

Kommittédirektiv



Flygplatsöversyn

**Dir.
2006:60**

Beslut vid regeringssammanträde den 1 juni 2006

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att göra en översyn av det samlade svenska flygplatssystemet. Syftet med översynen är att med utgångspunkt i de transportpolitiska målen lämna förslag till inriktning och prioritering av det långsiktliga statliga ansvaret för flygplatser. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 31 december 2007.

Bakgrund

Flygplatsinfrastrukturen

De första svenska trafikflygplatserna tillkom under senare delen av 1920-talet och framåt, då bl.a. Bulltofta, Torslanda, Bromma och Kungsängen byggdes, alla i kommunal regi. Under andra världskriget tillkom militära flygplatser som tidigt också fick civil trafik. SAS ursprungliga bolag, Aktiebolaget Aerotransport (ABA) och Svensk Interkontinental Lufttrafik AB (SILA), startade trafiken inom landet och framför allt utrikes. Den stora utvecklingen av inrikes linjetrafik kom med bildandet av Linjeflyg 1957. Successivt började befintliga flygplatser användas, civila och civil-militära, samtidigt som ett antal nya flygplatsprojekt startade. Byggandet av flygplatser pågick som mest intensivt under 1960-talet och pågick fram till 1980-talets mitt. Den senast uppförda flygplatsen där det i dag bedrivs linjetrafik är Pajala som invigdes 1999.

Den historiska utvecklingen har lett fram till att den befintliga flygplatsinfrastrukturen i Sverige i dag är omfattande och täcker stora delar av landet. Reguljär linjetrafik bedrivs vid 42 flygplatser. Staten äger 17 av dessa flygplatser. De är Kiruna, Luleå, Skellefteå, Umeå, Örnsköldsvik, Östersund, Sundsvall, Arlanda, Bromma, Karlstad, Landvetter, Jönköping, Visby, Kalmar, Ängelholm, Ronneby och Sturup. Av dessa är Luleå och Ronneby militära flygplatser som är upplåtna för civil trafik.

Därutöver finns 25 trafikflygplatser med annan huvudägare än staten (kommunala eller privata) där det bedrivs linjetrafik. Dessa flygplatser är Pajala, Gällivare, Arvidsjaur, Hemavan, Storuman, Vilhelmina, Lycksele, Kramfors, Sveg, Mora, Borlänge, Torsby, Hagfors, Västerås, Örebro, Skavsta, Norrköping, Linköping, Trollhättan, Göteborg City Airport, Hultsfred, Oskarshamn, Växjö, Halmstad och Kristianstad. Staten är genom Luftfartsverket delägare av Västerås flygplats och Göteborg City Airport (40 procent i båda fallen).

Ett avtal har ingåtts mellan Luftfartsverket och Halmstad kommun om överlåtelse av driftverksamheten vid Halmstad flygplats till kommunen fr.o.m. den 1 januari 2006.

Flygplatsen i Norrköping (Kungsängen) övergår den 1 juli 2006 i kommunal ägo efter en överenskommelse mellan Luftfartsverket och Norrköpings kommun. Regeringen godkände överenskommelsen i beslut den 23 mars 2006.

Finansiering av och bidrag till flygplatser

Från början var flertalet flygplatser kommunalt ägda. När den statliga flygplatsmyndigheten Luftfartsverket bildades 1947 övergick emellertid flera flygplatser från kommunalt huvudmannskap till att bli en del av det statliga flygplatssystemet. Ett antal utredningar under de tidigare åren studerade huvudmannskap och ekonomiskt ansvar och vissa flygplatser flyttades mellan statligt och kommunalt ansvar. Genom det luftfartspolitiska beslutet 1967 lades nya ekonomiska förutsättningar till grund för det nuvarande statliga flygplatssystemet, juridiskt och ekonomiskt skiljt från de övriga, icke-statliga trafikflygplat-

serna. Tillskapandet av det statliga flygplatssystemet innebar att Luftfartsverket ekonomiskt garanterade investeringar och drift på de statliga trafikflygplatserna. För de icke-statliga flygplatserna ansvarade kommunerna.

Det senaste luftfartspolitiska riksdagsbeslutet som behandlade flygplatsinfrastrukturen i vid bemärkelse fattades av riksdagen 1982 (prop. 1981/82:98, bet. TU 1981/82:28, rskr. 1981/82:339). Då konstaterades bl.a. att ett antal nya flygplatser med reguljär trafik hade tillkommit. Det statliga flygplatssystemet som grundkonstruktion stod dock i princip fast.

Statliga ekonomiska bidrag till kommunala och privata trafikflygplatser har förekommit i olika former och utgjorts av stöd både till investeringar och till drift. Under 1980- och 1990-talen förekom två typer av riktat driftstöd till vissa icke-statliga flygplatser. För det första fanns det s.k. skogslänsbidraget som i princip var ett stöd som motiverades av regionalpolitiska skäl och fördelades till flygplatser i skogslänen, företrädesvis inre Norrland. För det andra förekom ett s.k. resultatutjämningsbidrag som utgjorde en form av "prestationsersättning" till vissa icke-statliga flygplatser för att dessa bidrog med trafik och intäkter till flygtransportsystemet som helhet. År 1998 var sista året som dessa stöd fördelades och då uppgick skogslänsbidraget till 15 miljoner kronor och resultatutjämningsbidraget till 10 miljoner kronor. Skogslänsbidraget utgjorde ett anslag på statsbudgeten medan resultatutjämningsbidraget finansierades av Luftfartsverket.

Genom 1998 års transportpolitiska riksdagsbeslut (prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:226) infördes det nuvarande statliga stödet till de icke-statliga flygplatserna, det s.k. driftbidraget, som ersatte de tidigare stöden. Detta stöd har sedan 1999 årligen fördelats till samtliga kommunala och privata trafikflygplatser där det bedrivs reguljär passagerartrafik. Undantagen har varit när en flygplats nått en sådan trafikvolym att den kan anses ha goda förutsättningar att bedriva en lönsam verksamhet. Med de förutsättningarna fördelades inget bidrag till Stockholm-Skavsta fr.o.m. 2005 och Göteborg City Airport (Säve) fr.o.m. 2006. Det totala driftbidraget 2006 uppgick till närmare 103 miljoner kronor, varav 81 miljoner kronor från

statsbudgeten och 22 miljoner kronor från Luftfartsverket, och fördelades till 21 flygplatser.

Tillgången till transportalternativ

Byggandet av enskilda flygplatser och de olika skälen härtill har lett fram till ett flygplatsnät som i mångt och mycket levtt sitt eget liv. Ett enskilt trafikslag bör emellertid inte ses isolerat från andra. Flygtransportssystemet och flygplatserna måste i stället i högre grad betraktas som en del av det övergripande transport-systemet. Utvecklingen av de andra trafikslagen, både den pågående men också den förväntade genom t.ex. infrastruktur-planeringen, måste tas i större beaktande när strategiska beslut fattas om flygets roll och uppgifter. Staten fördelar exempelvis stora resurser till utbyggnad och drift av väg- och järnvägsinfrastruktur i hela landet. Detta innebär att tillgängligheten till och från landets olika delar successivt förbättras. Avstånden i faktisk restid minskar. Staten har att säkerställa ett effektivt transportsystem som helhet. För stort fokus på enskilda trafikslag kan riskera suboptimering och dåligt resursutnyttjande.

I den transportpolitiska propositionen *Moderna transporter* (prop. 2005/06:160) lyfter regeringen fram ett tydligare trafikslagsövergripande perspektiv när det gäller förutsättningarna för ett statligt ansvar för flygplatser. I linje med detta anges att ett statligt engagemang i en regional flygplats, oberoende av dess ägarform, skall ges en koppling till utbudet av kollektiva transportalternativ för den enskilda flygplatsen. I propositionen anför regeringen att närheten till Stockholm är av avgörande betydelse från ett interregionalt perspektiv. En inriktning är att tillgången till kollektiva transportalternativ som medger en restid till centrala Stockholm inom 2 timmar utgör ett rimligt gränsvärde.

Inriktningen för med sig att de kommunala och privata trafikflygplatserna i regioner där sådana kollektiva transportalternativ finns (2 timmar till Stockholm), fr.o.m. 2007 inte skall ges statligt driftstöd. Det bidrag som frigörs skall fördelas till flygplatser på orter där det inte finns motsvarande transportalternativ och där stödet därför ger mest nytta. Samma principer skall

även vara vägledande vid bedömningar av statens engagemang i de flygplatser som administreras av Luftfartsverket. Det var bl.a. i linje med detta resonemang som regeringen godkände överenskommelsen mellan Luftfartsverket och Norrköpings kommun om en överlåtelse av flygplatsen till kommunen.

Flygtrafikupphandlingar-- Rikstrafiken

Ett annat viktigt redskap för staten att verka för en god interregional tillgänglighet är upphandling av trafik. Följande flyglinjer är genom regeringsbeslut belagda med allmän trafikplikt och trafik upphandlas av Rikstrafiken:

Arvidsjaur – Stockholm/Arlanda,
Hagfors – Stockholm/Arlanda,
Hemavan – Stockholm/Arlanda,
Gällivare – Stockholm/Arlanda,
Lycksele – Stockholm/Arlanda,
Storuman – Stockholm/Arlanda,
Sveg – Stockholm/Arlanda,
Torsby – Stockholm/Arlanda,
Vilhelmina – Stockholm/Arlanda,
Pajala – Luleå/Kallax samt
Östersund – Umeå.

Kostnaden för den upphandlade trafiken uppgick 2005 till ca 126 miljoner kronor och beräknas för 2006 bli ca 68 miljoner kronor. Den kraftigt sänkta trafik kostnaden är en följd av den senaste flygtrafikupphandlingsomgången med trafikstart i oktober 2005.

Behovet av en utredning

Regeringen redovisade i propositionen om vissa luftfartspolitiska frågor (prop. 1981/82:98) sin syn på inriktningen av den svenska luftfartspolitiken. I det följande luftfartspolitiska beslutet (prop. 1981/82:98, bet. TU 1981/82:28, rskr. 1981/82:339) sades bl.a. att staten har ett huvudansvar för de från rikssynpunkt mest betydelsefulla flygplatserna. Det kon-

staterades emellertid också att ett kommunalt engagemang är angeläget för att flygtrafiken skall kunna utvecklas på ett sätt som tillgodoser kraven på en tillfredsställande transportförsörjning. Om en flygplats inte längre fyller en interregional transportfunktion bör förhandlingar tas upp med berörda lokala och regionala intressenter för att undersöka deras intresse av att svara för drift- och kapitalkostnader för flygplatsen. Om intresse saknas bör flygplatsen i fråga läggas ned.

Förordningen (2004:1120) med instruktion för Luftfartsverket anger att verket är central förvaltningsmyndighet som på ett företagsekonomiskt sätt och inom ramen för en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning skall bidra till att de transportpolitiska målen uppnås. En av Luftfartsverkets huvuduppgifter är att ansvara för drift och utveckling av statens flygplatser för civil luftfart.

Luftfartsverket har på eget initiativ genomfört en strukturöversyn av de statliga flygplatserna. Resultatet av översynen lämnades den 3 december 2004 till regeringen för ställningstagande. Luftfartsverket begär regeringens bemyndigande för att få uppta förhandlingar om en överföring av ansvaret för flygplatserna i Norrköping och Jönköping till lokal eller regional organisation. Om förhandlingarna inte leder till föreslagna ändringar begär Luftfartsverket bemyndigande för att få pröva frågan huruvida fortsatt drift av flygplatserna är möjlig. I november 2005 inkom Luftfartsverket till regeringen med ytterligare en skrivelse i frågan där man begär regeringens ställningstagande till en överenskommelse mellan verket och Norrköpings kommun om en överlåtelse av Norrköpings flygplats till kommunen. Regeringen godkände överenskommelsen i beslut den 23 mars 2006, bl.a. med utgångspunkt i de resonemang som regeringen för i propositionen Moderna transporter (prop. 2005/06:160). Frågan om Jönköpings flygplats hänförs till den nu aktuella översynen.

Mot bakgrund av den beskrivna utvecklingen, både inom transportsystemet som helhet och inom luftfartssektorn, finns skäl att på nytt pröva och tydliggöra statens ansvar för den nationella flygplatsinfrastrukturen. De principer som regeringen redovisat i den transportpolitiska propositionen skall ses som ett

första steg i detta arbete. Perspektivet måste emellertid vidgas till att omfatta flygplatssystemet över hela landet, inte bara de flygplatser som geografiskt är belägna i Stockholms närhet.

Det finns till exempel regioner i landet med hög flygplatstäthet där staten äger flygplatser och/eller fördelar stöd av olika slag. Därutöver tillkommer flygtrafikupphandlingar i flera regioner. Om en och samma region har flera alternativa flygplatser bör det rimligen övervägas om resurserna skall prioriteras till ett färre antal flygplatser under förutsättning att regionens flygtransportbehov som helhet kan säkerställas för både näringsliv och medborgare.

Alternativ till dagens utformning av flygtransportsystemet bör därför studeras som tar hänsyn till både de transportpolitiska målen och kravet på kostnadseffektivitet. De intermodala trafiklösningarna är i detta sammanhang viktiga. Bland annat bör det studeras på vilket sätt de olika alternativen kan bidra till bättre förutsättningar för ett trafiksystem som är effektivare och mer samverkande som helhet och som dessutom skulle främja kvaliteten i resorna för den enskilda konsumenten.

Frågan om vilka redskap staten skall använda och hur dessa skall utnyttjas effektivt och samordnat är betydelsefull i sammanhanget.

Uppdraget

En särskild utredare skall göra en översyn av det samlade svenska flygplatssystemet. Syftet med översynen är att med utgångspunkt i de transportpolitiska målen lämna förslag till inriktning och prioritering av det långsiktliga statliga ansvaret för flygplatser.

Översynen skall omfatta flygplatsinfrastrukturen över hela landet, oavsett ägarform, och bygga vidare på de principer och resonemang som regeringen redovisat i den nyligen presenterade transportpolitiska propositionen. I propositionen anges att tillgången till alternativa transportmöjligheter skall utgöra ett kriterium för överväganden kring det statliga engagemanget i flygplatser. Regeringen anger att en restid till och från centrala Stockholm inom två timmar utgör en tillfredsställande resmög-

lighet. Utredaren bör i detta sammanhang analysera förutsättningarna för och konsekvenserna av att tillämpa längre restider.

Utredaren skall analysera och ge förslag till vilka alternativa möjligheter som finns att säkerställa en god interregional tillgänglighet med beaktande av de transportpolitiska målen och kravet på kostnadseffektivitet. Potentialen till samverkan med andra trafikslag skall belysas, vilket kan utgöra kombinationer med flyg och markbunden kollektivtrafik i anslutning till regionala flygplatser.

Flygplatsernas roll och betydelse för den internationella tillgängligheten skall värderas, särskilt i fråga om direktlinjer till större europeiska nav. I detta sammanhang bör även utländska flygplatsernas roll för den svenska transportförsörjningen belysas.

Effekter av förslagen skall belysas och analyseras, som t.ex. kostnader, såväl samhällsekonomiska som statsfinansiella, tillgänglighetsförändringar, miljöeffekter och resande. Även konsekvenser för den regionala konkurrenskraften, näringslivet och den enskilda konsumenten är centrala i sammanhanget. Utredaren bör därutöver ge förslag till möjlig trafikering utgående från en anpassad infrastruktur.

Utredaren skall belysa Luftfartsverkets roll som statlig infrastrukturhållare för flygplatser i förhållande till dels det transportpolitiska uppdraget, dels de företagsekonomiska kraven på verket. Förutsättningarna för och effekterna av en eventuell omfördelning av ansvaret för statliga och kommunala flygplatser skall analyseras. Häri skall ingå att föreslå en robust och långsiktig finansieringsmodell för flygplatserna. I det sammanhanget bör även de kommunalekonomiska konsekvenserna belysas.

I fråga om militära flygplatser skall utredaren samråda med Försvarmakten. På motsvarande sätt skall utredaren samråda med huvudmannen/ägaren av övriga flygplatser. Samråd skall också ske med lokala och regionala företrädare, t.ex. länsstyrelserna, liksom med representanter för näringslivet och övriga berörda myndigheter.

Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 31 december 2007.

Näringsdepartementet)