningar har försämrats på flera års sikt. Om och när det står klart att Ostlänken möjliggör att tåg kan stanna vid flygplatsen ändras tillgängligheten markant mellan flygplatsen och Stockholm respektive Östergötland. Då kan flygplatsen eventuellt snabbt erövra marknadsandelar.

Flygplatser med potentiell lönsamhet (250 000 – 500 000 passagerare)

År 2019 hade tre flygplatser (Visby, Åre Östersund och Ängelholm Helsingborg) omkring eller drygt 400 000 passagerare vardera vilket traditionellt brukar vara gränsen för möjligheten att skapa lönsamhet på flygplatsen. Men det finns exempel på att flygplatser med 250 000 - 300 000 passagerare (Växjö och Skellefteå) som har visat på eller närpå lönsamhet under åren³¹. En annan potentiell

³¹ Att dra en linje för lönsamhet är naturligtvis vanskligt eftersom en rad faktorer påverkar lönsamheten. Det finns gränser för vilka kostnader som är påverkbara och vilka kostnader som tillkommer på grund av ändrade regelverk etcetera. Bredvid de direkta trafikintäkterna varierar möjligheten att skapa kommersiella intäkter stort mellan flygplatser, även mellan de som är lika stora sett ur antalet passagerare.

lönsamhetsaspekt är om det finns en dynamik i passagerantalet (till exempel potential för ny industrietablering) som tydligt påverkas av den lokala ekonomin, men även av flygmarknadens utbud. Skellefteå hade som exempel cirka 420 000 passagerare 2017 med två konkurrerande flygbolag för att 2019 landa på 270 000 passagerare, ett snabbt tapp på 30 procent av efterfrågan. Nu är efterfrågan åter tilltagande som en konsekvens av den regionala ekonomiska tillväxten.

Tabell 8.3 Flygplatser med potentiell lönsamhet

Klicka här för att ange tabellens underrubrik.

Flygplatser i Sverige	
Åre Östersund	Skellefteå
Ängelholm Helsingborg	Växjö
Visby	Kiruna

Klicka här för att ange Källa eller Anm.

Jag bedömer att flygplatserna i Östersund, Visby, Skellefteå och Ängelholm-Helsingborg ligger i kategorin 400 000 resenärer medan flygplatserna i Kiruna och Växjö ligger strax under 300 000 årspassagerare innan pandemin. Jag bedömer att de första fyra flygplatserna har rimliga förutsättningar att drivas lönsamt med dessa efterfrågevolym, även om de två sistnämnda flygplatserna också bör ha möjlighet till potentiell lönsamhet

Utrikesflygplatser med förlorade eller stabila marknader (125 000 – 250 000 passagerare)

Linköping och Västerås flygplatser har sedan länge sin passagerarvolym från enstaka utrikeslinjer (Linköping - Amsterdam med KLM och Västerås-London, -Malaga, -Alicante med Ryanair). Sundsvall och Halmstad är två flygplatser som har tappat efterfrågan under 2000-talet som en kombination av konkurrerande trafikslag och vikande utbud på grund av svagare efterfrågan. Sundsvall Timrå hade i början av 1990-talet närmare 600 000 årspassagerare, men förbättrad väg- och järnvägsinfrastruktur och konkurrens från andra trafikslag har minskat flygets tidsfördelar markant. Flygplatsen hade 2019 omkring 230 000 passagerare. De två relativt jämnstora flygplatserna i Kalmar och Ronneby i sydöstra Sverige har under

åren uppvisat en stabil efterfrågan och båda flygplatserna hade för fem år sedan passagerarsiffror på omkring 250 000 passagerare. Flygplatserna ligger i regioner med ett relativt begränsat befolkningsunderlag vilket delvis förklarar denna stabilitet utan stora svängningar. Ett annat skäl är den dåliga tillgängligheten till Stockholm (4,5 respektive 5,5 timmars tågresä) som bidrar till att behålla en jämn efterfrågenivå, men som sannolikt skulle ha varit högre på grund av tillgänglighetsbrister i andra trafikslag om befolkningsunderlaget och den regionala ekonomin så tillät.

Tabell 8.4 Flygplatser med 100 000 till 250 000 årspassagerare

[Klicka här för att ange tabellens underrubrik.](#)

Flygplatser i Sverige

Sundsvall Timrå	Stockholm Västerås
Kalmar Öland	Linköping
Ronneby	Halmstad

[Klicka här för att ange Källa eller Anm.](#)

Jag bedömer att flygplatserna i Kalmar Öland och Ronneby har potential att ha en stabil passagerarvolym på minst 250 000 årsresenärer. Ronneby har närmast uteslutande inrikes trafik, medan Kalmar och Sundsvall har haft mellan 10 - 20 procent utrikestrafik. Jag motiverar denna bedömning främst av tillgänglighetsskäl. Det tar mellan 3,5 och 5,5 timmar med snabbaste tågresa till Stockholm. Befolkningsunderlaget, inte minst i Sundsvall, motiverar åtminstone en passagerarvolym på 250 000 årspassagerare, men aktuell statistik talar för att Sundsvall Timrå flygplats på senare tid har tappat ett betydligt större passagerarunderlag jämfört med andra flygplatser och att en fördjupad analys behöver göras för en framtida återhämtning. Västerås, Linköping och Halmstad har under en längre tid haft lägre efterfrågan och jag bedömer inte att de har samma förutsättningar att få en tillväxt i efterfrågan som landar i potentiell lönsamhet. Alternativa flygplatser (Arlanda och Göteborg) är dessutom goda tillgänglighetsalternativ.

8.2.3 Allmän trafikplikt och upphandlad flygtrafik

Det är tjugo år sedan staten beslutade om allmän trafikplikt på ett antal transportpolitiskt motiverade flyglinjer i enlighet med EU-

förordning 1008/2008 och som därefter inledde anbudsförfarande för statlig trafikupphandling med 3-åriga avtal som senare blev 4-åriga. De transportpolitiska målen om tillgänglighet för näringsliv och medborgare i hela landet har varit vägledande för de ansvariga myndigheterna Rikstrafiken och senare Trafikverket. Gemensamt för alla flyglinjer är att de trafikerar orter där alternativa trafikslags interregionala tillgänglighet helt enkelt inte duger tidsmässigt eller saknas helt och där flyglinjen utgör en livlina för näringslivets och enskilda medborgares tillgänglighet till övriga Sverige och övriga världen. Förutom flyglinjen Östersund-Umeå som upphandlats av sjukvårdspolitiska skäl sedan 1993 har fokus varit på tillgänglighet från norra Norrlands inland till Stockholm Arlanda samt från Härjedalen och norra Värmland till Stockholm-Arlanda. Därefter har beslut om allmän trafikplikt på ett par flyglinjer tillkommit de senaste åren, Kramfors från 2019 och Mora från 2023³². Intressant är att de flyglinjer som inte tappade fullt så många flygpassagerare under pandemin var de som har upphandlats av staten. En grundförklaring till detta är att linjerna är upphandlade, men även att det relativt sett finns en grundläggande efterfrågan som är högre än på orter med bättre alternativa resesätt med andra trafikslag. Det är dock små trafikvolym per flyglinje som återspeglar befolkningsunderlaget, men den hittillsvarande statliga bedömningen är att samtliga flyglinjer i tabellen nedan är motiverade av interregionala tillgänglighetsskäl.

Tabell 8.5 Flygplatser med flyglinjer under allmän trafikplikt

[Klicka här för att ange tabellens underrubrik.](#)

Flygplatser i Sverige

(Stockholm Arlanda)	Sveg Härjedalen
(Luleå)	Vilhelmina
(Umeå)	Lycksele
(Östersund)	Arvidsjaur
Hagfors	Hemavan Tärnaby
Torsby	Pajala
Kramfors	Mora (fr o m oktober 2023)
Gällivare	

[Klicka här för att ange Källa eller Anm.](#)

³² Under 2019 uppgick antalet passagerare på svenska flygplatser till 37,9 miljoner, varav 7 miljoner i inrikestrafik och 31 miljoner i utrikestrafik.

Jag tar här inte ställning till om statens nuvarande flygupphandling är samhällsekonomiskt motiverad. Jag bedömer dock att om hela Sverige ska leva i enlighet med de transportpolitiska målen så behövs fortsatt trafikstöd till orter med långa avstånd till Stockholm och som saknar både kommersiella förutsättningar för en flyglinje och tillgång till alternativa resesätt än den flyget kan erbjuda.

8.2.4 Samhällsviktigt flyg

Sedan 2012 har staten genom Trafikverket tecknat årliga beredskapsöverenskommelser med 10 flygplatser som tillsammans täcker landet från norr till söder³³. 8 av flygplatserna ingår i det statliga basutbudet (6 flygplatser inom Swedavia och 2 flygplatser inom Försvarsmakten) medan två flygplatser är kommunala. Alla nationella beredskapsflygplatser har valts för sin geografiska placering, men även för de beredskapsresurser som finns på flygplatsen. Kapaciteten för beredskapsuppdraget är centralt och har fungerat väl under de tio åren.

Tabell 8.6 Ordinarie beredskapsflygplatser sedan 2012

[Klicka här för att ange tabellens underrubrik.](#)

Flygplatser i Sverige

Stockholm Arlanda	Åre Östersund
Visby	Malmö
Sundsvall Timrå	Umeå
Göteborg	Luleå
Ronneby	Gällivare

[Klicka här för att ange Källa eller Anm.](#)

Under pandemin har uppmärksamheten kring flygplatsernas beredskapsfunktion ökat. Behovet av beredskapsflygplatser, framför allt flygtransporter för hälso- och sjukvård, lyftes bland annat av Sveriges regioner och kommuner (SKR). Sedan december 2020 har

³³ Den nationella täckningen innebär upp till 60 minuters helikopterresa mellan flygplatser i det nationella beredskapsnätet. Förslaget är framtaget av Trafikverket 2011 i samråd med Transportstyrelsen och dess rapport Tillgänglighet till Flygplatser (TSL 2009-519).

regeringen inrättat 17 temporära beredskapsflygplatser, tillsammans med de 10 ordinarie beredskapsflygplatserna. Viss variation har varit mellan åren avseende vilka flygplatser som inkluderats. Regeringen har i december 2022 beslutat ge Trafikverket i uppdrag att förhandla och ingå överenskommelser med 27 utpekade flygplatser att vara beredskapsflygplatser under 2023, se tabell nedan. Jag föreslår en annan beredskapsstruktur som redovisas senare i kapitlet.

Tabell 8.7 De 27 utpekade beredskapsflygplatserna för 2023

[Klicka här för att ange tabellens underrubrik.](#)

Flygplatser i Sverige	
Halmstad	Örebro
Linköping-Saab	Stockholm Skavsta
Borlänge	Karlstad
Mora-Siljan	Jönköping
Kalmar Öland	Växjö-Kronoberg
Trollhättan-Vänersborg	Kristianstad
Örnsköldsvik	Lycksele
Skellefteå	Kiruna
Stockholm Västerås	Stockholm Arlanda
Göteborg Landvetter	Malmö
Visby	Sundsvall Timrå
Åre Östersund	Umeå
Ronneby	Gällivare
Luleå	

Källa: Regeringen.

8.3 Nationellt basutbud av flygplatser

Bedömning: Staten bör ta ett större ansvar för att säkerställa en grundläggande interregional och internationell tillgänglighet i Sverige. Därför bör staten även framgent ansvara för ett statligt basutbud av flygplatser, men basutbudet behöver justeras.

Förslag: Det nationella basutbudet bör utökas från dagens tio flygplatser till på sikt 13 flygplatser. Flygplatsen i Skellefteå bör omgående läggas till i det nationella basutbudet. Det finns starka skäl för att även flygplatserna i Kalmar-Öland och Ängelholm-

Helsingborg på några års sikt bör inkluderas i det nationella basutbudet men förutsättningarna (bland annat en fördjupad bedömning av trafikutveckling, upptagningsområde och övriga tillgänglighetsförutsättningar) bör utredas vidare. Flygplatsen i Ronneby bör utgå från det nationella basutbudet, givet att Kalmar-Öland beslutas ingå i basutbudet. Sundsvall-Timrå flygplats har också skäl för att på längre sikt kunna ingå i det nationella basutbudet, men förslagens lämplighet bör utredas vidare främst med hänsyn till en fördjupad bedömning av trafikutveckling och alternativa hållbara transportsätt.

8.3.1 Syfte med nationellt basutbud av flygplatser

Möjligheten att leva och bedriva företagsamhet i alla delar av landet är, även i en alltmer digitaliserad värld, beroende av fungerande person- och godstransporter. För stora delar av Sverige är det flyget som erbjuder den interregionala och internationella tillgängligheten, genom snabba resor och transporter över långa avstånd. Statens roll bör enligt min mening vara att ta ansvar för att flyget och flygplatserna ges goda förutsättningar för en långsiktigt hållbar utveckling så att medborgare och näringsliv har en grundläggande tillgänglighet och att det kan bidra till en stark konkurrenskraft. Detta bör göras med utgångspunkt i de transport- och klimatpolitiska målen. Statens engagemang kring flygplatserna bör därför utformas så att det bidrar till transport- och klimatpolitisk måluppfyllelse. Begreppet tillgänglighet och dess definition är viktigt för att bedöma flygets bidrag till måluppfyllelsen samtidigt som flyget behöver klara av att nå klimatmålen. Staten bör därför ta ett fortsatt ansvar för att tillhandahålla ett basutbud av flygplatser.

Regeringen fastställde genom beslut den 19 mars 2009 ett nationellt basutbud av flygplatser som staten på sikt bör ansvara för att tillhandahålla. Riksdagen beslutade den 3 december 2009 att bifalla regeringens proposition. Basutbudet av flygplatser bör utgöra stommen i ett effektivt och långsiktigt hållbart flygtransportssystem och säkerställa en grundläggande interregional och internationell tillgänglighet för hela landet. Det statliga basutbudet utgör ekonomiskt och administrativt ett nätverk som utvecklas och drivs av Swedavia AB. De ekonomiska överskotten vid de vinstdrivande

flygplatserna används för att täcka underskotten på de flygplatser i nätverket som uppvisar negativa resultat.

Ett sammanhållande statligt flygplatssystem genom Swedavia ger god grund för en fortsatt effektiv drift av infrastrukturen, med möjlighet till korssubventionering inom flygplatsnätverket. Min bedömning är att några volymmässigt betydelsefulla trafikflygplatser också bör inkluderas i det nationella basutbudet av flygplatser, vilket bidrar till en större yttäckning i syfte att ge hela landet en god interregional och internationell tillgänglighet.

Förutom att ge denna tillgänglighet bör det statliga basutbudet även svara för en god beredskap för samhällsviktiga flygtransporter. Därför bör alla flygplatser som ingår i basutbudet också utgöra beredskapsflygplatser. Se vidare i avsnitt nedan.

8.3.2 Förändringar av det nationella basutbudet av flygplatser

Utgångspunkterna för mitt förslag till ett utökat statligt basutbud av flygplatser är att säkerställa en ökad tillgänglighet till hela Sverige för medborgare och näringsliv, med flygplatser som var för sig bedöms ha goda förutsättningar till lönsamhet. Tillsammans svarar det föreslagna nya statliga basutbudet för över 90 procent av den totala passagerarvolymen på svenska flygplatser. Flygplatser som föreslås ingå i det statliga basutbudet och bör förvaltas och utvecklas av statliga Swedavia AB framgår av tabellen nedan. Samtliga flygplatser i basutbudet föreslås ha 24 timmars beredskap för samhällsviktiga lufttransporter. Jämfört med dagens basutbud föreslås en flygplats inkluderas omgående, medan tre ytterligare flygplatser (Ängelholm-Helsingborg, Kalmar-Öland och Sundsvall-Timrå) bör utredas vidare. En flygplats föreslås utgå ur basutbudet (Ronneby), under förutsättning att Kalmar-Öland inkluderas.

Tabell 8.8 Förslag till nytt statligt basutbud på sikt

[Klicka här för att ange tabellens underrubrik.](#)

Flygplats	Passagerare 2019	Passagerare 2022
Stockholm Arlanda	25 643 261	18 388 554
Stockholm Bromma	2 359 558	1 125 205
Göteborg	6 671 478	4 447 702

Flygplats	Passagerare 2019	Passagerare 2022
Malmö	1 976 253	1 291 547
Luleå	1 162 506	912 438
Umeå	960 307	608 931
Åre Östersund	473 816	219 941
Visby	447 138	294 854
Ängelholm Helsingborg	386 971	192 553
Skellefteå	287 110	267 407
Kiruna	268 013	196 290
Kalmar Öland	232 122	106 209
Sundsvall Timrå	231 966	47 801

Kommentar: Skellefteå flygplats föreslås inkluderas i det nationella basutbudet av flygplatser omgäende. Flygplatserna Ängelholm-Helsingborg och Kalmar-Öland bör prövas för att inom några år kunna inkluderas i basutbudet. Sundsvall-Timrå flygplatser bör prövas för att inkluderas i basutbudet på längre sikt. Om Kalmar-Öland flygplats inkluderas i basutbudet bör Ronneby flygplats utgå.

Skellefteå flygplats tillhörande det statliga Luftfartsverket fram till 2010, då Skellefteå kommun tog över driften³⁴. Flygplatsen har en central funktion för tillgängligheten till och från regionen då alternativa trafikslag har långa restider till och från Stockholm med 9-12 timmars tågresor enkel väg. Idag saknas dessutom järnväg till Skellefteå. Kommunen och dess omgivning är i och står inför en fortsatt expansiv industrietablering. Detta gäller bland annat industrisatsningar i Boliden och Northvolt, för att nämna ett par exempel. Flygplatsen förväntas få en kraftig efterfrågeökning som konsekvens och som kräver att flygplatsen kan omhänderta en kapacitet för att möta framtiden.

Ängelholm Helsingborg flygplats var statlig flygplats till 2011 då Swedavia sålde flygplatsen till Region Skåne och 7 kranskommuner som sedermera sålde flygplatsen till Peab AB. Under hösten 2020 köpte de 7 kranskommunerna³⁵ flygplatsen åter samt övertog driften. Förutom de direkta kranskommunerna ligger flygplatsen i en expansiv region. När väl arbetsmarknadsregionen är fullt ut integrerad har den över 4 miljoner invånare. Här finns goda förutsättningar för att ytterligare utveckla flygplatsen och tillgängligheten till och från nordvästra Skåne, sydvästra Småland och södra Halland inte minst.

³⁴ Kommunala driftbolaget Skellefteå City Airport AB

³⁵ Bjuv, Båstad, Helsingborg, Höganäs, Klippan, Perstorp och Ängelholm. Kommunerna har tillsammans omkring 280 000 innevånare.

Kalmar Öland flygplats har ett stort omland i östra Småland och Öland där tillgängligheten med andra trafikslag närmast kan liknas vid de förutsättningar som finns för delar av Norrland; tåg- eller bilresor tar 5 timmar eller mer till Stockholm. Kalmar kommun tog 2007 över den fortsatta driften av flygplatsen från Luftfartsverket. Kalmarregionen har ett stabilt näringsliv med ett starkt engagemang i flygplatsen och dess betydelse för att jämna ut regionens förhållandevis stora interregionala tillgänglighetsbrister.

Sundsvall Timrå flygplats ligger i mitten av en av Norrlands största funktionella arbetsmarknadsregioner, bredvid E4 strax norr om Timrå och mellan Härnösand och Sundsvall. Från Kramfors (70 km) och Sollefteå (120 km) nås flygplatsen med bil på 1 timme respektive 1 timme och 40 minuter, vilket innebär att en flygbil till dessa orter skulle bidra till en god tillgänglighet till Stockholm enligt Trafikverkets tillgänglighetsmodell. Midlanda Flygplats AB (ägs av Sundsvall kommun 84 % och Timrå kommun 16 %) övertog flygplatsen från Swedavia under 2013. Flygplatsens passagerarunderlag har halverats sedan tiden före millennieskiftet fram till 2019, inte minst beroende på förbättrade restider med tåg eller bil. Efter en stabilisering på över 200 000 årspassagerare har efterfrågan rasat under pandemiåren 2020 – 2022, även i relativ jämförelse med de flesta flygplatser i Sverige. Tåg- eller bilresor från Stockholm till Sundsvall tar mellan 3,5 och 4 timmar. För att över tiden säkra en grundläggande tillgänglighet med reguljär flygtrafik året runt mellan Sundsvall Timrå flygplats och Stockholm Arlanda flygplats föreslår jag att allmän trafikplikt inrättas på flygsträckan, se vidare i avsnitt nedan.

Ronneby flygplats F 17 Kallinge är idag Swedavias minsta flygplats mätt i antalet passagerare. Swedavia och Försvarsmakten samnyttjar ett antal flygplatser, där såväl militär som civil luftfart bedrivs på daglig basis. Detta gäller bland annat i Ronneby, där Försvarsmakten är flygplatshållare för Ronneby flygplats och där Swedavia avropar tjänster av Försvarsmakten, bland annat räddnings- och fälthållningstjänst för den civila trafikens behov. På flygplatsen i Ronneby äger Fortifikationsverket de anläggningar som Swedavia verkar inom och som bolaget sedan hyr av Fortifikationsverket. Flygplatsen är Försvarsmaktens flygplats och eftersom mitt uppdrag handlar om en flygplatsöversyn för den civila flygtrafiken ser jag därför inget avgörande skäl till att Ronneby ska

ingå i det statliga basutbudet. Det finns tyngre tillgänglighetsskäl i sydöstra Sverige för att staten genom Swedavia driver Kalmar-Öland flygplats. Däremot ser jag inga problem i att Swedavia fortsatt blir hyresgäst på flygplatsen och driver den civila terminalverksamheten, om bolaget så önskar.

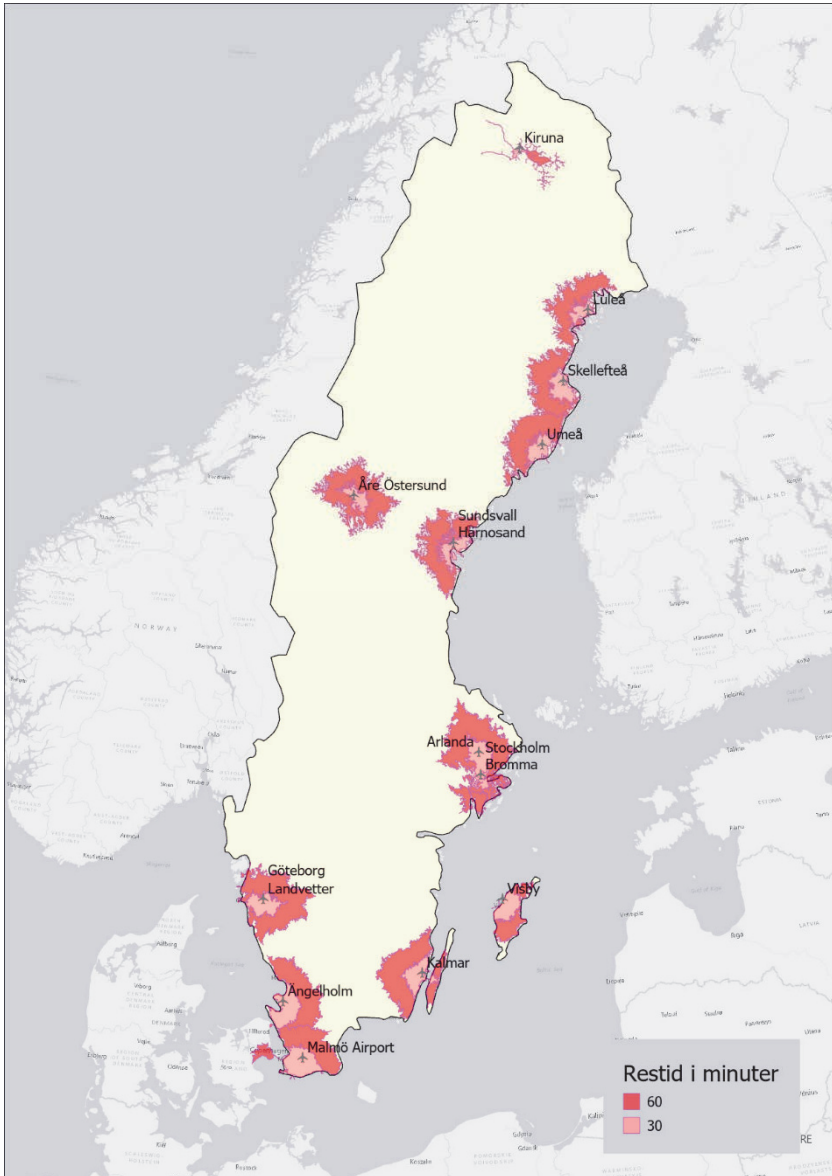
Försvarmakten har andra intressen i statliga flygplatser, bland annat som flygplatshållare i Luleå (där Swedavia äger det civila markområdet) och i Visby där Swedavia är flygplatshållare (där äger Försvarmakten den militära anläggningen på flygplatsområdet). Min rekommendation till Försvarmakten är att se över behovet av samutnyttjandeskap för de flygplatser man har intresse av, samtidigt som civil trafik ska bedrivas på dessa flygplatser. Försvarmakten redovisar i sina öppet redovisade riksintressen ett antal flygplatser som utgör en grundläggande produktionsresurs för Försvarmaktens samtliga förband. Bland utpekade flygplatser finns Halmstad, Borlänge och Eskilstuna. I den mån mitt förslag till utpekade flygplatser inte möter Försvarmaktens samlade behov, bör Försvarmakten vid behov teckna särskilda överenskommelser avseende nyttjande av vissa flygplatser. Det gäller även i förekommande fall andra statliga myndigheter.

8.3.3 Effekter av utökat nationellt basutbud

Genom ett utökat statligt basutbud av flygplatser säkerställer staten luftfartens tillgänglighet till fler regioner, i och med att huvudmannskapet tas över av staten för flygplatsverksamheten. Det innebär att fler medborgare och en större del av näringslivet har en tryggad försörjning av flygplatsinfrastruktur för framtiden. Det gäller även för samhällsviktig luftfart.

I nedanstående figur framgår översiktligt inom hur stort geografiskt område där medborgare kan nå en flygplats i det föreslagna utökade nationella basutbudet av flygplatser inom 30 respektive 60 minuter.

Figur 8.1 Föreslagna flygplatser i nationellt basutbud och deras upptagningsområde, 30 respektive 60 minuters restid
Restidsisokronor till respektive flygplats i basutbudet



Källa: Trafikanalys (Trafikverket NVDB 2022, SCB 2022). Kommentar: I figuren ingår förslaget om totalt 13 flygplatser i det nationella basutbudet, fyra nya flygplatser som inkluderats och en flygplats som utgått.

Med de tio befintliga flygplatserna i nationellt basutbud når nästan 6,0 miljoner personer (cirka 57 procent) i befolkningen någon av flygplatserna i det nationella basutbudet inom 60 minuters resväg. Med mitt förslag till utökning av basutbudet kommer nästan 6,7 miljoner personer (cirka 64 procent) att nå någon av de tretton flygplatserna i basutbudet inom samma tid. De fyra nya flygplatserna i basutbudet bidrar till att ge ungefär 1,0 miljoner personer möjlighet att nå en statlig flygplats inom 60 minuter, medan ungefär 0,3 miljoner mister denna möjlighet om Ronneby utgår ur basutbudet. Sammantaget innebär mitt förslag att ytterligare ungefär 0,7 miljoner personer (cirka 7 procent) i befolkningen ges möjlighet att nå en flygplats i det nationella basutbudet med statliga flygplatser inom 60 minuters resväg.

Tabell 8.9 Antal i befolkningen som kan nå respektive flygplats i dagens eller det föreslagna basutbudet inom 60 minuter med bil

Antal personer					
Flygplats					
Göteborg	1 381 105	Ronneby	292 612	Umeå	160 882
Kalmar	171 176	Skellefteå	77 357	Visby	60 000
Kiruna	21 544	Arlanda	649 617	Åre-Östersund	95 057
Luleå	168 930	Bromma	2 279 402	Ängelholm	574 229
Malmö	859 551	Sundsvall	167 945		

Källa: Trafikanalys (Trafikverket NVDB 2022, SCB 2022). Anmärkning: Om flera flygplatser kan nås inom 60 minuter väljs alltid den flygplats med kortast restid. Kommentar: I tabellen ingår såväl föreslagna flygplatser som bör inkluderas i basutbudet och flygplats som bör utgå ur basutbudet.

8.4 Förändrade förutsättningar för Swedavia AB

Bedömning: Det statliga bolaget Swedavia AB är ett viktigt verktyg för staten när det gäller att uppnå de transportpolitiska och klimatpolitiska målen.

Swedavia AB bör även i framtiden ha till uppdrag att bland annat finansiera, äga, driva och utveckla flygplatser med därtill hörande byggnader och anläggningar och tillhandahålla och utveckla flygplatsoperativa tjänster samt kommersiella tjänster och produkter med anknytning till flygplatsverksamhet. Bolaget bör också som idag inte utan regeringens godkännande kunna

lägga ned eller överlåta någon av de flygplatser som ingår i det av regeringen fastställda basutbudet av flygplatser.

Staten bör inom ramen för den statliga ägarstyrningen ställa ytterligare krav på bolaget. Kraven innebär en utökning av det nationella basutbudet, att bolaget bör driva och förvalta fler statliga flygplatser samt att samtliga bolagets flygplatser ska ingå som en del av nätet av beredskapsflygplatser.

Förslag: Regeringen föreslås ändra bolagsordningen för Swedavia AB. Av bolagsordningen bör framgå att bolaget ska ha beredskap för att ta emot samhällsviktig luftfart vid alla sina flygplatser.

Regeringen bör förankra förslag till ändring av det nationella basutbudet av flygplatser med riksdagen. Efter riksdagens godkännande bör regeringen fastslå sin inriktning att justera det nationella basutbudet. Efter slutförda förhandlingar med kommunerna kan regeringen slutligen besluta om ett förändrat nationellt basutbud av flygplatser, givet att flygplatsernas ägare accepterar ett statligt övertagande av flygplatserna.

Regeringen bör ge en statlig förhandlingsperson eller Swedavia AB i uppdrag att erbjuda ägarna till Kalmar-Öland, Skellefteå, Sundsvall-Timrå och Ängelholm-Helsingborgs flygplatser ett statligt övertagande av flygplatserna samt inleda förhandling med dessa flygplatsägare. Tidsplanen för detta förhandlingsarbete bör ta hänsyn till den prövning som jag föreslår sker i tre steg (omgående för Skellefteå, prövning av Ängelholm-Helsingborg och Kalmar-Öland flygplatser för att ingå inom några år och slutligen prövning av Sundsvall-Timrå för att inkluderas i basutbudet på längre sikt).

Swedavia AB bör själv avgöra om bolaget även fortsatt vill bedriva flygplatsverksamhet vid Ronneby flygplats, under förutsättning att flygplatsen ej längre ingår i det nationella basutbudet av flygplatser.

Staten bestämmer som ägare ramarna för Swedavia AB genom bolagsordningen. I bolag med statligt ägande har verksamhetsföremålet sin grund i riksdagens beslut. I bolag med statligt ägande används ägaranvisningar, för att ge instruktioner till bolagets styrelse, i huvudsak när bolaget har ett särskilt beslutat

samhällsuppdrag, får anslag, befinner sig i omstrukturering samt vid avregleringar och andra liknande väsentliga förändringar.

Swedavia är ett statligt bolag, som enligt bolagsordningen indirekt eller direkt ska 1) finansiera, äga, förvalta, driva och utveckla flygplatser med därtill hörande byggnader och anläggningar, 2) 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 med mera, 3) äga och förvalta fast egendom, 4) äga och förvalta aktier och andelar i bolag som bedriver sådan verksamhet som anges i bolagsordningen samt, 5) bedriva därmed förening 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 enligt bolagsordningen 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 senare får inte ändras utan att regeringen lämnat tillstånd till detta.

Jag anser att det statliga bolaget Swedavia AB är ett viktigt medel för staten att uppnå vissa politiska mål. Jag ser därför behov av att bolagets uppdrag justeras något.

Riksdagen har tidigare tillkännagett för regeringen det som utskottet anfört om att riksdagens godkännande bör hämtas in innan ändringar genomförs i det nationella basutbudet av flygplatser (bet. 2021/22:TU4).

Med hänsyn till riksdagens tillkännagivande avseende det nationella basutbudet, föreslår jag att regeringen förankrar förslag till förändring av det nationella basutbudet av flygplatser med riksdagen. Regeringen bör därefter fastslå sin inriktning att justera det nationella basutbudet av flygplatser och ge en statlig förhandlingsperson eller Swedavia AB i uppdrag att erbjuda berörda kommuner och regioner som ägare till flygplatserna i Kalmar-Öland, Skellefteå, Sundsvall-Timrå och Ängelholm-Helsingborg ett statligt övertagande av flygplatserna och inleda en förhandling med kommunerna och regionerna. Regeringen bör instruera bolagets styrelse genom ägaranvisning de förväntningar som regeringen har

på bolagets agerande i samband med att det nationella basutbudet av flygplatser utökas och förhandlingar med berörda ägare startas upp.

Efter slutförda förhandlingar med kommunerna kan regeringen slutligt besluta om ett förändrat nationellt basutbud av flygplatser, under förutsättning att flygplatsernas ägare och staten kommer överens om ett statligt övertagande av flygplatserna.

När det gäller Ronneby flygplats behöver regeringen, efter förankring med riksdagen, besluta om att flygplatsen ska utgå ur det nationella basutbudet av flygplatser. Därefter anser jag att det bör vara upp till Swedavia AB om de ser skäl för att även fortsatt bedriva flygplatsverksamhet på flygplatsen i Ronneby.

Jag anser att regeringen bör justera bolagsordningen för Swedavia AB. Bolaget bör i grunden ha samma uppdrag som idag, men med tillägg för att bolagets samtliga flygplatser även ska hålla beredskap för samhällsviktig luftfart. Eventuellt kan det finnas skäl att förankra detta samhällsuppdrag med riksdagen.

8.5 Stöd till flygplatser utanför det nationella basutbudet

Bedömning: Flygplatssystemet kännetecknas av en svag ekonomi, där kommuner och regioner som ägare årligen bidrar med ägartillskott eller underskottsfinansiering till sina icke statliga flygplatser. För att säkerställa viktig infrastruktur och samhällsviktig verksamhet för Sverige bör staten ta ett större ansvar för flygplatssystemet. Staten bör ekonomiskt stödja flygplatserna, som bidrar till att delvis finansiera verksamheten vid flygplatserna (delvis underskottstäckning).

Även om vissa totalförvarshänsyn tagits i utredningen, har utgångspunkten för utredningsarbetet baserats på det civila samhällets behov. I den mån som utredningens förslag inte möter Försvarmaktens behov, bör Försvarmakten genom exempelvis särskilda överenskommelser med flygplatshållare, säkerställa Försvarmaktens tillgång till flygplatser och de tjänster som Försvarmakten är i behov av. Det gäller i förekommande fall även för annan statlig verksamhet.

Förslag: Staten bör ge statligt stöd till verksamheten vid flygplatser med flyglinjer med allmän trafikplikt (ekonomisk verksamhet). Staten bör även ge statligt stöd för verksamheten vid flygplatser som har avtal om beredskap för samhällsviktig luftfart (ekonomisk verksamhet). För flygplatser som ingår i båda dessa grupper ges endast ett stöd för verksamheten. Statligt ägda flygplatser omfattas inte av detta stöd.

För att flygplatserna ska kunna ta del av dessa bidrag bör vissa krav och villkor uppfyllas. Det handlar om villkor som avser att flygplatserna ska bedriva en hållbar och fossilfri verksamhet, ha en god tillgänglighet, ha en hög effektivitet samt hålla en god beredskap. Dessa villkor bör utformas enligt följande:

God tillgänglighet: Flygplatsen ska verka för att göra det möjligt för medborgare och näringsliv att åka kollektivtrafik till och från flygplatsen.

Fossilfri verksamhet: Flygplatsen ska bedriva en fossilfri flygplatsverksamhet eller tillse att en fossilfri flygplatsverksamhet kan bedrivas senast år 2025 utifrån en beslutat och genomförd handlingsplan. Flygplatsen ska tillse att det finns infrastruktur och anläggningar samt organisation vid flygplatsen som möjliggör en fossilfri luftfart. Flygplatsen ska tillse att det finns infrastruktur och anläggningar vid flygplatsen som möjliggör fossilfria landtransporter till och från flygplatsen.

Hög effektivitet: Verksamheten vid flygplatsen 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 beredskapsflygplatser. Flygplatsen ska ta fram en handlingsplan och vidta åtgärder i enlighet med handlingsplanen för att stärka förmågan att bedriva flygplatsverksamhet. Personalen vid flygplatsen ska vara krigsplacerade vid flygplatsen.

Om stödmottagaren inte uppfyller in skyldighet enligt ovan bör Trafikverket kunna innehålla eller kräva tillbaka hela eller delar av lämnat stöd.

Flygplatsinfrastrukturen har en stor betydelse för luftfartens och transportsystemet tillgänglighet för medborgare och näringsliv samt

samhällsviktig luftfart. Med den ekonomiska situation som många icke statliga flygplatser befinner sig i gör jag bedömningen att det även fortsatt finns behov av statligt stöd till icke statliga flygplatser.

Som jag beskrivit tidigare ser jag behov av att statens rådighet över flygplatssystemet ökar, för att statens insatser på ett bättre sätt ska bidra i utvecklingen av luftfart och flygplatssystemet i linje med transport- och klimatpolitiken. Jag anser därför att stödsystemet bör struktureras om samt att stöden bör förenas med villkor för flygplatserna.

Jag ser behov av fortsatt stöd till de flygplatser som har flyglinjer med allmän trafikplikt. För det fallet att staten, inom ramen för det statliga åtagandet, bedömer att det finns behov av att införa flyglinjer med allmän trafikplikt mellan två flygplatser – då bedömer jag också att det är rimligt att staten bidrar till att säkerställa att flygplatsverksamheten kan bedrivas. Här ser jag i princip inte något behov av förändring.

Jag anser däremot att det finns skäl att ändra förutsättningarna i andra delar. Dagens möjlighet för regionerna att via länsplan fördela statligt stöd till regionalt strategiskt viktiga flygplatser bör enligt min mening upphöra. Istället bör en möjlighet för stöd ges för de flygplatser som kommer att ingå i ett statligt nät av beredskapsflygplatser. Till viss del kommer det att beröra samma flygplatser som tidigare fått del av statligt stöd via länsplan. Jag menar att det för statens del är viktigare att säkerställa ett hållbart nät av beredskapsflygplatser, varför flygplatser bör prioriteras utifrån detta syfte.

I den mån en flygplats både har flyglinjer med allmän trafikplikt och är beredskapsflygplats, så är min uppfattning att stödet bör baseras på att flygplatsen har flyglinjer med allmän trafikplikt. Ingen flygplats bör få dubbla stöd. Inget av dessa stöd bör heller ges till statligt ägda flygplatser.

För några flygplatser som idag har civil flygtrafik och reguljär passagerartrafik och som inte föreslås ingå i det statliga basutbudet, har Försvarsmakten flygplatshållaransvar eller omfattande verksamhet. Det gäller bland annat Ronneby flygplats och Halmstad flygplats och på dessa flygplatser förväntar jag mig att Försvarsmakten ansvarar för att långsiktigt hantera driften av den civila flygverksamheten. Det kan exempelvis handla om att Swedavia och Försvarsmakten/Fortifikationsverket överenskommer om att

Swedavia på marknadsmässiga grunder driver den civila terminalverksamheten på flygplatsen.

Jag har i min utredning tagit vissa hänsyn till totalförsvarets behov. Men med hänsyn till att utgångspunkten för utredningsarbetet baserats på det civila samhällets behov kan det finnas en risk att utredningens förslag fullt ut inte möter exempelvis Försvarmaktens eller andra totalförsvarsmyndigheters behov. I en sådan situation bedömer jag att Försvarmakten och andra myndigheter kan träffa särskilda överenskommelser med flygplatshållare för att säkerställa tillgång till flygplatser och de tjänster som man är i behov av. Detta gäller i förekommande fall även för annan statlig verksamhet.

Sammanfattningsvis anser jag att staten bör ge ett ekonomiskt stöd för att täcka del av eventuella underskott hos de icke statliga flygplatserna som har flyglinjer med allmän trafikplikt eller ingår i ett statligt nät av beredskapsflygplatser. Stödet avser det som ses som ekonomisk verksamhet hos flygplatserna och således behöver formen för stödet inrymmas inom ramen för de statsstödsbestämmelser som råder.

För att de icke statliga flygplatserna ska få ta del av dessa stöd måste flygplatserna klara av att möta vissa villkor. Det gäller villkor som exempelvis att flygplatserna ska bedriva en hållbar och fossilfri verksamhet, ha en god tillgänglighet, ha en hög effektivitet samt hålla en god beredskap. Nedan lämnar jag mer detaljerade förslag till villkor för stöd:

- God tillgänglighet: Flygplatsen ska verka för att göra det möjligt för medborgare och näringsliv att åka kollektivtrafik till och från 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. Flygplatsen ska tillse att det finns infrastruktur och anläggningar vid flygplatsen som möjliggör fossilfria landtransporter till och från flygplatsen.
- Hög effektivitet: Verksamheten vid flygplatsen 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 beredskapsflygplatser. Flygplatsen ska ta fram en handlingsplan och vidta åtgärder i enlighet med handlingsplanen för att stärka förmågan att bedriva flygplatsverksamhet. Personalen vid flygplatsen ska vara krigsplacerade vid flygplatsen.

Om stödmottagaren inte uppfyller sin skyldighet enligt ovan kan Trafikverket innehålla eller kräva tillbaka hela eller delar av lämnat stöd.

8.6 Flyglinjer med allmän trafikplikt

Bedömning: Den tillgänglighet som transportsystemet bidrar till har en betydande påverkan på möjligheterna för regional utveckling. Flygtrafiken är särskilt betydelsefull för tidskritiska resor och transporter över långa avstånd. De kommunala och regionala myndigheterna bör därför ges ett större inflytande inför beslut om flyglinjer med allmän trafikplikt och upphandling av flygtrafik.

Sverige bör ha en nationell myndighet som ansvarar för beslut om flyglinjer med allmän trafikplikt och upphandling av flygtrafik. Trafikverket bör fortsatt vara behörig myndighet för artiklarna 16 – 17 i EU:s lufttrafikförordning.

Förslag: De kommunala och regionala myndigheterna bör ges möjlighet att finansiera ett kompletterat utbud, utöver det utbud av flyglinjer som följer av det statliga åtagandet, så länge det sammantaget inryms inom bestämmelserna enligt EU:s lufttrafikförordning. Det statliga åtagandet behöver preciseras och tydliggöras.

De flyglinjer som idag ingår i det statliga åtagandet bör justeras. Den allmänna trafikplikten på flyglinjerna Östersund – Umeå, Torsby – Arlanda, Hagfors – Arlanda respektive Kramfors-Sollefteå – Arlanda bör upphöra. Istället bör en ny flyglinje med allmän trafikplikt införas mellan Karlstad – Arlanda,

med anslutningstrafik (marktransporter) från Torsby respektive Hagfors. Vidare bör allmän trafikplikt införas på flyglinjen mellan Sundsvall - Arlanda med anslutningstrafik från Kramfors respektive Sollefteå (marktransporter) till Sundsvall-Timrå flygplats.

Regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att vidareutveckla en modell och process som möjliggör ett utökat regionalt inflytande och möjlighet för regionala myndigheter att föreslå och finansiera flyglinjer med allmän trafikplikt. Trafikverket bör även ges i uppdrag att vidareutveckla tydliga kriterier för det statliga åtagandet avseende flyglinjer med allmän trafikplikt för att tydliggöra förutsättningarna för främst de regionala myndigheterna och intressenterna.

8.6.1 Regionerna bör ges ett ökat inflytande

Det är idag staten, genom Trafikverket, som avgör vilka flyglinjer som ska omfattas av allmän trafikplikt. Det ekonomiska utrymmet för finansiering av flyglinjer med allmän trafikplikt, och därmed Trafikverkets beslut om omfattning, påverkas i stor utsträckning av statens budget. Vid beslut om allmän trafikplikt och upphandling av flyglinjer måste bestämmelserna i EU:s lufttrafikförordning beaktas. Trafikverket har enligt min bedömning hittills haft en relativt restriktiv hållning i synen på vad som kan omfattas av ett minimiutbud av flyglinjer. Vid en internationell jämförelse kan konstateras att det finns exempel på att andra medlemsstater i EU som har en vidare tolkning av minimiutbudets omfattning, se tidigare kapitel. Detta indikerar, enligt min mening, att det kan finnas utrymme för en annan tolkning än den Trafikverket gör.

Det har från regionalt håll visats intresse för att påverka eller genomföra upphandlingar av flygtrafik. Det har skett regionala upphandlingar av flyglinjer historiskt, vilket bland annat granskats av EU Kommissionen och av förvaltningsdomstol. Kommissionen lade ned sitt ärende hösten 2019, då samtliga linjer som granskades av olika skäl hade upphört. Kammarrätten i Göteborg underkände i en dom från november 2019 ett beslut av Karlstads kommun att medfinansiera flyglinjen Karlstad – Jönköping – Frankfurt. Kammarrätten ansåg att det endast är staten, genom Trafikverket,

som får fatta ett sådant beslut. Eftersom beslutet hade tillkommit i strid mot förordningen och avsåg något som inte är en kommunal angelägenhet ansåg Kammarrätten att beslutet var olagligt och kommunens beslut upphävdes av Kammarrätten.

Från regionalt håll lyfter man fram flygplatsernas och flyglinjernas betydelse för medborgare och näringsliv. Flera flyglinjer anses viktiga för regionernas tillgänglighet och därmed också som en viktig del i utvecklingen av regionerna vad gäller näringsliv, kompetensförsörjning, arbetstillfällen, samhällsservice med mera. Representanter för näringslivet hävdar i många fall att tillgången till en regional flygplats och dess linjeutbud är en förutsättning för etablering eller bibehållande av verksamhet i regionen. De icke statliga flygplatsernas betydelse manifesteras dessutom i högsta grad genom kommunernas och regionernas ekonomiska stöd till flygplatserna i form av betydande ägartillskott och underskottstäckning, vilket uppgår till flera hundra miljoner kronor per år.

Jag konstaterar att Trafikverkets beslut om allmän trafikplikt och upphandling av flyglinjer har betydelse för olika regioner i och med att det påverkar tillgängligheten till och från regionerna respektive Stockholm. Det kan därför finnas skäl att ge regionerna ett större inflytande eller påverkan inför beslut om allmän trafikplikt och upphandling av flyglinjer.

8.6.2 Trafikverket bör fortsatt vara behörig myndighet

EU:s lufttrafikförordning reglerar bland annat tillträde till den inre marknaden för flygtrafik och möjligheten för en medlemsstat att införa allmän trafikplikt. I den svenska förordningen om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område anges att Trafikverket ska utföra de uppgifter som åligger Sverige enligt artiklarna 16 (allmänna principer för allmän trafikplikt) och 17 (offentligt anbudsförfarande för allmän trafikplikt) i EU:s lufttrafikförordning, i vilka beslut om allmän trafikplikt och anbudsförfarande regleras.

EU:s lufttrafikförordning reglerar inte vem eller vilka som får besluta om allmän trafikplikt eller upphandling av flyglinjer. Det är fritt för medlemsstaten att avgöra hur denna uppgift ska organiseras. Det är Trafikverket som idag är utsedd av regeringen till behörig

myndighet i Sverige och således har att besluta om allmän trafikplikt för flyglinjer, upphandla och teckna avtal om flyglinjer.

Offentliga myndigheter har inte möjlighet att vid sidan om förordningens regler kring allmän trafikplikt själv upphandla eller köpa in lufttrafik, såvida det inte är för att tillgodose resebehov hos den egna personalen.

EU:s regelverk möjliggör olika sätt att organisera den uppgift som ligger på Sverige som medlemsstat. Organisering av uppgiften, att besluta om flyglinjer med allmän trafikplikt samt att handla upp och teckna avtal om detta, kan göras så som det ser ut idag, med en nationell myndighet. Men det skulle även kunna organiseras genom flera nationella myndigheter (exempelvis med olika geografiska ansvarsområden), flera regionala myndigheter (exempelvis med olika geografiska ansvarsområden) eller med både nationella och regionala myndigheter (exempelvis med ansvar för olika segment på flygmarknaden).

Regionerna har ett ansvar för den regionala utvecklingen. I ansvaret ingår bland annat att ta fram en strategi för utvecklingen i länet, samordna insatser för att genomföra strategin och upprätta och fastställa länsplaner för regional transportinfrastruktur. Utöver dessa ansvarsområden ansvarar regioner också för de uppgifter som landstingen tidigare ansvarade för, bland annat hälso- och sjukvård, kollektivtrafik och kulturfrågor. Med hänsyn till ansvaret för kollektivtrafik inom andra trafikslag skulle det kunna vara möjligt att lägga ansvaret för att besluta om allmän trafikplikt för flyglinjer med mera också på kommuner och regioner. Från regionala företrädare har det bland annat framförts att det inte är rimligt att staten avgör denna fråga helt och hållet själv när regionens tillgänglighet med olika trafikslag har en stor betydelse för möjligheterna till regional utveckling. I den mån de regionala myndigheterna gör en annan bedömning av behovet skulle en möjlighet kunna vara att dessa regionala myndigheter ges möjlighet att inom vissa gränser påverka det slutliga ställningstagandet och genomförandet. Det finns dock både för och nackdelar enligt min uppfattning med olika lösningar.

Fördelen med en nationell myndighet är att det underlättar möjligheterna att få en likartad och enhetlig bedömning av vilka flyglinjer som inte bedöms bärkraftiga. Det innefattar bland annat möjligheten att bedöma proportionaliteten mellan den planerade

trafikplikten och den berörda regionens behov av ekonomisk utveckling, möjligheten att använda andra transportsätt samt deras ändamålsenlighet när det gäller att tillgodose det aktuella transportbehovet och det samlade resultatet av insatserna från alla lufttrafikföretag som utövar eller avser att utöva lufttrafik på flyglinjen. Möjligheten torde även öka att skapa effektiva processer, enhetlig arbetsmetodik för beslut om allmän trafikplikt samt att säkerställa nödvändig kompetens.

Nackdelar med en nationell myndighet kan vara att det ger regionerna ett svagt inflytande och begränsade möjligheter att utveckla tillgängligheten till och från regionen som ett led i uppdraget att utveckla regionen. Den centrala nivån har sannolikt heller inte samma möjligheter att fånga upp information om behov och utvecklingsmöjligheter på den lokala eller regionala nivån och får därmed inte samma informationsunderlag för sina ställningstaganden.

Fördelen med flera myndigheter, på nationell eller regional nivå, är att det kan innebära att det ges möjlighet till att fånga flera perspektiv i beslutsprocessen utifrån olika ansvarsområden. Regionala myndigheter har i regel en närmare relation till den berörda flygplatsen jämfört med nationella myndigheter, vilket kan bidra till bättre information om flygtrafiken och dess betydelse för regionen och därigenom ge bättre förutsättningar för att bedöma den regionala nyttan med olika åtgärder. När det gäller regionala myndighet kan det finnas ett ytterligare intresse att bidra till att utveckla och finansiera flyglinjer med allmän trafikplikt, som kanske budgetrestriktioner på nationell nivå annars skulle försvåra tillkomsten av.

Nackdelen med flera myndigheter är att det blir svårare att göra en samlad analys och bedömning av behovet av enskilda flyglinjer i förhållande till flygmarknaden i övrigt och att det kan finnas risk för att ett ”dubbelkommando” uppstår. Det finns också en risk att en ökad offentlig finansiering från olika myndigheter kan påverka det kommersiella utbudet och konkurrensen på flygmarknaden på ett negativt sätt. Med flera myndigheter finns även en risk för att det blir olika tolkning i Sverige avseende vad ett minimiutbud³⁶ kan

³⁶ Trafikplikten ska införas endast i den utsträckning som är nödvändig för att på denna flyglinje säkerställa ett minimiutbud av regelbunden lufttrafik som uppfyller fastställda

innehålla, om olika myndigheter gör olika bedömningar. Flera myndigheter kan försvåra möjligheterna att genomföra offentligt anbudsförfarande för ett samlat antal flyglinjer, när det är motiverat med hänsyn till effektiv drift. Med flera myndigheter på området ökar risken för att de samlade besluten tangerar gränserna för vad regelverket medger, vilket kan leda till överträdelseärenden hos EU-kommissionen.

Det finns för och nackdelar med de olika vägvalen som jag ser det. Jag bedömer sammantaget att fördelarna väger över för en organisering av uppgiften i form av en nationellt behörig myndighet, framför införande av flera nationella eller regionalt behöriga myndigheter. Jag anser att dagens organisationsmodell i huvudsak bör kvarstå, med Trafikverket som behörig myndighet för beslut om flyglinjer med allmän trafikplikt och upphandling av flygtrafik. Jag ser dock behov av ett ökat regionalt inflytande, men det bör hanteras på annat sätt än att tilldela dessa uppgifter till regionala myndigheter.

8.6.3 Processen bör utvecklas för att medge ett ökat regionalt inflytande

Det är många intressenter som lyfter fram behovet av ett ökat regionalt inflytande vid beslut om flyglinjer med allmän trafikplikt, upphandling av flygtrafik och uppföljning av flygtrafiken som en del i att stärka regionernas tillgänglighet och förutsättningar för regionala utveckling. Givet att Trafikverket även fortsatt är den enda behöriga myndigheten på området kan jag se framför mig olika sätt att stödja ett ökat regionalt inflytande. Nedan för jag resonemang kring några alternativa tillvägagångssätt avseende processen.

En viktig utgångspunkt för dessa alternativ är att statens ansvar för flyglinjer med allmän trafikplikt och finansiering av dessa baseras på tydliga och transparenta principer eller kriterier avseende det statliga åtagandet.

Trafikverket har den dominerande rollen i dagens upplägg och process för beslut om allmän trafikplikt och upphandling av flygtrafik. Trafikverket är behörig myndighet. De ekonomiska ramarna beslutas av riksdag och regering, medel som Trafikverket

normer för kontinuitet, regelbundenhet, prissättning eller minimikapacitet, vilka lufttrafikföretagen inte skulle uppfylla om de enbart tog hänsyn till sina kommersiella intressen.

förfogar över. Trafikverket analyserar och utvärderar behoven av allmän trafikplikt för olika flyglinjer, bland annat utifrån verkets tillgänglighetsmodell. Trafikverket har under utredningsarbetet dialog med regionala företrädare i olika former, både genom intervjuer och öppet samråd. Trafikverket intervjuar också operatörerna för att få deras synpunkter på dagens trafik. En "Request For Information" (RFI), som syftar till att samla in information om operatörernas förmågor och möjligheter, genomförs (men Trafikverket fick inga svar vid det senaste tillfället). Efter publicering av flygutredningen genomförs en remissbehandling. Därefter fattar Trafikverkets beslut om allmän trafikplikt, varefter en offentlig upphandling med anbudsförfarande och kontraktstecknande genomförs av Trafikverket. Flygtrafiken följs sedan upp under kontraktstiden.

Ett alternativ till dagens upplägg och process (alternativ 1) skulle kunna vara att öka det regionala inflytandet och samverkan mellan Trafikverket och regionala eller kommunala myndigheter samt flygplatser. Förutsättningarna skulle till stor del se lika ut som i dagsläget, men där regionala företrädare involveras mer i den analys som görs under utredningen samt utvecklar samverkan och samarbetet i uppföljningsarbetet under kontraktstiden.

Ett annat alternativ (alternativ 2) skulle vara att öka det regionala inflytandet samtidigt som de regionala myndigheterna i större utsträckning kan påverka beslut om allmän trafikplikt givet att de också bidrar till finansieringen. Detta alternativ innebär en större förändring jämfört med alternativet ovan avseende process och delaktighet. Trafikverket är fortsatt behörig myndighet och är den som slutligt beslutar om flyglinjer med allmän trafikplikt. De ekonomiska ramarna som beslutas av riksdag och regering är förutsättningar för det utbud som inryms i det statliga åtagandet. Regionerna ges dock möjlighet att komplettera det statliga åtagandet under förutsättning att det inryms inom ramen för bestämmelserna i EU:s lufttrafikförordning samt att regionerna tar fullt kostnadsansvar för den komplettering som sker utifrån det regionala önskemålet. Trafikverket bör ges i uppdrag att utveckla processen, men jag ser framför mig bland annat följande tänkbara inslag i processen:

- Staten och Trafikverket definierar och bestämmer de villkor och kriterier som ska gälla för det statliga åtagandet. Det statliga åtagandet bör motsvara ett minimiutbud.
- Trafikverket bör med god framförhållning föra en dialog med kommuner och regioner avseende tillgänglighet och behov av flyglinjer med allmän trafikplikt.
- Trafikverket genomför en utredning och analyserar bland annat behov utifrån verkets tillgänglighetsmodell och bedömer om det finns möjligheter att bedriva flygtrafiken på kommersiell grund. Trafikverket tar fram ett förslag till beslut om flyglinjer med allmän trafikplikt utifrån det statliga åtagandet. Om ingen regional komplettering senare sker så bör Trafikverkets beslut om inrättande av flyglinjer med allmän trafikplikt ligga i linje med detta. Trafikverkets flygutredning och förslag till beslut remissbehandlas.
- Regionala myndigheter ges möjlighet att inkomma till Trafikverket med ansökan om kompletterat utbud av flyglinjer med allmän trafikplikt. Regionernas förslag kan ha sin utgångspunkt i regionala behov och regionala mål. I möjligaste mån bör regionernas ansökan anpassas till de avtalsperioder och tidsperioder för förberedelsearbete som gäller för Trafikverket. Det kompletterande utbudet kan exempelvis avse ytterligare flyglinjer mellan andra flygplatser, utökad frekvens/turtäthet eller ökat utbud i antal stolar i förhållande till de flyglinjer som följer av det statliga åtagandet etcetera.
- En bindande försäkran bör medfölja den regionala ansökan som intygar att den regionala myndigheten tar fullt kostnadsansvar för den utbudskomplettering som följer av ansökan. Om så inte sker, ska en bindande överenskommelse träffas mellan staten och den regionala myndigheten innan Trafikverket slutligt fattar ställningstagande om införande av allmän trafikplikt. Det kan finnas behov av att staten och den regionala myndigheten klarlägger genom förhandling vad den föreslagna kompletteringen ska innebära i detalj avseende utbud och kostnadsansvar i förhållande till det statliga åtagandet.
- Trafikverket analyserar och prövar de regionala ansökningarna. Det kan eventuellt ske parallellt med Trafikverkets analys

avseende det statliga åtagandet under den ordinarie flygutredningen, men sannolikt sker det som ett senare processteg.

- Trafikverket prövar att respektive regional ansökan om kompletterat utbud samt det samlade utbudet av flyglinjer som föreslås med allmän trafikplikt är förenligt med EU:s lufttrafikförordning. Trafikverket publicerar sin utredning och samlade prövning.
- Den bindande överenskommelsen ska tecknas mellan Trafikverket och berörda myndigheter om medfinansiering som gäller under hela den period som berörs. Den bindande överenskommelsen måste vara på plats innan Trafikverket fattar sitt slutliga beslut.
- Trafikverket ska avslå de förslag till utbudskompletteringar som kommer från de regionala myndigheterna om det inte finns en bindande överenskommelse om kostnadsmissig fördelning mellan staten och de regionala myndigheterna. Det är viktigt att överenskommelsen mellan Trafikverket och regionerna utformas på ett sådant sätt att inga kostnader för det kompletterande utbudet kan övervältras på staten.

I möjligaste mån bör regionerna anpassa sin ansökan om kompletterat utbud till de avtalsperioder och tidsperioder för förberedelsearbete som Trafikverket planerar för. I den mån Trafikverket redan fattat beslut om allmän trafikplikt för en fyra års period, och regionerna inkommer med en ansökan under denna period, då bör Trafikverket trots det göra en kompletterande prövning och fatta eventuella beslut om allmän trafikplikt.

För det fallet att Trafikverket gör en separat prövning av en ansökan, efter det att allmän trafikplikt beslutats för en fyra års period, och godkänner den, så bör allmän trafikplikt endast beslutas för en tidsperiod som motsvarar den återstående tiden för den allmänna trafikplikten som gäller för de övriga flyglinjerna. Det skapar möjlighet för att det utbud som kompletteringen avser, också finns med i den samlande analysen och processen fortsättningsvis och för därpå följande avtalsperiod.

Efter beslut om allmän trafikplikt genomför Trafikverket en offentlig upphandling med anbudsförfarande och

kontraktstecknande med berörda flygbolag, för att därefter följa upp flygtrafiken under kontraktstiden. Trafikverket tar beslut och meddelar berörda operatörer och regionala myndigheter. Efter tilldelningsbeslut behöver Trafikverket och de regionala myndigheterna genomföra en slutlig fördelning av kontraktskostnaderna för respektive part i enlighet med den bindande överenskommelsen. Uppföljningen av flygtrafiken under kontraktstid bör därefter ske i samarbete mellan parterna samt berörda flygplatser.

Tabell 8.10 Skillnader mellan olika alternativ för upplägg och process för allmän trafikplikt och upphandling av flygtrafik

[Klicka här för att ange tabellens underrubrik.](#)

	Dagens situation	Alternativ 1 Ökat regionalt inflytande	Alternativ 2 Ökat regionalt inflytande och kostnadsansvar
Ekonomiska ramar	Statligt anslag	Statligt anslag	Statligt anslag kompletterat med kommunal/regional medfinansiering
Utbud	Motsvarande det statliga åtagandet	Motsvarande det statliga åtagandet	Motsvarande det statliga och regionala åtagandet
Kostnadsansvar	Statligt kostnadsansvar	Statligt kostnadsansvar	Statligt och regionalt kostnadsansvar
Regional delaktighet	Dialogpart	Dialogpart med ökat inflytandet inför beslut om allmän trafikplikt med mera	Dialog och avtalspart inför beslut om allmän trafikplikt

[Klicka här för att ange Källa eller Anm.](#)

Jag anser att det regionala inflytandet bör stärkas, med hänsyn till den betydelse som flyglinjer med allmän trafikplikt kan ha för den regionala och nationella tillgängligheten. Jag anser vidare att Trafikverket har haft en tämligen restriktiv hållning till vad som kan inrymmas i minimiutbudet enligt EU:s lufttrafikförordning, samtidigt som jag bedömer att det finns möjlighet att ha en högre ambitionsnivå inom ramen för EU:s lufttrafikförordning.

För att ta större hänsyn till olika regioners behov av tillgänglighet för medborgare och näringsliv bör en möjlighet införas för regional medfinansiering av flyglinjer med allmän trafikplikt, genom att en

komplettering kan ske i förhållande till det utbud som följer av det statliga åtagandet. Detta under förutsättning att en regional medfinansiering så sker. Jag anser att framtidens modell och process avseende beslut om flyglinjer med allmän trafikplikt med mera ska baseras på alternativ 2 ovan. Regeringen bör därför ge uppdrag till Trafikverket att vidareutveckla process och modell i enlighet med mitt förslag.

8.6.4 Kriterier för det statliga åtagandet behöver definieras

Det statliga åtagandet är transportpolitiskt motiverat och bidrar till en grundläggande tillgänglighet för medborgare och näringsliv i hela Sverige respektive till och från olika regioner. Det statliga åtagandet behöver preciseras i ett antal kriterier som definierar omfattningen för statens ansvar, för att staten ska kunna behandla kommuner och regioner på ett likartat och rättvist sätt.

Jag anser att dessa kriterier bör vara tydliga avseende möjliga destinationer, frekvens/turutbud, tidsvillkor för restid, stolkapacitet med mera. Samtidigt menar jag att hänsyn behöver tas till det statsfinansiella läget och det ekonomiska utrymme som finns för statens utgifter på området. Jag anser att det finns skäl att också ange ett ekonomiskt tak för det totala statliga åtagandet avseende flyglinjerna med allmän trafikplikt. Regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att vidareutveckla och precisera kriterier för det statliga åtagandet i linje med nedanstående resonemang.

Jag anser att följande inriktning bör ligga till grund för det statliga åtagandet samt vilka möjligheter som ska ges till de regionala myndigheterna. Detta behöver dock vidareutvecklas ytterligare inom ramen för det uppdrag jag föreslår att regeringen ger till Trafikverket.

Tabell 8.11 Kriterier för det statliga åtagandet och möjligheter för regionala myndigheter

Klicka här för att ange tabellens underrubrik.

Kriterium	Ramar för det statliga åtagandet	Beskrivning av kompletterande utbud
Destination	Nationella interregionala flyglinjer som är transportpolitiskt motiverade och där det inte finns kommersiell bärkraft. Statens åtagande begränsas till flyglinjer som bidrar till en god tillgänglighet till och från Stockholm (Arlanda). Stockholm (Arlanda) bidrar till god tillgänglighet till huvudstadsregionen och till nationell och internationell tillgänglighet.	Andra inrikes destinationer och målpunkter. När det gäller internationella linjer gäller följande begränsning: Internationella linjer tillåts från svenska flygplatser till flygplatser i Norge och Finland med undantag för flygplatser i Norge och Finland med mer än 5 miljoner årspassagerare.
Slingning av flyglinjer	Slingning av flyglinjer är möjliga.	Slingning av flyglinjer är möjliga. Kompletterande mellanlandning, det vill säga slingning, i förhållande till flyglinjer som följer av det statliga åtagandet, är också möjligt. Den kompletterande mellanlandningen får inte inverka för negativt på förutsättningarna för det ursprungliga trafikupplägget i form av restider med mera.
Frekvens och turutbud	Två dubbelturer i vardera riktningen (morgon och kväll) under vardagar. En enkeltur i vardera riktningen (kväll) under söndag. Det är möjligt att ta hänsyn till säsongvariation.	Fler turer i förhållande till det utbud som följer av det statliga åtagandet
Antal säten årligen och flygplansstorlek	Det statliga åtagandet bedöms utifrån historiskt utfall och prognos för framtida resande, som ligger till grund för val av antal säten och eventuell flygplansstorlek.	Fler säten under året.

Kriterium	Ramar för det statliga åtagandet	Beskrivning av kompletterande utbud
	Flygplanet ska ge en rimlig möjlighet för passagerarna att ta med bagage i rimlig omfattning med hänsyn till destination.	

Klicka här för att ange Källa eller Anm.

8.6.5 Utbudet av flyglinjer med allmän trafikplikt behöver förändras

Bedömning: Det statliga åtagandet avseende flyglinjer med allmän trafikplikt bör justeras med hänsyn till nyttjande och omvärldsförutsättningar.

Förslag: Den allmänna trafikplikten på flyglinjerna Östersund – Umeå, Kramfors – Arlanda och Hagfors/Torsby – Arlanda bör upphöra från och med oktober 2027, medan en allmän trafikplikt bör införas på flyglinjen Karlstad – Arlanda samt Sundsvall – Arlanda. Anslutningstrafik bör därtill säkerställas mellan Hagfors/Torsby och Karlstad flygplats respektive Kramfors/Sollefteå och Sundsvall Timrå flygplats.

Dagens statliga driftbidrag till icke statliga flygplatser omfattar bland annat flygplatser som tar emot trafik under allmän trafikplikt. Det följer av förordning (2006:1577) om statsbidrag till icke-statliga flygplatser. Trafikverket har i sin senaste flygutredning under 2021 – 2022, inför upphandling av flygtrafik från oktober 2023, gjort bedömningen att det finns motiv för fortsatt allmän trafikplikt för flera flyglinjer. Vissa flyglinjer bedöms ge så stora tillgänglighetsförbättringar att de inte kan uppnås på annat sätt än med flyg, medan andra flyglinjer inte ger fullt ut så stora tillgänglighetsförbättringar och där det i stället kan vara möjligt att förbättra tillgängligheten med en förbättrad anslutningstrafik. Det senare gäller för flyglinjerna Torsby – Arlanda, Hagfors – Arlanda, samt Kramfors – Arlanda.

Jag bedömer att det statliga engagemanget i huvudsak har fungerat väl i över 20 år, bland annat tack vare en välgrundad utvärderingsmodell som Rikstrafiken och sedermera Trafikverket använder i bedömningen av det statliga åtagandet. Jag ser dock behov av förbättringar och förtydliganden av statens urvalsprocess, se tidigare avsnitt. Jag kan samtidigt konstatera att Trafikverket i sina tre senaste flygutredningar har pekat på att fyra flyglinjer kan ersättas med marktransporter till annan flygplats och ändå behålla en god tillgänglighet och de är Östersund – Umeå, Kramfors – Stockholm, Hagfors – Stockholm och Torsby – Stockholm.

Jag anser att när det gäller ovan nämnda flyglinjer finns det skäl att se över statens åtagande. Med hänsyn till flygplatssystemet i sin helhet och vilka flygplatser som bör ges stöd från staten, anser jag att andra lösningar är att föredra för vissa av dessa flygplatser och flyglinjer.

Flyglinjen Östersund – Umeå bör upphöra

Eftersom motivet för allmän trafikplikt på flyglinjen Östersund – Umeå är svagt, föreslår jag att den bör upphöra från och med oktober 2027 och att riksdagen under tiden upphäver sitt tidigare beslut från 1993 om att säkra en direkt flygförbindelse mellan Östersund och Umeå³⁷.

Under sjukvårdsreformen på 1980-talet flyttades Jämtlands län från upptagningsområdet för Akademiska sjukhuset i Uppsala till upptagningsområdet för Universitetssjukhuset i Umeå. Sjukresor

³⁷ Proposition 1992/93:150. När Rikstrafiken bildades 1999 sammanfördes all statlig upphandling av interregional trafik i den nya myndigheten. Då fanns bara en upphandlad flyglinje, Östersund-Umeå. Beslutet att överföra Jämtlands län till Umeå sjukvårdsregion togs 1980. Riksdagen krävde i det sammanhanget snabba och bra kommunikationer mellan Jämtlands län och Umeå. Då fanns möjlighet att upprätthålla olönsamma linjer genom korssubventionering inom Linjeflyg. När inrikes luftfart avreglerades 1992 fick Luftfartsverket i uppdrag att utreda transportförsörjningen i Norrlands inland med särskilt fokus på flygtrafikförsörjningen till regionsjukhuset i Umeå. I proposition 1992/93:150 lades förslag om flygtrafik mellan Östersund och Umeå. I propositionen framhölls att det för närvarande med tanke på avståndet mellan Östersund och Umeå krävs en direkt flygförbindelse, att staten genom upphandling i konkurrens mellan olika flygoperatörer bör säkra en fortsatt flygtrafik mellan Östersund och Umeå och att riktlinjen bör vara ett utbud på lägst två dubbelturer per dag för att säkerställa en god trafikförsörjning för patienter och övriga resenärer. När Rikstrafiken bildades 1999 tog myndigheten över statens ansvar för att teckna avtal med luftrafikföretag om flygtrafik på sträckan Östersund-Umeå.

mellan Östersund och Umeå med flyg ansågs då som behövligt för att patienterna skulle kunna ta sig till Umeå.

I dag upphandlar Trafikverket denna trafik. I Trafikverkets uppdrag ingår att kontinuerligt pröva insatserna och göra prioriteringar gällande tillgänglighet i olika delar av landet.

Enligt den senaste resandeundersökningen som Trafikverket genomfört (2022) är det bara 12 procent som anger sjukvård som syftet med resan. Majoriteten av resenärerna anger affärs- eller tjänsteresor. Men även där är det ytterst få som reser med flyget. Vissa plan lyfter tomma och Trafikverket anser att linjen borde läggas ner.

2018 flög i snitt åtta passagerare per avgång. Sedan dess har det blivit allt färre. 2020 och 2021 var det bara drygt två passagerare per avgång. Efter pandemin har snittet legat på runt fem resenärer per tur. I nuläget flygs två dubbelturer mellan städerna varje vardag. Flyglinjen mellan Umeå och Östersund kostar cirka 10 miljoner kronor per år och betalas av det allmänna. Sedan 2010 har Trafikverket gjort fyra utredningar över alla flyglinjer med trafikplikt i landet. Såväl 2010 som 2013 har Trafikverket påpekat att Östersund-Umeå inte behöver upphandlas på nytt.

Trafikverket har i flera utredningar påpekat att Östersund-Umeå saknar tillgänglighetsmotiv till att upphandlas på nytt. Jag delar Trafikverkets syn på den allmänna trafikplikten mellan Östersund och Umeå. Då det finns kommersiell flygtrafik mellan Östersund och Stockholm finns det ett antal alternativ till dagens situation. När nedanstående alternativ beaktas bör man också ha i åtanke att det rör sig om ett mycket begränsat resande.

Flyglinjen Kramfors – Stockholm Arlanda bör ersättas med anslutningstrafik

Jag föreslår att allmän trafikplikt på flyglinjen Kramfors – Arlanda upphör från och med oktober 2027 och att staten i stället säkrar en fortsatt god tillgänglighet för Kramfors och Sollefteå genom flygbilslösning till Sundsvall Timrå flygplats. Trafikverket får i uppdrag att utreda anslutningstrafik med flygbil från Kramfors och Sollefteå till Sundsvall Timrå flygplats från 2027 och framåt.

Västernorrland får med mitt förslag en regionflygplats i Sundsvall Timrå flygplats med Swedavia åter som ägare. Omkring 150 000

människor har mindre än 30 minuter till Sundsvall Timrå flygplats (Timrå och stora delar av Härnösands och Sundsvalls kommun) och omlandet är större än så, men då växer restiden. Från Kramfors är det cirka 60 minuter med bil och från Sollefteå cirka 100 minuter. Från Örnsköldsvik är det närmare till Umeå flygplats med bil (75 minuter), även om Midlanda är ett alternativ med cirka 95 minuters resa med bil.

Enligt flera av Trafikverkets utredningar förlängs restiden till Stockholm med en timma för Kramfors och Sollefteå om resealternativet är flygbil till Sundsvall Timrå flygplats. Trots det är restiden inom gränsen för vad som kan definieras som god tillgänglighet om staten i stället väljer flygbilsalternativet för Kramfors och Sollefteå.

Flygbil från Sollefteå och Kramfors till Sundsvall Timrå flygplats ska anpassas till flygets avgångar och ankomster. Det är också av vikt att Swedavia aktivt arbetar för att flygplatsen har ett utbud som både möjliggör dagsförrättning i Stockholm och goda transfermöjligheter på Arlanda och Bromma flygplatser. Med resenärer från Kramfors och Sollefteå ökar resandeunderlaget för flygplatsen vilket ökar möjligheterna till ett bättre utbud jämfört med idag.

Flyglinjen Sundsvall Timrå – Arlanda bör införas

Jag föreslår att staten inför allmän trafikplikt på flyglinjen Sundsvall Timrå – Arlanda senast från och med oktober 2027, men det bör övervägas att införa allmän trafikplikt omgående.

Den allmänna trafikplikten på Sundsvall-Timrå till Arlanda ger en tryggare tillgänglighet för hela Västernorrland. Sundsvallsregionen är en av de största funktionella arbetsmarknadsregionerna i Norrland och Sundsvall är Norrlands andra stad. Sundsvall Timrå flygplats har ett befolkningsmässigt upptagningsområde på omkring 200 000 människor och dess centrala läge i Västernorrland medger att samtliga kommunhuvudorter i Västernorrland har mellan 15 och 100 minuters restid med bil till flygplatsen³⁸.

Flygbil från Kramfors och Sollefteå till Sundsvall Timrå flygplats ska anpassas till flygets avgångar och ankomster.

³⁸ Sundsvall, Ånge, Timrå, Härnösand, Kramfors, Sollefteå, Örnsköldsvik.

Flygavståndet mellan Sundsvall Timrå flygplats och Arlanda flygplats är 300 kilometer. Sundsvall Timrås avstånd till Arlanda ger möjlighet att tidigt utveckla förutsättningar för passagerartrafik med elflyg till huvudstaden, både för upphandlad trafik och kommersiella flyglinjer. Jag bedömer också att flygplatsens geografiska läge passar till att kunna bli ett regionalt nav för elflyglinjer mellan Arlanda och övriga Norrland samt för tvärlinjer till Norge och Finland. När den allmänna trafikplikten införs på flyglinjen Sundsvall Timrå - Arlanda från 2027 eller tidigare bör Trafikverket pröva förutsättningarna att den upphandlade trafiken ska bedrivas med elflyg.

Flyglinjen Hagfors – Arlanda och Torsby – Arlanda bör ersättas med anslutningstrafik

Vidare föreslår jag att allmän trafikplikt på flyglinjerna Hagfors – Arlanda och Torsby – Arlanda upphör från och med oktober 2027 och att staten i stället säkrar en fortsatt god tillgänglighet för Hagfors och Torsby genom flygbilslösning till Karlstad flygplats. Alternativt ska anslutningsresor även erbjudas till Karlstad järnvägsstation. Trafikverket får i uppdrag att utreda anslutningstrafik med flygbil från Hagfors och Torsby till Karlstad flygplats och alternativt även till Karlstad järnvägsstation från 2027 och framåt.

För linjerna Torsby-Arlanda och Hagfors-Arlanda är motivet svagt för en fortsatt allmän trafikplikt med flyg. Det finns alternativ i form av anslutningstrafik med marktransport till flyg eller tåg i Karlstad och som kan ge acceptabel tillgänglighet. Trafikverket har i flera behovsutredningar kommit fram till att det finns goda möjligheter att klara tillgängligheten för både Torsby och Hagfors med anslutningstrafik till Karlstad flygplats. Genom en direktlinje med restider för både Torsby och Hagfors på strax över en timme till Karlstad flygplats och som anpassas till flygavgångarna från Karlstad möjliggörs både dagsförrättning i Stockholm och goda tider för utrikes/inrikes transfer på Arlanda flygplats.

Enligt Trafikverkets utredningar förlängs restiden till Stockholm med en timma för Torsby och Hagfors om resalternativet är flygbil till Karlstad flygplats. Hastighetsnedsättningar på E45 och väg 62 förlänger restiden endast med några minuter enligt Trafikverkets egna beräkningar. Trots det är restiden inom gränsen för vad som

Trafikverket definierar som acceptabel till god tillgänglighet om staten i stället väljer flygbilsalternativet för Torsby och Hagfors.

Flygbil från Torsby och Hagfors till Karlstad flygplats ska anpassas till flygets avgångar och ankomster. Det är också av vikt att ägarna Region Värmland och Karlstad kommun engagerar hela Värmland för att möjliggöra en utveckling av utbudet från Karlstad flygplats. I den allmänna trafikplikten på flyglinjen Karlstad-Arlanda ska hänsyn till hela Värmland med avseende på utbud och tidtabell. Med resenärer från hela Värmland, inklusive Torsby och Hagfors, ökar resandeunderlaget för Karlstad flygplats som gagnar flygtrafikens utbud.

Skulle Trafikverkets utredning visa på tillgänglighetsnyttor för Hagfors och Torsby att även få direkt anslutningstrafik till tågets avgångar och ankomster från Karlstad järnvägsstation till och från Stockholm bör det övervägas att staten finansierar en sådan lösning utöver flygbil till Karlstad. En sådan utredning måste naturligt inkludera en konsekvensbedömning för Värmlandstrafiks ordinarie tåg- och busstrafik till och från Torsby respektive Hagfors.

Flyglinjen Karlstad – Arlanda bör införas

Slutligen föreslår jag att staten inför allmän trafikplikt på flyglinjen Karlstad – Arlanda från och med oktober 2027.

En förutsättning för att kunna avskaffa den allmänna trafikplikten på flyglinjerna Hagfors-Arlanda samt Torsby-Arlanda och samtidigt kunna bibehålla en acceptabel till god tillgänglighet (enligt Trafikverkets kriterier) för Torsby och Hagfors är att införa allmän trafikplikt på flyglinjen Karlstad-Arlanda.

Den allmänna trafikplikten på Karlstad kommer hela Värmland till gagn med ett betydligt större befolkningsunderlag. Karlstad flygplats har upptagningsområde med ett befolkningsunderlag på över 200 000 människor och dess centrala läge i Värmland medger att sex värmländska kommunhuvudorter har mellan 10 och 70 kilometers avstånd till flygplatsen med mellan 15 och 60 minuters restid med bil³⁹.

Flygavståndet mellan Karlstad flygplats och Oslo flygplats är 160 kilometer, och mellan Karlstad flygplats och Arlanda är avståndet

³⁹ Karlstad, Kil, Grums, Kristinehamn, Säffle, Arvika.

250 kilometer. Karlstads placering mellan huvudstäderna ger en unik möjlighet att tidigt utveckla förutsättningar för passagerartrafik med elflyg, både för upphandlad trafik och kommersiella flyglinjer. När den allmänna trafikplikten införs på flyglinjen Karlstad-Arlanda från 2027 bör Trafikverket pröva förutsättningarna att den upphandlade trafiken ska bedrivas med elflyg.

Framtida flyglinjer med allmän trafikplikt

Eftersom Trafikverket redan har inlett ett anbudsförfarande för upphandlad flygtrafik för perioden 2023 – 2027 och där ovanstående flyglinjer ingår, bedömer jag att det blir aktuellt med borttagande av den allmänna trafikplikten först i nästkommande trafikeringsperiod 2027 – 2031. De flygplatser som föreslås ha flyglinje med allmän trafikplikt framgår i nedanstående tabell.

Tabell 8.12 Flygplatser som föreslås ha flyglinjer med allmän trafikplikt för 2027 - 2031

Klicka här för att ange tabellens underrubrik.

Flygplats	Passagerare 2019	Passagerare 2021
Sundsvall-Timrå	231 966	11 622
Arvidsjaur	58 769	24 860
Karlstad	52 009	3 830
Gällivare	27 138	11 413
Lycksele	18 048	7 655
Vilhelmina	12 387	5 339
Hemavan Tärnaby	12 075	8 496
Pajala	6 315	5 718
Sveg Härjedalen	5 525	4 247
Mora	2 757	13

Klicka här för att ange Källa eller Anm.

Samtliga flyglinjer med allmän trafikplikt på ovanstående flygplatser har Arlanda som destination förutom Pajala som i stället har Luleå som destination. Detta är ingen förändring mot dagens situation.

Eftersom staten genom sina transportpolitiska överväganden inrättar trafikplikt på dessa flygplatser föreslår jag att 75 % av flygplatsernas genomsnittligt redovisade underskott för åren 2019 och 2021 ska ersättas av staten, men med ett årligt ersättningstak på

15 000 tkr. Ersättningen föreslås också indexregleras för att följa samhällets allmänna kostnadsutveckling. Jag föreslår att Kramfors, Hagfors och Torsby också ska ha dessa villkor fram till och med oktober 2027 och Karlstad från och med oktober 2027. Sundsvall Timrå föreslås ha samma förutsättningar, men detta styrs av när den allmänna trafikplikten införs på flyglinjen Sundsvall Timrå – Arlanda..

Orter som ersätts med anslutningstrafik

Jag föreslår att Trafikverket får i uppdrag att utveckla ett statligt finansierat trafikupplägg med flygbil som senast oktober 2027 ansluter från kommunhuvudorter till närliggande flygplats, se tabell nedan. I Värmland ska alternativet att även inkludera anslutningstrafik från Torsby och Hagfors till Karlstad järnvägsstation utredas. Anslutningstrafiken ska anpassas till flygets avgångs- och ankomsttider och alternativt även tågets avgångs- och ankomsttider vid Karlstad järnvägsstation. Utgångspunkten ska vara direkttrafik. Hänsyn ska tas till länstrafikens ordinarie trafikutbud och en bedömning om eventuell konkurrens med flygtaxi.

Trafikverket har flerårig erfarenhet av samverkansavtal kring flygbilskonceptet med kollektivtrafikmyndigheten i Västerbottens och Norrbottens län⁴⁰. Slutsatsen har hittills varit att flygbilen ger stora tillgänglighetseffekter för en jämfört med andra trafikavtal måttlig kostnad.

Tabell 8.13 Anslutningstrafik med flygbil

Klicka här för att ange tabellens underrubrik.

Kommunhuvudort	Anslutningstrafik till flygplats	Anslutningstrafik till järnvägsstation
Sollefteå	Sundsvall Timrå	-
Kramfors	Sundsvall Timrå	-
Torsby	Karlstad	Karlstad

⁴⁰ Trafikverket har avtal med regionala kollektivtrafikmyndigheten (RKM) i Västerbottens län om anslutningstrafik från Sorsele till Arvidsjaur flygplats. Sedan 2022 finns avtal om anslutningstrafik från Dorotea och Åsele till Vilhelmina flygplats. I Norrbottens län finns avtal mellan staten och RKM Norrbotten mellan Arjeplog och Arvidsjaur flygplats. 2019 tillkom avtal om flygbil från Övertorneå, Haparanda, Jokkmokk, Älvsbyn och från 2020 Överkalix och Kalix till Luleå flygplats.

Kommunhuvudort	Anslutningstrafik till flygplats	Anslutningstrafik till järnvägsstation
----------------	----------------------------------	--

Hagfors	Karlstad	Karlstad
---------	----------	----------

Anmärkning. Anslutningstrafik till järnvägsstationen i Karlstad bör utredas vidare för att bedöma om det ska vara ett ytterligare alternativ.

Trafikverket har i flera utredningar bedömt restider med flygbil från berörda orter till berörda flygplatser. I myndighetens flygutredning för avtalsperioden 2019 – 2023 anges följande restider med bil⁴¹:

- Sollefteå – Sundsvall Timrå flygplats: 70 minuter
- Kramfors – Sundsvall Timrå flygplats: 58 minuter
- Torsby – Karlstad flygplats: 73 minuter
- Torsby – Karlstad station: 83 minuter
- Hagfors – Karlstad flygplats: 72 minuter
- Hagfors - Karlstad station: 67 minuter

Trafikverket konstaterar i sin flygutredning för avtalsperioden 2019 - 2023 att med bilanslutning till alternativ flygplats får samtliga ovanstående orter god tillgänglighet till Stockholm och Hagfors får även god tillgänglighet till Stockholm med tåg:

- Sollefteå – Stockholm C via flyg från Sundsvall Timrå flygplats: 3 timmar 44 minuter
- Kramfors – Stockholm C via flyg från Sundsvall Timrå flygplats: 3 timmar 23 minuter
- Torsby – Stockholm C via flyg från Karlstad flygplats: 3 timmar 33 minuter
- Hagfors – Stockholm C via flyg från Karlstad flygplats: 3 timmar 32 minuter
- Hagfors – Stockholm C via tåg från Karlstad station: 3 timmar 47 minuter

⁴¹ Trafikverket, Rapport Flygutredning 2019 – 2023. I Trafikverkets Rapport Upphandling av flygtrafik från 2023 görs en justerad bedömning av restider. Restiden med bil från Torsby, Hagfors och Kramfors till Karlstad respektive Sundsvall Timrå flygplats anges till 1 h 00 min medan restiden från Sollefteå till Sundsvall Timrå flygplats anges till 1 h 40 min.

Ovanstående uppgifter baseras på Samtrafikens uppgifter och restiden ändras om tidtabeller ändras. Det är därför av stor vikt att restiden är kontinuerlig och förutsägbar över tiden.

8.7 Nät med beredskapsflygplatser

8.7.1 Definition av samhällsviktig luftfart

Bedömning: Med hänsyn till den verksamhet som bedrivs vid flygplatser bör ett vidare perspektiv anslås. Resonemangen bör utgå från samhällsviktig luftfart och inte enbart samhällsviktigt flyg. En definition av samhällsviktig luftfart bör ta sin utgångspunkt i Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps definition av samhällsviktig verksamhet. Även om linjefart har stor betydelse för samhällsviktig verksamhet, både för personbefordran och frakt, bör linjefart och chartertrafik ej ligga till grund för den samhällsviktiga luftfartens behov av beredskapsflygplatser.

Förslag: Samhällsviktig luftfart bör definieras som luftfart som stödjer hälso- och sjukvård, spanings- och räddningsverksamhet, brandbekämpning samt övriga insatser från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, länsstyrelser, Försvarsmakten samt uppdrag av betydelse för krisberedskap eller annan samhällsviktig verksamhet.

Beredskapsflygplatser bör ha beredskap att öppna upp stängda flygplatser för samhällsviktig luftfart som ej omfattas av linjefart och chartertrafik.

I enlighet med mitt uppdrag ska jag analysera och föreslå en långsiktigt hållbar inriktning för statens ansvar för flygplatserna i Sverige så att behoven av samhällsviktigt flyg tillgodoses i hela landet. Jag ska bland annat redogöra för flygplatssystemets betydelse för det samhällsviktiga flyget, till exempel ambulansflyget.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap definierar samhällsviktig verksamhet som ”verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet”. Myndigheten lyfter i sin vägledning även fram viktiga samhällsfunktioner och ger exempel på samhällsviktiga verksamheter så som energiförsörjning, hälsa, vård och omsorg, räddningstjänst och transporter.

Jag konstaterar att de flesta områdena, funktioner och verksamheter som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap nämner i sin vägledning till stor del är beroende av fungerande transportinfrastruktur och transporter. Transportsystemet har en stor betydelse för att ge medborgare och näringsliv en grundläggande tillgänglighet. En fungerande transportsektor är samtidigt beroende av att andra samhällssektorer fungerar, som till exempel energiförsörjning. Det finns således flera väsentliga beroenden mellan viktiga samhällsfunktioner.

Luftfarten är en viktig del i transportsystemet, både för personbefordran och frakt över längre avstånd. Jag bedömer att olika samhällsfunktioner och verksamheter till stor del stöds genom den ordinarie linjefarten, som normalt bedrivs på kommersiella grunder. För vissa verksamheter krävs dock särskilda samhällsviktiga lufttransporter, som till exempel ambulanstransporter med flyg eller helikopter.

Med hänsyn till den verksamhet som bedrivs vid flygplatser i Sverige bedömer jag att ett vidare perspektiv bör anslås. Resonemang kring hur samhällsviktig verksamhet kan stödjas av luftfarten bör utgå från ett perspektiv som fångar samhällsviktig luftfart och inte enbart samhällsviktigt flyg.

Definitionen av samhällsviktig luftfart är inte självklar. Jag bedömer dock att den bör ta sin utgångspunkt i Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps definition av samhällsviktig verksamhet. Även om linjefart har stor betydelse för samhällsviktig verksamhet, både för personbefordran och frakt, anser jag att linjefart och chartertrafik ej bör omfattas av definitionen för samhällsviktig luftfart i detta sammanhang.

Trafikverket fick i slutet av 2019 i uppdrag av regeringen att göra en översyn av de svenska beredskapsflygplatserna. I samband med redovisning av uppdraget år 2020 föreslår Trafikverket att

Transportstyrelsens tidigare definition från 2009 avseende verksamheter som kan antas ställa krav på öppning av flygplatser utanför ordinarie tider bör kvarstå. Den innefattar följande:

- Sjukvården, det vill säga Sveriges regioner
- Statlig och kommunal räddningsverksamhet, till exempel efterforskning av försvunna personer, fjällräddning, flygräddning, sjöräddning, räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen, skogsbränder (brandbekämpning respektive brandspaning och -bevakning), naturkatastrofer (undsättning och rekognoscering), vattenlivräddning (transport av dykare, personal och utrustning) samt vinschning på höga höjder och i otillgänglig terräng
- Övriga insatser från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polisen, Kustbevakningen, Sjöfartsverket och länsstyrelser
- Försvarmakten

Trafikverket nämner även att Kriminalvårdens, Migrationsverkets och länsstyrelsernas uppdrag inom bevakning/kontroll med flera är verksamheter där det varit otydligt om dessa ingår i ”annan samhällsviktig verksamhet”. Det kan finnas tillfällen då en fångtransport eller en avvisning är akut, men i de allra flesta fall kan denna typ av transport planeras under flygplatsernas ordinarie öppettider och ska inte föranleda utringning av personal i beredskap.

I Trafikverkets nuvarande avtal om beredskapsflygplatser omfattar flygplatsens åtagande att hålla beredskap och på begäran, från företrädesvis men inte begränsat till, Joint Rescue Co-ordination Centre (JRCC), SOS alarm, Polisen, Kustbevakningen samt företag/operatörer som bedriver verksamhet med luftburna ambulanstransporter, ta emot luftfartyg som utför akuta eller av annat skäl prioriterade sjuktransporter, räddningsinsatser, uppdrag av betydelse för krisberedskap eller annan samhällsviktig verksamhet.

Jag anser i grunden att det är viktigt att den samhällsviktiga verksamheten kan stödjas av samhällsviktig luftfart dygnet runt alla dagar under hela året. Till stor del kan dock många flygplatser stödja den samhällsviktiga luftfarten under de tidsfönster då flygplatserna

normalt är öppna för kommersiell linjefart eller fraktflyg. När flygplatserna är stängda kan det dock vara aktuellt med beredskap att kunna öppna upp flygplatsen för samhällsviktig luftfart.

Med utgångspunkt i Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps definition av samhällsviktig verksamhet och Transportstyrelsens respektive Trafikverkets förslag till definition av verksamheter som bör kunna ha möjlighet att öppna upp en stängd flygplats föreslår jag följande:

Samhällsviktig luftfart bör definieras som luftfart som stödjer hälso- och sjukvård, spanings- och räddningsverksamhet, brandbekämpning samt övriga insatser från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, länsstyrelser, Försvarsmakten samt uppdrag av betydelse för krisberedskap eller annan samhällsviktig verksamhet. De flygplatser som bör ingå i ett nät av beredskapsflygplatser bör ha beredskap för att öppna upp stängda flygplatser för samhällsviktig luftfart som ej omfattas av linjefart och chartertrafik.

8.7.2 Statens rådighet över beredskapsflygplatser och nätet av beredskapsflygplatser

Bedömning: Staten bör ges en ökad rådighet avseende de flygplatser som ingår i nätet av beredskapsflygplatser. Nätet av beredskapsflygplatser bör utvidgats, i jämförelse med de i dag tio ordinarie beredskapsflygplatserna, i syfte att ge en bättre tillgänglighet, spridning och geografisk yttäckning för samhällsviktig luftfart. De ingående flygplatserna i nätet av beredskapsflygplatser bör bestämmas utifrån ett nationellt perspektiv.

Förslag: Alla flygplatser som ingår i det nationella basutbudet av flygplatser och som drivs och förvaltas av Swedavia AB bör ingå i nätet av beredskapsflygplatser. Detta bör tydliggöras i Swedavia AB:s bolagsordning.

Regeringen bör besluta om vilka flygplatser som bör ingå i nätet av beredskapsflygplatser. Om en utpekad flygplats ej är intresserad av att ingå, bör Trafikverket ges uppdraget att komplettera nätet med beredskapsflygplatser om det finns behov.

Staten bör ställa krav på de flygplatser som omfattas av flyglinjer med allmän trafikplikt och som bidrar till att nätet av beredskapsflygplatser får en god tillgänglighet, spridning av flygplatser och geografisk yttäckning att de behöver ingå i nätet av beredskapsflygplatser för att flygplatsen ska få beredskapsstöd.

Staten bör därutöver även peka ut ytterligare flygplatser utifrån ett rent beredskapsperspektiv, där flygplatserna bidrar till att skapa ett effektivt nät av beredskapsflygplatser som bidrar till god tillgänglighet, spridning av flygplatser och geografisk yttäckning.

Vid remissbehandling av Trafikverkets rapporter om beredskapsflygplatser har det bland annat framförts att staten bör ges en större rådighet över flygplatser, att staten i ökad grad bör säkerställa ett nät av beredskapsflygplatser och att det finns behov av att ta ett helhetsgrepp oavsett om det rör samhällsviktig luftfart, näringslivets behov eller tillgängligheten i hela landet.

Jag anser att staten bör ges en ökad rådighet avseende de flygplatser som ingår i nätet av beredskapsflygplatser för att i möjligaste mån säkerställa tillgängligheten till flygplatser för samhällsviktig luftfart. Jag bedömer också att det är möjligt att öka statens rådighet på flera olika sätt.

Frågan om beredskapsflygplatser har flera dimensioner. Den berör exempelvis flera samhällssektorer, flera myndigheter och olika samhällsnivåer. Med hänsyn till den betydelse som beredskapsflygplatserna har, är jag av den uppfattningen att beslut om vilka flygplatser som i första hand bör utses bör avgöras utifrån ett nationellt perspektiv av regeringen. I den mån utpekade flygplatser ej är intresserade att ingå ett avtal med staten och Trafikverket, bör Trafikverket ges möjlighet att komplettera nätet med beredskapsflygplatser med ytterligare flygplatser för att åstadkomma en så bra geografisk yttäckning som möjligt.

Det nationella basutbudet av flygplatser föreslås utökas. Givet detta, kommer staten att ta ett utökat ansvar för att säkerställa en grundläggande tillgänglighet i hela landet. Genom att ställa krav på Swedavia AB, i bolagets bolagsordning, kan staten direkt säkerställa att beredskap hålls vid samtliga flygplatser i bolaget. Därigenom förbättras tillgängligheten till flygplatser för samhällsviktig luftfart.

De mer detaljerade rättigheterna och skyldigheterna bör dock bestämmas i en överenskommelse mellan staten och Swedavia AB.

Jag är medveten om att olika avtal och tillstånd för flygplatser kan påverka förutsättningarna. Bromma flygplats har tillstånd enligt miljöbalken att bedriva sin verksamhet. Tillståndet anger ramar för hur och i vilken omfattning som flygverksamhet får bedrivas. I tillståndet anges ett antal särskilda villkor. Villkor 5 i nuvarande tillstånd reglerar att flygtrafik inte får förekomma mellan klockan 22 och 07. På lördagar och söndagar får flygtrafik inte förekomma före klockan 08. Begränsningen gäller dock inte för ambulansflyg och statens flygplan som disponeras av statschefen och regeringen. Likaså har vi avtalet mellan Stockholm stad och Swedavia AB som inskränker öppettiderna ytterligare. I avtalet anges att öppethållningstiderna för flygtrafik ska begränsas till måndagar till fredagar mellan klockan 07 och 22, lördagar mellan klockan 09 och 17 och söndagar mellan klockan 12 och 22. Swedavia AB kan enligt avtalet under vissa förutsättningar begränsa öppettiderna ytterligare. För ambulans och räddningsflyg samt för statsflygplan baserade på flygplatsen kan andra öppettider hållas. Jag tolkar att tillstånd och avtal möjliggör beredskap och öppnande av flygplatsen för ambulans- och räddningsflyg samt för statsflygplan, men kanske inte all typ av trafik som omfattas av mitt förslag till definition av samhällsviktig luftfart. Det är något som behöver utredas vidare. Det kan även finnas behov av att undersöka om befintliga miljötillstånd kan begränsa möjligheterna för föreslagna beredskapsflygplatser. Om så skulle vara fallet kan det finnas behov av att begära justering av flygplatsernas miljötillstånd.

Staten bör även ställa krav på de flygplatser som omfattas av flyglinjer med allmän trafikplikt och som bidrar till att nätet av beredskapsflygplatser får en god tillgänglighet, spridning av flygplatser och geografisk yttäckning. För att dessa flygplatser ska få del av statligt bidrag bör staten ställa krav på att de också måste ingå i nätet av beredskapsflygplatser i enlighet med de rättigheter och skyldigheter som följer av överenskommelsens innehåll. Jag bedömer att ett sådant villkor från statens sida kommer att underlätta tecknande av överenskommelser om beredskap vid flygplatser.

Därutöver bör staten även peka ut flygplatser utifrån ett rent beredskapsperspektiv. Genom att i möjligaste mån eliminera

eventuella geografiska ”tomrum”, kan dessa flygplatser bidra till ett heltäckande nät av beredskapsflygplatser. Dessa flygplatser bidrar till att skapa en god tillgänglighet, spridning av flygplatser och geografisk yttäckning.

Jag anser sammanfattningsvis att ett nät av beredskapsflygplatser bör säkerställas genom ett utökat nationellt basutbud av flygplatser, ökade krav från statens sida för att flygplatser ska kunna ta del av statliga stöd till flygplatser med allmän trafikplikt samt överenskommelser med flygplatser utifrån ett rent beredskapsperspektiv.

8.7.3 Flygplatser som bör ingå i nätet av beredskapsflygplatser

Bedömning: Nätet av beredskapsflygplatser bör bestå av 33 flygplatser för att det ska finnas flygplatser med tillräcklig geografisk spridning och yttäckning.

Förslag: Alla flygplatser i Swedavias nät bör ingå i nätet av beredskapsflygplatser (initialt 11 flygplatser). Alla flygplatser som omfattas av flyglinjer med allmän trafikplikt bör ingå i nätet av beredskapsflygplatser (10). Därtill bör 12 ytterligare flygplatser av kompletterande beredskapsskal utses ingå i nätet av beredskapsflygplatser (12).

Från år 2012 fram till pandemiåren har det funnits tio utpekade beredskapsflygplatser. Under pandemin beslutade regeringen om temporära beredskapsflygplatser som komplement till de ordinarie beredskapsflygplatserna. Därtill har Trafikverket i samband med sitt regeringsuppdrag kring beredskapsflygplatser lyft fram förslag under 2020 respektive 2021 avseende vilka flygplatser som bör ingå i nätet av beredskapsflygplatser.

Det har i samband med beslut om beredskapsflygplatser och vid framtagande av olika förslag till flygplatser som bör ingå i nätet av beredskapsflygplatser funnit varierande utgångspunkter. Jag kan konstatera att sjukvårdens behov har haft en framskjuten position i resonemangen kring vilka flygplatser som bör utses. Samtidigt är det

viktigt att ta hänsyn även till de andra behoven som finns av samhällsviktig luftfart.

I tabellen nedan redovisar jag de flygplatser som tidigare utsetts till beredskapsflygplatser samt Trafikverkets förslag i två olika utredningar. De ordinarie och ursprungliga flygplatserna har markerats i gul färg.

Tabell 8.14 Beslutade och föreslagna beredskapsflygplatser under åren

Avtalade beredskapsflygplatser 2012-2023 samt Trafikverkets förslag till beredskapsflygplatser 2020 respektive 2021.

2012-2020	TRV2020	Beslut 2021	TRV2021	Beslut 2022	Beslut 2023
-	-	Borlänge	-	Borlänge	Borlänge
-	-	Eskilstuna	-	Eskilstuna	-
Gällivare	Gällivare	Gällivare	Gällivare	Gällivare	Gällivare
Göteborg	Göteborg	Göteborg	Göteborg	Göteborg	Göteborg
-	-	-	-	-	Halmstad
-	Jönköping	Jönköping	Jönköping	Jönköping	Jönköping
-	-	Kalmar	-	Kalmar	Kalmar
-	Karlstad	Karlstad	Karlstad	Karlstad	Karlstad
-	Kiruna	Kiruna	Kiruna	Kiruna	Kiruna
-	-	Kristianstad	Kristianstad	Kristianstad	Kristianstad
-	Linköping Malmen	-	Linköping Malmen	-	-
-	-	Linköping SAAB	-	Linköping SAAB	Linköping SAAB
Luleå	Luleå	Luleå	Luleå	Luleå	Luleå

2012-2020	TRV2020	Beslut 2021	TRV2021	Beslut 2022	Beslut 2023
-	Lycksele	Lycksele	Lycksele	Lycksele	Lycksele
Malmö	Malmö	Malmö	Malmö	Malmö	Malmö
-	Mora Siljan	Mora Siljan	Mora Siljan	Mora Siljan	Mora Siljan
-	-	Norrköping	-	Norrköping	-
Ronneby	Ronneby	Ronneby	Ronneby	Ronneby	Ronneby
-	-	Skellefteå	-	Skellefteå	Skellefteå
-	-	Skövde	-	Skövde	-
Arlanda	Arlanda	Arlanda	Arlanda	Arlanda	Arlanda
-	Skavsta	-	Skavsta	-	Skavsta
Sundsvall	Sundsvall	Sundsvall	Sundsvall	Sundsvall	Sundsvall
-	-	Trollhättan- Vänersborg	Trollhättan- Vänersborg	Trollhättan- Vänersborg	Trollhättan- Vänersborg
Umeå	Umeå	Umeå	Umeå	Umeå	Umeå
-	Uppsala Ärna	-	Uppsala Ärna	-	-
Visby	Visby	Visby	Visby	Visby	Visby
-	-	-	-	-	Västerås
-	-	Växjö- Kronoberg	Växjö- Kronoberg	Växjö- Kronoberg	Växjö- Kronoberg
Åre Östersund	Åre Östersund	Åre Östersund	Åre Östersund	Åre Östersund	Åre Östersund
-	Örebro	Örebro	Örebro	Örebro	Örebro
-	-	Örnsköldsvik	-	Örnsköldsvik	Örnsköldsvik

Anmärkning:

Idag har vi ett system som till stor del baseras på frivillighet. Jag ser behov av att staten ökar rådigheten avseende de flygplatser som bör ingå i det nätet av beredskapsflygplatser.

Med ett utökat nationellt basutbud av flygplatser, där staten som ägare ställer krav på att alla flygplatser inom Swedavia AB ska hålla beredskap för samhällsviktigt flyg, ökar statens kontroll och rådighet avseende beredskapsflygplatserna. Statens rådighet ökar ytterligare genom att staten ställer ökade krav för att flygplatser med flyglinjer med allmän trafikplikt ska få del av statliga bidrag. På så vis har staten skapat sig en ökad rådighet jämfört med dagens situation.

Därtill ökar statens rådighet genom att ställa krav på att flygplatser ingår i det statliga nätet av beredskapsflygplatser för att ges möjlighet till statligt stöd till beredskapsflygplatser avseende deras ekonomiska verksamhet.

Beredskapsflygplatser som ingår i det statliga basutbudet av flygplatser

Alla flygplatser som föreslås ingå i det statliga basutbudet av flygplatser bör ingå i nätet av beredskapsflygplatser.

Tabell 8.15 Beredskapsflygplatser som ingår i nationellt basutbud av flygplatser

Klicka här för att ange tabellens underrubrik.

Flygplatser i Sverige		
Kiruna	Sundsvall Timrå*	Kalmar Öland*
Luleå	Stockholm Arlanda	Ängelholm Helsingborg*
Skellefteå*	Stockholm Bromma	Malmö
Umeå	Visby	
Åre Östersund	Göteborg Landvetter	

Anmärkning: * Flygplatser som föreslås ingå i det nationella basutbudet av flygplatser, men som idag ligger under kommunalt eller regionalt huvudmannaskap. Skellefteå flygplats föreslås inkluderas i det nationella basutbudet omgående.

Jag föreslår att Skellefteå omgående inkluderas i det statliga basutbudet, medan Ängelholm-Helsingborg respektive Kalmar-Öland bör provas för att inkluderas på sikt och Sundsvall-Timrå på längre sikt. Jag räknar med att det i det korta perspektivet är elva flygplatser som ingår i det nationella basutbudet av flygplatser och tillika utgör beredskapsflygplatser.

Beredskapsflygplatser som omfattas av flyglinjer med allmän trafikplikt

Alla flygplatser som omfattas av flyglinjer med allmän trafikplikt och som får del av statligt bidrag bör ingå i nätet av beredskapsflygplatser.

Tabell 8.16 Beredskapsflygplatser som omfattas av flyglinjer med allmän trafikplikt

Klicka här för att ange tabellens underrubrik.

Flygplatser i Sverige		
Arvidsjaur	Karlstad	Pajala
Gällivare	Lycksele	Sveg Härjedalen
Hemavan Tärnaby	Mora	Vilhelmina
Sundsvall		

Klicka här för att ange Källa eller Anm.

Beredskapsflygplatser som ingår i nätet utifrån ett beredskapsperspektiv

Därtill bör nätet av beredskapsflygplatser kompletteras med ytterligare flygplatser för att skapa en tillräcklig spridning av flygplatser och yttäckning.

Tabell 8.17 Beredskapsflygplatser som ingår utifrån ett beredskapsperspektiv

Klicka här för att ange tabellens underrubrik.

Flygplatser i Sverige		
Borlänge	Kristianstad	Växjö
Halmstad*	Linköping	Örebro
Jönköping	Stockholm Skavsta	Örnsköldsvik
Kalmar*	Trollhättan Vänersborg	Ängelholm Helsingborg*

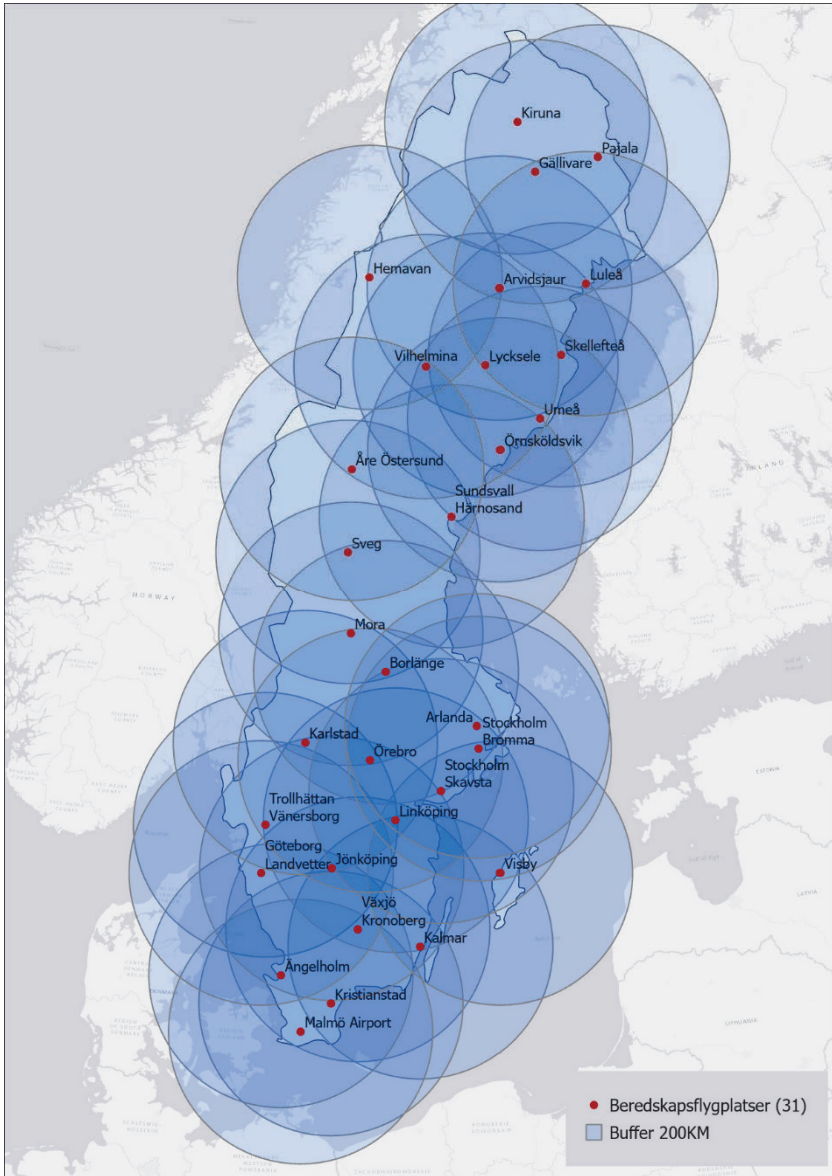
Anmärkning: * De flygplatser som påverkas av min föreslagna prövning avseende inkludering av flygplatser i det nationella basutbudet. Om Kalmar-Öland flygplats inkluderas i basutbudet kommer flygplatsen ingå i det statliga nätet av beredskapsflygplatser utifrån att det är en flygplats i det nationella basutbudet. Om Ängelholm-Helsingborgs flygplats inkluderas i basutbudet och tillika blir en beredskapsflygplats, så är förslaget att Halmstad flygplats inte längre ska vara en beredskapsflygplats.

I nedanstående karta framgår samtliga flygplatser som jag föreslår bör ingå i nätet av beredskapsflygplatser. I förhållande till de tabeller som redovisas ovan, som även fångar ett mer kortsiktigt perspektiv, så ingår på längre sikt inte Halmstad flygplats i det statliga nätet av beredskapsflygplatser.

I det statliga nätet av beredskapsflygplatser ingår då inte heller Ronneby flygplats, i och med Kalmar-Ölands flygplats inkluderande i det nationella basutbudet av flygplatser så utgår Ronneby flygplats.

Figur 8.2 Förslag till flygplatser som bör ingå i nätet av beredskapsflygplatser på längre sikt

31 flygplatser som ingår i det statliga nätet av beredskapsflygplatser



Källa: Trafikanalys.

I figuren nedan visas en översiktlig bild med avstånd mellan de flygplatser som jag föreslår ska ingå i det statliga nätet av

beredskapsflygplatser på längre sikt. I figuren nedan ges några exempel på avstånd i några relationer mellan berörda flygplatser.

Figur 8.3 Avstånd mellan flygplatser som föreslås ingå i nätet av beredskapsflygplatser

Kilometer



Källa: Trafikanalys

Flygplatser som behöver utredas ytterligare

Min ambition är att det statliga nätet med beredskapsflygplatser ska vara robust och tillgängligt, vilket innebär bland annat en strävan efter att ha maximalt 200 kilometers flygavstånd mellan beredskapsflygplatserna och det hanteras med råge i alla relationer. Det genomsnittliga avståndet är mindre än 150 kilometer enligt mitt förslag, se figuren ovan. Det finns däremot en längre sträcka längs ostkusten från Sundsvall-Timrå flygplats till Arlanda som inte möter min ambition, där flygavståndet är över 300 kilometer.

Söderhamns flygplats ligger mitt emellan Arlanda och Sundsvall-Timrå flygplatser och skulle kunna utgöra en ändamålsenlig beredskapsflygplats för framför allt Gävleborgs behov. Men flygplatsen är sedan 20 år tillbaka inte längre en instrumentflygplats, vilket omöjliggör tillgänglighet vid behov av instrumentflygning. Enligt Transportstyrelsen skulle en tillståndsprocess för att få instrumentstatus ta en betydande tid. Förutsättningarna för Söderhamn flygplats behöver därför utredas av Trafikverket och Transportstyrelsen innan ett eventuellt beslut om att erbjuda ett statligt beredskapsavtal kan fattas.

Emellertid har SOLO-projektet valt att gå vidare med bland annat Söderhamn flygplats för att etablera PinS-procedurer för samhällsviktig helikoptertrafik, se tidigare avsnitt, vilket kan täppa till detta tomrum. Som ett alternativ till Söderhamns flygplats föreslår jag därför istället att Borlänge flygplats tillsvidare erbjuds beredskapsavtal, som förutom att flygplatsen täcker in stora delar av Dalarna och Bergslagen samt även ger en god yttäckning för Gävleborgs behov⁴².

Norrtälje flygplats tillhör liksom Söderhamn kategorin ”Inrättade flygplatser som inte kräver godkännande”, vilket innebär att de i likhet med många mindre flygplatser i Sverige används av flygklubbar och annat allmänflyg. Sådana flygplatser behöver inte vara godkända av Transportstyrelsen, men ska vara inrättade samt följa tillämpliga föreskrifter. Inte desto mindre används Norrtälje som bas för en av Sjöfartsverkets SAR-helikoptrar och för ambulanshelikopterverksamheten i Region Stockholm samt

⁴² Flygavståndet från Borlänge flygplats till Arlanda flygplats är 165 km, Söderhamn flygplats 125 km, Gävle flygplats 80 km och till Sundsvall Timrå flygplats 245 km (ungefärliga värden) Avståndet mellan Mora flygplats och Sundsvall Timrå flygplats är 220 km, Söderhamn flygplats 140 km, Gävle 145 km och till Arlanda 240 km.

genomför uppdrag inom ramen för Frivilliga Flygkåren (FFK). Av samma skäl som jag anför vad gäller Söderhamn flygplats ser jag behov av att ytterligare utreda förutsättningarna av Trafikverket och Transportstyrelsen innan ett eventuellt ställningstagande kan göras om det är lämpligt att erbjuda flygplatsen ett statligt beredskapsavtal. Min bedömning är att Arlanda och Bromma flygplatser tills vidare kan svara upp mot det nationella behovet av beredskapsflygplatser i regionen.

8.7.4 Framförhållning till överenskommet avtal och avtalslängd

Bedömning: Nätet av beredskapsflygplatser för samhällsviktig luftfart bör ges mer stabila, robusta och förutsägbara förutsättningar för såväl flygplatser, flygbolag som för andra delar av samhället.

Ett utpekande av beredskapsflygplatser och reservflygplatser i förordningsform skulle troligtvis vara att föredra, eftersom det sannolikt skulle borga för en mer stabil och robust modell. Den begränsade utredningstiden har dock inte möjliggjort en fördjupad analys av vilka möjligheter som finns. Därför baseras bedömningar och förslag på en vidareutveckling av dagens modell med avtal.

Förslag: Beredskapen att öppna upp stängda flygplatser utanför ordinarie öppettider bör regleras genom avtal, både för statliga som icke-statliga flygplatser. Beredskapsavtal för flygplatser bör tecknas med en längre framförhållning och bör gälla under en längre tid. Avtalen bör tecknas med cirka 6 till 12 månaders framförhållning och avtalsperioden bör gälla i minst 5 år. Eventuell uppsägning av avtalen bör ske med 6 till 12 månaders framförhållning.

Avtal om beredskap vid flygplatser har tecknats årligen mellan Trafikverket och berörda flygplatser. Initialt och under de första åren tecknades avtal endast med tio flygplatser. Under pandemin och de senaste åren har avtal även tecknats med andra flygplatser.

Kännetecknande för avtalssituationen har varit att regeringsbeslut, uppdrag till Trafikverket att teckna avtal, förhandling med flygplatser och avtalstecknande skett med kort framförhållning inför det att beredskapen skulle träda i kraft. Den korta framförhållningen för de beslut och avtal som tecknats borgar inte för ett stabilt och robust system. Den korta framförhållningen ger även sämre förutsättningar för flygplatserna att planera för en effektiv verksamhet.

Trafikverket har inom ramen för sitt regeringsuppdrag om beredskapsflygplatser föreslagit att regeringen bör överväga en bidragsmodell i form av en förordning för de kostnader som avser flygplatsernas icke-ekonomiska verksamhet istället för nuvarande avtalslösning. Trafikverket konstaterar att ett sådant vägval behöver fortsatt utredning och djupare analys. Jag utesluter inte att ett införande av en förordning avseende beredskap vid flygplatser, reservflygplatser och icke-ekonomisk verksamhet vore att föredra, men utredningstiden har inte möjliggjort för mig att analysera denna infallsvinkel tillräckligt djupt. Jag väljer därför att utveckla mina tankar baserad på en fortsatt reglering av skyldigheter och rättigheter genom avtal, även om jag också presenterar ett författningsförslag. Jag bedömer dock att författningsförslaget behöver utvecklas vidare.

Jag anser att beredskap för flygplatser att snabbt kunna öppnas upp för samhällsviktig luftfart utanför ordinarie öppettider är av stor vikt och att flygplatserna behöver ges bättre förutsättningar. Det är enligt min uppfattning inte rimligt att avtal tecknas med en så kort framförhållning, så som det sker idag. Detta kopplar även an till frågan om avtalstid. Jag menar att frågan om beredskap är av sådan betydelse att systemet med beredskapsflygplatser bör vara och bör upplevas mer långsiktigt, stabilt och robust. Beslut, förhandling och tecknande av avtal om beredskap bör därför genomföras med större framförhållning och avtalen bör gälla för en längre tidsperiod. Jag anser att för de flygplatser som berörs av detta bör det ges möjlighet att träffa avtal i god tid innan de träder i kraft. Avtalstiden bör uppgå till minst 5 år. Eventuell uppsägning av avtalen bör ske med 6 till 12 månaders framförhållning.

I dagens avtal mellan Trafikverket och berörd flygplats finns möjlighet att åberopa "force majeure". Parterna är fria från sina åtaganden då fullgörande av åtagandena hindras av arbetskonflikt

inom eller utom parternas rörelse eller på grund av sådant förhållande utom parternas kontroll så som naturkatastrof, eldsvåda, terrordåd, bristande tillgång till infrastruktur, beslut av offentlig myndighet eller störningar i den allmänna ordningen. Jag anser att även om detta beredskapsavtal i huvudsak är tänkt att användas under mer normala situationer i fredstid, så bör avtalet bidra till och underlätta för att verksamheten vid flygplatsen också fungerar i situationer med höjd beredskap. Jag anser därför att möjligheten för en avtalspart att kunna åberopa ”force majeure” bör vara begränsat. Det är möjligt att nuvarande formulering i Trafikverkets beredskapsavtal är tillräckligt skarpt formulerat då det betonar att parterna ska hindras på grund av olika faktorer för att vara fri från sina åtagande. Jag bedömer trots det att det kan vara lämpligt att pröva om dessa formuleringar är ändamålsenliga även framgent. Detta är något som kan behöva utredas vidare, förslagsvis av Trafikverket.

8.7.5 Tjänster vid beredskapsflygplatser och reservflygplatser

Bedömning: För att nätet av beredskapsflygplatser ska vara tillgängligt, robust och förutsägbart bör det uppfylla en miniminivå vad gäller de tjänster som tillhandahålls vid flygplatserna. Alla de tjänster som behövs för att en luftfarkost som bedriver samhällsviktig luftfart ska kunna landa eller starta vid en flygplats bör tillhandahållas av flygplatsen. Det bör finnas möjlighet att differentiera tjänsteutbudet, men det bör inte understiga den miniminivå som slås fast.

Förslag: Beredskapsflygplatser ska tillhandahålla sådana tjänster som krävs för att ta emot och släppa iväg luftfartyg som bedriver samhällsviktig luftfart. Dessa tjänster bör åtminstone omfatta fälthållning, flygtrafikledning, räddningstjänst när luftfartygets startmassa så kräver, avisning, tankning, väderobservationer och öppnande av grindar för exempelvis ambulans.

De skyldigheter och rättigheter som gäller för de som utses till reservflygplatser bör omfattas av samma avtal om beredskap från och med år 2030. De krav som följer av att vara en reservflygplats, kan innebära högre krav på tillhandahållande av

tjänster jämfört med att enbart hålla beredskap vid en flygplats för samhällsviktig luftfart. I det fallet bör dessa tjänster ses som ett kompletterande utbud för de flygplatser som berörs.

Reservflygplatserna ska tillhandahålla sådana tjänster som möjliggör en trafikavveckling om de satellitbaserade navigationssystemen inte är tillgängliga eller inte ger tillräcklig noggrannhet samt vid bortfall av radartäckning. Tjänsterna bör åtminstone omfatta navigationshjälpmedel, flygplatsens öppethållning (inklusive fälthållning), väderobservationer (METAR), räddningstjänst, flygtrafikledningstjänst, marktjänster och luftfartsskydd samt radionavigationshjälpmedel för en-route navigering.

Avtalet mellan Trafikverket och de flygplatser som ingår i nätet av beredskapsflygplatser innehåller krav på vilka tjänster som ska tillhandahållas vid flygplatsen. Dessa tjänster kan utföras i egen regi eller vara inköpta från en annan aktör. De tjänster som omfattas av avtalet är fälthållning (snöröjning, halkbekämpning och banbesiktning), flygtrafikledningstjänst (radarledning, övervakning av inflygningshjälpmedel och hantering av högintensiv banbelysning), räddningstjänst när luftfartygets startmassa så kräver, avisning av luftfartyg, tankning av luftfartyg, väderobservationer, öppnande av grindar för ambulans samt övriga tjänster som är nödvändiga för att ta emot och släppa iväg luftfartyg enligt avtalet.

Utifrån EU-kommissionens luftfartsstrategi antogs en handlingsplan av Single Sky Committee 2018. Handlingsplanen fastställer att områdes- och terminalnavigering samt landningar ska ske med prestandabaserad navigation (PBN/satellitnavigering). Detta gäller dock inte landningar som utförs med hjälp av navigationsanläggningar av typen ILS CAT II och III. Av strategin framgår att efter den 6 juni 2030 ska navigering enbart ske med PBN. Det bakomliggande syftet med att införa PBN är att effektivisera användandet av luftrummet och att minska kostnaderna för luftrumsbrukarna.

Efter den 6 juni 2030 ska de konventionella navigationshjälpmedlen enbart finnas kvar som reserv om de satellitbaserade navigationssystemen inte är tillgängliga eller inte ger tillräcklig noggrannhet samt vid bortfall av radartäckning. Om en

sådan situation uppstår, ska det enligt förordningen finnas ett nätverk av reservflygplatser och konventionella navigationshjälpmedel. Transportstyrelsen har föreslagit ett nät av 14 reservflygplatser, där markbundna konventionella CNS-utrustningar fortsatt bör vara tillgängliga efter juni 2030.

Transportstyrelsen rekommenderar att reservflygplatserna bör tillhandahålla navigationshjälpmedel med CAT I eller högre för ILS till huvudbanan. För tjänster som flygplats öppethållning (inklusive fälthållning), METAR, räddningstjänst, ATS, marktjänster och luftfartsskydd förväntas en tillgänglighet motsvarande H24 med 60 minuters inställelseberedskap. Därtill rekommenderas även radionavigationshjälpmedel för en-route navigering.

Jag bedömer att de krav som ställs i nuvarande beredskapsavtal ligger på en tillräcklig nivå för att utgöra en miniminivå för att kunna ta emot och släppa iväg luftfarkoster som bedriver samhällsviktig luftfart. Även om reservflygplatserna syftar till att kunna ta emot all trafik vid en situation där de satellitbaserade navigationssystemen inte är tillräckliga, inte ger tillräcklig noggrannhet eller om det sker ett bortfall av radartäckning och flygtrafiken behöver avvecklas så anser jag att detta skulle kunna utgöra ett kompletterande utbud av tjänster för vissa av beredskapsflygplatserna från och med när dessa krav träder i kraft år 2030.

Jag föreslår att de flygplatser som utses till att ingå i ett nät av beredskapsflygplatser som miniminivå ska kunna leverera de tjänster som följer av dagens avtal om beredskap. De tjänster som följer av att en flygplats utses till att vara reservflygplatser bör ses som ett kompletterande utbud och på sikt innefattas i samma beredskapsavtal.

8.7.6 Öppettider vid beredskapsflygplatserna

Bedömning: Flygplatsernas öppettider varierar. Det är samtidigt svårt att på nationell nivå reglera dessa förutsättningar. Det bör vara flygplatserna som beslutar om sina öppettider. Däremot anser jag att det är rimligt att staten anger vissa villkor för under vilka tider på dygnet som flygplatsen får ersättning för beredskap, även om grundkravet är att flygplatsen dygnet runt ska kunna ta emot samhällsviktiga lufttransporter.

Förslag: Staten bör ge ersättning till flygplatser som ingår i det statliga nätet av beredskapsflygplatser för beredskap mellan klockan 20 – 08. För helgdagar kan det vara rimligt att staten ersätter för fler timmar.

Bland de svenska trafikflygplatserna råder det en relativt stor variation avseende vilka öppettider som tillämpas. Några flygplatser har öppet dygnet runt, andra har öppet mellan den första till den sista avgången eller ankomsten för tidtabellslagd flygtrafik (linjefart) och så finns det flygplatser som har öppet eller stängt under flera sekvenser under ett och samma dygn.

Detta innebär att antalet stängda timmar kan variera betydligt mellan flygplatserna. Det kan i princip finnas flygplatser med en likartad efterfrågan och verksamhet under dygnet som väljer att tillämpa olika öppettider och där den ena flygplatsen kan ha mer stängda timmar än den andra. Detta faktum kan innebära svårigheter för piloter att genomföra sin färdplanering, både att få en bild av möjligheterna att landa vid en viss flygplats, men också förutsättningarna för att en flygplats ska kunna användas som alternativflygplats i samband med färdplaneringen.

Jag har förståelse för att olika flygplatser kan ha olika förutsättningar för verksamheten, vilket kan rendera i olika öppettider för flygplatsen. Men samtidigt kan jag uppleva att det inte är rimligt att flygplatser med i princip samma verksamhet och efterfrågan kan ha så stora skillnader i öppettider.

Jag anser att det är rimligt att staten förväntar sig en viss tillgänglighet för flygplatser som ingår i nätet av beredskapsflygplatser. Det skulle kunna innebära att staten bör ställa krav på vissa öppettider, där flygbolag ska kunna förvänta sig att det ska vara möjligt att landa en farkost vid flygplatsen.

Jag bedömer att det kan vara svårt att detaljreglera vilka öppettider en flygplats ska ha, med hänsyn till den konsekvens det har för flygplatsens verksamhet och personalplanering. Samtidigt som jag konstaterar det, anser jag att det heller inte är rimligt att flygplatser genom sekvensstängning av flygplatsen tvingar staten att ersätta flygplatserna för beredskap. Jag anser därför att det är rimligt att staten anger under vilka tider på dygnet som en flygplats kan få ersättning för beredskap. Flygplatser som ingår i det statliga nätet av

beredskapsflygplatser bör ges möjlighet att få kostnadsersättning för den beredskap som pågår mellan klockan 20 – 08. För helgdagar kan det vara rimligt att staten ersätter för fler timmar.

8.7.7 Insatsberedskap framför jourberedskap

Bedömning: Krav på jourberedskap, med personal på arbetsstället (flygplatsen), bedöms resultera i en högre kostnadsnivå för flygplatserna samt utmaningar för flygplatsernas personalplanering och bemanning. Nuvarande lösning med insatsberedskap, där personalen är på annan plats än arbetsplatsen men ska ha förmåga och möjlighet att ta sig till flygplatsen inom given tid, bedöms därför vara att föredra.

Förslag: Beredskapen, vid de flygplatser som ingår i det statliga nätet av beredskapsflygplatser, bör baseras på insatsberedskap.

Trafikverkets avtal avseende beredskapsflygplatser för 2022 innebär ett åtagande för flygplatsen att hålla personal i beredskap för att inom en timme från alarm (utringning) infinna sig på flygplatsen för att sedan kunna ta emot eller släppa iväg luftfartyg.

Med personal i beredskap avses normalt att arbetstagaren står till arbetsgivarens förfogande på annan plats än arbetsplatsen för att vid behov snabbt kunna rycka in och börja arbeta med kort varsel. Det kan jämföras med jour som i stället innebär att arbetstagaren står till arbetsgivarens förfogande på arbetsstället för att vid behov utföra arbete.

Inom till exempel räddningstjänsten arbetar man med insatstid, vilket avser tiden från det att larm inkommit till dess att arbetet har påbörjats. Ibland används begrepp som anspänningstid, körtid eller framkörningstid samt angreppstid. Anspänningstid avser tiden det tar från larmet kommer till dess att man lämnar stationen eller sin stationering. Körtid eller framkörningstid avser tiden för räddningsfordon att förflytta sig från stationen eller stationeringen till olycks- eller skadeplatsen. Med angreppstid menas tiden från det att man är på plats vid olycks- eller skadeplatsen till dess att räddningsarbetet kan påbörjas.

Frågan om jour och beredskap regleras i arbetstidslagen (1982:673). Arbetstidslagen kan avtalas bort genom kollektivavtalet, som då kan ersätta vissa delar av lagen eller lagen i dess helhet. Ersättningen för beredskap och jour varierar beroende på bransch och kollektivavtal. Normalt innebär jour en högre kostnad för arbetsgivaren. Jourtid har även en större konsekvens för den enskilde arbetstagaren, då arbetstagaren måste befinna sig på sin arbetsplats.

Personal i jour innebär att personalen redan finns på plats vid flygplatsen och arbetet med att öppna upp flygplatsen kan påbörjas omgående. Beroende på exempelvis väderförhållanden och behov av snöröjning kan det trots det ta tid innan det är praktiskt möjligt för en luftfarkost att landa eller starta vid flygplatsen. Med personal i beredskap kan det ta upp till en timme innan personalen är på plats vid flygplatsen och arbetet med att öppna upp flygplatsen påbörjas. Nedan visas en översiktlig bild av skillnader mellan de olika alternativa lösningarna inklusive en jämförelse med en flygplats som har öppet dygnet runt.

Tabell 8.18 Skillnader mellan insats- och jourberedskap

Klicka här för att ange tabellens underrubrik.

Alternativ	Stängd med beredskap	Stängd med jour	Öppen flygplats (H24)
Personal	Personal måste ta sig till flygplatsen inom en timme.	Personal befinner sig på flygplatsen.	Personal befinner sig på flygplatsen.
Verksamhet	Verksamheten kan startas upp när personal finns på plats.	Verksamheten kan startas upp tämligen snabbt i och med att personal finns på plats.	Verksamheten pågår.

Alternativ	Stängd med beredskap	Stängd med jour	Öppen flygplats (H24)
Luftfarkoster	Luftfarkoster kan starta och tas emot när verksamheten är i gång och alla förutsättningar är klara (till exempel snöröjd rullbana). Uppstart av verksamheten tar längre tid än vid jour.	Luftfarkoster kan starta och tas emot när verksamheten är igång och alla förutsättningar är klara (till exempel snöröjd rullbana). Uppstart av verksamheten tar kortare tid än vid beredskap.	Luftfarkoster kan starta och tas emot omgående (såvida inte externa omständigheter påverkar situationen).
Kostnad	Lägst kostnad. Kostnader för personal i beredskap.	Högre kostnad. Kostnader för personal i jour.	Högst kostnad. Verksamheten är igång dygnet runt.

[Klicka här för att ange Källa eller Anm.](#)

Flygplatspersonalen har idag en beredskap med en insatstid på maximalt en timme. Vissa intressenter har signalerat att denna tid ibland kan vara för lång. Samtidigt kan jag konstatera att omfattningen för den samhällsviktiga luftfarten som nyttjar beredskapsflygplatserna under de stängda timmarna är tämligen begränsad. Samhällsviktig helikoptertrafik har dessutom mer flexibla förutsättningar jämfört med flygplan som behöver en lång rullbana för att starta och landa. Jag bedömer att krav på införande av jourtid för flygplatspersonalen skulle innebära ökade kostnader för flygplatsverksamheten som jag är tveksam till om det motsvarar nyttan för samhället som helhet. Jag bedömer därför att det åtagande som gäller för flygplatserna enligt nuvarande avtal (insatsberedskap) ligger på en rimlig nivå. En timmes insatsberedskap är därför rimligt. Den som bedriver samhällsviktig luftfart bör också kunna komma i kontakt med flygtrafikledningen inom denna tidsrymd.

8.7.8 Ersättningssystem och kostnadstäckning

Bedömning: De flygplatser som ingår i nätet av beredskapsflygplatser bör få ersättning för att hålla beredskap med nödvändig personal. De flygplatser som därtill är reservflygplatser bör i förekommande fall kunna få ersättning för

inflygningshjälpmedel samt kompletterande ersättning för att hålla beredskap med ytterligare personal om så krävs. Denna verksamhet bör enligt min uppfattning kunna betraktas som icke ekonomisk verksamhet, vilket innebär att det inte omfattas av bestämmelser om statsstöd.

Förslag: De flygplatser som ingår i nätet med beredskapsflygplatser bör få ersättning för de kostnader som följer direkt av uppdraget. Kostnaderna bör beräknas utifrån en modell med tak för att bidra till en enkel och förutsägbar modell och ersättningsnivå för berörda flygplatser (på årsbasis: en flygtrafikledare och tre till fyra markpersonal samt schablonersättning för administration). Ersättningen bör därtill bli föremål för en indexuppräknings.

De flygplatser som ligger söder om Mora flygplats bör ges maximal ersättning motsvarande en flygtrafikledare och tre markpersonal samt en schablonersättning för administration. Mora flygplats och de flygplatser som ligger norr om Mora bör ges maximal ersättning motsvarande en flygtrafikledare och fyra markpersonal samt en schablonersättning för administration.

Regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att, i samverkan med Transportstyrelsen, analysera och bedöma de ekonomiska konsekvenserna för de flygplatser som utses till reservflygplatser samt att föreslå modell för finansiering av reservflygplatssystemet från år 2030.

Den statliga ersättningen har under många år varit totalt 9,5 miljoner kronor, som fördelats på de sju av tio flygplatser som erhållit ersättning. Under de senaste åren har den totala ersättningen ökat bland annat på grund av inrättande av temporära beredskapsflygplatser. Flygplatsernas ersättning har tidigare baserats på en beräknad schablonkostnad för beredskap avseende en flygtrafikledare och två markpersonal under stängda timmar.

I Trafikverkets rapporter om beredskapsflygplatser föreslår verket att ersättningen för beredskap bör höjas. Trafikverket föreslår höjda timpriser utifrån högre lönekostnader, fler markpersonal samt ersättning motsvarande en schablonkostnad för administration. Trafikverket beräknar i sin redovisning kostnaden för exempelvis 27 beredskapsflygplatser till cirka 70 miljoner kronor per år. Jag

konstaterar att regeringen i sin budgetproposition för 2023 föreslår ett utökad anslag för denna verksamhet, vilket nivåmässigt möter Trafikverkets förslag.

Jag anser att inriktningen i Trafikverkets förslag är bra. Det är rimligt att flygplatserna får ersättning för sina kostnader för beredskap. Jag bedömer dock, i likhet med Trafikverket, att det är klokt att ersättningen baseras på en schablonmodell. Genom en sådan modell åstadkommes en enkel hantering samtidigt som den ger förutsägbarhet hos såväl flygplatser som hos staten.

Kostnaderna bör beräknas utifrån en modell med tak för att bidra till en enkel och förutsägbar modell och ersättningsnivå för berörda flygplatser (på årsbasis: en flygtrafikledare och tre till fyra markpersonal samt schablonersättning för administration). Ersättningen bör därtill bli föremål för en indexuppräknings.

De flygplatser som ligger söder om Mora flygplats bör ges maximal ersättning motsvarande en flygtrafikledare och tre markpersonal samt en schablonersättning för administration. Mora flygplats och de flygplatser som ligger norr om Mora bör ges maximal ersättning motsvarande en flygtrafikledare och fyra markpersonal samt en schablonersättning för administration.

När det gäller kostnaden för inrättande av reservflygplatser är kostnadsbedömningen mer osäker, vilket bland annat framgår av Transportstyrelsens redovisning. Jag anser att det är rimligt att staten med ekonomiskt stöd alternativt med finansiering via undervägsavgiftssystemet ersätter flygplatserna för den eventuella back-up utrustning som kan finnas vid flygplatsen från år 2030, men som inte får användas i en normal situation. Till detta kommer eventuellt ytterligare behov av personal i beredskap. Jag ser behov av fördjupade analyser för att få en tydligare bild av de ekonomiska konsekvenserna med inrättande av reservflygplatser.

Jag föreslår att de flygplatser som ingår i nätet med beredskapsflygplatser får ersättning för de kostnader som direkt följer av uppdraget. Kostnaderna bör beräknas utifrån en modell med tak, i enlighet med Trafikverkets förslag, för att bidra till en enkel hantering samtidigt som ersättningsnivån blir mer förutsägbar för berörda aktörer. Därtill ser jag behov av en fördjupad utredning avseende de ekonomiska konsekvenserna vid inrättande av reservflygplatser. Förslagsvis bör regeringen ge Trafikverket, i

samverkan med Transportstyrelsen, ett uppdrag att analysera och bedöma de ekonomiska konsekvenserna.

8.7.9 Nationell kontaktpunkt – Service och information till användare av beredskapsflygplatser

Bedömning: Det finns 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.

Förslag: Regeringen bör ge Sjöfartsverket i uppdrag att vara nationell kontaktpunkt för det statliga nätet av beredskapsflygplatser. Den nationella kontaktpunkten för nätet av beredskapsflygplatser ska inhämta och sammanställa uppgifter från samtliga flygplatser som ingår i nätet samt från övriga berörda myndigheter och aktörer för att driva och förvalta nätet av beredskapsflygplatser samt sprida kunskap och information om nätet till utövare av samhällsviktig luftfart.

Trafikverket föreslår i sin redovisning kring beredskapsflygplatser att regeringen bör ge ett uppdrag till lämplig myndighet att inrätta och upprätthålla ett operativt funktionsansvar för systemet med beredskapsflygplatser. Bland de krav på funktionen som Trafikverket identifierat nämns dygnet runt-service (tillgång till service och information även under ordinarie öppethållningstider), användarvänlighet (lättillgänglig service och information), systemsäkerhet (tillförlitlig information och robusta lösningar), grundläggande information (tillhandahålla aktuell information som rör beredskapsflygplatserna avseende öppettider och tjänsteutbud, inom vilken tid efter utringning som flygplatsen kan vara öppen, aktuellt och prognosticerat flygväder för rutten och flygplatsen, information om eventuella ersättningsflygplatser med mera), grundläggande service (möjlighet att komma i kontakt med beredskapspersonal vid flygplatserna) samt redundans (fungerande back-up-lösning vid bortfall av funktionen).

Trafikverket konstaterar att flera myndigheter kan ha olika data eller förutsättningar som behövs för att denna roll ska kunna

fullgöras. Trafikverket menar att det kan bli nödvändigt att dessa myndigheter identifieras så att de kan bidra i den omfattning som krävs.

Trafikverket konstaterar i sin slutrapport kring beredskapsflygplatser att de synpunkter som tidigare förts fram vad gäller behovet av ett utpekat ansvar för drift och kommunikation avseende öppnande av beredskapsflygplatserna fortsatt är aktuella, men att det inte finns någon uppenbar mottagare av en sådan roll.

I samband med remissbehandling av Trafikverkets rapporter om beredskapsflygplatser har flera remissinstanser ställt sig bakom Trafikverkets förslag. Hur en sådan funktion bör organiseras i praktiken finns det dock varierande tankar kring.

Jag konstaterar att det finns flera aktörer som ser behov av inrättande av en sådan funktion som Trafikverket föreslår. Jag bedömer att en sådan funktion kan bidra till att underlätta för operatörer som bedriver samhällsviktig luftfart och som är beroende av att flygplatser kan öppnas upp med kort varsel utanför ordinarie öppettider. Jag har därför en positiv inställning till Trafikverkets förslag.

Jag ser flera möjliga organisatoriska lösningar, till exempel hos Luftfartsverket, Sjöfartsverket eller Trafikverket. Dessa organisationer bedriver idag en dygnet-runt-verksamhet och skulle ha möjlighet att inrätta en sådan funktion.

Jag bedömer att det är mest samhällsekonomiskt effektivt om regeringen ger Sjöfartsverket i uppdrag att vara nationell kontaktpunkt för det statliga nätet av beredskapsflygplatser. Den nationella kontaktpunkten för nätet av beredskapsflygplatser bör enligt min uppfattning inhämta och sammanställa uppgifter från samtliga flygplatser som ingår i nätet samt från övriga berörda myndigheter och aktörer för att driva och förvalta nätet av beredskapsflygplatser samt sprida kunskap och information om nätet till utövare av samhällsviktig luftfart.

Jag anser dock att det finns behov av att utreda mer i detalj hur detta ska organiseras och genomföras. Även om jag bedömer att det i sammanhanget handlar om marginella kostnader för staten, så finns det trots det behov av att bedöma kostnaderna för inrättandet av en sådan funktion. Regeringen bör ge Sjöfartsverket i uppdrag att utreda detta.

8.7.10 Investeringar i flygplatser

Bedömning: Det finns behov av statligt stöd för investeringar i flygplatser, såväl utifrån ett transportpolitiskt motiv som för att stärka det civila försvaret. Den nuvarande möjligheten till statligt investeringsstöd till icke statliga flygplatser bör finnas kvar. Det finns utöver detta även behov enligt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att säkerställa funktionaliteten i flygplatssystemet för att stärka det civila försvaret. De åtgärder som behöver vidtas bidrar även till den fredstida krisberedskapen för att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fredstid. De flygplatser som pekats ut som beredskaps- och reservflygplatser bör enligt min mening ges en prioritet. Men jag konstaterar samtidigt att det kan finnas skäl för att även stödja andra flygplatser.

Förslag: Regeringen bör även fortsättningsvis möjliggöra för investeringar till icke statliga flygplatser via länsplan. Regeringen bör införa ett statligt investeringsstöd till flygplatser och flygtrafikjänst i syfte att stärka det civila försvaret.

Funktionaliteten inom transportområdet är en förutsättning för flera andra samhällsviktiga funktioner som ska kunna upprätthållas vid olika händelser och situationer i fredstid, inför och vid höjd beredskap samt ytterst i krig. Fungerande transportinfrastruktur och transporter är exempelvis viktigt för Försvarsmaktens verksamhet. I propositionen Totalförsvaret 2021-2025 (prop. 2020/21:30) anges att det behövs en ökad motståndskraft och redundans samt förstärkt säkerhetsskydd, informationssäkerhet och säkrade kommunikationssystem inom transportområdet.

Huvudprincipen är att det är upp till respektive ägare och flygplats att säkerställa finansiering av investeringar i flygplatserna. Swedavia AB ansvarar för att genomföra de investeringar som krävs för de flygplatser som ingår i det nationella basutbudet inom ramen för den statliga ägarstyrningen. När det gäller icke-statliga flygplatser regleras möjligheterna för stöd i förordning (2009:237) om statlig medfinansiering till regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. Av förordningen följer att statlig medfinansiering kan beviljas till kommuner eller andra organ för byggande av

flygplatsanläggningar med annan huvudman än staten. Medfinansiering får beviljas för byggande av flygplatsanläggningar som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov. Utöver detta finansieras åtgärder med statliga anslag för att förstärka det civila försvaret.

I Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps slutrapport om civilt försvar anges bland annat att det finns behov av att säkerställa funktionaliteten vid befintliga beredskaps- och reservflygplatser för att stärka det civila försvaret. Transportmyndigheterna har gemensamt bedömt kostnaderna för detta till 80 miljoner kronor för 2024 och 90 miljoner kronor för 2025. MSB uppskattar kostnaden för det fortsatta arbetet med att stärka och säkerställa funktionaliteten vid befintliga beredskaps- och reservflygplatser till 90 miljoner kronor årligen under perioden. De åtgärder som föreslås i rapporten kan även bidra till den fredstida krisberedskapen, men åtgärder som enbart syftar till att stärka förmågan för fredstida krisberedskap ingår inte i förslagen.

MSB föreslår vidare att inrättandet av ett investeringsprogram för att finansiera en mer robust kommunal transportinfrastruktur och att kommunerna ska kunna söka pengar från detta program för att genomföra beredskapsinvesteringar, exempelvis anpassning av kommunala flygplatser med hänsyn till totalförsvarets krav. MSB föreslår att detta investeringsprogram förlängs. MSB uppskattar kostnaden för att förlänga investeringsprogrammet till 100 miljoner kronor årligen och anser att pengarna bör fördelas genom Trafikverket.

En fungerande flygtrafiktjänst och tillgängliga flygplatser är av stor betydelse för såväl det militära som civila försvaret. Åtgärder behöver vidtas för att stärka funktionalitet och robusthet i flygtrafiktjänsten under höjd beredskap och krig. För att säkerställa tillgången på fungerande flygplatser behövs under perioden ytterligare investeringar i reserv- och beredskapsflygplatser. Åtgärder behöver vidtas för att säkerställa försörjningen vid samtliga landets flygplatser oavsett ägare. För alla dessa ändamål gör MSB bedömningen att Luftfartsverket behöver ytterligare resurser. MSB uppskattar kostnaden för detta till 150 miljoner kronor under perioden.

Jag ser inga skäl att ifrågasätta de bedömningar som MSB och transportmyndigheterna har gjort. Det finns behov av olika typer av

åtgärder för att stärka det civila försvaret och funktionaliteten i flygplatssystemet. Dessa åtgärder är sannolikt även till nytta för funktionaliteten i fredstid med att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället. Jag bedömer därför att det finns skäl att samordna investeringsstöd för att säkerställa funktionaliteten i flygplatssystemet. De flygplatser som pekas ut som beredskaps- och reservflygplatser bör ges en prioritet. Men det kan finnas skäl till att stödja även andra flygplatser.

8.7.11 Krigsplacering inför beslut om allmän tjänsteplikt och robust verksamhet

Bedömning: För att verksamheten vid vissa flygplatser ska fungera vid påfrestningar i fredstid och vid höjd beredskap bör flygplatserna planera för en sådan situation. En säkerställd personalförsörjning är bland annat viktigt för att verksamheten vid en flygplats ska fungera vid en höjd beredskap. Likaså bör flygplatserna säkerställa väsentliga funktioner och resursförsörjning i övrigt.

Förslag: För att en flygplats ska få ta del av statliga bidrag eller för att en flygplats ska kunna utnännas till beredskapsflygplats bör vissa villkor vara uppfyllda. Ett villkor bör vara att det vid den berörda flygplatsen genomförs en personalplanering som innebär att personalen vid flygplatsen krigsplaceras inför ett eventuellt beslut om inrättande av allmän tjänsteplikt. Det bör gälla för såväl Swedavia AB som för de icke-statliga flygplatser som tar del av statliga bidrag eller som utnämns till beredskapsflygplats.

Vid dessa flygplatser bör även krav ställas på att beredskapsplanering sker och att nödvändiga åtgärder vidtas som bidrar till att säkerställa en robust verksamhet för att klara av såväl påfrestningar i fredstid som inför och vid höjd beredskap.

Regeringen bör initiera en fördjupad analys om möjligheterna att krigsplacera personal anställda vid andra företag (underleverantörer) än hos det bolag eller organisation som driver flygplatsverksamheten.

Den nuvarande inriktningen för personalförsörjning inom det civila försvaret är att de som till vardags är anställda i samhällsviktig verksamhet också stannar kvar i denna verksamhet under höjd beredskap, förutsatt att de inte är ianspråktagna för det militära försvaret. Steg har tagits för att säkerställa personalförsörjningen genom att myndigheter, kommuner och regioner har påbörjat krigsplacering av personal som behövs för verksamhet under höjd beredskap. Men inriktningen är inte fullt ut verkställd. Det är till exempel inte säkerställt att flygplatser, som är av stor vikt i ett nationellt perspektiv, har planerat för personalen i en situation av höjd beredskap.

I Sverige gäller totalförsvarsplikt. Alla som bor i Sverige och är mellan 16 och 70 år kan kallas in för att på olika sätt hjälpa till vid krigsfara och krig. Alla har en skyldighet att bidra. Det finns tre typer av totalförsvarsplikt: värnplikt i Försvarsmakten, civilplikt inom verksamheter som regeringen beslutar om, till exempel i räddningstjänst och sjukvård, samt allmän tjänsteplikt.

Allmän tjänsteplikt innebär att man tjänstgör inom verksamheter som måste fungera även vid krigsfara och krig. Det kan innebära att man fortsätter med sitt vanliga jobb, tjänstgör enligt särskilt avtal som man kan ha genom medlemskap i en frivillig försvarsorganisation eller får i uppgift av Arbetsförmedlingen att utföra arbete som är särskilt viktigt för totalförsvaret. Beslut om allmän tjänsteplikt regleras i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

Allmän tjänsteplikt gäller endast om regeringen beslutat om höjd beredskap och aktivering om allmän tjänsteplikt. Plikten riktar sig till den enskilde, verksamhetsutövaren (arbetsgivaren) har fortfarande möjlighet att genomföra organisationsförändringar. Plikten innebär att arbetstagaren under höjd beredskap ska kvarstå i sin anställning och att arbetstagaren inte kan säga upp sig när höjd beredskap råder.

Krigsplacering av personal i en organisation inför kommande allmän tjänsteplikt är endast en planeringsåtgärd av arbetsgivaren. Denna planering innebär ingen förpliktelse för den enskilde i fred och den är därför inte reglerad i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Planeringsåtgärden kallas i detta sammanhang för enkelhetens skull för krigsplacering.

Civila organisationer och företag kan behöva krigsplacera hela eller delar av sin personal, till exempel i en kommun. Det är för att säkerställa att det civila samhället ska fungera när landet är utsatt för påfrestningar eller krig.

Flygplatser har en viktig funktion i transportsystemet och det finns därför behov av att säkerställa att verksamheten vid viktiga flygplatser fungerar också inför och vid höjd beredskap, genom att flygplatserna säkrar personalförsörjningen.

Planeringen för höjd beredskap bör ske på ett sätt som stärker samhällets förmåga att hantera svåra påfrestningar under fred och för att klara av en situation med höjd beredskap. Det handlar om att säkerställa robusta funktioner som fungerar i dessa situationer samt att säkerställa försörjning av olika typer av resurser. Detta behöver fungera även för flygplatser som är av stor betydelse i ett nationellt perspektiv.

Jag anser att staten bör ställa större krav på flygplatser och deras ägare med hänsyn till totalförsvarsperspektivet. För att en flygplats ska få del av statligt stöd eller för att en flygplats ska kunna utnämnas till beredskapsflygplats bör personalen vid flygplatsen krigsplaceras inför ett eventuellt beslut om inrättande av allmän tjänsteplikt. Flygplatserna bör även genomföra en beredskapsplanering och vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa en robust verksamhet som klarar av påfrestningar i fredstid och vid höjd beredskap. Det bör gälla för såväl Swedavia AB som för de icke-statliga flygplatser som berörs av statligt stöd eller som utnämns till beredskapsflygplats.

Inom ramen för min utredningstid har jag inte haft möjlighet att fullt ut analysera alla perspektiv kopplat till frågan om krigsplacering. Jag ser därför behov av att fördjupade analyser genomförs. Det gäller bland annat möjligheterna att krigsplacera personal som är anställda vid andra företag än hos det bolag eller organisation som driver verksamheten vid själva flygplatsen, och där personalens arbetsinsatser och företagens levererade tjänster baseras på tecknade avtal mellan olika parter. Regeringen bör därför initiera en sådan analys.

8.7.12 Samarbete med Norge och Finland

Bedömning: 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.

Förslag: Regeringen bör ta initiativ till ett utökat beredskapssamarbete mellan flygplatser i Danmark, Finland, Norge och Sverige.

Med mina förslag kommer Sverige att få en mycket god yttäckning genom på sikt 31 nationella beredskapsflygplatser (33 flygplatser på kort sikt). I ett glesbefolkat land med långa avstånd bedömer jag att det behövs ett finmaskigt nät, inte minst för sjukvårdens behov. Hela Norden har liknande förutsättningar inte minst i ländernas gränsområden. I de kontakter jag haft med Finland och Norge har man visat ett intresse för nordisk samverkan kring beredskap. Jag föreslår därför att regeringen tar initiativ till ett utökat beredskapssamarbete mellan flygplatser i Danmark, Finland, Norge och Sverige.

Jag bedömer att beredskapsbehovet generellt sett kan hanteras inom Sverige med mina förslag till avtal med beredskapsflygplatser, men att ett överlappande och gränsöverskridande samarbete förbättrar redundansen i beredskapssystemet för alla berörda länder.

Det finns samarbetsavtal idag mellan ländernas flyg- och sjöräddningstjänster utformade för att förbereda och underlätta gemensamma räddningsinsatser. Det innebär en förberedd samverkan men inte gemensam beredskap.

Ett område där jag ser stora fördelar med en gränsöverskridande samordning är att vid behov kunna öppna upp stängda flygplatser, för att kunna ta emot akut samhällsviktig luftfart som till exempel ambulansflygtransporter. Jag vill understryka att det i första hand är i ländernas gränsområden som jag främst ser utvecklingsbehov av en ökad samordning.

8.7.13 Kompletterande nät av helikopterflygplatser

Bedömning: För att åstadkomma en bättre grundläggande tillgänglighet för samhällsviktig luftfart bör nätet av flygplatser med inflygningshjälpmedel och beredskapsflygplatser kompletteras med ett nät av helikopterflygplatser, som bör vara möjliga att använda även vid dåligt väder, dygnet runt under alla årets dagar.

Förslag: 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 50 – 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. Vid dessa platser, som kan vara obemannade, ska det finnas tillgång till bränsle. Det ska vid dessa platser vara möjligt att genomföra flyguppsdrag i dåligt väder och när vädret kräver flygning enligt instrumentflygreglerna.

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 nätet med flygplatser med inflygningshjälpmedel och beredskapsflygplatser och bidra till en grundläggande tillgänglighet för samhällsviktig luftfart.

Trafikverket bör därtill även ges i uppdrag av regeringen att pröva och administrera ett statligt bidrag för etablering och drift av helikopterplatser med PinS-procedurer och tankmöjligheter.

Point-in-Space (PinS) är ett koncept som tagits fram enbart för helikoptrar. PinS möjliggör för helikopterpiloten att genomföra flygning under instrumentväderförhållanden (IMC) till eller från en punkt i luftrummet. Från punkten ska flygningen 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 instrumentflygprocedurer till flygplatser eller

andra landningsplatser som per definition inte behöver vara instrumentflygplatser. Användandet av 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 behov av att investera i dyr infrastruktur som en instrumentflygplats kräver.

Många samhällsviktiga lufttransporter är beroende av bra väder och att det finns tillgängliga flygplatser med inflygningshjälpmedel som alternativ, för det fallet att det inte är möjligt att landa där man ursprungligen planerat. Åtgärder har vidtagits av exempelvis vissa regioner för att förbättra möjligheterna för helikoptrar att landa vid sjukhus. Initiativ har även tagits av andra. Bland annat genomför Sjöfartsverket 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 ska kunna användas av samhällsviktig luftfart. Utöver start och landning ska det även 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 ställer sig positiv till en etablering och att nyttjandeavtal skrivs, att hindermätningar genomförs, att procedurer designas enligt gällande regelverk, att information om aktuellt väder finns att tillgå, att helikopteroperatörerna har tillstånd att genomföra dessa procedurer med mera. För närvarande sker en etablering av sådana procedurer vid sex platser inom ramen för SOLO-projektet. Enligt Sjöfartsverkets bedömning uppgår investeringskostnaden till cirka 1,5 miljoner kronor avseende rekognosering, hindermätningar, design av procedur, flygsäkerhetsbevisning, kontrollflygning av procedur, kostnader för godkännande samt installation av väderobservationssystem. Den löpande förvaltningen beräknas kosta kring 50 000 kronor per år för drift av kamerasystem och periodisk uppdatering av hindermätningar.

Jag anser att ett nät av obemannade platser för start och landning för helikopter med PinS-procedurer och där det finns möjlighet till tankning av farkoster på ett effektivt sätt kan komplettera nätet av flygplatser med inflygningshjälpmedel och beredskapsflygplatser.

Dessa platser kan bidra till en förbättrad grundläggande tillgänglighet och geografisk yttäckning för samhällsviktig luftfart. En preliminär bedömning innebär att det på sikt kan komma att handla om 50 – 60 PinS-platser för samhällsviktig helikoptertrafik, inklusive platser vid sjukhus.

Ett nät med helikopterflygplatser med PinS-procedurer bör etableras och säkerställas för samhällsviktig luftfart. Med syfte att stödja en sådan utveckling bör det enligt min uppfattning inrättas ett statligt stöd. Trafikverket bör ges i uppdrag att, efter samverkan med andra berörda myndigheter och aktörer, säkerställa att det finns ett sådant nationellt nät. Trafikverket bör även ges i uppdrag att pröva och administrera ett statligt stöd för etablering och drift av nät med helikopterplatser med PinS-procedurer. Jag bedömer att ett statligt stöd i denna omfattning skulle kunna uppgå till omkring 100 – 150 miljoner kronor.

8.7.14 Miljöprövning av flygplatser med samhällsviktig luftfart

Bedömning: Miljöprövning av flygplatsverksamhet är av stor betydelse för att minska luftfartens miljöpåverkan. Samtidigt är det av stor vikt att samhällsviktig luftfart ges goda förutsättningar att verka under dygnets alla timmar. Jag ser en risk att mitt förslag om att utvidga det statliga nätet av beredskapsflygplatser kan begränsas av dagens miljötillstånd för olika flygplatser.

Jag anser att det kan finnas skäl att pröva om det är möjligt att anpassa miljöbalkens prövning med hänsyn till betydelsen av att ha beredskap för att öppna upp flygplatser utanför ordinarie öppettider för samhällsviktig luftfart. Jag utesluter inte att det kan finnas behov av en specialreglering i denna del. Frågan är dock vad som är möjligt med hänsyn till bland annat EU-bestämmelser och lagstiftningen i övrigt. Jag ser dock ett behov av att denna fråga prövas.

Förslag: Det bör prövas om det är möjligt att anpassa miljöbalkens prövning med hänsyn till betydelsen av att ha beredskap att kunna öppna upp flygplatser för samhällsviktig luftfart utanför ordinarie öppettider.

Olika aktörer, såväl länsstyrelser som flygplatser, har påpekat att flygplatser kan behöva förändrat miljötillstånd med anledning av utvecklingen av samhällsviktig luftfart. Försvarsmakten och branschorganisationen Sveriges Regionala Flygplatser har framfört synpunkter till mig avseende miljöbalkens krav på tillstånd för militära flygrörelser och beredskapsflyg. Försvarsmakten och Sveriges Regionala Flygplatser bedömer att nuvarande författning behöver ändras så att angelägna och oförutsägbara militära rörelser och beredskapsflyg undantas från den tillståndsplikt som finns.

Enligt 9 kap. miljöbalken och 24 kap. miljöprövningsförordningen krävs tillstånd bland annat för civila flygplatser med en instrumentbana som är längre än 1 200 meter och tillstånd för flottiljflygplats eller civil flygplats med infrastruktur för militär flygverksamhet, om instrumentbanan på flottiljflygplatsen eller den civila flygplatsen är längre än 1200 meter. Mark- och miljödomstolen prövar frågor om tillstånd för civila flygplatser, medan länsstyrelsen prövar flottiljflygplatser eller civila flygplatser med infrastruktur för militär flygverksamhet.

Jag anser att miljöprövningen av verksamheten vid flygplatser är av en stor vikt för att minimera miljöpåverkan från flygplatsverksamhet. Buller från flygtrafik och flygplatser påverkar boende i flygplatsernas omland.

Miljöprövning av verksamheten vid flygplatser är av stor vikt för att minimera flygplatsverksamheternas miljöpåverkan. Buller kan vara en stor olägenhet. Jag bedömer att det finns skäl för flygplatser att begära omprövning av sitt miljötillstånd för verksamheten med anledning av statens intresse att säkerställa ett statligt nät av beredskapsflygplatser. Samtidigt anser jag att det kan finnas skäl att ta hänsyn till vad som är planerbart respektive reaktivt när det gäller den samhällsviktiga luftfarten. Jag anser att det finns skäl att pröva om det är möjligt att anpassa miljöbalkens prövning med hänsyn till betydelsen av att ha beredskap för att öppna upp flygplatser utanför ordinarie öppettider för samhällsviktig luftfart. Jag utesluter inte att det kan finnas behov av specialreglering i denna del. Frågan är dock vad som är möjligt med hänsyn till bland annat EU-bestämmelser och lagstiftningen i övrigt. Jag ser dock behov av att denna fråga prövas.

8.8 Långsiktig inriktning

8.8.1 Strategi för luftfarten och nationell plan bör tydliggöra en långsiktig inriktning

Bedömning: Regeringen bör tydliggöra den långsiktiga inriktningen för hur luftfarten och flygplatssystemet bör utvecklas och vilket åtagande som staten har för att bidra till önskvärd utveckling. Här bör, enligt min uppfattning, såväl statens stöd till flygtrafik och flygplatser ingå för att bidra till förutsägbarhet och stabilitet för berörda aktörer. En tydligare inriktning kommer enligt min uppfattning att bidra till en ökad förutsägbarhet, stabilitet och trygghet.

Förslag: Regeringen bör ta fram en ny strategi för luftfarten. Strategin bör visa på de utmaningar som behöver hanteras och den utveckling som önskas. Regeringen bör i samband med beslut om nationell plan för transportsystemet se till att luftfarten och flygplatssystemet uppmärksammas och att den långsiktiga inriktningen för statens insatser tydliggörs för alla berörda.

Jag noterar att det snart har gått sex år sedan den tidigare regeringen antog sin flygstrategi. Sedan dess har mycket hänt och delar av flygstrategin har hanterats eller utretts. Med en ny regering som tillträtt kan en ny nationell flygstrategi tas fram med perspektiv på luftfartens villkor de senaste åren och hur framtiden ser ut.

Det är enligt min mening i grunden positivt om regeringen, gärna efter dialog med berörda aktörer, fastställer en ny strategi och att den inte dröjer. En strategi för luftfarten kan samla kraften i sektorn för att ta sig an de utmaningar som finns.

En strategi för luftfarten skulle exempelvis kunna fånga perspektiv som:

- Ett robust och konkurrenskraftigt flyg på rättvisa villkor
- Flygets betydelse för svensk konkurrenskraft
- Så når flyget klimatmålen
- Hög flygsäkerhet med målbaserade regelverk

- Ökad samverkan mellan transportsystem och trafikslag
- Digitaliseringen och andra tekniska landvinningar tas tillvara

Jag ser även behov av att regeringen tydliggör den långsiktiga inriktningen för statens åtagande avseende stöd till flygtrafik och flygplatser i nationell plan för transportsystemet. En tydligare inriktning skulle bidra till en ökad förutsägbarhet, stabilitet och trygghet för olika aktörer. Jag ser framför mig att kommande nationell plan för transportsystemet på ett tydligare sätt redogör för förutsättningarna för den långsiktiga inriktningen för statens stöd och ersättningar till flygplatser och flyglinjer med allmän trafikplikt. När det gäller flygplatser bör en sådan inriktning fångas i nationell plan för transportsystemet fånga statens ambitioner avseende stöd till flygplatsverksamhet, ersättning för att hålla beredskap samt att säkerställa flyglinjer med allmän trafikplikt. Det kommer att bidra till en ökad förutsägbarhet, stabilitet och trygghet för olika aktörer.

8.8.2 Införande av allmän trafikplikt för samhällsviktiga flyglinjer

Bedömning: Det finns skäl att skapa en större förutsägbarhet och trygghet kring tillgänglighet med flyglinjer för regioner i främst norra Sverige och Gotland. Jag bedömer att dessa linjer i huvudsak kommer att bedrivas med bärkraftig kommersiell trafik, men genom denna åtgärd säkerställer regeringen en grundläggande tillgänglighet för berörda regioner.

Förslag: Regeringen bör införa allmän trafikplikt för samhällsviktiga flyglinjer, där regionerna riskerar att bli i det närmaste isolerade för det fallet att flyglinjen upphör. Minimiutbudet för dessa flyglinjer bör uttryckas på en nivå som innebär minsta möjliga marknadspåverkan, samtidigt som en grundläggande nivå av tillgänglighet säkerställs.

Regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att löpande följa utvecklingen på marknaden och skyndsamt ingå avtal med flygföretag om regelbunden flygtrafik för de utpekade

flyglinjerna där det inte finns kommersiella förutsättningar att fullgöra ett minimiutbud av regelbunden flygtrafik.

Staten och Trafikverket har tidigare, bortsett från åtgärder under Covid-19-pandemin, endast uttalat behov av samhällets stöd för trafiksvaga flyglinjer. Covid-19-pandemin innebar ett mycket kraftigt passagerarbortfall för inrikesflyget med kraftiga neddragningar av linjeutbudet och för vissa linjer upphörde trafiken helt. För att säkerställa en grundläggande tillgänglighet för Norrland och Gotland beslutade regeringen den 6 april 2020 att temporärt införa allmän trafikplikt på åtta inrikes flyglinjer⁴³ och uppdrog åt Trafikverket att ingå avtal om flygtrafik på linjerna. Den allmänna trafikplikten skulle säkerställa behov för bland annat hälso- och sjukvården, räddningstjänsten och totalförsvaret.

Regeringen förlängde sedan den temporära allmänna trafikplikten vid ytterligare tre tillfällen (augusti 2020, december 2020 respektive juni 2021). Den upphörde sedan den 31 december 2021. Under perioden trafikerades sex av de åtta flyglinjerna av kommersiell flygtrafik och endast två flyglinjer upphandlades av Trafikverket; Arlanda-Sundsvall och Arlanda-Örnsköldsvik.

Trafikverket hade vidare regeringens uppdrag att löpande följa utvecklingen och skyndsamt ingå avtal med flygföretag om regelbunden flygtrafik för de linjer där det inte finns förutsättningar för att fullgöra ett minimiutbud av regelbunden flygtrafik genom kommersiell trafik, så att det inte skulle uppstå något glapp i flygtrafiken.

Syftet med allmän trafikplikt enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen är att införa fastställda normer för kontinuitet, regelbundenhet, prissättning eller minimikapacitet för att säkerställa tillträde till isolerade områden eller utvecklingsområden när en medlemsstat finner att mål inom den regionala utvecklingspolitiken inte kommer att uppnås om målpuppfyllandet helt och hållet överläts till marknadskrafternas fria spel, eftersom marknaden själv inte kan tillhandahålla lufttrafik på en godtagbar nivå till dessa områden.

⁴³ Flyglinjer med temporär allmän trafikplikt: Arlanda-Visby, Arlanda-Sundsvall, Arlanda-Örnsköldsvik, Arlanda-Östersund, Arlanda-Skellefteå, Arlanda-Östersund, Arlanda-Umeå, Arlanda-Luleå och Arlanda-Kiruna.

År 2019 fanns omkring 176 flyglinjer med allmän trafikplikt inrättade i 14 medlemsstater inom EU i enlighet med förordning (EG) nr 1008/2008. Av de befintliga flyglinjerna med allmän trafikplikt hade cirka 25 procent en öppen allmän trafikplikt. Allmän trafikplikt får införas på flyglinjer till en flygplats som betjänar ett ytterområde eller ett utvecklingsområde och flyglinjer med låg trafikintensitet eller flyglinjer upp till 100 000 passagerare om året. Ett ytterområde är vanligtvis ett avlägset område eller ett område som det är svårt att ta sig till från huvudstaden och andra stora städer i medlemsstaten. Avlägsenheten eller isoleringen bör bedömas mot bakgrund av medlemsstatens territorium, dess administrativa, företags- och utbildningsmässiga samt medicinska centrum, men även med avseende på andra angränsande medlemsstaters territorier och centrum. Ett utvecklingsområde ligger efter ekonomiskt sett till exempelvis BNP per capita eller arbetslöshetsnivå. Sammanfattningsvis får allmän trafikplikt endast införas på en flyglinje som ”anses väsentlig för den ekonomiska och sociala utvecklingen i den region som flygplatsen betjänar”. Medlemsstaterna har ett visst bedömningsutrymme när det gäller att avgöra en flyglinjes betydelse, men kommissionen säger i sin riktlinje att ”bedömningen måste dock göras utifrån objektiva faktorer som rör behovet av förbindelser i enlighet med förordningen och med EU-rätten mer generellt”.

Jag bedömer att regeringen, utöver de flyglinjer som Trafikverket infört allmän trafikplikt på, redan nu bör peka ut ytterligare samhällsviktiga inrikes flyglinjer för allmän trafikplikt där rimliga transportalternativ saknas om den kommersiella flygtrafiken upphör eller kraftigt reduceras. En utgångspunkt för detta skulle kunna vara de flyglinjer som regeringen pekade ut i samband med den temporära allmänna trafikplikten infördes, men kan även innehålla andra flyglinjer. Jag anser att medborgare och näringsliv i södra Sverige i huvudsak har tillgång till rimliga transportalternativ om enskilda flyglinjer skulle upphöra. För norra Sverige och Visby på Gotland är situationen en annan. Om flyglinjer skulle upphöra i relationer mellan Arlanda och norra Sverige respektive Gotland så kan områdena till stor del upplevas som isolerade. Jag föreslår därför att regeringen ser till att införa allmän trafikplikt på samhällsviktiga flyglinjer. Minimiutbudet för dessa flyglinjer med allmän trafikplikt bör uttryckas på en nivå som innebär minsta möjliga

marknadspåverkan, samtidigt som en lägsta nivå av tillgänglighet säkerställs.

Om och när den kommersiella flygtrafiken på dessa utpekade flyglinjer skulle upphöra eller kraftigt reduceras ska beslut om allmän trafikplikt anmälas till kommissionen och ett upphandlingsförfarande inledas. Ett sådant utpekande skulle ge en trygghet över tiden för de orter som är beroende av en fungerande flygverksamhet. Jag föreslår därför att regeringen ger Trafikverket uppdraget att löpande följa utvecklingen på marknaden och skyndsamt ingå avtal med flygföretag om regelbunden flygtrafik för de utpekade flyglinjer där det inte finns förutsättningar för att fullgöra ett minimiutbud av regelbunden flygtrafik genom kommersiell trafik, så att inte glapp uppstår i flygtrafiken.

Förordning (EEG) nr 95/93 om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider vid gemenskapens flygplatser möjliggör därtill reservering av ankomst- och avgångstider (slots) för flyglinjer som omfattas av allmän trafikplikt. Det tillämpas i dagsläget för de flyglinjer som omfattas av allmän trafikplikt vid Arlanda flygplats. I den mån ytterligare flyglinjer skulle beröras av allmän trafikplikt, så skulle de också kunna omfattas av denna möjlighet

8.9 Ekonomiska konsekvenser av dessa förslag

Bedömning: Jag ser behov av att förutsättningarna för flygplatserna behöver förbättras så att man kan bo, leva och verka i hela Sverige i framtiden. Det gäller medborgare, näringsliv och samhällsviktig luftfart i ett tillgänglighetsperspektiv. Jag bedömer därför att det finns ett behov av ett utökat statligt åtagande inom området, vilket kommer att kräva ytterligare anslag och medelstilldelning från statens sida.

Jag föreslår en utvidgning av det nationella basutbudet och att Swedavia AB tar över vissa flygplatser. Jag bedömer att dessa flygplatser kan visa på en lönsamhet på sikt. Jag föreslår att en prövning sker i flera steg för berörda flygplatser. På kort sikt kan det innebära kostnader för Swedavia AB som deras samlade

flygplatsnätverk behöver klara av att finansiera. På längre sikt ser jag lönsamhetspotential i detta.

Jag ser behov av att stödet till icke statliga flygplatser utanför det nationella basutbudet ökar. I dagsläget uppgår det statliga driftstödet till strax över 100 miljoner kronor. Jag bedömer att det stödet behöver fördubblas. Det framtida stödet bör gå till flygplatser som har allmän trafikplikt samt flygplatser som ingår i det statliga nätet av beredskapsflygplatser.

Jag föreslår ett utökat statligt nät med beredskapsflygplatser. Utöver möjligheten att få statligt stöd enligt ovan föreslår jag även att de ska få en ökad ersättning för den icke ekonomiska verksamheten som avser själva beredskapshållandet. Denna ersättning uppgår i dagsläget till omkring 70 miljoner kronor. Jag ser behov av att denna ersättning också fördubblas. Fler flygplatser bör ingå, samt de bör i ökad utsträckning få ersättning för de kostnader som de har för att hålla beredskap.

Jag ser behov av ytterligare utredning av kostnaden för att hålla så kallade reservflygplatser. Jag ser detta som en del av det statliga nätet av beredskapsflygplatser, men där kravnivån på vilka anläggningar och utrustning som behöver finnas med mera kommer innebära ökade kostnader. Detta kan ses som ett differentierat utbud i förhållande till beredskapen för samhällsviktig luftfart. Det finns behov av att få en tydligare bild av vad detta kan innebära för kostnader. Här behöver ytterligare utredning ske.

En nationell kontaktpunkt för service och information till användare av beredskapsflygplatser föreslås. Jag föreslår att den uppgiften tilldelas Sjöfartsverket. Jag bedömer att det kan handla om en viss kostnadsökning för Sjöfartsverket. Mina förslag innebär även ökade arbetsuppgifter för Trafikverket. Sammantaget bedömer jag kostnadskonsekvenserna av dessa förslag till några få miljoner kronor i ökade kostnader för myndigheterna.

Jag har inte gjort någon fördjupad analys avseende behovet av investeringar i flygplatssystemet. Jag bedömer att nuvarande möjligheter för statlig medfinansiering till investeringar i icke statliga flygplatser i ett transportpolitiskt perspektiv bör kvarstå. Därtill ser jag, precis som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, att det finns behov av investeringar i flygplatser och flygtrafikledning för att stärka och säkerställa funktionaliteten i flygplatssystemet och stärka det civila försvaret.

Etablering av ett kompletterande nät av helikopterflygplatser bör stödjas med införande av ett statligt stöd. Jag bedömer att ett statligt investeringsstöd kan uppgå till omkring 100 – 150 miljoner kronor.

När det gäller flyglinjer med allmän trafikplikt föreslår jag vissa ändringar. Vissa linjer bör utgå, andra linjer bör införas. Jag bedömer sammantaget att kostnaden för dessa i stort kommer ligga på samma nivå som idag.

I tabellen nedan redovisar jag min bedömning av de kostnader som följer av mina förslag. Det ska dock inte ses fullt ut som en kostnadsökning för statens sida, utan till viss del finns kostnader redan i dag för staten inom dessa områden.

Mina beräkningar för det årliga statliga stödet har jag baserat på ett genomsnitt av flygplatsernas redovisade underskott under 2019 respektive 2021.

Tabell 8.19 Ekonomiska konsekvenser

Klicka här för att ange tabellens underrubrik.

Åtgärd	Årlig kostnad	Kommentar
Utökad nationellt basutbud		- På kort sikt ökade kostnader för Swedavia AB. På längre sikt bedöms en potentiell lönsamhet
Statligt stöd till icke statliga flygplatser med allmän trafikplikt	Ca 115 Mkr	75 % av underskott, maximalt 15 Mkr per flygplats
Statligt stöd till icke statliga flygplatser som enbart är beredskapsflygplats	Ca 95 Mkr	50 % av underskott, maximalt 10 Mkr per flygplats
Ersättning till beredskapsflygplatser för att hålla beredskap	Ca 145 Mkr	Fler flygplatser samt ökad ersättning (1+3 alternativt 4 personer i beredskap)
Ersättning till reservflygplatser		- Behöver utredas vidare
Utökade myndighetsuppdrag till Sjöfartsverket och Trafikverket	Ca 5 – 10 Mkr	Behöver utredas vidare
Förändrat utbud av flyglinjer med allmän trafikplikt	Ca 180 Mkr	Bedöms ligga på motsvarande nivå som idag

Klicka här för att ange Källa eller Anm.

Utöver den årliga kostnaden för olika stödåtgärder som presenteras ovan, ser jag även behov av stöd för etablering och investeringar.

Det gäller inrättande av nät av helikopterflygplatser, där jag föreslår att ett investeringsstöd på 100 – 150 miljoner kronor införs.

Likaså pekar jag på att dagens möjlighet till statlig finansiering av investeringar i icke statliga flygplatser i ett transportpolitiskt perspektiv fortsatt bör finnas kvar.

Jag lyfter även fram att de bedömningar som gjorts av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap avseende att stärka vår förmåga och det civila försvaret. Här kan det handla om uppemot 80 – 90 miljoner kronor per år. Därtill pekar man på behov av investeringar i flygplatser och ytterligare resurser till Luftfartsverket för att säkerställa flygtrafiktjänsten.

9 Konsekvensbeskrivning

9.1 Påverkan på möjligheter att uppfylla de transport- och klimatpolitiska målen

Flygplatserna bidrar till uppfyllandet av det övergripande transportpolitiska målet om att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Svenska flygplatser har en i högsta grad central funktion för att knyta ihop olika landsdelar och göra Sverige tillgängligt för omvärlden. Det sker med en förhållandevis begränsad infrastruktur både i markanspråk och kostnad som ger stora mervärden för att nå de transportpolitiska målen. 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 utvecklingskraft i hela landet. Vidare ger en god tillgång till flygplatser för interregional och internationell tillgänglighet, där andra transportalternativ ger begränsad nytta, är obsoleta eller helt saknas, ett starkt stöd till det övergripande näringspolitiska målet om att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för arbetstillfällen i fler och växande företag.

De nordiska länderna har valt olika lösningar för hur flygplatsverksamheten organiserats. I Finland och Norge ägs de allra flesta flygplatserna av staten. I Danmark ägs en stor majoritet av flygplatserna av kommuner och/eller regioner. Undantag är Rønne flygplats på Bornholm som ägs av den danska staten. Ett annat undantag är Kastrup flygplats i Köpenhamn som är i privat ägo. Den svenska modellen innebär en ansvarsfördelning av transportinfrastrukturen mellan kommun, region och stat och detta gäller även för det svenska flygplatssystemet. Det statliga basutbudet

får bättre geografisk täckning när Skellefteå flygplats tillförs Swedavia AB. Om även Sundsvall, Kalmar och Ängelholm-Helsingborg flygplatser tillförs Swedavia blir den geografiska täckningen än bättre. Beredskapen för samhällsviktiga flygtransporter förstärks när samtliga flygplatser i basutbudet blir nationella beredskapsflygplatser. Vidare är alla statliga flygplatser lönsamma eller potentiellt lönsamma vilket förstärker möjligheten för Swedavia AB att finansiera framtida investeringsbehov för kapacitetshöjande åtgärder och hållbarhetsinvesteringar för framtidens luftfart.

För några flygplatser som idag har civil flygtrafik och reguljär passagerartrafik och som inte föreslås ingå i det statliga basutbudet, har Försvarsmakten flygplatshållaransvar eller omfattande verksamhet. Det gäller bland annat Ronneby flygplats och Halmstad flygplats och på dessa flygplatser förväntar jag mig att Försvarsmakten ansvarar för att långsiktigt hantera driften av den civila flygverksamheten. Det kan exempelvis handla om att Swedavia och Försvarsmakten/Fortifikationsverket överenskommer om att Swedavia på marknadsmässiga grunder driver den civila terminalverksamheten på flygplatsen.

Jag konstaterar likt de bedömningar som gjordes i samband med Arlandautredningen att Arlanda behöver säkra tillgången till tillräcklig flygplatskapacitet idag och över tiden som möjliggör en attraktiv internationell flygplats med fungerande konkurrens för inrikesflyget och som minskar ledtiderna för resenärerna till och från Arlanda.

Svenska regionflygplatser möjliggör flygtrafik för sina region- och kommunmedborgare och skapar finmaskighet för tillgänglighet inom, till och från Sverige som ytterligare förstärker svensk konkurrenskraft. Staten behöver många regionflygplatser för att förstärka den nationella beredskapen för samhällsviktigt flyg. Jag förslår därför fleråriga beredskapsavtal mellan staten och 17 icke statliga flygplatser spridda över hela landet som ett komplement till de statliga beredskapsflygplatserna och avtalen villkorar också möjligheten till beredskapsstöd för att stödja flygplatsdriften. Sammanlagt skulle Sverige ha 30 beredskapsflygplatser med mitt förslag, 13 statliga och 17 icke statliga beredskapsflygplatser.

Flera politiska partier i Sverige skriver i sina regionalpolitiska program att "Hela Sverige ska leva". Detta tolkar jag som ett uttryck

för en landsbygdspolitisk ambition som innebär att det ska vara möjligt att leva och verka i hela Sverige på ungefär samma villkor. Ett sätt att bryta ner denna ambition till praktisk politik är att uttrycka det enligt följande: Alla medborgare i Sverige ska ha möjlighet att ta sig till huvudstaden för att uträtta ett ärende och att komma tillbaka till hemmet under en och samma dag. För att ge rimliga villkor även för glesbefolkade regioner i landet som saknar alternativa eller kommersiella transportmöjligheter behöver staten ta ett fortsatt transportpolitiskt ansvar för allmän trafikplikt och upphandling av flygtrafik. Jag föreslår därför att 9 regionala flyglinjer bör ha allmän trafikplikt från 2027. Där tillgänglighetsbrister kan avhjälpas med statligt finansierade marktransporter kan det också övervägas. Samhällsviktiga flyglinjers kontinuitet behöver säkerställas av staten genom att en miniminivå av utbud fastställs om kommersiella förutsättningar av olika anledningar inte skulle föreligga. Regionalt motiverade inrikes flyglinjer till Stockholm som saknar kommersiell bärkraft och tvärregionala flyglinjer i Norrland och mellan norra Sverige, Norge och Finland som gagnar den regionala konkurrenskraften ska möjliggöras genom att tillåta ett ansökansförfarande för allmän trafikplikt och en regionalt finansierad flygupphandling.

Flygbranschen har själva ställt upp ambitiösa mål för sin egen omställning till ett fossilfritt samhälle. Målen innebär att inrikesflyget skall vara fossilfritt senast år 2030 samt att det internationella flyget skall vara fossilfritt senast år 2045. På medellång sikt är el och biobränsle de realistiska alternativen för att uppnå dessa mål. Det föreligger en uppenbar risk att produktionen av biobränsle inte ökar i önskvärd omfattning samtidigt som efterfrågan kommer att öka avsevärt. Denna ökning kommer inte enbart från flygsektorn utan även från andra sektorer i näringslivet, exempelvis jordbrukssektorn. Sverige och Finland är bland de länder i Europa som förmodligen är bäst lämpade att tillverka biobränsle med tanke på ländernas stora skogsarealer. Om produktion av biobränsle inte ökar i Sverige blir Sverige utlämnad till att importera biobränsle. Den produktion som idag sker av biobränsle kommer i första hand från USA och Brasilien.

Import av biobränsle kommer att leda till miljöeffekter genom långa transportkedjor. Med tanke på det nya geopolitiska läget skulle en svensk produktion av biobränslen vara att föredra. 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 ökad pris på biobränslen vilket i sin tur kommer att leda till ökade priser för flygresor.

En annan faktor som tillkommer vad gäller möjligheten för flyget att bli fossilfritt är graden av inblandning av biobränslen i dagens flygmotorer. För närvarande tillåts en inblandning av fossilfritt bränsle upp till maximalt 50 procent av bränslemängden. Det finns dock en förhoppning i branschen att denna gräns kommer att öka i en snar framtid.

Det är ont om tid för flyget att nå klimatmålen om inte konkreta åtgärder omgående vidtas för en effektiv omställning till fossilfri luftfart. Enligt svensk klimatlagstiftning ska flyget år 2045 vara fossilfritt för att nå det svenska klimatmålet och EU:s klimatlag från 2020 säger att EU ska vara klimatneutralt år 2050. Liknande mål har nyligen fastställts på global nivå genom beslut inom ICAO. Jag vill i det sammanhanget hänvisa till Arlandautredningens förslag om en brådskande tillsättning av en aktörssammansatt flygbränslekommission som ska värdera och föreslå konkreta åtgärder för storskalig produktion av fossilfritt flygbränsle, med syfte att täcka behovet och nå klimatmålet år 2045.

Flygplatserna har ett särskilt ansvar att bidra till en hållbar luftfart och ett imponerande arbete med att göra flygplatserna fossilfria har genomförts eller pågår. För att erhålla statligt stöd ska flygplatserna vara fossilfria senast år 2030. Den stora utmaningen är sedan att flygresandet blir fossilfritt år 2045 och för det måste investeringar i flygplatsernas infrastruktur vara på plats för att stödja flygföretagen att flyga fossilfritt. Jag föreslår vidare att fossilfria alternativ ska premieras i statens allmänna trafikplikt och flygupphandling från 2027.

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

De flesta trafikflygplatser ägs och drivs av kommuner och regioner, även om staten genom Swedavia äger och driver de största flygplatserna mätt i passagerarantal. Under de senaste åren har samtliga flygplatshållare haft en besvärlig ekonomisk situation, med

lägre intäkter samtidigt som en stor del av kostnadsbördan legat kvar. Flygplatssystemet kännetecknas av att en betydande del av kostnaderna är fasta eller av mycket trögrörlig karaktär, vilket innebär att det är svårt att snabbt parera minskade intäkter med sänkta kostnadsnivåer. Även om den ekonomiska situationen försämrats under pandemiåren och därefter, så har ekonomin varit svag hos framför allt de icke statliga flygplatserna under tämligen lång tid.

Mina förslag innebär i stort en något ökad kostnad för staten, samtidigt som att kostnaderna till stor del sänks för kommuner och regioner. Detta förklaras av att det statliga åtagandet utökas. Mina förslag innefattar bland annat ett utökat nationellt basutbud av flygplatser, förändringar i utbudet av flyglinjer med allmän trafikplikt, ökad ersättning för beredskap till fler beredskapsflygplatser, utvecklat statligt stöd för flygplatser med allmän trafikplikt respektive flygplatser som ingår i nätet av beredskapsflygplatser, nytt statligt stöd för etablering av PinS-platser med mera.

Med förändringar i det nationella basutbudet stärker staten sin roll i flygplatssystemet. På kort sikt innebär det att staten tar över fyra flygplatser som går med underskott. På sikt finns dock potentialen för bättre lönsamhet vid dessa flygplatser. Med ett statligt övertagande av flygplatserna minskas kostnadsbördan för kommuner och regioner. Genom denna åtgärd säkerställer staten flygplatsdrift i regioner till gagn för medborgare, näringsliv och samhällsviktig luftfart i dessa flygplatsers omland.

Med ökade statliga stöd till flygplatser med allmän trafikplikt samt till övriga icke statliga flygplatser som ingår i nätet av beredskapsflygplatser minskar kostnadsbördan för kommuner och regioner. Den ersättning som staten därutöver betalar till flygplatser för att hålla beredskap är i princip kostnadsneutral, i och med att staten ersätter flygplatserna för de kostnader som uppstår till följd av den beredskap som finns för att kunna öppna upp flygplatser för samhällsviktig luftfart utanför ordinarie öppettider. De föreslagna förändringarna av flyglinjer med allmän trafikplikt innebär sannolikt en något större upphandlingskostnad för staten. Genom att istället erbjuda anslutningstrafik från Hagfors och Torsby till Karlstad respektive Kramfors och Sollefteå till Sundsvall så blir inte tillgänglighetsförsämringen så stor. Samtidigt förbättras

tillgängligheten betydande i Värmland med en ny flyglinje till Karlstad samt i motsvarande grad avseende ny flyglinje till Sundsvall. För medborgarna och näringslivet i de orter som istället får anslutningstrafik försämrats tillgängligheten något, men är fortfarande acceptabel. Huvuddelen av flyglinjerna med allmän trafikplikt föreslås finnas kvar, vilket säkerställer tillgängligheten till och från Stockholm till flera regioner i norra Sverige.

Genom de åtgärder som föreslås förbättras förutsättningarna att bibehålla och säkerställa funktionaliteten och tillgängligheten i flygplatssystemet och i luftfarten, till gagn för medborgare och näringsliv samt samhällsviktig luftfart i stora delar av Sverige.

Jag bedömer att statens kostnader ökar, i och med det utökade statliga åtagandet som jag föreslår. Jag bedömer att såväl det statliga stödet till icke statliga flygplatser (både flygplatser med allmän trafikplikt och flygplatser som enbart utgör beredskapsflygplats) i det närmaste kommer att fördubblas och uppgå till strax över 200 miljoner kronor. Den ersättning som staten betalar till flygplatser som ingår i det statliga nätet av beredskapsflygplatser kommer även den att i det närmaste fördubblas till omkring 150 miljoner kronor. När det gäller mina förslag till förändringar av den allmänna trafikplikten bedömer jag sammantaget att kostnadsnivån kommer ligga på en motsvarande nivå som idag. Utöver detta föreslår jag även införande av nya statliga stöd, vilket också innebär ökade kostnader för staten.

9.3 Samhällsekonomiska konsekvenser

Inom transportområdet används samhällsekonomiska kalkyler och beräkningar för att visa nyttor och effekter av samhällsbetalda åtgärder och satsningar. En samhällsekonomisk beräkning ger ett underlag för att välja vilka åtgärder och investeringar som bör göras samt i vilken tidsordning olika projekt ska sjasättas.

I en samhällsekonomisk kalkyl värderas trafiksäkerhetseffekter, miljöeffekter, trängsel, restid med mera i kronor för att göra det möjligt att jämföra nyttorna med investeringskostnaden. Det blir också möjligt att jämföra olika åtgärdsalternativ med varandra.

Eftersom transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar

transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet är en samhällsekonomisk kalkyl en viktig del av beslutsunderlaget.

Det är ofta svårt att kvantifiera omvärldsfaktorer som påverkar samhällsekonomiska kostnader och intäkter. Ett exempel på detta är det nya geopolitiska läge som Sverige befinner sig i med anledning av Rysslands anfallskrig mot Ukraina som den svenska NATO-processen.

Jag har föreslagit ett flygplatssystem som i jämförelse med dagens system är mer robust och hållbart över tiden och jag bedömer att detta ger samhällsekonomiska nyttor, motiverat av statens långsiktiga och prioriterade åtaganden för tillgänglighet och beredskap. De samhällsekonomiska effekterna bedömer jag har kvalitativa nyttor ställt mot de kostnader som uppstår för staten och för de berörda icke statliga flygplatserna. Jag förstärker därför den yttäckande tillgängligheten i det statliga basutbudet. De prioriteringar som jag föreslagit innebär att staten ska finansiera indexreglerade fleråriga beredskapsavtal med 13 statliga och 18 icke statliga flygplatser. Villkorade indexreglerade beredskapsstöd för den operativa driften ska lämnas till de icke statliga flygplatser som ingår beredskapsavtal och till flygplatser där staten beslutat om allmän trafikplikt och statlig upphandling ska verksamhetsstöd lämnas. Beredskapsflygplatser som därtill är reservflygplatser bör i förekommande fall kunna få indexreglerad ersättning för inflygningshjälpmedel samt ersättning till i första hand beredskaps- och reservflygplatser för att stärka funktionaliteten i flygplatssystemet och därmed uppnå en förstärkning av det civila försvaret. Dessutom föreslår jag ett statligt bidrag för etablering och drift av ett nationellt nät med helikopterflygplatser med PinS-procedurer för samhällsviktig luftfart. Nyttor och kostnader kommer av nödvändighet att fördelas vid olika tidpunkter och olika geografier och är inte minst avhängigt av när beslut fattas.

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. Genom att statlig styrelserepresentation blir obligatorisk vid de icke statliga flygplatser som erhåller stöd stärker staten sin möjlighet att följa upp och stödja flygplatsverksamheten.

I enlighet med fyrstegsprincipen är min bedömning att huvuddelen av mina förslagen berör steg 1- eller 2 åtgärder. I förslaget att förstärka beredskapen med ett nationellt nät genom utbyggnad av ytor för PiNs-procedurer över hela landet är detta dock att betrakta som steg 3- eller 4 åtgärder. De samhällsekonomiska effektsambanden för detta behöver närmare utredas men jag bedömer att samtliga föreslagna beredskapsåtgärder kan vara svåra att beräkna i ett nyttor/kostnadsperspektiv; de måste alla ses i ett sammanhang att förstärka det samhällsviktiga beredskapsflyget. Mitt förslag till ett mer omfattande beredskapssystem av flygplatser som ger kvalitativa nyttor i form av större yttäckning över hela landet för ofta skyndsamma flygtransporter och ökad närhet till sjukvård som kommer generellt att stödja folkhälsan. En direkt effekt av förslaget är att förutsättningarna ökar för att kunna lindra skador och rädda liv eftersom transporttiden är kritisk för samhällsviktiga flygtransporter, inte minst för ambulansflyget. Det är rimligt att anta att såväl transporter av patienter som organtransporter kommer att öka i framtiden. Det är också troligt att efterfrågan på, och behovet av, brandflyg kommer att öka i framtiden med tanke på klimatförändringarna.

Antalet flygplatser i ett sammanhållet statligt system (basutbudet) ökar i mitt förslag från 10 upp till 13 stycken. Samarbetet mellan Swedavia och enskilda icke statliga flygplatser föreslås öka på alla berörda flygplatser som erhåller statligt stöd. Det gynnar förutsättningen att nyttja skalfördelar och för exploatering av stordriftsfördelar. Inom ramen för min utredning har företaget WSP fått i uppgift av Trafikanalys att bland annat analysera potentiella stordriftsfördelar, för- och nackdelar med stordrift och eventuella systemeffekter. Flygplatsdrift ger stora skalfördelar. Det gäller enligt WSP även för de svenska regionala flygplatserna genom att driftskostnaden per passagerare mer än halveras vid en fördubbling av antalet passagerare och att en flygplats med några tusen årspassagerare har 35 gånger högre driftskostnad per passagerare jämfört med en flygplats med ca 400 000 passagerare. WSP:s skattning av olika kostnaders elasticitet med avseende på antalet passagerare är lägre och är i mindre utsträckning kopplade till passagerarvolym. Här ligger bland annat overheadkostnader för

administration, schemaläggning av bemanning för att hantera regelefterlevnad samt inköp av utbildning och utrustning.

Fördelar av ett större flygplatssystem som Swedavia och samarbete mellan icke statliga flygplatser eller med Swedavia för att dra nytta av gemensamma funktioner eller andra resurser visar på potentiell stordriftsnytta. Här ligger bland annat gemensamma overheadkostnader, regelverksefterlevnad i exempelvis luftfartsskydd, utbildning och certifiering, marknadsföring samt gemensamma inköp och upphandling av tjänster där standardisering är möjlig. Min bedömning av WSP:s rapport är att skalfördelar av ett gemensamt flygplatssystem eller utvecklat flygplatssamarbete ger tydliga skalfördelar på kostnadssidan.

Därmed finns argument för att ökat antal statliga flygplatser i likhet med situationen i Finland och Norge. Å andra sidan är det uppenbart att den kommunala och/eller regionala lokalkännenheten och engagemanget är till gagn för vissa flygplatser. Den väg vi har valt i Sverige, en blandning av statligt och kommunalt/regionalt ansvar, anser jag är värd att bevara. Dock innebär mina slutsatser i utredningen att den statliga rådigheten över det svenska flygplatssystemet ökar vilket ligger väl i linje med den nya geopolitiska situationen.

9.4 Påverkan på regler

Mina förslag innebär författningspåverkan. Sammanfattningsvis innebär nedanstående ändringar ett förtydligande av statens rådighet över stöd och beredskapsavtal till icke statliga flygplatser samt flygtrafik (allmän trafikplikt);

Förslag till ny förordning om statsbidrag för icke statliga flygplatser. Den ersätter befintlig förordning (2006:1577) om statsbidrag för icke statliga flygplatser, som föreslås upphävas, och del i befintlig förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur, vad gäller icke statliga flygplatser.

Förslaget till ny förordning innehåller bestämmelser om flyglinjer med allmän trafikplikt. Den innefattar bestämmelser som i huvudsak ej varit reglerade i nationell författning tidigare.

Förslag till ny lag om beredskapsflygplatser och ny förordning om beredskapsflygplatser, under förutsättning att frågan om

beredskapsflygplatser ska regleras i författning och inte i civilrättsliga avtal.

Förslag till ändring i förordning (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket (ny uppgift att vara nationell kontaktpunkt för nätet av beredskapsflygplatser) och förslag till ändring i förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket (vissa uppgifter upphör).

Mina förslag rörande ändringar av det nationella basutbudet och obligatoriskt beredskapsuppdrag kräver Riksdagens godkännande och ändrad bolagsordning för Swedavia.

Flygplatser som erbjuds ett statligt övertagande av ägarskapet ska landa i en ekonomisk överenskommelse och genomförandeplan. En statlig förhandlingsman behöver utses.

Mina förslag gällande förändringar av den allmänna trafikplikten innebär att Trafikverket ska avskaffa den allmänna trafikplikten på flyglinjerna Åre Östersund-Umeå, Torsby-Arlanda, Hagfors-Arlanda samt Kramfors Sollefteå-Arlanda från och med oktober 2027. Vidare ska Trafikverket införa allmän trafikplikt på flyglinjerna Karlstad-Arlanda och Sundsvall Timrå-Arlanda senast från och med oktober 2027.

Mina förslag innebär förändrade förutsättningar för avtal om beredskap. Jag bedömer att förändringen enbart är av civilrättslig karaktär och som inte kräver författningsändringar med nuvarande huvudförslag. Med alternativa förslaget om utpekande av flygplatser i förordningsform innebär per definition författningsändringar.

Jag bedömer att mitt förslag är i linje med bestämmelser om statsstöd. Förändring av det nationella basutbudet av flygplatser och en utvidgning av antalet flygplatser i Swedavia AB:s hägn baseras på ett erbjudande från statens sida och affärsmässiga överenskommer till marknadspris. Utvecklingen av systemet för statligt stöd till icke statliga flygplatser, oberoende av om de har flyglinjer med allmän trafikplikt eller enbart utgör beredskapsflygplats, så sker det inom ramen för statsstödsbestämmelserna. Det statliga stödet utgör en möjlighet, men stödet kan endast betalas ut om flygplatsen har ett SGEI-förordnande eller om stödet inryms inom ramen för gruppundantaget GBER. Det statliga stödet utgör en transferering inom det allmänna, vilket innebär att frågan om stödet är förenligt i slutändan behöver avgöras på lokal nivå med hänsyn till övriga stöd som en flygplats kan få. När det gäller ersättning för att hålla

beredskap vid flygplatser som ingår i det statliga nätet av beredskapsflygplatser så baseras förslaget på flygplatserna ska ersättas av de kostnader som tillkommer för att man håller beredskap, det vill säga icke ekonomisk verksamhet. Således utgör denna ersättning inget statligt stöd.

9.5 Bedömning av konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv

Mina förslag innebär bedömningsvis inte en mätbar förbättring, men inte heller en väsentlig försämring av jämställdheten. Däremot kommer de prioriteringar jag gjort om ett mer robust och långsiktigt hållbart flygplatssystem med fokus på tillgänglighet och samhällsberedskap att ge nyttor som gagnar både kvinnors och mäns transportbehov av flygresor i tjänsten eller på fritiden och trygghet att kunna ha goda förutsättningar för samhällsviktiga transporter i hela landet. Den transportpolitiska målformuleringen definierar ett jämställt transportsystem där transportsystemet är utformat så att det svarar mot både kvinnors och mäns transportbehov. Kvinnor och män skall ges samma möjligheter att påverka transportsystemets tillkomst, utformning och förvaltning och deras värderingar skall tillmätas samma vikt. Vinnova trycker i sin rapport om jämställdhet i transportsystemet från 2020 på att målformuleringen om jämställdhet har två tydliga delar, där den ena handlar om individens rätt att kunna välja sitt eget liv och den andra om rätten att påverka samhället. För transporterens del kan det översättas till att kunna påverka sina egna resval och att kunna påverka beslut för transportsystemet, vilket påverkar såväl möjligheterna till olika resval som konsekvenserna av transportsystemets utformning och användning.

En del skillnader i resmönster mellan män och kvinnor beror på olika roller i arbetsliv och hem samt ekonomiska förutsättningar. Det finns dock enligt Vinnova skillnader i värderingar mellan kvinnor och män när det gäller transporter som inte kan förklaras av faktorer som inkomst, utbildning, civilstånd etcetera. Till exempel värderar kvinnor trafiksäkerhet, kollektivtrafik, miljö och hållbarhet högre jämfört med vad män gör. Enligt Vinnova beskriver litteraturen genomgående könsskillnader för transporter och det

beskrivs hur kvinnor oftare ser andra transportalternativ än bilen. Män reser längre än kvinnor per dag. Män använder oftare bilen för sina resor, medan kvinnor oftare använder olika färdsätt jämfört med män och då oftare kollektivtrafik. Män flyger även mer än kvinnor i genomsnitt.

Bedömningen att flygplatssystemets robusthet ökar med mina förslag innebär att flyget blir tillgängligare och som åtminstone kortsiktigt ger en ökad klimatpåverkan innan flyget ställer om till fossilfrihet luftfart. Kvinnor värderar hållbarhet högre än män enligt Vinnovas litteraturstudie och väljer i högre utsträckning bort flyget om fungerande alternativ finns inom kollektivtrafiken, särskilt tåg. Mitt förslag i Arlandautredningen och som lyfts fram även i denna utredning, att tillsätta en biobränslekommission för att snabbare kunna ställa om flyget och att i denna utredning ställa villkor om statligt stöd endast till fossilfria flygplatser kan därmed åtminstone indirekt förstärka jämställdheten i transportsystemet om kvinnor uppfattar att flyget blir mer hållbart ur ett miljöperspektiv.

Ett jämställt transportsystem har potentiellt positiva synergieffekter som till exempel minskad ytanvändning, ökad trafiksäkerhet och inte minst ökad folkhälsa. Flygplatser är per definition yteffektiva och är det säkraste trafikslaget mätt både i antalet olyckor och i skadade och omkomna. Mitt förslag om ett omfattande beredskapssystem av flygplatser som stödjer samhällsviktiga flygtransporter inte minst för sjukvårdens behov kommer rent generellt att stödja folkhälsan, både för kvinnor och män.

9.6 Bedömning av konsekvenser för totalförsvaret

Enligt försvarsbeslutet 2020 ska totalförsvaret ha en sådan styrka, sammansättning, ledning, beredskap och uthållighet att det avhåller från försök att anfälla, kontrollera eller på annat sätt utnyttja svenskt territorium och därmed vara krigsavhållande. Totalförsvaret består av såväl ett militärt som civilt försvar. För det civila försvaret handlar det om hela samhällets motståndskraft vid krigsfara och krig.

Luftfarten och flygplatssystemet har haft stora påfrestningar under Covid-19-pandemin och efter Rysslands invasion av Ukraina. Detta har inte gjort situationen bättre för flygplatserna. Även redan

tidigare, före pandemin, gjorde de icke statliga flygplatserna betydande underskott varje år. Den svaga ekonomin riskerar på sikt flygplatssystemets funktionalitet och uthållighet.

Flygplatsernas antal, geografiska spridning samt respektive flygplatser enskilda kvalitet fyller en viktig funktion för såväl det civila som det militära försvaret.

Med mina förslag skapar staten sig en ökad rådighet och kontroll kring det svenska flygplatssystemet. Med ett utökat nationellt basutbud av flygplatser och ett förstatligande av vissa flygplatser tar staten ett ökat ansvar för att säkerställa tillgängligheten för medborgare, näringsliv och samhällsviktig luftfart.

Med ökade statliga bidrag till icke statliga flygplatser förbättras ekonomi hos många flygplatser. Förslaget att ange villkor för de statliga bidragen avseende exempelvis krigsplacering av personal och att flygplatser ska ha beredskap för att öppna upp flygplatsen för samhällsviktig luftfart kommer att stärka flygplatssystemets förmåga och funktion, vilket bidrar till ett starkare civilförsvaret. Genom förslaget att utöka antalet beredskapsflygplatser och stödja etablering av PinS-platser stärks också flygplatssystemets och samhällets förmåga att klara av påfrestningar och möta akuta behov hos samhällsviktig luftfart.

Även om jag fångat flera viktiga aspekter i ett totalförsvarsperspektiv, ser jag behov av fördjupade och kompletterade analyser i ett totalförsvarsperspektiv.

Uppdraget

Uppdrag att utreda och ta fram förslag till inriktning för statens ansvar för flygplatser i Sverige (I2022/01211)

Sammanfattning av uppdraget

En bokstavsutredare ska analysera och föreslå en långsiktigt 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. Uppdraget omfattar det nationella basutbudet av flygplatser och de statliga finansiella stöden till icke-statliga flygplatser.

Förslagen ska tas fram med utgångspunkt i de transportpolitiska målen och vara i linje med klimatmålen. Detta innebär bl.a. att förslagen ska bidra till omställningen till fossilfritt flyg.

Utredaren ska i arbetet beakta, dels de bedömningar och förslag som redovisas i promemorian *Bromma flygplats – underlag för avveckling av drift och verksamhet* (Ds 2021:25), dels redovisningen av uppdraget att ta fram en plan för Arlanda flygplats utveckling, som ska redovisas senast den 15 juni 2022 (I2022:A).

Utredaren ska också beakta de bedömningar och förslag som redovisas i rapporterna *Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter – kompletterande underlag och förslag avseende svenska beredskapsflygplatser* (Trafikverket rapporter 2021:152 respektive 2021:223).

Utredaren ska i arbetet även ta tillvara de erfarenheter som har gjorts under pandemin avseende flyget och flygplatserna.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 november 2022.

Bakgrund

Flyget har en central roll i transportsystemet för att ge alla en grundläggande tillgänglighet i hela landet när det gäller resor och transporter över långa avstånd. Samtidigt ska Sverige bli världens första fossilfria välfärdsland. Flygresandet står i dag för en stor klimatpåverkan och det är nödvändig att den minskar för att Sverige ska nå de transportpolitiska målen och de nationella respektive internationella klimatmålen.

Flygresandet minskade drastiskt under pandemin, men redan före pandemin hade resandet med inrikesflyg börjat minska efter många år av resandevolymer på en tämligen stabil nivå. Trendbrottet avseende inrikesflyget inträffade redan i slutet av 2018.

För att stödja flygbranschen och flygplatserna under pandemin föreslog och vidtog regeringen flera åtgärder, t.ex. ett tillfälligt ökat driftstöd till regionala flygplatser 2020 och 2022, temporär allmän trafikplikt och upphandling av flygtrafik till Norrland och Gotland samt inrättande av temporära beredskapsflygplatser.

Pandemin accentuerade behovet av att se över de långsiktiga frågorna om flygets roll i samhället och statens ansvar för flygplatserna. Redan 2018 påbörjades en intern flygplatsöversyn inom Regeringskansliet med syftet att se över de svenska flygplatserna med utgångspunkt i att tydliggöra statens ansvar som stödgivare till icke-statliga flygplatser. Arbetet med översynen utgör en grund för denna utredning.

Det nuvarande systemet med beredskapsflygplatser inrättades 2012. Sedan det befintliga systemet etablerades har det skett förändringar i omvärlden som påverkat förutsättningarna för beredskapsflygplatserna. Regeringen har därför vid flera tillfällen, senast i juni 2021, gett Trafikverket i uppdrag att utreda de svenska beredskapsflygplatserna. Det försämrade säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i Europa påverkar även beredskapsflygplatserna.

Närmare om uppdraget

Inom ramen för uppdraget ska utredaren göra följande.

- Redovisa en översiktlig nulägesbild avseende flygplatsernas trafik, verksamhet och ekonomi. I detta ingår att beskriva statens finansiella åtaganden för de svenska flygplatserna, inklusive för den offentligt upphandlade flygtrafiken.
- Översiktligt bedöma flygplatsernas och flygtrafikens förutsättningar och utveckling på sikt, bl.a. mot bakgrund av pandemins effekter, totalförsvarets behov och andra utvecklingstrender, t.ex. digitaliseringen, nya resmönster och utvecklingen av elflyg, drönare och fossilfritt flygbränsle.
- Redogöra för flygplatssystemets betydelse för medborgare och näringsliv i hela landet avseende den långväga inrikes och utrikes tillgängligheten. Hänsyn ska tas till möjligheterna att använda alternativa fossilfria transportsätt med rimliga restider.
- Redogöra för flygplatssystemets betydelse för det samhällsviktiga flyget, t.ex. ambulansflyget.
- Bedöma det nationella basutbudets syfte, som innebär att säkerställa en grundläggande interregional och internationell tillgänglighet, samt föreslå eventuella förändringar, t.ex. avseende konstruktion eller omfattning.
- Analysera driftstödet syfte och måluppfyllelse och föreslå eventuella förändringar, inklusive finansiering. I detta ingår bl.a. att pröva olika villkor som, utöver tillgänglighet, bör gälla för att en flygplats ska vara berättigad till statligt driftstöd, exempelvis förekomsten av offentligt upphandlad flygtrafik, behoven för det samhällsviktiga flyget och beredskapsflygplatserna, kostnadseffektivitet, samt flygplatsernas åtgärder för att bidra till en grön omställning av flyget.
- Bedöma behovet av (t.ex. beredskapsskäl), och möjligheterna till att inrätta en statlig kontrollfunktion i samband med en eventuell avvecklingsprocess vid en icke-statlig flygplats. Det ingår inte i uppdraget att lämna förslag på en ny myndighet.
- Lämna förslag på nödvändiga författningsändringar avseende de bedömningar och förslag som förs fram.

Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren samråda med Trafikverket, Transportstyrelsen, Trafikanalys, Försvarsmakten,

MSB, berörda regioner, Swedavia AB samt övriga aktörer som utredaren bedömer är berörda av uppdraget. Utredaren ska vidare hålla sig informerad om och beakta annat relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet.

Konsekvensbedömning och redovisning

Förslagens påverkan på möjligheterna att uppfylla de transportpolitiska målen, inklusive klimatmålen, ska redovisas. Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas samt finansiering i form av utgiftsminskningar på statens budget presenteras. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska även dessa redovisas.

Förslagens eventuella påverkan på regler ska redovisas och om nya regler föreslås ska en konsekvensanalys redovisas som motsvarar de krav som följer enligt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvenser vid regelgivning. Förslagens konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv ska bedömas. Slutligen ska förslagens miljö- respektive klimatkonsekvenser bedömas.

Förslagen ska beakta och vara förenliga med EU-rätten, inklusive statsstödsregler, och andra relevanta författningar.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 november 2022.

Dialog och möten

Studiebesök och kunskapsdagar

Utredningen har fört dialog både digitalt och genom besök på plats med bland annat flygplatser och andra organisationer.

Besöken, där vi kunnat ta del av verksamheten och fört en djupare dialog, har skett vid Arvidsjaur flygplats, Kalmar Öland flygplats, Norrköping flygplats, Skellefteå flygplats och Örnsköldsvik flygplats. I samband med besöket vid Arvidsjaur flygplats förde utredningen även dialog med företrädare för flygplatserna i Arvidsjaur, Vilhelmina, Hemavan, Kramfors-Sollefteå och Gällivare. I samband med dessa besök har även dialog förts med kommuner och det lokala näringslivet.

Besök har även skett hos våra nordiska grannländer. Avinor AS (Oslo), Finavia (Helsingfors) och Samferdselsdepartementet (Oslo) har besökts. Därtill har jag haft en digital dialog med Traficom, Transport- och kommunikationsverket, i Finland.

Jag har även besökt Airport Council International Europe (Bryssel), EU-kommissionen och generaldirektoraten för transporter och rörlighet respektive konkurrens (Bryssel), European Regions Airline Association (Bryssel) samt Eurocontrol (Bryssel).

Enskilda fysiska eller digitala möten

Utredningen har haft enskilda fysiska eller digitala möten med: Amapola flyg, Arlandastad (Skavsta flygplats), ACR, BRA Flyg, Försvarmakten, Heart Aerospace, HL Insight, Hummingbird aviation, Luftfartsverket, Mannheimer Swartling Advokatbyrå (MSA), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB),

Nordica/Xfly, Norwegian, Region Värmland (inklusive Karlstad kommun, Karlstad flygplats, Hagfors kommun och Torsby flygplats), Region Västernorrland (inklusive Sundsvalls kommun, Sundsvall-Timrå flygplats, Örnsköldsviks kommun, Örnsköldsvik flygplats, Kramfors kommun, Sollefteå kommun, Kramfors-Sollefteå flygplats), Region Örebro (inklusive Örebro flygplats), SAAB Group, Salair Cargo AB, Scandinavian Airlines System (SAS), Sjöfartsverket, Sundsvall-Timrå flygplats, Svenska Regionala Flygplatser (SRF), Svensk Pilotförening, Svenskt Näringsliv, Swedavia, Trafikanalys, Trafikverket, Transportföretagen (Svenska Flygbranschen) VärmlandsMetanol AB och Transportstyrelsen .

Hearing och seminarium

Hearing kring flygutredning (kommuner och regioner med flygplatsintressen) 21 september 2022

Vid hearingen deltog: Arvidsjaur Airport, Dalaflyget (Dala Airport Borlänge och Mora/Siljan flygplats), Destination Sälenfjällen, Fyrstads Flygplats (Trollhättan Vänersborgs flygplats), Gällivare kommun, Halmstad City Airport, Hagfors kommun, Halmstads kommun, Helsingborgs kommun, Hemavan Tärnaby Airport, Höga kusten Airport (Kramfors/Sollefteå flygplats), Jönköping Airport, Jönköpings kommun, Kalmar Öland Airport, Karlstads kommun, Kramfors kommun, Kristianstad Österlen Airport, Linköping City Airport, Malung-Sälens kommun, Norrköping Airport, Norrköpings kommun, Nyköpings kommun, Pajala kommun, Region Blekinge, Region Dalarna, Region Halland, Region Kalmar län, Region Jämtland Härjedalen, Region Jönköpings län, Region Norrbotten, Region Stockholm, Region Sörmland, Region Värmland, Region Västernorrland, Region Västmanland, Region Örebro län, Skellefteå Airport, South Lapland Airport (Vilhelmina flygplats), Stockholm Skavsta Airport, Stockholm-Västerås flygplats, Sundsvalls kommun, Sundsvall Timrå Airport, Sveriges kommuner och regioner (SKR), Svenska regionala flygplatser (SRF), Timrå kommun, Torsby flygplats, Trollhättans kommun, Timrå kommun, Västerås kommun, Västra Götalandsregionen,

Växjö kommun, Växjö Småland Airport, Örebro Airport, Örebro kommun, Örnsköldsviks Airport och Örnsköldsviks kommun

Hearing kring samhällsviktig luftfart och det svenska flygplatssystemet 11 oktober 2022

Vid hearingen deltog: Arlandastad (Skavsta flygplats), Babcock Scandinavia, Kommunförbundet Svenskt Ambulansflyg (KSA), Kungliga Svenska Aeroklubben (KSAK), Kustbevakningen, Luftfartsverket, Länsstyrelsen Gävleborgs län, Länsstyrelsen Norrbottens län, Länsstyrelsen Stockholms län, Länsstyrelsen Västerbotten, Länsstyrelsen Örebro län, Länsstyrelsen Östergötland, Polismyndigheten, Post- och telestyrelsen (PTS), Sjöfartsverket, Storm Heliworks AB, Svenska Kraftnät, Svenska Regionala Flygplatser (SRF), Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Swedavia, Trafikverket, Transportföretagen (Svenska Flygbranschen), Transportstyrelsen och Tullverket.

Konferenser och seminarier arrangerade av andra

Vi har från utredningens sida deltagit i Energimyndighetens webinarium om fossilfritt flyg 2045 (13 januari 2023) och High-level meeting Accelerating Electrification of Transport in Europe, ACCENT (30-31 januari 2023).

Skriftliga underlag

Utöver de digitala eller fysiska möten som genomförts har utredningen även tagit del av skriftliga underlag som delgetts utredningen. Vissa av dessa underlag redovisas i referensförteckningen.

Referensförteckning

I referensförteckningen redovisas underlag som har haft en större betydelse för den analys och de slutsatser som dragits. Till detta kan nämnas tillgång till statistikunderlag, skrivelser, presentationer vid möten med mera. Alla dessa underlag finns inte redovisade i referensförteckningen.

- ACI, www.aci-europe.org, Airport traffic forecast – 2023 scenarios and 2023-2027 outlook
- ACR Aviation Capacity Resources AB, ACR AB med yttrande med anledning av Trafikverkets rapporter ”Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter” (Del- och slutrapport nr 2021:152 och nr 2021:223), 2022-03-23, Dokumentnummer: 8516:1
- Arbetsmiljöverket, www.av.se, Om arbetstidslagen
- Avtal om förlängning av upplåtelsen av Stockholm-Bromma flygplatsområde (Luftfartsverket och Stockholms kommun), 2007-09-21
- Babcock Scandinavian AirAmbulance, Presentation hearing
- Europeiska kommissionen, Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01)
- EU-kommissionen genomförandeförordning (EU) 2018/1048 om krav för användning av luftrummet och operativa förfaranden avseende prestandabaserad navigering.
- Eurocontrol, www.eurocontrol.int, Eurocontrol forecast update 2022-2028

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/12/EG av den 11 mars 2009 om flygplatsavgifter
- Europaparlamentets och rådet förordning (EG) nr 300/2008 av den 11 mars 2008 om gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten och om upphävande av förordning (EG) nr 2320/2002
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen (omarbetning)
- Finavia, Annual and responsibility report 2021
- Flygplatsutredningen, Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplatssystemet, SOU 2007:70
- Flygvapnet, Presentation 2022-10-13
- FOI, Gråzonsproblematik och hybrida hot i transportsystemet, Rapportnr FOI-R—5118—SE
- Folkhälsomyndigheten, www.folkhalsomyndigheten.se, karantänshamnar och karantänsflygplatser
- Frivilliga Flygkåren, Remissvar över Trafikverkets delrapport Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter och Trafikverkets slutrapport Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter, 2022-03-20
- Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt
- Föreningen Svenskt flyg/Fossilfritt Sverige, Färdplan för fossilfri konkurrenskraft – Flygbranschen
- Förordning (1994:1808) om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område
- Förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur
- Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor
- Förordning (2006:1577) om statsbidrag för icke statliga flygplatser
- Förordning (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket

- Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten
- Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- Förordning (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.
- Förordning (2010:184) med instruktion för Luftfartsverket
- Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket
- Förordning (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten
- Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion
- Förordning (2019:84) med instruktion för Kustbevakningen
- Försvarsmakten, Beslut om förnyad redovisning av riksintressen och områden av betydelse för totalförsvarets militära del enligt 3 kap 9 § miljöbalken, 2022-01-26, FM2021-25290:1 (inklusive Bilaga 1)
- IATA, Global Outlook for Air Transport – Sustained Recovery Amidst Strong Headwinds, December 2022
- Kammarrätten i Göteborg, Dom, Mål nr 1803-18, 2019-11-25
- Kommissionen, List of public service obligations (176 routes as of 18/9/2019)
- Kommissionen, Meddelande från kommissionen, Riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag (2014/C 99/03)
- Kommissionens beslut av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt 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
- Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget
- Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/1048 av den 18 juli 2018 om krav för användning av luftrummet och operativa förfaranden avseende prestandabaserad navigation

- Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/317 av den 11 februari 2019 om inrättande av ett prestations- och avgiftssystem i det gemensamma europeiska luftrummet och om upphävande av genomförandeförordningarna (EU) nr 390/2013 och (EU) nr 391/2013
- Kustbevakningen, Remissvar avseende Trafikverkets delrapport Beredskapsflygplaster för att säkra samhällsviktiga flygtransporter och Trafikverkets slutrapport Beredskapsflygplaster för att säkra samhällsviktiga flygtransporter, 2022-03-17, Dnr 2021-3147
- Lag (2004:1100) om luftfartsskydd
- Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar
- Luftfartsverket, Delrapport 1 Upphandling av flygtrafik, en kartläggning (Luftfart och Samhälle), Rapport 2000:6
- Luftfartsverket, LFV remissvar Trafikverkets delrapport och slutrapport avseende Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter, 2022-03-23, D-2022-282552
- Meddelande från Europeiska Unionens institutioner, byråer och organ, Europeiska Kommissionen, Kommissionens tillkännagivande, Tolkningsriktlinjer till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 – Allmän trafikplikt (PSO) 2017/C 194/01)
- Meddelande från Kommissionen, Europeiska unionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster (2011), (2012/C 8/03)
- Meddelande från Kommissionen, Riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag (2014/C 99/03)
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Identifiering av samhällsviktig verksamhet: metod, Publikationsnummer MSB1408 (reviderad oktober 2021)
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Identifiering av samhällsviktig verksamhet: Lista med viktiga samhällsfunktioner, Publikationsnummer MSB1844 (oktober 2021)

- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Remissvar, Remiss av Trafikverkets delrapport Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter samt Trafikverkets slutrapport Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter, 2022-03-21, Ärendenr MSB 2021-15110
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Rapport, Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans, Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK), Publikation: MSB2095
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, www.msb.se, totalförsvarsplikt
- Naturskyddsföreningen, ww.naturskyddsforeningen.se, Vanliga frågor om flygets klimatpåverkan
- Naturvårdsverket, www.naturvardsverket.se, Sveriges klimatarbete
- Naturvårdsverket, www.naturvardsverket.se, Flygets klimatpåverkan
- Polismyndigheten, Presentation vid hearing
- Polismyndigheten, Remissvar, Trafikverkets delrapport respektive slutrapport Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter, 2022-03-16, Diariennr A728.600/2021
- Regeringen, Flygstrategi, 2017
- Regeringen, Infrastrukturdepartementet, Regeringsbeslut I 9, Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Trafikverket, 2021-12-16 (I2021/03296, I2021/03249 (delvis) och I2021/00744)
- Regeringen, Infrastrukturdepartementet, Uppdrag att göra en översyn av de svenska beredskapsflygplatserna, 2019-12-19, I2019/03414/TP
- Regeringen, Infrastrukturdepartementet, Regeringsbeslut, Uppdrag att förhandla och ingå överenskommelser om att flygplatser ska vara beredskapsflygplatser under 2023, 2022-12-22, I2022/02414

- Regeringen, Regeringsbeslut, Uppdrag att ta fram kompletterande underlag och förslag avseende svenska beredskapsflygplatser, 2021-06-17, I2021/01819
- Regeringens proposition 1981/82:98 om vissa luftfartspolitiska frågor
- Regeringens proposition 1992/93:150, bilaga 5
- Regeringens proposition 1997/98:56, Transportpolitik för en hållbar utveckling
- Regeringens proposition 1997/98:145, Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige
- Regeringens proposition 2005/06:160, Moderna transporter
- Regeringens proposition 2004/05:150, Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag
- 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 2009/10:16, Ändrad verksamhetsform för flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket
- Regeringens proposition 2009/10:155, Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete
- Regeringens proposition 2012/12:1, Budgetproposition för 2013
- Regeringens proposition 2014/15:1, Budgetproposition för 2015
- Regeringens proposition 2016/17:146, Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige
- Regeringens proposition 2019/20:1 Budgetpropositionen för 2020
- Regeringens proposition 2020/21:30, Totalförsvaret 2021-2025
- Regeringens proposition 2021/22:1, Budgetproposition för 2022
- Regeringens proposition 2022/23:1, Budgetpropositionen för 2023

- Regeringens skrivelse 2021/22:75, Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2021
- Regeringskansliet Infrastrukturdepartementet, Arlanda flygplats – en plan för framtiden, Ds 2022:11
- Regeringskansliet Infrastrukturdepartementet, Bromma flygplats – underlag för avveckling av drift och verksamhet, Ds 2021:25
- Regeringskansliet, Infrastrukturdepartementet, Uppdrag att utreda och ta fram förslag till inriktning för statens ansvar för flygplatser i Sverige, Bilaga till protokoll den 30 maj 2022 (§ 1 I2022/01211)
- Regeringskansliet, Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020
- Regeringskansliet, Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2021
- RISE, Omvärldsanalys, Framtidens flyg och luftfart, RISE Rapport 2022:55
- Rådets direktiv 96/97/EG av den 15 oktober 1996 om tillträde till marknaden för marktjänster på flygplatserna inom gemenskapen
- Rådets förordning (EEG) 95/93 av den 18 januari 1993 om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider vid gemenskapens flygplatser
- SCB, Statistikdatabasen, Konsumentprisindex (KPI) fastställda årsmedeltal med 1980 som basår
- Sjöfartsverket, PM 2022-10-04, Sjöfartsverkets synpunkter Infrastrukturdepartementets hearing kring samhällsviktig luftfart och det svenska flygplatssystemet
- Sjöfartsverket, Sjöfartsverkets remissvar avseende Trafikverkets delrapport Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga transporter och Trafikverkets slutrapport Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter, 2022-03-09, Beteckning 21-055571

- Socialstyrelsen, PM 2022-10-19, Samhällsviktig luftfart inom hälsa, vård och omsorg
- Stockholmsberedningen, Tillräcklig flygkapacitet i Stockholm-Mälardalsregionen, SOU 2003:33
- Svenskt Ambulansflyg, Remissvar, Remissvar över Trafikverkets slutrapport Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter, 2022-02-14, KSA 2022-NNN
- Sveriges Kommuner och Regioner, Yttrande, Trafikverkets delrapport Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter och Trafikverkets slutrapport Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter, 2022-03-11, Ärendenr: 21/01707
- Swedavia AB, Bolagsordning (fastställd vid bolagsstämman den 29 april 2014)
- Swedavia AB, Års- och hållbarhetsredovisning 2019
- Swedavia AB, Års- och hållbarhetsredovisning 2021
- Trafikanalys, ABC om styrmedel, PM 2018:2
- Trafikanalys, Luftfart 2020, Publicerad 2021-04-07
- Trafikanalys, Luftfart 2021, Publicerad 2022-04-07
- Trafikverket, Avtal om beredskap på flygplats (mall)
- Trafikverket, Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter, Kompletterande underlag och förslag avseende svenska beredskapsflygplatser (delrapport), 2021-08-04, TRV 2021/77081, Publikationsnummer 2021:152
- Trafikverket, Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter, Kompletterande underlag och förslag avseende svenska beredskapsflygplatser (slutrapport), 2021-11-10, TRV 2021/77081, Publikationsnummer 2021:223
- Trafikverket, Översyn av de svenska beredskapsflygplatserna, Slutrapport 2020-06-15, TRV 2019/140576, Publikationsnummer 2020:145

- Trafikverket, Beslut om riksintressen för trafikslagets anläggningar 2022, TRV 2020/131663 (inklusive bilaga 1, Förteckning över riksintresseanspråk)
- Trafikverket, Flygplatsutredningen – kompletterande underlag avseende beredskapsflygplatser, 2023-01-20
- Trafikverket, Hantering av statlig medfinansiering – till regionala kollektivtrafikanläggningar samt åtgärder för förbättrad miljö och trafiksäkerhet på det kommunala vägnätet, publikationsnummer 2016:169
- Trafikverket, Rapport, Flygutredning 2015-2019, Ärendenummer: TRV 2012/72785
- Trafikverket, Rapport, Flygutredning 2019-2023, Utredning inför beslut om allmän trafikplikt, Ärendenummer: TRV 2016/96125
- Trafikverket, Rapport, Anslutningstrafik till Luleå Airport, Flygbil från 2019 och framåt, Ärendenummer: TRV 2018/36128
- Trafikverket, Nationell behovsanalys 2022
- Trafikverket, Rapport, Nordiskt samarbete Beredskapsflygplatser, Ärendenummer: TRV 2014/100032
- Trafikverket, Rapport, Upphandling av flygtrafik från oktober 2023, Utredning inför beslut om allmän trafikplikt, TRV 2020/129779
- Trafikverket, Trafikplikter 2023-2027, Trafikplikter utifrån utredning ”Upphandling av flygtrafik från oktober 2023: utredning inför beslut om allmän trafikplikt”
- Trafikverket, Trender i transportsystemet, Trafikverkets omvärldsanalys 2022, Publikationsnummer: 2022:111
- Trafikverket, Underlag till regeringens flygplatsöversyn – leverans 1, 2022-08-31, TRV 2022/100494
- Trafikverket, Underlag till regeringens flygplatsöversyn – leverans 2, 2022-09-30, TRV 2022/100494

- Trafikverket, Ärenden som berör ansökningar om Statlig Medfinansiering för flygplatsanläggningar, 2021-07-30 (mejl Lisa B)
- Trafikverket, Samhällsviktigt flyg 2021-2022 på samtliga beredskapsflygplatser, Antal öppnanden under stängda timmar (mejl Lisa B)
- Trafikverkets flygutredning, TRV 2020/129779
- Trafikverkets författningssamling, TRVFS 2018:1, Föreskrifter om ändring i Trafikverkets föreskrifter (TRVFS 2013:2) om driftbidrag till icke statliga flygplatser (omtryck)
- Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om gemensamt avgiftsutjämningsystem för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage, TSFS 2012:113
- Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om hantering av avgifter för flygtrafiktjänst, TSFS 2020:44
- Transportstyrelsen, Krav på upprättande av övergångs- och avbrottsplan enligt PBN IR (EU 2018/1048), TSL 2019-7957
- Transportstyrelsen, PM Tillägg flygplatsutredning, flygplatsers betalningsflöden, avgiftssystemen för säkerhetskontroll och undervägsavgift samt allokeringsmodeller, 2022-11-30
- Transportstyrelsen, Rapport, Planeringsförutsättningar för övergång till prestandabaserad navigering, TSL 2019-7957
- Transportstyrelsen, Rapport, Tillgänglighet till flygplatser för samhällsviktiga insatser, TSL 2009-519
- Transportstyrelsen, PM Geografisk tillgänglighet med flyg- En jämförelse mellan 2018 och 2019, TSL 2020-914
- Transportstyrelsen, Remissvar, Remiss av Trafikverkets delrapport "Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter" och Trafikverkets slutrapport "Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter", 2023-03-15, TSL 2021-816

- Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om gemensamt avgiftsutjämningsystem för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage, TSFS 2012:113
- Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om hantering av avgifter för flygtrafiktjänst, TSFS 2020:44
- Transportstyrelsen, statistik om flygtrafik och flygplatser
- Transportstyrelsen, www.transportstyrelsen.se, Åtgärder för att minska flygets klimatpåverkan
- Vinnova, Jämställdhet och transportsystemet, (rapport) 2020-02, Publikationsnummer 2020:05,
- Vision, www.vision.se, jour och beredskap
- WSP, Regionala flygplatser – skalfördelar, systemeffekter och lokal förankring
- WSP, Flygnav Höga Kusten, Analys av alternativt trafikupplägg, slutrapport 2022-06-21

Flygplatser

I följande tabell redovisas uppgifter om svenska flygplatser, hämtat från Transportstyrelsens register.

I tabellen finns uppgifter om flygplats, bana, bandimensioner, beläggning, banbelysning, flygtrafikledning, räddningstjänst, VOLMET, METAR samt certifieringsstatus. Nedan förklaras några begrepp.

- Flygtrafikledning: TWR (flygplatskontrolltjänst) och AFIS (flyginformationstjänst för flygplats).
- Räddningstjänst (CAT): Anger vilken räddningstjänstkategori som kan tillhandahållas på flygplatsen. En högre siffra indikerar att flygplatsoperatören kan tillhandahålla räddningstjänst för större luftfartyg.
- VOLMET: Regelbunden röstutsändning av flygväderinformation för luftfartyg under flygning.
- METAR: Regelbunden flygväderrapport för luftfarten (i kodform) för spridning utanför ursprungsflygplatsen.

Tabell 1 Flygplatser

Klicka här för att ange underrubrik.

Flygplats	Bana	Bandimensionser (m)	Beläggning	Banbelysning	Flygtrafikledning	Räddningstjänst	VOLMET	METAR	Certifieringsstatus
ALINGSÅS	01/19	600x30	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
ALVESTA/SMÅLANDA	01/19	600x20	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
ANDERSTORP	04/22	1000x20	Asfalt	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
ARBOGA	15/33	1700x40	Asfalt	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
ARBRA	18/36	700x30	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
ARVIDSJAUR	12/30	2500x45	Asfalt	Ja	TWR/AFIS	CAT 6 higher O/R	Nej	Nej	Certifierad instrument flygplats
ARVIKA	01/19	1150x30	Asfalt	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
AVESTA	15/33	850x40	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
BOLLNÄS	10/28	720x30	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
BORGLANDA	03/21	625x50	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
BORLÅNGE	14/32	2313x45	Asfalt	Ja	TWR	CAT 7 higher O/R	Nej	Nej	Certifierad instrument flygplats
BORÅS	04L/22R	800x18	Asfalt	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Certifierad instrument flygplats

Flygplats	Bana	Bandimensionser (m)	Beläggning	Banbelysning	Flygtrafikledning	Räddningstjänst	VOLMET	METAR	Certifieringsstatus
BRATTFORSHEDEN	08/26	800x50	Gräs	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
BUNGE	09/27	675x30	Asfalt	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
DALA-JÄRNA	03/21	900x24	Asfalt	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
DEGERFORS/GRENLANDA	07/25	540x22	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
EDSBYEN	11/29	700x40	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
EKSHÄRAD	15/33	540x45	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
EKSJÖ/RÄNNESLÄTT	01/19	1000x30	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
ENKÖPING/LÅNGTORA	12/30	720x200	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
ESKILSTUNA	18/36	1886x35	Asfalt	Ja	AFIS	CAT 3 higher O/R	Nej	Nej	Certifierad instrument flygplats
ESKILSTUNA/EKEBY	05/23	850x150	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
ESLÖV	06/24	450x30	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
	12/30	799x20	Asfalt						
FAGERHULT	17/35	590x30	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
FALKENBERG/MORUP	09/27	700x30	Gräs	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
FALKÖPING	04/22	1316x30	Asfalt	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
FINNSKOG/BACKA	14/32	650x30	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
FINSPÅNG	03/21	600x30	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
FJÄLLBACKA	06/24	740x34	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats

Flygplats	Bana	Bandimensioner (m)	Beläggning	Banbelysning	Flygtrafikledning	Räddningstjänst	VOLMET	METAR	Certifieringsstatus
GAGNEF	08/26	600x30	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
GARGNÅS	17/35	940x30	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
GIMO/LUNDA	03/23	800x25	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
GNESTA/VÄNGSÖ	03/21	650x50	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
	15/33	630x30	Gräs	Ja					
GRYTTJOM	17/35	809x27	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
GÄDDEDE/FROSTLANDA	n/a	710x10	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
GÄLLIVARE	12/30	1714x45	Asfalt	Ja	AFIS	CAT 6 higher O/R	Nej	Nej	Certifierad instrument flygplats
GÄVLE	18/36	2000x45	Asfalt	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
GÖTEBORG/LANDVETTER	03/21	3299x45	Asfalt	Ja	TWR	CAT 9	Nej	Nej	Certifierad instrument flygplats
GÖTEBORG/SÄVE	01/19	1085x45	Asfalt	Ja	TWR	Nej	Nej	Nej	Certifierad icke-instrument flygplats
GÖTENE/BRÄNNEBRONA	12/30	600x40	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
HAGFORS	18/36	1508x30	Asfalt	Ja	AFIS	CAT 6 higher O/R	Nej	Nej	Certifierad instrument flygplats

Flygplats	Bana	Bandimensioner (m)	Beläggning	Banbelysning	Flygtrafikledning	Räddningstjänst	VOLMET	METAR	Certifieringsstatus
HAGSHULT	04/22	2020x40	Asfalt	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Militärt certifierad icke-instrument flygplats
HALLVIKEN	14/32	800x15	Asfalt	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
HALMSTAD	01/19	2268x45	Asfalt	Ja	TWR	CAT 6 higher O/R	Nej	Nej	Certifierad instrument flygplats
	06/24	609x30	Gräs	Nej					
HEDE/HEDLANDA	06/24	1175x33	Asfalt	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
HEMAVAN TÄRNABY	15/33	1445x30	Asfalt	Ja	AFIS	CAT 6 higher O/R	Nej	Nej	Certifierad instrument flygplats
HERRLJUNGA	18/36	900x70	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
HUDIKSVALL	12/30	1320x30	Asfalt	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
HULTSFRED-VIMMERBY	12/30	1945x40	Betong	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
HÄLLEFORS	18/36	720x15	Grus	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
HÄRNÖSAND/MYRAN	10/28	800x23	Grus	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
HÄSSELHOLM/BOKEBERG	04/22	830x40	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
HÖGANÄS	06/24	510x50	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
	14/32	800x50	Gräs	Ja					
IDRE	15/33	1558x30	Asfalt	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats

Flygplats	Bana	Bandimensioner (m)	Beläggning	Banbelysning	Flygtrafikledning	Räddningstjänst	VOLMET	METAR	Certifieringsstatus
JÖCKMÖKK	14/32	2000x25	Asfalt	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Militärt certifierad icke-instrument flygplats
JÖNKÖPING	01/19	2203x45	Asfalt	Ja	TWR	CAT 7 higher	Ja	Nej	Certifierad instrument flygplats
	11/29	525x25	Gräs	Nej		O/R			
JÖNKÖPING/ÖDESTUGU	18/36	650x30	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
KALMAR	05/23	656x40	Asfalt	Nej	TWR	CAT 7 higher	Nej	Nej	Certifierad instrument flygplats
	16/34	2050x45	Asfalt	Ja		O/R			
KARLSBORG	06/24	2289x40	Asfalt	Ja	TWR	Nej	Nej	Nej	Militärt certifierad icke-instrument flygplats
KARLSKOGA	03/21	1499x30	Asfalt	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
KARLSTAD	03/21	2516x45	Asfalt	Ja	TWR	CAT 6 higher	Nej	Nej	Certifierad instrument flygplats
KATRINEHOLM	15/33	700x40	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
KIRUNA	03/21	2502x45	Asfalt	Ja	TWR	CAT 6 higher	Nej	Nej	Certifierad instrument flygplats

Flygplats	Bana	Bandimensioner (m)	Beläggning	Banbelysning	Flygtrafikledning	Räddningstjänst	VOLMET	METAR	Certifieringsstatus
KRAMFORS-SOLLEFTEÅ	17/35	2001x45	Asfalt	Ja	AFIS	CAT 5 higher O/R	Nej	Nej	Certifierad instrument flygplats
	01/19	2215x45	Asfalt	Ja	TWR	CAT 6 higher O/R	Nej	Nej	Certifierad instrument flygplats
KRISTIANSTAD	11/29	480x40	Gräs	Nej					
	11/29	800x35	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
KÅGERÖD	07/25	700x50	Gräs	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
KÖPING	12L/30R	1050x90	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
	12R/30L	1180x30	Asfalt	Ja					
LIDKÖPING	06/24	1990x45	Asfalt	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
	06/24	875x45	Gräs	Nej					
LINKÖPING/MALMEN	01/19	2214x35	Asfalt	Ja	TWR	CAT 6, CAT 8 O/R	Nej	Nej	Certifierad instrument flygplats
	08/26	1870x37	Asfalt	Ja					
LINKÖPING/SAAB	11/29	2135x45	Asfalt	Ja	TWR	CAT 6	Nej	Nej	Certifierad instrument flygplats
	01/19	1150x30	Asfalt	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
LJUNGBY/FERINGE	11L/29R	1998x40	Asfalt	Ja	TWR	CAT 2 O/R	Nej	Nej	Certifierad instrument flygplats
	11R/29L	1986x40	Asfalt/Betong	Ja					

Flygplats	Bana	Bandimensionser (m)	Beläggning	Banbelysning	Flygtrafikledning	Räddningstjänst	VOLMET	METAR	Certifieringsstatus
LJUSDAL	09/27	620x35	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
LUDVIKA	01/19	819x30	Asfalt	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
LULEÅ/KALLAX	14/32	3350x45	Asfalt	Ja	TWR	CAT 7 higher O/R	Nej	Nej	Certifierad instrument flygplats
LYCKSELE	14/32	2092x45	Asfalt	Ja	AFIS	CAT 5 higher O/R	Nej	Nej	Certifierad instrument flygplats
MALMÖ	11/29	799x18	Asfalt	Nej	TWR	CAT 7 higher O/R	Nej	Nej	Certifierad instrument flygplats
MALUNG/SKINNLANDA	16/34	800x23	Asfalt	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
MELLANSEL	09/27	795x35	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
MOHED	12/30	800x30	Asfalt	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
MORA/SILJAN	16/34	1814x45	Asfalt	Ja	AFIS	CAT 5 higher O/R	Nej	Nej	Certifierad instrument flygplats
MOTALA/SKÄRSTAD	01/19	775x35	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
MUNKFORS	03/21	700x40	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
NORBERG	01/19	745x16	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
NORRKÖPING/KUNGSÅNGEN	09/27	2205x45	Asfalt	Ja	TWR		Nej	Nej	

Flygplats	Bana	Bandimensioner (m)	Beläggning	Banbelysning	Flygtrafikledning	Räddningstjänst	VOLMET	METAR	Certifieringsstatus
	11/29	600x35	Gräs	Nej		CAT 7 higher O/R			Certifierad instrument flygplats
NORRTÄLJE	07/25	650x18	Asfalt	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
NORRTÄLJE/MELLINGEHOLM	07/25	830x18	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
OPTAND	15/33	750x40	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
	18/36	1000x18	Asfalt	Ja					
ORSA	03/21	1000x30	Asfalt	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
OSKARSHAMN	01/19	1504x30	Asfalt	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
OVIKEN	18/36	750x20	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
PAJALA	11/29	2300x45	Asfalt	Ja	AFIS	CAT 3 higher O/R	Nej	Nej	Certifierad instrument flygplats
PITEÅ	16/34	1000x25	Asfalt	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
RAMSELE	14/32	740x30	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
RIMBO/GAVELLANDA	18/36	800x20	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
RONNEBY	01/19	2331x45	Asfalt	Ja	TWR	CAT 6 higher O/R	Nej	Nej	Certifierad instrument flygplats
	12/30	600x30	Gräs	Nej					

Flygplats	Bana	Bandimensioner (m)	Beläggning	Banbelysning	Flygtrafikledning	Räddningstjänst	VOLMET	METAR	Certifieringsstatus
RÅDA	18/36	1987x35	Asfalt	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Militärt certifierad icke-instrument flygplats
SALA/SALANDA	16/34	670x40	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
SANDVIK	17/35	600x25	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
SILJANSNÅS	14L/32R	850x35	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
	14R/32L	850x16	Asfalt	Nej					
SIJÖBO SÖVDE	12/30	950x50	Gräs	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
SKELLEFTEÅ	10/28	2520x45	Asfalt	Ja	TWR	CAT 7 higher O/R	Nej	Nej	Certifierad instrument flygplats
SKÖVDE	01/19	1736x30	Asfalt	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
	14L/32R	850x35	Gräs	Nej					
SMÅLANDSSTENAR	04/22	915x15	Asfalt	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
SOLLEFTEÅ/LÅNGSELE	14/32	820x30	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
STEGEBORG	07/35	800x30	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
STOCKHOLM/ARLANDA	01L/19/R	3301x45	Asfalt	Ja	TWR	CAT 10	Ja	Nej	Certifierad instrument flygplats
	01R/19L	2500x45	Asfalt	Ja					
	08/26	2500x45	Asfalt	Ja					

Flygplats	Bana	Bandimensioner (m)	Beläggning	Banbelysning	Flygtrafikledning	Räddningstjänst	VOLMET	METAR	Certifieringsstatus
STOCKHOLM/BROMMA	12/30	1668x45	Asfalt	Ja	TWR	CAT 6	Nej	Nej	Certifierad instrument flygplats
STOCKHOLM/SKAVSTA	08/26	2878x45	Asfalt	Ja	TWR	CAT 7 higher O/R	Nej	Nej	Certifierad instrument flygplats
	16/34	2043x40	Asfalt	Ja					
STOCKHOLM/FRÖLUNDA	16/34	600x?	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
STOCKHOLM/HOVA	15/33	500x30	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
STOCKHOLM/SKÅ-EDEBY	03/21	650x?	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
	11/29	800x?	Gräs	Nej					
STOCKHOLM/VÄSTERÅS	01/19	2581x45	Asfalt	Ja	TWR	CAT 7	Nej	Ja	Certifierad instrument flygplats
STORUMAN	15/33	2283x40	Asfalt	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
STORVIK/LEMSTANÅS	06/24	599x18	Asfalt/Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
STRÖMSTAD/NÅSINGE	03/21	900x53	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
STRÖMSUND/HALLVIKEN	14/32	800x15	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
STÖDE/PRÄSTBORDET	08/26	660x10	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
SUNDBRO	03/21	630x40	Gräs	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats

Flygplats	Bana	Bandimensioner (m)	Beläggning	Banbelysning	Flygtrafikledning	Räddningstjänst	VOLMET	METAR	Certifieringsstatus
SUNDSVALL-TIMRÅ	16/34	1954x45	Asfalt	Ja	TWR	CAT 7 higher O/R	Ja	Ja	Certifierad instrument flygplats
SUNNE	01/19	770x100	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
SVEG	09/27	1701x30	Asfalt	Ja	AFIS	CAT 3 higher O/R	Nej	Ja	Certifierad instrument flygplats
SVENSTAVIK	18/36	790x10	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
SÅTENÅS	01/19	2264x45	Asfalt	Ja	TWR	CAT 6 higher O/R	Nej	Ja	Certifierad instrument flygplats
SÄFFLE	01/19	690x50	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
SÄLEN/SCANDINAVIAN MOUNTAINS	15/33	2500x45	Asfalt	Ja	TWR	ARFF O/R	Nej	Ja	Certifierad instrument flygplats
SÖDERHAMN	12/30	2524x40	Asfalt	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
SÖDERHAMN/MOHED	12/30	800x30	Asfalt	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
TIDAHOLM/BÄMMELSHED	04/22	675x50	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
TIERP	16/34	850x35	Asfalt	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
TORSBY	16/34	1590x30	Asfalt	Ja	AFIS	CAT 3 O/R	Nej	Ja	Certifierad instrument flygplats

Flygplats	Bana	Bandimensioner (m)	Beläggning	Banbelysning		Flygtrafikledning	Räddningstjänst	VOLMET		Certifieringsstatus
				Ja	Nej			Ja	Nej	
TROLLHÄTTAN-VÄNERSBORG	15/33	1710x30	Asfalt		Ja	TWR	CAT 4 higher O/R	Nej	Ja	Certifierad instrument flygplats
TROSA/TROSLANDA	12/30	666x10	Gräs		Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
UDDEVALLA/BACKAMO	06/24	760x30	Gräs		Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
UDDEVALLA/RÖRKÄRR	03/21	655x30	Gräs		Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
ULRICEHAMN/TIMMELE	01/19	500x30	Gräs		Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
UMEÅ	14/32	2302x45	Asfalt		Ja	TWR	CAT 7	Nej	Ja	Certifierad instrument flygplats
UPPSALA	08/26	1963x40	Asfalt		Ja	TWR	CAT 6 higher O/R	Nej	Ja	Certifierad instrument flygplats
UPPSALA/SUNDBRO	03/21	630x?	Gräs		Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
	08/26	470x?	Gräs		Nej					
	14/32	435x?	Gräs		Nej					
VARBERG	06/24	600x22	Gräs		Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Certifierad icke-instrument flygplats
VELLINGS	03/21	730x30	Gräs		Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats

Flygplats	Bana	Bandimensioner (m)	Beläggning	Banbelysning		Flygtrafikledning	Räddningstjänst	VOLMET		Certifieringsstatus
				Ja	Nej			Ja	Nej	
VIDSEL	11/29	2230x35	Asfalt		Ja	TWR	Nej	Nej	Ja	Militärt certifierad icke-instrument flygplats
VILHELMINA	10/28	1500x30	Asfalt		Ja	AFIS	CAT 4	Nej	Ja	Certifierad instrument flygplats
VISBY	03/21	2000x45	Asfalt		Ja	TWR	CAT 6	Nej	Ja	Certifierad instrument flygplats
VISINGSÖ	15/33	800x25	Gräs		Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
VUOLLERIM	04/22	595x37	Grus/Asfalt/Gräs			Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
VÄRGÅRDA	04/22	890x30	Asfalt		Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
VÄSTERVIK	15/33	1199x30	Asfalt		Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
VÄSTERÅS/JOHANNISBERG	05/23	850x23	Asfalt		Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
VÄXJÖ/KRONOBERG	01/19	2106x45	Asfalt		Ja	TWR	CAT 6 higher O/R	Nej	Ja	Certifierad instrument flygplats
VÄXJÖ/KRONOBERGSHED	18/36	800x80	Gräs		Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
ÄLLEBERG	03/21	680x30	Gräs		Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
ÄNGE/TÄLJE	14/32	838x30	Gräs		Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats

Flygplats	Bana	Bandimensioner (m)	Beläggning	Banbelysning	Flygtrafikledning	Räddningstjänst	VOLMET	METAR	Certifieringsstatus
ÅRE ÖSTERSUND	12/30	2500x45	Asfalt	Ja	TWR	CAT 7	Nej	Ja	Certifierad instrument flygplats
ÅSELE	12/30	1200x30	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
ÅVIKEN/ÅVIKEN FLY CAMP	01/19	600x30	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
ÅLMHULT/MÖCKELIN	03/21	604x30	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
ÅLVDALEN	15/33	624x10	Grus/Gräs		Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
ÅLVSBYN	04/22	730x30	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
ÅNGELHOLM	14/32	1945x45	Asfalt	Ja	TWR	CAT 6	Nej	Ja	Certifierad instrument flygplats
ÖLANDA	15/33	600x23	Asfalt	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
ÖREBRO	01/19	3270x45	Asfalt	Ja	TWR	CAT 7	Nej	Ja	Certifierad instrument flygplats
ÖREBRO SEGELFLYGKLUBBS FLYGPLATS	18/36	1050x100	Gräs	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
ÖRESTEN	06/24	680x35	Gräs	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Inrättad flygplats
ÖRNSKÖLDSVIK	12/30	2016x45	Asfalt	Ja	TWR	CAT 6	Nej	Ja	Certifierad instrument flygplats

Helikopterflygplatser

I följande tabell redovisas uppgifter om svenska helikopterflygplatser, hämtat från Transportstyrelsens register.

I tabellen finns uppgifter om helikopterflygplats, TLOF, FATO, beläggning, ljus, PinS samt certifieringsstatus. Nedan förklaras några begrepp.

- TLOF: Sättnings- och lättningsområde för helikopter; den del av start- och landningsområdet på en helikopterflygplats som används för en helikopters sättning och lättning.
- FATO: Start- och landningsområde för helikopter; definierat område över vilket slutfasen av inflygning med övergång till hovring eller sättning utförs och från vilket start påbörjas; tillgänglig sträcka för avbruten start kan inkluderas.
- PinS: Instrumentinflygningsprocedur för helikopter.

Tabell 2 Helikopterflygplatser

Klicka här för att ange tabellens underrubrik.

Heliport	TLOF (m)	FATO (m)	Belägg- ning	Ljus	PinS	Certifierings- status
ABISKO	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats
ARVIKA sjukhus	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats
BANKERYD	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats
BIENHEIM, sättningsplats för helikopter på fyr	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats

Heliport	TLOF (m)	FATO (m)	Belägg- ning	Ljus	PinS	Certifierings- status
BODEN	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats
BODEN centrallasarett	i/u	i/u	i/u	i/u	Ja	Inrättad flygplats
BOLLNÄS/Sjukhuset	Ø 29,3	Ø 29,3	Asfalt	Ja	Nej	Inrättad flygplats
BORÅS/Borås sjukhus	Ø 24	Ø 24	Asfalt	Ja	Nej	Inrättad flygplats
BROBY säteri	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats
BÄCKEFORS/Dalslands sjukhus	Ø 16	Ø 16	Asfalt	Ja	Ja	Inrättad flygplats
FALUN/Falu lasarett	Ø 20	Ø 20	Betong	Ja	Nej	Certifierad flygplats
GUSTAVSBERG MÖLNVIK	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats
GÄLLIVARE sjukhus	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats
GÄLLIVARE/Vassara	Ø 5,4	Ø 28,5	Asfalt	Ja	Nej	Inrättad flygplats
GÄVLE lotsplats	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats
GÄVLE/Tolvfors	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats
GÄVLE/Sjukhuset	Ø 29,3	Ø 29,3	Asfalt	Ja	Nej	Certifierad flygplats
GÖTEBORG/Gullbergskajen	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats
GÖTEBORG/Lilla bommen	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats
GÖTEBORG/Sahlgrenska sjukhuset	Ø 28	Ø 28	Metall	Ja	Ja	Certifierad flygplats
GÖTEBORG/SÄVE helikopterflygplats	i/u	i/u	i/u	i/u	Ja	Inrättad flygplats
GÖTEBORG/Östra sjukhuset	Ø 20	Ø 20	Asfalt	Ja	Nej	Certifierad flygplats
GÖTEBORGS HAMN	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats
GÖVIKEN/Helikopterflygplats	Ø 20	Ø 20	Asfalt	Ja	Nej	Inrättad flygplats

Heliport	TLOF (m)	FATO (m)	Beläggning	Ljus	PinS	Certifieringsstatus
HELSINGBORG	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats
HELSINGBORG/Hammen	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats
HUDIKSVALL/Sjukhuset	20,9x 22,8	20,9x 22,8	Betong	Ja	Nej	Certifierad flygplats
HUNDFJÄLLET	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats
HÄRNÖSANDS sjukhus	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats
INGMARSÖ	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats
JÖNKÖPING/Ryhov sjukhus	Ø 24	Ø 24	Betong/ Asfalt	Ja	Nej	Inrättad flygplats
KARLSKRONA/Blekingesjukhuset	Ø 17	Ø 17	Asfalt	Ja	Nej	Inrättad flygplats
KARLSTAD/Centralsjukhuset	Ø 28	Ø 28	Asfalt	Ja	Nej	Certifierad flygplats
KIRUNA/Kiruna sjukhus	20x20	20x20	Asfalt	Ja	Nej	Inrättad flygplats
KIRUNA/Kurravaara	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats
KIRUNA/Luossajärvi	Ø 5,4	Ø 60	Grus	Ja	Nej	Inrättad flygplats
KRISTIANSTAD/Centralsjukhuset	Ø 20	Ø 20	Asfalt	Ja	Nej	Inrättad flygplats
KRISTINEHAMNS sjukhus	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats
KUNGÅLV/Kungälv's sjukhus	Ø 24	Ø 24	Betong	Ja	Nej	Inrättad flygplats
KVIKKJOKK	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats
LANDSKRONA/Hilleshög	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats
LINKÖPING/Malmskogen	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats
LINKÖPING/US Linköping	Ø 20	Ø 20	Betong	Ja	Nej	Certifierad flygplats
LULEÅ/Sunderby sjukhuset	20x20	20x20	Asfalt	Ja	Nej	Certifierad flygplats

Heliport	TLOF (m)	FATO (m)	Belägg- ning	Ljus	PinS	Certifierings- status
LUND/Ideon	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats
LUND/Skånes universitetssjukhus	Ø 29,3	Ø 29,3	Betong	Ja	Nej	Certifierad flygplats
LYCKSELE/Sjukhuset	Ø 29	Ø 29	Asfalt	Ja	Nej	Certifierad flygplats
MORA/Mora lasarett	Ø 20	Ø 20	Betong	Ja	Nej	Certifierad flygplats
MÖLNDAL/Hammars	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats
MÖLNDALS sjukhus	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats
NACKA sjukhus	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats
NIKKALUOKTA	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats
NORRTÄLJE/Sjukhuset	Ø 19,8	Ø 19,8	Betong	Ja	Nej	Certifierad flygplats
ROLLSBO/KUNGÄLV	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats
RUNMARÖ	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats
SKARA SOMMARLAND	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats
SKELLEFTEÅ LASARETT	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats
SKREA HAVSBAD	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats
SKÖVDE/Kärnsjukhuset	Ø 24	Ø 24	Asfalt	Ja	Ja	Inrättad flygplats
SOLLEFTEÅ sjukhus	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats
STIDVIG	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats
STOCKHOLM/Arlanda helikopterflygplats	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats
STOCKHOLM/Danderyds sjukhus	Ø 20	19x19	Asfalt/ Betong	Ja	Nej	Certifierad flygplats
STOCKHOLM/DJURGÅRDEN/Rosenvik	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats

Heliport	TLOF (m)	FATO (m)	Belägg- ning	Ljus	PinS	Certifierings- status
STOCKHOLM/Gamla Stan	15x8	15x8	Betong	Nej	Nej	Inrättad flygplats
STOCKHOLM/Huddinge sjukhus	Ø 29,3	Ø 29,3	Betong	Ja	Nej	Certifierad flygplats
STOCKHOLM/Karolinska Universitetssjukhuset Solna	Ø 28,1	Ø 28,1	Betong	Ja	Nej	Certifierad flygplats
	19,6x 19,6	19,6x 19,6	Betong	Ja	Nej	
	19,6x 19,6	19,6x 19,6	Betong	Ja	Nej	
STOCKHOLM/Södersjukhuset	Ø 28,1	Ø 28,1	Betong	Ja	Nej	Certifierad flygplats
STOCKHOLM/Värthamnen	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats
STRÅNGNÄS/Hesselbyholm	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats
STUDSVIK	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats
SUNDSVALL/Länssjukhuset	17,2x 16,2	17,2x 16,2	Asfalt	Ja	Nej	Certifierad flygplats
SÅGAVAN	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats
SÖDRA ÄLVSBOGERS Sjukhus Borås	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats
TORSBY/Torsby sjukhus	Ø 24	Ø 24	Betong/ Asfalt	Ja	Nej	Inrättad flygplats
TROLLHÄTTAN/NÄL sjukhus	Ø 24	Ø 24	Asfalt	Ja	Ja	Certifierad flygplats
TYLÖGRUND, sättningsplats för helikopter på fyr	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats
UMEÅ/Universitetssjukhuset	Ø 23	Ø 23	Metall	Ja	Nej	Certifierad flygplats
UPPSALA/Akademiska sjukhuset	Ø 27,9	Ø 27,9	Betong	Ja	Nej	Certifierad flygplats
VISBY/Sjukhuset	Ø 28,1	Ø 28,1	Betong/ Asfalt	Ja	Nej	Certifierad flygplats
VÄSTERÅS/Västmanlands sjukhus	Ø 20	Ø 20	Asfalt	Ja	Nej	Inrättad flygplats
ÅKERSBERGA	10x10	25x25	Betong/ Gräs	Ja	Nej	Inrättad flygplats
ÅRE	i/u	i/u	i/u	i/u	Nej	Inrättad flygplats

Heliport	TLOF (m)	FATO (m)	Belägg- ning	Ljus	PinS	Certifierings- status
ÖREBRO/Universitetssjukhuset	Ø 28,1	Ø 28,1	Betong	Ja	Nej	Certifierad flygplats

Departementsserien 2023

Kronologisk förteckning

1. Ändringar i regelverket om överlämnande enligt en europeisk och nordisk arresteringsorder. Ju.
2. Näringsförbud till följd av förbud att bedriva näringsverksamhet som har meddelats i en annan stat. KN.
3. Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet. För tillgänglighet och beredskap. LI.

Departementsserien 2023

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Ändringar i regelverket om överlämnande enligt en europeisk och nordisk arresteringsorder. [1]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Näringsförbud till följd av förbud att bedriva näringsverksamhet som har meddelats i en annan stat. [2]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet. För tillgänglighet och beredskap. [3]

En departementspromemoria arbetas fram inom Regeringskansliet. Den publiceras i departementsserien, förkortad Ds.



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0557-1 ISSN 0284-6012