

Till:
Infrastrukturdepartementet

SRF remissvar till Trafikverkets förslag om regionalt upphandlad flygtrafik

Detta är Svenska regionala flygplatser (SRF) remissvar till Trafikverkets rapport om *Ökat regionalt inflytande avseende flyglinjer med allmän trafikplikt* (LI2025/00230).

I direktiven till Trafikverket angavs att SRF och SKR särskilt skulle ges möjlighet att medverka i Trafikverkets utformning av regionalt upphandlad flygtrafik (enligt regeringsuppdrag LI 2024/00924). Den 20 november 2024 gav Trafikverket möjlighet för SRF och SKR att medverka i en gemensam hearing i frågan. SRF uppskattar att vi gavs den möjligheten. SRF remissvar nu bygger på det yttrande vi gjorde till Trafikverket den 4 december 2024 och innan Trafikverket slutrapporterade sitt förslag till Infrastrukturdepartementet 30 januari 2025.

För denna skrivelse har SRF samberett med samtliga sina medlemsflygplatser och med SKR.

SRF välkomnar regeringens intention att införa möjligheten till regionalt upphandlad flygtrafik. SRF kom med idén och föreslog detta med ett utförligt underlag i frågan till förra flygplatsutredningen, *Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet* (Ds 2023:03). Vi ser nu fram emot vidare implementering av förslaget.

Sammanfattning

Trafikverkets förslag bygger i huvudsak på två huvudinriktningar. Dels att kommuner och regioner bereds möjlighet att komplettera och till del bekosta det redan existerande nätet av upphandlad flygtrafik i den allmänna trafikplikten. Dels redovisar Trafikverket en inriktning att kommuner och regioner själva ska kunna upphandla egen regionalt upphandlad flygtrafik utanför den allmänna trafikplikten.

Den första inriktningen om kommunal och regional medverkan i den befintliga allmänna trafikplikten avråder SRF bestämt till.

Med tanke på det radikalt försämrade läget för den svenska inrikestrafiken, föreslår SRF också att staten gör en bredare översyn om ett ökat statligt ansvar för fler statligt upphandlade flyglinjer i den allmänna trafikplikten. Om detta finns inga resonemang eller förslag i Trafikverkets rapport.

Den andra inriktningen i Trafikverkets förslag, att regioner och kommuner själva kan handla upp egen flygtrafik, välkomnar däremot SRF. Dock avråder SRF till flera av de begränsningar som Trafikverket föreslår i den del där kommuner och regioner själva ges möjlighet att handla upp egen flygtrafik.

SRF vänder sig bestämt mot begränsningen att införa en fyra-timmars regel, att regionalt upphandlad flygtrafik inte ska vara möjligt om destinationen kan nås med tågförbindelse.

SRF vänder sig bestämt mot begränsningen att regionalt upphandlad flygtrafik till en internationell destination, inte ska vara möjlig om det från Sverige redan finns befintlig flygtrafik till denna destination.

Skulle dessa två begränsningar, fyra-timmars regeln och förbud mot trafik till internationella flygplatser införas, är det tveksamt om hela förslaget med regionalt upphandlad trafik är värd att genomföra.

Regeringens uppdrag

I regeringens uppdraget finner SRF inga skrivningar om att man förordar eller vill ha förslag om att regioner eller kommuner med egna medel, om än frivilligt, ska medverka i den allmänna trafikplikten. Det står i uppdraget att: *Trafikverket ska ta fram nya eller anpassa befintliga riktlinjer för dels det statliga*

utbudet avseende flyglinjer med allmän trafikplikt, dels de ramar inom vilka det ska vara möjligt att besluta om ett kompletterande utbud” (LI 2024/00924, sid 1).

Här ges från regeringen ingen inriktning att man förväntar sig ett förändrat eller utökat ansvar från regional eller kommunalt håll i den allmänna trafikplikten. SRF uppfattar andemeningen i regeringens uppdrag att Trafikverket både ska se över och föreslå förändringar i den befintliga allmänna trafikplikten och sedan föreslå hur en ny regional upphandling kan se ut.

Mot den bakgrunden hade SRF velat se ett resonemang i Trafikverkets förslag som tar hänsyn till den radikalt försämrade situation som det svenska inrikesflyget nu befinner sig i. Det torde föranledda ett resonemang om en betydligt mer utökad allmän trafikplikt från statens sida. Något sådant resonemang finner SRF inte i Trafikverkets förslag.

Den allmänna trafikplikten

Under lång tid har den allmänna trafikplikten följt ungefär samma inriktning med i princip samma utpekade orter, idag elva stycken, som genomförs med sex flyglinjer. Dessa i stort sett samma linjer har kunnat handlats upp i längre tidsperioder om fyra år. Detta har varit rimligt då det inte varit möjligt att flyga till och från de elva destinationerna på kommersiell basis. Det har då också varit möjligt med långa upphandlingsperioder.

Under de senaste åren har dock inrikesresandet minskat och två (från nio till elva) destinationer har behövts tillföras till systemet. De två senaste har dock fått vänta länge för att komma i anspråk för att handlas upp i de ordinarie fyraårsperioderna. Samtidigt har utbudet egentligen inte utökats i proportion till de tillkomna destinationerna. Flygplanstyperna möjliga för dessa linjer, har blivit mindre över tid och från att bara ha en eller två slingade linjer är i dag nästan alla upphandlade linjer slingade linjer. För visso konstadseffektivt men som också ger sämre tillgänglighet.

Både SRF, enskilda flygplatserkommuner med upphandlad trafik och regioner, har vid upprepade tillfällen också påtalat dessa brister inför nya upphandlingsperioder. I dessa processer har det flera gånger framkommit att utökade upphandlade linjer inte varit möjliga då det inte funnits ekonomiska medel för fler linjer, oavsett behov.

Även vid den gemensamma hearingen den 20 november 2024, bekräftade Trafikverket att om ökade medel varit möjliga, då skulle också tillgänglighetskriterierna bättre kunna mötas. Det är dessa kriterier som ligger till grund för utformningen av den upphandlade trafiken. SRF saknar också i Trafikverkets förslag en beskrivning och konsekvensanalys av ej uppnådda tillgänglighetskriterier eller av kriteriernas utformning.

Översyn av den allmänna trafikplikten behövs

I Trafikverkets förslag gör myndigheten inte heller en översyn av själva kriterierna för den allmänna trafikplikten utifrån dagens radikalt försämrade situation. I regeringens uppdrag står att en översyn av systemet ska göras, det tolkar SRF som att en översyn av själva kriterierna borde göras. I en internationell jämförelse har flera andra länder en betydligt större andel upphandlad trafik än i Sverige. De svenska kriterierna borde kunna jämföras med andra länders kriterier för att utröna om det svenska systemet är rimligt eller behöver utökas.

Den sedan flera år minskade inrikestrafiken har accentuerats ytterligare det senaste året. Sedan årsskiftet står nu sex regionala flygplatser helt utan reguljärtrafik. Flera av dessa destinationer borde skyndsamt övervägas att bli föremål för allmän trafikplikt för att uppnå ett minimiutbud av regelbunden flygtrafik.

Med dagens system uppfattar SRF att Trafikverket inte har möjlighet att nämnvärt utöka den allmänna trafikplikten då nya uppkomna behov tillkommer. Likaså utgör de fyraåriga upphandlingsperioderna ett hinder att snabbt anpassa möjligheten till en utökad allmän trafikplikt. I vissa fall kan utökade linjer bara behövas under en kortare tidsperiod, varför fasta fyraårsperioder riskerar bli obsoleta.

Blanda inte ihop statlig och regional upphandling

SRF är därför oroad för Trafikverkets första delförslag att låta regioner och kommuner medverka i att komplettera den allmänna trafikplikten. SRF tror detta kommer urholka systemet och över tid överföra kostnader från staten till regioner och kommuner. Det kommer också bli väldigt svårt att urskilja vad som är statens ansvar respektive kommuners och regioners ansvar.

Även i sin presentation den 20 november, befarade Trafikverket själva flera risker med sitt delförslag. Bland annat att konstadsfördelningen mellan staten och region/kommun inte blir rättvis.

Vidare bedömer SRF att det finns andra risker som slår regionalt med Trafikverkets delförslag. Om en flygplatskommun som redan har allmän trafikplikt skulle medfinansiera den linjen, finns risken att en närliggande flygplats utan allmän trafikplikt, inte tillåts själv få handla upp en regional linje.

SRF förordar i stället ett delförslag om den allmänna trafikplikten som verkligen avspeglar det radikalt nya läget som den svenska inrikestrafiken nu står inför. SRF anser att Trafikverkets tillgänglighetsmodell och dess kriterier för statlig upphandlad trafik skyndsamt revideras då säkerhetsläget i världen, behovet av beredskapsflygplatser och samhällsviktigt flyg har ökat och att svensk flygmarknad radikalt har ändrats i grunden de senaste åren. Fler flyglinjer i Sverige behöver sannolikt omfattas av statlig allmän trafikplikt till Stockholm, vilket innebär att staten behöver tillskjuta medel till Trafikverket för att kunna genomföra detta utökade behov.

Radikalt nytt läge för inrikestrafiken

Det finns inte längre några svenska flygbolag som flyger med jetflygplan och det finns knappt några svenska flygbolag kvar idag. Det drastiska beslutet att BRA lägger ned hela sitt linjenät och blir underleverantör till SAS blir gynnsamt för vissa, men får stora negativa konsekvenser för lejonparten av den svenska inrikestrafiken. Beslutet är begripligt utifrån flygbolagens ekonomiskt utsatta situation, men visar också hur allvarig situationen är för det svenska inrikesflyget. Bland annat blev ytterligare två flygplatser, till de sedan tidigare fyra, helt utan reguljär flygtrafik. Transportstyrelsen beskriver också utförligt problemen som nu uppstår med den nya radikalt förändrade situationen för det svenska inrikesflyget (TSL 2024-7945).

Sammantaget innebär det minskade flygandet minskade möjligheter för flygbolag att få lönsamhet och därmed fortsätta flyga eller återuppta trafik på mindre destinationer, dvs flera av de svenska regionala flygplatserna.

Det minskade flygandet har försatt de regionala flygplatserna i en ytterliga utsatt ekonomisk situation. Vid årsskiftet konstaterade SRF att de samlade underskotten för de regionala flygplatserna blev mer än 700 miljoner kr. De största underskotten någonsin. SRF ser inte heller några tecken på att underskotten skulle minska utan kommer troligtvis öka ytterligare. För enskilda flygplatser är situationen på gränsen till ohållbar. Det understryker både allvaret och att den allmänna trafikplikten både måste göras mer flexibel men att den också behöver utökas.

Mot denna nya och allvariga situation behöver staten se över dagens modell med fasta fyraårsperioder, med där tillhörande medel. Liksom att man inför ett betydligt flexiblere system att även mer kortsiktigt kunna handla upp statlig flygtrafik. De nu elva upphandlade destinationerna lär under överskådlig tid behöva fortsatt allmän trafikplikt. Men staten bör samtidigt införa en modell som ser över tillgänglighetskriterierna, möjliggör fler linjer och som också kan tillkomma under kortare tidsperioder.

Att just föreslå en utökad allmän trafikplikt styrks också av regeringens formulering i uppdraget till Trafikverket: *Av denna analys bör det bland annat framgå om de nya förutsättningarna påverkar Trafikverkets kostnader för verksamheten.* (LI 2024/00924, sid 2).

Den nya regionala upphandlingen

SRF bejakar huvudinriktningen av Trafikverkets delförslag för regioner och kommuners möjlighet att själva handla upp flygtrafik då behovet redan nu är stort samt att behovet sannolikt kommer att öka när exempelvis elflyg möjliggör hållbara regionala flygtransporter. Det hållbara regionalflyget är av stor betydelse för svensk tillgänglighet och bör likställas med annan regional och interregional kollektivtrafik så att inte nationellt utformade lagkrav motverkar hållbar teknikutveckling och regionala kommunikationer.

Staten bör dock vara uppmärksam på hållbart flygande (ökad inblandning av biobränsle, kommande elflyg eller vätgasflyg) dels tar tid att införa men som också kommer vara mer kostsamt än dagens flygsystem. Staten bör därför vara väldigt försiktig med att införa hållbarhetskrav i den upphandlade flygtrafiken. Sverige bör inte ha andra tvingande krav än inom EU eller i vår övriga omvärld.

I Trafikverkets förslag är det bra att den regionala upphandlade trafiken föreslås både vara regional, interregional och internationell. Det är också självklart att kommuner och regioner, själva helt ska bekosta den nya regionalt upphandlade flygtrafiken. Liksom att kommuner och regioner själva får ansvara för och äga upphandlingsprocess och avtalsförvaltning för denna trafik. SRF anser vidare att Trafikverkets beslutsrätt om den regionala trafikplikten, ska vara begränsad att endast gälla om en ny regional upphandlad linje konkurrerar eller begränsar befintlig statlig allmän trafikplikt.

Likaså tycker SRF det är rimligt att upphandlade kommuner eller regioner, kan uppvisa att upphandlingarna är förenliga med EU:s lufttrafikförordning. SRF vill också lyfta behovet av lagändringar för att kunna betrakta flygtrafik som kollektivtrafik.

SRF välkomnar att den regionala upphandlingen inte ska ingå i Trafikverkets ordinarie upphandlingsperioder. Hela idén med att man kommunalt och regionalt vill handla upp trafik, är de enskilda behoven. Det kan röra sig om uppkomna situationer eller att det finns säsongsmässiga förutsättningar. Att tvingas invänta och inkludera besluten i Trafikverkets ordinarie upphandlingsperioder skulle motverka hela idén med regionalt upphandlad trafik.

Liksom SRF anför i resonemang ovan, anser SRF att även dagens system för den allmänna trafikplikten med fasta fyraårsperioder måste göras mer flexibel.

För kommuner och regioner i norra Sverige är förslaget om regionalt upphandlad flygtrafik intressant, då resemönstret och efterfrågan där, ser behov att flyga mer i öst-västlig riktning inom Nordkalotten. Både mellan orter i norra Sverige till norra Norge och norra Finland men också mellan flygplatser längs Norrlandskusten och Norrlands inland.

SRF har dock två viktiga invändningar i Trafikverkets förslag rörande möjligheten till den nya regionala upphandlingen av flygtrafik.

Inför inte fyra-timmarsregel

Dels gäller det den så kallade fyra-timmars regeln. SRF förstår inte Trafikverkets resonemang, varför man föreslår en begränsning att alternativa färdmedel ska beaktas för restider upp till fyra timmar. Denna begränsning är något vi uppfattar Trafikverket vill ha för svenskt vidkommande. Detta medan EU:s lufttrafikförordning sätter gränsen vid tre timmar. Det är inte rimligt att Sverige, när vi nu öppnar upp för regionalt upphandlad flygtrafik som helt ska finansieras av regionen/kommunen, ska ha denna hårdare regel. Mot bakgrund av det radikalt försämrade läget för det svenska inrikesflyget, ska vi inte skapa sämre förutsättningar för kommuner och regioner, än för EU:s övriga medlemsländer rörande regionalt upphandlad flygtrafik. SRF anser att Sverige ska följa EU:s lufttrafikförordning och därmed sätta begränsningen till tre timmar. Sverige bör inte ha en fyra-timmars regel, varken för den befintliga allmänna trafikplikten eller för den nya regionalt upphandlad flygtrafik.

Inför inte begränsningar för internationella linjer

Den andra begränsningen som SRF vänder sig starkt emot är Trafikverkets förslag om begränsningen att regionalt upphandlad flygtrafik till en internationell destination, inte ska vara möjlig om det från Sverige redan finns befintlig flygtrafik till denna destination.

En sådan begränsning skulle göra det i princip omöjligt att flyga till större huvudstäder som Köpenhamn, Frankfurt eller Amsterdam. Det är destinationer som flera av SRF medlemsflygplatser i främst södra Sverige ser som betydelsefulla nav för internationella linjer. Trafikverket menar att om sådana linjer tillåts, så kan det påverka flygtrafiken negativt för Arlanda. SRF menar att det resonemanget inte alls speglar resenärernas verkliga beteende och efterfrågan. För södra Sverige är ofta Köpenhamn ett mer självklart nav för internationella resor, än att först flyga norr ut till Arlanda, för att sedan flyga söderut, ut i världen. Likaså är de passagerarvolymerna det kan bli tal om från någon mindre regional flygplats, oerhört små om ens märkbara jämfört med motsvande passagerarströmmar från Arlanda till samma nav-flygplatser ute i Europa. Om små regionala flygplatser etablerar egna upphandlade flyglinjer till nav-flygplatser i Europa, kommer det inte att ske på bekostnad av befintliga linjer från Arlanda.

Skulle dessa två begränsningar, fyra-timmars regeln och förbud mot trafik till internationella flygplatser införas, är det tveksamt om hela förslaget med regionalt upphandlad trafik är värd att genomföra.

Sammanfattning

Trafikverkets första inriktning i sitt förslag, om kommunal och regional medverkan i den befintliga allmänna trafikplikten avråder SRF bestämt till.

Med tanke på det radikalt försämrade läget för den svenska inrikestrafiken, föreslår SRF också att staten gör en bredare översyn om ett ökat statligt ansvar för fler statligt upphandlade flyglinjer i den allmänna trafikplikten. Om detta finns inga resonemang eller förslag i Trafikverkets förslag.

Den andra inriktningen i Trafikverkets förslag, att regioner och kommuner själva kan handla upp egen flygtrafik, välkomnar däremot SRF. Dock avråder SRF till flera av de begränsningar som Trafikverket föreslår i den del där kommuner och regioner själva ges möjlighet att handla upp egen flygtrafik.

SRF vänder sig här bestämt mot begränsningen att införa en fyra-timmars regel, att regionalt upphandlad flygtrafik inte ska vara möjligt om destinationen kan nås med tågförbindelse.

SRF vänder sig också bestämt mot begränsningen att regionalt upphandlad flygtrafik till en internationell destination, inte ska vara möjlig om det från Sverige redan finns befintlig flygtrafik till denna destination.

Skulle dessa två begränsningar, fyra-timmars regeln och förbud mot trafik till internationella flygplatser införas, är det tveksamt om hela förslaget med regionalt upphandlad trafik är värd att genomföra.

Peter Larsson
VD Svenska regionala flygplatser