



Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia:
li.transport.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss Ds 2023:3

Diarienummer: LI2023/01786

Remissvar till Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet

Bakgrund

Statsrådet Tomas Eneroth beslutade den 30 maj 2022 att tillkalla en enmansutredning med uppdrag att utreda och ta fram förslag till inriktning för statens ansvar för flygplatser i Sverige (I2022/01211). I uppdraget ingick att behovet av grundläggande tillgänglighet för medborgare, näringsliv och samhällsviktigt flyg tillgodosågs i hela landet. Förslagen skulle tas fram med utgångspunkt i de transportpolitiska målen och vara i linje med klimatmålen. Uppdraget gällde från och med den 15 augusti 2022 till och med den 15 november 2022. Den 26 juli 2022 beslutade statsrådet Tomas Eneroth att förlänga utredningstiden till och med den 15 december 2022 (I2022/01552). Den 13 december 2022 beslutade statsrådet Andreas Carlson att förlänga utredningstiden till och med den 15 februari 2023 (I2022/02298).

Sammanfattning

Sydsvenska Handelskammaren har tagit del av remissförslaget och anser följande:

Utredningen saknar analys av passagerare och fraktutvecklingen vilket gör det svårt att dra slutsatser. Sverige kännetecknas av att huvudstadsregionen utvecklas efter samma mönster som huvudstäder i övriga Norden, men med svagare godsflöden. Sveriges spridda näringsgeografi är viktig att beakta för en strategi som betjänar medborgare och näringsliv i Sverige.

Särskilt de regionala flygplatsernas funktion som möjliggörare för en nationell arbetsmarknad och som försäljningskanal för näringslivet är viktiga och saknas i underlaget. Sverige behöver därför värna de flygplatser som för stora för statsbidrag, men för små för kommersiell drift. De bidrar till produktivitet i svensk ekonomi. En modell som finns i bland annat Norge förordas – Avinor-modellen.

Avseende enstaka flygplatser vill vi betona att Ronneby flygplats behöver förbli statligt.

Svenska flygplatsers utveckling

För att utvärdera flyget är det intressant att se vilka passagerarrörelser och vilket tonnage som flyget bearbetar i olika regioner. Utredningen har inte gjort denna typ av analys och det gör att det blir svårt att dra slutsatser. Detta diskuteras i bilagan baserat på de senast tillgängliga uppgifterna. Här återges ett par aspekter.

Data på huvudstädernas utveckling i Norden är intressant eftersom det ofta upprepas att ett mål för svenska flygplatser ska vara att Arlanda ska bli den volymmässigt största flygplatsen i Norden. Studier av den nordiska utvecklingen visar att dock målsättningen inte är särskilt relevant. Flygplatserna i de nordiska huvudstäderna uppvisar samma utvecklingsmönster.

En framtida stängning av Bromma kan leda till att ett antal passagerare är hänvisade till att konsumera flyg på Arlanda. Men regionen Stockholms totala tillgänglighet kan samtidigt minska. Detta blir då en bokföringsmässig ökning av en flygplats, men en försämring för medborgare och näringsliv. Totalt i regionen är Stockholm på ungefär samma nivå som Oslo och Köpenhamn. Det är svårt att argumentera för att det är avgörande för Oslo att regionen är något större sätt till passagerare än Stockholm.

Samma utvecklingstrend i alla nordiska länder

De nordiska huvudstädernas upptagningsområde utvidgades årtiondet före pandemin och samlade passagerare i ett större närområde. I övrigt skedde före pandemin en organisk tillväxt där Oslo, Stockholm och Köpenhamn expanderade med liknande volymer. Köpenhamn hade en större andel internationellt flyg, men volymerna i passagerare är liknande. Att mot den bakgrunden har som strategi att bli något större än övriga ter sig märkligt om målet är att erbjuda flygprodukter till medborgare och näringsliv. Snarare bör det handla om att erbjuda kvalitet till det underlag som finns.

Talen visar också att expansion av flygplatser i mångt och mycket handlar om tillgänglighet på marken, det som kallas catchment area inom flyget. Detta är ett viktigt observandum för diskussionen om en eller två flygplatser i Stockholm. En avveckling av Bromma utan investeringar i infrastruktur på marken till Arlanda, riskerar att hämma huvudstadsregionens tillgänglighet. Sådan tillgänglighet behöver dessutom finansieras av flygplatserna, vilket kan hämma förmågan att finansiera kvalitet.

I övrigt kan en stabil och stark tillväxt noteras för flyg i Västsverige (Landvetter) och Småland i synnerhet, men även mellersta Norrland och Sydsverige.

Utvecklingen av gods speglar att varuhandeln är geografiskt spridd, vilket framgår av att både Sydsverige, Västra Götaland och Jylland har stabila flöden. Stockholm har lägre volymer än andra huvudstadsregioner, men det beror sannolikt på industrins geografi snarare än egenskaper hos flygplatserna.

Efter pandemin är analysunderlaget sämre. Sverige och Danmark har inte rapporterat tal om utvecklingen till Eurostat. Nedgångarna under första året med pandemin var dock identiska i Norden och utvecklingen så långt talar inte för något skifte där något land kan väntas avvika dramatiskt.

Flygets funktion för svensk produktivitet

Det är viktigt att lyfta fram två aspekter i diskussionen om flyget, som båda har att göra med hur flyg bidrar till produktivitet i svensk ekonomi. Den ena är att inrikesflyget skapar en nationell svensk arbetsmarknad, som endast är åtkomlig genom flyg. Den andra är hur flyget bidrar till näringslivets internationella affärer.

Inrikesflyget skapar en nationell svensk arbetsmarknad

Det kan vara svårt att analysera flygets betydelse för samhällsekonomin mer övergripande. Ofta studerar vi därför passagerartal och tonnage. Men i utbytet mellan två regioner med flygplats kan man få en uppfattning om betydelsen genom att studera hur många som bor i den ena regionen (är bosatta och betalar kommunal skatt), men arbetar i den andra (deklarerar inkomst). För en del av detta utbyte är flygplatsen avgörande för att möjligheten att upprätthålla den ekonomiska relationen. Detta gör att omfattningen av utbytet kan uppskattas.

Före pandemin var det ekonomiska utbytet mellan Sydsvenska kommuner¹ och kommuner i Stockholmsregionen omkring nio miljarder kronor i termer av beskattningsbara bruttointkomster. Det rör sig om personer som bor i en kommun i Stockholmsregionen men har arbetsinkomster från arbetsplatser i Sydsverige och vice versa. De samlade ekonomiska effekterna är sannolikt långt större, men detta utbyte är en mycket omedelbar illustration till betydelsen av flyget för ekonomin. I mycket stor omfattning är tillgången till flyg nödvändig för att upprätthålla och öka detta utbyte. Om en regional flygplats försvinner, så minskar denna marknad.

Driftsekonomin i flygplatserna är i relation till detta väldigt liten och gör flygplatserna till väldigt kostnadseffektiv infrastruktur.

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.

Detta visar att ett fokus på passagerarunderlag och driftsekonomi leder resonemangen fel eftersom det relevanta är den ekonomiska funktion som flyget möjliggör för sina användare.

Flygets bidrag till internationella affärer - en försäljningskanal

Som talen för gods visade är svensk ekonomi näringsgeografiskt spridd. Samtidigt måste företag vara åtkomliga genom flyg för att utveckla och upprätthålla affärskontakter.

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 tjänstenäringar.

Flyget är enkelt uttryckt en försäljningskanal för näringslivet. Detta är också bakgrunden till att näringslivet efterfrågar trafik från sin regionala flygplats till internationella hubbar som Schipol eller Frankfurt. Näringslivet upplever baserat på denna internationella kontaktyta att det främjar deras möjligheter att konkurrera. Det rör sig här om begränsade volymer i termer av antal sålda biljetter, men det räcker att enstaka biljetter avser en kund som lägger order för att motivera flyget. Liksom andra försäljningskanaler ger inte varje kontakt effekt, men försvinner kanalen så tappar man volym.

¹ Relaterade till Everöd, Halmstad, Malmö Airport, Ängelholm-Helsingborg, Växjö, Kallinge, Kalmar

EU:s statsstödsregler

Som framgår av bilagan har Sverige ett antal flygplatser som skulle gynnas av att gränsen för statsstöd justerades upp till 500 000 ppa. Sverige bör driva detta av de skäl som anförts ovan och i bilagan.

Före pandemin var driftsekonomin för svenska flygplatser i princip delad i fyra kategorier.

1. Mindre regionala flygplatser med under 200 000 passagerare, som genom gruppundantag åtnjuter offentligt stöd (hanteras av regionerna).
2. Flygplatser med allmän trafikplikt – basutbud av flygplatser inom Swedavia.
3. Flygplatser med passagerarvolym på över 1 000 000 ppa kan som regel bära sina egna infrastrukturkostnader och drift med avkastning. Detta handlar i princip om fyra flygplatser i Sverige. Från 500 000 och uppåt finns ofta möjlighet till kostnadstäckning.
4. Flygplatser som inte träffas av ovanstående, dvs inte ägs av Swedavia och har mer än 200 000 passagerare per år, men mindre än 1 000 000 passagerare per år.

De flygplatser som staten lämnade i samband med bolagiseringen tillhörde denna fjärde sista kategori. Dessa kämpar som regel med att hantera sina strukturkostnader för rullbana, säkerhet, service och flygledning. De ligger alltså under gränsen för lönsamhet och över gränsen för stöd. Därmed riskeras deras långsiktiga existens, vilket är ett hot mot svensk ekonomi.

I övriga Norden finns en modell där flygplatserna finansieras som en helhet. I Norge, exempelvis, kallas detta Avinor-modellen och liknande system bör tas fram för svensk del.

Nedan kommenteras enskilda sydsvenska flygplatser.

Ronneby Airport

Handelskammaren motsätter sig förslaget i samtliga delar som avser Ronneby flygplats och anser att Ronneby även i framtiden bör vara en del av det statliga flygplatssystemet.

Blekinges näringsliv är ett av de mest exportintensiva i landet med en rad internationella koncerner som är helt beroende av tillgång till såväl internationella marknader som möjligheten för resor till Stockholm över dagen. Flyget är med andra ord helt avgörande för att nå de transportpolitiska målen.

Näringslivets tillväxt har varit en av de högsta i landet under 2000-talet. Länet är ett av de mest exportintensiva vad det gäller varu- och tjänsteexport och är stora inom forskning och utveckling.

Enligt varuflödesundersökningen ökade varuexportvärdet mellan 2026 och 2021 med 137%.

Som industriregionen präglas Blekinge också av ett storskaligt näringsliv med en förhållandevis hög andel av arbetstillfällena koncentrerade till stora företag. Storföretag med högt kunskapsinnehåll investerar medel i FoU och står för en stor andel av exportvärdet från regionen, men det skapar också ett stort beroende och en sårbarhet i regionen.

Arbetsgivare, både privata och offentliga, uppger i undersökningar att de har svårt att rekryterad efterfrågad kompetens. Över tid har utbyggd infrastruktur inneburit bättre kommunikationer och ökad tillgänglighet. I nuläget är pendling via flyg det enda tidseffektiva alternativet vid längre avstånd. En försämrad tillgänglighet med flyg skulle därför kraftigt försämra företagens möjlighet till kompetensförsörjning. Ronneby flygplats är avgörande för Blekinges näringsliv utifrån utveckling och personalförsörjning.

Ronneby har även strategisk betydelse i samband med ett svenskt inträde i Nato och behöver finnas i statlig ägo i det sammanhanget.

Kalmar/Öland Airport samt Ängelholm Helsingborg flygplats

Handelskammaren ser positivt på förslaget att införliva dessa flygplatser i det statliga flygplatssystemet.

Halmstad flygplats

Handelskammaren ser flygplatsen som viktig i enlighet med ovanstående. Eftersom den enligt statsstödsreglerna kan motta stöd bör den drivas vidare i enlighet med detta. Det är viktigt att Halmstad flygplats fortsatt får behålla sin status som beredskapsflygplats.

Malmö den 17 maj 2023

SYDSVENSKA INDUSTRI- OCH HANDELSKAMMAREN



Ellen Dahl
Regionchef Halland och Skåne



Anders Borgehed
Regionchef Sydost



Per Tryding
Vice VD

Bilaga om Svenskt Flyg

Flyg och näringsliv i Sverige

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. 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. Kort om nordiska flygplatser utveckling decenniet före pandemin

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.

1.1. 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 flygplatser.
- Sverige har ytterligare några tal som bör observeras
 - Göteborg 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, så skulle det innebära att i storleksordningen tre miljoner passagerare bidrar till Hovedstaden (NUTS2=Köpenhamn).
 - De norrländska regionerna uppvisar måttlig tillväxt. Detta är mer svårtolkat.

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%

Tabell 1 Passagerartrafik i Norden efter NUTS2-region

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.

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.

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

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

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 export-varuflöden per region i Sverige efter startregion

Vägregion	Vikt, 1 000 ton		Värde, miljoner kr		Andel vikt (%)		Andel värde (%)	
	95% K.I.		95% K.I.		95% K.I.		95% K.I.	
<i>Regional area</i>	<i>Weight</i>	<i>95% C.I</i>	<i>Value,</i>	<i>95% C.I</i>	<i>%</i>	<i>95% C.I</i>	<i>% value</i>	<i>95% C.I</i>
	<i>1 000 tonnes</i>		<i>SEK million</i>		<i>weight</i>			
Nord	54 250 ±	4 594	150 966 ±	39 434	18,1 ±	1,6	5,2 ±	1,4
Mitt	49 022 ±	3 472	229 420 ±	35 734	16,4 ±	1,3	7,9 ±	1,3
Stockholm	19 264 ±	4 704	481 994 ±	140 193	6,4 ±	1,5	16,6 ±	4,2
Väst	70 354 ±	5 751	879 893 ±	173 203	23,5 ±	1,8	30,4 ±	4,6
Öst	44 924 ±	8 577	397 954 ±	46 671	15,0 ±	2,5	13,7 ±	1,8
Syd	61 699 ±	7 508	755 929 ±	89 258	20,6 ±	2,2	26,1 ±	3,1
Totalt	299 514 ±	14 678	2 896 156 ±	246 535	100 ±	0	100 ±	0

¹ Trafikverkets regionindelning är följande:

Region Nord: Norrbottens och Västerbottens län,

Region Mitt: Dalarnas, Gävleborgs, Västernorrlands och Jämtlands län,

Region Stockholm: Stockholms och Gotlands län,

Region Väst: Västra Götalands, Hallands och Värmlands län,

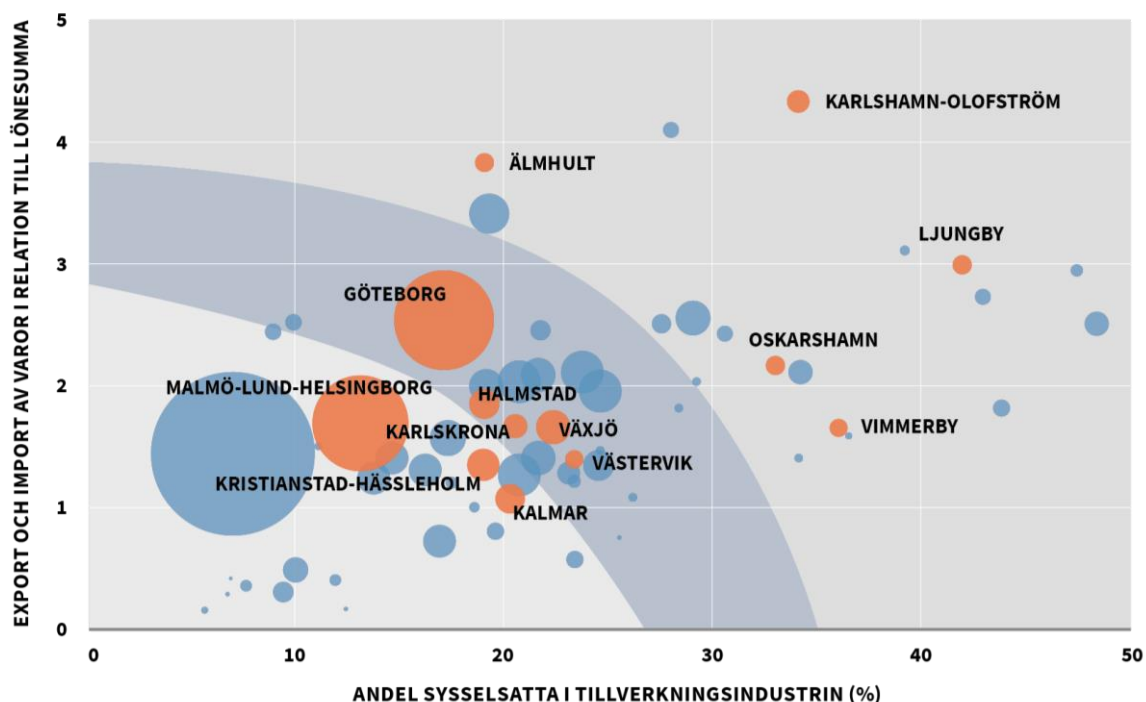
Region Öst: Uppsala, Södermanlands, Örebro, Västmanlands och Östergötlands län,

Region Syd: Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Blekinge och Skåne län

Talen i varuflödesundersökningen antyder att potentialen för stora ökningar 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.



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 mörkgrå lite.

Figur 1 LA-regioner med exponering till globala varumarknader

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. Denna behöver kunna ske med flyg och närhet till flygplats är därför viktigt.

Viktiga slutsatser är

att **strukturen för godstrafik med flyg kräver flera noder** och

att industrins utveckling är beroende av möjlighet att tillverkningsplatser kan nås med flyg.

2. Svenskt flyg har främst två funktioner – 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.

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.

Före pandemin var det ekonomiska utbytet mellan Sydsvenska kommuner² och kommuner i Stockholmsregionen omkring nio miljarder kronor i termer av beskattningsbara bruttointkomster. Det rör sig om personer som bor i en kommun i Stockholmsregionen men har arbetsinkomster från arbetsplatser i Sydsverige och vice versa. De samlade ekonomiska effekterna är sannolikt långt större, men detta utbyte är en mycket omedelbar illustration till betydelsen. I mycket stor omfattning är tillgången till flyg nödvändig för att upprätthålla och öka detta utbyte. Om en regional flygplats försvinner i Sydsverige, så minskar denna marknad. Driftsekonomi i flygplatserna ska ställas i relation till detta.

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.³

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 uppbär sin lön från en arbetsplats lokaliserad i en Stockholms-kommun nära Bromma eller Arlanda. Detta bygger på möjligheten till snabb och tät kommunikation och i många fall dagspendling. Skulle trafiken inte kunna upprätthållas så innebär det en stor omställning där dessa inkomster, enligt Handelskammarens bedömning, totalt sett både sjunker och omfördelas genom byten av jobb eller bostad.

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.

² Relaterade till Everöd, Halmstad, Malmö Airport, Ängelholm-Helsingborg, Växjö, Kallinge, Kalmar

³ "Stommen i de sydostsvenska 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 tåg och med bil nästan sex timmar. Den planerade höghastighetsjärnvägen 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-uppdrag/rnb-mp-exec-ver-2017-02-22-liten-filstorlek.pdf>

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 underskattad funktion av nätverket med regionala flygplatser är åtkomligheten för internationella affärer. Många av de regioner i Sverige som betjänas med en regional flygplats är mycket exponerade för internationell handel. Ser man till det direkta ekonomiska beroendet av global ekonomi så finns de mest internationella delarna av Sverige utanför de större städerna (se figur1)

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.

Dessa företag måste vara åtkomliga genom flyg för att utveckla och upprätthålla affärskontakter. Konkret kan det handla om att en internationell kund behöver kunna besiktiga en produktionslinje för att våga ingå ett avtal med en svensk leverantör.

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 tjänstenärningar.

Detta är också bakgrunden till att näringslivet efterfrågar trafik från sin regionala flygplats till internationella hubbar som Schipol eller Frankfurt. Näringslivet upplever baserat på denna internationella kontaktyta att det främjar deras möjligheter att konkurrera. Det rör sig här om begränsade volymer i termer av antal sålda biljetter, men de är strategiskt viktiga. Ordervärdet av dessa resor i form av export-kontrakt är sannolikt högt och det är viktigt att inte bortse från detta.

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.

Omkring hälften av svensk export skapas i regioner utanför de tre storstadslänen.

Totalt sett genererar de flygplatser som ägs av staten genom Swedavias årliga överskott, medan övriga gör årliga förluster i driftsekonomin. Regeringen föreskrev i Prop. 2009/10:16 att flygplatser som ägs av Swedavia (LFV vid beslutstillfället) ”*inte får lägga ner eller överlåta någon av de flygplatser som ingår i basutbudet utan regeringens godkännande. Samma inskränkningar som i dag gäller för LFV vid driften av flygplatserna kommer alltså att gälla för bolaget. [...] Eftersom det är staten som uppdrar åt bolaget att säkerställa driften vid de flygplatser som ingår i basutbudet är det staten som ska kompensera bolaget för de merkostnader som kan följa av att bolaget ska säkerställa flygplatsverksamheten även vid de flygplatser som inte långsiktigt kan förväntas generera en marknadsmässig avkastning på investerat kapital. Finansieringen bedöms kunna hanteras genom att medel överförs från lönsamma delar av verksamheten.*”

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.

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 "MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN 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 s.k. Altmarkkriterierna⁴). Upp till 200 000 finns ett undantag som medger automatiskt stödberättigande (2014/C 99/03).

⁴ 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

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 flyg

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.

Det gjordes ingen ekonomisk analys inför beslutet av hur det påverkar svensk samhällsekonomi eller konkurrenskraft.

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 2020 efter omfattande analyser under 2019. Beslutet forcerades av pandemin, men en process pågick sedan innan.

Före pandemin var driftsekonomin för svenska flygplatser i princip delad i fyra kategorier.

5. Mindre regionala flygplatser med under 200 000 passagerare, som genom gruppundantag åtnjuter offentligt stöd (hanteras av regionerna).
6. Flygplatser med allmän trafikplikt – basutbud av flygplatser inom Swedavia.
7. Flygplatser med passagerarvolym på över 1 000 000 ppa kan som regel bära sina egna infrastrukturkostnader och drift med avkastning. Detta handlar i princip om fyra flygplatser i Sverige. Från 500 000 och uppåt finns ofta möjlighet till kostnadstäckning.
8. Flygplatser som inte träffas av ovanstående, dvs inte ägs av Swedavia och har mer än 200 000 passagerare per år, men mindre än 1 000 000 passagerare per år.

De flygplatser som staten lämnade tillhörde denna fjärde sista kategori. Dessa kämpar som regel med att hantera sina strukturstödskostnader för rullbana, säkerhet, service och flygledning.

Vid en genomgång av 2018 års siffror kunde en analysgrupp inom Handelskammaren konstatera att Swedavia under tiotalet typiskt hade ett positivt resultat på 900 miljoner, medan de regionala sammantaget typiskt landade på underskott på 400 miljoner. CPH:s 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.

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.

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.

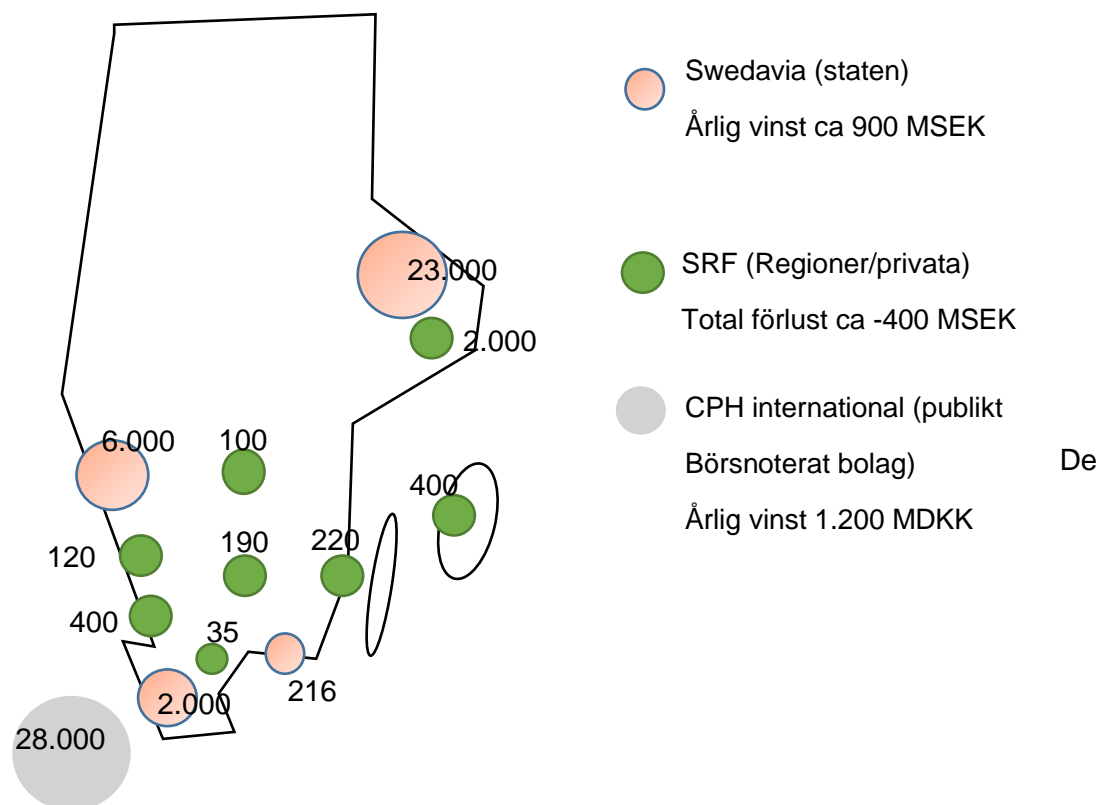
När de regionala flygplatserna togs över från LFV var de i huvudsak underinvesterade och detta har präglat tiden efter 2010 och ett antal år.

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 hubbar (nav) utan dessa bidrar med volym till de större flygplatsernas omsättning.

Hubbar 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)



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

Stockholmsregionens utveckling av flyg är i huvudsak samma som övriga 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 2022.

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, 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 med relationen fasta kostnader och passagerarantal. 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.

Flera svenska flygplatser är idag klimatneutrala i 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.