

Transportstyrelsens remissvar på remiss Arlanda flygplats – en plan för framtiden, Ds 2022:11

Transportstyrelsen har beretts möjlighet att inkomma med synpunkter på betänkandet och vill framföra följande;

Generellt anser myndigheten att betänkandet är välskrivet och uttömmande. Det tar upp många intressanta delar och beskriver relevanta konsekvenser samtidigt som utredaren ger förslag på ett antal åtgärder som bör genomföras för att rusta Arlanda flygplats för framtidens flygtrafik. Några av åtgärderna riktar sig direkt till Transportstyrelsen, bland annat att myndigheten bör få i uppdrag att utreda de legala förutsättningarna och tillvägagångssätt för att kunna etablera Bromma flygplats som en flygplats endast för fossilfritt flyg år 2030 och att delta i ett gemensamt uppdrag med andra myndigheter för att analysera behovet av redundans i ett beredskaps- och totalförsvarsperspektiv för luftfart och flygplatser i Stockholmsregionen.

Kapacitet på Arlanda flygplats

Transportstyrelsen håller med utredaren i att det är av vikt att redan nu börja förbereda för en fjärde bana på Arlanda trots att det idag inte finns behov av en sådan. Ledtiden för att få alla nödvändiga tillstånd på plats tillsammans med byggtiden är lång och Transportstyrelsen anser att det är viktigt att rätt förutsättningar finns i god tid så att kapaciteten på Arlanda går att säkra även i framtiden.

Transportstyrelsen kan också konstatera att utredaren nämner Transportstyrelsens regeringsuppdrag om att analysera och lämna förslag om trängselavgifter inom den svenska luftfarten som överlämnades till regeringen under 2022. I uppdraget kom myndigheten fram till att det krävs

mycket kraftiga avgiftshöjningar för att påverka trängsel som gör att trafik flyttas från peak till off-peak. För att utnyttja Arlandas kapacitet effektivt och undvika språnginvesteringar på grund av extrem koncentration av trafiken till peaktider föreslås i rapporten att differentierade men kraftiga höjningar av trängselavgifterna införs när flygplatsen kan påvisa trängsel i rullbanekapaciteten, i luftrummet, i flygplatsens terminalkapacitet eller uppställningsplatser eller vid en kombination av påverkan på kapaciteten i dessa funktioner. I detta sammanhang vill Transportstyrelsen lyfta vikten av att komma fram till en godtagbar definition av vad trängsel är.

Utredaren redogör för hur den så kallade slotshanteringen går till samt de lättnader som funnits under pandemin vilka han bedömer inte kommer att kvarstå efter sommarsäsongen 2022. Transportstyrelsen vill upplysa om att det högst sannolikt kommer att bli vissa fortsatta lättnader under vintern 2022/2023 samt möjlighet för EU-kommissionen att vid behov införa ytterligare lättnader under någon/några säsonger till genom delegerade akter. Förhandlingar angående detta pågår.

Miljö tillstånd för Arlanda flygplats

Transportstyrelsen har under lång tid varit frågande till hur processen för miljöprövningar av flygplatser går till och hur olika frågor prioriteras av mark- och miljödomstolen. Myndigheten har ett flertal gånger påpekat att prioriteringen av bullerpåverkan från flygtrafiken väsentligt försvårar flygplatsernas arbete för att minska klimatpåverkan från flygtrafiken. Transportstyrelsen har också framfört att tiden för en miljöprövningsprocess ofta är alldeles för lång. Med detta i åtanke ser myndigheten mycket positivt på att utredaren föreslår att regeringen bör förbehålla sig rätten att tillåtlighetspröva flygplatsverksamheten vid Arlanda flygplats då det krävs avvägningar mellan flera intressen och transportpolitiska mål. Denna synpunkt kopplar även till Transportstyrelsens remissvar på utredningen *Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen (M2022/01389)*. Att även, som utredaren föreslår, undersöka möjligheten att lägga in en viss flexibilitet i Arlandas framtida miljö tillstånd ser Transportstyrelsen som positivt med hänsyn till att luftfarten idag befinner sig i en omfattande utvecklingsfas både när det kommer till nya och utvecklade bränslen, luftrumsplanering och utveckling av nya luftfartyg. Det vore därför olyckligt att låsa fast ett nytt miljö tillstånd i gammal teknik.

Utvecklingen av luftrummet

Transportstyrelsen ser det som mycket positivt att utredaren föreslår att regeringen bör tydliggöra vem som har ansvaret för den långsiktiga utvecklingen av svenskt luftrum. Idag är ansvaret för luftrummet fördelat på flera aktörer vilket gör det svårt för inblandade myndigheter (bland annat Transportstyrelsen) att fatta långsiktiga och effektiva beslut kring luftrumsanvändning. Detta är en synpunkt som Transportstyrelsen framfört ett flertal gånger i dialog med regeringskansliet. Idag står vi, till följd av bland annat digitaliseringen och införandet av u-space, inför en omställning av det traditionella luftrummet och flygtrafikledningssystemet. Behovet av en effektiv tillgång till luftrummet och möjligheten att kunna utnyttja det som en resurs ökar för varje dag och det ställs därför krav på att berörda myndigheter samverkar i utvecklingen men för att kunna göra det på ett bra sätt krävs det också en tydlig ansvarsfördelning.

Myndigheten ser positivt på att utredaren lyfter implementeringen av u-space och utvecklingen av den obemannade luftfarten (eVTOL:s och drönare), dock bör det även framgå att utvecklingen av denna marknad går snabbt och obemannade luftfarkoster förväntas finnas i trafik inom en relativt snar framtid, dock kommer det att finnas en ”övergångsperiod” mellan bemannade och obemannade luftfarkoster i det undre luftrummet. Innan man kan övergå till en helt obemannad luftfart kommer bemannade eVTOLs behöva tillgodogöra sig befintliga och traditionella flygtrafikledningssystem. Det är också viktigt att belysa att dessa nya typer av luftfarkoster kommer att behöva tillgodogöra sig högautomatiserade system och digital tjänster – för det krävs både digital och fysisk infrastruktur, vilket inte finns idag. Den långsiktiga planeringen av luftrummet börjar på marken med hänsyn till befintlig infrastruktur och det kommunala planmonopolet. En ny och oprövad digital värld ställer samtidigt höga krav på säkerhet, inte minst informationssäkerhet och cybersäkerhet, vilket man måste ta i beaktande. Integreringen av den obemannade luftfarten i det befintliga luftfartssystemet kommer att ställa krav på en hög nivå av samverkan mellan berörda myndigheter. Transportstyrelsen har tidigare till regeringen framfört behovet av att en särskild utredning tillsätts för att analysera de långsiktiga effekterna av implementering av den obemannade luftfarten i det svenska luftrummet.

Utredaren nämner att modernisering av det svenska luftrummet kommer att påverka Swedavia och Luftfartsverket. Myndigheten vill här lyfta att moderniseringen även kommer att kräva insatser från Transportstyrelsen i form av framtagande av moderniserade och nya regelverk, utfärdande av nya tillstånd och certifikat samt genomförande av ny tillsynsverksamhet.

Transportstyrelsen vill i sammanhanget också lyfta att behovet av ny infrastruktur för drönare och eVTOLS kommer att behövas där dessa fyller ett syfte vilket idag främst är på den svenska landsbygden och i glesbefolkade områden där det finns begränsad transportförsörjning. Utredaren fokuserar på utvecklingen i städerna men det är viktigt att inte glömma bort att utmaningarna ser olika ut i städerna och på landsbygden och det är avgörande att båda tillgodoses.

Myndigheten vill också upplysa om att det gemensamma europeiska ramverket inte heter u-space, det är den nya luftrumskonstruktionen som är benämnd u-space och ramverket finns för att möjliggöra dess implementering i EU.

Utvecklingen av Bromma flygplats

Transportstyrelsen ställer sig frågande till att utveckla Bromma flygplats till en helt fossilfri flygplats till år 2030 när det sedan planeras för en nedläggning redan år 2035. Förslaget i sig är positivt och går i linje med Sveriges ambitiösa miljöpolitik men Transportstyrelsen antar att kostnaderna för att bygga om flygplatsen kan bli stora och att det därmed är tveksamt om investeringsviljan finns med endast fem års avskrivningstid. För att genomföra en så stor satsning behöver det, enligt Transportstyrelsen, göras en noggrann kostnads- och nyttoanalys där det går att konstatera att det både finns ekonomiska som miljömässiga vinster att hämta under endast de fem år som flygplatsen ska finnas kvar efter omvandlingen. Med en fossilfri flygplats ställs det höga krav på bland annat ny infrastruktur för laddning och tankning, kapacitet, certifieringar och kostnadstäckningar. Det får antas finnas flera risker och osäkerheter kopplat till de investeringarna som krävs för att detta ska bli verklighet och det är, som nämnt ovan, osäkert om det finns en investeringsvilja. I en kostnads- och nyttoanalys bör det även ingå att utreda om Bromma flygplats kan leva kvar som en helt fossilfri flygplats efter 2035, vilket bland annat skulle kunna vara positivt för utvecklingen av den obemannade luftfarten. För att kunna konstatera det behövs det dock grundliga utredningar och analyser.

I sammanhanget vill myndigheten även nämna att Norrköping har fått EU-stöd för att kunna utveckla en nod för upprättande av en europeisk digital innovationshubb (EDIH) inom framtidens flyg och flygsystem. Satsningen ska bidra till en ökad användning av digitala teknologier inom flyget för att på så sätt kunna bidra till ett mer hållbart transportsystem. Möjligen bör satsningen på Bromma flygplats koordineras med utvecklingen som sker vid Norrköpings flygplats.

Hållbar utveckling

Klimat

Utredaren går i betänkandet igenom förutsättningarna för reduktionsplikten inom flyget. Transportstyrelsen vill i sammanhanget tillägga att det inom ramen för reduktionsplikten finns möjlighet för bränsleleverantörerna att betala en så kallad pliktavgift istället för att blanda i hållbart flygbränsle i det konventionella bränslet. Enligt Energimyndigheten använde sig flera av leverantörerna av denna möjlighet under reduktionspliktens första halvår, juli-dec 2021, sannolikt eftersom kostnaden för hållbart flygbränsle översteg pliktavgiften. Denna möjlighet för bränsleleverantörerna bidrar till att de klimateffekter som reduktionsplikten är tänkt att bidra till minskar.

För att Sverige ska nå uppsatta klimatmål krävs insatser inom alla sektorer i samhället, inom flyget är en viktig del att övergå till fossilfria bränslen. Transportstyrelsen ser därför positivt på utredarens förslag att tillsätta en ”flygbränslekommission” för att utreda och ta fram en nationell plan för flygbränsle som även inkluderar en handlingsplan för elflygets utveckling inom elektrifieringsstrategin.

Gällande skrivningen om miljöstyrande start- och landningsavgifter vill Transportstyrelsen upplysa om att regleringen (som gäller enligt *Förordning (2011:867) om flygplatsavgifter*) inte specifikt träffar Arlanda och Landvetter flygplatser utan gäller för alla svenska flygplatser som har fler än 5 miljoner passagerare/år.

När det kommer till att minska klimatpåverkan ser Transportstyrelsen positivt på förslaget att regeringen bör initiera en förhandling med A-train med inriktning att sänka avgifterna för biljetterna i syfte att få flera personer att vilja ta snabbtåget från Stockholm C till Arlanda.

Jämställdhet

De positiva konsekvenserna för jämställdheten till följd av möjliggörandet av flygresor över dagen som utredaren tar upp i sin konsekvensanalys ställer sig Transportstyrelsen tveksam till. Resonemanget om att tillgänglighet, speciellt i resor som sker över dagen, är en viktigare parameter för kvinnor än män, beroende på den större insats som kvinnor gör i det obetalda arbetet i hemmet känns inte relevant och det behövas en källa för påståendet. Att möjliggöra att kvinnor kan flyga på tjänsteresa över dagen för att hinna hem till ett obetalt hushållsarbete befäster snarare ojämlikheten mellan kvinnor och män. Myndigheten ställer sig också tveksam till påståendet om att den extra tidsuppostring som en sämre tillgänglighet innebär troligen är en relativt sett större förlust för kvinnor än för män. Denna slutsats bygger på

att kvinnan ska utföra obetalt arbete i hemmet i större grad än mannen och bidrar således inte till ökad jämställdhet.

Klimatanpassning

Transportstyrelsen håller med utredaren i att det är viktigt att Swedavia i den fortsatta utvecklingen av Arlanda flygplats bör ta hänsyn till ett förändrat klimat. Transportstyrelsen ser att frågan om klimatanpassning blir mer och mer relevant och det finns många säkerhetsmässiga och ekonomiska vinningar på att redan i tidigt skede utföra klimatanpassningsåtgärder för att minska effekterna av ett förändrat klimat.

Övrigt

Begreppet ”rullbana” används frekvent i utredningen. Transportstyrelsen vill upplysa om att begreppet inte längre existerar. Den yta som luftfartygen använder för att starta och landa benämns enbart ”bana”. Begreppet ”rullbana” togs bort ur terminologin för luftfart år 2010.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Jonas Bjelfvenstam. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog sjö- och luftfartsdirektören Gunnar Ljungberg, chefen för sektionen för strategisk utveckling och marknad Karin Fransson, Avdelningschef, strategisk utveckling och förvaltning Ingrid Cherfills samt utredare Jenny Blomberg, den senare föredragande.

Jonas Bjelfvenstam
Generaldirektör