

**LÄNSSTYRELSEN**
HALLANDS LÄNRegeringen
i.transport.remissvar@regeringskansliet.se**Begäran om yttrande av rapporten Arlanda flygplats – en plan för framtiden (Ds 2022:11)**

Er beteckning: I2022/01350

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Halland anser att flyget har en viktig roll i både det nationella och det internationella transportsystemet, men att flyget samtidigt har stor negativ påverkan på miljön.

Länsstyrelsen i Halland bedömer att Bromma flygplats i nuläget fyller en viktig funktion för Halland ur ett interregionalt näringslivs- och arbetsmarknadsperspektiv. Därmed kan en avveckling av den flygplatsen innebära en försämrad tillgänglighet till arbetsmarknad och näringsliv, för destinationsturism samt för tjänsteresor. Åtgärder som syftar till att Arlanda flygplats ersätter Bromma flygplats välkomnas därför.

Utredarens föreslagna plan för Arlanda flygplats bygger på osäkert underlag samt ett inte bekräftat påstående om att den svenska flygmarknaden fortsatt kommer att växa.

Planen saknar förslag enligt steg 1 i fyrstegsprincipen. Steg 1 innehåller åtgärder som kan påverka behovet av transporter och resor samt valet av transportsätt. Länsstyrelsen saknar ett resonemang om möjligheten att minska klimatförändringarna genom ett mer hållbart och minskat resande. Rapporten saknar ambition att bidra till ett transporteffektivt samhälle i betydelsen att begränsa efterfrågan på transporter.

I strid med uppdraget saknar planen bedömning av dess miljökonsekvenser. Klimatkonsekvenserna är bristfälligt beskrivna.

Rapporten saknar analys av de föreslagna åtgärdernas konsekvenser för barn. Barnkonventionen är inte tydligt beaktad.

Länsstyrelsen i Halland anser att rapporten ”Arlanda flygplats – en plan för framtiden” på grund av sina brister bara kan utgöra en kunskapsöversikt, inte ett beslutsunderlag.

Länsstyrelsen i Halland ser positivt på att Regeringen ger ett gemensamt uppdrag till flera myndigheter att analysera behovet av tillgänglighet och

redundans i ett beredskaps- och totalförsvarsperspektiv för luftfart och flygplatser i Stockholmsområdet. En analys med fokus på hur man kan minimera de konsekvenser och negativa effekter som en avveckling av Bromma flygplats kan få bör påbörjas så snart som möjligt.

Länsstyrelsen i Halland vill även påpeka att en avveckling av Bromma flygplats kan innebära en försämrad redundans och därmed påverkan på vilka flygplatser som bör ingå i nätet med beredskapsflygplatser.

Synpunkter på utredningen

Klimat och miljö

Planen bygger på alltför osäkert underlag (avsnitt 3.6)

Enligt uppdraget skulle utredaren ta fram en plan för Arlanda flygplats baserat på tillförlitliga prognoser. Trots att det råder stor osäkerhet kring hur flygandet kommer att utvecklas gör utredaren ett grovt antagande om ”att den svenska flygmarknaden kommer att fortsätta växa, helt enkelt därför att Sveriges geografi och ekonomi behöver den tillgänglighet som flyget ger. Det finns idag inget som talar för att efterfrågan på fritidsresande till och från Sverige kommer minska, snarare gäller den motsatta trenden.” (s. 44)

Länsstyrelsen anser att det finns flera faktorer som talar för en dämpad efterfrågan på flygresor, även för fritidsresande. Det finns en allmän ökad medvetenhet om flygets negativa klimateffekter och ett ökat intresse för att semestra mer klimatsmart. Likaså förbättras förutsättningarna för att resa med tåg till och på den europeiska kontinenten. Kraftigt ökade priser på flygbränsle kommer också bidra till en dämpad efterfrågan på flygresor.

Förbättrade möjligheter att resa med tåg bidrar till en överflyttning från flyg till tåg, vilket framgår av figur 3.1 på s. 30. Nedgången i resande med inrikesflyg under 1990-talet kan till stor del förklaras av att X 2000 började tas i reguljär trafik hösten 1990. Denna förklaringsfaktor negligeras dock av utredaren.

I utredningen framgår dessutom att det finns en stor osäkerhet kring den framtida utvecklingen och att branschens aktörer gör vitt skilda bedömningar. I sammanhanget kan det också påtalas att miljömålsberedningen bedömer att mängden flygresor, under vissa antaganden, kan minska med cirka 10 procent (SOU 2022:15, s. 686).

Miljömålsberedningen påtalar också att svenskarna ligger på sjunde plats i världen när det gäller utsläpp från flyget (s. 424). Arlandautredaren anger att Sveriges geografi bidrar till ett stort flygbehov. Det kan dock

nämnas att Sverige är den till ytan 57:e största nationen i världen och att behovet av flyg därav borde vara större i flera andra länder.

Utredaren blundar för flygets negativa påverkan

Länsstyrelsen i Halland menar att utredaren ger en onyanserad bild av flyget och att klimatutmaningarna inte beaktas i nödvändig grad. Enligt uppdraget skulle planen tas fram med utgångspunkt i de klimatpolitiska målen och fyrstegsprincipen, samt vara i linje med klimatmålen.

Med tanke på flygets stora negativa klimatpåverkan och att genomsnittssvensken redan flyger mycket är utredarens citat på sidan 42 anmärkningsvärt: ”Jag anser att det är positivt om Sverige får fler flyglinjer, inte minst vid Arlanda flygplats, i och med att det bidrar till att tillgängligheten till och från Sverige ökar, vilket i förlängningen är positivt för samhällsekonomin.”

Länsstyrelsen i Halland menar att fyrstegsprincipen är en god strategi för planering av transportsystemet. Då åtgärder i steg 1 är att föredra, är det anmärkningsvärt att utredaren endast ger förslag på åtgärder enligt steg 2–4.

Under de senaste åren har ett stort antal aktörer pekat på behovet av ett mer transporteffektivt samhälle (se exempelvis regeringens klimathandlingsplan, Klimatpolitiska rådets rapporter samt den myndighetsgemensamma ”Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet”). I Klimaträttsutredningen (SOU 2022:21) ges flera förslag som syftar till ökad transporteffektivitet, inkluderat minskat trafikarbete med personbil och inrikes flyg. Att vidta åtgärder för att öka Arlanda flygplats attraktivitet eller för att förstärka väginfrastrukturen kring Arlanda är direkt kontraproduktivt om en ökad transporteffektivitet ska nås.

Flyget bör betala sina egna kostnader

I avsnitt 6.4 redogörs för olika samhällsekonomiska kostnader och samhällsekonomiska nyttor. Det är dock oklart om och i vilken grad klimatomkostnader inkluderats. Enligt principen om att förorenaren betalar ska varje trafikslag betala för sina klimatkostnader vid källan genom internalisering i priset. För flygresor inom EU är klimatkostnaderna till viss del internaliserade då flyget är inkluderat i EU:s utsläppshandel. Däremot är de externa klimatkostnaderna för resor utanför EU mycket stora. Därav har miljömålsberedningen också påtalat att flyget har ett underskott av klimatstyrning, särskilt när det gäller klimatkostnader från internationellt flyg (SOU 2022:15, s. 501).

Med utgångspunkten att flyget ska betala för sina egna utsläpp torde det också vara självklart att kostnaden för stationsavgifter på Arlanda

Central ska betalas av resenärskollektivet och inte av skattekollektivet (s. 99).

Utredningen är överdrivet teknikoptimistisk och tar inte tillräcklig hänsyn till målkonflikter

Länsstyrelsen i Halland välkomnar en omställning till fossilfritt flyg och att reduktionsplikt införts för flygfotogen. Att flygbranschen har som mål att vara fossilfri 2030 är positivt. Flera av de åtgärder som föreslogs i flygbranschens färdplan för fossilfrihet är dock mycket kostsamma. De höga priserna på fossilfritt bränsle bidrog också till att flera bolag valde att betala kvotavgift istället för att uppfylla reduktionsplikten, om 0,8 procents inblandning av biobränsle, under andra halvåret 2021. Dessutom konkurrerar olika transportsektorer om den biomassa som kan användas för att producera biobränslen. Det kan också påtalas att branschens färdplan för fossilfrihet redan är föråldrad då flera åtgärder hade behövt vidtas redan under 2018–2019 om planen skulle verkställts i sin helhet. Sammantaget är det därför mycket osannolikt att det svenska flyget kommer vara helt fossilfritt redan 2030, i alla fall inte utan kraftigt höjda kostnader och en kraftig nedgång i flygandet. Att utsläppen från flyget minskar redan under 2020-talet är ändå angeläget då de globala utsläppen av klimatgaser behöver halveras till 2030.

Utredaren frångår uppdraget när det gäller miljö- och klimatkonsekvenser

Enligt uppdraget skulle miljö- och klimatkonsekvenserna av planens förslag bedömas. Någon bedömning av miljökonsekvenserna görs inte och när det gäller klimatkonsekvenser konstateras endast att en "stor del av de förslag som jag lägger fram i utredningen har bäring på klimatfrågan" (s. 120).

Beredskap

Infrastrukturens funktion och kapacitet är viktig

Ur ett beredskaps- och totalförsvarsperspektiv och konstaterar Länsstyrelsen i Halland att grundläggande funktionalitet inom transportsektorn under fredstida krissituationer och ytterst krig är en förutsättning för att flera andra samhällsviktiga sektorer funktionalitet ska kunna upprätthållas. I detta sammanhang är infrastrukturens funktion och kapacitet väsentlig för tidskritiska transporter av betydelse. En omställning till ett mer transporteffektivt samhälle kan frigöra kapacitet och säkerställa Arlandas beredskaps- och totalförsvarsfunktion utan behov av kapacitetshöjande om- och tillbyggnader.

Samhällsplaneringen bör omfatta beredskapshänsyn

Totalförsvarets intressen i samhällsplaneringen är en del i det större området beredskapshänsyn i samhällsplaneringen. Med det avses en

samhällsutveckling som i fred även tillgodoser totalförvars-, krisberedskaps- och olyckspektivet. Detta förenklar, reducerar kostnader och minskar behovet av särskilda beredskapsåtgärder enbart avsedda för totalförsvaret.

Sveriges och Stockholmsregionens förmåga att möta fredstida störningar är grundläggande för möjligheten att verka under kriser och ytterst krig. I ett totalförvarsperspektiv som kan innebära höjd beredskap är det viktigt med redundans över tid för samhällsviktiga lufttransporter då störningar och avbrott i andra transportsystem kan förekomma. Inom ramen för Sveriges förmåga till värdlandsstöd bör även krav på en redundant infrastruktur för att kunna ta emot och lämna civilt och militärt stöd beaktas.

Samhällsplanering och beredskapsplanering behöver ha en nära koppling till varandra. Genom att planera rätt och upprätthålla en behovsstyrd bredd i transportsystemet höjs förmågan till redundans och stärker såväl krisberedskapen som totalförsvaret.

Arlanda är viktig i Sveriges infrastruktur

Arlanda flygplats är idag en viktig del i Sveriges och Stockholmsregionens infrastruktur, både under normala omständigheter och under en samhällsstörning. Det kan exempelvis handla om evakueringsbehov, luftburna transporter för snabb försörjning av strategiska reservdelar eller prover som med skyndsamhet behöver skickas till myndigheter med specialkompetens. Sveriges eventuella medlemskap i Nato kan innebära att flera andra medlemsländers nyckelpersoner och militära personal med regelbundenhet besöker landet och deltar i gemensam övningsverksamhet. Detta kan innebära att tillgängligheten till flygplatser i Stockholmsområdet och övriga Sverige har stor betydelse.

Behov av ytterligare analys och utredning

Länsstyrelsen i Halland ser positivt på att Regeringen ger ett gemensamt uppdrag till flera myndigheter att analysera behovet av tillgänglighet och redundans i ett beredskaps- och totalförvarsperspektiv för luftfart och flygplatser i Stockholmsområdet. En analys med fokus på hur man kan minimera de konsekvenser och negativa effekter som en avveckling av Bromma flygplats kan få bör påbörjas så snart som möjligt.

Länsstyrelsen i Halland vill även påpeka att en avveckling av Bromma flygplats kan innebära en försämrad redundans och därmed påverka på vilka flygplatser som bör ingå i nätet med beredskapsflygplatser.

Barnperspektivet

Barnkonventionen är lag. Det borde därför ingått i både uppdraget och utredningen att även beakta barnperspektivet. Det är högst troligt att rapportens föreslagna åtgärder även kan få konsekvenser för barn. Rapporten saknar analys av de föreslagna åtgärdernas konsekvenser för barn. Barnkonventionen är inte tydligt beaktad.

Jämställdhet

Kvinnor reser idag generellt mer miljömässigt hållbart än män. Ett transporteffektivt samhälle bör lyfta och främja ett mer hållbart resande och verka för att förändra det ohållbara. Länsstyrelsen anser att det finns andra mer hållbara transportsatsningar som kan främja kvinnors tillgång till en större arbetsmarknad. Länsstyrelsen ifrågasätter därför rapportens föreslagna satsningar på flygtrafiken som en metod att gynna kvinnor genom att ge tillgång till en större arbetsmarknad.

Allmänna synpunkter

Länsstyrelsen i Halland anser att flyget har en viktig roll i transportsystemet och att det finns behov av såväl internationella som nationella flygtransporter och en god beredskap för samhällsstörningar i både fredstid och krig. Samtidigt orsakar flyget stora utsläpp av klimatgaser. Effekterna av dessa utsläpp förvärras dessutom av höghöjdseffekten. I global jämförelse ligger svenskarnas per capita-utsläpp från flyg på plats sju i världen. Enligt Naturvårdsverkets uppskattning var den totala klimatpåverkan från svenska folkets flygresor cirka 10 miljoner ton koldioxidekvivalenter år 2017. Denna utsläppsmängd var lika stor som för hela personbilstrafiken i Sverige. FN:s klimatpanel IPCC har upprepat påtalat att omfattande och skyndsamma åtgärder måste vidtas för att minska utsläppen av klimatgaser. Ur ett klimatperspektiv är det därför ytterst olämpligt att öka attraktiviteten för Arlanda flygplats och för flyget i allmänhet.

Länsstyrelsen anser att rapporten ”Arlanda flygplats – en plan för framtiden” kan utgöra en kunskapsöversikt. Den bör dock inte utgöra beslutsunderlag då det saknas strategisk miljöbedömning, alternativa vägval och en fullt utnyttjad fyrstegsprincip.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Brittis Benzler med planarkitekt Peter Svelenius som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsråd Jörgen Peters, länsarkitekt Cecilia Engström, energi- och klimatsamordnare Patrik Ekheimer och beredskapsdirektör Niklas Nordgren medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia

i.transport.remissvar@regeringskansliet.se