

Landstingsdirektören

2007-11-10

LS 0710-1097

*Handläggare:
Hans Brattström*

Landstingsstyrelsen

Yttrande över betänkandet Framtidens flygplatser - utveckling av det framtida flygplatssystemet (SOU 2007:70)

Ärendet

Näringsdepartementet har den 5 oktober 2007 remitterat betänkandet Framtidens flygplatser – Utveckling av det svenska flygplatssystemet (SOU 2007:70), till Stockholms läns landsting för yttrande senast den 14 december 2007. Inom landstinget har ärendet remitterats till Landstingsdirektören och till Regionplane- och trafiknämnden för yttrande senast 10 november. Betänkandet finns tillgängligt på www.regeringen.se/sb/d/108/a/89485.

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande över betänkandet Framtidens flygplatser - utveckling av det framtida flygplatssystemet (SOU 2007:70) i enlighet med bilaga 1.

Utredningens uppdrag

Den 1 juni 2006 tillkallade regeringen en särskild utredare med uppgift att se över det samlade svenska flygplatssystemet och 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. I uppdraget har också ingått att analysera och ge förslag till vilka alternativa möjligheter som finns för att säkerställa goda långväga resmöjligheter med hänsyn till både de transportpolitiska målen och kravet på kostnadseffektivitet. Även potentialen till samverkan med andra trafikslag, vilket kan utgöra kombinationer med flyg och markbunden kollektivtrafik i anslutning till regionala flygplatser, skulle belysas. Flygplatsernas roll och betydelse för

Bilaga

Förslag till remissyttrande över betänkandet Framtidens flygplatser – utveckling av det framtida flygplatssystemet (SOU 2007:70)

den internationella tillgängligheten skulle värderas, särskilt i fråga om direktlinjer till större europeiska nav. Även utländska flygplatsers roll för den svenska transportförsörjningen har ingått i denna uppgift.

Vidare har det ingått i uppdraget 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.

Som särskild utredare förordnades före detta generaldirektören Christina Rogestam. Utredningen redovisade den 3 oktober 2007 sina överväganden och slutsatser i betänkandet Framtidens flygplatser – Utveckling av det svenska flygplatssystemet (SOU 2007:70).

Utredningens förslag

Utredaren föreslår en indelning av samtliga flygplatser som i dag har linjetrafik i någon av de tre kategorierna

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

Utgångspunkten för kategoriseringen har varit respektive flygplats bidrag till den transportpolitiska målluppfyllelsen. Förslag till kriterium för kategori övrig flygplats är att man från flygplatsens centralort med bil eller kollektivtrafik kan resa till Arlanda på mindre än två timmar. För nationellt strategiska flygplatser föreslås två kriterier, som baseras på passagerarvolym respektive nytta. Om en flygplats uppfyller ett av dessa kriterier och inte kategoriseras som övrig flygplats bör den betraktas som nationellt strategisk. Som volymkriterium föreslås att den årliga passagerarvolymen ska överstiga 750 000 passagerare. Som nyttokriterium föreslås att kvoten mellan faktiska passagerare på en flygplats och flygplatsens potentiella passagerare, definierade som de som har närmare till denna flygplats än till någon annan flygplats, överstiger 2,5. Samtliga flygplatser med nationell eller internationell linjetrafik som inte kategoriseras som nationellt strategiska flygplatser eller övriga flygplatser föreslås kategoriseras som regionalt strategiska flygplatser.

För de nationellt strategiska flygplatserna bör, enligt utredaren, staten garantera en ersättning som motsvarar 100 procent av eventuellt underskott för drift av flygplatsen. För de flygplatser som ligger inom Luftfartsverket sker detta genom korssubventionering och för de flygplatser som inte är statligt ägda ges ersättningen via det statliga ersättningsystemet. För de regionalt

strategiska flygplatserna bör ersättningen från staten vara upp till 75 procent av det aktuella underskottet för drift av flygplatsen. För övriga flygplatser bör ingen statlig driftersättning utgå. Förslaget bedöms som i stort kostnadsneutralt jämfört nuvarande situation.

Som nationellt strategiska flygplatser föreslås Arlanda, Bromma, Landvetter, Malmö, Arvidsjaur, Kiruna, Luleå, Umeå, Visby och Östersund.

I kategorin regionalt strategiska föreslås följande flygplatser ingå; Göteborgs 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.

Flygplatserna i Borlänge, Norrköping, Storuman och Västerås föreslås ingå i kategorin övriga flygplatser, för vilka ingen statlig driftersättning bör lämnas.

Genom att dela in flygplatserna i olika kategorier kan enligt utredaren de statliga resurserna koncentreras till ett antal flygplatser som bidrar till att stärka den nationella och internationella tillgängligheten. Kategoriseringen utgår från den aktuella flygplatsens bidrag till att uppfylla de transportpolitiska målen främst i form av förbättrad tillgänglighet för medborgarna och näringslivet i den aktuella regionen.

I utredningen föreslås också att Luftfartsverket, som i dag är ett affärsverk, ombildas till två fristående aktieföretag den 1 januari 2009, ett företag för flygplatsdrift och ett för flygtrafikledning. Motivet till bolagiseringen anges vara att främja den inre effektiviteten i verksamheten. Regeringen bör enligt utredningen i det sammanhanget överväga möjligheten att ta in privata minoritetsägare i flygplatsbolaget med motivet att utveckla och effektivisera det nya flygplatsbolaget ytterligare.

Förslaget innebär också att Luftfartsverket får klartecken att börja förhandla om en försäljning av de flygplatser som klassificeras som regionalt strategiska till regionala/kommunala/privata intressenter. Även en utförsäljning av någon av de större flygplatserna till regionala/kommunala/privata intressenter föreslås övervägas. Lämpliga flygplatser för detta skulle, enligt utredaren, kunna vara Landvetter eller Malmö.

I utredningen görs också en analys av behov av samverkan mellan trafikslag och mellan statliga aktörer och konstateras att det för att uppnå de transportpolitiska målen krävs en vidare samverkan mellan trafikslagen och för att uppnå miljö kvalitetsmålen att fler resor görs med de kollektiva transportmedel som har minst miljöpåverkan. Utredaren har också i sina förslag utgått

från att det inte finns någon anledning för staten att stödja driften av flygplatser på de orter där en tågresa ur tillgänglighetssynpunkt är ett rimligt alternativ till flyget. Utredarens bedömning är att om de planer som finns inom väg- och järnvägssektorn realiserats kommer detta att leda till en minskad efterfrågan på inrikes flygtransporter inom de aktuella regionerna.

Utredningen lyfter särskilt fram tillgängligheten ur ett konsumentperspektiv och flygets särställning när det gäller den internationella tillgängligheten men också för att kunna göra motsvarande dagsförrättning mellan olika orter i hela Sverige. Detta förutsätter goda transfermöjligheter på det svenska flygplatsnavet Arlanda.

Förvaltningens kommentar

Den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen, RUFS 2001, redovisar en långsiktig flygplatsstruktur i Stockholms län med en fortsatt utbyggnad av Arlanda flygplats med en tredje och på sikt en fjärde parallell rullbana. Vidare anger RUFS 2001 att Bromma bör bibehållas som länets andra flygplats för viss linjetrafik och för kvalificerat allmänflyg.

Sedan RUFS 2001 antogs har Stockholm- Mälardalens flygplatskapacitetsbehov och flygplatssystem analyserats av Stockholmsberedningen och slutsatser och förslag har redovisats i betänkandet Tillräcklig flygplatskapacitet i Stockholm-Mälardalsregionen, SOU 2003:33. De långsiktiga bedömningarna av framtida reseefterfrågan som gjordes för Stockholmsberedningen innebar att behov av utbyggnad av ytterligare rullbana på Arlanda uppskattades komma att föreligga någon gång 2020-2025.

Stockholmsberedningen framhöll Brommas strategiska betydelse för Stockholmsregionens flygtrafikförsörjning och att det fanns stöd hos majoriteten i Stockholmsberedningen för att bibehålla Bromma flygplats, men konstaterade att det saknades politiska förutsättningar för detta i Stockholms stad.

Stockholmsberedningen framhöll betydelsen av övriga flygplatser i Mälardalen som resurs och medel för regional utveckling och bedömde mot bakgrund av den prognostiserade utvecklingen av flygtrafiken till år 2030 att Arlanda med en ytterligare rullbana och övriga flygplatser i Stockholm-Mälardalen väl kunde tillgodose behovet av flygplatskapacitet. Skavsta, Västerås och Örebro framhölls som de mest utvecklingsbara flygplatserna och som en framtida resurs lyftes även Uppsala-F16 fram. Stockholmsberedningen pekade dock på en aspekt på flygplatskapacitetens utnyttjande som kan leda till en bristsituation och det är den tidsmässigt ojämna beläggningen på Arlanda flygplats med två mycket markerade peakar morgon och

eftermiddag som till stor del beror på Arlandas funktion som nav för inrikes-utrikesresor i Sverige och som är en förutsättning för att man från många delar av landet ska kunna göra en dagsförrättning i större städer i Europa.

Stockholmsberedningen analyserade särskilt frågan om samverkan och konkurrens mellan tåg och flyg och gjorde bedömningen att det i Sverige är på avstånd 40-70 mil som tåg kan konkurrera med flyg. Beredningen framhöll att samverkan mellan flyg och tåg bör utvecklas. Stockholmsberedningen framhöll vidare behovet av att marktransporterna till Arlanda utvecklas, framför allt med tåg, för att förbättra tillgängligheten till Arlanda från olika delar av Arlandas upptagningsområde och för att begränsa marktransporternas bidrag till avgasutsläpp inom utsläppstaket.

Landstingsstyrelsen ställde sig i allt väsentligt bakom Stockholmsberedningens slutsatser och förslag och underströk särskilt vikten av att de statliga trafikverken tar sitt ansvar och i samverkan aktivt verkar för genomförandet av angelägna åtgärder samt att medel avsätts i trafikverkens investeringsplaner för att förbättra och utveckla marktransporterna till Arlanda.

Förvaltningen anser att dessa synpunkter fortfarande i högsta grad är relevanta och aktuella, bland annat mot bakgrund av Stockholmsförhandlingens arbete och den transportpolitiska uppföljning av Arlandabanan som nu har genomförts.

Detta ärende har beretts i samverkan med Regionplane- och trafikkontoret.

Mona Boström

Landstingsdirektören

2007-11-10

LS 0710-1097
Bilaga*Handläggare:
Hans Brattström*

Näringsdepartementet

Yttrande över betänkandet Framtidens flygplatssystem - utveckling av det svenska flygplatssystemet (SOU 2007:70)

Statens engagemang grundas på kategorisering av flygplatserna

Landstinget ställer sig positivt till den föreslagna principen för statens långsiktiga ansvar för ett effektivt svenskt flygplatssystem, med en indelning av samtliga flygplatser i tre kategorier med utgångspunkt från transportpolitisk måluppfyllelse, oavsett huvudmannaskapet för respektive flygplats. Landstinget har inget att invända mot de föreslagna kriterierna för kategoriseringen, som utgår från trafikvolym, nyttan av flygplatsen och närheten till Arlanda.

Luftfartsverkets verksamhetsform

Förslaget att ombilda luftfartsverket till två aktiebolag, ett för flygplatshållning och ett för flygtrafikledning har landstinget inget att invända mot. Åtgärder som kan leda till ökad effektivitet och kan tillföra ny flygplatsrelaterad kompetens är angelägna och välkomnas. Samtidigt är det viktigt att staten har kvar styrmöjligheter, inte minst för att säkerställa hanteringen av det trafikpolitiska uppdraget, vilket talar för utredningens förslag att flygplatsbolaget bör ha ett statligt majoritetsägande.

Arlanda och Bromma flygplatsers betydelse i det nationella flygplatssystemet

Utredningen lyfter fram Arlanda flygplats centrala roll som nav i det svenska flygplatssystemet. För stora delar av Sverige är tillgängligheten till Arlanda avgörande för internationell tillgänglighet, men även för tillgängligheten till Stockholm. Betydelsen av internationell tillgänglighet ökar i takt med den ökade globaliseringen. Landstinget vill understryka att för en liten och öppen ekonomi som Sverige, som i hög grad är beroende av utrikeshandel och internationellt utbyte, är det utomordentligt angeläget att ha en flygplatsstruktur som ger bästa möjliga förutsättningar för att utveckla den internationella tillgängligheten.

Landstinget vill här understryka Arlandas speciella ställning som nationellt nav för flygtrafiken. För att förbättra den internationella tillgängligheten för

stora delar av landet är det av avgörande betydelse att Arlanda flygplats kan utvecklas med ett allt bredare linjeutbud. I utredningen noteras särskilt den svaga passagerarutveckling som Arlanda har haft under senare år jämfört med de andra nordiska huvudflygplatserna och framhålls att det är av största vikt att navet Arlanda drivs så effektivt som möjligt. Landstinget delar denna uppfattning och vill framhålla att det är angeläget att frågan om hur Arlandas utveckling på bästa sätt kan främjas fortsättningsvis uppmärksammas på ett samordnat sätt, inte minst från statens sida. För utvecklingen i Stockholm-Mälardalsregionen har Arlanda en utomordentligt stor betydelse.

Landstinget stöder förslaget att Arlanda och Bromma flygplatser ingår i kategorin nationellt strategiska flygplatser och utgör flygplatser som långsiktigt föreslås ingå i det fristående aktiebolag med statligt majoritetsägande för förvaltning och drift av flygplatser som föreslås inrättas.

Tillgänglighet och marktransporter till Arlanda

Tillgängligheten till Arlanda med kollektivtrafik eller bil är en utgångspunkt för den föreslagna kategoriseringen av flygplatser. Tanken är att inom ett tvåtimmars restidsomland kan flygresorna med fördel ske från Arlanda.

Utredningen berör dock inte alls den restriktion för Arlanda som utsläppstaket innebär. Om Arlanda inom ramen för gällande utsläppsvillkor ska upprätthålla sin funktion som nationellt nav och den internationella tillgängligheten ska förbättras, behöver en betydligt större del av resorna till och från Arlanda ske med kollektivtrafik för att begränsa koldioxidutsläppen från marktransporterna så att flygtrafiken kan utvecklas.

Tågtrafiken - regional, storregional och intercity - till Arlanda behöver utvecklas om en större andel av anslutningsresorna ska ske med miljövänlig kollektivtrafik och fler transferresor till och från Arlanda ska ske med tåg i stället för med flyg. Landstinget stöder utredningens slutsatser om behov av samverkan mellan trafikslagen och statliga aktörer för att uppnå trafikpolitiska mål och vill framhålla vikten av att Arlanda integreras bättre i ett sammanhållet transportsystem. Detta framhöll redan Stockholmsberedningen i sitt betänkande Tillräcklig flygplatskapacitet i Stockholm-Mälardalsregionen, SOU 2003:33. Det har dock så långt inte lett till några påtagliga resultat förutom etableringen av Upptåget, som inrättades på ett regionalt initiativ från trafikhuvudmännen i Uppsala och Stockholms län.

Den transportpolitiska uppföljning av Arlandabanan som överlämnats till regeringen i dagarna pekar också på behovet av samordning för att uppnå transportpolitiska mål.

Flygplatser i Stockholmsregionens storregionala omland

Den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen, RUFS 2001, redovisar en långsiktig flygplatsstruktur i Stockholms län med en fortsatt utbyggnad av Arlanda flygplats med en tredje och på sikt en fjärde parallell rullbana. Vidare anger RUFS 2001 att Bromma bör bibehållas som länets andra flygplats för viss linjetrafik och för kvalificerat allmänflyg. Betydelsen av andra flygplatser i Mälardalen, framför allt Skavsta, framhålls även.

Stockholmsberedningen bedömde i sitt betänkande Tillräcklig flygplatskapacitet i Stockholm-Mälardalsregionen, SOU 2003:33, mot bakgrund av den då prognostiserade utvecklingen av flygtrafiken fram till år 2030 att Arlanda med en ytterligare rullbana och övriga flygplatser i Stockholm-Mälardalen väl kunde tillgodose behovet av flygplatskapacitet. Skavsta, Västerås och Örebro framhölls som de mest utvecklingsbara flygplatserna. Landstingsstyrelsen uttryckte i sitt yttrande stöd för Stockholmsberedningens uppfattning.

Sett till flygplatssystemet i östra Mellansverige innebär förslagen i betänkandet Framtidens flygplatser att de långsiktiga förutsättningarna för linjetrafik på flygplatserna i Västerås, Norrköping och Borlänge påtagligt försämras och linjetrafiken kan komma att avvecklas. Detta innebär att man kan se ett långsiktigt flygplatssystem i östra Mellansverige bestående av Arlanda, Bromma, Skavsta, Örebro och Linköping. Landstinget bedömer att detta, med en framtida utbyggnad av ytterligare rullbanekapacitet på Arlanda, kan utgöra en flygplatsstruktur som långsiktigt kan tillgodose regionens behov av flygplatskapacitet för linjetrafik. En sådan utveckling accentuerar dock behovet av att utveckla tillgängligheten till Arlanda från olika delar i östra Mellansverige. Den pågående järnvägsutredningen för Mäljarbanan har betydelse i detta sammanhang då ett alternativ är att bygga de nya spåren via Kista, som skulle kunna ge en framtida möjlighet att ansluta norr ut på Ostkustbanan vilket skulle möjliggöra direkt tågtrafik från norra Mälardalen till Arlanda. Ett annat alternativ som har studerats är att bygga ut järnväg mellan Enköping och Uppsala. Landstinget anser att det är angeläget att de långsiktiga möjligheterna till direkttrafik från norra delen av Mälardalen till Arlanda beaktas i järnvägsutredningen för Mäljarbanan.

Statligt och regionalt engagemang

I utredningen framhålls regionalt engagemang i flygplatser som en drivkraft och ett medel för regional utveckling och regional konkurrenskraft. Detta anges som ett motiv för att föreslå att regionalt strategiska flygplatser som idag ägs av luftfartsverket bör övergå till regional/kommunalt/privat ägande. Det är också tillsammans med ett effektivitetsmål motiv för utredningens förslag att en försäljning till marknadspris av Landvetter eller Malmö flygplatser bör övervägas.

Enligt landstingets uppfattning är det väsentligt med en välfungerande samverkan mellan regionala och statliga aktörer för att skapa goda utvecklingsförutsättningar för flygplatserna och deras roll som element för regional utveckling. Erfarenheter från Stockholmsregionen pekar på en bristande samordning mellan olika statliga aktörer och statliga intressen i frågor som direkt eller indirekt berör Arlanda flygplats.

Stockholmsberedningen föreslog i sitt betänkande Tillräcklig flygplatskapacitet i Stockholm-Mälardalsregionen, SOU 2003:33, att regeringen bör ta initiativ till att en permanent samordningsgrupp inrättas för att hantera frågor om Arlandas långsiktiga utveckling. Stockholms läns landsting tillstyrkte i remissyttrande detta förslag och framhöll därvid att ett brett regionalt utvecklingsperspektiv borde vara utgångspunkten för en sådan samordningsgrupps uppgift. Något sådant initiativ togs aldrig av regeringen. Under 2007 har därför ett regionalt initiativ tagits för att etablera ett forum för samverkan, Arlanda Forum, med syfte att

- synliggöra och främja Arlandas betydelse som internationell och nationell hub och för regional utveckling.
- stärka hanteringen av utvecklingsfrågor och samordningen mellan olika områden, t.ex. trafikering, infrastrukturplanering, bebyggelseutveckling och tillgänglighet till Arlanda med inriktning på hållbar utveckling
- verka för samordning av statens roller och intressen
- medverka till att goda förutsättningar ges för Arlandas utveckling i synergi med lokal och regional utveckling.

Landstinget anser att det är angeläget att staten i sina olika roller och genom sina olika aktörer aktivt och samordnat medverkar till att främja Arlandas utveckling som nationellt och regionalt nav.