

Sammanfattning

Uppdraget

Mitt huvuduppdrag har varit att genomföra en översyn av det samlade svenska flygplatssystemet med syfte att lämna förslag till inriktning och prioritering av det långsiktiga statliga ansvaret för flygplatser i Sverige.

Uppdraget har omfattat samtliga flygplatser, det vill säga både statliga, kommunala och privata, som i dag har linjetrafik. I uppdraget har ingått att analysera förutsättningar för och effekterna av en omfördelning av ansvaret för statliga och kommunala flygplatser samt att lämna förslag till en robust och långsiktig finansieringsmodell för det samlade flygplatssystemet.

Vidare har det ingått i mitt uppdrag att belysa Luftfartsverkets roll som statlig infrastrukturhållare för flygplatser samt att redovisa förutsättningarna för och konsekvenserna av alternativa verksamhetsformer – både i förhållande till de transportpolitiska målen och till de företagsekonomiska krav som i dag finns på verket.

Utgångspunkter

Den grundläggande utgångspunkten för mitt utredningsarbete har varit att statens engagemang kring flygplatserna ska utformas så att det bidrar till transportpolitisk måluppfyllelse. Begreppet *tillgänglighet* och dess definition är viktigt för att bedöma flygets bidrag till måluppfyllelsen.

För att uppnå de transportpolitiska målen krävs en samordning mellan trafikslagen och en annan viktig utgångspunkt för mitt arbete och mina förslag har därför varit behovet av *samverkan* mellan trafikslagen och mellan de statliga aktörerna.

Den statliga investeringsplaneringen och infrastrukturens utbyggnad inom väg- och järnvägssektorn kommer enligt min upp-

fattning att i hög grad påverka utvecklingen av det totala transportsystemet och jag har därför kartlagt hur nuvarande investeringsplaner kan tänkas påverka framtida restider och resmöjligheter inom de olika trafikslagen och den inbördes relationen mellan dessa. Den *faktiska och prognostiserade utvecklingen* av flygtrafiken har också varit betydelsefulla utgångspunkter för mina förslag.

Kategorisering av flygplatser

Jag föreslår att samtliga flygplatser med linjetrafik delas in i följande tre kategorier:

- nationellt strategiska flygplatser
- regionalt strategiska flygplatser
- övriga flygplatser.

Utgångspunkten för kategoriseringen har varit respektive flygplats bidrag till den transportpolitiska måluppfyllelsen. För att kunna genomföra kategoriseringen har jag utgått från ett antal kriterier där trafikvolym, nyttan av flygplatsen och närheten till Arlanda har bedömts. För vissa flygplatser har jag därutöver baserat kategoriseringen på särskilda överväganden.

Följande flygplatser bör enligt min uppfattning ingå i kategorin *nationellt strategiska* flygplatser: Arlanda, Arvidsjaur, Bromma, Kiruna, Landvetter, Luleå, Malmö, Umeå, Visby och Östersund

För de nationellt strategiska flygplatserna bör staten garantera en ersättning som motsvarar 100 procent av det aktuella underskottet för driften av flygplatsen. För de flygplatser som ligger inom det bolagiserade luftfartsverket sker detta genom korssubventionering och för de flygplatser som inte är statligt ägda ges ersättningen via det statliga ersättningsystemet.

I kategorin *regionalt strategiska* flygplatser bör följande flygplatser ingå: Göteborg City, Gällivare, Hagfors, Halmstad, Hemavan, Jönköping, Kalmar, Karlstad, Kramfors, Kristianstad, Linköping, Lycksele, Mora, Oskarshamn, Pajala, Ronneby, Skavsta, Skellefteå, Sundsvall, Sveg, Torsby, Trollhättan, Vilhelmina, Växjö, Ängelholm, Örebro och Örnsköldsvik.

För de av Luftfartsverkets flygplatser som klassificeras som regionalt strategiska kan man på sikt tänka sig ett alternativt huvudmannaskap. Genom ett regionalt/kommunalt/privat ägande

kan arbetet med att utveckla flygplatsen ingå som en naturlig del i övrigt regionalt utvecklingsarbete. Den positiva trafikutvecklingen vid de flygplatser som under senare år övergått från Luftfartsverket till kommunal ägo talar för att ett ökat regionalt engagemang kan gynna både utvecklingen i regionen och vid själva flygplatsen.

För de regionalt strategiska flygplatserna bör ersättningen från staten vara upp till 75 procent av det aktuella underskottet för drift av flygplatsen.

Flygplatserna i Borlänge, Norrköping, Storuman och Västerås bör betraktas som *övriga* flygplatser. För dessa flygplatser bör ingen statlig driftersättning utgå.

Jag föreslår en inledande nivå på den totala statliga ersättningen på 105 miljoner kronor.

Luftfartsstyrelsen bör få i uppdrag att regelbundet, till exempel vart tredje år, följa upp och vid behov justera indelningen i de olika kategorierna.

Beredskapsfrågor

Jag föreslår att Luftfartsstyrelsens flygräddningscentral vid Käringsberget i Göteborg får ansvaret för att på nationell nivå säkerställa att flygplatser öppnas för akuta ambulanstransporter på tider när den aktuella flygplatsen normalt är stängd.

Luftfartsverkets verksamhetsform

Aktiebolagsformen omgärdas av ett enkelt, etablerat och allmänt känt regelverk. Min bedömning är att både den inre effektiviteten och möjligheterna för Luftfartsverket att utvecklas skulle förbättras vid en bolagisering. Möjligheterna att samverka med externa parter förenklas också avsevärt vid en bolagisering.

Luftfartsverket bör därför den 1 januari 2009 ombildas till två fristående aktiebolag. I det ena bolaget bör förvaltningen och driften av de flygplatser som Luftfartsverket i dag driver ligga. I det andra bolaget bör flygtrafiktjänsten ligga.

I flygplatsbolaget bör långsiktigt de flygplatser som kategoriserats som nationellt strategiska och som i dag ligger i Luftfartsverket ingå. Dessa flygplatser är Arlanda, Bromma, Kiruna, Landvetter, Luleå, Malmö, Umeå, Östersund och Visby.

Vad gäller flygplatsen i Luleå bör endast driften ingå eftersom flygplatsen förvaltas av Fortifikationsverket.

Möjligheten att till marknadspris sälja ut någon av Luftfartsverkets större flygplatser till regionala/kommunala/privata intressenter bör övervägas. Landvetter och Malmö skulle kunna vara sådana flygplatser. Om en utförsäljning inte genomförs bör flygplatserna långsiktigt ingå i bolaget.

De flygplatser som i dag drivs av Luftfartsverket och som vid kategoriseringen hamnat i kategorin regionalt strategiska flygplatser bör på kort sikt ingå i det nybildade bolaget. Ambitionen bör dock vara att de flesta av dessa flygplatser på sikt lämnar bolaget och övergår i regional/kommunal/privat ägo. I vilken takt och under vilka former detta bör genomföras anser jag bör vara en fråga för bolaget och de regionala intressenterna. De flygplatser som i dag ligger inom Luftfartsverket och som kategoriserats som regionalt strategiska är Jönköping, Karlstad, Ronneby, Skellefteå, Sundsvall, Ängelholm och Örnsköldsvik.

Jag anser att det transportpolitiska uppdrag som Luftfartsverket har i dag i sin helhet bör föras över till det nya bolagen. Min bedömning är att detta enklast görs i form av ägardirektiv.

I och med att verkets nuvarande uppgifter och transportpolitiska ansvar kommer att ligga fast innebär bolagiseringen inte någon förändring i denna del. Bolagets roll och grundläggande uppgift att vara en av de statliga aktörerna som tillhandahåller infrastruktur kommer att vara densamma.

Nedan följer mina förslag i punktform:

Utgångspunkter för kategorisering

- Samtliga flygplatser, med linjetrafik, bör delas in i de tre kategorierna nationellt strategiska, regionalt strategiska och övriga flygplatser.
- Flygplatser från vars centralorter man med bil eller kollektivtrafik kan resa till Arlanda på två timmar eller mindre bör kategoriseras som övriga flygplatser. Vissa flygplatser bör ingå i kategorin övriga flygplatser till följd av särskilda överväganden.
- Om en flygplats uppfyller de kriterier som fastställts för passagerarvolym och nytta, och inte kategoriserats som övrig flygplats, bör den betraktas som nationellt strategisk.

- Samtliga flygplatser som inte faller inom någon av kategorierna nationellt strategisk eller övrig bör betraktas som regionalt strategiska.

Kategorisering

- Nationellt strategiska flygplatser: Arlanda, Arvidsjaur, Bromma, Kiruna, Landvetter, Luleå, Malmö, Umeå, Visby och Östersund.
- Regionalt strategiska flygplatser: Göteborg City, Gällivare, Hagfors, Halmstad, Hemavan, Jönköping, Kalmar, Karlstad, Kramfors, Kristianstad, Linköping, Lycksele, Mora, Oskarshamn, Pajala, Ronneby, Skavsta, Skellefteå, Sundsvall, Sveg, Torsby, Trollhättan, Vilhelmina, Växjö, Ängelholm, Örebro och Örnsköldsvik.
- Övriga flygplatser: Borlänge, Norrköping, Storuman och Västerås.
- De flygplatser som drivs av Luftfartsverket och som klassificeras som regionalt strategiska bör på sikt övergå till regionalt/kommunalt/privat huvudmannaskap. I vilken takt och under vilka former detta ska ske bör vara en fråga för det bolagiserade verket och de regionala intressenterna.

Ersättningsystemet

- För nationellt strategiska flygplatser bör staten garantera en ersättning som motsvarar 100 procent av det redovisade underskottet för drift av flygplatsen.
- För regionalt strategiska flygplatser bör ersättningen från staten vara upp till 75 procent av det aktuella underskottet för drift av flygplatsen.
- För flygplatser från vars centralorter man med bil eller kollektivtrafik kan resa till Arlanda på mellan 2 och 2,5 timmar bör den ersättning som beräknats i fördelningsmodellen minska med 50 procent.
- För de flygplatser som kategoriserats som övriga flygplatser bör ingen ersättning utgå.
- Den totala ersättningen till icke-statliga flygplatser bör inledningsvis uppgå till 105 miljoner kronor.

Samordning och beredskapsfrågor

- Investeringar på flygplatser där Rikstrafiken upphandlar merparten av den reguljära linjetrafiken bör föregås av ett samråd med myndigheten.
- Regionerna bör ta ett ökat ansvar för flygplatsinfrastrukturen vid planering, prioritering och fördelning av medel.
- Luftfartsstyrelsens flygräddningscentral bör få ansvaret för att säkerställa att flygplatser öppnas för akuta ambulanstransporter på tider när den aktuella flygplatsen normalt är stängd.

Luftfartsverkets verksamhetsform

- Luftfartsverket bör den 1 januari 2009 ombildas till två fristående aktiebolag – ett bolag för flygplatsdrift och ett bolag för flygtrafiktjänst.
- Staten bör överväga att ta in privata minoritetsägare i flygplatsbolaget för att ytterligare främja effektivitet och utveckling.
- Inledningsvis bör förvaltning och drift av samtliga flygplatser som i dag ligger inom Luftfartsverket ingå i flygplatsbolaget.
- Långsiktigt bör förvaltning och drift av följande nationellt strategiska flygplatser ingå i bolaget: Arlanda, Bromma, Kiruna, Umeå, Visby och Östersund. Även driften vid flygplatsen i Luleå, som förvaltats av Fortifikationsverket, bör ingå i bolaget.
- En utförsäljning, till marknadspris, av Landvetter eller Malmö till regionala/kommunala/privata intressenter bör övervägas. Om en utförsäljning inte genomförs bör även dessa flygplatser långsiktigt ingå i bolaget.
- De flygplatser som kategoriserats som regionalt strategiska och som i dag ingår i Luftfartsverket bör vid lämplig tidpunkt övergå till regionalt/kommunalt/privat ägande. De aktuella flygplatserna är Jönköping, Karlstad, Skellefteå, Sundsvall, Ängelholm och Örnsköldsvik. Även driften vid Ronneby, som förvaltats av Fortifikationsverket, bör övergå till regionalt/kommunalt/privat ägande.
- Det transportpolitiska uppdrag som Luftfartsverket har i dag bör föras över till bolagen.
- Styrelserna i de nya bolagen bör tillsättas i god tid så att de kan agera som en tydlig part i ett tidigt skede av bolagiseringsprocessen.