

Stockholm 2023-05-11

Ref LI2023/01786

Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet för tillgänglighet och beredskap – Remissvar från Svenska Flygbranschen

Transportföretagen består formellt av sju förbund, varav Svenska Flygbranschen (Transportföretagen Flyg) är ett. Svenska Flygbranschen har över 85 medlemsföretag som anställer drygt 5500 personer. Våra medlemsföretag representerar bland annat flygtrafikledning, flygplatser, flygskolor, service- och underhållsverksamhet samt marktjänster, det vill säga hela flygsektorn. Det svenska flygplatssystemet är en essentiell del av flygets infrastruktur som berör alla våra medlemsföretag på ett eller annat sätt.

Svenska Flygbranschen har tagit del av utredningen om statens ansvar för det svenska flygplatssystemet (Ds 2023:3) och avger härmed remissvar. Vi välkomnar Peter Normans utredning som utgör en viktig del av en större helhet för flyget i Sverige framöver.

Sverige behöver en väl fungerande, finansierad och tillgänglig flyginfrastruktur. Flyget är ett av de fyra trafikslagen och en del av svensk kollektivtrafik som gör det möjligt att bo och verka i hela landet. För många svenskar är flyget det enda realistiska transportmedlet på grund av våra stora avstånd inom landet och till andra länder. Transportslagen (väg, järnväg, sjöfart och flyg) är till stor del kompletterande. Det innebär att nästan alla resor som görs med flyg inbegriper minst ett ytterligare transportslag i kedjan från dörr till dörr, ofta flera. Ett modernt transportsystem där alla trafikslag ingår är nödvändigt för att säkerställa god tillgänglighet över hela Sverige. Flera framgångsrika företag, små som stora, finns på mindre orter över landet. De fyller ofta en mycket viktig roll som arbetsgivare och tillväxtmotor i lokalsamhället. Effektiva och väl fungerande flygförbindelser är en nyckelfaktor för att företag, oavsett var de har sitt säte, ska kunna verka och växa. Dessutom binder flyget ihop familjer, släkt och vänskapsband över stora avstånd. Det här rör sig inte flygresor som görs av bekvämlighet, utan av nödvändighet. En väl fungerande flygtrafik gynnar sysselsättning, regional utveckling och människors livsförutsättningar i hela landet.

Mot denna bakgrund är det positivt och viktigt att flyginfrastrukturens betydelse för landets tillgänglighet, totalförsvaret och beredskap belyses med denna utredning.



Svenska Flygbranschens synpunkter i korthet

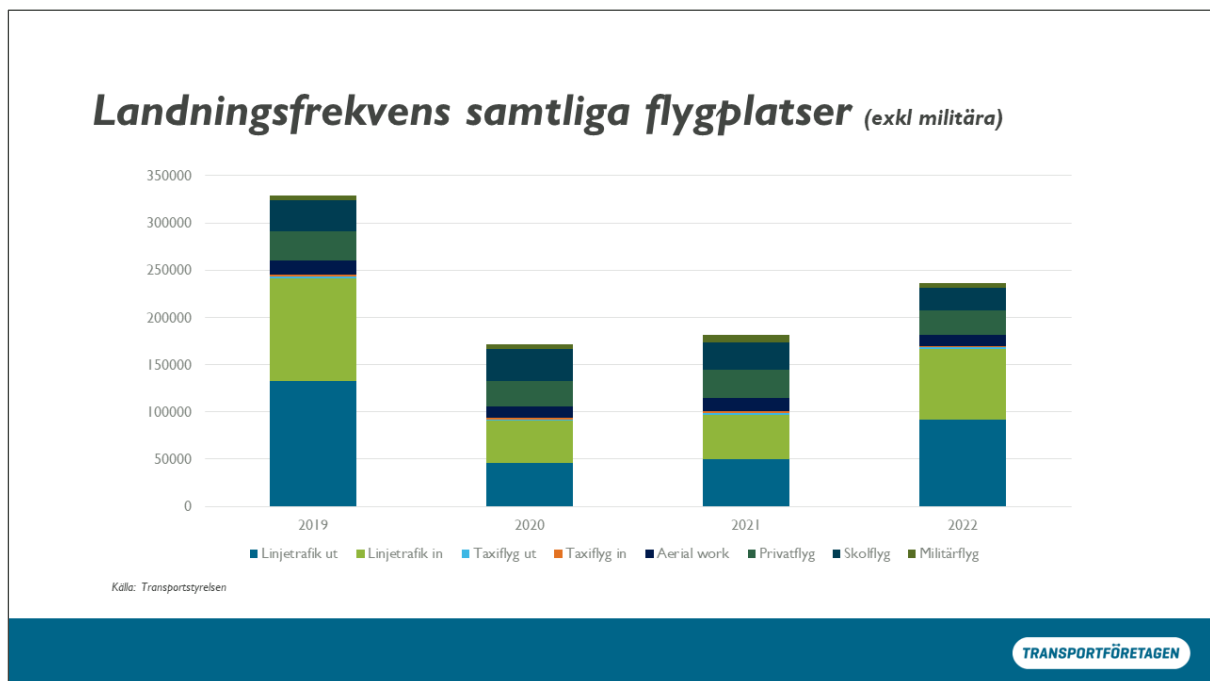
- Ett ökat statligt ansvarstagande för det svenska flygplatssystemet och ökat anslag för ersättning till icke statliga flygplatser tillstyrks av Svenska Flygbranschen och bör implementeras snarast för att minska risken för ytterligare nedstängning av flyginfrastruktur.
- Angående utpekandet av flygplatser för beredskap och allmän trafikplikt anser Svenska Flygbranschen att kriterierna behöver förtydligas för förutsägbarhet, transparens och ett långsiktigt hållbart och livskraftigt flygplatssystem.
- Förslaget om regionalt upphandlad trafik tillstyrks av Svenska Flygbranschen. Ansvaret för regional utveckling och kännedomen om de lokala förutsättningarna och ambitionerna finns på lokal nivå. De begränsningar som föreslås bör dock tas bort.
- Svenska Flygbranschen tillstyrker utredningens förslag om initiativ för svensk produktion av fossilfritt flygbränsle eftersom det är helt avgörande för flygbranschens fossilfrihetsmål.
- Angående förändrat basutbud konstaterar Svenska Flygbranschen att ett ökat statligt ansvar för flygets infrastruktur kan bidra med långsiktighet och stabilitet till det svenska flygplatssystemet. Ett förändrat basutbud innebär med stor sannolikhet kostnadsökningar för Swedavia. Detta kommer finansieras genom höjda avgifter, eftersom utredningen inte föreslår några förändringar i finansieringen av flyginfrastrukturen. Det i sin tur riskerar att leda till färre flyglinjer till, från och inom Sverige och därmed försämrad tillgänglighet. Konkurrensen inom det svenska flygplatssystemet påverkas också negativt vilket riskerar att leda till ökade kostnader för flyg. Konsekvensen av den finansiella påverkan på Swedavia och Swedavias kunder samt påverkan på konkurrensen bör därför utredas och analyseras noggrannare.
- Förslagen om ökad tillgänglighet genom ansluten kollektivtrafik och intermodalitet vid landets flygplatser välkomnas av Svenska Flygbranschen. För att uppnå verklig transporteffektivitet med sömlöst, tidseffektivt och fossilfritt resande och transporter måste olika transportslag kopplas samman. Målet nås effektivast genom en nationell infrastrukturplan som omfattar samtliga trafikslag.
- Alla eventuella förändringar gällande basutbud, beredskapsflygplats och allmän trafikplikt bör implementeras så snart som möjligt efter att beslut fattats för att undvika att flygplatser hamnar i ett handlingsmässigt vacuum som hämmar affärsverksamheten och deras viktiga roll i samhället.
- Förslaget om en ny strategi för luftfarten samt att luftfart lyfts i nationell plan för transportsystemet tillstyrks av Svenska Flygbranschen. Förutom de perspektiv som utredaren nämner för en sådan strategi, kommer den samlade flygbranschen i maj 2023 lansera en *Handlingsplan för ett långsiktigt hållbart och konkurrenskraftigt svenskt flyg*. Vi föreslår att flygbranschens handlingsplan läggs som grund för regeringens strategiarbete. Sveriges strategi bör även omfatta den nya luftfarten med drönare och vertikalstartande flyg. Ett eventuellt framtida arbete med en ny svensk flygstrategi får dock inte hindra att flera viktiga åtgärder som föreslås i denna rapport vidtas.



Det svenska flygets ekonomiska modell

Utredningen går grundligt igenom flygplatssystemets aktuella förutsättningar. Läget för svenskt flyg är ansträngt. Under pandemin hölls infrastrukturen öppen trots att linjetrafiken minskade kraftigt. Kriget i vår närhet begränsar möjligheten att flyga österut och kostnadsökningarna de senaste åren drabbar även flyget. Den här samhällsutvecklingen har belyst utmaningen och riskerna med avgiftsfinansierad infrastruktur, det vill säga att flyginfrastruktur framför allt betalas genom flygbiljetter. Därför välkomnar och tillstyrker Svenska Flygbranschen ett ökat statligt ansvarstagande för flygplatssystemet.

Utredaren delar in flygplatser efter passagerarantal. Det finns en rimlighet i det eftersom det är där den största delen av flyginfrastrukturens finansiering finns, alltså genom att passagerare köper flygbiljetter. Antalet passagerare bör dock sättas i relation till andra typer av flygrörelser för att visa det samhällsviktiga flygets behov av infrastruktur.



I ovanstående bild som visar antalet landningar återfinns linjetrafiken, passagerarna och därmed flygbiljetterna i utrikes samt inrikes linjetrafik, de två större fälten i ljusgrönt och blått.

Det samhällsviktiga flyget, enligt utredningens definition, som utredningen lyfter behovet av, återfinns i tabellens övriga fält. Ambulansflyg och ambulanshelikopter i kategorin taxiflyg. Övervakning, mätning och karttjänster, röjning av elledningsgator, besiktning av fjärrvärmeläckage finns i aerial work. Inom privatflyg finns allt brandflyg där civila spanar efter skogsbränder, sjöräddning med flyg, eftersök av försvunna personer. Skolflyget är såklart nödvändigt för flygets kompetensförsörjning. Samt militära flygningar vid icke militära flygplatser. Det vi kan konstatera är att omfattningen i de kategorier som innefattar det samhällsviktiga flyget varit relativt oförändrat under pandemin. Fördelningen mellan linjär trafik och samhällsviktig trafik ser olika ut för landets flygplatser.



Det är för att möjliggöra det här samhällsviktiga flyget i hela landet oavsett krig eller kris som utredaren föreslår ökad ekonomisk ersättning till icke statliga flygplatser. Det är ett förslag i rätt riktning som Svenska Flygbranschen välkomnar.

Avgiftsfinansiering av flygets infrastruktur är en modell som fungerar väl på flera håll i Europa men som innebär utmaningar i ett glesbefolkat avlångt land som Sverige, med flera mindre regionala flygplatser och ett diversifierat ägande av flygplatserna. Flygets avgiftssystem innebär att större flygplatser med mycket linjetrafik som Arlanda kan täcka sina kostnader med hjälp av avgifterna. Detta gäller dock inte för flera av de regionala flygplatserna där i stället ägarna kan behöva stå för en del av kostnaden att hålla flyginfrastruktur. Avgiftshöjningar som skulle kunna anses som ett alternativ är kontraproduktivt eftersom det ökar riskerna för att linjetrafiken på flygplatsen minskar, intäkterna blir mindre och tillgängligheten minskar.

Inom Swedavias flygplatsnätverk hanteras idag denna utmaning genom att Arlandas vinst täcker kostnaden för bolagets övriga flygplatser. Mer om Swedavia och det nationella basutbudet nedan.

Ökad ekonomisk ersättning till flygplatser utanför det nationella basutbudet bör införas snarast. Kommuner och regioner har en dyster ekonomisk prognos framför sig. I och med att nuvarande avgiftsfinansieringsmodell sällan ger full kostnadstäckning för de mindre regionala flygplatser med låg andel passagerartrafik men aktuella som beredskapsflygplatser, finns en stor risk att fler kommuner och regioner beslutar att stänga ner flygplatser om inte ersättningen höjs skyndsamt. Ur ett kommunalt perspektiv kan en nedläggning av en flygplats tyckas som ett rimligt beslut att fatta men ur ett nationellt tillgänglighets- och beredskapsperspektiv är det förödande. I och med att ersättningen som föreslås i relativt låg utsträckning kommer täcka flygplatsinnehavarnas kostnader att upprätthålla flyginfrastrukturen, bör motkraven för ersättning motsvara det som ersättningen faktiskt avser: upprätthållande av tillgänglig beredskapsflygplats. Inriktningen i utredarens förslag till motkrav om tillgänglighet, fossilfrihet och effektivitet är bra och nödvändigt för flyget, men nås bäst genom andra styrmedel.

Uppdelningen av ersättning till beredskapsflygplatser och flygplatser med allmän trafikplikt får konsekvensen att färre regionala flygplatser får ekonomisk ersättning, vilket i sin tur riskerar att innebära minskad tillgänglighet och beredskap. Här behövs fördjupad analys och konsekvensbeskrivning för att undvika negativa samhällseffekter.

Tillgänglighet i hela landet

Angående förändrat statligt basutbud lämnar Svenska Flygbranschen inga synpunkter på vilka flygplatser som bör ingå i Swedavias nätverk av flygplatser. Men liksom för beredskapsflygplatser och allmän trafikplikt bör kriterierna och syftet klargöras för att öka transparensen och förutsägbarheten i flyginfrastruktursystemet. Vi kan dock konstatera att om konsekvensen blir ökade utgifter för Swedavia kommer det att hanteras genom höjda avgifter för linjetrafiken. Detta eftersom utredningen inte föreslår någon större förändring av flyginfrastrukturens affärsmodell. Då flyget verkar på en global marknad riskerar för höga avgifter i Sverige att minska flyglinjerna till, från och inom Sverige och därmed minska Sveriges tillgänglighet och försämrade förutsättningarna för svenska flygföretagens konkurrenskraft och lönsamhet. I en fördjupad analys om ett utökat basutbud bör behovet av ytterligare förändringar av Swedavias uppdrag ingå.



Svenska flygbranschen välkomnar förslagen om att ge regioner större inflytande över allmän trafikplikt samtidigt som utsedd myndighet fortfarande står för den samlade bedömningen. Tillgänglighet är en avgörande faktor för samhällsutveckling och regioner som har ansvar för den regionala utvecklingen har bäst kännedom om de lokala behoven och ambitionerna. Samhällets behov är också dynamiska varför en flexibilitet är nödvändig. Däremot ser vi inget behov av destinationsbegränsningar för regionalt upphandlad trafik. Det finns såvitt vi kan bedöma inget belägg för att det skulle innebära minskad flygtrafik till och från Arlanda, vilket verkar vara utredarens farhåga.

Svenska Flygbranschen lämnar inga synpunkter på vilka linjer som ska täckas av allmän trafikplikt men konstaterar att kriterierna för det statliga åtagandet behöver förtydligas för att säkerställa transparens, förutsägbarhet och ett långsiktigt hållbart flygplatssystem. Målsättningen att kunna resa till och från huvudstaden över dagen oavsett bostadsort i landet, som utredaren lyfter, är en god målbild.

Ett kompletterande nät av helikopterflygplatser med PinS-procedurer tillstyrks av Svenska Flygbranschen. Det är nödvändigt för effektiva helikoptertransporter i hela landet, inte minst för ambulanshelikopter, brandbekämpning och exempelvis röjning av elledningsgator. Överhuvudtaget anser vi att villkoren för våra helikopterföretag bör förbättras så att Sverige ska kunna säkerställa långsiktig tillgång till denna samhällsresurs. I en framtida flygstrategi kommer detta behöva omhändertas.

Svenska Flygbranschen avstyrker förslaget om att göra regionala flygplatser till aktiebolag där en statlig representant ingår i bolagens styrelse. Konsekvenserna av detta förslag har inte utretts. Vi ser en påtaglig risk att det skulle innebära stor inverkan på konkurrensen mellan flygplatser.

Flygets omställning

I utredningen nämns behovet av en bränslekommission för att möta behovet av hållbart flygbränsle (SAF, sustainable aviation fuel). Det behovet kan inte nog understrykas. Tillgången på SAF är avgörande för flygbranschens fossilfrihetsmål. På senare tid har flera viktiga internationella beslut för att begränsa flygets klimatpåverkan tagits. I och med de globala överenskommelserna inom ICAO (CORSIA och LTAG¹), och inom EUs Fit for 55 (EU ETS och ReFuelEU Aviation), kommer den globala efterfrågan på SAF öka kraftigt. Att snabbt öka produktionen av SAF är således helt avgörande för flygets omställning. Svenskproducerat SAF skulle inte bara bidra till måluppfyllnad utan även skapa många nya arbetstillfällen i landet och samtidigt stärka vår resiliens och självförsörjning. Inom detta område har Transportföretagen Flyg tidigare i vår lämnat en rad förslag till Regeringen som inspel till klimathandlingsplanen.²

För att uppnå verklig transporteffektivitet med sömlöst, tidseffektivt och fossilfritt resande och transporter måste olika transportslag kopplas samman. Förslaget om god tillgänglighet genom att annan kollektivtrafik ansluter till landets flygplatser välkomnas och bör prioriteras. En särskild prioritering i nationell plan för infrastruktur samt i de regionala länsplanerna är möjligen de styrmedel som är effektivast för att uppnå det, eftersom flygplatserna har begränsad rådighet

¹ CORSIA: Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation. LTAG: Long term global aspirational goal for international aviation.

² <https://www.transportforetagen.se/nyhetslista/2023/april/inspel-klimathandlingsplanen/>



över annan infrastruktur. God tillgänglighet till och från våra svenska flygplatser är avgörande för att stärka Sveriges konkurrenskraft och öka möjligheterna för människor att nyttja flyget.

Utredningen föreslår att investeringar i flygplatser ska kunna ske genom länsplan och att ett statligt investeringsstöd införs. Även detta förslag bör implementeras skyndsamt. Precis som utredningen visar är flygplatssystemet i behov av investeringar för att upprätthålla infrastruktur av tillfredställande kvalitet och inte minst för att bidra till omställningen. Förutom att flygplatsens verksamhet ska bli fossilfri så är flygplatserna en nyckel till att själva flygtransporten blir fossilfri och energieffektiv genom möjlighet att tanka och ladda fossilfritt.

Svenska Flygbranschen tillstyrker även förslagen om skandinaviskt samarbete och undantag för samhällsviktigt flyg i miljöprovning av flygplatser.

Kompletterande kommentarer

Alla eventuella förändringar gällande basutbud, beredskapsflygplats och allmän trafikplikt bör implementeras så snart som möjligt efter att beslut fattats för att undvika att flygplatser hamnar i ett handlingsmässigt vacuum som hämmar flygets affärsverksamhet och deras viktiga roll i samhället.

Svenska Flygbranschen saknar konsekvensbeskrivning av konkurrensaspekterna i flera av utredningens förslag. Särskilt förslaget om statlig styrelseledamot i regionala flygplatsstyrelser, men även förändringarna i basutbudet. Ett utökat statligt ägande får även konsekvenser för kompletterande tjänster såsom flygtrafikledning som behöver belysas ytterligare. Sedan 2010 har flygtrafiktjänst kunnat upphandlas i konkurrens vilket lett till effektivare och billigare flygtrafikledning. Ökad konkurrens ger effektivitet till lägre kostnad och bör eftersträvas för alla flygplatser.

Alternativflygplatser lyfts kort i ett begränsat avsnitt och skulle behöva utvecklas mer. Ett tätt nät av alternativflygplatser minskar behovet av att bära extra flygbränsle och kommer vara avgörande för utrullningen av elflyg.

Svenska flygbranschen saknar också perspektivet om flygplatssystemets roll för det nya flyget med elflyg, vätgasflyg, vertikalstartande flyg och drönare. Det behöver omfattas i den nya luftfartstrategi som utredningen föreslår och som Svenska Flygbranschen står bakom.

För att säkerställa flygsystemets funktion i framtiden föreslår vi att flyget behandlas som en del av kollektivtrafiken och hela infrastruktursystemet. Detta är inte minst viktigt då vi ser framför oss stora förändringar i transportsystemet med introduktionen av ny teknik som el- och vätgasflyg samt drönare och vertikalstartande flyg. Därför bör flygets infrastruktur tas med som en del av den nationella infrastrukturplaneringen. Vidare bör en sektorsmyndighet få ett samlat ansvar för att utveckla flygets infrastruktur.

Avslutningsvis

Svenska Flygbranschen välkomnar utredningen och uppskattar den övergripande inriktningen för ett ökat statligt ansvarstagande för den svenska flyginfrastrukturen. Utredningen är ett stort steg framåt för att förbättra de långsiktiga villkoren för de svenska flygplatserna. Samtidigt vet vi att det är en stor uppgift vi har framför oss att stärka flygets roll för totalförsvaret, säkra



tillgängligheten i landet, skapa rätt förutsättningar för svenska flygets konkurrenskraft och samtidigt klara klimatomställningen. Det är viktigt att de ekonomiska förutsättningarna säkras för en grundläggande flyginfrastruktur i hela landet och den här utredningen är definitivt ett steg i rätt riktning.

Tillsammans med den samlade flygbranschens trettiotvå konkreta förslag för ökad tillgänglighet, sund konkurrens, utveckling av Stockholm-Arlanda Airport och att göra Sverige till ett föregångsland för utvecklingen av fossilfritt flyg med målbaserade regelverk, kan vi garantera landets tillgänglighet. De trettiotvå förslagen återfinns i tidigare nämnd "Handlingsplan för ett långsiktigt hållbart och konkurrenskraftigt svenskt flyg" som överlämnas till infrastrukturministern den 22 maj och då även presenteras på Transportföretagens hemsida.

Till sist vill vi även hänvisa till vårt remissvar på remissen DS 2022:11 "Arlanda flygplats - en plan för framtiden". De inledande delarna om situationen för flyget och flygets omställning i det svaret är högst relevanta även för den föreliggande diskussionen. Vidare lämnar vi i det svaret viktiga synpunkter och rekommendationer om Arlanda flygplats som även har relevans för detta svar.

Med vänlig hälsning,

Svenska Flygbranschen

Fredrik Kämpfe, branschchef

