

Ärendenummer
TRV 2023/18792
Motpartens ärendenummer
LI2023/01786

Dokumentdatum
2023-05-15

2 Intern

Mottagare

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia till

li.transport.remissvar@regeringskansliet.se
Diariet
GD-sekreterare
Webb-och projektstöd
Lennart Kalander
Marielle Svan
Håkan Persson

Trafikverkets svar på remiss gällande rapporten Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet (Ds 2023:3)

Trafikverket har tagit del av Regeringskansliets, Landsbygds- och infrastrukturdepartementets, remiss av rapporten Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet (Ds 2023:3).

Trafikverket ser mycket positivt på rapporten och ställer sig bakom flertalet av utredarens förslag. Mot bakgrund av Trafikverkets uppgifter har dock myndigheten i några fall reservationer eller synpunkter och förslag till förbättringar av de förslag som läggs fram. Det rör förslagen om allmän trafikplikt på vissa linjer, anslutningstrafik istället för allmän trafikplikt, modellen för hur regionerna ska få ökat inflytande och förslaget om regional medfinansiering, modellen för ersättning till beredskapsflygplatserna, modellen för driftbidrag, förslaget till reglering av beredskapsflygplatserna, vissa villkor i avtalen med dessa flygplatser och förslagen till författningar i sin nuvarande utformning. Samtliga synpunkter redovisas under rubrikerna nedan.

Övergripande synpunkter

Trafikverket instämmer i utredarens bedömning gällande att det finns ett behov av att staten tar ett samlat grepp om flygplatssystemet och tar ett större ansvar för den grundläggande tillgängligheten. Grundläggande tillgänglighet är ett begrepp som kan vara mindre lämpligt att definiera då det kan variera beroende på vilken typ av tillgänglighet det handlar om. Trafikverket har över tid tolkat begreppet utifrån de olika uppdrag vi har med avseende på planeringen av transportsystemet inbegripet flygplatsernas funktion i stort respektive specifikt inom verksamheten med allmän trafikplikt samt systemet med beredskapsflygplatser. Om regeringen önskar att grundläggande tillgänglighet

Ärendenummer
TRV 2023/18792
Motpartens ärendenummer
LI2023/01786

Dokumentdatum
2023-05-15

ska tolkas på ett annat sätt än vad som sker idag finns alltid möjligheten att ändra Trafikverkets förutsättningar och uppdrag.

Om ett utökat basutbud

Trafikverket ställer sig bakom förslaget att utöka basutbudet som ett sätt att öka statens rådighet.

Om Swedavias roll i den statliga styrningen

Trafikverket ställer sig bakom förslaget att Swedavia ska ha en roll som kunskapsnav i syfte att dela kompetens och främja samverkan som alla flygplatser kan dra nytta av och som främjar samverkan och effektivisering av hela flygplatssystemet.

Allmän trafikplikt

Trafikverket ställer sig inte bakom förslagen om allmän trafikplikt.

Vad gäller förändringar av linjen Östersund-Umeå bedömer Trafikverket mot bakgrund av beskrivningen nedan att det kräver riksdagsbeslut. För övriga delar av utredningens förslag om allmänna trafikplikter är det Trafikverket som avgör vilka insatser som ska göras, så länge regeringen inte bestämmer något annat. De olika förslagen kommenteras nedan.

Kriterierna för det statliga åtagandet avseende linjerna med allmän trafikplikt föreslås vidare kopplas till det statsfinansiella läget (avsnitt 8.6.4). Trafikverket menar dock att ett sådant kriterium riskerar att leda till en osäkerhet med avseende på vilken grad av tillgänglighet staten vill garantera. I ett sämre ekonomiskt läge skulle tillgängligheten med automatik försvåras. Kriterierna borde vara desamma oavsett statsfinansiella förutsättningar, även om den faktiska målsättningen för tillgänglighet inte kan uppfyllas i alla lägen.

Beskrivningen på sidan 253 i utredningen om att statens åtagande begränsas till flyglinjer som bidrar till god tillgänglighet till och från Stockholm (Arlanda) stämmer inte överens med Trafikverkets uppdrag att besluta om allmän trafikplikt och handla upp flyglinjer: uppdraget är bredare än så, även om det inte omfattar regional tillgänglighet.

Östersund-Umeå

Trafikverket föreslog i utredning 2013 att linjen Östersund-Umeå inte längre ska ha allmän trafikplikt. Regeringen beslutade då istället att säkerställande

Ärendenummer
TRV 2023/18792
Motpartens ärendenummer
LI2023/01786

Dokumentdatum
2023-05-15

av trafik på linjen skulle bli ett direkt uppdrag i Trafikverkets instruktion. I de två utredningar om flygtrafiken som Trafikverket gjort sedan dess konstateras bara att linjen är motiverad utifrån detta särskilda uppdrag men att kostnaden är hög i förhållande till tillgänglighetsvinsterna. Trafiken skulle sannolikt inte upphandlas om den inte var ett särskilt uppdrag. Det är således regeringen som avgör om Trafikverkets instruktion ska förändras. Eftersom upphandlingen ursprungligen baseras på ett riksdagsbeslut, som utredaren också konstaterar, behövs sannolikt även ett förnyat beslut av riksdagen. Detta innebär att utredarens förslag på sidan 318, att Trafikverket ska avskaffa den allmänna trafikplikten på Östersund-Umeå, sannolikt inte låter sig göras utan ett riksdagsbeslut.

Trafikverket vill i sammanhanget framföra att konsekvenserna av att avskaffa den allmänna trafikplikten på Östersund-Umeå behöver tydliggöras ytterligare, särskilt mot bakgrund av de nya civilförvarsområdena där de fyra nordligaste länen utgör ett område som utgör mer än hälften av Sveriges yta. Trafikverket kan visserligen konstatera att det i dagsläget finns goda kommersiella förbindelser mellan Östersund-Umeå via Arlanda, med fyra turer per dag. Utbytet mellan Östersund och de två nordligaste länen bör mot bakgrund av den nya organisationen dock öka i framtiden vilket även kan påverka andra flygförbindelser såsom Luleå-Östersund och Luleå-Sundsvall.

Det bör också beaktas att Norrlands Universitetssjukhus (NUS) i Umeå är regionsjukhus även för Jämtlands län. Det finns en busslinje för sjukresor, men avståndet är 37 mil och körtiden (med bil) ca 5 timmar. Flyg används för patienter med särskilda behov, då det är en dyrare resa, och dessa använder troligen inte den upphandlade flyglinjen. Den valda organisatoriska lösningen skulle dock även kunna påverka andra resor och då förslaget gäller från 2027 finns förutsättningar att följa utvecklingen innan ställning tas till utredarens förslag.

Allmän trafikplikt för Karlstad - Arlanda

Tolkningsriktlinjerna till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhållande av lufttrafik i gemenskapen (härefter lufttrafikförordningen) anger att frågan om huruvida en planerad allmän trafikplikt är nödvändig och adekvat ska bedömas bl. a. ”utifrån möjligheten att anlita andra transportsätt och dessas ändamålsenlighet när det gäller att tillgodose de aktuella transportbehoven, i synnerhet när befintliga tågförbindelser betjänar den planerade sträckan med en restid på mindre än tre timmar och med tillräcklig frekvens, tillräckliga förbindelser och lämpliga tidpunkter.”

Ärendenummer
TRV 2023/18792
Motpartens ärendenummer
LI2023/01786

Dokumentdatum
2023-05-15

Karlstad-Stockholm har idag en restid med snabbtåg på cirka 2 timmar 30 minuter med 5 dagliga dubbelturer på vardagar, kompletterat med tre IC-tåg som också klarar sträckan på under tre timmar. Arlanda kan också nå på strax över tre timmar från Karlstad. Karlstad är inte någon prioriterad kommun i Trafikverkets tillgänglighetsanalys, tillgängligheten är över lag mycket god utifrån Trafikverkets kriterier och jämfört med de kommuner där Trafikverket normalt avtalar om trafik. Både utifrån lufttrafikförordningen och utifrån tillgänglighetsanalysen ser Trafikverket inte en allmän trafikplikt för Karlstad som prioriterad.

Allmän trafikplikt för Sundsvall - Arlanda

Restiden från Sundsvall till Arlanda med snabbtåg är ca 3 timmar 10 minuter och till Stockholm ca 3 timmar 30 minuter. Utbudet är omfattande med 12 dagliga snabbtåg och det finns även regionala tåg med något längre restid. I förhållande till tretimmarsgränsen i lufttrafikförordningen är en allmän trafikplikt mer rimlig än för Karlstad. Även Sundsvall har dock överlag en god tillgänglighet till olika interregionala målpunkter och utifrån tillgänglighetsanalysen skulle Trafikverket i normalfallet inte se allmän trafikplikt för Sundsvall som prioriterad. Det gäller även om dagens flygtrafik inte skulle upprätthållas.

Trafiken Sundsvall/Timrå-Arlanda är i dagsläget begränsad i förhållande till den trafik som erbjöds innan pandemin. Det finns dock ändå en daglig trafik med två dubbelturer till och från Arlanda. Lufttrafikförordningen medger inte mer än ett minimiutbud av trafik för att upprätthålla dagliga förbindelser och de allmänna trafikplikter Trafikverket beslutar om har generellt två dagliga dubbelturer på vardagar. En eventuell allmän trafikplikt skulle därmed utifrån dagens situation sakna betydelse för utbudet på sträckan, och istället utgöra ett onödigt ingrepp i marknaden där kommersiell trafik redan finns.

Ingen allmän trafikplikt för Kramfors - Arlanda

Trafikverket konstaterar i sin senaste utredning att de tillgänglighetsbrister som finns för Kramfors och Sollefteå motiverar en allmän trafikplikt på sträckan Kramfors-Arlanda, om än skälen inte är lika starka som för sträckor längre norrut.

Konsekvensen av att allmän trafikplikt föreslås upphöra för flygplatsen fr.o.m. oktober 2027 (och Trafikverket föreslås få i uppdrag att utreda anslutnings trafik med flygbil från Kramfors och Sollefteå till Sundsvall Timrå flygplats) skulle bli att det blir svårt att åka över dagen för de som t.ex. bor i Näsåker

Ärendenummer
TRV 2023/18792
Motpartens ärendenummer
LI2023/01786

Dokumentdatum
2023-05-15

eller Ramsele. Det tar cirka 2 timmar för dem att ta sig ned till Sundsvall Timrå flygplats och de skulle då få starta väldigt tidigt på dagen. Sollefteå saknar också persontrafik med tåg. Flyget är vidare ett viktigt transportmedel för besöksnäringen. Höga kusten är ett geografiskt område där besöksnäringen ökar, och där man använder sig av Kramfors Sollefteå flygplats för att flyga in och ut besökare. Besöksnäringens konsekvenser bör tydliggöras i detta sammanhang.

Eftersom årligt statligt stöd till icke statliga flygplatser endast föreslås ges till flygplatser som har linjer med trafikplikt samt till statliga beredskapsflygplatser som bedriver fossilfri verksamhet, god tillgänglighet samt god beredskap för samhällsviktig luftfart, innebär det förmodligen att flygplatsen får svårt att bedriva fortsatt verksamhet.

Anslutningstrafik istället för allmän trafikplikt

Sammanfattningsvis konstaterar Trafikverket att resultatet av förslagen till förändrade allmänna trafikplikter i Värmlands och Västernorrlands län skulle vara försämrade tillgänglighet för fyra kommuner som är motiverade för insats utifrån Trafikverkets tillgänglighetsmodell och allmän trafikplikt för två kommuner som saknar sådana motiv. Det är också tveksamt om en allmän trafikplikt för Karlstad uppfyller kraven i lufttrafikförordningen. Det gäller även Sundsvall så länge dagens trafik upprätthålls.

Anslutningstrafik från Torsby och Hagfors till Karlstad

Detta finns ett tydligt behov för Värmland med en bra förbindelse i öst-västlig riktning och man ser många fördelar med den. Det pågår omfattande arbete kopplat till detta stråk och dess vikt belyses ofta i termer av regionförstoring och kompetensförsörjning.

Precis som utredaren skriver föreslog Trafikverket i flygutredningarna år 2010 och 2013 att trafikplikterna för Torsby och Hagfors borde tas bort. Vid dessa tillfällen fanns kommersiell trafik Karlstad-Arlanda och en anslutningstrafik till den kommersiella linjen såg Trafikverket som ett begränsat intrång på marknaden samtidigt som tillgänglighetsbristerna i Torsby och Hagfors minskade. År 2013 beslutade dock regeringen att allmän trafikplikt skulle fortsätta för Torsby och Hagfors till Arlanda under ytterligare en tvåårsperiod, som sedan skulle kunna förlängas ytterligare två år om resandet ökade markant och stabilt. Resandet ökade därefter under tvåårsperioden och allmän trafikplikt förlängdes således ytterligare två år. Något förslag att allmän trafikplikt på sträckorna ska upphöra har inte lagts i de följande

Ärendenummer
TRV 2023/18792
Motpartens ärendenummer
LI2023/01786

Dokumentdatum
2023-05-15

utredningarna eftersom det finns tillgänglighetsbrister för båda kommunerna som kan avhjälpas med flygtrafik.

Situationen idag är annorlunda för dessa sträckor än den var 2010 och 2013. Sedan mars 2020 bedrivs ingen trafik Karlstad-Arlanda, en trafik som var en av anledningarna till Trafikverkets förslag om anslutningstrafik. En allmän trafikplikt är ett ingrepp på den fria marknaden och ska som sådant användas restriktivt. Som redogjorts för ovan bedömer Trafikverket att det inte finns skäl att besluta om trafikplikt på sträckan Karlstad-Arlanda eftersom inga tillgänglighetsbrister föreligger och där dessa brister finns (Torsby och Hagfors) kan de avhjälpas genom flygtrafik direkt från dessa orter eftersom orterna har flygplatser.

Häri ligger skillnaden i jämförelse med den trafikplikt som nyligen har beslutats för Mora-Arlanda med motiveringen att det inte främst är Moras tillgänglighet som behöver förbättras utan omkringliggande kommuners. Moras omkringliggande kommuner, vars brister i tillgänglighet är det som motiverar trafikplikten för Mora, har inte egna flygplatser. Även Mora har dock restider på som minst 3,5-4 timmar med tåg till Stockholm vilket innebär att Trafikverket bedömer en allmän trafikplikt på sträckan som förenlig med lufttrafikförordningen.

Utredaren föreslår att anslutningstrafik till Karlstad även kan innefatta anslutning till tåg i Karlstad, men att det då måste ske en konsekvensbedömning för Värmlandstrafiks ordinarie tåg- och busstrafik till och från Torsby respektive Hagfors. Trafikverket konstaterar att både flygbil och anslutning till tåg måste utformas i samråd med berörd RKM, som har ansvar för trafik inom ett län. En anslutningstrafik måste dessutom utformas som en allmän trafik, det kan inte finnas krav på att resenären ska resa vidare med flyg eller i förekommande fall tåg för att få resa med trafiken. Oavsett om målet är tåg eller flyg kan anslutningstrafik därmed tänkas påverka annan kollektivtrafik. I samband med att förslaget analyserades vid Trafikverkets utredning 2013 diskuterades möjligheten med Värmlandstrafik, som inte var intresserade av att en sådan trafik genomfördes, både när det gäller anslutning till flyg och tåg.

En trafikplikt på Karlstad skulle därmed kunna bedömas vara i strid med lufttrafikförordningen samt så försämrats tillgängligheten för Torsby och Hagfors. Dessutom avhjälpas inte några brister eftersom det inte finns några. Det som möjligen kan diskuteras är om både Torsby och Hagfors ska ha trafikplikt då det är knappt 6 mil mellan flygplatserna.

Ärendenummer
TRV 2023/18792
Motpartens ärendenummer
LI2023/01786

Dokumentdatum
2023-05-15

För Torsby och Hagfors har flyget framför allt betydelse för näringslivet. I båda kommunerna finns industriverksamhet med internationella kontakter. Mest känt är Uddeholm, som förutom att vara en mycket stor arbetsgivare i Hagfors är lokaliserad i över 100 länder och har sin centrala FoU-avdelning i Hagfors. Även Torsby har företag med internationella kopplingar men även en relativt omfattande turism. Flyglinjen ses som det enda realistiska alternativet för resor i tjänstesyfte till och från Stockholmsområdet samt vidare ut i världen. Kommunerna har i sina remissvar på Trafikverkets utredningar inför flygupphandlingen framhållit att alternativet till flygtrafiken är att åka bil. Resultatet från kommunernas egna enkätundersökningar bland flygpassagerare bekräftas av Trafikverkets resvaneundersökning, det vanligaste alternativet till det avtalade flyget är att resa med bil.

Anslutningstrafik från Kramfors och Sollefteå till Sundsvall

Trafikverket konstaterar i sin senaste utredning att det generellt är teoretiskt möjligt med en anslutningstrafik som ersättning för flygtrafiken. I fallet Kramfors och Sollefteå har däremot inget sådant förslag lagts eller analyserats djupare. Anslutningstrafik har således inte heller diskuterats med RKM i Västernorrland.

En trafikplikt Sundsvall-Arlanda istället för Kramfors-Arlanda får i princip samma konsekvenser som för Torsby och Hagfors, dvs. tillgängligheten försämras för de kommuner som istället föreslås få anslutningstrafik samt att trafikplikten inte avhjälper några brister. I Sundsvalls fall innebär en allmän trafikplikt därtill ett ingrepp på en i dagsläget fungerande marknad.

Upphörande av allmän trafikplikt för Kramfors kan, förutom att tillgängligheten för Kramfors och Sollefteå försämras, även vara en nackdel ur beredskapssynpunkt och försvåra för utvecklingen av försvaret. Det fortsatta återuppbyggandet av ett regemente i Sollefteå, som tog sin början 2022, kommer att innebära ett ökat behov av flygresor. En av orsakerna till det kraftigt minskade resandet på Kramfors efter år 2000 var nämligen nedläggningen av den militära verksamheten. Förlängning av restiden underlättar inte rekrytering och tjänsteresor.

Trafikverket ser också att slingningen av flyget från Kramfors med Gällivare från oktober 2023 kommer att innebära större möjligheter för arbetskraftsförsörjning i Gällivare och den industriboom som väntas där. Enligt flygplatsen var det ca 3 500 resor per år mellan Kramfors och Gällivare under perioden 2009-2014 då trafiken slingades på detta sätt.

Ärendenummer
TRV 2023/18792
Motpartens ärendenummer
LI2023/01786

Dokumentdatum
2023-05-15

Bortsett från Arlanda är vidare Kramfors den enda flygplatsen i Sverige som har tåganslutning. Satsningen på ett stationsläge vid flygplatsen i samband med bygget av Botniabanan blir utan flygtrafik i stort sett verkningslös.

Allmän trafikplikt för övriga samhällsviktiga linjer

Trafikverket ställer sig bakom förslaget att regeringen bör införa allmän trafikplikt för samhällsviktiga linjer, som idag har kommersiell flygtrafik och där rimliga transportalternativ saknas, för det fall den kommersiella trafiken skulle upphöra eller reduceras kraftigt. Trafikverket tolkar utredaren som att denne anser att allmän trafikplikt på dessa linjer ska införas endast för det fall trafiken upphör eller minskar kraftigt. Trafikverket vill dock starkt avråda regeringen från att införa allmän trafikplikt på linjerna omgående. En allmän trafikplikt är ett ingrepp i marknaden och ska endast införas om det är nödvändigt. Regeringen kan dock idag peka ut vilka linjer det handlar om och ge Trafikverket i uppdrag att löpande följa utvecklingen på dessa linjer.

Kriterier för statligt åtagande

Utredaren föreslår att regeringen ska ge Trafikverket i uppdrag att vidareutveckla och precisera kriterier för det statliga åtagandet när det gäller allmän trafikplikt. Trafikverket ställer sig bakom förslaget och menar utöver detta att de bör vara trafikslagsövergripande. De ramar som anges för det statliga åtagandet i utredningen överensstämmer dock enligt Trafikverkets bedömning med de principer som används idag, förutom att utredaren föreslår att antal säten årligen även ska baseras på en prognos för resandet. Om regeringen vill gå vidare med förslaget behöver uppdraget följaktligen förtydligas.

Ökat regionalt inflytande

Regionernas roll inför beslut om trafikplikter

Utredaren föreslår att regionerna ska få ett ökat inflytande över allmän trafikplikt och upphandling av flygtrafik. Trafikverket är positiv till detta och ställer sig i grunden bakom förslaget. Den upphandlade flygtrafiken är som utredningen lyfter, en mycket viktig del i regionernas strävanden efter utveckling och tillväxt. Trafikverket håller med om att regionerna utifrån sin roll som ansvariga för regionens utveckling, borde ha någon form av mer formaliserade påverkansmöjligheter. En sådan möjlighet kan stärka t.ex. en utveckling av elflyg på kortare sträckor, och gränsöverskridande samarbeten med Norge och Finland.

Ärendenummer
TRV 2023/18792
Motpartens ärendenummer
LI2023/01786

Dokumentdatum
2023-05-15

Trafikverket anser att det finns både positiva och möjliga negativa effekter av förslaget med ökad regional påverkan, beroende på hur förändringen utformas. Trafikverket förordar utredningens alternativ 1, där regionala företrädare involveras mer i den analys som görs under utredningen samt utvecklar samverkan och samarbetet i uppföljningsarbetet under kontraktstiden.

Trafikverket delar dock utredarens bedömning att fördelarna för en organisering med en nationell behörig myndighet överväger eventuella nackdelar och därmed att dagens organisering bör kvarstå.

Ett problem idag är att synpunkter på utformningen av trafiken ofta kommer alldeles för sent för att Trafikverket ska kunna ta hänsyn till dem i utformning av allmän trafikplikt och upphandling av trafiken. När allmän trafikplikt är fastslagen och upphandlingen är gjord finns mycket små möjligheter till förändringar eftersom större förändringar skulle förändra förutsättningarna för upphandlingen. Det är under utredningstiden, före beslutet om trafikplikterna, det finns möjlighet att lyfta synpunkter på hur trafiken är utformad och få dem beaktade. Trafikverket har i samtliga utredningar som gjorts framhållit detta vid samverkansmöten och annan kommunikation i samband med utredningen, men det verkar ändå svårt att få gehör. Om ett mer formaliserat samarbete etableras, t.ex. genom en regional referensgrupp som följer utredningsarbetet, kan detta förhoppningsvis leda till att förändringar som är rimliga och förenliga med lufttrafikförordningen kan beslutas inom ramen för utredningen.

Det förslag till process för utredarens alternativ 2, så som processen är beskriven nu, dvs. först bestämmer den behöriga myndigheten vad som är nödvändigt och ett minimiutbud och därefter kan regionerna komplettera, bedömer Trafikverket kan ifrågasättas utifrån förenligheten med lufttrafikförordningen. Utredaren anger att staten och Trafikverket ska bestämma de villkor och kriterier som ska gälla för det statliga åtagandet och att det statliga åtagandet bör motsvara ett minimiutbud. Därmed bedömer Trafikverket att trafik utöver det inte bör kunna upphandlas. Det är i processen före detta som regionernas påverkan bör kunna formaliseras utan den risk för merarbete och ökade administrativa kostnader som inte leder till ökad nytta men som Trafikverket bedömer kan uppstå med alternativ 2.

Regional medfinansiering

Trafikverket är som framgår ovan positiva till att regionernas behov kan omhändertas i högre grad men ser svårigheter med den föreslagna modellen med kompletteringar till utbudet. Trafikverket rekommenderar av detta skäl, och

Ärendenummer
TRV 2023/18792
Motpartens ärendenummer
LI2023/01786

Dokumentdatum
2023-05-15

ytterligare skäl som redovisas nedan, vidare utredning av det förslag på medfinansiering som följer av förslaget till alternativ 2.

Det kan tyckas att det vore positivt att kunna använda en regional betalningsvilja för ett utökat utbud eller förbättrad kvalitet för trafiken om Trafikverkets anslag inte medger detta. Samtidigt finns en uppenbar risk att de regionala önskemålen inte är helt kompatibla med vad som bedöms som möjligt enligt lufttrafikförordningen. Lufttrafikförordningen anger att allmän trafikplikt endast ska avse ett minimiutbud av trafik. Detta för att möjliggöra för en operatör att köra trafiken i enlighet med allmän trafikplikt utan ersättning. Lufttrafikförordningen prioriterar kommersiell trafik och ser en upphandlad trafik som ett undantag från huvudregeln. Om förslaget genomförs är det därför viktigt att, som föreslås i utredningen, Trafikverket har att pröva om det utökade utbudet är förenligt med lufttrafikförordningen.

En ytterligare svårighet kan vara kostnadsfördelningen mellan Trafikverket och de regionala myndigheterna. I de upphandlingar Trafikverket och tidigare Rikstrafiken genomfört har kostnaderna varierat kraftigt beroende på både konkurrens och utformning av trafiken. Ett upplägg där samma operatör kör trafiken för flera linjer, och då sannolikt i olika regioner, är i allmänhet mindre kostsamt. I några fall har delar av trafiken t o m kunnat köras kommersiellt. Det kan vara väldigt svårt att förutspå det ekonomiska utfallet av en upphandling och vad tänkta tillägg kan kosta. Om ett kombinationsanbud med flera linjer i olika regioner dessutom innehåller regional utökning av mer än en linje kan det vara ännu svårare att fördela kostnaderna.

Vidare, att utröna vad som är en ”tillkommande kostnad” utifrån regionernas tillägg bedömer Trafikverket blir oerhört komplext. En utökning av trafik innebär inte enbart kostnader för extra turer utan även fasta kostnader av olika slag ökar. Om förslaget genomförs behöver principer för hur kostnaden fördelas slås fast innan upphandlingen. Vidare vill Trafikverket påpeka omöjligheten i att ett eventuellt tillägg av trafik från regionernas sida endast ”i möjligaste mån” ska anpassas till de avtalsperioder som gäller för Trafikverket. Trafikverket förordar emellertid inte en modell med regional finansiering och process i enlighet med utredarens alternativ 2.

På sidan 250 anger utredaren att i den mån Trafikverket redan har fattat beslut om allmän trafikplikt för en fyraårsperiod, och regionerna inkommer med en ansökan under denna period, bör Trafikverket göra en kompletterande prövning och, som Trafikverket uppfattar utredaren, ändra taget beslut om allmän trafikplikt. Trafikverket ställer sig frågande till detta förslag. Inför

Ärendenummer
TRV 2023/18792
Motpartens ärendenummer
LI2023/01786

Dokumentdatum
2023-05-15

beslut om allmän trafikplikt ska den behöriga myndigheten motivera myndighetens val av sträckor och omfattningen av trafikplikterna till kommissionen. Om regionerna sedan ska tillåtas öka på omfattningen, ska Sverige då enligt utredarens mening anföra till kommissionen att det har upptäckts att tidigare beslutat utbud var för litet, dvs. utgjorde mindre än ett minimiutbud, och behöver revideras?

Trafikverket vill i sammanhanget upplysa om att myndigheten hittills aldrig har behövt ta bort någon flyglinje ur en upphandling utifrån att verkets anslag inte har räckt till. Om anslaget skulle visa sig vara för litet skulle Trafikverket äska mer medel hos regeringen.

På sidan 243 anger utredaren att ”Det ekonomiska utrymmet för finansiering av allmän trafikplikt, och därmed Trafikverkets beslut om omfattning, påverkas i stor utsträckning av statens budget.” Trafikverket håller inte med i denna bedömning. Om Trafikverket ansåg det nödvändigt med trafikplikt på fler sträckor än idag, eller om verket ansåg att omfattningen av trafiken är för liten, skulle Trafikverket ta andra beslut och äska mer pengar från regeringen. De ekonomiska ramarna påverkar men de har hittills inte varit en begränsning som påverkar i stor utsträckning. Det är istället Trafikverkets bedömning av trafikpliktens nödvändighet och vad ett minimiutbud är som styrt förekomst och omfattning av trafikplikterna.

Trafikverket ställer sig sammanfattningsvis frågande till varför det ska upphandlas mer trafik än vad resandet de facto motiverar och varför allmän trafikplikt ska läggas där det inte finns tillgänglighetsbrister. Trafikverkets bedömningar utgår från verkets tillgänglighetsmodell och tolkningen av myndighetens uppdrag från regeringen. Det skulle behövas en revidering av dessa för att mer eller annan flygtrafik ska upphandlas (förutsatt att resandet inte ökar, i det fallet kan Trafikverket öka omfattningen av aktuell trafikplikt). Trafikverket har i nuläget inte heller i uppdrag att utveckla regioner och kommuner.

Driftbidrag

Trafikverket ställer sig huvudsakligen bakom förslaget. Trafikverket instämmer med utredaren i att det finns ett fortsatt behov av statligt stöd till icke statliga flygplatser och att det är rimligt att staten bidrar till att säkerställa flygplatsverksamhet vid de flygplatser som ska hanteras av staten upphandlad trafik samt för att säkerställa flygplatsverksamhet för de flygplatser som ska hålla beredskap för samhällsviktiga lufttransporter. Vidare håller Trafikverket

Ärendenummer
TRV 2023/18792
Motpartens ärendenummer
LI2023/01786

Dokumentdatum
2023-05-15

med om att staten, som ett led i att öka rådigheten över infrastrukturen, bör ta bort regionernas möjligheter att fördela statligt stöd till flygplatser via länsplanerna. Ingen flygplats ska heller få dubbla stöd, och statligt ägda flygplatser, inbegripet Försvarsmaktens flygplatser, bör inte kunna ta del av något stöd för driften. Noteras bör att genom att möjligheten att fördela driftsbidrag till icke statliga flygplatser föreslås tas bort från länstransportplanen minskar regionernas inflytande över insatser som bedöms vara strategiskt viktiga.

Villkor för driftbidrag

Idag är driftbidraget till icke statliga flygplatser med allmän trafikplikt enligt förordning (2006:1577) om statsbidrag för icke statliga flygplatser i princip ovillkorat förutom ren formalia. För bidrag via länsplaneförordningen finns ett par villkor men de berör inte själva driften och verksamheten vid flygplatsen. Trafikverket ser generellt positivt på utredarens förslag att statligt driftbidrag även ska innebära någon form av motprestation/vara villkorat med faktorer kopplade till driften och verksamheten.

I förslaget till förordning föreslår utredaren även reglering som avser förutsättningar för allmän trafikplikt och upphandling av trafik (20-24 §§). Det är olämpligt i sammanhanget och hör inte hemma i bidragsförordningen. Detta då det avser att reglera uppdrag och behörigheter kring allmän trafikplikt och upphandling av flygtrafik. Om man önskar reglera detta bör det göras i separat ordning. Så som förslaget ser ut idag kan det inte tillstyrkas.

I förslaget till förordning används begreppet statligt stöd, men då det inte är fråga om statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget bör man som tidigare använda sig av begreppet bidrag eller bara stöd.

Trafikverket hade gärna sett ett ytterligare villkor kopplat till de flygplatser som har allmän trafikplikt. Dessa flygplatser har generellt ett högre driftbidrag än flygplatserna utan upphandlad trafik. Detta har Trafikverket tolkat som att staten ser sig behöva ta ett större ansvar för infrastrukturen där staten önskar ha trafik. Att ha upphandlad trafik är eftersträvansvärt för flygplatserna då det både innebär säkra intäkter av trafik under en fyraårsperiod samt ett högre driftbidrag. En motprestation borde då vara att flygplatsen ska hålla öppet för den flygtrafik till kommunen som staten betalar för och ger ett högre driftbidrag till flygplatsen för att den ska hantera. Det kan naturligtvis uppkomma situationer när flygplatsen inte kan hålla öppet för trafiken men i dessa fall bör driftbidraget innevarande år sänkas. Detta sker redan idag för de beredskapsflygplatser som av olika skäl inte kan hålla beredskap utan måste stänga flygplatsen helt.

Ärendenummer
TRV 2023/18792
Motpartens ärendenummer
LI2023/01786

Dokumentdatum
2023-05-15

Av utredningen kan man förstå det som att driftbidraget ska vara indexreglerat. Trafikverket har dock förstått det som att utredarens avsikt har varit att *anslaget* för driftstödet ska vara indexreglerat. Trafikverket instämmer i den senare tolkningen eftersom ett driftbidrag med indexreglering inte behövs om det är årligt, och det bör vara årligt i och med utredarens förslag att stödet ska uppgå till maximalt 75 respektive 50 procent av underskottet. I 8 § anger förslaget till förordning att ansökan ska vara årlig varför Trafikverket tolkar bidraget som årligt.

Driftbidrag till flygplatser med allmän trafikplikt

Trafikverket håller med utredaren gällande att flygplatsernas kostnader har en svag koppling till antalet passagerare och landningar. Dessa faktorer styr idag nivån på driftbidraget till de flygplatser som har allmän trafikplikt och bör således förändras.

Utredaren föreslår att de flygplatser som har allmän trafikplikt ska erhålla ett stöd motsvarande 75 procent av flygplatsens underskott dock max 15 miljoner kronor per år.

Trafikverket bedömer att taket på max 15 miljoner kronor är satt relativt högt. Att ha upphandlad trafik är en säker inkomstkälla, om än flygplatserna har höga kostnader som inte har någon eller mycket svag koppling till antalet starter/landningar och passagerare. Men utan trafik är den ekonomiska situationen i princip omöjlig och de flygplatser som inte har upphandlad trafik lever med detta hot i mycket större utsträckning samt måste lägga resurser på att tillse att trafik kommer finnas kvar. Den senaste redovisningen (år 2021) till Trafikverket avseende driftbidrag för flygplatser med allmän trafikplikt visar att bidraget i genomsnitt täckte 52 procent av flygplatsernas underskott. Den flygplats som fick det största bidraget fick 8 986 tkr. Vid 75 procents täckningsgrad är det utifrån 2021 års redovisningar endast en flygplats som skulle slå i taket (den flygplatsen skulle ha fått 19 Mkr utan tak). 2021 var ett år av pandemi och flygplatserna hade det tuffare än vanligt. Visserligen är det endast två av flygplatserna med allmän trafikplikt som även är beredskapsflygplatser, och även var det år 2021. Eventuellt skulle ett sådant uppdrag för resterande, på dagens villkor, innebära att deras underskott skulle vara större och därför motivera taket på 15 Mkr.

Utredaren anger på sidan 315 att detta förslag innebär effektivitetsincitament. Trafikverket har svårt att se detta incitament utöver att maxbeloppet på 15

Ärendenummer
TRV 2023/18792
Motpartens ärendenummer
LI2023/01786

Dokumentdatum
2023-05-15

Mkr utgör en typ av incitament. Men under det minskar bidraget om flygplatsen effektiviserar sin verksamhet och minskar sitt ekonomiska underskott. Trafikverket saknar således tydliga incitament i upplägget.

Med detta i åtanke anser Trafikverket att en ytterligare genomlysning av bidragets effektivitetsincitament och maxbelopp hade varit fördelaktigt. Även utifrån att Trafikverket inte anser att samtliga flygplatser med allmän trafikplikt ska vara beredskapsflygplatser (se vidare nedan). I så fall behöver nivåerna justeras efter om flygplatsen är beredskapsflygplats eller inte.

Det framgår inte hur utredaren anser att gränsen på 75 procent ska tillämpas i praktiken. Ska årets driftbidrag utgöra 75 procent av tidigare års underskott? Processen med ansökan och utbetalning av driftbidrag måste i så fall förskjutas framåt i tiden i syfte att flygplatserna ska hinna färdigställa sin årsredovisning. Trafikverket förutsätter också att processen innebär någon form av återbetalningsklausul efter faktiskt redovisat resultat.

Driftbidrag till beredskapsflygplatser

Trafikverket ser positivt på förslaget att ge driftbidrag till icke statliga flygplatser för deras beredskapsverksamhet. Att hålla igång flygplatsen med trafik är i princip en förutsättning för att kunna upprätthålla en beredskap, både resursmässigt och kompetensmässigt, och därför kan ett bidrag till den allmänna driften motiveras även utifrån beredskapsuppdraget.

Trafikverket tolkar de föreslagna nivåerna om 50 procent av underskottet och ett tak på 10 Mkr som att dessa nivåer på något sätt ska korrelera till kostnader för den ekonomiska verksamhet som bedrivs i och med uppdraget att vara beredskapsflygplats. Om så saknas idag information om denna kostnad. Om bidraget är tänkt till den allmänna driften av flygplatsen, i likhet med driftbidraget till de flygplatser som har allmän trafikplikt, kan det övervägas om inte aktuella flygplatser skulle få samma nivå på underskottet täckt som de med trafikplikt (eftersom Trafikverket anser att man ska kunna vara en flygplats med allmän trafikplikt utan att åläggas att samtidigt vara beredskapsflygplats, se vidare nedan). Att ha trafikplikt är i högre grad en säker inkomstkälla än en betydligt högre kostnad mot att ha kommersiell trafik. Utifrån Trafikverkets kunskap är det inte klarlagt vad det de facto innebär i kostnadsökning att ha upphandlad trafik och/eller vara beredskapsflygplats, jämfört med om inga av dessa uppdrag förelegat. Dagens beräkningsmodell för driftbidrag har haft ambitionen att differentiera utifrån kostnadsfaktorer men Trafikverket bedömer att dessa är mindre relevanta idag, kanske t o m

Ärendenummer
TRV 2023/18792
Motpartens ärendenummer
LI2023/01786

Dokumentdatum
2023-05-15

missvisande. Det idag högre driftbidraget till flygplatserna med allmän trafikplikt ska tolkas som att staten anser att staten behöver säkra infrastrukturen för den trafik staten upphandlar. Trafikverket bedömer att samma tolkning bör göras avseende beredskapsflygplatser, dvs. att staten behöver säkra infrastrukturen för den samhällsviktiga luftfarten. Vikten av detta blev inte minst tydligt under pandemin då flera flygplatser tappade sin kommersiella trafik. Trafikverket bedömer emellertid att driftbidrag till beredskapsflygplatser kombinerat med ersättning för de direkta kostnader som beredskapen innebär, kan komma att innebära överkompensation.

Beredskapsflygplatser

Trafikverket ställer sig huvudsakligen bakom förslagen som rör systemet med beredskapsflygplatser. Trafikverket ställer sig dock inte bakom förslaget att flygplatser med allmän trafikplikt per automatik även ska utgöra beredskapsflygplatser, de föreslagna nivåerna på driftbidrag samt har synpunkter på förslagen till lag och förordning. Både förslaget till lag och till förordning behöver förtydligas då det innehåller otydliga villkor, dubbelregleringar och andra oklarheter. Synpunkter på förslagen till lag och förordning återfinns nedan och, per paragraf, i bilaga till remissvaret.

Trafikverket ser positivt på att beredskapsförmågan och tillgängligheten för samhällsviktigt flyg stärks ytterligare genom förslaget att antalet beredskapsflygplatser breddas med ökad geografisk täckning som följd. Sedan Trafikverket överlämnade sin andra översyn i november 2021 till regeringen har det geopolitiska läget skärpts och regeringens ambitioner med avseende på ett stärkt civilförsvaret har förtydligats.

Lagreglering

Utredaren föreslår att systemet med beredskapsflygplatser ska regleras i lag. Trafikverket välkomnar att man hittar en mer optimal form för att reglera systemet än dagens modell men anser att utredarens förslag innehåller otydliga villkor, dubbelregleringar och andra oklarheter och att lösningen därmed skulle behöva utredas vidare. I Trafikverkets slutrapport av den andra översyn myndigheten genomfört av systemet med beredskapsflygplatser (2021) lyftes att såväl möjligheter som konsekvenser av en eventuell lagreglering behöver utredas.

Det framgår inte av förslaget att det finns förutsättningar att i lag på detta sätt reglera en skyldighet att hålla beredskap. Om regeringen vill gå vidare med en

Ärendenummer
TRV 2023/18792
Motpartens ärendenummer
LI2023/01786

Dokumentdatum
2023-05-15

lösning bestående av lag och förordning så bör det enligt Trafikverkets uppfattning även renodlas så att regleringen avseende själva skyldigheten och förutsättningarna för beredskapen regleras i lagen och att förordningen enbart reglerar förutsättningarna för ersättning för beredskap.

Särskilt om statsstöd

I vissa delar av utredningen uppfattar Trafikverket att utredaren bedömer att beredskapen i sin helhet är en icke-ekonomisk verksamhet medan det på andra ställen förefaller som att utredaren skiljer på ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet inom beredskapen. Trafikverket vill understryka att vad som är vad inte är utrett, men att en flygplats som är öppen för trafik i regel betraktas som en ekonomisk verksamhet. Lönekostnader för att ha personal i beredskap i hemmet har kommissionen bedömt som icke-ekonomisk verksamhet, men hur kostnader utöver det ska bedömas är högst osäkert.

Förordningsförslaget

Som framförts ovan välkomnar Trafikverket en mer optimal form för att reglera systemet än idag. Förslaget till förordning om beredskapsflygplatser är beroende av lagförslaget, men i tillägg till det anser Trafikverket även här att förslaget innehåller otydliga villkor, dubbelregleringar och andra oklarheter med följd att lösningen skulle behöva utredas vidare.

I förslaget till förordning anges att ersättning enligt förordningen enbart ges för den icke-ekonomiska verksamheten. Vad som utgör icke-ekonomisk verksamhet är emellertid inte utrett. I förordningen nämns krav på tjänster (t.ex. 6 §) men det rör tjänster som levereras när flygplatsen är öppen. Det är högst osäkert om sådana tjänster är att anse som icke-ekonomisk verksamhet. Det kan diskuteras om inte åtaganden som är av ekonomisk karaktär istället borde inrymmas som villkor i förordningen om statligt stöd till flygplatser, i alla fall om ordningen var sådan att statliga flygplatser skulle åläggas beredskap via regeringens styrning.

Trafikverket instämmer i att det vore optimalt med ett system som innebär att beredskapsflygplatserna får ersättning för de kostnader som direkt följer av uppdraget. Den enda kostnad som uppenbarligen i sin helhet följer av uppdraget är enligt Trafikverket lönekostnader för personal i beredskap. Det är också den enda kostnaden som kan betraktas komma från icke-ekonomisk verksamhet. Övriga kostnader så som kostnader för snöröjning, avisning, infrastruktur, schemaläggning etc. har ett samröre med den ordinarie verksamheten och kostnaderna kan inte på ett enkelt sätt hänföras enbart till

Ärendenummer
TRV 2023/18792
Motpartens ärendenummer
LI2023/01786

Dokumentdatum
2023-05-15

beredskap och de kan därför vara av både icke-ekonomisk och ekonomisk verksamhetskaraktär.

Vad som är ekonomisk respektive icke-ekonomisk verksamhet i statstödsrättsligt hänseende är i tillägg till ovan föränderligt. Det finns inget hinder mot att anmäla något som inte är statligt stöd för att få rättslig trygghet och undvika osäkerhet kring frågan om olagligt statsstöd. Så även om man avser att begränsa sig till kostnadsposter som man bedömer vara icke-ekonomisk verksamhet så bör en förordning anmälas och godkännas av kommissionen eller i vart fall inleda en fördjupad dialog med kommissionen i frågan.

Antal beredskapsflygplatser

Trafikverket instämmer i att nätet med ordinarie beredskapsflygplatser bör utvidgas i jämförelse med de idag tio ordinarie beredskapsflygplatserna och att de ingående flygplatserna ska bestämmas ur ett nationellt perspektiv. Trafikverket håller med utredaren om att flygplatser som ingår i det statliga basutbudet ska åläggas att hålla beredskap.

Däremot anser Trafikverket det inte som effektivt att samtliga flygplatser med allmän trafikplikt ska åläggas att vara beredskapsflygplatser: det är istället behovet som ska styra vilka flygplatser som ska vara beredskapsflygplatser. Därtill ser Trafikverket det som komplicerande att flera av de flygplatser som idag har upphandlad trafik är väldigt små och kan få problem med att bedriva en beredskapsverksamhet dygnet runt. Det kan komma att bli dyrt för staten och om därtill behovet inte är särskilt stort kan det utgöra en ineffektiv användning av statliga medel. Trafikverket anser att de icke statliga flygplatserna bör kunna grupperas så som de kan idag, dvs. flygplatser med trafik under allmän trafikplikt, beredskapsflygplatser, flygplatser som har trafik under allmän trafikplikt samt är beredskapsflygplatser och övriga icke statliga flygplatser.

Vad gäller Ronneby flygplats menar Trafikverket att om förslaget skulle realiseras så att flygplatsen utgår ur det nationella basutbudet och exempelvis övergår i Försvarmaktens regi, är det viktigt såväl för tillgängligheten som ur ett beredskapsperspektiv att flygplatsen fortsatt kan ta emot civil trafik.

Trafikverket vill uppmärksamma regeringen på att det finns ett faktafel på sidan 58 och sidan 270 som har sitt ursprung i ett faktafel i Trafikverkets rapporter i den andra översynen av beredskapssystemet. I Trafikverkets slutrapport från den första översynen, som lämnades till regeringen i juni

Ärendenummer
TRV 2023/18792
Motpartens ärendenummer
LI2023/01786

Dokumentdatum
2023-05-15

2020, föreslår Trafikverket Linköping-Saab som en tillkommande beredskapsflygplats, inte Linköping-Malmen. I slutrapporten för den andra översynen, som lämnades in i november 2021, föreslår Trafikverket dock Linköping-Malmen.

Avtal om beredskap och dess villkor

Trafikverket ställer sig delvis bakom förslaget. Trafikverket instämmer i utredarens syn på att beslut och tecknande av avtal avseende beredskap på flygplatser bör genomföras med större framförhållning och att avtalen, så länge den formen kvarstår, bör gälla för en längre tidsperiod och tecknas med samtliga av uppdraget berörda flygplatser så länge åläggande för de statliga flygplatserna, inbegripet Försvarmaktens flygplatser, inte är genomfört.

Utredarens förslag om avtalslängd om 5 år bedömer Trafikverket som en rimlig period. Trafikverket skulle därmed behöva ett anslagssparande och ett bemyndigande på anslag 1:6 avseende beredskapsflygplatser. Trafikverket håller även med utredaren om att avtalens force majeure-klausul behöver ses över på angivna grunder. Trafikverket har inga synpunkter på utredarens förslag om vilka tjänster som beredskapsflygplatser ska tillhandahålla men vill framhålla vilken av flygväderrelaterade tjänster (se egen rubrik nedan). Trafikverket anser vidare att utredarens förslag om att ersättning för beredskap endast ska ges från maximalt kl.20:00 – 08:00 på vardagar är bra i grunden. Dock blir det viktigt att då villkora det statliga driftbidraget för beredskap så att det kräver att flygplatsen ska ha personal i beredskap på samtliga stängda timmar oavsett när på dygnet de inträffar. Trafikverket anser i enlighet med utredaren att inställelsetiden på en timme bör vara kvar. Den är tillräcklig, inarbetad i systemet och fungerar väl i praktiken.

Trafikverket ställer sig inte bakom förslaget i den del det rör antal markpersonal. Utredaren föreslår att antalet markpersonal som staten ersätter bör utvidgas till tre personer för flygplatser söder om Mora och fyra personer till flygplatser norr om Mora. Trafikverket bedömer att fyra personer kommer att vara bra för vissa flygplatser medan andra inte kommer behöva eller inte kommer ha möjlighet att ha så många i beredskap. Det är främst de stora flygplatserna som kommer vinna på ett upplägg av detta slag. Med tanke på att utredaren föreslår att alla flygplatser som har allmän trafikplikt även ska ha beredskap blir lösningen än lite mer komplicerad att införa. Trafikverket ser det som problematiskt för t.ex. Pajala, Sveg och Hemavan att ha fyra personer i beredskap. Trafikverket kan tänka att utredaren inte menar att det skulle vara tvingande att ha just fyra i beredskap men Trafikverket tror att det

Ärendenummer
TRV 2023/18792
Motpartens ärendenummer
LI2023/01786

Dokumentdatum
2023-05-15

skulle innebära en tillförsel av medel till systemet som inte skulle kunna nyttjas.

Särskilt om flygvädertjänst

Trafikverket saknar en analys av flygvädrets betydelse för beredskapsflygplatsernas funktionalitet liksom en bedömning av kostnader för utvecklingen i detta avseende. För att en operatör som genomför flygtransporter, inbegripet samhällsviktiga transporter, ska kunna planera en flygning till en flygplats behövs i de allra flesta fall en aktuell väderprognos för flygplatsen, en s.k. TAF. Härvidlag är SMHIs verksamhet med prognoser, observationer och andra data om flygväder viktig att säkerställa, och detsamma kan gälla för olika typer av mät- eller observationsutrustning på flygplatserna som behövs idag eller kan bli aktuella i framtiden. Som en följd av EU:s krav på minskade kostnader när det gäller flygtrafiktjänster, däribland flygvädertjänst, som ska täckas av systemet med undervägsavgifter, krävs kostnadsänkningar även inom flygvädertjänsten. Parallellt med detta efterfrågas ökad tillgång till luft- rum och flygplatser för samhällsviktiga flygtransporter vilket ökar efterfrågan på flygvädertjänst. Ett exempel på sådana behov är de väderobservations- system som installeras på strategiskt placerade mindre flygplatser genom projektet SOLO (som också tas upp på sidan 169-170 i utredningen).

Nationell kontaktpunkt

Trafikverket ställer sig bakom utredarens förslag. Det framgår dock inte av utredningen att om Sjöfartsverket skulle få en ny uppgift att vara nationell kontaktpunkt för det statliga nätet av beredskapsflygplatser är det viktigt att uppdraget åtföljs av en anslagsförstärkning till myndigheten.

Investeringar i flygplatser

Trafikverket instämmer i utredarens slutsatser om att det finns skäl att ytterligare säkerställa flygplatsernas investeringsbehov, särskilt vad gäller behov av investeringar som rör ett stärkt civilförsvaret då dessa sannolikt inte täcks av dagens modell för investeringsstöd.

Om krigsplacering vid flygplatser

Trafikverket ställer sig bakom utredarens förslag om krav på personalplane- ring för krigsplacering för flygplatser som tar del av statliga bidrag eller som utnämns till beredskapsflygplats. Det är visserligen otydligt ifall utredaren menar att krigsplacering ska gälla även för flygplatser som tar del av statligt investeringsstöd, men Trafikverket förstår förslaget som att utredaren snarare

Ärendenummer
TRV 2023/18792
Motpartens ärendenummer
LI2023/01786

Dokumentdatum
2023-05-15

menar flygplatser som tar del av årliga driftbidrag och/eller är beredskapsflygplatser. Trafikverket vill i sammanhanget särskilt understryka behovet av att en analys initieras av regeringen vad gäller möjligheten att krigsplacera personal hos andra företag (underleverantörer) än den organisation som driver flygplatsverksamheten.

Kompletterande nät av helikopterflygplatser

Trafikverket ställer sig bakom utredarens förslag att ett nät med helikopterflygplatser med PinS-procedurer bör etableras och säkerställas för samhällsviktig luftfart.

Trafikverket vill i sammanhanget föra fram att denna typ av infrastrukturella lösningar även kan komma till nytta för andra luftfartyg än helikoptrar i framtiden. Det pågår en ständig utveckling av olika typer av farkoster inom ramen för utvecklingen av bemannade och obemannade luftfarkoster mot en ”grönare” luftfart med mindre klimatpåverkan. Nya typer av luftfarkoster och luftfartyg, från dagens drönare i olika utformning till eldrivna vertikalt startande och landande mindre luftfartyg (s.k. eVTOLs) för gods- eller passagerartransporter (”air taxis”) kan komma att användas i samhällsviktiga flygtransporter. Luftfartens infrastruktur och systemet med beredskapsflygplatser kommer att behöva möta dessa transporters behov i framtiden, inbegripet bland annat luftrumslösningar och -procedurer, uppställningsplatser som tar hänsyn till krav på brandsäkerhet m.m. för batteridrivna luftfarkoster och möjligheter till laddning.

Ny strategi och luftfarten i nationell plan

Trafikverket ställer sig bakom utredarens förslag att regeringen bör ta fram en ny strategi för luftfarten, liksom att den långsiktiga inriktningen för statens åtagande avseende stöd till flygtrafik och flygplatser bör tydliggöras i den nationella planen för transportinfrastruktur. Regeringens flygstrategi togs fram 2017, och då hade Sverige fortfarande en trendande ökning av utrikestrafiken, en relativt stabil inrikesmarknad, det saknades generellt en konkret politisk inriktning när det gäller klimatfrågorna och elflyget adresserades i princip inte med alls. Trafikverket delar uppfattningen att en tydligare inriktning skulle bidra till en ökad förutsägbarhet, stabilitet och trygghet för olika aktörer och därmed ge även staten en ökad rådighet över luftfartens infrastruktur. Trafikverket gör dock bedömningen att för att kunna föra in detta kan den förordning som ligger till grund för planen behöva ändras.

Ärendenummer
TRV 2023/18792
Motpartens ärendenummer
LI2023/01786

Dokumentdatum
2023-05-15

Om klimatrelaterade förslag

Trafikverket ställer sig delvis bakom utredarens förslag. Trafikverket skulle gärna ha sett att utredningen varit tydligare med vad som avses med fossilfrihet vid olika tidpunkter och i olika sammanhang. Det saknas även en bedömning av konsekvenserna av klimatrelaterade förslag, särskilt utifrån det faktum att flyget redan idag ingår i EU ETS och dessutom i framtiden kommer täckas av en EU-gemensam reduktionsplikt för flyget. Diskussionen som förs gällande produktion av biobränslen är vidare svår att följa, exempelvis vad gäller hur och var biodrivmedel för flyget produceras idag, potentialer för framtiden och sambanden mellan utbud, efterfrågan och pris.

Krav på fossilfrihet

Olika tidpunkter anges för olika varianter av fossilfrihet vilket upplevs som förvirrande. Av sammanfattningen framgår att ”senast 2025 bör de icke statliga flygplatserna ha den infrastruktur och kapacitet som krävs för en effektiv och hållbar flygplatsdrift inklusive bränsle- och energiförsörjning för flygtrafiken.” Som villkor för stöd enligt förslaget till 16 § i förordning om statligt stöd till icke statliga flygplatser och om flyglinjer med allmän trafikplikt föreslås följaktligen fossilfri flygplatsverksamhet, fossilfri luftfart och fossilfria landtransporter till 2025. I avsnitt 7.1.6 om svenska flygplatser framgår däremot att utredarens förslag är att även de flygplatser som i framtiden får bidrag av staten eller tecknar ett beredskapsavtal med staten ska vara fossilfria och ”senast år 2030 tillhandahålla laddningsutrustning som möjliggör laddning av elflyg samt infrastruktur som möjliggör tankning av fossilfritt flygbränsle.” Och i konsekvensutredningen anges att ”Flygplatserna har ett särskilt ansvar att bidra till en hållbar luftfart och ett imponerande arbete med att göra flygplatserna fossilfria har genomförts eller pågår. För att erhålla statligt stöd ska flygplatserna vara fossilfria senast år 2030.”

Trafikverket delar likväl utredarens uppfattning att ett imponerande arbete med att göra flygplatserna fossilfria har genomförts eller pågår vid många svenska flygplatser. Att ställa krav på fossilfrihet, när innebörden av detta krav har definierats, är sannolikt realistiskt för flera av flygplatserna. De flygplatser där det återstår mycket arbete i detta avseende är ofta de allra minsta med avseende på flygtrafik och resurser. Trafikverket gör därför bedömningen att krav som rör fossilfrihet kan tjäna som sporre för flygplatshållarna men att förslaget eventuellt kan behöva kompletteras med ekonomiska incitament för att utvecklingen ska bli möjlig i praktiken.

Ärendenummer
TRV 2023/18792
Motpartens ärendenummer
LI2023/01786

Dokumentdatum
2023-05-15

Förslag om en flygbränslekommission

Utredningens förslag om en flygbränslekommission kan vara ett sätt att bidra till en mer långsiktig strategi för produktion och distribution av biobränsle. Flygbränslekommissionen skulle också kunna övervägas få ett bredare uppdrag än enbart flygbränsle.

Svenska insatser för att öka produktionen eller investeringar i infrastruktur vore sannolikt nyttiga utifrån såväl ett näringslivspolitiskt perspektiv som försörjningstrygghet och ett robust totalförsvaret. Det kan handla om finansiering av forskning och innovation och utesluter inte statliga innovationsstöd med avseende på t.ex. elflyg, uppbyggnad av bio- och eldrivmedelsproduktion och -utveckling. Det är dock viktigt att utvecklingen av styrmedel inom området utformas med åtanke på att inrikesflyget är inkluderat i EU ETS. Styrmedel på nationell riskerar att bli ineffektiva och därmed inte leda till klimatnytta. Trafikverket förordar generella styrmedel som påverkar omställningen i hela samhället.

Det bör vidare utredas om det finns ett marknadsmisslyckande innan produktionsstöd utgår.

Miljöprövning av flygplatser med samhällsviktig luftfart

Utredaren ser en risk att förslaget om att utvidga det statliga nätet av beredskapsflygplatser kan begränsas av dagens miljötillstånd för olika flygplatser och menar att det bör prövas om det är möjligt att anpassa miljöbalkens prövning med hänsyn till betydelsen av att ha beredskap att kunna öppna upp flygplatser för samhällsviktig luftfart utanför ordinarie öppettider. Trafikverket delar denna riskbedömning men är tveksam till förslaget på grund av risken att rådande trend med skärpta miljövillkor i samband med prövning enligt miljöbalken kan leda till ytterligare begränsningar som leder till ännu större svårigheter för flygplatser med beredskap att öppna upp för samhällsviktiga flygtransporter. Trafikverket gör bedömningen att beredskap för samhällsviktiga flygtransporter utanför ordinarie öppettider, företrädesvis nattetid, kan förväntas leda till ökad bullerproblematik och att förutsättningen för behörig domstol att fatta ett mer gynnande beslut i detta avseende skulle kräva ändrade förutsättningar i lagstiftningen. Trafikverket skulle därmed hellre se att de förslag som förts fram tillsammans med övriga transportmyndigheter för ett stärkt civilförsvaret och som handlar om att möjliggöra undantag i miljöbalken för samhällsviktiga flygtransporter tas i övervägande.

Ärendenummer
TRV 2023/18792
Motpartens ärendenummer
LI2023/01786

Dokumentdatum
2023-05-15

Övrigt

Trafikverket saknar en bedömning av hur utredningens konkreta förslag bedöms påverka de transportpolitiska hänsynsmålen i allmänhet och klimatmålet i synnerhet: utredaren har istället nästan helt fokus på funktionsmålet.

Av tabell 8.19 i utredningen framgår att den upphandlade flygtrafiken kostar cirka 180 Mkr per år. Trafikverket vill upplysa om att för perioden 2023-2027 kommer kostnaden för upphandlade flyglinjer att utgöra drygt 220 Mkr per år.

Det finns vidare fler statstödsrättsliga möjligheter än de som tas upp i utredningen, se Meddelande från kommissionen - Riktlinjer för statligt stöd till klimat, miljöskydd och energi 2022¹, och det pågår ändringar i vissa av reglerna om stöd till flygplatser eller luftfart än de som räknas upp i förslaget där det finns förslag² på att höja beloppet till 650 000 euro för SGEI *de minimis* (som f.n. är begränsat till 500 000 euro) samt att arbete pågår med en ändring av [artikel 36a i GBER](#) om laddinfrastruktur.

Trafikverket kan slutligen konstatera att förslagen som rör driftsbidrag, allmän trafikplikt, allmän trafikplikt för övriga samhällsviktiga linjer, ökat regionalt inflytande med avseende på trafikplikter, kriterier för statens åtagande, att tydliggöra den långsiktiga inriktningen för statens åtagande avseende stöd till flygtrafik och flygplatser i den nationella infrastrukturplanen, systemet med beredskapsflygplatser inbegripet dess komplettering med ett nät av helikopterflygplatser samt vissa av de klimatrelaterade förslagen, skulle få en direkt påverkan på Trafikverket om de skulle realiseras. Förslagen skulle innebära såväl tillfälliga utredningar som nya eller utvidgade uppgifter, och flera av dem skulle påverka budgeten i större eller mindre avseende beroende på i vilken omfattning och på vilket sätt de skulle realiseras. Då flera av förslagen enligt Trafikverkets bedömning skulle behöva utredas ytterligare har det inte varit möjligt att fullt ut bedöma de finansiella konsekvenserna av förslagen för Trafikverkets del. Dock skulle exempelvis utredarens förslag om en avtalslängd om 5 år för beredskapsflygplatser innebära att Trafikverket skulle behöva ett motsvarande anslagssparande och ett bemyndigande på anslag 1:6 avseende beredskapsflygplatser.

¹ [2022/C 80/01](#)

² [2023 SGEI \(europa.eu\)](#)

Ärendenummer
TRV 2023/18792
Motpartens ärendenummer
LI2023/01786

Dokumentdatum
2023-05-15

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Roberto Maiorana. Föredragande har varit strategisk planerare Katarina Wigler. I den slutliga handläggningen har chefen för Planering Stefan Engdahl, chefen för Nationell planering Lennart Kalander, chefen för enheten Avtal och finansiering Marielle Svan och chefen för enheten Strategisk planering Håkan Persson deltagit.

Roberto Maiorana
Generaldirektör

Katarina Wigler
Strategisk planerare

katarina.wigler@trafikverket.se
Direkt: 010-123 65 27
Mobil: 072-085 14 88

Trafikverket
Adress: 781 89 Borlänge
Besöksadress: Röda vägen 1
Telefon: 0771-921 921
trafikverket.se

Dokumentegenskaper, Ärendenummer TRV 2023/18792, Motpartens ärendenummer LI2023/01786, Dokumentdatum 2023-05-15, Dokumenttyp UPPLADDAT DOKUMENT. Konfidentialitetsnivå.2 Intern

Ovanstående textfält är endast avsett att läsas digitalt och får ej tas bort. Det innehåller uppgifter från sidhuvudet och gör att dokumentets egenskaper blir tillgängliga enligt Lag (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service.

Ärendenummer
TRV 2023/18792
Motpartens ärendenummer
LI2023/01786

Dokumentdatum
2023-05-15

Bilaga Detaljerade synpunkter på författningsförslagen

Förslag till förordning om statligt stöd till icke statliga flygplatser och om flyglinjer med allmän trafikplikt (avsnitt 1.1)

1 § Bör som tidigare kopplas ihop med anslaget. Eftersom det framgår av första paragrafen i förslaget att förordning bara gäller icke-statliga flygplatser så bör man för att göra förordningen mer lättläst i övrigt istället för icke statliga flygplatser bara skriva flygplats.

3 § Paragrafen behöver tydliggöras så att det framgår att det är antingen eller. [I andra stycket hänvisa till författningen om beredskapsflygplatser] Om andra flygplatser än de som Trafikverket bedömt har behov av en flyglinje med allmän trafikplikt i framtiden kan få allmän trafikplikt så behöver det tydliggöras om dessa flygplatser ska omfattas av bidraget eller inte.

Att flygplatsen har allmän trafikplikt eller är en beredskapsflygplats är en förutsättning för att få stöd vilket gör att rubriken före missvisande. Rent generellt kan övervägas om flera rubriker kan tas bort.

4 § Kolon ska tas bort i första stycket. Punkt ett ska avslutas med kommatecken i stället för punkt och punkt två ska avslutas med ”, eller”, se § 3 b i förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur. Detta eftersom det är en uppräkningslista av alternativa villkor och det räcker att ett av dem är uppfyllt.

5 § är obehövlig då det framgår av 3 § att det ska vara fråga om en flygplats där allmän trafikplikt införts.

6 § kan tas bort då det saknas behov av definitionerna däri för att kunna tillämpa förordningen.

7 § Ordalydelsen i nuvarande förordning 2006:1577, se 2 § ”Trafikverket beslutar årligen om fördelningen av bidraget i enlighet med denna förordning och med vad regeringen i övrigt bestämmer.”.

8 § Bidrag ska beviljas och utbetalas till kommunen för att det inte ska var fråga om statligt stöd när Trafikverket beviljar bidraget till kommunen. Därför bör ansökan bara kunna göras av kommunen och förslaget till förordning ändras så att det inte medger ansökan ifrån flygplatsen.

Ärendenummer
TRV 2023/18792
Motpartens ärendenummer
LI2023/01786

Dokumentdatum
2023-05-15

Övriga paragrafer bör därför ses över språkligt och ändras så att det framgår att det är en kommun och inte en flygplats som söker. Det går med fördel att utgå ifrån de två tidigare förordningars ordalydelse, se t.ex. § 1 i förordning (2006:1577) om statsbidrag för icke statliga flygplatser där det står ”för flygplats” istället som i förslaget ”till flygplats”.

Av tredje stycket framgår att sökt belopp ska anges, innebär det tillsammans med 17 och 18 §§ att det är procentsatsen av underskottet från föregående år. I så fall bör det förtydligas.

10 § Kan utgå då den reglerar samma som 7 §.

15 § Paragrafen ska tas bort då villkoret är obehövligt då det inte är fråga om statligt stöd när Trafikverket beviljar stöd till kommunerna. Att stöd inte får beviljas i de fall som anges i § gäller när kommunerna beviljar stöd till flygplatserna och följer av de statstödsrättsliga regelverk som kommunen har att beakta enligt 4 § i förslaget.

16 § Om villkoren i paragrafen inte ska gälla flygplatser där det finns flygtrafik med allmäntrafikplikt bör det tydliggöras. Eventuella villkor bör rikta sig mot kommunen i och med att det är den som är bidragstagare.

Eftersom bidraget i första hand handlar om att säkerställa att det finns en flygplats och inte täcker allt det underskott som flygplatsen har så kan det ifrågasättas redan av det skälet att ställa ytterligare villkor för bidraget som kräver investeringar och ger ytterligare kostnader. Villkoren bör därför tas bort i dess helhet.

Kravet på fossilfriverksamhet är otydligt och svårt att följa upp vilket gör det olämpligt som villkor i en bidragsförordning.

Mot bakgrund av det kommunala självstyret och att kommuner bör kunna organisera sin verksamhet på det sätt de önskar, bör ett krav på att flygplatserna drivs i form av aktiebolag vara väl motiverat. Det saknas en motivering i utredningen för att flygplatsen ska bedrivas i aktiebolagsform samt statlig styrelsrepresentation och det kan även ifrågasättas med hänsyn till det kommunala självstyret. Kravet på redovisning saknar koppling till bidraget och synes onödigt betungande för flygplatsen.

Beträffande totalförsvaret så är första stycket obehövligt då det redan är ett villkor enligt 3 §. Även övriga krav i denna del kan ifrågasättas om de hör hemma i denna bidragsförordning eller bör tas om hand på annat sätt. Om

Ärendenummer
TRV 2023/18792
Motpartens ärendenummer
LI2023/01786

Dokumentdatum
2023-05-15

villkor avseende krigsplacering blir kvar bör det begränsas så att det inte som nu avser all personal.

Att ”verka för” att det är möjligt för medborgare och näringsliv att åka kollektivtrafik till och från flygplatsen är ett begrepp med otydligt innehåll och passar inte i en förordningstext.

Av paragrafen framgår att flygplatsen löpande ska redovisa uppgifter och nyckeltal avseende flygplatsens verksamhet och den ekonomiska förvaltningen till Trafikverket. Det framgår inte av utredningen vad myndigheten löpande ska göra med dessa uppgifter och särskilt inte om Trafikverket anser att siffrorna inte är tillfredsställande.

17, 18 §§ Det som regleras i 11 § hör ihop med 17 och 18 §§ i förslaget och bör hanteras i en gemensam §.

19 § Bidraget bör inte indexregleras utan om bidragsnivån ska regleras får det ske genom justering av anslaget samt vid behov ändring av förordningen.

20-24 §§ Bör tas bort i dess helhet ifrån bidragsförordningen.

20-21 §§ Följer redan av Trafikverkets uppdrag idag och regleras redan i förordning (1994:1808) om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område samt förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket. Det saknas behov av att dubbelreglera detta.

22 § Det är oklart vad som avses med regionala myndigheter och det bör klargöras. Beträffande flyglinjer där Trafikverket, utifrån sitt uppdrag, anser att det finns behov av allmän trafikplikt har kommuner och regioner redan idag möjlighet att komma med synpunkter och förslag inför införandet av allmän trafikplikt. Det saknas därför behov av att reglera denna möjlighet närmare. Trafikverket finansierar detta och att kommunen skulle finansiera någon del av Trafikverkets trafik verkar svårhanterligt och opraktiskt utifrån att svårt att kvantifiera. Det torde krävas stöd i lag för att kunna finansiera den statliga verksamheten.

Om kommuner anser att det finns behov av andra flyglinjer än de som Trafikverket anser att det finns behov av utifrån sitt uppdrag och regeringen vill ge kommuner möjlighet att finansiera detta så ligger det närmare till hands att ge kommunerna möjlighet att införa allmän trafikplikt eller att regeringen fattar beslut om allmän trafikplikt på deras ansökan. Eftersom dessa linjer inte är något som Trafikverket anser att det finns behov av utifrån sitt uppdrag så har Trafikverket egentligen ingen roll i det hela.

Ärendenummer
TRV 2023/18792
Motpartens ärendenummer
LI2023/01786

Dokumentdatum
2023-05-15

I vart fall bör upphandlingen av dessa linjer inte till någon del ligga på Trafikverket. Den som har intresse av trafiken och finansierar den bör hantera upphandlingen av linjen och förvaltningen av avtalet på egen hand.

23 § Det framgår inte varför det är begränsat till linjer i Norge och Finland och inte heller varför man satt en gräns vid flygplatser i dessa länder på passagerarvolym på högst 5 miljoner passagerare per år. En del av de linjer som kommunala flygplatser varit intresserade av tidigare har varit till t.ex. Frankfurt.

24 § Det andra stycket kan tas bort då det är obehövt.

25 § Kan tas bort.

Förordningen bör kompletteras med en § som reglerar att bidraget ska sättas ned om flygplatsen inte är öppen för trafik i enlighet med den allmänna trafikplikten.

Förslag till ändring i förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur

Av förslaget till ändring av förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur framgår att bidrag till flygplatser inte längre ska kunna ges enligt förordningen. Det innebär att om förslaget genomförs behöver även 3 b § i förordningen tas bort, vilket inte framgår.

Förslag till lag om beredskapsflygplatser

3 § Trafikverket bedömer att hanteringen med utpekande av beredskapsflygplatser blir otydlig och riskerar att hämma processen. Om staten vill ha ökad rådgivning och möjlighet att ha ett helhetsperspektiv utifrån totalförsvarsaspekter anser Trafikverket att det ska vara regeringen som hanterar utpekandet. Om regeringen vill samråda i denna process ska det vara möjligt men samrådet ska inte regleras i lag.

Förslag till förordning om beredskapsflygplatser

8 § tredje stycket om personalens yrkeskunnande bör strykas då detta får anses utgöra dubbelreglering (området regleras redan av EU och, i de fall då det finns nationella föreskrifter, av Transportstyrelsen).

10 § Trafikverket förstår inte hur ersättningen för den icke-ekonomiska verksamheten ska hanteras. Avser utredaren att flygplatserna ska söka om ett belopp som de anser rimligt? Trafikverket anser att det är mer lämpligt att flygplatserna ansöker om stöd utan att ange ett belopp i och med att

Ärendenummer
TRV 2023/18792
Motpartens ärendenummer
LI2023/01786

Dokumentdatum
2023-05-15

utredaren föreslår en modell för beräkning av ersättning (eventuellt ska denna modell dock inte användas om en förordning blir gällande utan modellen för ersättning gäller endast vid avtal?).