

Remiss av rapporten Ökat regionalt inflytande avseende flyglinjer med allmän trafikplikt

Sammanfattning

- SKR välkomnar Trafikverkets utredning och förslag om ett ökat inflytande för regioner och kommuner avseende allmän trafikplikt och upphandlad flygtrafik.
- SKR anser att Trafikverkets förslag om en separat process för att hantera möjligheter till ytterligare icke-statliga flyglinjer är rätt väg att gå och att detta säkerställer en större rådighet för kommuner och regioner. Det är även positivt att Trafikverkets beslut rörande icke-statliga linjer ska gå att överklaga.
- För att främja regional utveckling och likvärdiga villkor inom EU behöver Sverige justera restidsgränsen för alternativa färdmedel till tre timmar. En sådan anpassning kan underlätta för regionala flyglinjer där andra konkurrenskraftiga transportlösningar saknas. Samtidigt måste klimatmålen fortsatt vara styrande och val av transportsätt ska motiveras utifrån både tillgänglighet och miljöhänsyn.
- SKR anser att det begränsade statliga anslaget för allmän trafikplikt medför olämplig konkurrens mellan olika trafikslag och riskerar att övervältra kostnaderna på kommuner och regioner. För att långsiktigt säkra både regional mobilitet och hållbar utveckling samt att inrikesflyget ska vara fossilfritt 2030, bör staten ta ansvar för finansiering, särskilt där flyg är det mest konkurrenskraftiga alternativet.
- SKR anser att det statliga anslaget för trafikplikt i större utsträckning behöver baseras på faktiska behov utifrån uppsatta kriterier och att anslagen behöver bli mer långsiktiga och fleråriga. Det är inte rimligt med regional medfinansiering förrän staten tar fullt ansvar för tillgänglighet inom den statliga trafikplikten för flyg.
- SKR anser att Trafikverkets förslag om att pröva regionala flyglinjer utifrån flertalet begränsande faktorer riskerar att reellt hämma kommuners och regioners möjlighet att upphandla flygtrafik.

- SKR anser att systemet med utredning kring allmän statlig trafikplikt måste ses över och anpassas för att bli mer flexibelt och följa de snabba förändringar som sker idag. Trafikverket bör därför få ett nytt uppdrag att utreda och föreslå nödvändiga förändringar och att detta ska ske i nära samverkan med kommuner och regioner.
- Staten måste även identifiera kommersiella, men samhällsviktiga linjer där rimliga transportalternativ saknas om flygtrafiken skulle upphöra. Vid sådana händelser anser SKR det är avgörande att staten har en färdig plan för att ersätta och upprätthålla flygtrafiken genom allmän statlig trafikplikt.
- SKR ser ett stort behov av att staten redan nu förbereder sig för den gröna omställningen inom luftfarten kopplat mot allmän trafikplikt. Dessutom anser vi att staten ekonomiskt behöver stödja de regionala flygplatserna i denna omställning
- SKR anser att det är en viktig uppgift för regeringen att även aktivt driva på en översyn av lufttrafikförordningen så att den innehåller delar som lägger grunden för en grön omställning och inte hindrar den, som idag.
- SKR anser att staten, utöver att skapa förutsättningar för tillgänglighet genom statligt upphandlad flygtrafik och möjligheten till regionalt upphandlade flyglinjer, även måste ta ett betydligt större ekonomiskt ansvar för grundläggande finansiering av flygplatsinfrastrukturen och de regionala flygplatserna.

Ett viktigt steg för att säkerställa regionala behov

SKR välkomnar Trafikverkets utredning och förslag om ett ökat regionalt inflytande avseende flyglinjer med allmän trafikplikt. Detta är ett viktigt steg för att säkerställa att regionala behov och förutsättningar beaktas i planeringen och genomförandet av flygtrafik.

Trafikverket förslår att den allmänna trafikplikten ska hanteras i två separata processer. Den ena processen ska öppna upp för möjligheten till ytterligare icke-statliga flyglinjer utifrån att det finns ett kommunalt eller regionalt behov som ligger utöver det statliga utbudet. Tidigare har det funnits exempel på regionala initiativ till flyglinjer och då specifikt ofta kopplat till det lokala näringslivets behov av snabba transporter till någon internationell hubb. Det är därför mycket positivt att det förslås att regioner och kommuner ska få möjlighet att komplettera det statliga utbudet med regionalt upphandlade linjer. Detta kommer ge större inflytande och flexibilitet att anpassa flygtrafiken efter regionala och lokala behov.

SKR anser, precis som Trafikverket, att det är nödvändigt att separera icke-statliga flyglinjer från den vanliga processen för statliga trafikplikt. Att hantera dessa två separata delar tillsammans skulle vara svårt på grund av olika intressen och finansiering. Dessutom kan lokala behov både uppstå och förändras över tid, vilket gör det olämpligt att genomföra detta endast vart fjärde år.

En annan fråga av stor betydelse, där det är svårt att förstå Trafikverkets resonemang, är varför man föreslår att bibehålla begränsningen att alternativa färdmedel ska beaktas för restider upp till fyra timmar. Denna begränsning är en nationell svensk regel 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 behålla denna hårdare regel. För att främja regional utveckling och likvärdiga villkor inom EU behöver Sverige justera restidsgränsen för alternativa färdmedel till tre timmar. En sådan anpassning kan underlätta för regionalt flyglinjer där andra konkurrenskraftiga transportlösningar saknas. Samtidigt måste klimatmålen fortsatt vara styrande och val av transportsätt ska motiveras utifrån både tillgänglighet och miljöhänsyn.

Risk för övervältring av kostnader på kommuner och regioner

Regeringens uppdrag är att bland annat att minska bristerna och bidra till en grundläggande tillgänglighet i hela landet genom att teckna trafikavtal för tåg-, flyg- och busstrafik samt för färjetrafik till Gotland. Idag ingår därmed flyget tillsammans med dessa övriga transportslag i samma statliga anslag.

Sverige är ett stort och glest befolkat land. Flyget är i många områden det enda alternativet och förutsättning som möjliggör för snabba och effektiva transporter mellan olika delar av landet och även internationellt. Tillgänglighet är också en förutsättning för ekonomisk tillväxt och regional utveckling i hela landet. För att klara detta behöver staten ta ett stort ansvar genom bland annat statlig trafikplikt för flyg.

Trafikverkets beskriver sitt uppdrag som att utifrån ett "begränsat anslag" för alla typer av trafikslag skapa en grundläggande tillgänglighet för interregionalt resande. Under 2025 har vi sett det statliga anslaget för interregional upphandlad trafik minska trots ökade kostnader för kommande upphandlingar inom både tåg- och busstrafik. Under 2026 ska även allmän trafikplikt för flyg upphandlas och vi vet inte hur stort det statliga anslaget kommer vara då. Vi ser stora risker och att de idag minskade anslaget för allmän trafikplikt leder till att Trafikverket vid nya avtalsperioder behöver förändra och minska kostnaderna någonstans i utbudet. Det kan till och med leda till att något måste tas bort helt och allt detta utifrån vilket år som en upphandling genomförs och hur det statliga anslaget ser ut just då. Det begränsade statliga anslaget för allmän trafikplikt medför därmed en olämplig konkurrens mellan olika trafikslag.

Trafikverket föreslår utifrån uppdraget en förändring gällande processen för det statliga utbudet som innebär att om en kommun/region ser behov av att utöka kraven i statligt upphandlad trafik i form av tex fler stolar, turer mm så ska detta kunna beaktas i processen. Trafikverket kan även idag efter eventuella synpunkter

från kommun/region, justera den allmänna trafikplikten utifrån de regionala behoven, men det förutsätter att utökningen kan anses motiverad utifrån Trafikverkets uppdrag och att anslagen räcker. När Trafikverket inte anser det är möjligt att tillgodose de regionala eller kommunala synpunkterna genom statliga anslaget, är förslaget att detta ska kunna lösas genom att kommuner och regioner ansöker om utökade krav. Detta är då även under förutsättning att den statliga trafiken medfinansieras från dem själva.

Trafikverket anser det positivt att öppna upp för regional medfinansiering i det statliga utbudet av flyg då det ger möjligheter att förändra utbudet om en region/kommun ser andra behov utifrån ett regionalt perspektiv. SKR ser snarare att det finns en överhängande risk att detta leder till att den ekonomiska bördan även för grundläggande tillgänglighet överförs till kommuner och regioner. Det statliga anslaget är begränsat och där vi tydligt idag ser att dessa minskade anslag leder till indragningar och minskat statligt utbud inom upphandlad trafik med tåg och buss. Förändringen baseras inte på behoven utifrån uppställda kriterier för tillgänglighet utan på att det statliga anslaget minskar. SKR anser att detta tydligt riskerar leda till en orimlig övervältring av den ekonomiska bördan för att upprätthålla en adekvat trafikering till kommuner och regioner inom inte bara allmän trafikplikt för flyg, utan för alla transportslag.

Staten har ett övergripande ansvar för att vidmakthålla tillgänglighet i hela landet. För att säkerställa en grundläggande tillgänglighet anser SKR att det statliga anslaget för trafikplikt i större utsträckning behöver baseras på faktiska behov utifrån uppsatta kriterier och att anslagen behöver bli mer långsiktiga och fleråriga. Det är inte rimligt med regional medfinansiering förrän staten tar fullt ansvar för tillgängligheten inom den statliga trafikplikten för flyg.

Tveksamt om processen för ökat inflytandet är lämplig

Enligt förslaget ska Trafikverket fortsätta vara behörig myndighet för beslut om allmän trafikplikt för lufttrafik. Kommuner och regioner behöver ansöka om trafikplikt för regionala linjer och stå för alla kostnader. Efter Trafikverkets beslut om allmän trafikplikt för flyg, upphandlar och förvaltar kommunen eller regionen avtalen med operatörerna, vilket säkerställer en större rådgighet. Trafikverket föreslår även att beslut om allmän trafikplikt för en regional linje ska vara möjligt att överklaga till skillnad för beslut om den statliga trafikplikten. SKR anser att Trafikverkets förslag om en separat process för att hantera möjligheter till ytterligare icke-statliga flyglinjer är rätt väg att gå och att detta säkerställer en större rådgighet för kommuner och regioner. Det är även positivt att Trafikverkets beslut rörande icke-statliga linjer ska gå att överklaga.

Förslaget öppnar upp för möjligheten till regionalt upphandlad flygtrafik för regionala, interregionala och internationella linjer. Beslut om trafikplikt ska dock prövas utifrån flera faktorer. För att få upphandla en regional linje måste kommuner och regioner först ta fram underlag för att visa på behovet och detta utan garanti för ett godkännande från Trafikverket. Förslaget ska sen ställas mot andra alternativa resmöjligheter som tåg och hur tillgängligheten övergripande ser ut från föreslagen flygplats, men även om det finns en negativ påverkan på statliga linjer. Trafikverket menar även att internationella linjer inte bör vara aktuella om

det redan finns befintlig trafik som kan påverka tex Arlanda negativt. Förutsättningarna för att etablera en regional flyglinje riskerar att hämmas av de många faktorer och begränsningar som Trafikverkets förslag innehåller, vilket inte verkar vara i linje med regeringens intentioner med sitt uppdrag.

En betydande begränsning är exempelvis att internationella linjer inte bör vara aktuella om det redan finns befintlig trafik från Sverige till den aktuella flygplatsen. Tidigare har det i Sverige funnits regionala initiativ till flyglinjer från regionala flygplatser. Dessa initiativ har i stor utsträckning varit flyglinjer från en regional flygplats till en internationell hubb inom Europa, baserat på regionens behov av snabba förbindelser för både näringsliv och invånare. Det är samtidigt viktigt att behålla Arlanda som en central hubb för Sverige och säkerställa att nya regionalt upphandlade flyglinjer inte påverkar negativt. Det är dock inte rimligt att helt bortse från denna typ av regionala linjer med trafikplikt. Det är viktigt att även beakta de positiva effekter som regional flygtrafik kan ha för det lokala näringslivet, inklusive ökad ekonomisk tillväxt genom fler investeringar, ökad turism, förbättrad konkurrenskraft och möjligheter till regional utveckling. Därför är det nödvändigt att även internationella linjer med allmän trafikplikt kan prövas med hänsyn till både regionala behov och effekter det ger samt påverkan på andra delar av systemet och Arlanda som hubb.

SKR anser att det med Trafikverkets förslag till hur regionala linjer ska prövas utifrån flertalet faktorer finns en risk att dessa begränsningar helt och hållet hämmar möjligheten för kommuner och regioner att upphandla flygtrafik.

En grön omställning av flyget är nödvändigt

Sverige ska senast 2045 ha ett rikstäckande och fossilfritt transportnätverk som utnyttjar både mark och luftrum. Den konventionella flygplansflottan som då även använder biobränsle kommer att kompletteras och delvis ersättas av el- och vätgasdrivet flyg. Framtidens eldrivna flygplan kommer initialt att vara mindre, med plats för cirka 20 passagerare, och de kommer att flyga på kortare sträckor än dagens konventionella flygplan.

En grön omställning av flyget är nödvändig för att skapa hållbarhet, och det är därför viktigt att förändringar inom allmän trafikplikt för flyg även tar hänsyn till detta. En hållbarhetsaspekt att ta hänsyn till är tid. Att kombinera hög tillgänglighet mätt både i tid och sträcka, med fossilfrihet och att det är utsläppen från flyget som måste minska - inte flygresandet i sig. Det finns möjligheter att använda de fördelar som fossilfritt flyg kan innebära i den föreslagna förändringen. Allmän trafikplikt och regionalt upphandlad flygtrafik kan i framtiden när marknaden är mogen öppna upp för helt nya linjer med direktflyg mellan flygplatser inom Sverige, vilket kan leda till en bättre anslutbarhet utifrån behov och en ökad tillväxt och bättre förutsättningar för den gröna omställningen av flyget.

Inom den statliga trafikplikten används idag mindre och äldre flygplan med sämre miljöprestanda. För att möjliggöra en grön omställning av flyget är det även viktigt att den statliga trafikplikten tar sitt ansvar och vid kommande avtal skapar

förutsättningar för att fasa ut äldre flygplansflottor och övergå till fossilfria flygplan när möjligheterna finns. Detta kommer även kräva investeringar hos de regionala flygplatserna för att möta de stora behov som finns av investeringar på marken och på flygplatserna. En omställning kommer troligtvis även innebära initialt högre kostnader vid upphandling av flyglinjer med nya flygplan. SKR ser ett stort behov av att staten redan nu förbereder sig för den gröna omställningen inom luftfarten och allmän trafikplikt. Dessutom anser vi att staten ekonomiskt behöver stödja de regionala flygplatserna i denna omställning. För att långsiktigt säkra både regional mobilitet och hållbar utveckling samt att inrikesflyget ska vara fossilfritt 2030, bör staten ta ansvar för finansiering, särskilt där flyg är det mest konkurrenskraftiga alternativet.

EU har beslutat om en klimatlag med klimatmål och satt upp ramar och styrmedelspaket inom Fit for 55. Detta ska leda till sammanlänkade styrmedel som tillsammans hjälper EU att nå klimatmålen. Idag begränsar EU:s lufttrafikförordning till exempel vilka krav som kan ställas vid upphandling för allmän trafikplikt, och det finns liten möjlighet att ställa miljökrav. Kommissionen håller för närvarande på med en översyn av lufttrafikförordningen, som beräknas vara klar 2027. Det finns därför nu en möjlighet att påverka hur framtidens EU-lagstiftning utformas så att den bättre leder till en grön omställning och når upp till EU:s klimatmål utifrån Fit for 55. SKR anser därför att det är en viktig uppgift för regeringen att även aktivt driva på denna översyn så att den framtida lufttrafikförordningen innehåller de delar som ska lägga grunden för en grön omställning och inte hindra den, som idag.

Ytterligare viktiga aspekter att beakta

Ökad flexibilitet i processen för statlig allmän trafikplikt är nödvändig

Trafikverkets utredning har haft i uppdrag att utreda, förbereda och vidta nödvändiga åtgärder för att ge kommunala och regionala myndigheter möjlighet att komplettera det statliga utbudet av flyglinjer med allmän trafikplikt. De har även haft uppdrag att ta fram nya eller anpassa befintliga riktlinjer, dels för det statliga utbudet och dels inom vilka ramar det ska vara möjligt med kompletterande utbud.

Det statliga utbudet av flyglinjer regleras genom en process där Trafikverket vart fjärde år genomför en utredning för att fastställa vilka linjer som ska omfattas av statlig allmän trafikplikt för flyg utifrån ett antal kriterier. Denna process har förblivit oförändrad under många år, trots att förutsättningarna för flyget och flygplatserna har genomgått betydande förändringar. För närvarande står vi inför stora utmaningar med en minskande inrikestrafik och där sex regionala flygplatser helt saknar reguljär trafik. Upphandling av flygtrafik är statens verktyg för att säkerställa grundläggande tillgänglighet i enlighet med det transportpolitiska funktionsmålet.

Det är därför av yttersta vikt att staten granskar det statliga basutbudet av flyglinjer till regionala flygplatser, med hänsyn till tillgänglighet och regionala behov. Staten måste identifiera kommersiella, men samhällsviktiga linjer där rimliga transportalternativ saknas om flygtrafiken skulle upphöra på grund av att ett flygbolag drar in sin linje. Vi ser idag att detta sker, vilket resulterar i att vissa flygplatser blir helt utan trafik. Vid sådana händelser anser SKR det är avgörande att staten har en färdig plan för att upprätthålla och ersätta flygtrafiken och att det finns flexibilitet att snabbt fatta beslut om trafikplikt och upphandla ny flygtrafik. Om en linje upphör, saknar ägaren incitament att behålla flygplatsen, vilket kan leda till nedläggning av regionala flygplatser som fortfarande är viktiga för tillgänglighet, det samhällsviktiga flyget och ytterst totalförsvaret.

Med hänsyn till det svåra läget för svenskt flyg och de regionala flygplatserna är det nödvändigt att staten även omprövar hanteringen av den statliga allmänna trafikplikten. Det är inte längre tidsenligt att genomföra en översyn vart fjärde år och att ingenting sker däremellan. Den snabba utvecklingen i världen kräver att vi säkerställer tillgänglighet i hela landet, vilket idag inte kan uppnås genom att förlita sig på kommersiella flygbolag. Vi ser i allt högre grad flygbolag som lägger ned sin trafik på de regionala flygplatser med få passagerare per år men där flyget fortfarande är nödvändigt för att klara tillgängligheten. SKR anser att systemet med utredning kring allmän statlig trafikplikt måste ses över och anpassas för att bli mer flexibelt och följa de snabba förändringar som sker idag. Trafikverket bör därför få ett nytt uppdrag att utreda och föreslå nödvändiga förändringar och att detta ska ske i nära samverkan med kommuner och regioner.

Grundläggande trygghet och säkerhet förutsätter regionala flygplatser

Under de senaste åren har vi globalt genomgått en långvarig pandemi och befinner oss nu i ett säkerhetspolitiskt läge som inte varit så allvarligt sedan krigets dagar. I Sverige måste vi därför skapa förutsättningar för trygghet och säkerhet och där spelar flygplatserna en viktig roll. Under pandemin 2020 och vid de stora skogsbränderna 2018 såg vi behovet av ett flygplatssystem som täcker hela landet för att säkerställa samhällsviktig flygtrafik. Med hänsyn till det aktuella säkerhetspolitiska läget, totalförsvarets behov och vårt medlemskap i NATO, ökar kraven på ett väl fungerande nät av flygplatser.

I Sverige ägs 32 av 42 flygplatser av kommuner och regioner, och de ekonomiska förutsättningarna för de regionala flygplatserna har blivit allt mer ansträngda. Idag uppgår underskotten på de regionala flygplatserna till över 700 miljoner kronor. Trots att staten 2024 ökade det statliga driftstödet till 210 miljoner kronor, ligger bördan fortfarande tungt på de kommunala och regionala ägarna för att upprätthålla en grundläggande flyginfrastruktur för att klara Sveriges behov.

För att tillgodose grundläggande behov för säkerhet och krisberedskap krävs ett nät av flygplatser över hela landet. Grundläggande finansiering för flygplatssystemet är därför nära kopplat till frågan om förutsättningarna för att kunna ha en allmän statlig trafikplikt för flyg. Idag ser vi flera kommuner och regioner överväga nedläggning av sina regionala flygplatser på grund av svårigheter att motivera kostnaderna jämfört med annan verksamhet som vård,

skola och omsorg. Vi riskerar därför att se flygplatser läggas ned om inte staten tillskjuter resurser för att bibehålla dem. En grundläggande förutsättning för att säkerställa tillgänglighet och statlig allmän trafikplikt är att det finns flygplatser. Utan flygplatser upphör flygtrafiken, vilket leder till försämrad tillgänglighet. Vid kris eller krig kommer detta även innebära att totalförsvarets behov inte alls kan tillgodoses.

SKR anser att staten, utöver att skapa förutsättningar för tillgänglighet genom statligt upphandlad flygtrafik och möjligheten till regionalt upphandlade flyglinjer, även måste ta ett betydligt större ekonomiskt ansvar för grundläggande finansiering av flygplatssystemet, särskilt till de regionala flygplatserna.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande