

Flygplatsers funktion och sårbarhet

Rapport 2013:12

Flygplatsers funktion och sårbarhet **Rapport**
2013:12

Trafikanalys

Adress: Torsgatan 30

113 21 Stockholm

Telefon: 010 414 42 00

Fax: 010 414 42 10

E-post: trafikanalys@trafa.se

Webbadress: www.trafa.se

Ansvarig utgivare: Brita Saxton

Publiceringsdatum: 2013-12-04

Förord

Flygplatsers funktion i transportsystemet analyseras sällan. I denna rapport beskrivs flygplatsernas funktion för den lokala, regionala, nationella och internationella tillgängligheten. Därtill beskrivs även systemets sårbarhet.

Flygplatsernas framtid förtjänar extra uppmärksamhet då EU:s nya riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag kan minska möjligheten till offentligt stöd.

Projektledare har Backa Fredrik Brandt varit. Övriga projektmedarbetare har varit Mathias Nilsen och Florian Stamm.

Stockholm i december 2013

Brita Saxton
Generaldirektör

Innehåll

Förord	3
1 Inledning.....	7
1.1 Metod och läsanvisning	8
2 Sveriges flygplatser och trafikering.....	9
2.1 Sveriges flygplatser	9
2.2 Flygets utveckling	11
2.3 Flygplatsernas volymer	13
2.4 Regionala skillnader	14
2.5 Konkurrensytor gentemot andra trafikslag	17
2.6 Flygmarknaden	19
2.7 Flygplatsers ekonomiska ställning	23
2.8 Slutsatser	27
3 Flygets funktion.....	29
3.1 Transportpolitiska målen och flyget	29
3.2 Tillgänglighet och regional tillväxt	32
3.3 Slutsatser	37
4 Utredningar om flyget	39
4.1 Flygplatsutredningen	39
4.2 Regeringens förslag utifrån flygplatsutredningen	42
4.3 Flygtrafiktjänstutredningen	43
4.4 Slutsatser	46
5 Europeisk lagstiftning	47
5.1 Statsstöd och flygplatser	47
5.2 Flygplatspaketet	51
5.3 Lagstiftning som skyddar mot dominanta aktörer	52
5.4 Slutsatser	53
6 Sammanfattning och slutsatser	55
6.1 Flygplatsers funktion	55
6.2 Flygets sårbarhet	56
6.3 Framtidens flygplatssystem	56
6.4 Den europeiska arenan	57
7 Referenser.....	59

1 Inledning

Syftet med denna rapport är att belysa svenska flygplatsers funktion och sårbarhet och för persontransporter i relation till det diskutera framtida behov av statligt och annat offentligt engagemang inom området.

Med funktion avses flygets betydelse för den regionala, nationella och internationella tillgängligheten. Det handlar om för vilken typ av ärenden som flygresor företas, men också i vilken utsträckning det kan finnas realistiska alternativ till flyget. Underförstått är att tillgänglighet även kan gynna konkurrenskraften och den regionala/nationella tillväxten.

Det finns flera sårbarhetsaspekter som bör diskuteras i samband med flyget. En aspekt är om flygplatsen trafikeras av enbart en operatör, vilket gör den sårbar om operatören skulle gå i konkurs eller av annan anledning lämnar destinationen. Under senare år har flera flygbolag gjort konkurs och många flygbolag har en svår ekonomisk situation bland annat som en följd av lågkonjunktur och hård konkurrens.

En annan typ av sårbarhet uppkommer som en följd av att resandeunderlaget är svagt, vilket givetvis påverkar möjligheten till att på kommersiella grunder trafikera en viss linje. På vissa linjer upprätthålls därför trafik genom att staten upphandlar trafik. Ett annat offentligt stöd är att stat eller kommun ger stöd till driften av flygplatser eller investeringar i dessa.

När det gäller offentligt stöd till flygplatser är det viktigt att ha med det europeiska perspektivet. Inte minst gäller det kommissionens förslag till nya riktlinjer för offentligt stöd till flygplatser och flygbolag som begränsar möjligheterna att ge sådant stöd. Mot bakgrund av att de allra flesta flygplatser är beroende av offentligt stöd för sin överlevnad kan kommissionens förslag potentiellt få stor inverkan på det svenska flygplatssystemet.

Följande frågeställningar kommer att besvaras för att uppfylla syftet:

- Hur väl svarar dagens flygplatssystem mot behoven av tillgänglighet i olika delar av landet?
- Hur ekonomiskt sårbart är flyget?
- Vad innebär ett flygbolags dominerande ställning för sårbarheten?
- Hur påverkar EU:s lagstiftning möjligheterna att ge offentligt stöd till flyget?
- Vilket behov av statligt och annat offentligt engagemang finns inom luftfartsområdet?

1.1 Metod och läsanvisning

Flygets utveckling och dess betydelse för att åstadkomma tillgänglighet beskrivs till största delen genom att sammanställa data från Trafikanalys. Ett undantag utgörs av beräkningarna av flygplatsers tillgänglighet och åtkomlighet som har genomförts av Transportstyrelsen utifrån tidtabellsuppgifter. Vissa tillgänglighetsanalyser har genomförts genom att kombinera befolkningsdata från SCB med Nationella vägdatabasen för att beräkna restiden till flygplatser.

Flygplatsers betydelse för regional tillväxt har analyserats genom en litteraturstudie. Det lokala och regionala perspektivet avspeglas genom beskrivningarna av flygplatserna och dess betydelse enligt de regionala utvecklingsprogrammen (RUP). RUP för samtliga län har lästs och därefter har skrivningarna kring flygplatserna sorterats genom att ett antal gemensamma teman identifierats.

De transportpolitiska rekommendationerna bygger på de ovan nämnda analyserna sett i ljuset av de transportpoliska målen och EU:s politik inom luftfartsområdet.

Kapitel 2 utgör det empiriska underlaget i denna rapport. Det följande kapitlet utgör den teoretiska grundvalen med en översikt av litteraturen över sambandet mellan flyg och regional tillväxt. I det kapitlet ryms även det regionala perspektivet på flyget belyst genom de regionala utvecklingsprogrammen. Kapitlet inleds dock med en redogörelse för de transportpolitiska målen för att sätta in flyget i ett transportpolitiskt sammanhang. I kapitel fyra redogörs för de viktigaste statliga utredningarna med koppling till flyget, och de avtryck dessa har gett i regeringens förda politik. Den europeiska lagstiftningen på luftfartsområdet behandlas i kapitel fem, inte minst möjligheten att ge offentligt stöd till flygplatser. I det avslutande kapitlet sammanfattas rapporten och några möjliga utvecklingsvägar för den framtida luftfartspolitikens diskuteras.

2 Sveriges flygplatser och trafikering

I detta kapitel ges en bild av den svenska luftfarten utifrån ett antal olika aspekter. Det handlar om var flygplatser är lokaliserade, men också om antalet passagerare. I några fall visas även utvecklingen över tid för att påvisa viktiga trender. Luftfarten sätts även i relation till andra trafikslag för att ge en bild över konkurrensytorna och komplementariteten mellan trafikslagen.

2.1 Sveriges flygplatser

Under 2012 bedrevs linjetrafik på 40 flygplatser i Sverige (Figur 2.1). Flertalet flygplatser är offentligt ägda via stat eller kommun/landsting. Undantaget utgörs av flygplatsen i Ängelholm som ägs av PEAB och Skavsta flygplats som ägs av ett spanskt företag. De statliga flygplatserna drivs av Swedavia och var 2012 elva stycken, men sedan dess har även flygplatsen i Sundsvall avknoppats. Swedavia är dessutom minoritetsägare i Göteborg City Airport. De flesta kommunalt ägda flygplatserna drivs i form av kommunala bolag, men exempelvis Pajala och Vilhelmina utgör en del av den kommunala förvaltningen.

Tio flygplatser ingår i ett särskilt utpekat nät av beredskapsflygplatser som ska upprätthålla en beredskap dygnet runt för samhällsviktiga transporter. Dessa är markerade med ett B i Tabell 2.1.



Figur 2.1: Sveriges flygplatser med linjetrafik efter ägare år 2012

Vid sidan av flygplatserna där det bedrivs linjetrafik (40 st.) finns det ett betydande antal flygplatser av varierande standard. Av dessa är nio godkända av Transportstyrelsen för trafik med flygplan och helikoptrar, men fyra av dessa är militära flygplatser. Därutöver finns även fyra godkända flygplatser som inte har någon radionavigeringsutrustning och som därför endast kan användas vid bra väder. Utöver de godkända flygplatserna finns det 140 mindre flygplatser som används av flygklubbar eller av enskilda personer.¹ Sådana flygplatser behöver inte vara godkända av Transportstyrelsen, men ska ändå uppfylla vissa krav.

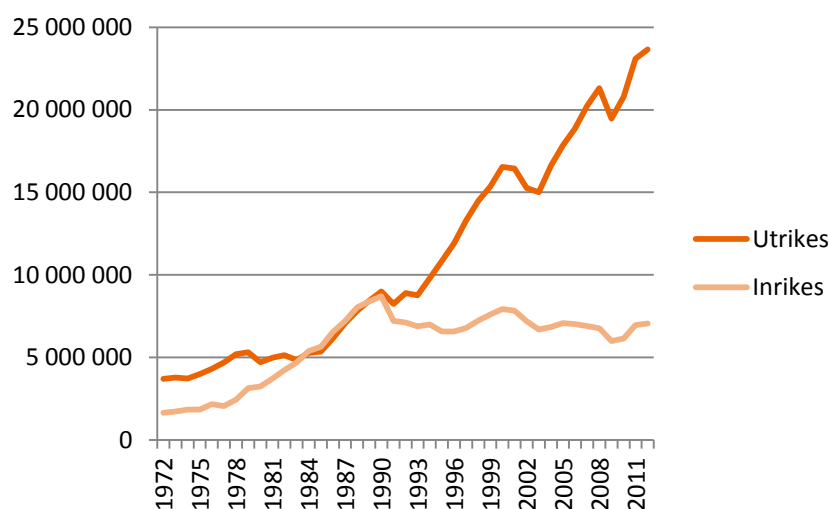
¹ Trafikanalys (2013): Luftfartstabeller 2012, Statistik 2013:6, Stockholm.

² Transportstyrelsen (2009): *Inrikesflygets förändringar; Trender och behov*, Norrköping.

2.2 Flygets utveckling

Vid en studie av flygtrafikens utveckling sedan 70-talet och framåt är trendbrottet 1990 det mest iögonfallande (Figur 2.2). Då bröts nämligen den starka expansion av inrikesflyget som pågått under hela 80-talet. Faktum är att inrikesflyget hade ökat alltsedan 60-talet, men särskilt under 80-talet skedde en stark expansion med Linjeflygs satsning på att nå nya kundgrupper såsom ungdomar, pensionärer och barnfamiljer. Vid sidan av prispolitiken var centraliseringen av inrikesflyget (när Linjeflyg flyttades från Bromma till Arlanda) under hösten 1983 en viktig förklaring till den snabba expansionen. En ytterligare faktor bakom flygets expansion var den relativt starka ekonomiska tillväxt som kännetecknade detta decennium. Under perioden var även tillväxten stark för tjänsteresandet, vilket till viss del förklaras av omlokalisering av statlig verksamhet till olika regionala centra.² Inrikesflyget nådde sin toppnotering 1990 med 8,7 miljoner passagerare, och har därefter aldrig återhämtat sig ordentligt.

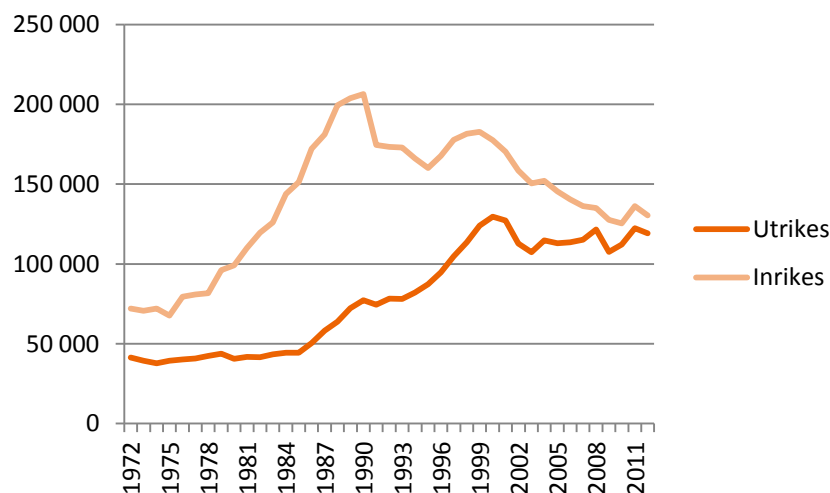
Med undantag av några enstaka år under 80-talet har utrikespassagerarna varit fler än inrikespassagerarna (Figur 2.2). I samband med större händelser som exempelvis oljekrisen 1973, Kuwaitkriget och terrorattacken 11 september 2001 har utrikesflyget minskat, men den dominerande tendensen är att utrikesflyget ökar.



Figur 2.2: Antal passagerare på svenska flygplatser med linjefart och chartertrafik 1972 – 2012.

Källa: Trafikanalys Luftfart 2012.

² Transportstyrelsen (2009): *Inrikesflygets förändringar; Trender och behov*, Norrköping.



Figur 2.3: Antal landningar på svenska flygplatser med linjefart och chartertrafik 1972-2012.

Källa: Trafikanalys Luftfart 2012.

Sett till antalet landningar ser utvecklingen något annorlunda ut eftersom inrikesflyget överträffar utrikestrafiken samtliga år. Färre antal landningar men ett större antal passagerare visar att utrikestrafiken i regel bedrivs med plan med större passagerarkapacitet.

Det finns flera bakomliggande faktorer bakom den starka tillväxten i utrikesflyget. En sådan är att snabbt efter andra världskrigets slut började ett internationellt regelverk för luftfart växa fram genom harmonisering av regelverk som underlättade för den internationella luftfarten. En annan viktig faktor är de avregleringar inom luftfarten som påbörjades i USA i slutet av 1970-talet och spreds till Europa under nästkommande årtionde. Inom EU är de tre luftfartspaketen ett uttryck för denna liberaliseringstanke. Till dessa faktorer ska även den tekniska utvecklingen läggas. Utvecklingen av framförallt jetmotorn gjorde det möjligt att överbrygga stora avstånd på betydligt kortare tid än vad som tidigare varit möjligt.

Den svenska utrikestrafiken har varit nära sammanvävd med utvecklingen för SAS. Fram till avregleringen hade SAS monopol på den skandinaviska flygmarknaden. Argumentet var de skandinaviska ländernas perifera position och att de enskilda länderna skulle ha ett begränsat marknadsunderlag för utrikestrafik. Detta skulle komma att förändras genom sammanbrottet av de så kallade poolavtalen, vilka tidigare hade haft till uppgift att reglera kapacitet, priser, service etc mellan flygbolagen. Systemets sammanbrott innebar att en period av strukturförändringar i stora delar av Europa inleddes.³

³ Luftfartsstyrelsen (2008): Flygtendenser; Statistik, analys och information från Luftfartsstyrelsen, 02/2008, Norrköping.

2.3 Flygplatsernas volymer

Det svenska flygplatssystemet uppvisar stor variation i storlek. Tabell 2.1 redovisar antalet passagerare uppdelat på inrikes- och utrikestrafik. Arlanda är överlägset störst med nära 20 miljoner passagerare, följt av Landvetter med knappa 4,9 miljoner passagerare. Tredjeplatsen innehas mycket knappt av Skavsta med drygt 2,3 miljoner passagerare, men Bromma ligger nära med knappa 2,3 miljoner.

En annan notering är att flertalet flygplatser hanterar mycket små passagerarvolymer. Hela 26 flygplatser (av totalt 40) hanterar passagerarvolymer som understiger 200 000. Storleken på flygplatsen är viktig eftersom den påverkar möjligheten att få lönsamhet i verksamheten.

Tabell 2.1: Ankommande och avresande passagerare på svenska flygplatser med linjefart och chartertrafik, år 2012.

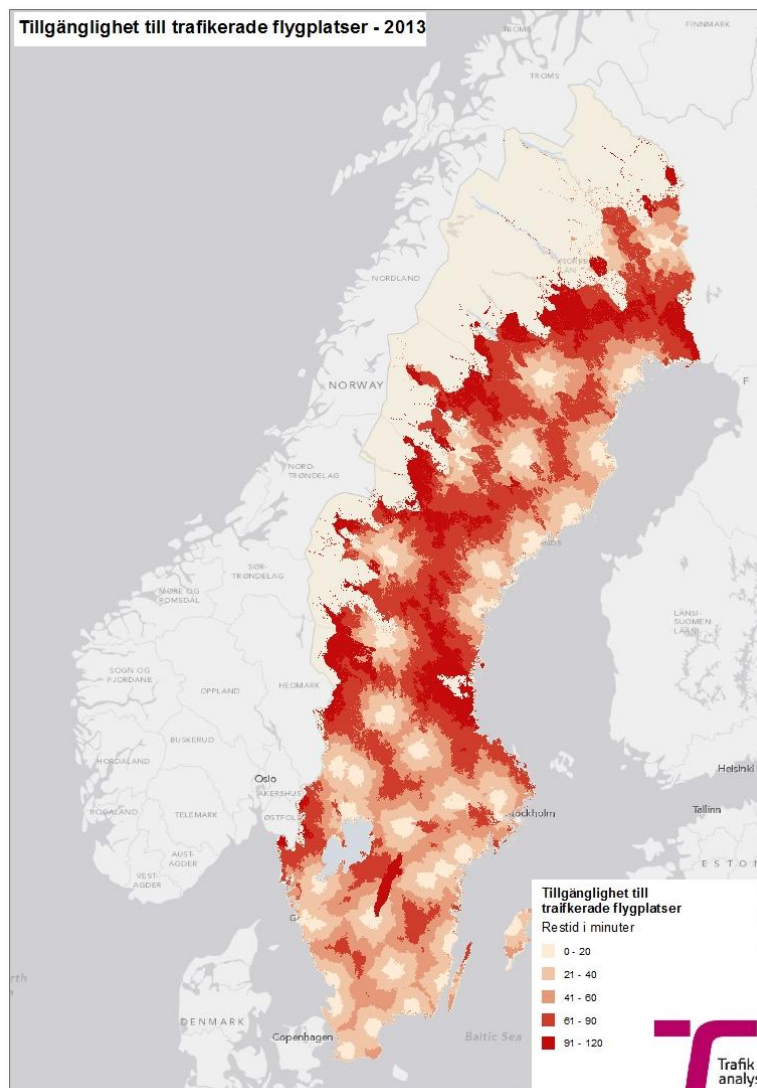
Flygplats	Totalt	Utrikes trafik	Inrikes trafik
Stockholm/Arlanda (B)	19 678 931	14 830 899	4 848 032
Göteborg/Landvetter (B)	4 854 556	3 520 544	1 334 012
Stockholm/Skavsta	2 317 589	2 315 859	1 730
Stockholm/Bromma	2 293 676	284 259	2 009 417
Malmö (B)	2 104 379	901 372	1 203 007
Luleå/Kallax (B)	1 090 011	81 022	1 008 989
Umeå (B)	984 771	66 496	918 275
Göteborg/Säve	807 763	784 979	22 784
Ängelholm	404 346	9 296	395 050
Åre Östersund (B)	383 434	23 784	359 650
Visby (B)	327 312	12 850	314 462
Skellefteå	292 081	28 176	263 905
Sundsvall (B)	282 653	22 937	259 716
Ronneby (B)	218 965	1 011	217 954
Kiruna	198 089	8 037	190 052
Växjö/Kronoberg	194 350	104 240	90 110
Kalmar	185 530	32 134	153 396
Stockholm/Västerås	163 472	162 017	1 455
Linköping/Saab	115 596	1 15 464	132
Norrköping/Kungsängen	111 009	110 765	244
Karlstad	100 349	61 916	38 433
Örebro	98 594	83 155	15 439
Halmstad	95 655	5 454	90 201
Örnsköldsvik	85 591	5 352	80 239
Jönköping	77 670	31 889	45 781

Arvidsjaur	48 391	20 782	27 609
Trollhättan/Vänersborg	43 764	525	43 239
Gällivare (B)	42 351	-	42 351
Borlänge	39 319	21 917	17 402
Kristianstad	24 159	200	23 959
Lycksele	21 695	-	21 695
Kramfors-Sollefteå	18 455	-	18 455
Vilhelmina	15 056	-	15 056
Hemavan	13 162	-	13 162
Oskarshamn	11 502	364	11 138
Mora/Siljan	7 892	185	707
Pajala-Ylläs	6 544	1 023	5 521
Sveg	5 018	139	4 879
Hagfors	2 496	-	2 496
Torsby	2 259	92	2 167
Totalt	37 768 435	23 649 134	14 119 301

Källa: Trafikanalys (2013): Luftfartstabeller 2012, *Statistik 2013:6*, Stockholm.

2.4 Regionala skillnader

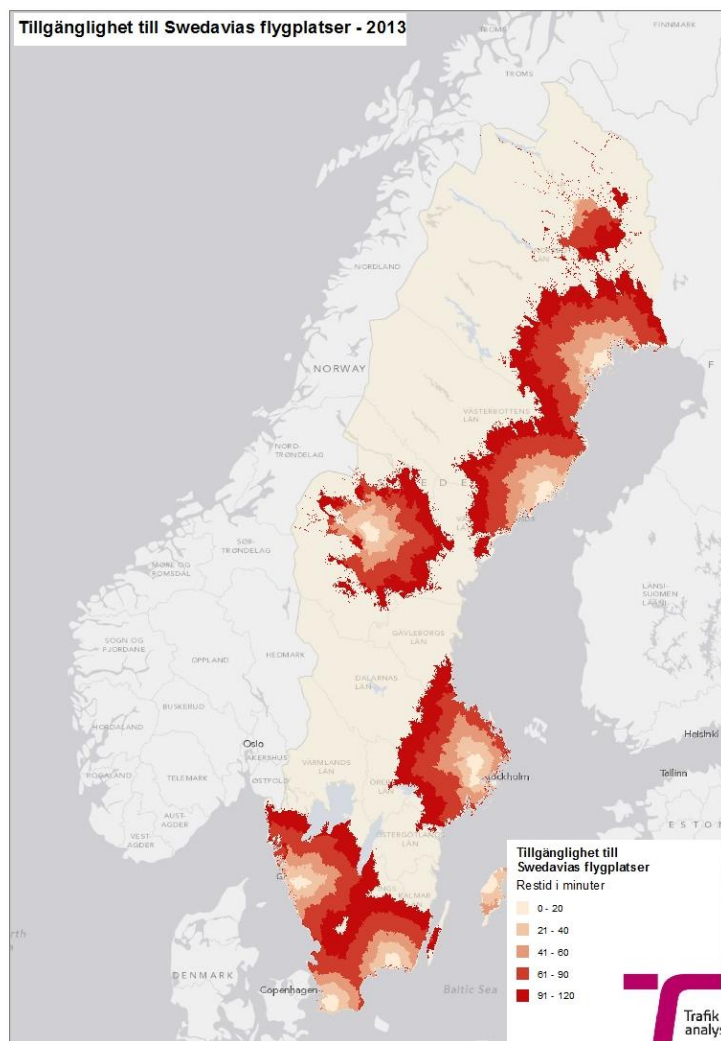
Det finns regionala skillnader i tillgänglighet till flygplatser. Figur 2.4 visar restider med bil till trafikerade flygplatser och Tabell 2.2 hur stor andel av befolkningen som nås inom de olika restidsintervallen. Inom två timmar nås i stort sett hela befolkningen (98 %). Restider som överstiger två timmar har personer som är bosatta i och i närheten av fjällkedjan, men också enstaka delar av Gävleborg. Två timmar anses nog av de flesta som en alltför lång restid för att resa med flyg över dagen, medan en timme kan vara rimligt åtminstone om den rena flygtiden uppgår till maximalt en timme. Med denna tidsgräns nås fortfarande hela 90 procent av befolkningen.



Figur 2.4: Tillgänglighet till flygplatser med inrikes trafik. Restider med bil till flygplatser som trafikeras av inrikes linjetrafik.

Källa: Trafikanalys (2013): Metoder för geografiska tillgänglighetsanalyser i transportsystemet, PM 2013:2, Stockholm.

Om motsvarande analys görs enbart för de 10 statliga flygplatserna erhålls givetvis en annorlunda bild (Figur 2.5). Inom två timmar nås dryga 80 procent, och inom en timme enbart knappt hälften av Sveriges befolkning (Tabell 2.2). Mot bakgrund av att det enbart handlar om tio flygplatser täcks ändå flertalet befolkningsagglomerationer in. Ett viktigt undantag utgörs dock av den så kallade fjärde storstadsregionen Linköping och Norrköping som har längre än två timmars restid till en statlig flygplats.



Figur 2.6: Tillgänglighet till Swedavias flygplatser

Källa: Bearbetning av befolkningsdata från SCB och Nationella vägdatatbasen enligt metod beskriven i Trafikanalys PM 2013:2.

Tabell 2.2: Andelen av den totala befolkningen som bor inom angiven restid från en inrikes flygplats.

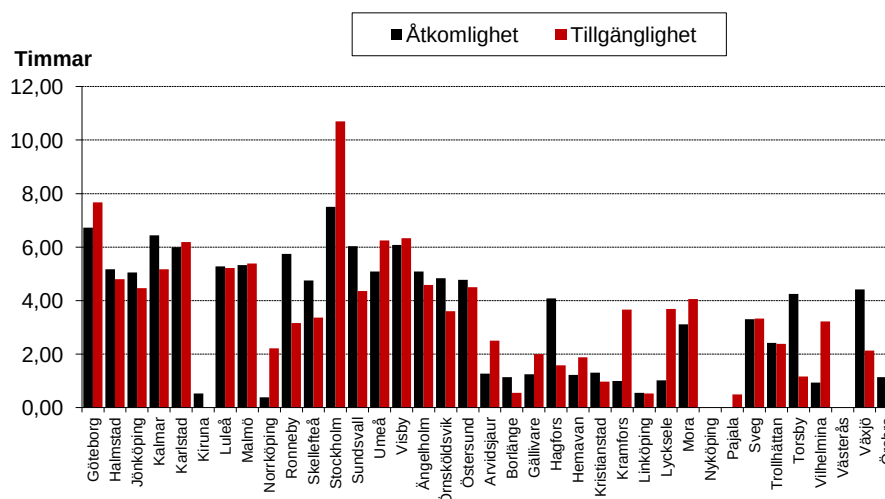
	Befolkning som bor inom				
	20 min	40 min	60 min	90 min	120 min
Swedavia	8	33	47	61	82
Alla flygplatser	16	47	91	97	98

Källa: Trafikanalys (2013): Metoder för geografiska tillgänglighetsanalyser i transportsystemet, PM 2013:2, Stockholm.

Ett alternativt sätt att beskriva tillgänglighet är att undersöka hur lång tid det är möjligt att vistas på destinationsorten vid ett dagsbesök. Mer konkret innebär det att en person som reser med första avgången från Örnsköldsvik flygplats i avsikt

att besöka London och återvända med sista avgången hem kan vistas totalt 6 timmar i London. Däremot, om man från London vill göra en förrättning över dagen till Örnsköldsvik så var detta inte möjligt 2012. Det förra benämns Örnsköldsviks *åtkomlighet* till London och det senare Örnsköldsviks *tillgänglighet* från London.

Dessa mått tar hänsyn till den asymmetri som uppkommer till följd av att tidtabellen anpassats för resande i en viss riktning. Notera att Stockholm har bättre tillgänglighet än åtkomlighet. Det beror på att tidtabellerna är lagda så att det tidigaste morgonflyget går in mot Stockholm från övriga orter i Sverige. Först därefter kan planen vändas och de första avgångarna avgå från Stockholm ut i landet. Även på de riktigt små flygplatserna är skillnaderna mellan tillgänglighet och åtkomlighet påtagliga. Föga förvånande uppvisar Stockholm den längsta vistelsetiden både för tillgänglighet och för åtkomlighet. Korta vistelsetider återfinns för mindre flygplatser med få avgångar, och framförallt i kombination med en perifer lokalisering, exempelvis Kiruna och Pajala (Figur 2.7).



Figur 2.7: Tillgänglighet och åtkomlighet inrikes. Genomsnittliga vistelsetider 2012. Källa: Transportstyrelsen (2012): Luftfartsstatistik undersökningsåret 2012; Flygets åtkomlighet och tillgänglighet under 2012, Norrköping.

2.5 Konkurrensytor gentemot andra trafikslag

Det faktum att Sverige är ett avlångt land som mäter 1 572 kilometer från norr till söder får konsekvenser för vilka trafikslag som är ändamålsenliga för persontransporter. Majoriteten av persontransporterna i Sverige är idag så pass korta att andra trafikslag är överlägsna flyget om man tar i beaktande den tid som krävs för att resa till och från flygplatserna vid avrese- och ankomststort. För dessa sträckor dominerar tåg, buss och bil.

För lite längre resor är flyget mer konkurrenskraftigt vad gäller tidsaspekten. För resor mellan Göteborg och Stockholm utgör tåg och flyg konkurrenter – jämförbara i total restid och i de flesta fall även biljettkostnader. Det samma kan sägas om några ytterligare linjer, såsom Stockholm – Karlstad och Stockholm – Oskarshamn.

För längre resor är emellertid flyget det enda realistiska alternativet om man vill resa över dagen. Det gäller i princip alla avreseorter söder om och inklusive Stockholm och norrut i landet, exempelvis Umeå, Luleå, Östersund och Kiruna. För dessa destinationer är tillgängligheten till stor del helt beroende av väl fungerande flygförbindelser.

De enskilt största flygsträckorna i Sverige beräknat utifrån antalet resenärer utgår från Stockholm till följande destinationer i fallande ordning: Göteborg, Malmö, Luleå, Umeå samt Ängelholm. Inrikestrafiken med flyg sker framförallt mellan regionala befolkningscentra som är belägna på ett avstånd som överstiger 400-500 kilometer från varandra.⁴

För vilka ärenden nyttjar människor flyget? Enligt Tabell 2.3 är flyget i stor utsträckning förknippat med olika fritidsaktiviteter och så kallade släkt och vänresor. De ärendena står för mer än hälften av allt flygresande, och kan jämföras med andelen på 28 procent för tjänsteresor. Få använder flyget för att resa mellan bostaden och arbetet respektive bostaden och skolan. Trafikanalys har dock noterat att flyget är betydelsefullt för kompetensförsörjningen vid vissa gruvetableringar.⁵ I det fallet rör det sig sannolikt om veckopendling.

Tabell 2.3: Flygresor efter ärende under ett år (resor inom Sverige och resor till och från Sverige)

Ärende	Antal(1000-tal)	95% konf	Andel (%)
Bostad - Arbeta, eller omvänt	680	263	4
Bostad - Skola, eller omvänt	147	129	1
Tjänsteresa	4 190	591	28
Hälsa på släkt och vänner	2 023	294	13
Annan fritidsaktivitet	7 319	516	48
Uppgift saknas	6	10	0
Övriga ärenden	756	145	5
Summa	15 120		100

Källa: RVU Sverige 2011-2012

⁴ Swedavia 2012, Marknadsinformation från luftfartsavdelningen – Trafikutvecklingen tredje kvartalet , sid 10.

⁵ Trafikanalys (2013): Arbetspendling i Norrbottens och Västerbottens län; en nulägesanalys, *Rapport 2013:5*, Stockholm.

2.6 Flygmarknaden

Ett navbaserat linjenät är det sedan länge vanligast förekommande inom flyg. Det består, som namnet antyder, av ett nav (eng. *hub*) och flera ekrar (eng. *spokes*) som förbinder destinationerna med navet. Flygbolag som är baserade kring ett trafiknav får trafik från kringliggande "matarflygplatser". Passagerare från dessa flygplatser byter plan vid trafiknavet för vidare transport till sin slutdestination. På detta vis kan ett flygbolag nå ett flertal destinationer från en given avreseflygplats utan att behöva tillhandahålla ett stort antal direktlinjer.

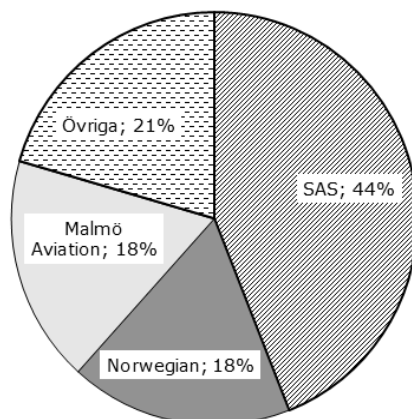
Avregleringen som för inrikesflyget inleddes 1991 har förändrat bolagsstrukturen för flyget, och vid sidan av traditionella nav-operatörer har ett relativt stort antal flygbolag som uteslutande marknadsför linjer etablerats. Dessa flygbolag opererar på en mängd individuella linjer utan inbördes samordning, och saknar i egentlig mening ett nätverk. Ett nätverk som baseras på direktlinjer är mer flexibelt än ett navbaserat nätverk. En direktlinje kan relativt lätt öppnas om efterfrågan är tillräckligt stor. Antalet flygningar kan också lätt utökas om underlaget är tillräckligt. Att stänga en linje är inte heller förenat med någon större kostnad och har i regel inga eller mycket begränsade konsekvenser för operatörens förmåga att samtidigt hålla övriga direktlinjer igång.

Trots avregleringen har SAS fortfarande en mycket viktig roll att spela för tillgängligheten såväl mellan regioner inom Sverige som från Sverige till andra länder. SAS har idag en marknadsandel på omkring 44 procent på den svenska inrikesmarknaden (Figur 2.8) och omkring 20 procent på utrikesmarknaden (Figur 2.9). Flygbolaget är också det enda bolag som använder Arlanda som centralt trafiknav, vilket ger goda möjligheter för medborgare i Sverige att ta sig ut i världen genom ett relativt rikt utbud av anslutande linjer (antingen direkt, eller till ett annat större europeiskt trafiknav). Tidigare analyser som Trafikanalys gjort visar att det är långtifrån säkert att Arlanda skulle ha en navfunktion utan SAS.⁶

Inrikesmarknaden

På flera linjer har dock SAS konkurrens från andra bolag, inte minst Norwegian och Malmö Aviation som båda har en marknadsandel på knappt 20 procent. De fem största inrikesrutterna i Sverige utgår samtliga från Stockholm (Arlanda och Bromma sammantaget) och samtliga trafikeras av SAS. Norwegian trafikerar fyra av dessa linjer idag i direkt konkurrens med SAS. Malmö Aviation flyger på samtliga dessa fem destinationer från sitt nav på Bromma.

⁶ Copenhagen Economics (2012): SAS transportpolitiska roll, UTR 2012/58, Konsultrapport på uppdrag av Trafikanalys, Stockholm.



Figur 2.8: Marknadsandelar (passagerare), inrikesmarknaden, tredje kvartalet 2012.

Källa: Transportstyrelsen (2012): Marknadsinformation från luftfartsavdelningen; Trafikutveckling tredje kvartalet, Norrköping.

Några linjer är emellertid inte kommersiellt lönsamma. Trafikverket upphandlar på regeringens uppdrag flygtrafik på några linjer där det ansetts särskilt angeläget att säkerställa en grundläggande tillgänglighet och där alternativen varit väsentligen sämre. Trafikanalys menar att ansvaret för skapandet av grundläggande tillgänglighet i hela landet genom såväl infrastruktur som interregional kollektiv persontrafik bör vara ett statligt åtagande. Detta för att garantera ett nationellt helhetsperspektiv och skapa tillgänglighet inte bara från alla delar av landet utan även till dessa. Innebörden av begreppet grundläggande tillgänglighet bedömer Trafikanalys vara en ideologisk fråga som kräver ett politiskt ställningstagande.⁷

Tabell 2.4: Upphandlad flygtrafik 2011.

Sträcka	Avtalspart	Avtalstid (år månad)	Antal resenärer 2011
Lycksele-Arlanda	NextJet	2011-10 - 2015-10	24 300
Gällivare-Arlanda	NextJet	2011-10 - 2015-10	37 900
Hemavan-Vilhelmina-Arlanda	NextJet	2011-10 - 2015-10	14 000 resp. 12 100
Pajala-Luleå	Avies AB	2011-10 - 2015-10	3 000
Sveg-Arlanda	Avies AB	2011-10 - 2015-10	5 100
Torsby-Hagfors-Arlanda	Avies AB	2011-10 - 2015-10	2 600 resp. 2 900
Östersund-Umeå	Svenska Direktflyg Ab	2011-10 - 2015-10	9 800

Källa: Copenhagen Economics, underlag från Trafikverket

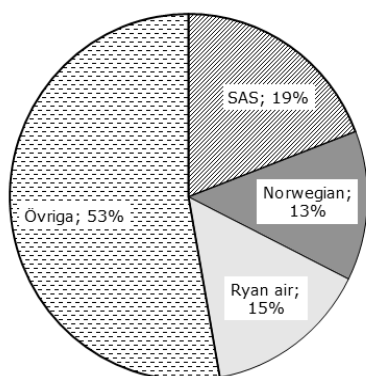
⁷ Trafikanalys (2012): Användning och styrning av anslaget till trafikavtal, *Rapport 2012:5*, Stockholm.

Den upphandlade flygtrafiken år 2011 framgår ur Tabell 2.4. Sammansättningen och omfattningen av den upphandlade flygtrafiken har inte ändrat sig i så stor utsträckning under de senaste åren. Next Jet samt Avies AB har vuxit kraftigt under senare år inom detta marknadssegment. Totalt omfattar den upphandlade flygtrafiken omkring en procent av inrikesmarknaden räknat i antal passagerare.⁸

Under perioden 1999 till 2010 har tio flyglinjer varit upphandlade genom trafikavtal. Sju av tio linjer har gått till och från Stockholm och samtliga flygavtal har tecknats efter nettoupphandling. Avtalen har upprättats direkt mellan myndighet och operatör och operatören har behållit alla intäkter från trafiken.

Trafikanalys har pekat på vikten av att omfattningen på den upphandlade trafiken ska utgå från behoven i enlighet med det transportpolitiska funktionsmålet om ett tillgängligt transportsystem där företag och medborgares grundläggande transportbehov kan tillgodoses. Idag tycks det snarare vara anslaget storlek som styr vilka insatser för förbättrad tillgänglighet som görs, snarare än det transportpolitiska målet eller de behov som framkommer i olika tillgänglighetsanalyser.⁹

Utrikesmarknaden



Figur 2.9: Marknadsandelar (passagerare), utrikesmarknaden, tredje kvartalet 2012.

Källa: Transportstyrelsen (2012): Marknadsinformation från luftfartsavdelningen; Trafikutveckling tredje kvartalet, Norrköping.

När det gäller utrikesmarknaden är bilden mer splittrad. SAS är visserligen störst, men med en marknadsandel på nära 20 procent är de inte lika dominerande som på inrikesmarknaden. Ryan air och Norwegian är de andra operatörerna med en ansevärd marknadsandel på 15 respektive 13 procent (Figur 2.9). Det mest slående är dock att övriga flygbolag tillsammans har en marknadsandel som överstiger 50 procent. Merparten flyger från Arlanda, men det förekommer reguljär utrikestrafik även från andra flygplatser såsom exempelvis Bromma, Landvetter, Skavsta och Norrköping.

⁸ Enligt Transportstyrelsen reste 6 974 656 passagerare inrikes 2011. Källa: http://www.transportstyrelsen.se/Global/Luftfart/Statistik_och_analys/Pax_tot_122011.pdf

⁹ Trafikanalys (2012): Användning och styrning av anslaget till trafikavtal, *Rapport 2012:5*, Stockholm.

Sårbarhetsaspekter utifrån marknadsstrukturen

På den svenska inrikesmarknaden finns totalt fem rutter där SAS är ensam aktör och således inte möter direkt konkurrens från någon annan aktör, inte ens från närliggande flygplatser (Tabell 2.5).

Tabell 2.5: SAS inrikeslinjer utan konkurrens 2011.

Från	Till	Distans i km
Östersund*	Ängelholm/Helsingborg	774
Göteborg*	Östersund	628
Stockholm	Kiruna	916
Stockholm	Skellefteå	576
Stockholm	Östersund	435

Not * Säsongsrutter

Källa: Swedavia

På dessa linjer, och i synnerhet de med de längsta avstånden och utan näraliggande alternativ, spelar SAS en betydande roll för att upprätthålla tillgängligheten. Tre av sex linjer där SAS idag flyger utan konkurrens utgår inte från Stockholm. Om SAS lägger ned sin nuvarande verksamhet på någon av dessa finns risken att direktförbindelsen till såväl Stockholm som med andra destinationer går förlorad. Flygmarknaden, i Sverige och internationellt, karaktäriseras dock generellt sett av stor flexibilitet. När en operatör lämnar en linje är det normalt någon annan som träder in och försöker hitta ett hållbart trafikupplägg.

På fyra rutter möter SAS indirekt konkurrens – även om man är ensam på linjen mellan de aktuella flygplatserna är man inte ensam om att erbjuda en förbindelse mellan orterna (Tabell 2.6).

Tabell 2.6: Inrikeslinjer där SAS möter en indirekt konkurrens 2011.

Från	Till	Konkurrent	Distans i km
Stockholm	Kalmar	Malmö Aviation (från Bromma)*	344
Stockholm	Ronneby	Malmö Aviation (från Bromma)	410
Stockholm	Sundsvall	Malmö Aviation (från Bromma)	320
Stockholm	Ängelholm/Helsingborg	Malmö Aviation (från Bromma)	480

* Rutten flygs av Golden Air

Källa: Swedavia

De linjer där SAS möter en direkt konkurrens utgår samtliga från Stockholm (Tabell 2.7).

Tabell 2.7: SAS inrikeslinjer där de möter konkurrens, samtliga från Arlanda 2011.

Till	Konkurrenter	Har sträckan substitut?	Distans i km
Göteborg	Norwegian	Malmö Aviation samt Finnair* (Bromma)	396
Luleå	Norwegian	Nej	689
Malmö	Norwegian	Malmö Aviation samt Finnair* (Bromma)	534
Umeå	Norwegian	Malmö Aviation samt Finnair* (Bromma)	510
Visby	Norwegian samt NextJet	Malmö Aviation** (Bromma)	224

* Finnairs rutt flygs av Malmö Aviation

** Rutten flygs av Golden Air

Källa: Swedavia

På dessa linjer är SAS bidrag till tillgängligheten något mindre eftersom det finns alternativa flygbolag närvarande. En rimlig bedömning är att passagerarunderlaget är tillräckligt för att åtminstone de aktörer utöver SAS som är aktiva fortsatt kommer att vara det även om SAS skulle lämna marknaden. Däremot är SAS sannolikt viktig för att upprätthålla konkurrensen på den aktuella rutten, för att erbjuda alternativa avgångar och för att erbjuda goda transfermöjligheter till många internationella destinationer.

Sårbarheten tycks inte vara lika stor på utrikesmarknaden eftersom inget flygbolag uppvisar en lika dominerande position på marknaden. Däremot ska betydelsen av direktlinjer för tillgängligheten lyftas fram. Om Arlanda skulle förlora sin navfunktion skulle det sannolikt drabba internationellt resande från mindre orter genom sämre transfermöjligheter.

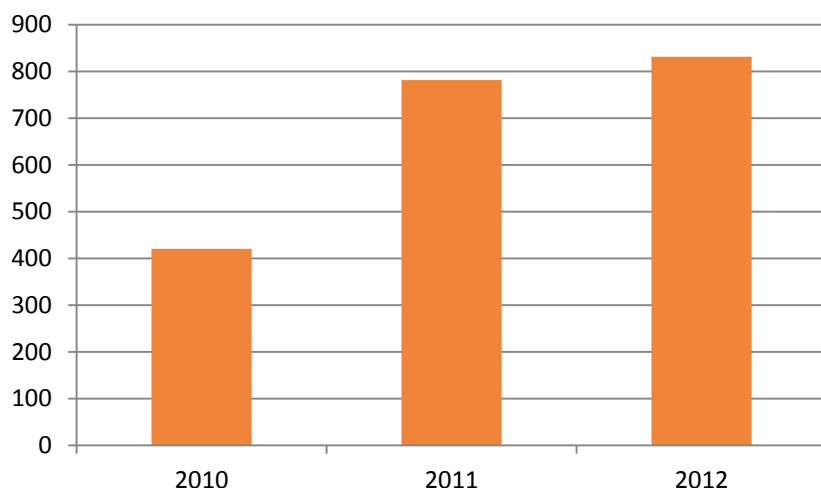
2.7 Flygplatsers ekonomiska ställning

De statliga flygplatserna som drivs av Swedavia har som nämnts verksamhet vid 10 flygplatser i Sverige sedan flygplatsen i Sundsvall avyttrats under sommaren 2013. Deras överlägset största flygplats är Arlanda med nära 20 miljoner passagerare 2012, och den minsta sett till antalet passagerare är Kiruna med knappt 200 000 passagerare.

Swedavia bildades i april 2010 genom att verksamheten i Luftfartsverket delades upp i två delar. Den ena delen behöll namnet Luftfartsverket och arbetar uteslutande med trafikledning, men har fortsatt de transportpolitiska målen som utgångspunkt för verksamheten. Den andra delen blev Swedavia som ansvarar för flygplatsverksamheten. Swedavia ska enligt sin bolagsordning inte bara driva flygplatsverksamhet på företagsekonomiska grunder utan också medverka i

utvecklingen av transportsektorn och bidra till att de av riksdagen beslutade transportpolitiska målen uppnås.¹⁰

Swedavia har sedan bildandet uppvisat ett positivt rörelseresultat, och gjorde en vinst på 831 miljoner det senaste året (Figur 2.10). Av årsredovisningen framgår inte resultatet för de enskilda flygplatserna, men det är rimligt att anta att överskott från de stora flygplatserna används för att täcka underskott på mindre.



Figur 2.10: Swedavias rörelseresultat (MSEK).

Källa: Swedavia 2013

Övriga flygplatser med ett fåtal undantag är kommunalt ägda. Till undantagen hör Skavsta flygplats som ägs av det brittiska företaget TBI som förvärvades av den spanska ACDL-koncernen. Ett annat undantag är Ängelholm/Helsingborgs flygplats som sedan år 2011 ägs av PEAB. Flygplatsen i Linköping är visserligen kommunalt ägd men ändå ett specialfall genom att driftskostnaderna delas med Saab.

Driftbidrag och upphandlad trafik

Det är möjligt för icke statliga flygplatser att ansöka om statligt driftsbidrag för att täcka delar av flygplatsens underskott. Driftsbidraget syftar till att säkerställa en tillfredsställande interregional tillgänglighet med flyg. Driftbidraget beräknas enligt en fördelningsmodell som bygger på ett antal kostnads- och intäktsfaktorer som tilldelas schablonvärden för att avspegla flygplatsernas verkliga kostnader och intäkter. Bidraget kan aldrig bli högre än det verkliga underskottet. Tanken är att fördelningsmodellen ska vara transparent och enkel i sin utformning och samtidigt ge incitament till effektivisering av flygplatsdriften.¹¹ Den totala ramen

¹⁰ Swedavia (2011): Bolagsordning fastställd vid bolagsstämma den 28 april 2011, Stockholm-Arlanda.

¹¹ Transportstyrelsen (2010): Transportstyrelsens föreskrifter om ändring i Luftfartsstyrelsens föreskrifter (LFS 2007:4) om driftbidrag till icke statliga flygplatser, TSFS 2010:30, Norrköping.

för driftbidraget under perioden 2013 till 2016 uppgår till 110 miljoner kronor årligen, vilken har varit oförändrad sedan 2009.^{12,13} Förutom genom inflation har driftbidragets betydelse begränsats genom att ett antal statliga flygplatser har övergått i annan regi och därmed också blivit berättigade till driftbidrag.

År 2012 infördes en förändring som innebär att ungefär 40 miljoner av det statliga driftbidraget överförs till de regionala transportplanerna. Detta syftar till att möjliggöra för de regionala planupprättande organen att inom ramen för sitt transportpolitiska uppdrag ta ett större ansvar för de flygplatser som inte ingår i det nationella basutbudet. En genomläsning av remissversionerna av läns-transportplanerna för perioden 2014 till 2025 ger vid handen att man på regional nivå inte kommer att göra någon omprioritering av allokeringen av driftbidragen till flygplatser.

Det finns således två typer av statliga driftsbidrag. Ett som fördelas direkt från staten till vissa flygplatser, och ett annat statligt driftbidrag som fördelas via de regionala transportplanerna. Det förstnämnda ges endast till flygplatser som trafikeras av statligt upphandlad trafik.

Därtill finns ytterligare en form av statligt stöd som ska användas till beredskapsflygplatser. För budgetåret 2013 avsattes 7 miljoner för detta ändamål.¹⁴

Vid sidan av de statliga driftbidragen bidrar även kommuner och landsting genom ägartillskott och driftbidrag till att täcka flygplatsernas förluster. Det är svårt att få fram en heltäckande bild över landstingens och kommunernas bidrag. En uppfattning om storleksordningen kan dock fås genom storleken på flygplatsernas underskott (Tabell 2.8).

¹² Regeringen (2012): Budgetpropositionen för 2013, *Prop. 2012/13:1*, Stockholm.

¹³ Regeringen (2010): Budgetpropositionen för 2011, *Prop. 2010/11:1*, Stockholm.

¹⁴ Näringsdepartementet (2013): Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Trafikverket inom utgiftsområde 22 Kommunikationer, *N 2013/1977/TE*, Stockholm.

Tabell 2.8: De ickestatliga flygplatsernas driftunderskott (1000-tals kronor)

FLYGPLATS	RES 2000	RES 2001	RES 2002	RES 2003	RES 2004	RES 2005	RES 2006	RES 2007	RES 2008	RES 2009	RES 2010	RES 2011	RES 2012
ARVIDSJÄUR	-12 216	-12 406	-12 341	-10 139	-9 586	-9 102	-8 566	-9 830	-9 769	-10 865	-10 351	-11 416	-
BORLÄNGE	-6 996	-13 381	-9 463	-10 691	-11 241	-15 134	-15 561	-13 106	-13 103	-13 371	-14 446	-19 123	-19 031
MORA	-8 072	-8 770	-8 296	-8 362	-9 092	-8 766	-1 276	-12 015	-8 068	-13 018	-13 359	-	-
GÄLLIVARE	-15 499	-15 053	-17 165	-17 955	-16 623	-18 140	-15 606	-18 220	-17 469	-14 568	-16 404	-15 589	-
HAGFORS	-4 349	-4 129	-4 429	-4 070	-4 146	-4 047	-3 534	-3 800	-4 730	-6 465	-6 870	-4 652	-
HALMSTAD	LUFTFARTSVERKET T O M 2005-12-31						-8 541	-13 250	-14 054	-12 375	-12 139	-16 074	-17 144
HEMAVAN	-4 677	-5 114	-5 879	-7 856	-8 140	-9 145	-10 318	-12 370	-11 544	-12 871	-12 604	-12 293	-
JÖNKÖPING	LUFTFARTSVERKET T O M 2009-11-30						-4 061	-4 281	-6 455	-	-16 241	-23 461	-27 332
KALMAR	LUFTFARTSVERKET T O M 2006-12-31						-	-	-	-	-5 487	-	-
KARLSTAD	LUFTFARTSVERKET/SWEDAVIA T O M 2010-11-30						-	-	-	-	-	-12 755	-18 971
KRAMFORS-SOLL.	-5 740	-6 053	-5 979	-7 129	-7 906	-7 012	-8 431	-9 923	-12 188	-11 197	-10 633	-14 781	-15 211
KRISTIANSTAD	-11 652	-11 253	-12 313	-17 046	-15 189	-13 222	-22 412	-8 505	-16 523	-6 037	-4 428	-13 402	-19 275
LINKÖPING	-11 931	-13 181	-12 718	-14 596	-17 179	-13 298	-13 125	-9 263	-17 208	-17 271	-25 016	-	-
LYCKSELE	-8 950	-9 620	-9 420	-9 146	-9 878	-11 376	-11 938	-13 224	-15 004	-14 152	-13 269	-12 855	-
NORRKÖPING	LUFTFARTSVERKET T O M 2006-06-30						Komm f.	0	0	0	0	0	-
OSKARSHAMN	-6 853	-5 221	-5 794	-6 464	-6 861	-6 569	-9 688	-7 818	-6 670	-5 901	-5 119	-5 907	-
PAJALA (öppnad 99)	-3 489	-4 534	-7 505	-5 703	-7 265	-9 109	-6 767	-7 043	-6 674	-8 315	-10 533	-8 209	-
SKELLEFTÄ	LUFTFARTSVERKET T O M 2010-03-31						-	-	-	-	-7 574	-8 730	-7 582
STHLM/SKAVSTA	-31 608	-40 304	-21 244	-35 386	-23 237	-17 615	-28 473	-9 061	-8 033	-1 872	-15 456	-963	1 200
STHLM/VÄSTERÅS	-12 511	-13 069	-19 207	-21 209	-17 083	-19 176	-24 574	-22 939	-22 547	-24 217	-22 973	-24 517	-22 437
STORUMAN	-7 806	-8 822	-8 809	-8 721	-8 013	-8 164	-9 654	-10 675	-10 751	-16 832	-14 951	-1 588	-840
SUNDSVALL-TIMRÅ	LUFTFARTSVERKET/SWEDAVIA (SUNDSVALL-HÄRNÖSAND) T O M 2013-06-16												
SVEG	-3 481	-3 307	-4 156	-5 109	-6 060	-6 750	-5 965	-6 912	-7 509	-7 912	-7 891	-7 324	-
TORSBY	-4 265	-2 799	-3 300	-3 030	-3 404	-3 902	-8 148	-3 210	-3 043	-3 036	-3 519	-3 041	-6 731
TROLLHÄTTAN	-6 105	-8 708	-6 719	-7 703	-6 616	-5 737	-5 321	-2 545	-2 464	-2 805	-3 324	-7 034	-5 525
VILHELMINA	-8 366	-9 469	-10 646	-9 068	-9 540	-9 473	-8 906	-9 437	-9 118	-8 562	-9 909	-9 839	-
VÄXJÖ	1 708	-306	-4 475	-6 327	-5 593	-6 491	-8 387	-13 324	-12 602	-16 212	-11 337	-7 059	-7 432
ÄNGELHOLM-HBG	LUFTFARTSVERKET/SWEDAVIA T O M 2011-03-31						-	-	-	-	-	-10 876	-
ÖREBRO	-3 838	-12 215	-20 121	-23 336	-24 002	-17 682	-17 270	-18 304	-19 590	-21 404	-17 523	-15 660	-22 365
ÖRNSKÖLDSEVIK	LUFTFARTSVERKET/SWEDAVIA T O M 2011-03-31						-	-	-	-	-	-9 996	-9 602
SUMMA	-176 696	-207 714	-209 979	-239 046	-226 654	-219 910	-252 461	-238 835	-252 942	-255 713	-291 356	-	-
	Summa exklusive f.d. LFV-flygplatser						-243 920	-221 524	-234 607	-236 883	-249 915	-	-
Antal = 30	Resultat 2000-2002 från Luftfartsstyrelsens rapport <i>Ärkesflygets förändringar</i> 2009. Ursprunglig källa f.d. Svenska Kommunförbundet. Gröntonade resultat 2003-2011 är från Luftfartsstyrelsens/Transportstyrelsens/Trafikverkets inventeringar för driftbidrag och avsevärt justerat resultat efter finansiella poster. Övriga resultat är resultat efter finansiella men för ev. ägar- o statsbidrag (ej s.k. GAS). Borlänge och Mora drivs i gemensamt bolag. <u>Lämlöshuset är bostad både i drif och i vägar.</u> Borlänge o Mora drivs i gemensamt bolag. Karlstad 2011 är 13 mån. Ängelholm-Helsingborg 2011 och Örnsköldsvik 2011 är 9 månader. Osäkra uppgifter för Ö-vik. Summering kan inte utföras 2011-2012 då tabellen inte är komplett.												

A Karyd 130630

Källa: Sammanställning av Arne Karyd, Trafikverket

2.8 Slutsatser

De statliga flygplatserna har inte en tillräcklig geografisk spridning för att tillfredsställa ett grundläggande tillgänglighetsbehov i hela landet, även om de har god täckning av de befolkningsrika delarna av landet. Samtidigt finns det ur ett nationellt tillgänglighetsperspektiv knappast ett behov av samtliga flygplatser som det idag bedrivs luftfart på då de på sina håll har överlappande upptagningsområden. I synnerhet om man tar i beaktande att de flesta flygplatser går med underskott som till stor del måste täckas med offentliga medel. Att koncentrera resurserna till ett mindre antal flygplatser skulle sannolikt vara mer effektivt och frigöra stordriftsfördelar i luftfarten.

Uppenbarligen är luftfarten ekonomisk sårbar. Det är inte självklart att kommuner och landsting fortsatt kommer att prioritera stöd till flygplatser när det ställs emot andra angelägna verksamheter såsom vård skola och omsorg. Därtill kommer att flera av flygbolagen har en svår ekonomisk situation, där det även förekommit ett antal konkurser.

En annan sårbarhetsaspekt utgörs av marknadsstrukturen inom inrikesflyget där SAS är ensam aktör på fem rutter, varav tre rutter är trafik på Stockholm. Om SAS lägger ner verksamheten riskerar dessa orter att förlora flygförbindelsen med omvärlden. Sårbarheten är inte lika stor på utrikesmarknaden eftersom inget flygbolag har samma dominerande ställning. Däremot ska betydelsen av direktlinjer för tillgängligheten lyftas fram. Det är långtifrån säkert att Arlanda skulle behålla sin navfunktion utan SAS.

Det finns fyra viktiga former av offentligt stöd till luftfarten som behandlas i denna rapport: Statligt driftstöd till flygplatser med upphandlad trafik, statligt driftstöd som fördelas via de regionala transportplanerna, driftstöd av kommuner och landsting och upphandling av flygtrafik.

3 Flygets funktion

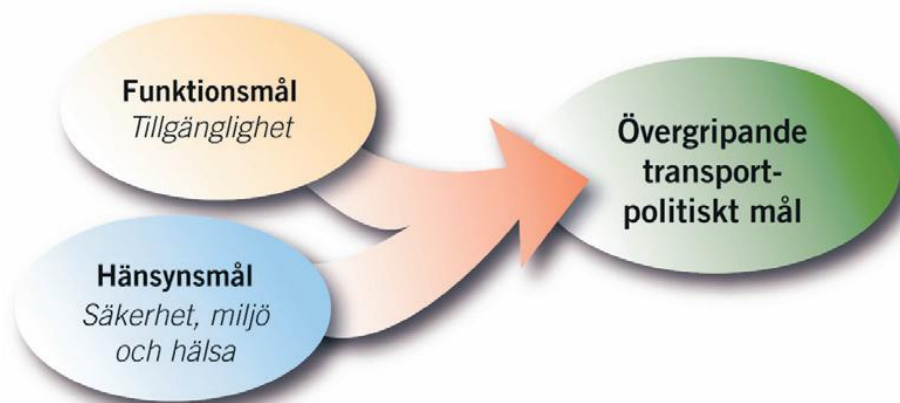
I detta kapitel redogörs för de transportpolitiska målen med syftet att sätta in luftfarten i ett transportpolitiskt perspektiv. Det handlar om att finna flygets funktion inom transportpolitiken. Därefter beskrivs flygets funktion utifrån länens regionala utvecklingsprogram (RUP). Kapitlet avslutas med en genomgång av flygets betydelse enligt forskningen för regional tillväxt.

3.1 Transportpolitiska målen och flyget

De transportpolitiska målen ska vara en utgångspunkt för statens åtgärder inom transportområdet och visar de politiskt prioriterade områdena inom den statliga transportpolitiken. Målen ska även vara stöd och inspiration för regional och kommunal planering. Målstrukturen finns beskrivet i målproposition; *Mål för framtidens resor och transporter*.¹⁵

Struktur

Målstrukturen består av ett transportpolitiskt övergripande mål som kompletteras av två jämbördiga mål; ett funktionsmål tillgänglighet samt ett hänsynsmål säkerhet, miljö och hälsa (Figur 3.1). Målstrukturen ska underlätta avvägning mellan olika angelägna mål. Ett antal preciseringar inom särskilt prioriterade delområden har tagits fram för att tydliggöra funktions- och hänsynsmålet.



Figur 3.1: Illustration av målstrukturen
Källa: Regeringen 2009

Transportpolitikens övergripande mål

Det övergripande målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhälls-ekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

¹⁵ Regeringen (2009): Mål för framtidens resor och transporter, *Regeringens proposition 2008/09:93*, Stockholm.

Funktionsmål – tillgänglighet

Funktionsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.

Preciseringar med direkt bäring på luftfart:

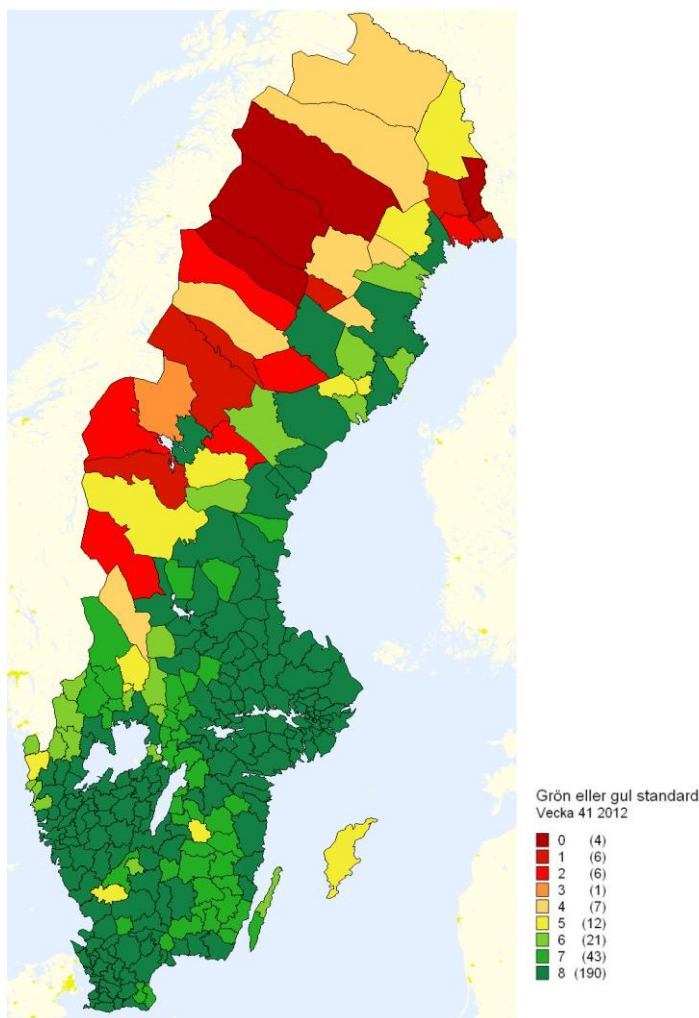
- Medborgarnas resor förbättras genom ökad tillförlitlighet, trygghet och bekvämlighet.
- Kvaliteten för näringslivets transporter förbättras och stärker den internationella konkurrenskraften.
- Tillgängligheten förbättras inom och mellan regioner samt mellan Sverige och andra länder.
- Arbetsformerna, genomförandet och resultaten av transportpolitiken medverkar till ett jämställt samhälle.
- Transportsystemet utformas så att det är användbart för personer med funktionsnedsättning.
- Barns möjligheter att själva på ett säkert sätt använda transportsystemet och vistas i trafikmiljöer ökar.
- Förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel förbättras.

Utifrån ett transportpolitiskt perspektiv är flygets främsta uppgift att skapa tillgänglighet över stora avstånd. Flyget ska bidra till en grundläggande tillgänglighet och därmed bidra till utvecklingskraft i hela landet såsom stipuleras i funktionsmålet. När det gäller preciseringarna har flyget en betydelsefull roll för att förbättra tillgängligheten mellan regioner samt mellan Sverige och andra länder. Den inomregionala tillgängligheten tillgodoses däremot bäst av andra trafikslag.

Trafikverket har en tillgänglighetsmodell för att beskriva tillgängligheten i Sveriges kommuner. Den utgör ett underlag för att bedöma behovet av statliga insatser för att stödja den interregionala trafiken. Modellen består av ett antal kriterier som kan sägas utgöra Trafikverkets operationalisering av den grundläggande tillgängligheten. Följande kriterier används:

1. Till Stockholm
2. Från Stockholm
3. Internationella resor
4. Storstäder
5. Regionsjukhus
6. Universitet och högskolor
7. Andra större städer
8. Besöksnäring

För respektive kriterium anges vilka krav som måste vara uppfyllda för att tillgängligheten ska anses vara god, acceptabel eller dålig. Kriterierna innehåller exempelvis krav på maximala restider, vistelsetider, när på dagen resorna behöver ske för att uppnå de olika nivåerna på tillgänglighet. Om inte kraven uppfylls är tillgängligheten dålig.¹⁶ I Figur 3.2 redovisas en sammanvägning av de olika tillgänglighetskriterierna, vilket resulterar i ett ganska tydligt mönster där stora delar av det inre av Svealand och Norrland uppvisar dålig tillgänglighet.



Figur 3.2: Sammanvägd tillgänglighet

Källa: Trafikverket (2013): PP-presentation kartbilder över tillgänglighetsmodellen 2013-01-21, Borlänge.

¹⁶ Trafikverket (2013): Flygutredning 2015-2019, TRV 2012/72785, Borlänge.

De positiva bidrag som flyget kan ge till funktionsmålet ska emellertid vägas mot avtrycken på hänsynsmålet.

Hänsynsmål – säkerhet, miljö och hälsa

Hänsynsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt, samt bidra till att miljökvalitetsmålen uppnås och till ökad hälsa.

Preciseringar med direkt bäring på luftfart:

- Antalet omkomna och allvarligt skadade inom luftfartsområdet minskar fortlöpande.
- Transportsektorn bidrar till att miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan nås genom en stegvis ökad energieffektivitet i transportsystemet och ett brutet beroende av fossila bränslen.
- Transportsektorn bidrar till att övriga miljökvalitetsmål nås och till minskad ohälsa. Prioritet ges till de miljöpolitiska delmål där transportsystemets utveckling är av stor betydelse för möjligheterna att nå uppsatta mål.

Flyget har gott renommé när det gäller antalet dödade eller skadade. Klimatpåverkan kan däremot sägas vara flygets akilleshäla. Även om fokus i denna rapport ligger på funktionsmålet om tillgänglighet är det viktigt att komma ihåg att ur ett transportpolitiskt hänseende är de två målen.

3.2 Tillgänglighet och regional tillväxt

Detta avsnitt handlar om den ständigt återkommande diskussionen om sambandet mellan tillgänglighet och regional tillväxt. I denna framställning kommer fokus ligga specifikt på flygets betydelse. Avsnittet inleds dock med en analys av hur flygplatsernas betydelse lyfts fram i regionala utvecklingsprogram och utvecklingsstrategier (RUP och RUS).

Flygplatsers betydelse enligt RUP och RUS

RUP eller RUS utgör en samlad strategi för ett eller flera läns regionala tillväxtarbete. De binder samman planeringsprocesser som har betydelse för en hållbar regional utveckling och underlättar samverkan mellan länen. Programmen ska ange inriktning och prioriteringar för regionens utveckling och ska baseras på en analys av de särskilda utvecklingsförutsättningar och den utvecklingspotential som finns i länet.¹⁷ I det nedanstående sammanfattas flygets betydelse i ett antal teman såsom det beskrivs i de olika RUP.

Överbryggar långa avstånd

Flera län företrädesvis i norra Sverige lyfter fram flygets betydelse för att överbrygga långa avstånd, och Gotland pekar på flygets särskilda betydelse för öar. Att exempelvis göra det möjligt att genomföra endagsförrättningar i Stockholm lyfts fram som särskilt betydelsefullt. Flera län utspridda i många delar av landet pekar på att flyget har en särskilt viktig roll den internationella tillgängligheten.

¹⁷ Förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete.

Strategiskt viktigt för näringslivet

Flyget anses vara viktigt för näringslivet utifrån flera aspekter. Flera pekar på att inriktningen på näringslivet i deras län gör flyget särskilt betydelsefullt. Det kan exempelvis handla om att turistnäringen är viktig, alternativt att man ser en stor tillväxtpotential inom den branschen. Andra län lyfter fram att de har ett exportinriktat näringsliv som är beroende av flyget för att upprätthålla kundrelationer.

Det kan också handla om att en flygplats är viktig för att attrahera nya verksamheter. Något län siktade på att attrahera företags huvudkontor och menade att det förutsatte närhet till en flygplats. Flyg anses även vara viktigt för forskning och innovation och därmed för uppbyggnaden av kunskapsintensiva miljöer i anslutning till företag och universitet.

Viktig del i logistiknav och i en effektiv transportkedja

För både person- och godstrafik lyfts flyget fram som en viktig del i ett trafikslagsövergripande synsätt på transporter. För persontrafiken är flyget betydelsefullt för att överbrygga stora avstånd nationellt och internationellt. Smidiga bytespunkter mellan de olika trafikslagen anses centrala för att få till stånd effektiva persontransporter.

Motsvarande gäller för fraktflyget med sin tydliga nisch kring högvärdigt gods. I flera RUP pekas logistiknaven i form av terminaler, centrallager, flyg och hamnar ut som strategiska noder som också är en viktig lokaliseringsfaktor för företag.

Utveckla verksamheten på flygplatsen

I många program pekas på vikten av att ha en flygplats trots att den uppvisar underskott år efter år. Därför påvisas olika möjligheter för flygplatserna att öka passagerarantalet och därmed intäkterna. En av de vanligare strategierna är att utveckla charterverksamheten. En annan är att öppna direktlinjer eller säkra befintliga linjer till strategiska destinationer i Europa. För Arlandas del handlar det främst om att öka antalet interkontinentala linjer men att bibehålla och helst öka antalet europeiska destinationer är också viktigt.

Stadsutveckling

Att använda flyget som en del i ett stadsutvecklingsprojekt är endast uttalet kring Arlanda som tillsammans med Märsta ska utvecklas till en regional stadskärna. Den största potentialen anses finnas i det geografiska läget med närhet till både Stockholm och Uppsala i kombination med tillgänglighet till flyg och andra kollektiva färdmedel. Förhoppningen är att företag ska lokalisera sig till Arlanda istället för den centrala regionkärnan i Stockholm.

Förbättra tillgängligheten till flygplatserna

Flera program lyfter fram de möjligheter som främst förbättrade järnvägsförbindelser skulle innebära. Ostlänken skulle skapa en stor potential för Skavsta att utgöra ett komplement till Arlanda i framtiden. I Jönköping pekar man på att en utbyggs Götalandsbana skulle förbättra deras tillgänglighet till Skavsta respektive landvetter väsentligt. Västernorrland hävdar att trafiken på deras flygplatser måste upprätthållas så länge som det saknas tvåtimmarstrafik till

Arlanda. Gävleborg konstaterar att de inte är i behov av någon egen flygplats då tillgängligheten till Arlanda respektive Sundsvall är god, inte minst via järnvägen.

Flygets betydelse enligt forskningen

Nu är frågan om de förhoppningar som tillmätts flyget i RUP har något stöd i forskningen. Enligt litteraturen påverkas den regionala utvecklingen av flera olika effekter på lång och kort sikt. Det går att urskilja fyra typer av effekter.¹⁸

1. Primära effekter är de omedelbara fördelarna som en region har av expansionen hos en flygplats. Det kan exempelvis handla om att ny infrastruktur måste byggas. Det ger visserligen ett tillskott till den lokala ekonomin, men är en engångseffekt.
2. Sekundära effekter är de mer långsiktiga effekter på den lokala ekonomin som uppkommer genom att arbetstillfällen skapas på flygplatsen. Det uppkommer även sekundära effekter genom det inflöde till den lokala ekonomin som driften av flygplatsen genererar och av de pengar kunder spenderar.
3. De tertiära effekterna uppkommer som en följd av ett företag lokaliseras och människor väljer att flytta till en ort på grund av flygplatsen.
4. De kvartära effekterna har sitt ursprung i den mer långsiktiga positiva utvecklingsspiral som kan igångsättas genom en flygplats tillkomst. Det kan handla om en omstrukturering av ekonomin, exempelvis från jordbruk till turism.

Genomgången av de regionala utvecklingsprogrammen ger vid handen att det främst är de tertiära och kvartära effekterna som eftersträvas. Det är möjligen en avspiegling av att RUP ska vara ett *långsiktigt* strategiskt dokument.

Statistiska analyser har påvisat att det faktiskt finns ett samband mellan flygplatser och långsiktiga effekter på tillväxt av både befolkning och arbetstillfällen. En studie gjord på flygplatserna i USA pekade på att antalet flygpassagerare per capita och antalet passagerare från området per capita är kraftfulla prediktorer för befolkningstillväxt och antalet arbetstillfällen. Studiens policyslutsats är att flygplatser med kapacitetsbrist bör byggas ut för att gynna den regionala tillväxten. Däremot rekommenderas inte att varje småstad bör satsa på att bygga en stor flygplats.¹⁹ Effekterna av en flygplatsetablering, vilket gäller generellt för infrastrukturinvesteringar, är att kontexten är betydelsefull. Flyget tycks vara mer betydelsefullt för tjänste- och kunskapsbranscher.²⁰ Det är branscher där information och kunskap utgör viktiga inslag. I dagens kunskapsekonomi finns det

¹⁸ Button, K. och Taylor, S. (2000): International air transportation and economic development, *Journal of air transport management*, vol. 6 s. 209-222.

¹⁹ Green, R. (2007): Airports and economic development, *Real estate economics*, vol. 35 s. 91-112.

²⁰ Brueckner, J.K. (2003): Airline traffic and urban development, *Urban studies*, vol. 40 s. 1455-1469.

anledning att tro att flygets betydelse ökar genom att det möjliggör personliga möten och därmed utbyte av idéer.²¹

En flygplats betydelse ligger inte hos den enskilda flygplatsen utan i det nätverk som den ger tillgång till. Värdet av en flygplats ligger därför i de kopplingarna till andra flygplatser.²² En studie av flygplatssystemet i Norge visar att det finns en tydlig hierarki mellan flygplatserna i detta avseende. Passagera tycks till och med föredra att resa från den största flygplatsen i landet framför att resa från någon av de mindre lokala.²³ Det torde därför vara svårt för de mindre flygplatserna att konkurrera inom en storflygplats upptagningsområde. En studie av flygplatser i Kalifornien visade att de framgångsrika mindre regionala flygplatserna i huvudsak är lokaliserade tillräckligt långt borta från storflygplatserna.²⁴ Mer generellt gäller att följande faktorer påverkar flygplatsernas marknadsandelar och utformningen av flyglinjerna.²⁵

1. Nätverksstrategin hos det dominerande flygbolaget.
2. Allianser och nummerdelning (Code share avtal) mellan flygbolag.
3. Utbyggnaden av höghastighetståg.
4. Konkurrensen mellan (potentiella) nav, i synnerhet mellan de med små eller stagnerande marknader.
5. Konkurrens om utrymme mellan transittrafik och lokal trafik kring flygplatser med trängsel i luftrummet.
6. Konsumenternas förväntningar på direkt- respektive anslutande flyg.
7. (Av)Regleringar inom luftfartsområdet.
8. Kostnadspress på flygplatser.
9. Ruttstrategin hos matarflygbolagen.

För svenskt vidkommande är flera av de ovanstående punkterna relevanta. SAS är det dominerande flygbolaget med Arlanda som tydligt nav för inrikestrafiken. Ostlänken med en planerad järnvägsstation vid Skavsta flygplats skulle påverka konkurrenssituationen och sannolikt göra ett antal flygplatser överflödiga. Avregleringarna inom luftfartsområdet med bland annat inträdet av lågkostnadsbolag och prispress på linjer med konkurrens har bidragit till att stärka flygets konkurrenskraft.

²¹ Audretsch, D.B. och Feldman, M.P. (1996): R&D spillovers and the geography of innovation and production, *The american economic review*, vol. 86 s. 630-640.

²² Button, K.J., Stough, R. (2000): Air transport networks: theory and policy implications, Cheltenham.

²³ Lian, J.I., och Rønnevik, J. (2011): Airport competition, Regional airport losing ground to main airports, *Journal of transport geography*, vol. 19 s. 85-92.

²⁴ Kanafi, A. och Abbas, M.S. (1987): Local air service and economic impact of small airports, *Journal of transport engineering*, Vol. 113 s.42-55.

²⁵ Hakfoort, J., Poot, T och Rietveld, P. (2001): The regional economic impact of an airport; the case of Amsterdam Schipol airport, *Regional Studies*, vol. 35 s.595-604.

Flera studier har, i likhet med förhoppningar i vissa RUP:ar, pekat på att en flygplats kan utgöra en viktig lokaliseringsfaktor för huvudkontor.²⁶ Det gäller i första hand riktigt stora flygplatser med interkontinentala linjer.²⁷ Huvudfokus i litteraturen har med några få undantag varit på de i internationellt perspektiv stora flygplatserna. Exempelvis Schiphol där man fann en multiplikator på 2, det vill säga ett skapat arbete på Schiphol skapar ett arbetstillfälle utanför flygplatsen. Det kan dock till viss del vara frågan om en omfördelning av arbetsplatser från andra regioner.²⁸ I planeringslitteraturen lyfts även flygplatser fram som platser för stadsutveckling. Förutom den vanliga servicen som riktar sig direkt till flypassagerarna läggs stor vikt på att utveckla företagsparker i direkt anslutning till flygplatsen. Med målsättningen att göra flygplatsen till ett besöksmål i sig vinnlägger man sig om att utveckla flygplatsens urbana kvaliteter.²⁹ Med undantag för de största svenska flygplatserna är det knappast rimligt att tänka sig en utveckling mot sådana "aeropoliser".

Emellertid finns det ett antal studier som även inkluderar de mindre flygplatserna. Det har exempelvis genomförts en empirisk studie av 86 regioner belägna i 13 olika europeiska länder som innefattar både större och mindre flygplatser. Den visar att det finns en korrelation mellan luftfart och ekonomisk tillväxt. Riktningen på sambandet går dock i olika riktningar i skilda typer av regioner. I perifera regioner tycktes flygtrafik generera regional tillväxt, medan sambandet var betydligt svagare i kärnregioner. Policyrekommendationen enligt artikel-författarna är att det finns goda skäl att stötta flyglinjer till perifera regioner.³⁰ En undersökning av de mindre flygplatsernas betydelse för ekonomisk utveckling i delstaten Virginia i USA ger vid handen att en dubbling av antalet passagerare skapar en ökning av BNP per capita med fyra procent.³¹

Sammantaget menar forskare i Jönköping att det finns en rad positiva effekter av en regional flygplats och att själva värdet bör ses mer holistiskt än enbart till kostnaderna och intäkterna för själva flygplatsen. De menar att det finns anledning att tro att flygplatser kommer att spela en större roll framöver än vad de har gjort hittills, i takt med att marknader blir mer globala och en allt större del av ekonomin baseras på kunskap.³²

²⁶ Rosenthal, S.S. och Strange, W.C (2008): Evidence on the nature and sources of agglomeration economies I: Henderson, J.V. och Thisse, J-F. (red): *Handbook of regional and urban economics; Cities and geography*, Amsterdam.

²⁷ Bel, G. och Fageda, X. (2008): Getting there fast: globalization, intercontinental flights and location of headquarters, *Journal of economic geography*, vol. 8 s. 471-495.

²⁸ Hakfoort, J., Poot, T och Rietveld, P. (2001): The regional economic impact of an airport: the case of Amsterdam Schipol airport, *Regional Studies*, vol. 35 s.595-604.

²⁹ Freestone, R. (2009): Planning, Sustainability and airport-led urban development, *International planning studies*, vol. 14 s. 161-176.

³⁰ Mukkala, K. och Tervo, H. (2013): Air transportation and regional growth: which way does the causality run?, *Environment and planning A*, vol. 45 s. 1508-1520.

³¹ Button, K., Doh, S. och Yuan, J. (2009): The role of small airports in economic development, *Airport management*, vol. 4 s. 125-136.

³² Klaesson, J. och Mellander, C. (2012): *Jönköpings flygplats och den regionala ekonomin*, Jönköping international business school, Jönköping.

3.3 Slutsatser

Flygets transportpolitiska funktion är att skapa tillgänglighet över stora avstånd. Därigenom kan också flyget lämna ett väsentligt bidrag till att ge alla, det vill säga även perifert belägna områden, en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet. I förlängningen innebär det också att flyget i princip bidrar med utvecklingskraft i hela landet i linje med funktionsmålet. Det finns stöd i forskningen att flygplatser kan vara betydelsefulla för den regionala utvecklingen, och att det därför kan vara befogat med offentlig intervention för att säkra tillgänglighet till flyg. I likhet med andra investeringar i transportinfrastruktur är effekterna kontextberoende, och att satsa på en flygplats utgör ingen genväg till regional tillväxt.

Det faktum att de positiva effekterna av en flygplats sker i flygplatsområdet utgör ett argument för att beslut om stöd också bör ske regionalt. Likaså att effekterna är starkt kontextberoende talar för ett starkt regionalt inflytande då de är väl insatta i lokala förhållanden.

Flygets roll måste även sättas i relation till det övergripande transportpolitiska kravet om att transportförsörjningen både ska vara samhällsekonomisk effektiv och långsiktigt hållbar. När det gäller det sistnämnda är flygets akilleshäla fortfarande de höga utsläppen av klimatgaser. Kravet på samhällsekonomisk effektivitet innebär att det finns en gräns för hur finmaskigt flygplatsnätet kan vara, men också att flyget ska ställas mot andra trafikslag för att finna en effektiv lösning på ett tillgänglighetsbehov. I några fall kan det handla om att förbättra järnvägsförbindelser mellan olika landsändar. I andra fall kan det handla om, vilket omnämns i några RUP, att genom förbättrade järnvägsförbindelser utöka flygplatsernas omland. I delar av landet med svagt befolkningsunderlag kan det vara kostnadseffektivt att stödja en flygplats om alternativet för att lösa tillgänglighetsbehovet är höghastighetsjärnväg.

Av RUP framgår också att flyget anses vara strategiskt viktigt för näringslivet, bland annat genom att det kan utgöra en viktig del i ett logistiknät och i en effektiv transportkedja. I många fall lyfts flygets egenskap som överbryggare av långa avstånd fram. Den svåra ekonomiska situationen för flera flygplatser berörs också i fler program. Det handlar då om att finna olika vägar för att utveckla verksamheten och öka intäkterna, inte att avveckla flygplatsen.

4 Utredningar om flyget

I detta kapitel redogörs för de viktigaste utredningarna under de senaste åren, nämligen Flygplatsutredningen³³, Flygtrafiktjänstutredningen³⁴ och de avtryck de fått på regeringens förda politik.

4.1 Flygplatsutredningen

Utredningen konstaterar att staten genom de transportpolitiska målen har åtagit sig att tillhandahålla en infrastruktur som möjliggör en grundläggande tillgänglighet i hela landet. När det gäller luftfart innebär det att staten har ett ansvar att bidra till att infrastrukturen upprätthålls. Detta ansvar tas genom ägande eller genom driftsstöd till flygplatser som ägs av regioner, kommuner eller privata aktörer.

Kriterier för kategorisering av flygplatser

Ett av flygplatsutredningens viktigare förslag var att de svenska flygplatserna ska kategoriseras utifrån deras bidrag till den transportpolitiska måluppfyllelsen oavsett vem som äger flygplatsen. Enligt förslaget skulle flygplatserna delas in i följande kategorier:

- Nationellt strategiska flygplatser
- Regionalt strategiska flygplatser
- Övriga flygplatser

Utredaren föreslog att ersättningssystemet till de icke-statliga flygplatserna ska baseras på de olika kategorierna, och att ersättningsnivån bör differentieras mellan nationellt- och regionalt strategiska flygplatser. Stödet till de nationellt strategiska flygplatserna utanför Luftfartsverket³⁵ bör ligga på samma nivå som innanför Luftfartsverket, det vill säga full kostnadstäckning. För de regionalt strategiska flygplatserna föreslogs en underskottstäckning på upp till 75 procent. Det återstående underskottet ska täckas av de regionala ägarna av bolaget. Syftet med att låta en del av underskottet ligga kvar hos de regionala aktörerna är att det ska utgöra en drivkraft för att utveckla och effektivisera verksamheten. Till de flygplatser som kategoriseras som övriga flygplatser bör ingen ersättning utgå.

En central fråga är givetvis vilka kriterier som ska ligga till grund för bestämningen av vilken kategori en viss flygplats ska tillhöra. Enligt utredningen bör flygplatser från vars centralorter man med bil eller annan kollektivtrafik kan resa till Arlanda på två timmar eller mindre kategoriseras som övriga flygplatser.

³³ Regeringen (2007): Framtidens flygplatser; utveckling av det svenska flygplatssystemet, *SOU 2007:70*, Stockholm.

³⁴ Regeringen (2012): Färdplan för framtiden; en utvecklad flygplatstjänst, *SOU 2012:27*, Stockholm.

³⁵ Luftfartsverket hade ansvar även för driften av flygplatser när utredningen genomfördes.

Utredaren bestämde även att några ytterligare flygplatser som inte uppfyller kriteriet ska hänföras till den kategorin.

Utppekandet av Nationellt strategiska flygplatser baseras på två kriterier som bygger på passagerarvolymerna respektive nyttan av flygplatsen. Om en flygplats uppfyller något av dessa kriterier och inte klassas som övrig flygplats bör den betraktas som nationellt strategisk. Antalet passagerare ska överstiga 750 000 per år (inrikes och utrikes) för att en flygplats ska betraktas som strategisk utifrån volymkriteriet. Det andra kriteriet är ett så kallat nyttokriterium.

Nyttan av flygplatsen beräknas genom att antalet passagerare sätts i relation till befolkningsunderlaget till den aktuella flygplatsen. Befolkningsunderlaget utgörs av samtliga personer som har en viss flygplats som sin närmaste beräknat utifrån restid med bil. Flygplatser som har en kvot mellan faktiska passagerare och potentiella passagerare som överstiger 2,5 bör betraktas som nationellt strategiska. Kvoten innebär att för varje invånare som har den aktuella flygplatsen som närmaste flygplats görs motsvarande 2,5 resor per år från flygplatsen. Utredaren valde att undanta flygplatser med övervägande andel lågkostnadsflyg med motivet att de har en annan form av upptagningsområde som är betydligt större. Om en flygplats enbart uppfyller nyttokriteriet och inte volymkriteriet om 750 000 passagerare måste den årliga volymen överstiga 50 000 passagerare för att flygplatsen ska klassas som strategisk.

Samtliga flygplatser med nationell eller internationell linjetrafik som inte faller inom kategorin övriga flygplatser eller nationellt strategiska flygplatser med utgångspunkt från de ovanstående bedömningarna borde enligt utredaren betraktas som regionalt strategiska flygplatser.

Det är värt att notera att direktiven tydligt avgränsar utredarens uppdrag till flygplatser med linjetrafik. En möjlig tolkning av detta ställningstagande är att regeringen inte önskar något finansierings- eller annat ansvar för flygplatser utan linjetrafik.

Tillämpning av kriterierna

Utredaren konstaterar att det både från Borlänge och från Västerås är möjligt att nå Arlanda flygplats inom två timmar med bil eller kollektivtrafik, vilket betyder att de klassas som *övriga flygplatser*. Även Bromma och Skavsta faller inom ramen för tvåtimmarskriteriet, men Bromma anses vara ett komplement till Arlanda och har dessutom samma ägare vilket enligt utredaren talar för att även Bromma ska ingå i de nationellt strategiska flygplatserna. Skavsta präglas av lågkostnadsflyg med en betydande passagerarvolym och hänförs till de regionalt strategiska flygplatserna.

Utredaren fann det orimligt att staten skulle understödja både flygplatsen i Norrköping och Linköping eftersom de ligger så nära varandra. Restiderna till Arlanda överstiger tvåtimmarsregeln med knapp marginal, och kommer att understiga denna när Ostlänken är utbyggd. Utredaren konstaterar att SAAB som då ägde flygplatsen är starkt beroende av den för att leverera sina

produkter, vilket borgar för att engagemanget är långsiktigt. Norrköpings flygplats föreslås ingå i kategorin *övriga flygplatser*.

Även i Västerbotten finns det många flygplatser och utredaren gör bedömningen att det finns en överkapacitet. Mot bakgrund av att Storuman har den minsta befolkningen och dessutom minst arbetsplatser inom upptagningsområdet föreslås den klassas som *övrig flygplats*.

När det gäller de nationellt strategiska flygplatserna har det redan nämnts att vid sidan av Arlanda tillhör även Bromma denna skara.

Tabell 4.1: Utredarens förslag till vilka flygplatser som ska ingå i kategorin *nationellt strategiska* och vilka kriterier de uppfyller.

Flygplats	Volymkriteriet	Nyttokriteriet
Arlanda	X	X
Arvidsjaur		X
Bromma	X	
Kiruna	:	X
Landvetter	X	X
Luleå	X	X
Malmö	X	X
Umeå	X	X
Visby		X
Östersund		X

Källa: Flygplatsutredningen

De flygplatser där det bedrivs in- och eller utrikestrafik och som inte ingår i de båda ovanstående kategorierna nationellt strategiska eller övriga flygplatser ingår i kategorin *regionalt strategiska*.

Tabell 4.2: Flygplatser som föreslogs att ingå i kategorin regionalt strategiska flygplatser

Regionalt strategiska flygplatser	
Göteborg City	Pajala
Gällivare	Ronneby
Hagfors	Skavsta
Halmstad	Skellefteå
Hemavan	Sundsvall
Jönköping	Sveg
Kalmar	Torsby
Karlstad	Trollhättan
Kramfors	Vilhelmina
Kristianstad	Växjö
Linköping	Ängelholm
Lycksele	Örebro
Mora	Örnsköldsvik
Oskarshamn	

Källa: Flygplatsutredningen

Det är värt att notera att utredaren förespråkade att både Torsby och Hagfors flygplatser utpekades som *regional strategiska flygplatser* trots det relativt korta avståndet dem emellan. Utredaren menar att det inte är meningsfullt att lägga ner en av flygplatserna på grund av den slingade trafiken då det antagligen skulle resultera i mycket små passagerarvolymen på den kvarvarande flygplatsen.

4.2 Regeringens förslag utifrån flygplatsutredningen

Regeringen gör bedömningen att ett direkt utpekande av strategiska noder såsom utredaren föreslog inte är nödvändigt, och menar att ett sådant utpekande skulle föra för långt för att uppnå målsättningarna.³⁶ Bedömningen är härvidlag densamma som för hamnar och kombiterminaler. Däremot menar regeringen att det är viktigt att klara ut de yttre formerna för statens respektive regionernas ansvar för flyget på lång sikt. Framförallt måste statens ekonomiska åtaganden tydliggöras.

Regeringen anser att staten på sikt ska ansvara för ett nationellt basutbud av flygplatser. Urvalet av flygplatser utgår från flygplatsutredningens förslag om ett volymkriterium kombinerat med att de ska ge en god geografisk täckning. Regeringen föreslog att följande flygplatser bör ingå i basutbudet: Göteborg/-Landvetter, Kiruna, Luleå, Malmö, Ronneby, Arlanda, Bromma, Umeå, Visby och Åre/Österund flygplats. Regeringens förslag avviker därmed i detta avseende från utredarens på två punkter. Flygplatsen i Arvidsjaur har fallit bort i

³⁶ Regeringen (2008): Framtidens resor och transporter; infrastruktur för hållbar tillväxt, Proposition 2008/09:35, Stockholm.

regeringens förslag, medan flygplatsen i Ronneby har tillkommit med motiveringen att den ger rimlig geografisk täckning i den sydöstra landsdelen.

Det nationella basutbudet syftar till att säkerställa en grundläggande interregional tillgänglighet i hela landet och utgöra stommen i ett effektivt och långsiktigt hållbart flygtransportsystem. Därtill ska även flygplatserna säkerställa en god internationell tillgänglighet, inte enbart till europeiska marknader utan även till viktiga interkontinentala destinationer.

Regeringen anser att de regionala flygplatserna i många fall är en viktig faktor vid näringslivsetableringar, utvecklingen av den lokala arbetsmarknaden och konkurrenskraften genom att flygplatsen möjliggör effektiva och snabba transporter. Budskapet till kommuner och regioner är att de måste ta ett större ansvar för den långsiktiga driften av flygplatserna, och på ett tydligare sätt beakta deras roll i det regionala transportsystemet. Idén är att man på regional nivå har bättre möjligheter att utveckla flygplatsen i sitt regionala sammanhang. Syftet med att överföra resurser från det statliga driftbidraget till de regionala infrastrukturplanerna är att just stärka möjligheten till regional prioritering. De statliga flygplatserna som inte ingår i det utpekade nationella basutbudet förväntas på sikt övertas av regionala intressen.

När det gäller det statliga driftbidraget till flygplatser menar regeringen att det bör ges en tydligare koppling till behovet av att säkerställa den interregionala tillgängligheten i de fall det saknas tillfredsställande kollektiva alternativ. Ett riktat statligt stöd anses vara motiverat till de flygplatser till vilka staten upphandlar trafik. Motivet är att trafiken och infrastrukturen bör ses i ett sammanhang. I de fall staten har bedömt att det finns ett behov av att upphandla viss trafik så följer som en logisk konsekvens att bidrag även kan ges för att stödja infrastrukturen. Med denna konstruktion är det en förutsättning att staten upphandlar trafik på flygplatsen för att kunna erhålla direkt statligt driftstöd.

Regeringens beslut innebär att det öronmärkta beloppet för driftsbidrag kommer att minska. Tanken är att de medel som frigörs från anslaget till driftbidrag ska överföras till de regionala planerna. Det blir då upp till regionerna att bedöma huruvida man vill prioritera överförda medel antingen till drift av flygplatser eller till andra åtgärder i de regionala trafiksystemen.

4.3 Flygtrafiktjänstutredningen

Flygtrafikledning är en viktig komponent för att luftfart ska kunna bedrivas säkert och åstadkomma tillgänglighet mellan avlägsna platser. De olika flygtrafiktjänsterna finansieras i huvudsak med avgifter på flygbolagen. Lägre avgifter på olika flygtrafiktjänster skulle därför stärka flygets konkurrenskraft gentemot andra trafikslag och eventuellt möjliggöra ökad trafik. Beslutet att konkurrensutsätta den lokala flygtrafikledningen togs mot bakgrund av att nya mindre aktörer bedömdes kunna ha förmågan att bedriva en effektivare och mer flexibel verksamhet och på så sätt minska kostnaderna.³⁷

³⁷ Regeringen (2010): Luftfartens lagar, *Prop. 2009/10:95*, Stockholm.

Bakgrund till utredningen

Bakgrunden är att flygtrafiktjänsten har genomgått en lång rad förändringar under den senaste tioårsperioden:

- Uppdelningen av den operativa verksamheten och myndighetsansvaret genom tillskapandet av Luftfartsstyrelsen, sedermera Transportstyrelsen.
- Bolagiseringen av den statliga flygplatsverksamheten.
- Överföringen av huvudmannaskapet för flygtrafiktjänsten för militär luftfart vid höjd beredskap och krig från Försvarsmakten till Luftfartsverket.
- Konkurrensutsättningen av den lokala flygtrafikledningstjänsten.

För Luftfartsverkets del innebär detta att de samtidigt agerar som en aktör på en konkurrensutsatt marknad och bedriver flygtrafiktjänst på en marknad som omfattas av ett naturligt monopol. Därtill kommer att de bedriver flygtrafiktjänst för militär luftfart och biträder därmed försvarsmakten med en militär funktion.

När det gäller konkurrensutsättningen av den lokala flygtrafikledningstjänsten har det varit en lång resa innan den genomfördes. Redan Luftfartsutredningen från 1999 konstaterade att det inte finns något hinder att Luftfartsverket överlåter flygkontrolltjänst till någon annan.³⁸ Lagstiftningsarbetet drog dock ut på tiden och nya EU-rättsakter tillkom vilket nödvändiggjorde en uppdatering av vissa delar. Detta arbete kom att resultera i en ny luftfartslag under 2010.³⁹ I den föreslog regeringen att flygtrafiktjänsten för lufttrafik skulle få tillhandahållas av innehavaren av en flygplats, eller den som erhållit ett sådant uppdrag av innehavaren av flygplatsen.

Uppdraget och utgångspunkter

Flygtrafiktjänstutredningens uppdrag var att analysera Luftfartsverkets verksamhetsform, organisation och befogenheter för att vid behov föreslå förändringar. Utredningen identifierade två huvudfrågor som måste besvaras:

1. Hur ska Luftfartsverket organiseras för att ha så goda förutsättningar som möjligt att hantera de förändringar på flygtrafiktjänstområdet som har genomförts och successivt genomförs i Sverige och inom EU.
2. Vilka åtgärder krävs för att systemet med en integrerad flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart ska fungera i samtliga beredskapsskeenden?

Utredaren konstaterar att flygtrafiktjänst är en verksamhet som präglas av krav från flera perspektiv. Några exempel är EU:s regelverk och den civil-militära integrationen samt det svenska beslutet att öppna marknaden för lokal flygtrafiktjänst. Till utredningens utgångspunkter hörde att den civil-militära integrationen skulle behållas och att Luftfartsverket ska ha fortsatt monopol på flygtrafiktjänst i det övre luftrummet (en route).

³⁸ Regeringen (1999): Ny luftfartslag, *SOU 1999:42*, Stockholm.

³⁹ Regeringen (2010): Luftfartens lagar, *Prop 2009/10:95*, Stockholm.

Förslag

Det konstateras att flygtrafiktjänster i anslutning till betydande flygplatser med internationell och nationell kommersiell linjetrafik är ett offentligt åtagande. Observera att ett offentligt åtagande inte är detsamma som att det offentliga är utförare.

Utredaren menar att flygtrafiktjänsten kan delas upp i en konkurrensutsatt del och en icke konkurrensutsatt del. Den icke konkurrensutsatta verksamheten skulle i huvudsak bestå av flygtrafiktjänst en route, lokal flygtrafiktjänst vid de militära flygplatserna, infrastruktur, beredskapsplanering, forskning och utveckling samt övriga myndighetsuppgifter

Vidare ska Luftfartsverket tillhandahålla flygtrafiktjänst i alla beredskapsskeden. Utredningen konstaterar också att beredskapsplanering ska vara en skyldighet för alla leverantörer av flygtrafiktjänst. Luftfartsverket ska också ha beredskap för att överta driften av flygtrafiktjänsten under en begränsad period om den tidigare leverantören av flygtrafiktjänster inte kan uppfylla sina åtaganden.

Utredaren föreslår att inriktningen att den svenska marknaden för lokal flygtrafiktjänst är öppen för konkurrens ligger fast. Däremot finns en risk för suboptimering om olika aktörer bedriver flygtrafiktjänst inom ett och samma terminalområde, sk samfällda terminalområden (TMA). Därför menar utredaren att omfattningen av luftrummet i anslutning till en flygplats måste avgränsas tydligt så att inte andra flygplatser påverkas.

Riksdagens tillkännagivande och frågans vidare hantering

För närvarande (hösten 2013) bereds förslagen från utredaren i Regeringskansliet. Riksdagen har givit regeringen tillkänna att den lokala flygtrafikledningstjänsten på Swedavias flygplatser, de militära flygplatserna och flygplatser som Försvarmakten har ett stort behov av samt flygplatser inom samfällda terminalområden även fortsättningsvis enbart ska utövas av Luftfartsverket.⁴⁰ Tre separata regeringsuppdrag har getts till Luftfartsverket, Trafikanalys och Transportstyrelsen för att belysa olika aspekter av en sådan återreglering. Regeringsuppdragen ska redovisas i januari 2014.

⁴⁰ Trafikutskottet (2013): Luftfartsfrågor, 2012/13:TU18, Stockholm.

4.4 Slutsatser

Att koppla stödnivåer till en kategorisering av flygplatser är en möjlig metod för staten att styra flygplatssystemet. En ledstjärna för regeringens politik har dock tvärtom varit att inte peka ut strategiska noder, vare sig det gäller flyg, hamnar eller kombiterminaler. En viss styrning sker ändå genom det statliga driftstödet och upphandling av en del olönsam flygtrafik. Den allra tydligaste styrningen är utpekandet av ett nationellt basutbud av statligt ägda flygplatser som drivs av Swedavia.

Den statliga flygplatspolitiken har varit helt inriktad mot flygplatser som bedriver linjetrafik. När det gäller flygtrafiktjänster är situationen för närvarande mycket oklar.

5 Europeisk lagstiftning

EU har blivit en allt viktigare aktör i utformningen av transportpolitiken. I detta kapitel ligger fokus på statsstöd till flygplatser, men även andra delar av EU:s luftfartspolitik såsom luftfartspaketet och skydd mot dominanta aktörer kommer att beröras översiktligt. Denna rapport har tidigare visat att majoriteten av de svenska flygplatserna är beroende av stöd i någon form, vilket motiverar intresset för statsstödsreglerna. Särskilt intressant är att Kommissionen har presenterat ett nytt förslag som skulle innebära en åtstramning av möjligheten att ge stöd om reglerna skulle införas.

5.1 Statsstöd och flygplatser

De nuvarande reglerna härrör från 1994 och 2005. Under sommaren 2013 presenterade kommissionen ett förslag till nya riktlinjer som medlemsstaterna fått lämna synpunkter på.⁴¹ Det nya förslaget redovisas nedan, men först sker en genomgång av de nuvarande reglerna.

Gällande riktlinjer

Kommissionen presenterade ett meddelande med riktlinjer för finansiering av flygplatser år 2005. I meddelandet anges att avregleringen av det europeiska luftrummet har tagit sådan fart att det har inneburit kraftiga förändringar av luftfartssektorn inom EU. Därmed konstateras det att de gamla riktlinjerna från 1994⁴² inte tillräckligt täcker in de nya aspekterna av finansiering av flygplatser och igångsättningsstöd för nya flyglinjer.⁴³

Riktlinjerna från 1994 innehåller främst villkor för att bevilja flygbolagen statliga stöd. Direktstöden för att trafikera en linje begränsas till fall med allmän trafikplikt eller stöd av social karaktär. Till skillnad mot detta innehåller riktlinjerna från 2005 bestämmelser med syftet att se till att offentlig finansiering av regionala flygplatser och statliga stöd till flygbolag inte leder till en snedvriden konkurrens som strider mot det gemensamma intresset. Riktlinjerna från 2005 ersätter dock inte de gamla från 1994, utan kompletterar dem genom att precisera hur konkurrensreglerna skall tillämpas för flygplatsfinansiering och igångsättningsstöd för flygbolag med verksamhet på regionala flygplatser. De fastställer i vilken mån och enligt vilka villkor som kommissionen ska bedöma offentlig finansiering av flygplatser och statliga igångsättningsstöd för flyglinjer.

⁴¹ Europeiska kommissionen (2013): *EU-riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag*, draft version, Bryssel.

⁴² Official Journal of the European Communities (1994): Application of articles 92 and 93 of the EC treaty and article 61 of the EEA agreement to state aids in the aviation sector, No C 350/5, Bryssel.

⁴³ Europeiska unionens officiella tidning (2005): Riktlinjer för finansiering av flygplatser och för statliga igångsättningsstöd för flygbolag med verksamhet på regionala flygplatser, C 312/1, Bryssel.

Allmänna undantag⁴⁴

I en beskrivning av riktlinjerna är det särskilt viktigt att lyfta fram de undantag från statsstödsreglerna som finns. Exempelvis har medlemsstaterna rätt att undanta företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse – under förutsättningen att statsstödsreglerna hindrar bedrivandet av det uppdrag som företaget tilldelats.

Det finns även undantag för stöd som är avsedda att främja eller underlätta utvecklingen i vissa regioner och/eller av vissa näringsverksamheter. Enligt de bestämmelserna kan driftsstöd som beviljas flygplatser eller flygbolag endast godkännas i undantagsfall och på vissa bestämda villkor (i mindre gynnade områden, de yttersta randområdena, samt glest befolkade områden). Kommissionen anser som regel att företag som driver flygplatser ska kunna bära normala driftskostnader med egna medel.

En annan viktig distinktion är huruvida stödmottagaren bedriver en ekonomisk verksamhet. Att flygbolag bedriver ekonomisk verksamhet är givet, men för flygplatser finns det avgränsningar. Som rättspraxis används målet "Aéroports de Paris". I det målet ansåg EG-domstolen att drift och utnyttjande av flygplatser, inklusive tillhandahållandet av flygplatstjänster till flygbolag och olika tjänsteleverantörer på en flygplats, utgör verksamhet av ekonomisk natur. Därmed ska reglerna för statliga stöd tillämpas.

Men all verksamhet som bedrivs av en flygplatsförvaltare är inte av ekonomisk natur. Enligt EG-domstolen är verksamheter som normalt faller under en stats ansvar i dess myndighetsutövning inte av ekonomisk natur och omfattas inte av reglerna för statliga stöd. Exempel är säkerhet, trafikledning, polis och tull.

Riktlinjerna från 2005 beskriver även den särskilda gränsdragningsproblematiken för flygplatser med skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster. Under dessa omständigheter kan företaget som driver flygplatsen få kompensation från myndigheterna för extra kostnader som uppstår. Det är inte heller uteslutet att driften av en flygplats i dess helhet kan anses vara en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, exempelvis i isolerade regioner.

Specifika undantag för små regionala flygplatser

Kommissionen menar att flygplatsernas storlek⁴⁵ kan användas som en indikator för deras effekt på konkurrensen. Statsstöd till de största flygplatserna (kategori A och B) ska i regel alltid bedömas vara snedvridande för konkurrensen, medan finansiering av små regionala flygplatser (kategori D) i regel inte anses snedvrida konkurrensen eller påverka handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset. Samtidigt garderar sig kommissionen i riktlinjerna med att det är omöjligt att ställa en diagnos som skulle kunna gälla för alla tänkbara situationer, särskilt för flygplatserna i kategorierna C och D. Alla

⁴⁴ ibid, s. 5-7

⁴⁵ Kategori A = "stora EU-flygplatser", med mer än 10 miljoner passagerare per år
Kategori B = "nationella flygplatser", med mellan 5 och 10 miljoner passagerare per år
Kategori C = "stora regionala flygplatser", med mellan 1 och 5 miljoner passagerare per år
Kategori D = "små regionala flygplatser", med färre än 1 miljon passagerare per år

åtgärder som skulle kunna utgöra statliga stöd måste därför anmälas och granskas. I de fall en flygplats i kategori D har fått i uppdrag att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse finns det dock ett undantag i fråga om skyldigheten att anmäla, under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda.⁴⁶

Särskilt om finansiering av infrastruktur på flygplatser

Om en flygplatsförvaltare bedöms bedriva ekonomisk verksamhet måste förvaltaren med egna medel finansiera kostnaderna för användandet och byggandet av infrastrukturen. Om en medlemsstat ställer infrastruktur till förfogande, utan krav på ekonomisk motprestation och utan att agera som en privat investerare skulle ha gjort, eller om en stat ger subventioner som går till att finansiera infrastruktur, ska detta granskas utifrån statsstödsreglerna. Detta gäller även för agerande på lokal eller regional nivå. Om det förekommer statligt stöd kan detta dock godkännas enligt de undantag som finns. Vid en granskning ska kommissionen i första hand granska att:

- Byggandet och nyttjandet av infrastrukturen uppfyller ett klart formulerat mål av allmänekonomiskt intresse.
- Infrastrukturen är nödvändig och proportionerlig i förhållande till det uppsatta målet.
- Infrastrukturen har tillfredsställande framtidsutsikter i fråga om nyttjande på medellång sikt, särskilt av den redan befintliga infrastrukturen.
- Alla potentiella användare har likvärdigt och icke-diskriminerande tillträde till infrastrukturen.
- Handeln inte påverkas i en omfattning som strider mot gemenskapens intresse.⁴⁷

Igångsättningsstöd

Kommissionen accepterar att flygbolag får temporära offentliga stöd, direkt eller indirekt och på vissa villkor, om stödet hjälper dem att öppna nya linjer eller öka turtätheten och att få en passagerarvolym som inom rimlig tid gör dem lönsamma. Detta gäller framför allt mindre och ej konkurrensutsatta flygplatser. Stöd kan godkännas under förutsättning att sammanlagt 12 olika villkor uppfylls. Bland annat ställs krav på att linjerna ska trafikera mellan en regional flygplats i kategori C eller D och en flygplats i kategori A. Stöd för linjer mellan flygplatser i kategori B beviljas endast i undantagsfall. Det finns även ett krav på att den nya linjen ska leda till en nettoökning av passagerarvolymen. En fullständig förteckning över de 12 villkoren återfinns i bilaga I.⁴⁸

Förslag till nya riktlinjer

Bestämmelser om statsstöd har varit föremål för omfattande regleringsaktivitet på EU-nivå de senaste åren. I maj 2012 antog kommissionen ett meddelande⁴⁹ om modernisering av det statliga stödet i EU – det s.k. Almuniapaketet.

⁴⁶ Europeiska unionens officiella tidning (2005): Riktlinjer för finansiering av flygplatser och för statliga ingångsättningsstöd för flygbolag med verksamhet på regionala flygplatser, C 312/1, Bryssel.)

⁴⁷ ibid, s. 9

⁴⁸ ibid, s. 11-13

⁴⁹ Europeiska Kommissionen (2012): Modernisering av det statliga stödet i EU, COM(2012) 209 final, Bryssel.

Ambitionen med paketet är att stärka den inre marknaden genom att bättre stimulera konkurrens och tillväxt. I meddelandet pekas en viljeriktning ut, medan varje del av paketet innebär en separat process.⁵⁰

En revidering av regler för statsstöd till flygplatser och flygbolag ingår i paketet. Men omarbetningen av statstödsreglerna för luftfartssektorn är inte enbart en följd av Almuniapaketet. En ytterligare orsak är den snabba förändringen av den europeiska luftfartsmarknaden som pågår och har pågått det senaste decenniet. Nya affärsmodeller kopplade till regionala flygplatser har inneburit att lågprisbolag har tagit betydande marknadsandelar. En marknad i förändring har även inneburit ett ökat antal statsstödsärenden. För närvarande ansvarar kommissionen för 60 utredningar om statstöd inom luftfartssektorn.⁵¹

Kommissionens slutgiltiga förslag beräknas komma i början av 2014, men det finns ett utkast ute för konsultation. Det förslaget är betydligt mer restriktivt när det gäller offentligt stöd i förhållande till tidigare riktlinjer. Inriktningen är att allt offentligt stöd, med vissa undantag, ska vara utfasat inom en tioårsperiod.

Under en övergångsperiod på maximalt 10 år ska det under nedanstående förutsättningar vara möjligt att ge driftstöd till flygplatser:

- Stödet bidrar till att ett väl avgränsat mål av gemensamt intresse uppnås.
- Marknaden kan inte leverera: för att vara ändamålsenligt bör stödet avhjälpa ett väl avgränsat marknadsmisslyckande eller rättviseproblem.
- Statligt stöd är ett lämpligt politiskt instrument.
- Stödet ger en stimulanseffekt.
- Stödet är proportionellt och begränsat till det minsta nödvändiga.
- Onödiga negativa effekter undviks.
- Öppenhet.
- En affärsplan som beskriver hur driftkostnaderna kommer att täckas till fullo vid övergångsperiodens slut.

Det kommer dock vara möjligt att i vissa fall även efter tioårsperiodens slut ge driftstöd till vissa flygplatser. Sådana flygplatser ska utföra tjänster som definieras vara av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI) enligt artikel 106.2 i fördraget om europeiska unionens funktionssätt och rättspraxisen kring Altmark-fallet. Undantaget syftar främst till att möjliggöra stöd till flygplatser som är viktiga för att bryta regioners isolering. Beslut att definiera en flygplats som SGEI-flygplats kan ske genom beslut på lokal, regional eller nationell nivå. Om en flygplats som har färre än 200 000 passagerare utses till SGEI-flygplats behöver ingen särskild anmälan göras till kommissionen. Att utse SGEI-flygplatser med fler än 200 000 passagerare skulle däremot kräva Kommissionens godkännande. Av avsnitt 2.3 framgår att 14 flygplatser hade fler än 200 000 passagerare år 2012, och av dessa är det endast 4 som inte ingår i Swedavia.

⁵⁰ Regeringskansliet (2012): Modernisering av det statliga stödet i EU, *Faktrapport 2011/12:FPM 152*, Stockholm.

⁵¹ Europeiska Kommissionen (2013): State aid: Commission consults on new state aid rules for airports and airlines, *IP/13/644 03/07/2013*, Bryssel.

Utan tvekan är det förändringarna i villkoren för driftstödet som kommer att ha den största påverkan på det svenska flygplatssystemet. Enligt förslaget till riktlinjer ska det fortsatt vara möjligt att ge investeringsstöd till flygplatser, liksom att det ska finnas möjligheter att ge startstöd till flygbolag som trafikerar flygplatser med färre än tre miljoner passagerare.

5.2 Flygplatspaketet

Flygplatspaketet presenterades av EU-kommissionen i december 2011 och utgörs av tre förslag till förordningar: marktjänster, buller från flygplatser samt fördelning av ankomst- och avgångstider. Samtliga förslag är i juni 2013 inne i slutfasen av förhandlingar mellan ministerrådet och europaparlamentet. En slutgiltig överenskommelse väntas under hösten 2013.

Marktjänster omfattar all markbaserad luftfartsrelaterad aktivitet som utförs åt flygbolag på flygplatser. Målsättningen med förslaget är att förbättra marktjänsternas effektivitet och kvalitet. Bland föreslagna initiativ ingår t.ex. ett fullständigt öppnande av marknaden för egenhantering och krav på minst tre serviceleverantörer på stora flygplatser. Dessutom föreslår kommissionen att det ska göras en rättslig åtskillnad av flygplatser och deras marktjänstaktiviteter samt att EU-harmoniserade godkännanden av marktjänstutförare införs.⁵²

Flygplatsbuller är ett växande problem och nuvarande EU-lagstiftning anses inte vara tillräcklig. Förslaget bygger på den "väl avvägda strategi" som International Civil Aviation Organization (ICAO) har tagit fram. Kommissionen räknar därmed med att risken för internationella tvister minskar då flygbolag från tredje land påverkas av åtgärder vid EU-flygplatser. Den "väl avvägda strategin" uppmanar stater att minska bullret genom att välja den bäst avpassade lokala kombinationen från en serie åtgärder, t.ex. att använda tystare farkoster och krav på att driftsrestriktioner enbart får ske om de kan bevisas vara kostnadseffektiva. Utöver att utgå från ICAO:s strategi vill kommissionen specificera målen än mer och koppla dem till andra instrument för att hantera buller från flygtrafik. Bl.a. föreslås det att utökade krav på information om bulleranalys införs samt att ansvarsfördelningen definieras tydligare.⁵³

Det övergripande syftet med förslaget om *fördelning av ankomst- och avgångstider* är att förbättra fördelningen vid överbelastade flygplatser. Det nuvarande systemet anses inte vara optimerat. Bland föreslagna förändringar finns införande av en möjlighet för flygbolagen att handla med tilldelade ankomst- och avgångstider, ökad öppenheten vid tilldelning av ankomst- och avgångstider, förstärkt oberoende för samordnare av ankomst- och avgångstider samt integrering av systemet för fördelning av ankomst- och avgångstider med den nya europeiska flygledningstjänsten. Dessutom föreslås regeln om kravet på graden av utnyttjande av tilldelade ankomst- och avgångstider att stärkas från 80

⁵² Europeiska kommissionen (2011): Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om regler och förfaranden för att av bullerskäl införa driftsrestriktioner vid flygplatser i unionen inom en väl avvägd strategi, *COM(2011) 824 final*, Bryssel.

⁵³ Europeiska kommissionen (2011): Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om regler och förfaranden för att av bullerskäl införa driftsrestriktioner vid flygplatser i unionen inom en väl avvägd strategi, *COM(2011) 824 final*, Bryssel.

till 85 procent. Om tröskelvärde inte uppnås för vissa operatörer återgår en del av deras tilldelade ankomst- och avgångstiderna till en reserv så att de kan göras tillgängliga på nytt.⁵⁴

Konsekvenser för svensk transportpolitik – samtliga förslag

Kravet på att leverantörer av *marktkjänster* ska ha ett tillstånd för att kunna bedriva sin verksamhet (vilket inte krävs i Sverige i dag), skulle innebära nya tillsynsuppgifter och ökade utgifter för staten. I övrigt kan små flygplatser utsättas för vissa ökade kostnader, beroende på utfallet av förhandlingarna. Som helhet gör Regeringen bedömningen att förslaget bör få begränsade effekter i Sverige. Avseende *flygplatsbuller* har Sverige i dag ett system där flygplatserna har olika former av restriktioner och ett system för reglering av buller. Avgörande för konsekvenserna blir huruvida förslaget stärks eller inte under förhandlingarnas gång. För Sveriges del bedöms det inför förhandlingarna t.ex. viktigt att de bullervillkor som gäller idag vid Bromma flygplats kan behållas och att bullersituationen inte försämras. *Fördelning av ankomst- och avgångstider* är främst något vars reglering får betydande konsekvenser på de mest trafikerade flygplatserna i Europa. Förslaget beräknas inte få några budgetära konsekvenser för Sverige.^{55,56,57}

5.3 Lagstiftning som skyddar mot dominanta aktörer

Det finns ett antal väl kända exempel på hur EU:s konkurrenslagstiftning har hindrat sammangående mellan flygbolag, då sammanslagningen ansetts innebära en försämrad konkurrenssituation och högre priser för användarna. Detta är ett område där kommissionen har ett betydande inflytande. Den rättsakt som reglerar sammangåenden är från 2004 och går under benämningen EG:s koncentrationsförordning.⁵⁸

Ryanair har vid ett flertal tillfällen försökt ta över Aer Lingus. Med hänvisning till EU:s konkurrenslagstiftning har sammanslagningen stoppats av kommissionen. I sitt utlåtande meddelade kommissionen att ett monopol skulle ha skapats på 46 rutter där de båda flygbolagen i dag konkurrerar med varandra. Kommissionen menade att både tillgång skulle minska och priser öka för konsumenter. Sedan 2004 och fram till februari 2013 har kommissionen undersökt 15 sammangåenden och flertalet alliansbildningar inom luftfartssektorn. Beslutet om Ryanair och Aer Lingus är den tredje av dessa som har lett till ett negativt utfall. Den första som ej godkändes var ett tidigare försök från Ryanair att köpa Aer Lingus,

⁵⁴ Europeiska Kommissionen (2011): 827 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider vid Europeiska unionens flygplatser, *COM(2011) 827 final*, Bryssel.

⁵⁵ Regeringskansliet (2012): Förordning om marktkjänster vid EU:s flygplatser, *Faktapromemoria 2011/12:FPM73*, Stockholm.

⁵⁶ Regeringskansliet (2012): Fördelning av ankomst- och avgångstider vid EU:s flygplatser, *Faktapromemoria 2011/12:FPM74*, Stockholm.

⁵⁷ Regeringskansliet (2012): Förordning om buller vid flygplatser, *Faktapromemoria 2011/12:FPM75*, Stockholm.

⁵⁸ Europeiska unionens officiella tidning (2004): Rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer, *L 24/1*, Bryssel.

den andra var det föreslagna sammangåendet mellan Olympic Air och Aegean Airlines 2011.⁵⁹

Vid sidan av sammangående har kommissionen även vid ett flertal tillfällen agerat mot flygbolagsallianser. Ett exempel är hur kommissionen i januari 2012 påbörjade en granskning av samarbetet mellan Air France - KLM, Alitalia och Delta, samtliga medlemmar i flygbolagsalliansen Sky Team. Dessa tre flygbolag utgör kärnan i Sky Team och har det mest utvecklade samarbetet.⁶⁰

Ett annat exempel är kommissionens meddelande i maj 2013 om att Star Alliance-medlemmarna Air Canada, United och Lufthansa har gått med på förändringar av sitt upplägg för rutten Frankfurt – New York. Kommissionen anser att deras samarbete och vinstdelning kan vara i oenlighet med EU:s antitrustregler. De förändringar som kommer att ske innebär bl.a. att avgångs- och landningstider tillgängliggörs för konkurrenter.⁶¹

5.4 Slutsatser

Utifrån svenskt vidkommande är det de föreslagna nya riktlinjerna för statligt stöd till flyg som riskerar få största direkta påverkan på det svenska flygplatssystemet genom de inskränkningarna i möjligheterna till att ge offentligt stöd som förslaget innebär.

Ett viktigt undantag utgörs dock av de flygplatser som definieras vara av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI). Syftet med undantaget är att möjliggöra stöd för att bryta regioners isolering. Har flygplatsen färre än 200 000 passagerare behöver ingen särskild anmälan göras till kommissionen för att utse SGEI-flygplatser. Flertalet icke-statliga flygplatser har färre än 200 000 passagerare.

När det gäller övrig lagstiftning inom EU på luftfartsområdet torde den inte förorsaka några bekymmer utan snarare vara till gagn för det svenska flygets utveckling.

⁵⁹ Europeiska Kommissionen (2013): Mergers: Commission prohibits Ryanair's proposed takeover of Aer Lingus, *IP/13/167 27/02/2013*, Bryssel.

⁶⁰ Europeiska Kommissionen (2012): Antitrust: Commission opens a probe into transatlantic joint venture between Air France-KLM, Alitalia and Delta and closes proceedings against eight members of SkyTeam airline alliance, *IP/12/79 27/01/2012*, Bryssel.

⁶¹ Europeiska Kommissionen (2013): Antitrust: Commission renders legally binding commitments from Star alliance members Air Canada, United and Lufthansa on transatlantic air transport passenger market, *IP/13/456 23/05/2013*, Bryssel.

6 Sammanfattning och slutsatser

Syftet med denna rapport är att belysa svenska flygplatsers funktion och sårbarhet och i relation till det diskutera framtida behov av statligt och annat offentligt engagemang på området. Rapportens resultat sammanfattas nedan.

6.1 Flygplatsers funktion

Enligt det transportpolitiska funktionsmålet ska transportsystemet medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Det saknas en definition av grundläggande tillgänglighet, men två viktiga aspekter är geografisk täckning och servicenivå. Trafikverket försöker fånga den grundläggande tillgängligheten genom en särskild tillgänglighetsmodell för att beskriva tillgängligheten till vissa utvalda besöksmål för att identifiera kommuner som brister ur tillgänglighets-hänseende. Ur den framgår att exempelvis många kommuner i skogslänen har dålig tillgänglighet.

När det däremot gäller den geografiska täckningen med flyg är den i dagsläget god. En stor andel av befolkningen har mindre än en timmes restid till närmaste flygplats med reguljär linjetrafik. I några fall är det till och med möjligt att nå flera flygplatser inom en timme. Det saknas då rimligen motiv för statligt för att förbättra tillgängligheten ytterligare. Ett annat konstaterande är att den goda geografiska täckningen inte kan upprätthållas enbart med de statliga flygplatserna.

Nivå på service handlar om exempelvis antal avgångar. I denna framställning bedöms den genom tillgänglighet och åtkomlighet i inrikesflyget. Den bilden utgör ett viktigt komplement till den geografiska tillgängligheten eftersom den skenbart ger intryck av att tillgängligheten är lika god i exempelvis Torsby som Stockholm. Vistisetiden understiger fyra timmar för både tillgänglighet och åtkomlighet på en lång rad flygplatser. Från och till dessa orter är det således svårt att genomföra förrättningar över dagen.

De flesta flygresor utgörs av fritidsresor (48 %), inte minst resor till släkt och vänner (13 %). Nära 30 procent av flygresorna utförs av tjänsteresenärer, medan endast ett fåtal procent utgörs av resor till arbete eller skola. På vissa platser kan däremot flyget vara viktigt för kompetensförsörjningen, och då ofta i form av veckopendling.

Av länens Regionala utvecklingsplaner (RUP) framgår att de ser flyget som en viktig komponent för att utveckla länet, inte minst länens näringsliv. Det finns också visst stöd för denna ståndpunkt i forskningen, även om flyget allena knappast kan åstadkomma regional tillväxt. Mot bakgrund av att marknaderna

blir alltmer globala och en större del av ekonomin baseras på kunskap kommer sannolikt flygets betydelse öka på platser som saknar alternativ till flyget. Det faktum att flygplatser kan bidra till regional utveckling talar för att det regionala och lokala inflytandet över de icke-statliga flygplatserna bör vara stort.

6.2 Flygets sårbarhet

Flygets sårbarhet är i hög utsträckning förknippat med ekonomi, inte minst den ekonomiska situationen för flygplatserna. De statliga flygplatserna går visserligen med vinst, vilket sannolikt bygger på korssubvention från främst Arlanda. Där- emot går, med något enstaka undantag, övriga flygplatser med förlust. Dessa är därför beroende av offentligt stöd i någon form. Det statliga stödet har varit oförändrat och därmed urholkats, vilket har satt press på den lokala- och regionala nivån att öka sitt stöd. Ett stöd som kan komma att ifrågasättas utifrån kommissionens nya riktlinjer för statligt stöd till flyg.

En annan aspekt på flygets sårbarhet är många flygbolags svåra ekonomiska situation. Det har förekommit konkurser, vilka kan bli särskilt kännbart på linjer som enbart trafikeras av ett enskilt bolag. Samtidigt har marknaden en flexibilitet som gör att ett utträde av en part ofta leder till att någon annan aktör träder in. Ur sårbarhetsvinkeln kan SAS dominerade ställning ge anledning till viss oro. SAS är ensam aktör på fem inrikeslinjer. På utrikesmarknaden är sårbarheten mindre då inget flygbolag har en lika dominerande ställning. Däremot bör betydelsen av direktlinjer från Sverige till utlandet lyftas fram. Skulle SAS gå i konkurs eller bli uppköpta riskerar Arlandas navfunktion liksom vissa av direktlinjerna försvinna. Svenska passagerare skulle i ökad omfattning tvingas passera något av de stora europeiska naven på vägen ut i världen.

6.3 Framtidens flygplatssystem

I denna rapport har det konstaterats att tillgängligheten till flygplatser för när- varande är god, men att det i stor utsträckning förklaras av flygplatser som är beroende av stöd i någon form. Det har också noterats att flygplatserna ligger tätt på sina håll. I längden kan det knappast vara rimligt mot bakgrund av flygplatsernas ekonomiska situation. En koncentration av luftfarten till ett mindre antal flygplatser skulle möjliggöra ett nyttjande av stordriftsfördelar.

Inom ramen för transportpolitiken finns flera instrument att styra med. Ett första övervägande är hur starkt inslag av statlig styrning som önskas. Sverige har lämnat en modell där flertalet flygplatser med linjetrafik ägs av staten, vilket är ett uttryck för en mycket stark statlig styrning. I synnerhet om staten upphandlar trafik till ett stort antal flygplatser som saknar förutsättningar för kommersiell trafik. En fördel med en sådan modell är att spelreglerna blir klara genom att staten sätter ner foten och pekar ut ett antal flygplatser man kommer satsa på. Nackdelen är att det lokala/regionala inflytandet blir mindre, och därigenom blir anpassningen till lokala förhållanden sämre.

En annan metod är att i linje med flygplatsutredningen definiera flygplatser såsom nationellt strategiska, regionalt strategiska och övriga flygplatser och

koppla de olika kategorierna till olika stödnivåer. Denna metod innebär också ett starkt inslag av statlig styrning.

Trenden i Sverige har dock gått åt motsatt håll, det vill säga mot en ambition att öka det regionala inflytandet. Det tydligaste uttrycket utgörs av att en del av det statliga driftsbidraget slussas via de regionala transportplanerna, vilket möjliggör en prioritering av vad de begränsade resurserna används till. Än så länge har det dock inte medfört några omprioriteringar regionalt, dvs. driftsbidraget kommer fortsatt gå till samma flygplatser som tidigare. Reformen skulle dock göra det möjligt med stöd till andra flygplatser. Förutom att ge stöd till flygplatser för att hålla öppet för linjetrafik är det även tankbart att ge ett mindre omfattande stöd för att exempelvis kunna bedriva taxifyg.

Beroende på hur tydligt staten önskar styra framtidens flygplatssystem kan regeringen välja form för det statliga engagemanget enligt de ovan skisserade formerna. Det kan dock tilläggas att eftersom de positiva effekterna av en flygplats sker i flygplatsområdet är det logiskt att beslut om stöd också bör ske regionalt. För det talar också att effekterna av en flygplats är starkt kontextberoende, och att man lokalt- och regionalt är väl insatta i lokala förhållandena. Dessutom är det svårt för staten att ställa flygplats mot flygplats.

Därtill kommer att luftfarten utgör en del av transportsystemet, och därmed påverkas av övrig infrastrukturplanering. Behovet av luftfart påverkas inte minst av utbyggnaden av järnväg. I flera regionala utvecklingsprogram lyfts fram att den regionala flygplatsen inte skulle behövas om järnvägen förbättras så att restiderna till andra flygplatser förbättrades. Framtidens flygplatssystem påverkas därmed av utvecklingen av övriga delar av transportsystemet.

6.4 Den europeiska arenan

Tendensen är att EU:s påverkan på den svenska transportpolitiken ökar. Härvidlag utgör flyget inget undantag, även om flyget av tradition i hög utsträckning regleras av internationella avtal.

Kommissionens förslag till nya riktlinjer som inskränker möjligheterna att ge offentligt stöd till flygplatser tycks vara det stora orosmolnet från europeisk lagstiftning utifrån ett svenskt vidkommande, även om vissa flygplatser kan definieras vara av allmänt ekonomiskt intresse och därmed undantas. Förhoppningsvis kan de nya riktlinjerna bidra till en diskussion, inte minst på regional och lokal nivå, kring vilka flygplatser som är av allmänt ekonomiskt intresse.

Övrig europeisk lagstiftning som behandlats i denna rapport är antingen positiv för eller har endast liten påverkan på svensk luftfart. Förslaget om *fördelning av ankomst- och avgångstider* kan öka tillgängligheten även för flyg från Sverige till de stora flygplatserna genom att start- och landningstiderna optimeras. Förordningen om *mark tjänster* som syftar att öppna upp marknaden för dessa tjänster på stora flygplatser är i praktiken i stora delar genomförd då det finns flera utförare på de stora flygplatserna i Sverige. När det gäller konkurrenslag-

stiftningen som skyddar mot dominanta aktörer har ännu inget svenskt fall varit föremål för granskning inom flyget. I princip torde det vara av svenskt intresse att inget bolag eller allians blir så dominant att det snedvrider konkurrensen.

7 Referenser

Audretsch, D.B. och Feldman, M.P. (1996): R&D spillovers and the geography of innovation and production, *The american economic review*, vol. 86 s. 630-640.

Avinor, SAS, Norwegian, NHO Luftfart och Widerøe (2011): Bærekraftig og samfunnsnyttig luftfart, *Rapport 2*, Oslo.

Avinor (2013): *Årsrapport 2012*, Oslo.

Bel, G. och Fageda, X. (2008): Getting there fast: globalization, intercontinental flights and location of headquarters, *Journal of economic geography*, vol. 8 s. 471-495.

Brueckner, J.K. (2003): Airline traffic and urban development, *Urban studies*, vol. 40 s. 1455-1469.

Button, K.J., Stough, R. (2000): Air transport networks: theory and policy implications, Cheltenham.

Button, K. och Taylor, S. (2000): International air transportation and economic development, *Journal of air transport management*, vol. 6 s. 209-222.

Button, K., Doh, S. och Yuan, J. (2009): The role of small airports in economic development, *Airport management*, vol. 4 s. 125-136.

Copenhagen Economics (2012): SAS transportpolitiska roll, *UTR 2012/58*, Konsultrapport på uppdrag av Trafikanalys, Stockholm.

Europeiska Kommissionen (2011): Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om regler och förfaranden för att av bullserskäl införa driftsrestriktioner vid flygplatser i unionen inom en väl avvägd strategi, *COM(2011) 824 final*, Bryssel.

Europeiska Kommissionen (2011): Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider vid Europeiska unionens flygplatser, *COM(2011) 827 final*, Bryssel.

Europeiska Kommissionen (2012): Modernisering av det statliga stödet i EU, *COM(2012) 209 final*, Bryssel.

Europeiska Kommissionen (2012): Antitrust: Commission opens a probe into transatlantic joint venture between Air France-KLM, Alitalia and Delta and closes proceedings against eight members of SkyTeam airline alliance, *IP/12/79 27/01/2012*, Bryssel.

Europeiska Kommissionen (2013): *EU-riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag*, Draft version, Bryssel.

Europeiska Kommissionen (2013): Mergers: Commission prohibits Ryanair's proposed takeover of Aer Lingus, *IP/13/167 27/02/2013*, Bryssel.

Europeiska Kommissionen (2013): Antitrust: Commission renders legally binding commitments from Star alliance members Air Canada, United and Lufthansa on transatlantic air transport passenger market, *IP/13/456 23/05/2013*, Bryssel.

Europeiska Kommissionen (2013): State aid: Commission consults on new state aid rules for airports and airlines, *IP/13/644 03/07/2013*, Bryssel.

Europeiska Kommissionen (2013): State aid: Commission approves investment aid for infrastructure project at German airport Memmingen, *IP/13/502 05/06/2013*, Bryssel.

Europeiska unionens officiella tidning (2004): Rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer, *L 24/1*, Bryssel.

Europeiska unionens officiella tidning (2005): Riktlinjer för finansiering av flygplatser och för statliga ingångsättningsstöd för flygbolag med verksamhet på regionala flygplatser, *C 312/1*, Bryssel.

Freestone, R. (2009): Planning, Sustainability and airport-led urban development, *International planning studies*, vol. 14 s. 161-176.

Förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete.

Green, R. (2007): Airports and economic development, *Real estate economics*, vol. 35 s. 91-112.

Hakfoort, J., Poot, T och Rietveld, P. (2001): The regional economic impact of an airport; the case of Amsterdam Schipol airport, *Regional Studies*, vol. 35 s.595-604.

Heckscher, E.F. (1907): Till belysning af järnvägarnas betydelse för Sveriges ekonomiska utveckling, Uppsala universitet, Stockholm.

Kanafi, A. och Abbas, M.S. (1987): Local air service and economic impact of small airports, *Journal of transport engineering*, Vol. 113 s.42-55.

Klaesson, J. och Mellander, C. (2012): *Jönköpings flygplats och den regionala ekonomin*, Jönköping international business school, Jönköping.

Lian, J.I., och Rønnevik, J. (2011): Airport competition, Regional airport losing ground to main airports, *Journal of transport geography*, vol. 19 s. 85-92.

Lufftartsstyrelsen (2008): Flygtendenser; Statistik, analys och information från Lufftartsstyrelsen, 02/2008, Norrköping.

Mukkala, K. och Tervo, H. (2013): Air transportation and regional growth: which way does the causality run?, *Environment and planning A*, vol. 45 s. 1508-1520.

North, D. (1966): *The economic growth of the United States 1790-1860*, New York.

Näringsdepartementet (2013): Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Trafikverket inom utgiftsområde 22 Kommunikationer, *N N2013/1977/TE*, Stockholm.

Official Journal of the European Communities (1994): Application of articles 92 and 93 of the EC treaty and article 61 of the EEA agreement to state aids in the aviation sector, *No C 350/5*, Bryssel.

Regeringen (1999): Ny luftfartslag, *SOU 1999:42*, Stockholm.

Regeringen (2007): Framtidens flygplatser; utveckling av det svenska flygplatssystemet, *SOU 2007:70*, Stockholm.

Regeringen (2008): Framtidens resor och transporter; infrastruktur för hållbar tillväxt, *Proposition 2008/09:35*, Stockholm

Regeringen (2010): Budgetpropositionen för 2011, *Prop. 2010/11:1*, Stockholm.

Regeringen (2010): Luftfartens lagar, *Prop. 2009/10:95*, Stockholm.

Regeringen (2012): Färdplan för framtiden; en utvecklad flygplatstjänst, *SOU 2012:27*, Stockholm.

Regeringen (2012): budgetpropositionen för 2013, *Prop. 2012/13:1*, Stockholm.

Regeringskansliet (2012): Förordning om marktjänster vid EU:s flygplatser, *Faktapromemoria 2011/12:FPM 73*, Stockholm.

Regeringskansliet (2012): Fördelning av ankomst- och avgångstider vid EU:s flygplatser, *Faktapromemoria 2011/12:FPM 74*, Stockholm.

Regeringskansliet (2012): Förordning om buller vid flygplatser, *Faktapromemoria 2011/12:FPM75*, Stockholm.

Regeringskansliet (2012): Modernisering av det statliga stödet i EU, *Faktapromemoria 2011/12:FPM 152*, Stockholm.

Rosenthal, S.S. och Strange, W.C (2008): Evidence on the nature and sources of agglomeration economies I: Henderson, J.V. och Thisse, J-F. (red): *Handbook of regional and urban economics; Cities and geography*, Amsterdam.

Samferdseldepartementet (2008): *Strategi for norsk luftfart*, Oslo.

Samferdseldepartementet (2013): Nasjonal transportplan 2014-2023, *Meld. St. 26*, Oslo.

Samferdseldepartementet (2013): *Prop. 1S For Budsjettåret 2014 ; Utgiftskapittel: 1300 – 1380*, Oslo.

Smith, A. (1904): *An inquiry into the nature and cause of the wealth of nations*, London.

Swedavia (2011): Bolagsordning fastställd vid bolagsstämman den 28 april 2011, Stockholm-Arlanda.

Swedavia (2013): *Årsredovisning och hållbarhetsredovisning 2012*, Stockholm-Arlanda.

Trafikanalys (2012): Användning och styrning av anslaget till trafikavtal, *Rapport 2013:5*, Stockholm.

Trafikanalys (2013): Arbetspendling i Norrbottens och Västerbottens län; en nulägesanalys, *Rapport 2013:5*, Stockholm.

Trafikanalys (2013): Metoder för geografiska tillgänglighetsanalyser i transportsystemet, PM 2013:2, Stockholm.

Trafikanalys (2013): Luftfartstabeller 2012, Statistik 2013:6, Stockholm.

Trafikutskottet (2013): Luftfartsfrågor, 2012/13:TU18, Stockholm.

Trafikverket (2013): Flygutredning 2015-2019, TRV 2012/72785, Borlänge.

Trafikverket (2013): PP-presentation kartbilder över tillgänglighetsmodellen 2013-01-21, Borlänge.

Transportstyrelsen (2009): *Inrikesflygets förändringar; Trender och behov*, Norrköping.

Transportstyrelsen (2010): Transportstyrelsens föreskrifter om ändring i Luftfartsstyrelsens föreskrifter (LFS 2007:4) om driftbidrag till icke statliga flygplatser, TSFS 2010:30, Norrköping.

Transportstyrelsen (2012): Luftfartsstatistik undersökningsåret 2012; *Flygets åtkomlighet och tillgänglighet under 2012*, Norrköping.

Bilaga I

Villkor som måste uppfyllas för att igångsättningsstöd ska beviljas:⁶²

- a) Stödmottagare: stöden skall betalas ut till lufttrafikföretag som har ett giltigt tillstånd som utfärdats av en medlemsstat i enlighet med rådets förordning (EEG) nr 2407/92 om utfärdande av tillstånd för lufttrafikföretag.
- b) Regionala flygplatser: stöden skall betalas ut för linjer mellan en regional flygplats i kategori C eller D och en EU-flygplats. Stöd för linjer mellan nationella flygplatser (kategori B) kan inte godkännas annat än i undantagsfall och om särskilda skäl kan åberopas, t.ex. att en av flygplatserna ligger i ett mindre gynnat område. Undantag från dessa villkor kan beviljas för linjer från de yttersta randområdena till grannländer utanför EU, med förbehåll för en prövning från fall till fall.
- c) Nya linjer: stöden skall betalas ut för nya linjer eller ökad turtäthet som leder till en nettoökning av passagerarvolymen.

Stöden får inte bidra till att trafiken bara flyttas över från en linje till en annan eller från ett bolag till ett annat. Stöden får inte leda till att trafiken på ett omotiverat sätt, i fråga om turtäthet eller ekonomisk bärkraft för de linjer som redan finns, flyttas över till en annan flygplats i samma stad, i samma sammanhängande storstadsområde eller i samma flygplatssystem, med bibehållande av samma destination eller en jämförbar destination enligt samma kriterier.

Igångsättningsstöd får inte heller beviljas för en ny linje om samma linje redan trafikeras med ett jämförbart höghastighetståg, enligt samma kriterier.

Kommissionen kommer inte att acceptera ett missbruk som innebär att ett bolag försöker kringgå igångsättningsstödet temporära karaktär genom att ersätta en linje som får stöd med en linje som påstås vara ny men som i realiteten är jämförbar. Stöd får inte beviljas ett flygbolag som redan fått stöd för en viss linje och som sedan försöker få stöd för en konkurrerande linje från en annan flygplats i samma stad, i samma sammanhängande storstadsområde eller i samma flygplatssystem, med bibehållande av samma destination eller en jämförbar destination. Att en linje under den period då ett stöd betalas ut bara ersätts med en annan linje från samma flygplats som ger minst samma antal passagerare innebär emellertid inte att den fortsatta utbetalningen under hela den planerade perioden ifrågasätts, under förutsättning att detta byte av linje inte innebär att övriga kriterier för det ursprungliga stödet åsidosätts.

⁶² s. 12-13, Riktlinjer för finansiering av flygplatser och för statliga igångsättningsstöd för flygbolag med verksamhet på regionala flygplatser (2005/C 312/01)

- d) Bärkraft på lång sikt, samt gradvis minskande stöd: en linje för vilken stöd beviljas skall på sikt visa sig bärkraftig, dvs. den skall åtminstone utan offentlig finansiering kunna bära sina egna kostnader. Detta är skälet till att igångsättningsstöden måste vara gradvis minskande och tidsbegränsade.
- e) Kompensation för extra igångsättningskostnader: stödet skall enbart avse de extra kostnader som uppstår när en ny linje eller en ny turtäthet lanseras. dvs. kostnader som flygbolaget inte har för redan etablerade linjer. Dessa kostnader får avse t.ex. marknadsföring och reklam. Det kan också röra sig om etableringskostnader på en regional flygplats i samband med att en ny linje lanseras, under förutsättning att flygplatsen tillhör kategori C eller D och att stöd inte redan har beviljats för dessa kostnader. Stödet får däremot inte avse normala driftskostnader, t.ex. för flygplanshyra eller amorteringar, bränsle, besättningarnas löner, flygplatsavgifter eller proviantering (catering). De stödberättigande kostnaderna skall utgöras av faktiska kostnader under normala marknadsförhållanden.
- f) Stödnivå och varaktighet: gradvis minskande stöd får beviljas för en period på högst tre år. Stödet får varje år uppgå till högst 50 % av de stödberättigande kostnaderna under året i fråga, och under hela treårsperioden till i genomsnitt 30 % av de stödberättigande kostnaderna.

För linjer från mindre gynnade områden, särskilt de yttersta randområdena, och från sådana områden som nämns i artikel 87.3 a får de gradvis minskande stöden beviljas under en period på högst fem år. Stödet får varje år uppgå till högst 50 % av de stödberättigande kostnaderna under året i fråga, och under hela stödperioden till i genomsnitt 40 % av de stödberättigande kostnaderna. Om ett stöd beviljas för en period på fem år får det under de tre första åren behållas på 50 % av de stödberättigande kostnaderna.

Den period under vilken ett flygbolag får igångsättningsstöd måste emellertid under alla omständigheter vara kortare än den period för vilken bolaget åtar sig att bedriva verksamheten från flygplatsen i fråga, i enlighet med den affärsplan som krävs i punkt 79 i. Dessutom skall stödet omedelbart upphöra när målet i fråga om passagerarvolym har uppnåtts eller när linjen visar sig lönsam, även om detta inträffar tidigare än beräknat.

- g) Koppling till lanseringen av en linje: stödet skall vara kopplat till en reell ökning av antalet passagerare. För att stödet skall kunna behålla sin karaktär av incitament och inte överskrida de övre gränserna, skall de belopp som betalas ut gradvis minskas i takt med att trafiken ökar.
- h) Icke-diskriminerande stöd: en myndighet som har för avsikt att bevilja igångsättningsstöd för en ny linje, via en flygplats eller ej, skall

offentliggöra sådana planer tillräckligt lång tid i förväg och i tillräcklig omfattning, så att alla intresserade flygbolag får möjlighet att erbjuda sina tjänster. Offentliggörandet skall innehålla en beskrivning av linjen, samt objektiva kriterier i fråga om belopp och varaktighet. De regler och principer som gäller för offentlig upphandling och koncessioner skall iakttas i den mån de är tillämpliga.

- i) Effekter på andra linjer, samt krav på en affärsplan: ett flygbolag som erbjuder sina tjänster när en myndighet har för avsikt att bevilja igångsättningsstöd skall tillsammans med sin intresseanmälan lämna in en affärsplan som visar att linjen kommer att vara bärkraftig under en överskådlig tid efter det att stödet upphört. Innan ett igångsättningsstöd beviljas skall myndigheten i fråga göra en konsekvensbeskrivning i fråga om vilka effekter den nya linjen kommer att få på konkurrerande linjer.
- j) Offentliggörande: medlemsstaterna skall se till att det varje år och för varje flygplats offentliggörs en förteckning över de linjer för vilka stöd betalas ut. För varje linje skall följande redovisas: varifrån den offentliga finansieringen kommer, vilket eller vilka bolag som får stöd, vilka belopp som betalats ut, samt antalet passagerare som berörs.
- k) Överklagande: förutom de förfaranden som föreskrivs i direktiven 89/665/EEG och 92/13/EEG (1) om offentlig upphandling, när dessa direktiv är tillämpliga, bör det i varje medlemsstat finnas förfaranden för att överklaga ett beslut så att all eventuell diskriminering kan undvikas.
- l) Påföljder: det bör finnas påföljder i de fall ett flygbolag inte uppfyller de åtaganden som gjordes gentemot en flygplats när stödet beviljades. En möjlighet att ställa krav på återbetalning av stödet, eller att förklara ett flygbolags ursprungliga säkerhet som förverkad, skulle ge flygplatsen garantier för att flygbolaget fullgör sina åtaganden.



Trafikanalys är en kunskapsmyndighet för transportpolitiken. Vi analyserar och utvärderar föreslagna och genomförda åtgärder inom transportpolitiken. Vi ansvarar även för officiell statistik inom områdena transporter och kommunikationer. Trafikanalys bildades den 1 april 2010 och har huvudkontor i Stockholm samt kontor i Östersund.