

Regeringskansliet  
li.remissvar@regeringskansliet.se

## Remiss om rapporten Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet - för tillgänglighet och beredskap

Er beteckning: LI2023/01786

### Sammanfattning

- Länsstyrelsen i Halland (nedan Länsstyrelsen) anser att det är anmärkningsvärt att Halmstads flygplats (Halmstad City Airport) inte föreslås vara beredskapsflygplats och ingå i det nationella basutbudet, särskilt med anledning av platsens betydelse ur ett totalförsvarsperspektiv. Rent geografiskt ligger Halmstad City Airport mitt emellan Göteborg Landvetter och Malmö Airport. Halmstad är också en stor garnisonsstad där Försvarsmakten har påtalat att flygplatsen utgör en grundläggande produktionsresurs för sina förband.
- Länsstyrelsen anser att de regionala förutsättningar och möjligheter som finns borde belysas tydligare i förslagen till vilka flygplatser som ska utgöra beredskapsflygplatser. Halmstad City Airport ligger strategiskt placerat nära Hallands Sjukhus Halmstad, vilket medför att det finns goda möjligheter att transportera patienter till och från regionen. I Hallands län finns även Ringhals kärnkraftverk. Vid en eventuell kärnteknisk händelse och vid behov av civilt värdlandsstöd är det fördelaktigt med en beredskapsflygplats på närbeläget avstånd från såväl Ringhals kärnkraftverk som Länsstyrelsens fältplats.
- Hemligt PM bifogas yttrandet.  
Länsstyrelsens handling 1200-2023-3
- Länsstyrelsen 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 menar att utredaren saknar grund för slutsatser om att flygtrafiken kommer fortsätta växa förbi förpandeminska nivåer och att utredaren inte fullföljt sitt uppdrag eftersom inte tillräcklig hänsyn tagits till utvecklingstrender som digitalisering och nya resmönster.
- Länsstyrelsen anser att utredaren hyser väl stora förhoppningar på fossilfritt flyg. Även på medellång sikt och med kraftiga

subventioner bedöms fossilfritt flyg vara mycket dyrare än dagens flyg. Därför är det tveksamt om flygandet kommer fortsätta öka ens vid en omställning till fossilfritt. Nuvarande EU-politik kommer dessutom medföra ökade priser på fossilt flygbränsle, vilket också väntas medföra ett dämpat behov av flygresor.

- Eftersom det övergripande målet med transportpolitiken är att transportförsörjningen ska vara samhällsekonomiskt effektiv och hållbar menar Länsstyrelsen att styrmedel bör utformas så att flygandet begränsas till förmån för mer klimatsmarta och energieffektiva transporter som järnväg och buss. Utifrån de uppgifter som presenteras i utredningen är det tydligt att beläggningen på flertalet av de svenska flygplatserna är låg och att inrikesflyget har dålig lönsamhet. Likaså framgår det att Swedavia står inför stora investeringar i det svenska flygplatssystemet. Ur såväl ett samhällsekonomiskt som ett klimatomfattigt perspektiv bör det därför noga övervägas hur många och vilka flygplatser som behövs, innan omfattande investeringar görs.

### 5.2.1 Utvecklingen av flygmarknaden

Länsstyrelsen menar att utredaren saknar grund för slutsatsen ”att flygtrafiken kommer fortsätta växa förbi förpandemiska nivåer”. Länsstyrelsen delar inte heller bilden att återhämtningen är stark. Detta gäller speciellt för inrikes flyg, där Trafikverkets långtidsprognos för antalet passagerare ligger betydligt lägre än åren före pandemin, se figur 5.6. I figur 5.4 framkommer dessutom att passagerarvolymerna på inrikes flygplatser 2022 var markant lägre än 2019. Beläggningen på flera av flygplatserna i de nordligaste delarna av landet låg dock i paritet med 2019 års nivå. Länsstyrelsen tolkar i stället statistiken som att det finns en överetablering av flygplatser i södra och mellersta Sverige.

Länsstyrelsen delar bedömningen att utrikestrafiken återhämtar sig snabbare än inrikestrafiken. Samtidigt ska noteras att antalet utrikespassagerare 2022 fortfarande var lägre än före pandemin. Det bör också påtalas att vårens EU-beslut om att flyget ska inkluderas i utsläppshandelssystemet och om en europeisk reduktionsplikt för flygbränsle, kommer leda till markant ökade biljettpreiser även för utrikestrafiken.

Länsstyrelsen menar att utredaren hyser en allt för stark tilltro till fossilfritt inrikesflyg. Detta kan exemplifieras med påståendet att fossilfritt flyg framgent kan ”uppfattas som det mest hållbara trafikslaget” (s. 80) och i presentationsbilderna på regeringens hemsida

där utredaren skriver: ”Om produktionen av el är fossilfri och hållbar, är elflyg förmodligen det mest hållbara och klimatsmarta kommunikationssätt som finns att uppbringa”. Oavsett val av energibärare har flyg en mycket högre energiåtgång per passagerare och kilometer än exempelvis järnväg och sjöfart.

## 7.2 Flygets klimatpåverkan ökar utan tillräckliga lösningar på hållbarhet

Länsstyrelsen delar bedömningen att klimatarbetet inom luftfarten måste intensifieras. Länsstyrelsen välkomnar branschens intention om fossilfrihet. Samtidigt vill Länsstyrelsen påtala att branschens färdplan redan är föråldrad, då flera aviserade och föreslagna åtgärder ännu inte genomförts.

## 7.4 En nationell plan för fossilfritt flygbränsle

Länsstyrelsen välkomnar förslaget om en nationell plan för produktion och distribution av fossilfri energi för flygets behov. En dylik plan bör dock ha en bred ansats och föra en strategisk diskussion om hur den inhemska biomassan ska användas för att maximera klimatnyttan. Exempelvis bör det föras resonemang kring hur mycket biobränslen som ska produceras och till vad dessa ska användas. Produktion av flygbränsle måste kunna kombineras med produktion av andra biobränslen och av insatsvaror till skogsindustri och kemisk industri.

### 8.1.2 Statlig styrning av flygplatssystemet

Eftersom det övergripande målet med transportpolitiken är att transportförsörjningen ska vara samhällsekonomiskt effektiv och hållbar, menar Länsstyrelsen att styrmedel bör utformas så att flygandet begränsas till förmån för mer klimatsmarta och energieffektiva transporter som järnväg och buss. Utifrån de uppgifter som presenteras i utredningen är det tydligt att beläggningen på flertalet av de svenska flygplatserna är låg och att inrikesflyget har dålig lönsamhet. Likaså framgår att Swedavia står inför stora investeringar i det svenska flygplatssystemet. Ur såväl ett samhällsekonomiskt som ett klimatmässigt perspektiv bör det därför noga övervägas hur många och vilka flygplatser som behövs, innan omfattande investeringar görs.

### 8.2.1 Flygplatser med mer än 5 miljoner passagerare

Länsstyrelsen delar bedömningen att Sverige har ett tillfredsställande kommersiellt utbud av flygplatser för den internationella tillgängligheten. Internationell tillgänglighet möjliggörs huvudsakligen genom Arlandas navfunktion och närhet till storflygplatserna i de nordiska grannländerna.

### 8.3 Nationellt basutbud av flygplatser

Med tanke på den låga beläggningen och den bristfälliga lönsamheten ser Länsstyrelsen ett behov av att staten tar ett ansvar när det gäller grundläggande interregional tillgänglighet. Eftersom det redan finns ett tillfredsställande kommersiellt utbud av flygplatser med internationell tillgänglighet ser Länsstyrelsen inget behov av att staten ska ta ett större ansvar för internationellt flyg.

#### 8.3.2 Förändringar i det nationella basutbudet av flygplatser

Länsstyrelsen menar att det vore mer naturligt att Halmstads flygplats ingår i det nationella basutbudet än att Ängelholm-Helsingborgs flygplats gör det. Rent geografiskt ligger Halmstads City Airport mitt emellan Göteborg Landvetter och Malmö Airport. Halmstad är också en stor garnisonsstad och Försvakten har påtalat att flygplatsen i Halmstad utgör en grundläggande produktionsresurs för sina förband.

### 8.5 Stöd till flygplatser utanför det nationella basutbudet

Länsstyrelsen uppskattar intentionen att främja fossilfri flygplatsverksamhet genom villkorat stöd. Samtidigt menar Länsstyrelsen att det föreslagna villkoret i det närmaste kommer bli verkningslöst. Att infrastruktur finns på plats har ingen betydelse så länge det inte finns fossilfritt bränsle eller elflyg att tillgå. Ur ett samhällsperspektiv kan det rentav vara negativt att flygplatser binder upp befintlig elnätskapacitet, vilken hade kunnat användas mer ändamålsenligt i andra sektorer.

### 8.7 Nät med beredskapsflygplatser

Länsstyrelsen ser positivt på att det finns en tydligare långsiktighet i besluten kring beredskapsflygplatser. En långsiktighet i besluten underlättar för både flygplatserna och för andra berörda aktörer att göra en mer långsiktig planering och bidrar på så sätt till en större robusthet i samhället.

Länsstyrelsen instämmer i att nätet av beredskapsflygplatser bör utvidgas i jämförelse med de tidigare tio ordinarie beredskapsflygplatserna. Länsstyrelsen anser dock att det är anmärkningsvärt att Hallands regionala flygplats, Halmstad City Airport inte ingår i förslaget över beredskapsflygplatser. Detta särskilt då Halmstad City Airport är en av de 27 utpekade beredskapsflygplatserna 2023.

## Synpunkter ur totalförsvarsperspektivet

Utredningen beskriver transporter som en central och viktig del av vårt samhälle och att transporter har en avgörande betydelse när samhället utsätts för påfrestningar. Utredningen konstaterar vidare att de senaste årens händelser, som större skogsbränder, pandemiutbrott och krig i Ukraina, ställer nya krav på samhällets förmåga. Utredningen menar även att det svenska flygplatsnätverket sammantaget behöver klara av att möta samhällets krav på tillgänglighet i olika situationer. Länsstyrelsen delar denna åsikt och ser ett behov av att samhället har en förmåga att kunna hantera både kända och okända händelser och störningar, såväl i fredstid som under höjd beredskap. Länsstyrelsen anser dock att tillräcklig hänsyn inte har tagits till detta i utredningen.

Sveriges förmåga att möta fredstida störningar är grundläggande för möjligheten att verka under kriser och i krig. Ur perspektiv för krisberedskap, totalförsvaret och för försvarsplanering bör Halmstad City Airport inkluderas som beredskapsflygplats i Halland. Halmstad City Airport är en mycket viktig del i regionens infrastruktur under både normala omständigheter som vid samhällsstörning. Det kan exempelvis handla om luftburna transporter som ansvarar för och bistår vid sökinsatser, övervakning, skogsbrand och evakueringsbehov. Flygplatsens anslutning till både Halmstad Garnison och närhet till Hallands sjukhus i Halmstad är ytterligare argument för att flygplatsen bör inkluderas som beredskapsflygplats. Vid Halmstad Garnison finns bland annat luftvärnsregementet Lv 6 och Försvarsmaktens tekniska skola, vilket bland annat innebär att det finns goda resurser både ur militärt och civilt perspektiv för att bedriva flygplatsverksamhet. Ur ett logistiskt och tekniskt perspektiv utgör Försvarsmaktens tekniska skola en unik resurs då den hanterar och utbildar inom alla tekniska förmågor som återfinns i Försvarsmakten. Dessa kompetenser erfordras även i övriga delar av samhället och bör därför återfinnas i beredskapsplaneringen för samhället. Att minska möjligheterna att förflytta dessa resurser inom Sverige om att Halmstad City Airport inte längre skulle utgöra en beredskapsflygplats bedömer Länsstyrelsen inte bidra till en ökad robusthet. Vid luftvärnsregementet Lv 6 finns även luftvärnssystem 103, Patriot, placerat. Detta system kan behöva transporteras till andra platser skyndsamt. Halmstad och Västkusten är dessutom en trolig infallsport för värdlandsstöd.

Halmstad City Airport är vidare strategiskt beläget mellan flygplatserna Landvetter vid Göteborg och Sturup vid Malmö. Halmstad City Airport har även närhet till Halmstad hamn samt både Västkustbanan och

väg E6. Det finns utöver denna infrastruktur flertalet regionala vägar och järnvägssträckningar i öst-västlig riktning.

Länsstyrelsen anser att det är mycket viktigt att det även tas hänsyn till de ovan nämnda perspektiven i urvalet av beredskapsflygplatser.

### Synpunkter ur det regionala perspektivet

Det anges i utredningen att de flygplatser som ingår i nätet av beredskapsflygplatser bör bestämmas utifrån ett nationellt perspektiv. Det beskrivs vidare att det är betydelsefullt att det finns en god spridning och geografisk yttäckning för samhällsviktig luftfart i landet.

Länsstyrelsen instämmer i att den nationella bilden är viktig för att besluta om vilka flygplatser som ska utgöra beredskapsflygplatser. Samtidigt är Sverige ett land med stor geografisk spridning där det finns stora regionala skillnader. Länsstyrelsen menar därför att det även är av stor vikt att inte tappa bort det regionala perspektivet och ta hänsyn till de utmaningar och möjligheter som finns i olika delar av landet.

Länsstyrelsen anser att utredningen i många fall saknar det regionala perspektivet och att den inte tillräckligt tydligt belyser den nationella påverkan som kan finnas i de regionala utmaningarna och möjligheterna.

Ett exempel där Halmstad City Airport kan komma att bli av väsentlig relevans, och som är specifikt för Halland, är när behov uppstår av civilt världlandsstöd vid en eventuell kärnteknisk händelse vid Ringhals kärnkraftverk. För att stödet ska kunna användas snabbt, effektivt och ändamålsenligt bedömer Länsstyrelsen att det i händelse av en kärnteknisk olycka hade varit fördelaktigt med en beredskapsflygplats på nära avstånd från såväl Ringhals kärnkraftverk som Länsstyrelsens fältplats. Länsstyrelsen bedömer att en alternativ flygplats utöver Landvetter, Göteborg är nödvändig i händelse av en sydvästlig vind i samband med den kärntekniska olyckan, vilket kan begränsa användningen av Landvetter flygplats.

Halmstad City Airport är strategiskt placerat i närheten av Hallands sjukhus i Halmstad där bland annat akutsjukhusvård, förlossning och specialistsjukvård finns. Det finns möjlighet att på flygplatsen landa med såväl flygplan som helikopter. Möjligheten att kunna landa med helikopter är en fördel vid svårare väder, då flygplan inte har samma förutsättningar att kunna starta och landa vid hårt väder. Det korta avståndet mellan sjukhus och flygplats samt möjlighet att kunna landa med både helikopter och flygplan gör att det finns goda förutsättningar att transportera patienter och annat på ett snabbt och ändamålsenligt sätt till och från regionen. Detta utnyttjades bland annat under Covid-19 pandemin. Region Halland framhåller i sitt yttrande avseende Trafikverkets del- och slutrapport gällande Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter, diarienummer RS211379, att en

beredskapsflygplats har en central roll för hälso-och sjukvården, både att lämna stöd till andra regioner, men likväl att få stöd av andra regioner. Länsstyrelsen instämmer i detta. Länsstyrelsen instämmer även i Region Hallands synpunkter att flyget fyller en särskild funktion för tidskritiska transporter och att flyget ökar länets förmåga att möta frestida störningar.

Hallands län är idag Sveriges sjunde största län befolkningsmässigt sett och ett av Sveriges snabbast växande län. Hallands län är dessutom ett populärt turistmål. Folkmängden ökar markant särskilt under sommarmånaderna när både turister och ägare till de många fritidshusen besöker länet. Därav bedömer Länsstyrelsen fortsatt att en beredskapsflygplats i länet är motiverat även sett till befolkningsmängd.

### Alternativa beredskapsflygplatser

Halmstad City Airport beslutades att vara en av 27 beredskapsflygplatser under 2023, vilket inte gällde flygplatsen i Ängelholm/Helsingborg. Utredningen föreslår dock att flygplatsen i Ängelholm/Helsingborg ska utgöra en beredskapsflygplats istället för Halmstad City Airport. Länsstyrelsen anser att motiveringen till detta är otillräcklig och att den inte tar hänsyn till totalförsvarsperspektivet samt de regionala förutsättningarna.

I utredningen går det att utläsa att Ängelholm/Helsingborg flygplats ligger i en expansiv region som när arbetsmarknadsregionen är fullt ut integrerad har över 4 miljoner invånare. Det går vidare att utläsa i utredningen att det finns goda förutsättningar att utveckla flygplatsen och tillgängligheten till och från nordvästra Skåne, sydvästra Småland och södra Halland. Länsstyrelsen vill erinra om att även Halmstad City Airport ligger i en expansiv region, som till stora delar sammanfaller med det område som flygplatsen i Ängelholm/Helsingborg nu avses serva. Geografiskt sett ligger Halmstad City Airport mer centrerat än Ängelholm/Helsingborg flygplats mellan de större flygplatserna Landvetter vid Göteborg och Sturup vid Malmö.

Ängelholm/Helsingborg flygplats ligger delvis inom samma upptagningsområde som Sturup.

I utredningen går det också att utläsa att flygplatsen Ängelholm/Helsingborg inte har pekats ut av regionen som strategiskt viktig. Utredningen anser även att linjefart inte borde ligga till grund för den samhällsviktiga luftfartens behov av beredskapsflygplatser. I utredningen beskrivs det vidare att nätet av beredskapsflygplatser bör kompletteras med ytterligare flygplatser som av beredskapsskäl bör ingå. Länsstyrelsen ställer sig frågande till vilka beredskapsskäl som ligger till grund för att flygplatsen i Ängelholm/Helsingborg har föreslagits som beredskapsflygplats i relation till att Halmstad City Airport inte föreslås som beredskapsflygplats.

Utredningen föreslår att Försvarsmakten ska teckna särskilda överenskommelser med Halmstad City Airport och att civil trafik

fortsätter pågå i ett samutnyttjande, istället för att flygplatsen utses till beredskapsflygplats. Länsstyrelsen ser en risk i att denna lösning kommer försvåra den sammanhållande styrningen och helhetsbilden i ett totalförsvarsperspektiv. Det finns vidare en risk att beredskapen i ett fredstida perspektiv samt den civila flygverksamheten påverkas negativt. Länsstyrelsen befarar också att det kan skapas en större otydlighet kring Halmstad City Airport och dess roll i ett beredskapsperspektiv, jämfört med om flygplatsen beslutas vara en beredskapsflygplats.

### Halmstad City Airport bör utgöra en beredskapsflygplats

Länsstyrelsen menar att beslutet om beredskapsflygplatser bör ta en större hänsyn till totalförsvaret och de regionala förutsättningarna i landet. Länsstyrelsen föreslår därmed att Halmstads City Airport inkluderas som beredskapsflygplats.

## 8.8 Långsiktig inriktning

Länsstyrelsen välkomnar förslaget om en ny långsiktig strategi för luftfarten. För att säkra långsiktighet bör denna tas fram utifrån en parlamentarisk utredning.

### 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, beredskapsdirektör Stefan Borgman, länsarkitekt Cecilia Engström, beredskapshandläggare Jenny Jangefelt samt klimat- och energisamordnare Patrik Ekheimer medverkat.

Kopia till:

li.transport.remissvar@regeringskansliet.se