

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

Sammanfattning

- SKR anser att regeringen behöver ta ett bättre helhetsgrepp kring den Svenska flyginfrastrukturen och dess olika utredningar och förslag. Det är därför av vikt att Regeringen i kommande beslut tar hänsyn till alla utredningar som genomförts och även tar höjd för den nu pågående utredningen om ”Inriktning för statens ansvar för flygplatser i Sverige”.
- SKR anser att det måste till en fördjupad utredning kring totalförsvarets behov kopplat till det svenska flygplatssystemet som helhet.
- SKR anser att Swedavia omgående måste fatta nödvändiga beslut och skapa förutsättningarna på Arlanda utifrån det samhällsviktiga flyget samt specifikt ambulansflygets behov.
- SKR delar utredarens uppfattning om att Swedavia bör intensifiera arbetet med att minska ledtiderna för passagerare för att skapa en bättre tillgänglighet på Arlanda.
- SKR anser det viktigt att arbeta med olika kapacitetshöjande åtgärder på Arlanda och att det förberedande arbetet kring en tredje parallell rullbana behöver påbörjas i sådan omfattning att Swedavia kan klara av en miljöprövningsprocess utan att en eventuell utbyggnad fördröjs
- SKR ser det som anmärkningsvärt att utredaren utan vidare analys lyfter att stationsavgiften kan sänkas genom att tas ut kollektivt av resenärskollektivet eller att den finansieras via skattekollektivet.
- SKR anser att utredarens förslag om införande av trängselavgifter måste utredas djupare för att det inte ska riskera skapa negativa konsekvenser för den regionala flygtrafiken.
- SKR är positiv till förslaget om att skapa förutsättningar för fossilfri bränsleproduktion och att regeringen behöver se över vilka förutsättningar som då krävs ytterligare.

- SKR ställer sig positiva till att regeringen vid en ansökan om nytt miljötillstånd låter Regeringen tillåtlighetspröva verksamheten då det är en komplex bedömning.
- SKR anser att utredarens förslag om samhällsviktiga flyglinjer är intressant men att det behöver utredas vidare och breddas till att även inkludera möjligheterna att förändra så att regioner och kommuner själva kan besluta om allmän trafikplikt och upphandla flygtrafik.

Förbundets ställningstaganden

Behov av helhetsgrepp kring den Svenska flyginfrastrukturen

SKR anser att regeringen behöver ta ett bättre nationellt helhetsgrepp om den Svenska flyginfrastrukturen. Flyget är en viktig del av transportsystemet för att klara tillgängligheten, näringslivets behov och för att ge förutsättningar för utveckling i hela landet. Flyget och flygplatser behövs för det samhällsviktiga flyget som ambulansflyg, brandflyg, men även för statens egna verksamheter som försvaret, polisen, kustbevakningen, MSB och slutligen även för totalförsvarets behov. Staten har sedan SOU-utredningen ”Framtidens flygplatser – utveckling av det framtida flygplatssystemet (SOU 2007-70) inte lyft frågor kring flyget ur ett helhetsperspektiv utan fragmentiserat utrett viktiga frågor i mindre delar. Under 2018 påbörjades en flygplatsöversyn på näringsdepartementet som aldrig färdigställdes eller publicerades. Nu yttrar vi oss kring Arlandautredningen och därutöver har både frågorna kring behovet av Sveriges beredskapsflygplatser samt Brommas framtid utretts två gånger de senaste åren. Slutligen nu i maj 2022 uppdrog regeringen till en bokstavsutredare att se över en inriktning för statens ansvar för flygplatser i Sverige. Men då utredningen är väldigt begränsad i tid så finns det inte heller i denna utredning någon möjlighet att ta det helhetsgrepp som egentligen behövs.

Arlandautredningen har kommit fram till ett stort antal åtgärder varav några är intressanta. SKR ser dock att problemet är att utredaren under sin begränsade tid endast haft möjlighet att skrapa lite på ytan och landat i behov om ytterligare utredningar. SKR anser att regeringen behöver ta ett bättre helhetsgrepp kring den Svenska flyginfrastrukturen och dess olika utredningar och förslag. Det är därför av vikt att Regeringen i kommande beslut tar hänsyn till övriga utredningar som genomförts och tar höjd för den nu pågående utredningen om ”Inriktning för statens ansvar för flygplatser i Sverige”.

Totalförsvarets behov på Arlanda och av flygplatssystemet som helhet

Det finns ett behov av en flyginfrastruktur i hela landet för det samhällsviktiga flyget och totalförsvaret. Det finns enligt utredaren även behov av att se vad ett eventuellt avvecklingsbeslut kring Bromma flygplats kan få ur ett totalförsvarsperspektiv. Dock är denna fråga inte utredd då tiden varit för kort enligt utredaren. SKR anser att frågan kring totalförsvarets behov är mycket bredare och är kopplat till hela flygplatssystemet och inte bara en fråga som rör Arlanda och Bromma flygplats. SKR

anser att det måste till en fördjupad utredning kring totalförsvarets behov kopplat till det svenska flygplatssystemet som helhet.

Samhällsviktigt flyg viktigt både för Arlanda och i flygplatssystemet

I och med att pandemin slog till 2020 så har frågan kring det svenska systemet för beredskapsflygplatser aktualiserats. Pandemin har visat på behovet av ett större nationellt nätverk av flygplatser där i stort sätt alla flygplatser bör vara beredskapsflygplatser för att binda samman olika aktörer. Utredaren har tittat på frågan kring det samhällsviktiga flygets behov och föreslagit några åtgärder på Arlanda. Ett förslag är att skapa förutsättningar för det samhällsviktiga flyget på Arlanda genom att samla bland annat samhällsviktigt flyg på ett specifikt område. När det gäller Svenskt ambulansflyg som startade upp sin verksamhet från Arlanda under hösten 2021 så är det viktigt att skapa bättre verksamhetsförutsättningar där ambulansflygets specifika behov av bland annat möjlighet till omlastning av patienter mellan flygplan och ambulans tillgodoses. Kopplat till detta är det även viktigt att i stort sett alla flygplatser utses till beredskapsflygplatser. SKR anser att Swedavia omgående måste fatta nödvändiga beslut och skapa förutsättningarna på Arlanda utifrån det samhällsviktiga flyget samt specifikt ambulansflygets behov.

Åtgärder för utveckling av Arlanda flygplats

Tillgänglighet både nationellt och internationellt är en förutsättning för utveckling och möjligheten att verka och bo i hela Sverige. För Sveriges kommuner och regioner har flyget en avgörande betydelse för internationell tillgänglighet och för vissa delar av Sverige även för nationell tillgänglighet. Vi har stora avstånd och är glest befolkade vilket innebär att staten behöver ta ansvar för att upprätthålla en god tillgänglighet i hela landet.

I Brommautredningen pekade man på risken att tillgängligheten till vissa delar av landet skulle försämrats om Bromma flygplats lades ned. Även Arlandautredningen har kommit fram till liknande slutsatser men i Arlandautredningen har man nu tittat på åtgärder för att minska denna negativa påverkan. En del i svårigheterna med tillgänglighet för Arlanda är idag att man har långa ledtider för passagerarna. Det gäller transportererna på terminalen och slutligen marktransporterna till och från Stockholm. Arlandas fördel är å andra sidan tillgängligheten internationellt, vilket är viktigt för hela Sverige. SKR delar utredarens uppfattning om att Swedavia bör intensifiera arbetet med att minska ledtiderna för passagerare för att skapa en bättre tillgänglighet på Arlanda.

Kapaciteten på Arlanda behöver säkerställas

Kapaciteten på Arlanda har lyfts i olika utredningar, senast i Brommautredningen men även Arlandarådets arbete mellan 2018-2019 har belyst frågan om Arlandas utveckling och kapacitet. Som ett led i ökad kapacitet har det länge funnits ett förslag

på att bygga en ny tredje parallell rullbana. När pandemin slog till försvann i stort sett hela marknaden för flyget och än idag så har flyget inte återhämtat sig helt från pandemin. Vi vet inte säkert hur framtiden ser ut och hur flygbranschen och dess behov av utveckling på Arlanda ser ut. Det vi vet säkert är att det är långa ledtider för att utreda och genomföra förberedande undersökningar, miljötillstånd, projektering och byggande tar lång tid, ca 15-20 år för en ny rullbana. Utredaren beskriver att det kan dröja många år innan behovet av en ny rullbana uppstår, men sannolikheten är så pass hög att en ytterligare parallell rullbana kan komma att behövas att det förberedande arbetet behöver påbörjas redan nu. Det handlar om att skapa beredskap för framtiden. SKR anser det viktigt att arbeta med olika kapacitetshöjande åtgärder på Arlanda och att det förberedande arbetet kring en tredje rullbana behöver påbörjas redan nu för att klara av en miljöprövningsprocess utan att en eventuell utbyggnad fördröjs.

Stationsavgift på Arlanda

Utredaren har tagit upp ett förslag om att förändra eller ta bort stationsavgiften på Arlanda. Genom minskade avgifter är tanken att fler skulle välja kollektivtrafiken före bilen och på så sätt skulle det öka kollektivtrafikandelen. Hur och om stationsavgiften skulle kunna sänkas är en fråga som måste utredas noggrant och samtliga konsekvenser behöver belysas. SKR anser att ökade kostnader till följd av en förändring av stationsavgiftens utformning inte får läggas på kommuner och regioner. SKR ser det därför som anmärkningsvärt att utredaren utan vidare analys lyfter att stationsavgiften kan sänkas genom att tas ut kollektivt av resenärskollektivet eller att den finansieras via skattekollektivet.

Höjda trängselavgifter för flyget

Även om det just idag kanske inte är så trångt på Arlanda i peaktider så ökar flygtrafiken och när nivåerna återgår till hur det såg ut innan pandemin kommer det vara svårt för tillkommande flygtrafik i peaktid. Om trafikeringen ökar och Bromma läggs ned kan därför en överflyttningen skapa svårigheter för att klara av den regionala tillgängligheten i hela landet. Utredaren föreslår därför att när trängsel i rullbanekapaciteten kan påvisas så ska förslag om kraftigt höjda trängselavgifter införas för att försöka få en spridning av de önskade slottiderna. Detta måste samtidigt följas av en statlig strategi för att motverka de negativa konsekvenser som detta kan ha på den regionala tillgängligheten och det regionala flygets möjligheter. Teorier om trängselavgifter har funnits länge och används i andra transportslag som för tåg- eller flygbiljetter, men trängselavgifter på flygplatser för flyget är ovanliga och enligt IATA har ingen flygplats som infört trängselavgifter kunnat påvisa någon nytta av det. Swedavia försökte även införa trängselavgifter 2018, men efter stor branschkritik och att det inte gick att påvisa nyttor för trafikarbetet så drog man tillbaka förslaget. Även Transportstyrelsen i sin rapport om trängselavgifter inom den svenska luftfarten

(2022) beskriver att det krävs mycket höga trängselavgifter för att påverka flygtrafiken i peak. Utredaren har inte på djupet utrett konsekvenserna av att införa höga trängselavgifter för flyget och övriga utredningar och erfarenheter visar på att det inte får någon effekt. SKR anser därför att utredarens förslag om införande av trängselavgifter måste utredas djupare för att det inte ska riskera skapa negativa konsekvenser för den regionala flygtrafiken utan att det ger någon effekt vid peaktiderna.

Klimatmålen – Försörjning av energi för flyget i framtiden

Flyget har en negativ påverkan på miljön och måste ställa om och bli fossilfritt. Den första klimatpolitiska handlingsplanen har bland annat lyft att Miljömålsberedningen ska få i uppdrag att ta fram etappmål för flygets klimatpåverkan och att Sverige fortsatt ska ta en ledande roll för att om möjligt beskatta fossilt flygbränsle i yrkesmässig flygtrafik. Riksdagen har beslutat om miljöstyrande start och landningsavgifter på bland annat Arlanda, Energimyndigheten utreder klimatpremier för att stimulera marknadsintroduktion av elflygplan och dessutom införs reduktionsplikt för flygfotogen. Detta är några åtgärder för att minska flygets miljöpåverkan och ställa om till en biobaserad ekonomi.

Flyget bör, i enlighet med Sveriges klimatmål, vara fossilfritt senast år 2045. Det är därför viktigt att utvecklingen av Arlanda även tar höjd för detta. Utredaren föreslår att Regeringen bör ta initiativet till att Sverige tar fram en plan för produktion och distribution av fossilfri energi för flygets behov. Här är det viktigt att inte bara en plan tas fram. Staten behöver troligtvis även stötta upp med statliga investeringsstöd för svensk produktion av fossilfria flygbränslen. En andra del som är viktig i utvecklingen av Arlanda är elektrifieringen. Det handlar både om en övergång till fossilfri verksamhet som helhet, men även att skapa förutsättningar för att kunna försörja med mer el för det kommande elflyget. SKR är positiv till förslaget om att skapa förutsättningar för fossilfri bränsleproduktion och att regeringen behöver se över vilka förutsättningar som då krävs ytterligare. Det finns nu möjligheter att ta tillvara fördelarna i ett teknikskifte för att nå miljö och klimatmålen och Sverige ligger långt fram i utvecklingen.

I Arlandas fortsatta utveckling behöver beaktas att elflygets och det fossilfria flygets förutsättningar kring start och landning kan se annorlunda ut än för dagens flygflotta. Här är det viktigt att Regeringen och Swedavia tar höjd både för det ökade behovet av elleveranser men även att detta kan innebära att behovet av en tredje parallell landningsbana aktualiseras.

Miljöbalken och miljöprövning

Miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling och ska tillämpas så att människors hälsa och miljön skyddas. 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 Swedavias nuvarande miljötillstånd för Arlanda gäller från år 2013. Vid en planerad utveckling och förändring av verksamheten på Arlanda är det sannolikt nödvändigt med ett nytt miljötillstånd och detta behöver finnas på plats redan innan full verksamhet uppnås.

En ansökan om nytt miljötillstånd för en anläggning av Arlanda flygplats storlek och komplexitet innebär en omfattande och tidskrävande process. Den kan ta många år från utredningsstadiet till dess att ett lagakraftvunnet tillstånd finns på plats

Utredaren har föreslagit att om Swedavia ansöker om nytt miljötillstånd för verksamheten bör regeringen förbehålla sig rätten att tillåtlighetspröva verksamheten. Arlanda har en särställning i det svenska flygplatssystemet och är av nationellt intresse. Det behövs därför en allsidig prövning där olika delar som miljö- och hälsoskydd, arbetsmarknadspolitiska och regionalpolitiska hänsyn tas. Därför anser utredaren att regeringen är bäst lämpad att tillåtlighetspröva detta. SKR ställer sig positiva till att regeringen vid en ansökan om nytt miljötillstånd låter regeringen tillåtlighetspröva verksamheten då det är en komplex bedömning. Det är svårt för någon annan institution att ha den överblicken som krävs.

Tillgänglighet till vissa flyglinjer bör säkerställas

Idag finns det genom EU-reglering möjlighet att besluta om så kallad allmän trafikplikt på en flyglinje där det saknas kommersiellt flyg och där det utan flygtrafik skulle innebära en bristande tillgänglighet för området. I Sverige har staten utsett Trafikverket att utreda och besluta om vilka flygplatser som kan få allmän trafikplikt och Trafikverket upphandlar även flyglinjerna. I andra EU-länder som tex. Frankrike har man istället valt att låt regioner själva ansvara och fatta beslut om allmän trafikplikt för flyg och upphandla flygtrafiken. Idag är det 11 regionala flygplatser som har trafikpliktsupphandlad flygtrafik och inför kommande period som Trafikverket nu arbetar med, kommer även Mora att ingå.

I denna utredning har utredaren valt att även titta på frågan allmän trafikplikt och flyglinjer på dessa. I utredningen lyfter utredaren ett förslag om att Regeringen bör peka ut kommersiella men samhällsviktiga inrikes flyglinjer där rimliga transportalternativ saknas om flygtrafiken skulle upphöra. På ett tiotal regionala flygplatser upphörde den kommersiella flygtrafiken i mars 2020 på grund av pandemin och inte förrän nu hösten 2022 börjar dessa få igång flygtrafiken igen. SKR anser att utredarens förslag är intressant och det bör ligga i Regeringens intresse att peka ut inrikes flyglinjer som är samhällsviktiga att upprätthålla. Dessa bör då även garanteras flygtrafik i den händelse att de kommersiella flygtrafiken upphör och skulle skänka dessa orter som ses som beroende av flygtrafik en trygghet. Frågan behöver dock utredas vidare för att undersöka förutsättningarna i de olika regelverken som styr. SKR anser att Regeringen i en sådan utredning även ska inkludera frågan om att öppna upp och ge möjlighet för regioner och kommuner att även självständigt besluta

om allmän trafikplikt för flygplatser samt upphandla och finansiera flygtrafik utifrån de regionala förhållandena och de finansiella förutsättningarna i varje enskild region.

Sveriges Kommuner och Regioner

Peter Danielsson
Ordförande