



Handelskammaren
I sydsvenska företags intresse

Malmö den 25 oktober 2022

Infrastrukturdepartementet
i.remissvar@regeringskansliet.se
i.transport.remissvar@regeringskansliet.se

Arlanda flygplats – en plan för framtiden

Ds 2022:11 diarienummer I2022/01350

Handelskammaren avstyrker att förslaget om att gå vidare med en satsning på Arlanda som enda flygplats i Stockholmsregionen. De konkreta förslagen som presenteras kring process är väldigt övergripande och svåra att utvärdera, men ter sig realistiska med hänsyn till tidsspannet 2007–2035 och är ofinansierade.

Bromma flygplats bör därför kvarstå i det svenska basutbudet. En bredare genomgång av tillgänglighet till flyg för intern nationell arbetsmarknad och internationalisering utifrån nationell nytta bör genomföras.

Nedan summeras Handelskammarens synpunkter. De grundar sig i en memorandum/analys av svenska flygplatsers roll för näringslivet som bifogas. Data med mera återfinns där.

Handelskammarens synpunkter i sammanfattning

- Att en stor region som Stockholm har omfattande flygförbindelser internationellt och som huvudstad i en starkt centraliserad struktur är en självklarhet.
- Att tillgängligheten ökar om allt flyg placeras i en stor flygplats är däremot mycket tveksamt.
- Vi ser sammantaget inga argument för svensk konkurrenskraft att minska tillgängligheten med flyg till och från Stockholm genom att ta bort den mest centralt belägna flygplatsen i Stockholm och koncentrera allt flyg till Arlanda
- De strategiska målen för svenskt flyg stärks inte av beslutet och de förslag som presenteras för att realisera det ter sig svagt utvecklade.
- Frågan bör ses i sammanhang med utvecklingen av svenskt flyg mer generellt och ställas i relation till svenska nationella behov som helhet.

- Data över utvecklingen i Sverige visar att Stockholmsregionens tillväxt av flygtrafik främst hämtas i den egna regionen och det omedelbara omlandet och därmed i första hand växer av egen kraft, se bilaga.
 - Tillväxten av passagerare liknar i detta avseende övriga nordiska huvudstadsregionerna både till form och volym.
 - Avseende godstrafik har flygplatserna i Stockholmsregionen påfallande begränsad ställning. Detta är i sig inget argument för kraftsamling på Arlanda. Men ett viktigt observandum för svenska nationella intressen.
- Godstrafiken är delvis en spegling av graden av internationalisering i svenskt näringsliv som är större i regioner utanför Stockholm och de största städerna, uttryckt som beroende av internationella varumarknader i ekonomin. Analys av värde efter godsflöden totalt sett visar samma bild, där Västsverige och Sydsverige är starka nettoexportörer, till skillnad från Stockholmsregionen.
- För en produktiv utveckling av svenskt näringsliv är det väsentligt med god tillgång till flera alternativ för internationell passagerartrafik. För gods- och passagerartrafik använder Västsverige och Sydsverige en kombination av flygplatser. Det handlar om flygplatser inom regionerna, men också om Bromma, Arlanda, Gardemoen och Copenhagen Airport. Många exportföretag bortom de större städerna har återkommande önskemål om tillgång till nav i Europa. Detta är ett uttryck för deras starka exportberoende.
- Aktiv omdirigering till Arlanda inför nedläggning av Bromma lär sakna stöd i EU-rätten, som utredaren också konstaterar. Till yttermera visso kan även statsstödsreglerna spela in, se bilaga.
- Handelskammaren delar synen att staten bör bidra till att upprätthålla inhemskt flyg till Stockholm. Men detta bör ske efter genomlysning av samlade nationella behov och inte bara omfatta norra delen av landet. En sådan pågår nu och Arlanda måste analyseras i denna kontext.
 - Värdet av den integration som skapas står att finna i värdet av den arbetsmarknad som skapas inom landet mellan berörda regioner. Detta bör också påverka stödet.
 - Näringslivets internationaliseringsgrad är högre i regioner utanför storstäderna och det bör spegla dessa insatser.
 - Statsstöd är möjligt upp till volymer om tre miljoner passagerare per år (PPT) på flygplatser.
 - Finansiering bör ske inom ramen för Swedavias överskott. Detta är en modell som appliceras i övriga Norden

I bifogade memo finns de analyser som ligger till grund för vårt remissvar.

Utredningens premisser och bakgrund

Utredningen har som premiss att Brommautredningens slutsatser är korrekta. Till de viktiga bakgrundsunderlagen hör också svensk flygstrategi.

Utredningen behöver därför kommenteras utifrån sina premisser och utgångspunkter.

Avseende Brommautredningen bör två aspekter lyftas fram.

- För det första att Brommautredningen mycket riktigt konstaterar att den regionala tillgängligheten påverkas av en avveckling av Bromma flygplats. Detta är ett viktigt konstaterande i förhållande till våra analyser kring de nationella arbetsmarknader som flygplatserna erbjuder och i förhållande till flygplatsstrategin.

Brommautredningen menar att kompensatoriska åtgärder på Arlanda flygplats och marktransporterna mellan Arlanda och Stockholm kan de negativa effekterna på den regionala tillgängligheten vid en avveckling av Bromma flygplats dämpas. Att detta skulle kunna vara på plats under perioden 2027–2035 - alltså åtta år - förefaller helt orimligt.

Det saknas en också helt analys av de investeringar som krävs och hur de skapar tillgänglighet. Nationella planen för infrastruktur når inte detta mål. Det bör också påpekas att regeringen nyligen förlängt monopolet för Arlandabanan. Även om ambitionen endast är dämpning av effekterna av sämre tillgänglighet, så ter sig detta som önsketänkande.

- För det andra noteras att markvärden frigörs efter 2038. Det görs inga försök att argumentera för hur kommunal lokal markvärdesstegring är en nationell nytta som har relevans för svensk konkurrenskraft eller svenskt flyg, och det är också svårt att se hur detta hör till frågan.

Avseende svensk flygstrategi så bör en koncentration till Arlanda bedömas utifrån om den är realistisk och om den bidrar till målen.

| Mål | |
|---|--|
| Tillgänglighet inom Sverige och internationellt | Handelskammaren har svårt att se hur en fokusering av Stockholmsregionens flyg till en flygplats bidrar till att öka denna tillgänglighet, givet data som vi presenterar här. |
| Stärk Arlanda flygplats som nav och storflygplats | <p>Det är tänkbart men inte självklart att Arlandas ställning som nav ökar i betydelse av att Bromma läggs ner. En analys saknas, men bygger på att den trafik som innebär byte i Bromma kan flyttas över, vilket inte beläggs.</p> <p>Arlandas funktion som storflygplats är en mer luddig målsättning. Tillväxten skuggar övriga nordiska regioner och har i huvudsak samma takt. Dess ursprung tycks främst lokal/regional. Attraktiviteten som värd för longhaul carrier traffic, som är en inkomstbringande affär för flygplatser, är inte heller ordentligt utredd. Relevanta slott-tider, omgivande infrastruktur, hantering av flygruttens service på mark samt möjligheter till snabb och billig exit är avgörande ingredienser för lokalisering av interkontinentala flyglinjer. Hur nedläggning av Bromma stärker detta är inte klarlagt.</p> |
| Flygets miljö- och klimatpåverkan ska minska | Det är svårt att se relevansen för denna målsättning, när syftet är omfördelning. |
| Hög flygsäkerhet med målbaserade regelverk | Saknar relevans. |
| Rättvisa villkor och sund konkurrens | Vi ser risk för att konkurrensen snarast minskar som följd av att färre alternativ finns för flygbolagen. |
| En forskningsstark och innovativ flygindustrination | Svensk flygindustri är viktig, men lokaliserad söder om Stockholm och relevansen är inte förklarad. |
| Ökad export av svenska varor och tjänster | Nedläggning av Bromma kan knappast stärka svensk export. Som vi har visat är Stockholmsregionen nettoimportör i termer av varuflöden och har begränsad omsättning avseende flyggods. För exportförsäljning är tillgänglighet utanför Stockholm av större betydelse. |

Det övergripande nationella målet med trafikpolitiken bör också ses i hela detta sammanhang:

Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet.

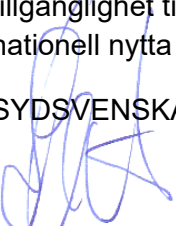
Det är svårt att se hur åtgärden bidrar. Som vi har visat i tidigare analys, har de fyra senaste nationella planerna inte uppnått denna målsättning om man avser utveckling av landet som helhet.¹ Nedläggning av Bromma och flytt till Arlanda försämrar regionens tillgänglighet och kräver en rad nya investeringar i marktrafik för att denna effekt ska dämpas. Dessa investeringar är inte specificerade men kommer omfatta stora summor som är ofinansierade.

Samlad bedömning

Handelskammaren avstyrker att förslaget om att gå vidare med en satsning på Arlanda som enda flygplats i Stockholmsregionen. De konkreta förslagen som presenteras kring process är väldigt övergripande och svåra att utvärdera, men ter sig realistiska med hänsyn till tidsspannet 2007–2035 och är ofinansierade.

Bromma flygplats bör därför kvarstå i det svenska basutbudet. En bredare genomgång av tillgänglighet till flyg för intern nationell arbetsmarknad och internationalisering utifrån nationell nytta bör genomföras.

SYDSVENSKA HANDELSKAMMAREN



Stephan Muechler
VD



Per Tryding
vice VD

Bilaga: Memorandum Analys av flygplatsernas funktion för näringslivet i Sverige, 15 sidor

¹ Sydsvenska Handelskammaren (2022) Hela kungariket och halva pengarna



Memorandum

Analys av flygplatsernas funktion för näringslivet i Sverige

Underlag för utvärdering av svenska flygplatser

Tre typer av underlag är viktiga för att bedöma den nordiska och svenska kontext som är avgörande för svenskt flyg och Arlanda, som nu behandlas i statliga utredningar. Det finns relevant data om utvecklingen av flyget i nordiska regionen, om den nationella inhemska arbetsmarknad som kräver flyg, samt om svenskt näringslivs internationalisering och handel.

1. Flygets utveckling i Sverige och Norden fram till pandemin och första pandemiåret

För att förstå svenskt flyg är det av vikt att studera hur våra grannländer utvecklas. Här finns liknande förutsättningar i termer av befolkningens geografi och de skandinaviska länderna har historiskt samverkat kring själva produkten flyg genom SAS. Likheter och skillnader i utvecklingen i Norden kan därför belysa de svenska utgångspunkterna.

1.2 Passagerartalen utvecklas på liknande vis i de nordiska huvudstäderna.

Studerar statistiken över utvecklingen av passagerare under perioden före pandemin (2009–2019) framgår ett antal tydliga mönster.

Flygplatserna i huvudstaden har adderat omkring en miljon passagerare per år sedan 2009. I princip samma absoluta tal för samtliga nordiska huvudstäder. Helsingfors har vuxit klart snabbast, men hade också lägsta utgångspositionen 2009.

Detta har skett av egen kraft, men har också tydligt dämpat flygtrafiken i omedelbart omgivande regioner, alltså omlandet till huvudstädernas flygplaster.

Sverige har ytterligare några tal som bör observeras.

Göteborg som är den största storstaden bortsett från huvudstäderna och Västsverige har haft stark tillväxt. Det förefaller sannolikt att en del resor sker via land till övriga nordiska flygplatser – avståndet till Oslo, Stockholm och Köpenhamn är inte helt väsensskilt.

Sydsverige (NUTS2 = Skåne och Blekinge) har en mycket måttlig ökning och detta kan sannolikt bero på att passagerare åker från danska huvudstadsområdet. Den ekonomiska aktiviteten är jämförbar med Västsverige och översätts detta till passagerare skulle det innebära att i storleksordningen tre miljoner passagerare bidrar till Hovedstaden (NUTS2 = Köpenhamn).

De norrländska regionerna uppvisar måttlig tillväxt. Detta är mer svårtolkat.

Tabell 1. Passagerartrafik i Norden efter NUTS2-region

Eurostat, Thousand passengers by NUTS2-region

| | 2009 | 2011 | 2015 | 2017 | 2019 | 2020 | 2019 - 2009 | 2019 - 2009 | 2020- 2019 |
|-----------------------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|----------------|----------------|---------------|
| Hovedstaden | 19 609 | 22 622 | 26 518 | 29 119 | 30 135 | 7 503 | 54% | 10 526 | -75% |
| Sjælland | 8 | 13 | 8 | 7 | 6 | 7 | -25% | -2 | 17% |
| Midtjylland | 689 | 880 | 498 | 515 | 612 | 148 | -11% | -77 | -76% |
| Nordjylland | 1 117 | 1 378 | 1 417 | 1 493 | 1 443 | 510 | 29% | 326 | -65% |
| Syddanmark | 2 391 | 2 796 | 2 999 | 3 499 | 3 847 | 981 | 61% | 1 456 | -74% |
| Helsinki-Uusimaa | 12 602 | 14 871 | 16 418 | 18 981 | 22 049 | 5 083 | 75% | 9 447 | -77% |
| Länsi-Suomi | 1 214 | 1 233 | 800 | 703 | 667 | 121 | -45% | -547 | -82% |
| Etelä-Suomi | 292 | 493 | 348 | 335 | 455 | 113 | 56% | 163 | -75% |
| Pohjois- ja Itä-Suomi | 2 062 | 2 436 | 2 452 | 2 722 | 3 018 | 1 097 | 46% | 956 | -64% |
| Stockholm | 18 031 | 21 241 | 25 649 | 29 130 | 27 993 | 7 016 | 55% | 9 962 | -75% |
| Östra Mellansverige | 2 699 | 2 726 | 2 021 | 2 375 | 2 518 | 607 | -7% | -181 | -76% |
| Småland med öarna | 609 | 696 | 840 | 984 | 1 024 | 238 | 68% | 415 | -77% |
| Sydsverige | 2 082 | 2 570 | 2 801 | 2 835 | 2 568 | 688 | 23% | 486 | -73% |
| Västsverige | 4 418 | 5 679 | 6 167 | 6 764 | 6 672 | 1 577 | 51% | 2 254 | -76% |
| Norra Mellansverige | 85 | 109 | : | : | : | : | | | |
| Mellersta Norrland | 580 | 660 | 737 | 822 | 706 | 198 | 22% | 126 | -72% |
| Övre Norrland | 2 151 | 2 444 | 2 780 | 2 959 | 2 675 | 917 | 24% | 524 | -66% |
| Oslo og Akershus | 18 183 | 21 103 | 24 554 | 27 346 | 28 472 | 8 989 | 57% | 10 289 | -68% |
| Sør-Østlandet | 2 441 | 3 005 | 3 146 | 1 944 | 2 056 | 626 | -16% | -385 | -70% |
| Agder og Rogaland | 4 731 | 5 394 | 5 911 | 5 610 | 5 726 | 2 104 | 21% | 995 | -63% |
| Vestlandet | 5 601 | 6 595 | 7 534 | 7 597 | 7 976 | 3 152 | 42% | 2 375 | -60% |
| Trøndelag | 3 419 | 3 902 | 4 328 | 4 401 | 4 368 | 1 819 | 28% | 949 | -58% |
| Nord-Norge | 3 874 | 4 217 | 5 051 | 5 449 | 5 627 | 2 974 | 45% | 1 753 | -47% |

Mönstren i Norden är dock på det hela taget samma i alla länder och detta gäller i synnerhet huvudstädernas utveckling. Huvudstadsregionernas passagerarantal tycks främst drivas av egen intern tillväxt. Sannolikt speglar detta offentlig sektors centralisering och tillväxt i huvudstadsregionernas näringsliv i någon kombination. Dock bör noteras att Danmark har lägre inrikes flygtrafik av geografiska skäl, varför en större andel av danska huvudstadens resor är internationella.

Pandemitappen år 2020 är liknande i samtliga fall och innebar att tre av fyra passagerare försvann i samtliga regioner.

Den svenska utvecklingen och flygtrafiken i huvudstaden är sålunda i linje med övriga Norden. Syddanmark (Billund), Vestlandet (Bergen) och Västsverige (Landvetter) har liknande utvecklingsbanor.

1.2 Sverige och Norden - utveckling av godstrafik

Vad gäller godstrafikens utveckling är den betydligt mindre sammanhållen länderna emellan. Oslo har en markant stark utveckling med en tredubbling, medan Stockholm vuxit med mer måttliga 12% under decenniet före pandemin. Tre siffror är utöver detta notabla för svensk del.

Västsverige har tappat flyggods under tio-talet. Nedgången sker i synnerhet under 2014 då Västsverige halverar sitt flygtonnage. I tiden sammanfaller detta med en motsvarande ökning i Oslo, vilket kan ha ett samband.

Däremot ser det i talen inte ut som att Sydsverige bidrar till Köpenhamnsregionens starka utveckling vad avser gods. Sydsverige har tvärtom haft starkare tillväxt än Stockholm.

Stockholmsregionens andel av det nationella flyg-godset är också lägre än övriga nordiska huvudstäder. Stockholmsregionen är enda huvudstadsregion med vikande volymer 2017–2019 före pandemin. Mönstret skiljer sig från övriga Norden, men har sannolikt att göra med näringsgeografi eftersom internationella varuflöden totalt sett – inklusive alla former av transport - i första hand uppstår söder om Stockholm.

Tabell 2. Godstrafik med flyg i Norden efter NUTS-2 regioner

Freight and mail loaded and unloaded by NUTS2-region, Thousand tonnes

| | 2009 | 2011 | 2013 | 2014 | 2015 | 2017 | 2019 | 2020 | Δ% 2019- 2009 | Nationell andel 2009 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|---------------------|----------------------------|
| Hovedstaden | 152 | 141 | 137 | 200 | 197 | 219 | 226 | 160 | 49% | 88% |
| Sjælland | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | |
| Syddanmark | 5 | 14 | 12 | 9 | 14 | 17 | 19 | 22 | 280% | |
| Midtjylland | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | |
| Nordjylland | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | |
| Helsinki-Uusimaa | 122 | 171 | 187 | 187 | 177 | 185 | 221 | 143 | 81% | 98% |
| Länsi-Suomi | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | |
| Etelä-Suomi | 4 | 8 | 5 | 3 | 4 | 3 | 4 | 4 | | |
| Pohjois- ja Itä-Suomi | 3 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 0 | 0 | | |
| Stockholm | 84 | 83 | 72 | 86 | 91 | 107 | 94 | 87 | 12% | 56% |
| Östra Mellansverige | 4 | 6 | 6 | 13 | 12 | 10 | 8 | 0 | 100% | |
| Småland med öarna | 2 | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | 4 | 4 | 100% | |
| Sydsverige | 28 | 33 | 25 | 27 | 31 | 26 | 33 | 23 | 18% | |
| Västsverige | 45 | 44 | 30 | 17 | 14 | 17 | 26 | 21 | -42% | |
| Norra Mellansverige | 1 | 1 | 1 | : | : | : | : | : | | |
| Mellersta Norrland | 2 | 2 | 2 | 3 | 3 | 2 | 0 | 0 | | |
| Övre Norrland | 6 | 5 | 6 | 6 | 6 | 6 | 3 | 2 | -50% | |
| Oslo og Akershus | 46 | 62 | 106 | 113 | 120 | 162 | 172 | 162 | 274% | 87% |
| Sør-Østlandet | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | |
| Agder og Rogaland | 1 | 2 | 5 | 6 | 10 | 9 | 14 | 12 | | |
| Vestlandet | 4 | 5 | 6 | 10 | 9 | 7 | 4 | 5 | | |
| Trøndelag | 1 | 1 | 4 | 4 | 5 | 3 | 1 | 2 | | |
| Nord-Norge | 4 | 3 | 5 | 6 | 6 | 6 | 7 | 7 | | |

Källa: Eurostat

Bilden kan kompletteras med den senaste av de mycket omfattande analyserna av varuflöden som genomförts. Denna bygger på analys av start och mål för varuflöden.

Tabell 3. Internationella varuflöden per region i Sverige

| Totala varuflöden, miljoner SEK | | | | | | | | |
|---------------------------------|---------|------|---------|------|--------------|------|-------------|------|
| NUTS-2 region | Export | % | Import | % | Total handel | % | Nettoexport | % |
| Sydsverige | 120 539 | 14% | 67 927 | 13% | 188 466 | 14% | 52 612 | 18% |
| Småland m öarna | 83 756 | 10% | 41 033 | 8% | 124 788 | 9% | 42 723 | 15% |
| Västsverige | 257 512 | 31% | 199 627 | 37% | 457 140 | 33% | 57 885 | 20% |
| Stockholm | 82 933 | 10% | 98 726 | 18% | 181 659 | 13% | -15 794 | -5% |
| Övriga | 291 824 | 35% | 134 792 | 25% | 426 616 | 31% | 157 032 | 53% |
| Sverige | 836 564 | 100% | 542 106 | 100% | 1 378 669 | 100% | 294 458 | 100% |

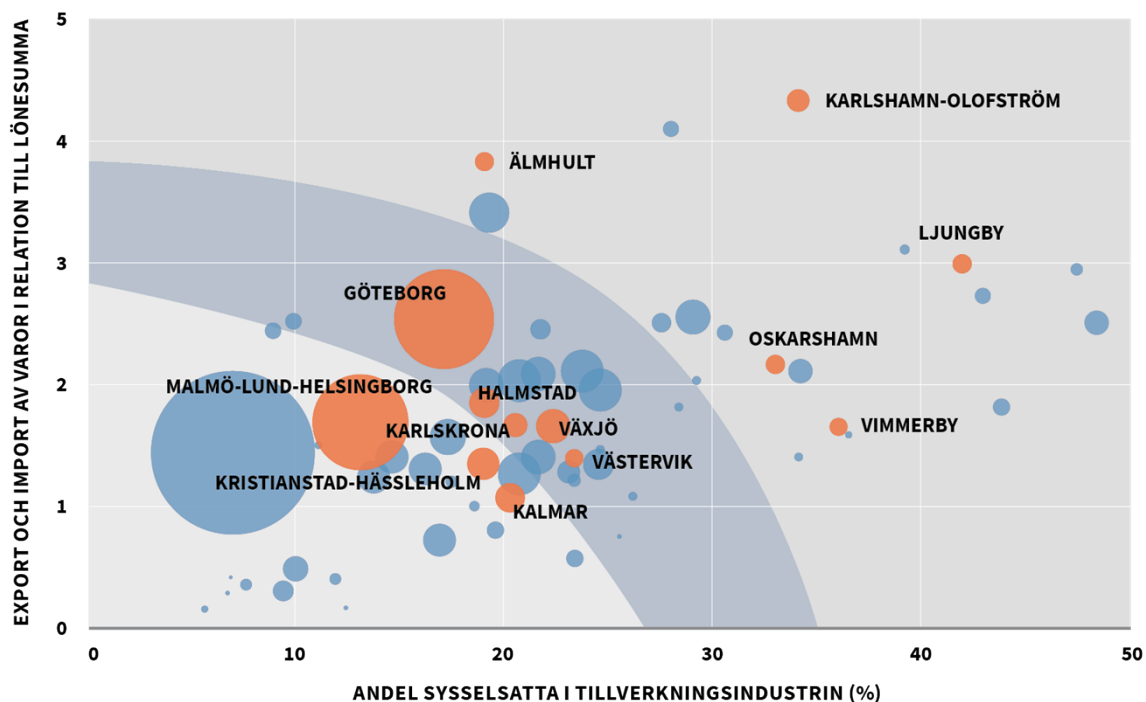
Trafikanalys, Varuflödesundersökningen (2016)

Talen i varuflödesundersökningen antyder att potentialen för stora ökning av godsexport via flyg från Stockholm är begränsad eftersom regionen inte har stora flöden i dagsläget och eftersom Stockholmsregionens totala varuflöden som utgångspunkt är beskedliga ur ett nationellt perspektiv, även om importen är betydande.

Detta tycks alltså inte i sig vara ett bra argument för satsning på koncentration till en storflygplats i Stockholm.

Notabelt är att Västsverige, Sydsverige och Småland mätt som varuvärden står för över 50% av exportvärdena och var och en för sig har större enskild varuflödesexport än Stockholm.

Figur 1. LA-regioner med exponering till globala varumarknader



Källor: SCB, www.foretagsklimat.se och Handelskammaren

Anm.: Avser åldersgruppen 20–64 år. Färgerna markerar olika zoner av omvärldsberoende där ljusgrå är mycket, blå medel och mellangrå lite.

Bilden från varuflödesundersökningen understryks också av regionalekonomiska data av svenska lokala arbetsmarknadsregioner.

Sett som andel av lönesumman som genereras genom export och import av varuvärden och som andel sysselsatta i tillverkande industri - som i stort sett alltid är internationell - är försörjningen i orter bortom storstäderna mer inbäddade internationellt än storstäderna, i synnerhet Stockholm.

Dessa värden genereras genom internationella personkontakter och genom varuflöden. Kunder till modern tillverkningsindustri kräver tillgång till och information om sin leverantör. Innan större kontrakt ingås görs ofta besök och eftersom varuflöden behöver säkras finns en omfattande kontakt. Kontakten behöver kunna ske med flyg och närhet till flygplats är därför viktigt.

Viktiga slutsatser är att strukturen för godstrafik och export kräver flygplatser i alla regioner och att industrins utveckling är beroende av möjlighet att tillverkningsplatser kan nås med flyg.

2. Svenskt regionalt flyg har två funktioner - nationell arbetsmarknad och internationalisering

Svenskt flyg har ett flertal funktioner. Tillgång till fungerande flygplatser i hela landet har givetvis stor betydelse för beredskap, inte minst civil beredskap i vid mening. Till detta kommer nyttor som besöksnäring och sammanhållning. I Stockholmsregionen finns därtill en rad myndigheter och statsledningen och tillgång till dessa från övriga landet bör kunna ses som ett viktigt demokratiskt intresse.

Utvärderingar av enskilda regionala flygplatser visar att dessa är infrastruktur med mycket god samhällsnytta. En del av detta är effekter relaterat till att de upprätthåller nationella och internationella tjänstemarknader.

Men det är framför allt två funktioner som bör lyftas fram i detta sammanhang. Den ena är samspelet mellan de svenska regionala flygplatserna som möjliggör en fungerande nationell inhemsk arbetsmarknad. Den andra är näringslivets och övriga samhällets internationalisering.

2.1. Flyget skapar en unik nationell arbetsmarknad

Ofta diskuteras flygets värde utifrån antal årliga passagerare och andra flygrörelser. Detta har betydelse för flygplatsernas driftsekonomi, men värdet av flygförbindelserna fångas dåligt av detta.

Flyget gör det möjligt att snabbt och regelbundet förflytta sig mellan Stockholmsregionen och olika regionala destinationer. Detta innebär att flyget som system gör en genuint nationell arbetsmarknad tillgänglig.

Detta har ekonomisk och demokratisk betydelse.

Ekonomiskt kan storleken på denna arbetsmarknad bedömas genom att summera de som är skrivna som boende vid en regional flygplats (nattbefolkning) men huvudsakligen har förvärvsinkomst i Stockholmsregionen (dagbefolkning), eller vice versa. Detta arrangemang är bara möjligt om personerna kan förflytta sig regelbundet, ibland dagligen, mellan dessa orter. Skulle flyget helt försvinna, skulle en stor del av dessa personer tvingas flytta eller lösa sin försörjning på annat sätt. Givetvis gäller detta inte samtliga, men det räcker att en mycket liten andel omfattas av detta för att det ska ha stor betydelse för att motivera flyget ekonomiskt.

En delmängd av den här gruppen är anställda i myndigheter/statliga verk eller liknande. På så sätt kan en arbetsmarknad som är starkt koncentrerad till en kommun (Stockholm) bli åtkomlig för personer i stora delar av landet. Detta kan ses som en demokratisk poäng och bidrar till samhällelig förankring.

Talen för detta ser ut som följer (avser lönesumma enligt SCB 2018).

- Bosatta Sydsverige (de fem sydligaste länen), arbete Stockholmsregionen = 6,9 miljarder kronor
- Bosatta Stockholmsregionen, arbete Sydsverige = 2,7 miljarder kronor
- Sammanlagd lönesumma = ca 9,6 miljarder kronor

Detta ska ställas i relation till flygplatsernas ekonomi. Ser man enbart till värdet av biljetter försäljning, får man en felaktig bild av flygplatsernas funktion. **Baserat på kommunal skattekraft räcker det alltså att enstaka procentenheter påverkas för att exempelvis motivera förlustgarantier för regionala flygplatser.**

Denna fråga är självfallet direkt relaterad till Bromma. Brommas läge i den lokala arbetsmarknaden skiljer sig från Arlandas och detta kan ha stor betydelse för en hel del av denna nationella arbetsmarknad; Bromma är helt enkelt mer fördelaktigt lokaliserat i förhållande till flertalet jobb och bostäder i Stockholm än Arlanda.

Skattekraften i många kommuner är beroende av kommunikationer till Stockholmsregionen med flyg. Flertalet är platser som inte kommer att få bättre tillgänglighet genom nya stambanor, som sydöstra Sverige.¹

I exempelvis nordvästra Skåne skapas omkring 1,7 miljarder av de beskattningsbara inkomsterna genom löneinkomster från kommuninvånare som har arbetsplats och arbete i Stockholmsregionen. Det vill säga personer som betalar kommunalskatt i exempelvis Båstad uppstår sin lön från en arbetsplats lokaliserad i en Stockholms-kommun nära Bromma eller Arlanda.

I enskilda kommuner varierar andelen av kommunens beskattningsbara löneinkomster som skapas på detta sätt mellan omkring 0,5–3,0 procentenheter. Detta kan ses i ljuset av den diskussion om skatteuttag som ibland är livlig. Omvänt skapas inkomster hos kommuner i Stockholmsregionen genom arbetsinkomster i Sydsverige motsvarande omkring 2,5 miljarder per år.

Om Bromma försvinner kommer detta att påverka en del av denna marknad. Det kan ses som ett uttryck för att kompetensförsörjningen på svensk arbetsmarknad behöver fungerande långväga infrastruktur. Detta illustrerar den konkreta och omedelbara samhällsnytta som regionala flygplatser innebär.

Samtidigt är en mycket väsentlig andel av svensk export är beroende av att vara åtkomligt med flygförbindelser. Detta utvecklas nedan.

2.2. Svensk export och import är beroende av regionala flygplatser

En annan betydelsefull funktion av regionala flygplatser är tillgängligheten till internationella marknader. Det finns ett ständigt återkommande önskemål i många regioner att ha en daglig förbindelse till större europeiska flygplatser – internationella nav. I flera fall har sådana förbindelser upprättats. I de fall underlaget har sviktat så har de lagts ned men efter en tid har nya försök genomförts.

Detta önskemål återkommer trots att det exempelvis i Sydsverige finns god tillgång till Copenhagen Airport. Liknande diskussioner finns i övriga regionala flygplatsregioner. Det är viktigt att förstå bakgrunden till detta.

En flyglinje mellan en svensk regional flygplats och ett europeiskt nav ska bäras av sålda biljetter. Men det är inte den volymen som är det ekonomiskt intressanta. I exempelvis sydöstra Sverige finns

¹ Skammen i de sydsvenska flygplatsernas utbud är trafiken till och från Stockholm. Från denna del av landet är flyget det enda realistiska alternativet för endags tjänsteresor till och från Stockholm. Ronneby-Stockholm tar ca 5,5 timmar med lag och med bil nästan sex timmar. Den planerade högastighetsjärnvägen mellan Malmö och Stockholm kan antas endast marginellt komma att påverka möjligheten att resa till eller från Ronneby, särskilt om järnvägen förläggs i de västra delarna av Småland. Swedavia, Masterplan Ronneby, Executive version, 2017 <https://www.swedavia.se/globalassets/om-swedavia/roll-och-uppgifter/mb-exec-ver-2017-09-22-3ten-fistorik.pdf>

många industriföretag med en stor internationell marknad. För att vinna en order på denna marknad behöver själva siten (fabriken) vara åtkomlig för besök. Inga större kontrakt kan säkras om inte kunden upplever åtkomst till verksamheten. Företagen har därför behov av denna åtkomlighet från kunder inom och utanför EU. Närhet och kundernas upplevelse av åtkomlighet genom europeiska nav upplevs som attraktiv även i relation till flyg via Arlanda eller Copenhagen Airport och transport längs marken. När en beslutsfattare från en kund gör besök så motsvarar det en flygbiljett för flygplatsen, men för företag/region kan det motsvara en stor order. Utan denna tillgänglighet minskar möjligheterna att landa dessa kontrakt. Och givetvis finns den omvända situationen vid inköp. Detta är naturligtvis en effekt som i enskilda fall är omöjliga att förutse, men som över tid kan bedömas som väsentlig och reell.

Det rör sig ofta om produktionsanläggningar som ingår i internationella koncerner och även är internt konkurrensutsatta inom koncernen vad gäller tillgång till investeringar i sin anläggning.

Ser man till det direkta ekonomiska beroendet av global ekonomi så finns de mest internationella delarna av Sverige utanför de större städerna (se figur 1 och tabell 4).

Tabell 4. Exportberoende i regional ekonomi

Exportberoende, svensk län - Export från länet/Bruttoregionprodukt

| Län | Export/BRP | Export (GSEK) | BNP/BRP (GSEK) |
|----------------------|------------|------------------|-------------------|
| Blekinge län | 53,9% | 34,0 | 62,9 |
| Norrbottnens län | 47,7% | 62,7 | 131,6 |
| Kronobergs län | 46,8% | 44,2 | 94,6 |
| Västra Götalands län | 40,5% | 349,9 | 863,7 |
| Jönköpings län | 39,6% | 62,0 | 156,4 |
| Örebro län | 37,0% | 47,9 | 129,5 |
| Västmanlands län | 35,1% | 39,0 | 111,0 |
| Dalarnas län | 34,8% | 39,9 | 114,5 |
| Värmlands län | 34,1% | 37,4 | 109,6 |
| Västerbottens län | 29,9% | 35,1 | 117,5 |
| Västernorrlands län | 29,2% | 30,8 | 105,5 |
| Gävleborgs län | 28,9% | 32,0 | 110,8 |
| Södermanlands län | 28,7% | 31,7 | 110,2 |
| Östergötlands län | 28,0% | 55,7 | 198,7 |
| Riket | 28,0% | 1 435,6 | 5 132,1 |
| Kalmar län | 27,7% | 25,2 | 91,2 |
| Uppsala län | 24,0% | 43,4 | 180,5 |
| Hallands län | 22,1% | 28,8 | 130,0 |
| Skåne län | 21,7% | 128,6 | 593,2 |
| Stockholms län | 18,3% | 302,0 | 1 652,0 |
| Jämtlands län | 9,0% | 4,7 | 52,0 |
| Gotlands län | 3,1% | 0,7 | 22,0 |

Data: SCB och Tillväxtverket, avser 2020

Skulle möjligheten att komma åt tillverkande företag med flyg försvinna minskar detta mycket påtagligt konkurrenskraften. Det rör sig ofta om företag med unika globala nischer. Företag som försvinner har svårt att återkomma och den kompetens de besitter kan inte enkelt omvandlas till arbete inom exempelvis tjänstenärings.

Återigen ska detta ställas i relation till kostnaderna för att garantera drift av den infrastruktur som flygplatserna utgör, som är mycket begränsade i förhållande till deras betydelse. Närmare hälften av svensk export skapas i regioner utanför de tre storstadslänen och denna export är geografiskt spridd.

3. Kort om regelverk inom EU med betydelse för svenskt flyg

Flyg är legalt sett en del av EU-rätten och det är viktigt att beakta denna. Två förordningar och ett centralt kommissionsmeddelande har bäring på frågan.

- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen
- KOMMISSIONENS FÖRORDNING (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 som reglerar statsstöd med bäring bland annat flyget
- Till detta kommer kommissionens meddelande Riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag (2014/C 99/03).

3.1. EU-rätten och omlokalisering av trafik

I EUR 1008/2008 artikel 19 finns regler för att fördela trafik som betjänar samma region/stad. Det är svårt att se hur denna är applicerbar i det scenario som nu är aktuellt, alltså en politiskt beslutad nedstängning av en flygplats i en region i syfte att styra trafiken till en annan.

Detta konstaterar också Arlandautredningen. EU:s syfte är inte att använda detta som led i en politiskt planerad avveckling av kapacitet utan för att hantera en brist på kapacitet. Vi noterar även att styrning - beroende på utformning - kan ses som statsstöd och att då även EUR 651/2014 torde vara tillämplig. Denna anger att stöd till regionala flygplatser *inte får beviljas för omlokalisering av befintliga flygplatser eller för etablering av en ny passagerarflygplats, inbegripet ombyggnad av ett befintligt flygfält till en passagerarflygplats.* (Artikel 56a pkt 4).

3.2. EU-rätten och allmän trafikplikt, samt regionalt flyg

I remissunderlaget till Arlandautredningen kommenteras allmän trafikplikt. Hänvisningen till regelverket om allmän trafikplikt tyder på att utredaren främst ser framför sig behov av stöd till flygplatser i norra Sverige. Vi delar bedömningen att detta bör vara aktuellt för det fall som beskrivs rörande *"samhällsviktiga inrikes flyglinjer, där rimliga transportalternativ kommer att saknas om flygtrafiken skulle upphöra"*.

Men även regionalt flyg på orter i Mellansverige och Sydsverige träffas av detta och är av stort intresse. Stöd får ges av regionalekonomiska skäl till flygplatser med upp till tre miljoner PPA, men behöver motiveras av att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kräver detta (SGEI i enlighet med de så kallade Altmarkkriterierna²). Upp till 200 000 finns ett undantag som medger automatiskt stödberättigande (2014/C 99/03).

² In its 2003 Altmark judgement, the European Court of Justice held that public service compensation does not constitute State aid when four cumulative conditions are met: the recipient undertaking must have public service obligations and the obligations must be clearly defined; the parameters for calculating the compensation must be objective, transparent and established in advance; the compensation cannot exceed what is necessary to cover all or part of the costs incurred in the discharge of the public service obligations, taking into account the relevant receipts and a reasonable profit; Where the undertaking which is to discharge public service obligations is not chosen pursuant to a public procurement procedure which would allow for the selection of the tenderer capable of providing those services at the least cost to the community, the level of compensation needed must be determined on the basis of an analysis of the costs of a typical well-run company; Where at least one of the Altmark conditions is not fulfilled, the public service compensation will be examined under State aid rules.

Med hänsyn till betydelsen av den nationella arbetsmarknaden bör staten se över denna möjlighet eftersom redan begränsade insatser som avgränsade förlust-stöd kan ha stor betydelse för en rad viktiga flygplatser.

4. Sveriges organisering av flygplatser

Fram till 2010 hanterades svenskt flyg av Luftfartsverket. Därefter Sverige har valt att lägga de tre storstadsregionernas flygplatser i ett statligt bolag, Swedavia, som också inom sitt ansvarsområde hanterar ett antal utpekade flygplatser som ansågs ingå i ett basutbud. Staten lämnade i samband med detta sitt formella ansvar för flygplatser i övriga Sverige.

Prop. 2009/10:16 redovisade ingen ekonomisk analys eller argumentation av hur urvalet av basflygplatser gjordes, men som vi visat i denna redogörelse har regionala flygplatser en mycket viktig roll för det samlade svenska näringslivet och därmed det svenska samhället. Tanken om utjämning mellan flygplatser fanns i princip med i resonemanget för det urval som kom att ingå i det så kallade basutbudet. I den nationella flygstrategin (2017) konstateras att även icke-statliga flygplatser bör erbjudas långsiktigt hållbara förutsättningar för statligt stöd till icke-statliga flygplatser och att en översyn bör göras av de svenska flygplatserna med utgångspunkt i att tydliggöra statens ansvar och roll som stödgivare till icke-statliga flygplatser.

I flertalet fall övertogs dessa av regioner och kommuner. I ett fall (AGH) togs ägandet över av en provat aktör Peab, som dock lämnade som ägare i samband med pandemi, men en process pågick sedan innan.

Före pandemin var driftsekonomin för svenska flygplatser i princip delad i fyra kategorier. Mindre regionala flygplatser med under 200 000 passagerare, som genom gruppundantag åtnjuter offentligt stöd (hanteras av regionerna).

Flygplatser med passagerarvolym på över 500 000 passagerare per år (PPA) kan som regel bära sina egna infrastrukturkostnader och drift. Detta handlar i princip om fyra flygplatser i Sverige. Med ytterligare volymer finns även förutsättningar för avkastning på insatt kapital.

Flygplatser som inte träffas av ovanstående, dvs inte ägs av Swedavia och har mer än 200 000 PPA, men mindre än 500 000 passagerare per år. De flygplatser som staten lämnade tillhörde denna fjärde sista kategori. Dessa kämpar som regel med att hantera sina strukturkostnader för rullbana, säkerhet, service och flygledning.

Vid en genomgång av 2018 års siffror kunde en analysgrupp inom Handelskammaren konstatera att Swedavia under tioalet typiskt hade ett positivt resultat på 900 miljoner, medan de regionala sammantaget typiskt landade på underskott på 400 miljoner. CPH redovisar vinster på över en miljard DKK och Arlanda bör ligga på liknande nivå som egen anläggning.

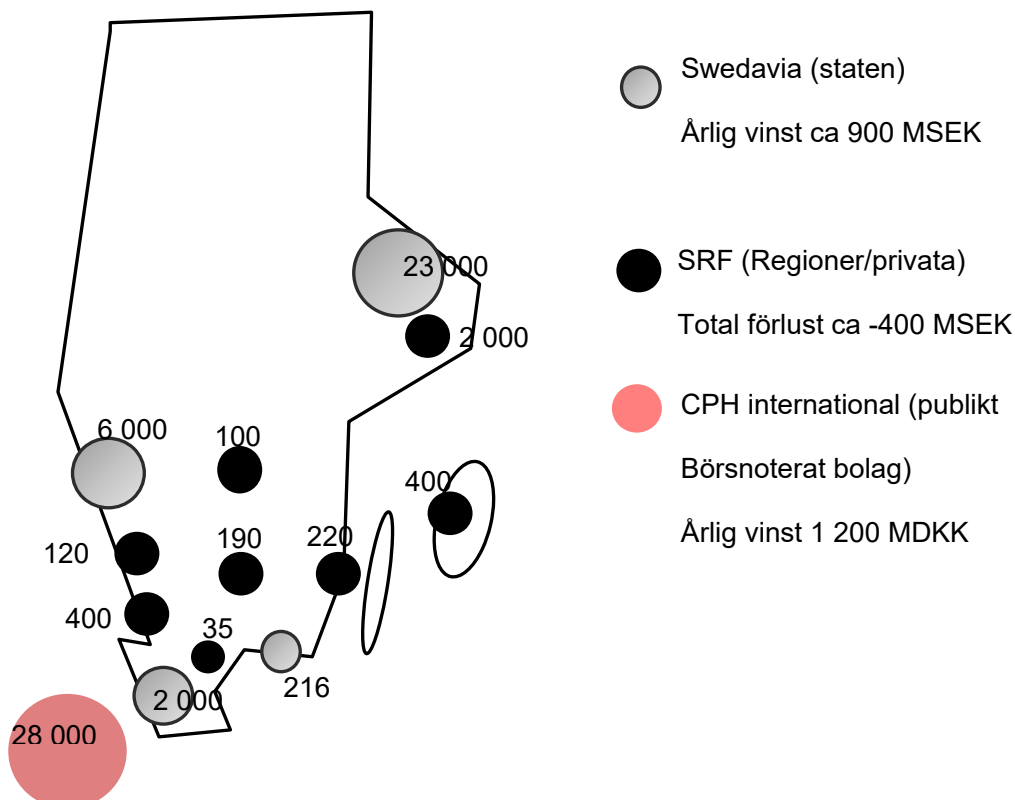
I Sydsverige finns alltså ett antal flygplatser som har för stor trafik för gruppstöd, men saknar volymer för att bära kostnader. Ett antal har därmed incitament att *inte* utveckla trafik, medan framför allt Ängelholm ligger en bit under önskvärda volymer för egenfinansiering.

Ett par inslag i driften (före pandemin) är värda att lyfta fram.

- Det är i dagens konkurrens inte möjligt att leva på grundaffären att tillhandahålla start och landning för flygbolag, men viss service kan säljas till flygbolagen och dess passagerare. Shopping, catering/restaurang och parkering är exempel på detta.

- Flygplatser äger inte sina slott-tider eftersom det flygbolag som tilldelats en slott-tid i praktiken har förfoganderätt och kan sälja denna vidare. Detta gäller större flygplatser, men påverkar direkt de mindre som matar in trafik.
- När de regionala flygplatserna togs över från LFV var de i huvudsak underinvesterade och detta har präglat tiden efter 2010 och ett antal år.
- Krav på säkerhet (passagerare och själva anläggningen) med mera stiger stadigt vilket drar stora kostnader.
- Det finns ingen kick-back-modell för flygplatser som matar in trafik i så kallade hubar (nav) utan dessa bidrar med volym till de större flygplatsernas omsättning
- Hubar har som strategi att fånga upp trafik i ett "catchment-area" och erbjuda marktjänster till passagerare och flygbolag. Det finns pengar att tjäna på så kallad long-haul-trafik, alltså långväga reguljär trafik, i praktiken interkontinental. De stora flygplatserna har affärsmodeller för en rad destinationer. Konkurrensen om att vara värd för en linje sker inte enbart mellan näraliggande hubbar, utan handlar också om slott-tider, servicebehov, storleken på regionen generellt sett med mera.

Flygplatser i Sydsverige och storstäderna, antal tusen passagerare/år (2018)



De nordiska länderna har olika versioner av samma strategi för mindre regionala flygplatser

I Norge finns den så kallade Avinormodellen.

"I Avinor er det overskuddet fra de store lufthavnene med kommersielle inntekter som sørger for sikker og stabil drift av de mindre ulønnsomme lufthavnene ute i distriktene"

Och i Finland äger Finavia flertalet flygplatser, med täckning som påminner om den LFV hade före 2010.

Slutsatser

Sveriges och Stockholmsregionens utveckling av flyg är i huvudsak samma som övriga Norden och nordiska huvudstadsregioner. Tillväxt tycks främst ske av egen kraft även om trafiken från nära omlandet attraheras av de stora flygplatserna. Tillväxten i samtliga är omkring en miljon passagerare per år under hela tiotalet fram till pandemin 2020. Notabelt är också att stora regioner en bit bort från huvudstaden också har liknande utveckling sinsemellan; Billund, Bergen och Landvetter.

Vad gäller gods skiljer sig svenska flygplatser från Norden i övrigt. Godset är mer fördelat på flera flygplatser i Sverige och huvudstaden har inte samma dominerande ställning som övriga Nordens motsvarighet. Att Stockholm utvecklas som Oslo och Helsingfors tycks osannolikt givet svensk näringsgeografi och svenskt näringslivs handelsmönster.

Genom inrikesflyget har de svenska regionerna tillsammans med Stockholm utvecklat en inhemsk nationell arbetsmarknad. I termer av beskattningsbara inkomster motsvara denna nio miljarder kronor (före pandemin) avseende de fem sydligaste länen och Stockholm. Detta är ett viktigt värde både ekonomiskt och kulturellt. Genom denna möjlighet kan kompetenta människor göra karriärer i myndigheter och fortsatt bo utanför Stockholm, vilket kan ses som ett demokratiskt värde. Försvinner Bromma reduceras dessa möjligheter.

För näringslivet är tillgänglighet för internationella affärspartners inom industrin av mycket stor betydelse. Att en anläggning kan besökas med flyg är ofta ett villkor för att landa eller utveckla order. Detta förklarar också det återkommande önskemålet för flygplatser i industriregioner utanför storstäderna att arrangera relationer med stora etablerade hubbar i Europa.

Svenska staten gjorde sig av med en rad viktiga flygplatser 2010. Detta är en politik som går stick i stäv med utvecklingen i Norden. Dessa flygplatser hörde ofta till den storlekskategori som är svår att driva ekonomiskt m.h.t. relationen fasta kostnader och passagerartal. Sverige bör ta fram en modell som säkrar dessa flygplatsers fortsatta existens. En förlustgaranti skulle exempelvis ge stora fördelar och innebära stora ekonomiska fördelar för Sverige givet ovanstående eftersom flygplatserna är billig infrastruktur. Detta bör vara förenligt med EU-rätten givet att regeringen arbetar för en modell gentemot Kommissionen, eller åstadkommer ett höjt belopp för gruppundantag från dagens 200 000 till exempelvis 500 000 passagerare, som är den volym då intäkterna före pandemin tycks nå break-even.

Det är svårt att se hur tillgängligheten av Stockholmsregionen gynnas av att flytta all trafik till Bromma. Processen är komplex och de planer som presenterats framstår inte som realistiska m.h.t. tidsspannet 2027–2035.

Flera svenska flygplaster är i dag klimatneutrala i sin egen drift. Fossilfritt flyg gör stora framsteg. De sträckor som avser inrikesflyg är ändamålsenliga för tidig driftsättning av sådana flyg. Denna fråga är utanför scoopet för detta memo.

Version oktober 2022

Kontakt per.tryding@handelskammaren.com