



Kommittédirektiv

Statens framtida roll som ägare och förvaltare av flygplatser samt Bromma flygplats funktion

Beslut vid regeringssammanträde den 28 maj 2025

Sammanfattning

Det minskade inrikesresandet med flyg har påverkat Swedavia AB:s (Swedavia) ekonomiska förutsättningar. Därutöver har totalförsvarets behov av flygplatser ändrats med anledning av det försämrade omvärldsläget och Natointrädet. En särskild utredare ges därför i uppdrag att utreda och utvärdera såväl statens roll som ägare och förvaltare av flygplatser som det nuvarande nationella basutbudet av flygplatser.

Till följd av att Bromma flygplats har tappat en majoritet av sin trafik så har en mängd frågeställningar aktualiserats som är kopplade till flygplatsens funktion. Utredaren ges i uppdrag att analysera frågeställningarna och lämna förslag till åtgärder.

Utredaren ska bl.a.

- utvärdera och föreslå åtgärder, med utgångspunkt i det övergripande transportpolitiska målet, för att utveckla statens roll som ägare och förvaltare av flygplatser,
- utvärdera modeller och principer för ägande, organisering och finansiering av de statliga flygplatserna och utifrån utvärderingen redovisa förslag som bidrar till ökad konkurrenskraft och långsiktig ekonomisk hållbarhet för de statliga flygplatserna samtidigt som en god

tillgänglighet i hela landet och till omvärlden samt ett robust flygplatssystem säkerställs,

- utvärdera det nationella basutbudets syfte och funktion samt lämna förslag på vilka flygplatser som staten framöver bör ansvara för, antingen i form av ett nationellt basutbud eller i annan form,
- bedöma hur förslagen påverkar förutsättningarna för statens rådighet över såväl statliga som icke-statliga flygplatser vid situationer av allvarlig kris, höjd beredskap och ytterst krig, samt bedöma förslagens konsekvenser för krisberedskap och totalförsvaret, och
- utreda hur befintlig kvarvarande verksamhet på Bromma flygplats bör hanteras, inklusive samhällsviktigt flyg som ambulansflyg, ambulanshelikoptrar och polishelikoptrar, övrigt allmänflyg av betydelse som taxi- och affärsflyg samt andra samhällsviktiga verksamheter som är baserade på flygplatsen.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2026.

Uppdraget att se över statens roll som ägare och förvaltare av flygplatser

Promemorian Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet – för tillgänglighet och beredskap (Ds 2023:3) innehåller flera förslag om de svenska flygplatserna som utgår ifrån ett resonemang om att staten bör stärka sin rådighet över flygplatssystemet för att därigenom säkerställa en grundläggande tillgänglighet från ett nationellt perspektiv. I promemorian redogörs även för att det finns behov av att regeringen i nästa nationella plan för transportinfrastrukturen tydliggör den långsiktiga inriktningen för statens åtagande avseende stöd till flygplatser och flygtrafik.

Under de senaste 30 åren har det svenska flygplatssystemet gradvis och utan statlig kontroll minskat i omfattning, från ett femtiotal trafikflygplatser till idag 39. Förändringen beror delvis på att tillgängligheten med andra trafikslag, framför allt järnvägen, har utvecklats och tagit en större roll för de interregionala förbindelserna. Dessutom har nya resmönster, flygskatt och ändrade resepolitiks hos företag och myndigheter till nackdel för flyget bidragit till det minskade inrikesflyget under senare år. Trots det spelar flygplatser många gånger en avgörande roll för tillgängligheten i hela landet, inklusive för olika typer av samhällsviktig luftfart.

Regeringen beslutade den 19 mars 2009 att fastställa det nationella basutbudet av tio flygplatser. De tio flygplatser som ingår i basutbudet är:

Kiruna flygplats, Luleå flygplats, Umeå flygplats, Åre-Östersund flygplats, Arlanda flygplats, Bromma flygplats, Landvetter flygplats, Visby flygplats, Ronneby flygplats och Malmö-Sturup flygplats. Dessa flygplatser drivs och utvecklas av Swedavia. Swedavia äger samtliga flygplatser i basutbudet förutom Ronneby flygplats och Luleå flygplats, vid vilka Swedavia dock ansvarar för kommersiell flygtrafik.

Det allvarliga säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i övriga Europa innebär ökade krav på staten att kunna säkerställa viktig flygplatsinfrastruktur i hela landet för totalförsvaret och krisberedskap. De svenska flygplatserna är också betydelsefulla för det nordiska samarbetet om transportberedskap och för Natos verksamhet samt för Sveriges samarbete med Natoallierade länder när det gäller t.ex. värdlandsstöd och militär mobilitet. Flygplatserna har vidare betydelse för samhällets krisberedskap och totalförsvaret.

Flygtrafiken, såväl inrikes som utrikes, har generellt sett inte återhämtat sig från nivåerna före covid-19-pandemin. Återhämtningstakten i Sverige är dessutom lägre än i många andra länder. Utrikestrafiken har återhämtat sig bättre än inrikestrafiken. Den långsamma återhämtningstakten i Sverige, tillsammans med fortsatta utmaningar som t.ex. ett försämrat säkerhetspolitiskt läge och hård internationell konkurrens, påverkar förutsättningarna för lönsamhet för de svenska flygplatserna. Det gäller inte minst för de regionala flygplatserna, både de icke-statliga flygplatserna och de flygplatser som ingår i det nationella basutbudet.

Förutsättningarna för flygplatser kan, till följd av olika marknadsaktörers beslut, ändras snabbt eller över tid. Staten måste dock ha ett långsiktigt perspektiv vid sina överväganden och beslut. Inte minst gäller detta tillgången till infrastrukturell kapacitet i ett längre perspektiv för olika typer av luftfart och i olika beredskapslägen.

Förutsättningarna för flygplatser kan dessutom påverkas av flygtrafikens medverkan i omställningen av transportsektorn. Exempelvis kan elektrifierat flyg och andra tekniska framsteg i framtiden bidra med betydande nytta i form av ökad tillgänglighet. Elektrifierat flyg kan möjliggöra etableringar av nya direktlinjer, t.ex. mellan regionala flygplatser runt om i Sverige.

Swedavias ekonomiska situation, i likhet med andra europeiska flygplatsoperatörers, försämrades under pandemin. I takt med

passagerartrafikens återhämtning, i synnerhet för utrikestrafiken, har intäkterna ökat och lönsamheten successivt förbättrats.

I samband med pandemin pausades planerade investeringar på Arlanda flygplats. Tidpunkten för att återuppta större investeringar på flygplatsen är bl.a. beroende av flygtrafikens återhämtning och Swedavias finansiella förutsättningar.

Utredaren ska därför

- utvärdera modeller och principer för ägande, organisering och finansiering av de statliga flygplatserna och utifrån utvärderingen redovisa förslag som bidrar till ökad konkurrenskraft och långsiktig ekonomisk hållbarhet för de statliga flygplatserna samtidigt som en god tillgänglighet i hela landet och till omvärlden samt ett robust flygplatssystem säkerställs,
- analysera Swedavias uppdrag och hur det förhåller sig till väsentliga samhällsaspekter som utveckling av transportsektorn, uppnående av det övergripande transportpolitiska målet och klimatmålet 2045 om nettollutsläpp av växthusgaser samt eventuella beredskaps- och totalförsvaraspekter samt lämna förslag på hur sådana väsentliga samhällsaspekter på bästa sätt kan tillmötesgå inom ramen för Swedavias affärsmässighet,
- analysera förutsättningar samt för- och nackdelar med externt eller breddat ägande i Swedavia eller i enskilda statligt ägda flygplatser,
- analysera vilka legala möjligheter som finns att införa statliga bidrag till statliga flygplatser,
- beräkna behoven av eventuella statliga bidrag för statliga flygplatser och hur de skulle kunna utformas,
- bedöma hur förslagen påverkar förutsättningarna för statens rådighet över såväl statliga som icke-statliga flygplatser vid situationer av allvarlig kris, höjd beredskap och ytterst krig samt bedöma förslagens konsekvenser för krisberedskap och totalförsvaret,
- bedöma förslagens påverkan på lokal och regional utveckling,
- där det bedöms relevant göra en jämförelse på europeisk nivå inom området, t.ex. beträffande de nordiska länderna, och utvärdera hur länderna organiserar sina flygplatssystem och utifrån utvärderingen identifiera eventuella åtgärder som kan vara relevanta även för Sverige,

- analysera inrikesflygets konkurrenskraft och hur den kan stärkas för förbättrad konnektivitet, och
- vid behov lämna författningsförslag.

Uppdraget att utreda det nationella basutbudet av flygplatser

Regeringen redogjorde i propositionen Framtidens resor och transporter– infrastruktur för hållbar tillväxt (prop. 2008/09:35) för att staten ska ansvara för ett nationellt basutbud av flygplatser. Riksdagen hade ingen erinran mot regeringens bedömningar (bet. 2008/09:TU2, rskr. 2008/09:145). Som framgår ovan beslutade regeringen därefter den 19 mars 2009 att fastställa det nationella basutbudet av tio flygplatser.

Det är nu 16 år sedan regeringen fastställde det nationella basutbudet. Syftet med det nationella basutbudet är att det ska utgöra stommen i ett effektivt och långsiktigt hållbart flygtransportsystem och säkerställa en grundläggande interregional tillgänglighet i hela landet. Swedavia behandlar systemet av flygplatser som ingår i det nationella basutbudet som ett sammanhållet nätverk som redovisas som en enhet. Alla flygplatser i nätverket bidrar till helheten.

Basutbudet fyller även en viktig funktion ur ett totalförsvarsperspektiv. I och med den nya luftfartslagen (2010:500) blev det möjligt för flygplatsägare att utföra flygtrafikledning vid flygplatsen i egen regi eller att uppdra åt någon att utföra tjänsten. Genom ändring av lagen har Luftfartsverket sedan 2014 återigen ensamrätt att utföra flygtrafikledningstjänsterna vid flygplatser som ägs eller drivs av staten eller av en juridisk person där staten har ett bestämmande inflytande. Marknaden för flygtrafikledningstjänsterna är således delvis konkurrensutsatt. Ett viktigt motiv för en ordning som innebär att Luftfartsverket delvis har ensamrätt till att utföra flygtrafiklednings- tjänster är att säkerställa Försvarmaktens behov av flygplatsen och flygtrafik ledningstjänsten. Luftfartsverket utför av detta skäl flygtrafiklednings- tjänsterna på Swedavias flygplatser, däribland vid Bromma flygplats.

I promemorian Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet – för tillgänglighet och beredskap (Ds 2023:3) redovisas ett förslag om ett utökat nationellt basutbud av flygplatser genom ett statligt övertagande av en till fyra kommunala flygplatser. Ett minskat inrikesresande med flyg ger dock skäl att utvärdera den nuvarande flygplatsstrukturen och behovet av förändringar ytterligare. Den nya omvärldsbilden, med totalförsvarets ändrade

behov med anledning av det försämrade omvärldsläget och Natointrädet, ger också skäl till att utvärdera den nuvarande strukturen.

De icke-statliga flygplatserna drivs med betydande ekonomiska underskott och staten delfinansierar därför driften vid flertalet av dessa flygplatser genom statligt bidrag. Ett eventuellt statligt övertagande av olönsamma icke-statliga flygplatser skulle på kort sikt påverka Swedavias ekonomi negativt. På längre sikt är det en mer öppen fråga hur ekonomin skulle påverkas, vilket beror på bl.a. trafikvolym, eventuella tillkommande system- eller stordriftsfördelar samt förutsättningarna att påverka intäktsflödena. Arlanda flygplats konkurrenskraft påverkas i alla händelser av hur Swedavias totala ekonomi utvecklas.

Säkerställande av en, även framgent, långsiktigt ekonomiskt hållbar modell för det svenska flygplatssystemet och Swedavia bedöms förbättra förutsättningarna för investeringar för stärkt konkurrenskraft.

Utredaren ska därför

- utvärdera det nationella basutbudets syfte och funktion samt lämna förslag på vilka flygplatser som staten framöver bör ansvara för, antingen i form av ett nationellt basutbud eller i annan form,
- bedöma förslagets påverkan på lokal och regional utveckling,
- analysera förslagets ekonomiska och konkurrensmässiga konsekvenser för Swedavia, och
- analysera förslagets konsekvenser för möjligheterna att genomföra framtida investeringar för stärkt konkurrenskraft och internationell tillgänglighet på Arlanda flygplats och Landvetter flygplats.

Uppdraget att utreda Bromma flygplats funktion

Bromma flygplats ingår i det nationella basutbudet av statliga flygplatser.

Stockholms kommun äger marken där Bromma flygplats ligger. Förutsättningarna för upplåtelsen och verksamheten på flygplatsområdet regleras i ett avtal från 2007 mellan staten, genom Swedavia (tidigare Luftfartsverket), och Stockholms kommun. Enligt avtalet gäller upplåtelsen av flygplatsområdet till och med den 31 december 2038. Staten, men inte Stockholms kommun, har rätt till uppsägning av avtalet i förtid.

I Tidöavtalet, som är en överenskommelse mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, anges att Bromma flygplats ska bevaras och att något beslut om att lägga ner flygplatsen inte kommer att fattas under mandatperioden.

Den 1 januari 2025 upphörde flygbolaget BRA:s linjetrafik på Bromma flygplats. Till delar bedrivs trafiken vidare på uppdrag av SAS AB med Arlanda flygplats som bas. För Bromma flygplats har det inneburit att nästan 75 procent av den totala flygtrafiken och 90 procent av den reguljära linjetrafiken har försvunnit. För det område närmast Bromma flygplats som syftar till att skydda flygtrafik under start- och landningsfas, den s.k. kontrollzonen, har det samtidigt inneburit att cirka 50 procent av luftrumsrörelserna har försvunnit.

Eftersom Bromma flygplats ingår i det nationella basutbudet så är flygplatsen en del i ett större system. Att göra förändringar eller anpassa verksamheten på Bromma flygplats behöver därför ses i ett större sammanhang med samtliga de i basutbudet ingående flygplatserna och dessa flygplatsers roll i infrastruktursystemet för att bidra till att hela Sverige kan fungera och utvecklas. Det gäller bl.a. tillgänglighet och samhällsviktiga funktioner, krisberedskap och totalförsvarets behov, inklusive finansiering m.m.

Den minskade trafiken på Bromma flygplats har aktualiserat en mängd frågeställningar, bl.a. vad som nu bör hända med Bromma flygplats och kvarvarande trafik och verksamheter. Samtidigt måste det beaktas att flygmarknaden är hårt konkurrensutsatt och påverkas av en kvardröjande svag inrikesmarknad efter pandemin, vilket får effekt på utbud och resekostnader.

Ett internt analysarbete har gjorts inom Regeringskansliet för att översiktligt gå igenom frågeställningar till följd av situationen på Bromma flygplats. Regeringens slutsats är att flera av de frågor som har analyserats behöver utredas grundligt innan det kan göras vidare ställningstaganden. I det avseendet delar regeringen Försvarmaktens bedömning att totalförsvarets behov vad gäller Bromma flygplats bör utredas.

Utredaren ska därför

- analysera vilken betydelse och roll Bromma flygplats kan ha, i såväl ett kortare som ett längre perspektiv, till följd av totalförsvarets ändrade

behov med anledning av det försämrade omvärldsläget och Natointrädet,

- utreda hur befintlig kvarvarande verksamhet på Bromma flygplats bör hanteras, inklusive samhällsviktigt flyg som ambulansflyg, ambulanshelikoptrar och polishelikoptrar, övrigt allmänflyg av betydelse som taxi- och affärsflyg samt andra samhällsviktiga verksamheter som är baserade på Bromma flygplats,
- bedöma Swedavias förutsättningar att i ett kortare perspektiv hålla Bromma flygplats i drift och samtidigt kunna fortsätta att stärka Arlandas internationella konkurrenskraft,
- utreda vilka åtgärder som är möjliga att vidta för att göra Bromma flygplats till en livskraftig flygplats för att på så sätt bidra till att tillgodose behovet av ett tillgängligt, snabbt och konkurrenskraftigt inrikesflyg, bl.a. för att möjliggöra dagspendling över landet och tillgodose snabb åtkomst till Stockholm,
- undersöka vilka förutsättningar Bromma flygplats har för att användas i luftfartens omställningsarbete, bl.a. vid en framtida framväxt av el- eller elhybridflyg, men även som följd av andra innovationer inom luftfarten,
- analysera vilka åtgärder som krävs för att fortsatt säkerställa ett säkert luftrum för återstående trafik som sker över och runt Stockholm, t.ex. för polisens transporter och sjuktransporter, men också utifrån ett totalförsvarsperspektiv, om verksamheten på Bromma flygplats kraftigt förändras eller skulle upphöra,
- analysera och göra bedömningar om vilka kapacitetsbegränsningar som Arlanda flygplats har i ett längre perspektiv vid olika scenarier, bl.a. för att hantera trafikvolymen i inrikestrafiken till och från Stockholm av samma storlek som före pandemin samtidigt som utrikestrafiken bedöms fortsätta att växa,
- analysera möjliga alternativa ägare till Bromma flygplats,
- analysera vilka krav och kostnader för marksanering (återställande-ansvar) som skulle aktualiseras vid en eventuell avveckling av flygverksamheten beroende på framtida alternativa användning, och
- analysera finansiella konsekvenser och påverkan på konkurrenskraft på Swedavia av olika handlingsalternativ kopplade till Bromma flygplats.

Konsekvensbeskrivningar

Förslagets konsekvenser ska redovisas i enlighet med vad som anges i kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Förslagens påverkan på möjligheterna att uppfylla det övergripande transportpolitiska målet samt klimatmålet till 2045 om nettonollutsläpp av växthusgaser ska redovisas.

Förslagens eventuella påverkan på regler ska redovisas och om nya eller ändrade regler föreslås ska en konsekvensanalys redovisas som motsvarar de krav som följer av 6–8 §§ förordningen om konsekvensutredningar.

Förslagens konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv ska bedömas.

Förslagens miljö- respektive klimatkonsekvenser ska bedömas, liksom konsekvenser för totalförsvaret.

Förslagen ska beakta och vara förenliga med EU-rätten och andra relevanta författningar.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i arbetet tillvarata och beakta de förslag och bedömningar som redovisas i promemorian Arlanda flygplats – en plan för framtiden (Ds 2022:11) och i promemorian Statens ansvar för det svenska flygplats-systemet – för tillgänglighet och beredskap (Ds 2023:3). Utredaren ska i övrigt hålla sig informerad om och beakta andra utredningar och annat pågående arbete som är av relevans för utredningen.

Utredaren ska vid genomförandet av uppdraget ha en dialog med samt inhämta uppgifter och synpunkter från berörda regioner, kommuner och länsstyrelser, Swedavia, Luftfartsverket, Trafikverket, Transportstyrelsen, Försvarmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt näringslivet och andra eventuella berörda parter.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2026.

(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)