

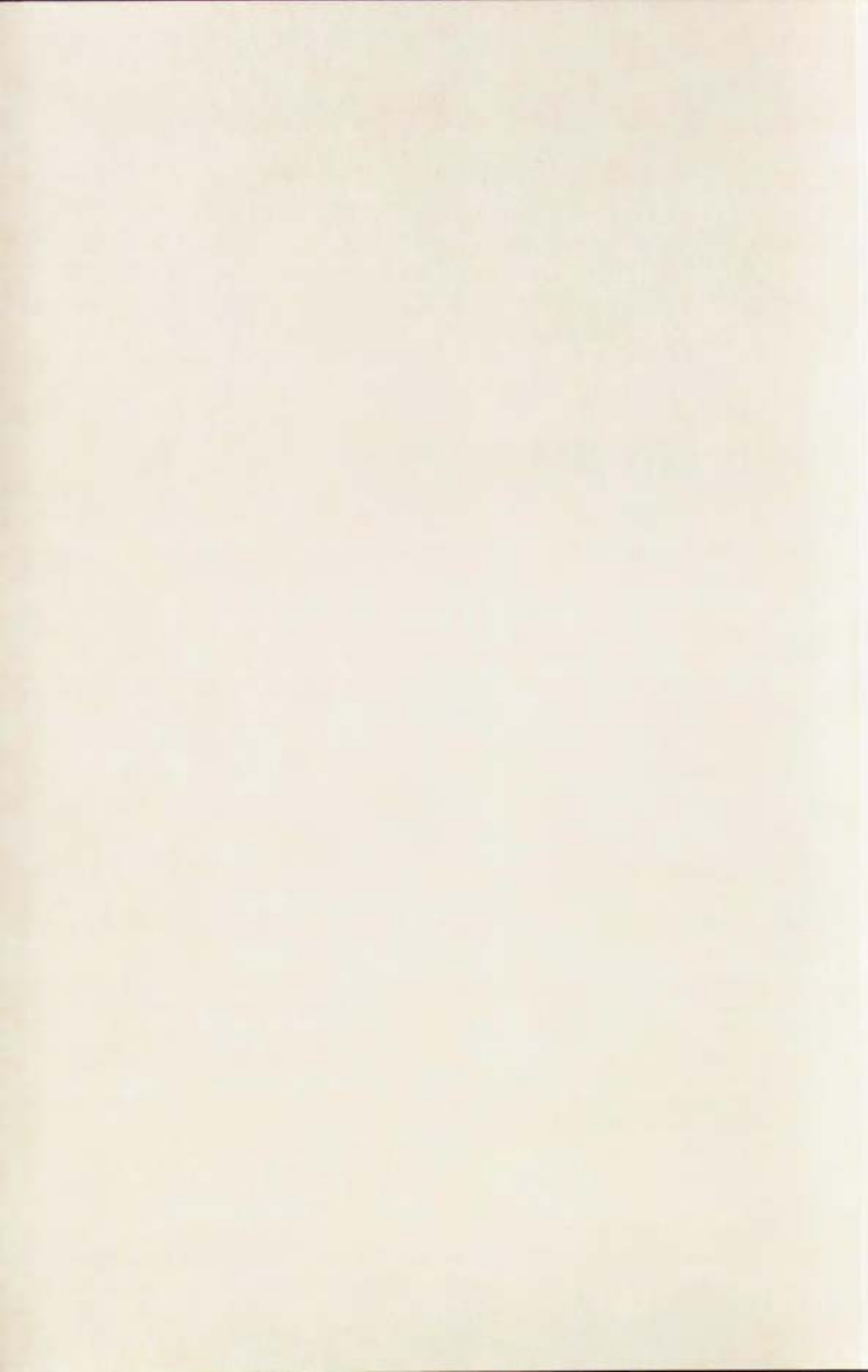
FLYGPLATS 2000

— *De svenska flygplatserna
i framtiden.*



BETÄNKANDE AV FLYGPLATS-
UTREDNINGEN.

SOU 1990:55





Statens offentliga utredningar
1990:55
Kommunikationsdepartementet

Ref kb oc
32

Flygplats 2000

- De svenska flygplatserna i framtiden

Betänkande av flygplatsutredningen
Stockholm 1990

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981 — 1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM.
Best. nr 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remisseexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor

SOU-förrådet

103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8¹⁰ - 12⁰⁰

08/763 10 05 12⁰⁰ - 16⁰⁰ (endast beställare inom regeringskansliet)

Statsrådet och chefen för kommunikationsdepartementet

Genom beslut den 2 mars 1989 bemyndigade regeringen chefen för kommunikationsdepartementet, statsrådet Georg Andersson, att tillkalla en kommitté med uppdrag att utreda och föreslå nya former för huvudmannaskap för flygplatserna ingående i inrikesflygets primärnät.

Med stöd av detta bemyndigande förordnade departementschefen den 2 mars 1989 generaldirektören Hans Sandebring som ordförande, riksdagsledamoten Görel Bohlin och riksdagsledamoten Sven-Gösta Signell som ledamöter. Till sekreterare förordnades den 5 april 1989 revisionsdirektören Leif Rindlöv.

Vi har antagit namnet flygplatsutredningen.

Utredningsarbetet har bedrivits i nära kontakt med luftfartsverket, berörda kommuner, landsting och flygbolag. Arbetet har skett i fortlöpande kontakt med luftfartsverket och Svenska kommunförbundet genom de särskilt utsedda kontaktmännen med utredningen, direktör Birger Sjöberg och sekreterare Wilhelm Jansson. Luftfartsverket och Svenska kommunförbundet har härigenom fortlöpande kunnat förse utredningen med relevanta uppgifter i utredningsarbetet.

Utredningens arbete har gällt att finna enhetliga former och principer för huvudmannaskapet på flygplatserna och att sträva efter att uppnå relativt likartade ekonomiska förutsättningar för flygplatser med jämförbara trafikvolymer och funktioner i trafiksystemet. Det har gällt att finna den lösning rörande fördelning av huvudmannaskap och kostnadsansvar mellan främst stat och kommun, som bäst uppfyller de trafikpolitiska målsättningarna och utredningens direktiv. I detta ligger att det inte finns något förslag, som uppfyller de olika intressenternas alla önskemål. Även av detta skäl har det varit viktigt att utredningsarbetet skett i god kontakt med intressenterna.

Utredningen har samlat in data och synpunkter från berörda intressenter vid successiva kontakter under utredningsarbetet. Sammanträden har hållits med luftfartsverket, svenska kommunförbundet, landstingsförbundet, SAS, Linjeflyg AB, Swedair AB, Trafikflygföretagens riksförbund och Svenska handelskamarförbundet. Utredningen har även besökt ett antal flygplatser för att sammanträffa med kommuner, landsting, näringsliv och övriga intressenter samt även studerat flygplatserna. Data har även insamlats genom en enkät.

Utredningen har vid flera tillfällen sammanträffat med olika representanter för berörda kommuner, arbetsgruppen kommuner med luftfartsverkets flygplatser, arbetsgruppen huvudmän för kommunala flygplatser i primärnätet och kommunförbundet.

Vidare har utredningen studerat utländska lösningar rörande organisationen av huvudmannaskapet för flygplatser.

Utredningsarbetet har skett i kontakt med konkurrenskommittén, (C 1989:03).

Ett informationsmöte har hållits i utredningens slutskede för att ge samtliga intressenter möjlighet att ställa frågor och lämna synpunkter.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet Flygplats 2000 – De svenska flygplatserna i framtiden.

Till betänkandet fogas en reservation av ledamoten Sven-Gösta Signell.

Vårt uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm den 7 juni 1990.

*Hans Sandebring
Görel Bohlin*

*Sven-Gösta Signell
/Leif Rindlöv*

Innehåll

0	<i>Sammanfattning</i>	7
1	<i>Inledning – utredningens direktiv</i>	15
2	<i>Luftfartens och flygplatsernas utveckling</i>	17
2.1	Några luftfartsbegrepp	17
2.2	Något om flygtrafikens utveckling	18
2.3	Flygplatsernas tillkomst	19
2.4	1967 års luftfartspolitiska beslut	20
2.5	1982 års luftfartspolitiska beslut	23
2.6	Luftfartsverkets förslag till resultatutjämningsystem	26
2.7	1985/86 års riksmöte	28
2.8	1986/87 års riksmöte	29
2.9	Utredning om resultatutjämningsystem mellan statliga och kommunala flygplatser	30
2.10	1988 års trafikpolitiska beslut (1987/88 års riksmöte)	32
2.11	1988/89 års riksmöte	38
2.12	1989/90 års riksmöte	38
2.13	Prognos över luftfartens trafikutveckling	38
2.14	Internationella förhållanden	40
	2.14.1 Vissa länder	40
	2.14.2 Internationellt samarbete	47
3	<i>Flygplatserna och deras ekonomi</i>	51
3.1	De statliga flygplatserna inom luftfartsverket	51
3.2	De kommunala flygplatserna m.fl.	64
3.3	Flygplatsernas ekonomi och verksamhet – en beskrivning/analys	72
	3.3.1 Huvudsakliga slutsatser	72
	3.3.2 Verksamheten	73
	3.3.3 Kostnader	74
	3.3.3.1 Statens väg- och trafikinstituts studie	75
	3.3.3.2 Lufttransportsinstitutets, ITA, studie	76
	3.3.3.3 Ytterligare analys	77
	3.3.4 Intäkter – avgifter	79
	3.3.4.1 Luftfartsverkets avgifter	79
	3.3.4.2 Kommunala flygplatsers avgifter	82
	3.3.5 Personal	83

4	<i>Tänkbara former för nytt huvudmannaskap</i>	85
4.1	Bakgrund	85
4.1.1	Luftfartsverkets organisation	85
4.1.2	Övriga, främst kommunala, flygplatsers organisation	87
4.2	Olika former för organisation av huvudmannaskapet	87
4.2.1	Krav på framtida lösningar	88
4.2.2	Aktiebolag på varje stomnätsflygplats	89
4.2.3	Centralt aktiebolag för stomnätsflygplatserna	89
4.2.3	Stiftelse eller del av stiftelse för flygplatserna	89
4.2.4	Affärsverk/luftfartsverket	89
5	<i>Överväganden och förslag</i>	91
5.1	Flygplatser i stomnätet	91
5.1.1	Nationellt strategiska flygplatser	92
5.1.1.1	Deltagande flygplatser	92
5.1.1.2	Aktiebolag	92
5.1.2	Delägda flygplatser i kommunal och statlig samverkan	92
5.1.2.1	Decentralisering genom delägda aktiebolag	92
5.1.2.2	Förslagens huvudsakliga konsekvenser	93
5.1.2.3	Framtida förändringar av stomnätet	94
5.1.2.4	Konsekvenser av en avreglering	95
5.1.3	Avgifter och bonussystem	96
5.1.3.1	Tvådelad tariff	97
5.1.3.2	Bonus m. m.	100
5.1.3.3	Åtgärdernas ekonomiska omfattning	101
5.1.4	Fastighets- och driftbolag på flygplatserna	103
5.1.4.1	Allmänt, konsortialavtal m. m.	104
5.1.4.2	Bolag på nuvarande statliga flygplatser	104
5.1.4.3	Bolag på nuvarande kommunala flygplatser	105
5.1.4.4	Centralt förvaltningsbolag	105
5.1.5	Investeringar	107
5.1.5.1	Konsekvenser på nuvarande statliga flygplatser	108
5.1.5.2	Konsekvenser på nuvarande kommunala flygplatser	109
5.1.6	Samarbete med flygvapnet	110
5.1.7	Flygtrafikledning — lokalt	110
5.2	Flygplatser i det regionala nätet	112
5.2.1	Kommunala flygplatser m. fl.	112
5.2.2	Statligt stöd till flygplatser i det regionala nätet	112
5.2.2.1	Statliga anslag till länstrafikanläggningar	112
5.2.2.2	Övrigt statligt stöd till främst flygplatser i det regionala nätet	113
5.3	Genomförandefrågor	115
	<i>Reservation</i>	116

Bilagor

1.	<i>Utredningens direktiv</i>	118
2.	<i>Samhällsekonomiska synpunkter på frågan om huvudmannaskap m m för flygplatser. Statens väg- och trafikinstitut</i>	122
3.	<i>Data rörande flygplatsernas ekonomi mm, insamlade genom bla enkät.</i>	150

0 Sammanfattning

Direktiven

I 1988 års trafikpolitiska beslut (prop. 1987/88:50) betonas samhällets ansvar för att genom investeringar i infrastrukturen ge förutsättningar för en trafikförsörjning som tillgodoser kraven på effektivitet, god miljö och regional balans. Bl. a. uppmärksammas gränsdragningsfrågorna mellan staten och kommunerna om luftfartens infrastruktur – flygplatserna.

I direktiven konstateras att det för de större flygplatserna i landet – primärflygplatserna för närvarande förekommer såväl ett statligt som kommunalt huvudmannaskap. Med det stora antal flygplatser som luftfartssverket svarar för är det möjligt att utjämna de ekonomiska resultaten mellan de berörda flygplatserna. Eftersom de kommunala flygplatserna i primärnätet dock inte har samma förutsättningar för flygplatshållningen som de statliga, sker för närvarande en tidsbegränsad resultatutjämning.

Flygplatsutredningen bör enligt sina direktiv inriktas på att redovisa generellt tillämpbara modeller för huvudmannaskap för flygplatser. En strävan bör vara att uppnå relativt likartade ekonomiska förutsättningar för flygplatser med jämförbara trafikvolym och funktioner i trafiksystemet. Möjligheten till ökat lokalt och regionalt inflytande genom t.ex. delägarskap, måste vidare till form och omfattning avvägas mot behovet av att kunna tillämpa relativt enhetliga avgiftsprinciper för utnyttjandet av flygplatserna.

Huvudsakliga slutsatser

En decentralisering genom delägda aktiebolag kommer att leda till ökat kommunalt inflytande över flygplatsernas utveckling, liksom en effektivare drift med i princip kostnadstäckning på de olika flygplatserna. Bl. a. rationaliseringsvinsterna gör att flygplatsernas förluster till stor del försvinner. Kostnader för nya investeringar skall i sin helhet täckas av avgifter. Enligt utredningens uppfattning kommer inte dess förslag att innebära en övervältring av kostnader på kommunerna. Vi föreslår att en bonus i form av ett årlig belopp överförs från Arlanda till de delägda stomnätsflygplatserna.

Bolagsformen ger möjligheter till mer lokalt och regionalt inflytande och därmed flexiblere verksamhet. Samarbetet mellan staten och kommunerna förväntas förbättra olika delar av verksamheten såsom t.ex. byggande,

drift och underhåll av markanläggningar och fastigheter samt brand- och räddningsverksamheten. Näringslivet på och kring flygplatsen bedöms komma att utvecklas bättre genom ett vidgat samarbete mellan stat och kommun. Genom det ökade lokala och regionala inflytandet förutses även de kommersiella intäkterna på flygplatserna öka.

Sammantaget leder förslaget till ett mer effektivt nationellt täckande stomnät, som medger trafik med god kontinuitet och säkerhet, vilket kommer flygbolagen, passagerarna staten och samhällsekonomin till godo.

Flygplatsutredningen har vid sina studier funnit att kostnaderna per passagerare vid de kommunala flygplatserna är lägre, d. v. s. produktiviteten är högre, än vid de statliga. Affärsverket luftfartsverket driver samtliga statliga flygplatser medan aktiebolag driver fem av de sex studerade kommunala flygplatserna. Den återstående är en del av den kommunala förvaltningen. Studierna avsåg budgetåret 1988/89 för luftfartsverket och kalenderåret 1988 för de kommunala flygplatserna. Detta kan bedömas ge ca 5 % högre statliga kostnader.

Enligt en studie av utredningens insamlade data om samtliga primärflygplatser, vilken genomförts av VTI (med multipel regressionsanalys) är driftkostnaderna per passagerare för trafiken på luftfartsverkets civila flygplatser omkring 60 % högre än för kommunala flygplatser.

Huruvida den större resursinsatsen, kostnaden, på luftfartsverkets flygplatser har medfört en kvalitativt högre prestation och i så fall om denna motsvarar önskemål eller krav på sådan ökad kvalitet i förhållande till dess högre kostnad är en fråga som inte har kunnat besvaras genom enkäten. Beträffande kvalitetsskillnader i komforthänseende synes även de kommunala flygplatserna tillgodose rimliga krav. Av betydelse är även huruvida myndigheters, luftfartsinspektionens eller luftfartsverkets trafikavdelnings, bestämmelser leder till högre kostnader, som inte fördelas ut på ett motsvarande antal fler passagerare på de statliga flygplatserna. Vissa sådana förhållanden kan finnas men även andra förhållanden som leder till lägre kostnader per passagerare på luftfartsverkets flygplatser. Skilda bestämmelser skulle inte kunna förklara annat än en del av de högre kostnaderna per passagerare på luftfartsverkets flygplatser.

Utredningens förslag

Flygplatser i stomnätet respektive regionala nätet.

Flygplatsutredningen föreslår att:

* De svenska flygplatserna med linjetrafik indelas i flygplatser i stomnätet och flygplatser i det regionala nätet. Vi anser att detta är en fördel så att benämningen i luftfarten i detta hänseende blir jämförbar med andra trafikslag vid planering och beslut.

Flygplatserna i det regionala nätet är ett värdefullt komplement till flygplatserna i stomnätet, vilka uppfyller de krav staten kan ställa på en nationell trafikförsörjning som staten tar ett ansvar för bl. a. ekonomiskt. I det regionala nätet sker trafik dels inomregionalt på kortare avstånd, dels

på långa avstånd. Trafiken skall utvecklas efter marknadens behov på affärsmässiga grunder.

Flygplatser i stomnätet

* Flygplatser i stomnätet föreslås bli de flygplatser som för närvarande är flygplatser i primärnätet.

I stomnätet skall ingå nationellt strategiska flygplatser och flygplatser i samverkan/delägda flygplatser.

Nationellt strategiska flygplatser

Flygplatsutredningen föreslår:

* Nationellt strategiska flygplatser skall vara landets fyra största flygplatser, nämligen de statliga Stockholm-Arlanda, Göteborg-Landvetter, Malmö-Sturup samt Luleå.

Dessa är de största inrikesflygplatserna och de tre förstnämnda har även mest internationellt flyg. Luleå flygplats är nationellt strategisk även av bl. a. regionalpolitiska och försvarspolitiska skäl.

* De nationellt strategiska flygplatserna bör enligt utredningen kunna drivas kostnadseffektivare som aktiebolag med helt statligt ägande. I stort sett samma motiv för högre effektivitet i verksamheten bör enligt vår mening gälla även om flygplatserna är relativt stora.

Vi anser att frågan om en bolagisering av de fyra största flygplatserna är så avgörande för luftfartsverket som affärsverk att den bör även övervägas i samband med en översyn av avgiftssystemet inom svensk luftfart samt departementens pågående översyn av affärsverken.

Delägda flygplatser i kommunal och statlig samverkan

Flygplatsutredningen föreslår att:

En decentralisering skall ske genom att delägda aktiebolag bildas, drift- och fastighetsbolag, mellan främst staten och kommunerna. Detta kommer enligt utredningens uppfattning efter vad som redovisas i detta betänkande att leda till ett ökat kommunalt inflytande över flygplatserna och flygets utveckling liksom en effektivare drift med i princip kostnadstäckning på de olika flygplatserna. Härigenom erhålls ett vid en samlad värdering mer ändamålsenligt flygplatssystem i Sverige.

* I stomnätet skall således ingå delägda flygplatser i statlig och kommunal samverkan i vilka även andra intressenter erbjuds delta.

* Flygplatser i samverkan, dvs med delat huvudmannaskap, skall vara de nuvarande 14 statliga flygplatserna/flygstationerna i Umeå, Sundsvall-/Härnösand, Östersund, Visby, Ängelholm/Helsingborg, Skellefteå, Karlstad, Jönköping, Kalmar, Ronneby, Kiruna, Halmstad, Örnsköldsvik och Norrköping samt nuvarande 5 kommunala flygplatser i Borlänge, Växjö, Kristianstad, Trollhättan/Vänersborg och Kramfors.

Enligt det det trafikpolitiska beslutet ger SAS och LIN:s flygnät på de

hittills nämnda flygplatserna en god nationell täckning, god tillgänglighet med i princip likvärdig standard.

Framtida förändringar av stomnätet

Flygplatsutredningen föreslår att:

- * Tillkommande flygplatser i stomnätet skall uppnå dels en trafikvolym på minst 100 000 passagerare per år i inrikes linjefart, dels vara samhällsekonomiskt lönsamma.

- * I fall där dessa båda förutsättningar inte är uppfyllda kan eventuellt en flygplats ändå tas in som stomnätsflygplats av regionalpolitiska skäl.

- * Flygplats som mer långsiktigt har förlorat sin trafikomfattning, samhällsekonomiska eller regionalpolitiska betydelse bör utgå ur som flygplats i stomnätet. Luftfartsverket skall till regeringen lämna förslag till vilka flygplatser som skall tillhöra stomnätet.

Avgifter och bonussystem

Tvådelad tariff

Flygplatsutredningen föreslår:

- * Ett nytt system skall behålla den tvådelade tariffen, som utgör en grundprincip i trafikpolitiken.

- * Rörlig styckavgift motsvarande marginalkostnaderna skall tas ut vid varje flygplats i stomnätssystemet.

- * Fast avgift skall täcka alla övriga kostnader för samtliga flygplatser i systemet. Denna avgift bör tas ut i form av ett sammanlagt belopp per flygbolag avseende kostnaderna för samtliga flygplatser i stomnätet som flygbolaget får operera på.

- * Inga bestämda taxeförändringar sker förrän efter ytterligare fördjupad studier.

- * Luftfartsverket skall i samråd med statens väg- och trafikinstitut (VTI) genom olika studier ta fram ett bättre beslutsunderlag i bl. a. denna fråga.

Genom en sådan översyn skall det bli möjligt att fastställa luftfartsverkets avgifter på ett riktigt sätt på grundval av aktuella data om kostnaderna för bl. a. inrikestrafiken.

- * De fasta avgifterna för flygplatsernas räkning uppbärs av luftfartsverket och överförs till driftbolagen på respektive flygplats i likhet med vad som idag sker. Detta system bedöms av flygplatsutredningen vara det bästa även i en mer avreglerad marknad mellan flygbolagen.

Bonus m. m.

Flygplatsutredningen föreslår:

- * Ett bonussystem skall införas som innebär att bonus utbetalas till flygplatser i stomnätet som genererar passagerare till Arlanda.

- * En kapitalavlastning bör ske för flygplatser med så höga kapitalkostna-

der att det inte är realistiskt att tro att ett balanserat resultat kan uppnås inom rimlig tid.

* Bonus utgår till alla stomnätsflygplatser utom de nationellt strategiska.

* Bonusen uppgår till 20 kr per startande passagerare upp till 150 000 startande passagerare/år utan någon ytterligare ersättning för ev. överskjutande antal startande passagerare vid en flygplats. En grundbonus om 1 milj. kr. per flygplats utges också, utom till driftbolag på de flygplatser som använder flygvapnets flygflottiljer och därmed har lägre kostnader på grund av den samordnade verksamheten.

Eftersom stomnätet är ett system, föreslår vi att flygplatser som genererar passagerare till Arlanda får del av det överskott som uppkommer på Arlanda genom Arlandas navfunktion i stomnätet. Denna bonus skall därför utges till samtliga flygplatser i stomnätet utom de fyra nationellt strategiska och vara beroende av passagerarvolymen.

Bonusen utgår för att öka rättvisan mellan flygplatserna utan att nuvarande principer för luftfartsverkets avgiftssystem behöver ändras. Bonusen ersätter den resultatutjämning som f. n. sker i luftfartsverkets bokslut efter det att varje flygplats resultat har fastställts.

* Den princip som skall vägleda för åtgärdernas ekonomiska omfattning är att luftfartsverkets/Arlandas ekonomiska insatser i stomnätet skall vara i stort sett oförändrade jämfört med nuvarande förhållanden.

Utredningens förslag avses leda till att rationaliseringar av verksamheten. Detta bör på lång sikt leda till att avgifterna blir lägre än med nuvarande system. De av delägande berörda flygplatsernas omsättning är f. n. ca 400 milj. kr. varför en rationalisering med t. ex. 10 % utgör 40 milj. kr. Detta medför en dämpad kostnadsutveckling i luftfartssektorn.

Fastighets- och driftbolag på flygplatserna

I syfte att öka det lokala och regionala inflytandet samt kostnadseffektiviteten i flygplatserna i stomnätet föreslås som tidigare anförts att en mer decentraliserad organisation skapas i form av aktiebolag på samtliga flygplatser.

Flygplatsutredningen föreslår att:

* På varje flygplats bildas två aktiebolag, dels ett fastighetsbolag som äger flygplatsens anläggningstillgångar dvs. banor och terminaler m. m., dels ett driftbolag som sköter driften av flygplatsen.

Bolag på nuvarande statliga flygplatser

* De föreslagna fastighetsbolagen på nuvarande statliga flygplatser kommer troligen att få statlig majoritet. Kommuner eller andra som äger eller har delfinansierat investeringar i flygplatsen bör efter förhandlingar få tillgodoräkna sig viss ägarandel med hänsyn till denna finansiering.

* Bolagen skall erbjuda delägarskap till företrädare för regionala och lokala intressenter, förutom kommuner även kommunalförbund, länstra-

fikbolag och näringsliv. Trafikutövare såsom flygbolag skall dock inte kunna bli delägare.

* Inga begränsningar föreslås gälla för ägarandelarnas storlek. Utredningen förutsätter att delägda fastighetsbolag bildas för att uppnå bästa utvecklingsmöjligheter för flygplatsen. Kommunerna får även tillgodogöra sig den andel som beräknas utgöra deras insats i de anläggningar som för närvarande är statliga.

* *Driftbolagen* på berörda 14 f.n. statliga flygplatser skall ha ett statligt majoritetsägande om minst 51 %. Bolagen skall erbjuda delägarskap till kommuner, kommunalförbund, länstrafikbolag och näringsliv, dock inte till flygbolag. Särskilt skall deläggande från kommuner, kommunalförbund eller länstrafikbolag eftersträvas.

* Att kommunerna blir delägare i driftbolagen vid nuvarande statliga flygplatser förutsätts av utredningen, eftersom kommunerna bedöms ha ett stort intresse av inflytande över att deras flygplats utvecklas framgångsrikt.

Bolag på nuvarande kommunala flygplatser:

* *Fastighetsbolagen* på nuvarande kommunala flygplatser kommer troligen att få kommunal majoritet.

* Inga begränsningar föreslås gälla för ägarandelarnas storlek.

* Utredningen bedömer att delägda fastighetsbolag behöver bildas för att uppnå bästa utvecklingsmöjligheter för flygplatserna.

* *Driftbolagen* på berörda 5 f.n. kommunala flygplatser skall erbjuda delägarskap till staten, kommunalförbund, länstrafikbolag och näringsliv, dock inte till flygbolag.

* Att staten blir delägare i driftbolagen vid nuvarande kommunala flygplatser skall vara ett villkor för att resp. flygplats skall bli stomnäts-flygplats och därmed ingå i bl. a. det föreslagna bonussystemet.

Centralt förvaltningsbolag

Flygplatsutredningen föreslår att:

* För förvaltningen av statens aktier i flygplatsbolagen bildas ett helstatligt centralt förvaltningsbolag (holdingbolag). Detta bolag kan, förutom att förvalta statens aktier i de av staten delägda bolagen, även förvalta aktierna i de statligt helägda bolagen.

Investeringar

* Beslut om att endast en viss del av en större investering skall omfattas av det gemensamma kostnadsansvaret inom stomnätet får fattas av luftfartssverket. Detta kan t. ex. ske när stora investeringar planeras på en flygplats med icke statlig majoritet i driftbolaget.

Samarbete med flygvapnet

* Flygplatsutredningen föreslår att fastighetsbolagen på varje flygplats skall överta luftfartssverkets avtal med flygvapnet på respektive flygplats.

Flygtrafikledning — lokalt

Utredningen har mottagit förslag från de fem kommunala flygplatserna i Trollhättan/Vänersborg, Växjö, Borlänge, Örebro och Kristianstad, som anser att de stora merkostnader som kommer att uppstå för flygkontrolltjänst via ett delat kontroll-/informationssystem, inte kan bäras av de enskilda flygplatshuvudmännen. Frågan bör enligt förslaget få en sådan lösning att en självständig organisation svarar för flygkontrolltjänsten i hela landet. Finansieringen bör enligt förslaget ske direkt genom avgifter från flygbolagen och kan ske via undervägsavgifterna.

Flygplatsutredningen förstår de problem, som har redovisats och anser att det bör vara möjligt att finna en rimlig lösning. Utredningen noterar att utredningar pågår inom luftfartsverket i denna omfattande fråga. Möjligheterna borde enligt utredningen finnas att t.ex. undvika tröskeeffekter genom att låta en förändring slå igenom successivt under en 10-årsperiod. Utredningen lämnar i anledning av det sagda inga förslag i denna fråga.

Flygplatser i det regionala nätet

Flygplatser i det regionala nätet skall vara de flygplatser med linjetrafik, som inte tillhör stomnätet.

Beträffande statligt stöd till flygplatser och andra anläggningar vill flygplatsutredningen betona att av flygtrafiken vid planering och beslut bör benämnas kollektivtrafik.

Genomförandefrågor

En organisationskommitté skall bildas för att ha ansvaret för att delägda aktiebolag kommer till stånd. Kommittén skall bistå vid övergången så att denna sker så effektivt som möjligt.

Efter ett riksdagsbeslut om stomnätet där bl. a. ingår att delägda aktiebolag skall bildas och en bonus införs följer en förberedelse- och förhandlingsfas där man får ta hänsyn till de speciella förhållanden som råder på de olika flygplatserna.

1 INLEDNING – UTREDNINGENS DIREKTIV

I den trafikpolitiska propositionen (prop. 1987/88:50) betonas samhällets ansvar för att genom investeringar i infrastrukturen ge förutsättningar för en trafikförsörjning som tillgodoser kraven på effektivitet, god miljö och regional balans. Bl.a. uppmärksammas gränsdragningsfrågorna mellan staten och kommunerna om luftfartens infrastruktur – flygplatserna.

För de större flygplatserna i landet – primärflygplatserna – förekommer för närvarande såväl ett statligt som kommunalt huvudmannaskap. De flesta flygplatserna ägs och drivs av staten genom luftfartsverket och andra av kommuner och regionala intressenter. Detta förhållande har fokuserat intresset på de skilda ekonomiska förutsättningar som gäller för flygplatsdriften. För luftfartsverkets del gäller att verksamheten som helhet skall bedrivas med full kostnadstäckning. Med det stora antal flygplatser som luftfartsverket svarar för är det möjligt att utjämna de ekonomiska resultaten mellan de berörda flygplatserna.

Ett antal kommunala flygplatser har numera en trafikomfattning och en roll i flygtrafiksystemet som liknar vissa statliga flygplatser. Eftersom de kommunala flygplatserna i primärnätet dock inte har samma förutsättningar för flygplatshållningen som de statliga, har förslag tidigare redovisats som syftar till att åstadkomma en resultatutjämning som också innefattar kommunala flygplatser.

I den trafikpolitiska propositionen framhölls att själva ägandet av flygplatser inte bör ses som det centrala. Från trafikförsörjningssynpunkt bör rimligtvis tillgången till ett nationellt täckande flygplatssystem som medger en trafik med god kontinuitet och säkerhet vara vägledande utgångspunkter. I linje med detta uttalades att en öppen attityd bör intas till nya organisationsformer och till kommuner som önskar överta driften av statliga flygplatser.

Utredningen bör enligt sina direktiv inriktas på att redovisa generellt tillämpbara modeller för huvudmannaskap för flygplatser. Förändringar i huvudmannaskap bör leda till ägande- och driftsformer som på ett effektivare sätt tillgodoser de syften som tidigare motiverat förslag om resultatutjämning mellan kommunala och statliga flygplatser. Enligt direktiven bör en strävan i det sammanhanget vara att uppnå relativt likartade ekonomiska förutsättningar för flygplatser med jämförbara trafikvolym och funktioner i trafiksystemet.

Vidare sägs att förslag till huvudmannaskapslösningar måste kunna förenas med krav på ett samlat statligt inflytande över de primärflygplatser som drivs av luftfartsverket. Möjligheten till ökat lokalt och regionalt inflytande genom t.ex. delägarskap, måste vidare till form och omfattning avvägas mot behovet av att kunna tillämpa relativt enhetliga avgiftsprinciper för utnyttjandet av flygplatserna. Nationellt strategiska flygplatser bör dock generellt undantas från delägarskap. Enligt direktiven måste också nya former för huvudmannaskap kunna ge flygbolagen möjligheter att i smidiga former föra fram krav på förändringar i infrastrukturen och även kunna överblicka de ekonomiska konsekvenserna av dessa.

Mot denna bakgrund tillkallades en kommitté, flygplatsutredningen, med uppdrag att utreda och föreslå nya former för huvudmannaskap för flygplatserna ingående i inrikesflygets primärnät.

Kommittédirektiven återges i sin helhet i bilaga 1.

2 LUFTFARTENS OCH FLYGPLATSERNAS UTVECKLING

2.1 Några luftfartsbegrepp

Linjefart är regelbunden luftfart som bedrivs med fasta avgångs och ankomsttider. Luftfart i icke regelbunden trafik omfattar passagerar- eller godsbefordran med luftfartyg med flygvikt överstigande 5 700 kg. Till denna kategori räknas merparten av charterflyget.

Bruksflyg bedrivs med luftfartyg med flygvikt ej överstigande 5 700 kr. Hit hör taxiflyg, rundflyg, jordbruksflyg, målflyg, ambulans- och räddningsflyg, reklamflyg m.m. Taxiflyg innebär att någon hyr flygplan eller helikopter inklusive besättning m.m. för särskilda transportuppgifter. Taxiflyg som bedrivs med fasta avgångstider och inte obetydlig turtäthet benämns linjetaxi. Skolflyg omfattar bl.a. grundläggande utbildning för privatflygarcertifikat. Bruksflyg, skolflyg samt flyg utan förvärvssyfte benämns oftast allmänflyg.

Den svenska flygföretagsstrukturen

Den civila luftfarten bedrivs av tre större och ett antal mindre företag. Dominerande på marknaden är Scandianvian Airlines System (SAS), Linjeflyg AB (LIN) och Swedair AB.

SAS ägs till tre sjundedelar av svenska och till fyra sjundedelar av danska och norska intressen. Den svenska andelen av SAS ägs av AB Aerotransport (ABA) som i sin tur hälftenägs av staten och det näringslivsägda Svensk Interkontinental Lufttrafik AB (SILA). Därmed ägs SAS till 21 % av svenska staten. Omsättningen uppgick under verksamhetsåret 1989 till 19 904 milj. kr. och antalet anställda till 20 259 inom flygbolagsdelen (SAS Airline).

LIN ägs till lika delar av SAS och ABA. Den svenska statens andel av aktiekapitalet utgör därmed 35 %. Företaget omsatte under verksamhetsåret 1988 2 417 milj. kr. Antalet anställda var 2 069. Berörda flygplatser i primärnätet redovisas i avsnitt 3.1 och 3.2.1. nedan.

Swedair ägs sedan en tid till 75 % av LIN och till 25 % av ABA.

Härtill kommer vidare ett antal mindre flygbolag, de s.k. regionalflygbolagen, som handhar sekundärflyget. Enligt det trafikpolitiska beslutet kännetecknas sekundärflyget förutom av expansion samtidigt av en ge-

nomgående dålig lönsamhet. Småskaligheten är ett generellt problem. Sekundärflyget bör enligt beslutet utvecklas efter marknadens behov på affäsmässiga grunder, vilket bygger på att primärtrafiken ger en tillfredsställande nationell täckning och tillgänglighet. Berörda flygplatser utanför primärnätet redovisas i avsnitt 3.2.2 nedan.

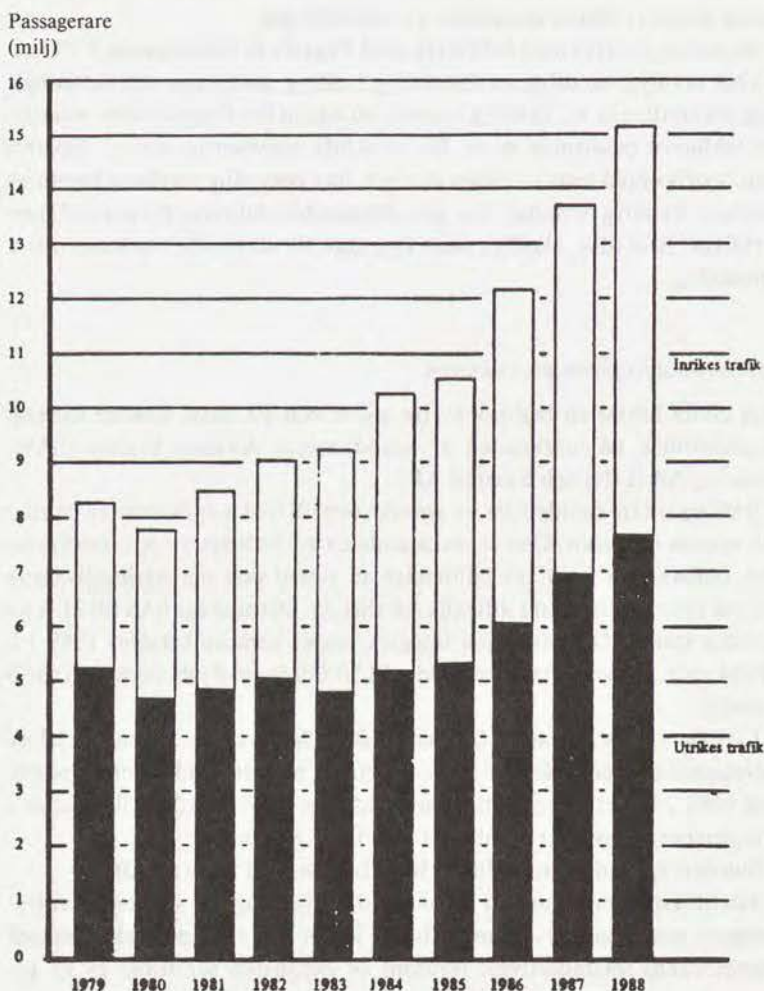
2.2 Något om flygtrafikens utveckling

Den genomsnittliga ökningen av passagerarvolymen i inrikes trafik har mellan 1965 och 1988 varit 10,6 % per år.

Det finns ett flertal faktorer som kan förklara denna kraftiga tillväxt. De kanske mest påtagliga händelserna är dels lågprissatsningarna i slutet av 1970-talet och dels Linjeflygs flyttning från Bromma till Arlanda år 1983.

Utvecklingen av in- och utrikes passagerarfrekvens på statliga flygplatser med linjefart framgår av figur 1 (diagram):

Figur 1 In- och utrikes passagerarfrekvens på statliga flygplatser med linjefart 1979 – 1988



Antalet avresande passagerare i inrikes linjefart vid statliga flygplatser har utvecklats enligt följande:

År	Antal avresande passagerare
1979	3 008 000
1982	4 003 000
1985	5 297 000
1988	7 387 000

Mellan år 1987 — 1988 ökade inrikestrafiken med 10 % mätt i antal passagerare, utrikestrafiken med 9 % och chartertrafiken med 12 %.

Antalet avresande passagerare i svensk civil luftfart (linjefart och charter) vid *samtliga* svenska flygplatser har mellan åren 1980 och 1989 ökat från 5,6 miljoner till 12,6 miljoner, dvs. med 125 %.

Särskilt inom regionalflyget har utvecklingen gått snabbt under senare år.

2.3 Flygplatsernas tillkomst

I samband med att bl.a. ABA under 1920-talet upptog reguljär flygtrafik anlades de första civila flygplatserna, bl.a. landflygplatserna Göteborg-Torslanda och Malmö-Bulltofta samt sjöflygplatsen Lindarängen i Stockholm.

Under 1930-talet tillkom bl.a. Bromma flygplats i Stockholm, färdigställd år 1936 för Stockholms stad. Under samma period tillkom Sundsvall-Härnösands flygplats. Vidare byggdes under 1930-talet ett antal nödländningsfält längs Västkusten och södra Sverige från Malmö till Stockholm och Norrtälje. De kom att utgöra en första del av det statliga flygplatsnätet.

Under första hälften av 1940-talet låg den civila luftfarten nere. Däremot byggdes ett stort antal militära flygplatser. Flera av dessa har senare kommit att nyttjas av den civila luftfarten, i statlig eller kommunal regi. De tidigare kommunala flygplatserna i Malmö, Göteborg och Stockholm förstatligades under eller omedelbart efter kriget. Luleå-Kallax uppläts år 1944 för civil trafik. År 1947 påbörjades byggandet av en statlig storflygplats vid Halmjön. Av olika skäl fördröjdes projektet och inte förrän 1960 kunde flygplatsen, nu benämnd Arlanda, tas i bruk.

Under 1950-talet uppstod ett starkt kommunalt intresse för flygplatser. Överenskommelser träffades mellan flera kommuner och luftfartsverket om kommunala bidrag till investeringskostnader utan återbetalningsskyldighet. Härigenom tillkom flygplatserna i Kiruna, färdig år 1960, samt i Skellefteå, Umeå och Örnsköldsvik, färdiga år 1961. År 1960 byggdes också en ny statlig flygplats i Jönköping. Flygvapnet upplät vid denna tid ett antal flygplatser för civilt bruk, nämligen Kalmar år 1957, Östersund, Ronneby, Halmstad och Hultsfred år 1958, Ängelholm år 1960, Kristianstad år 1961 och Borlänge år 1962. I början av 1960-talet fanns ett flygplatssystem som möjliggjorde inrikes linjefart på ett tjugotal orter.

Under 1960-talet uppstod kapacitets- och bullerproblem, vid centralt belägna storflygplatser. År 1962 överfördes av sådana skäl all utrikes

reguljär trafik på Stockholm till Arlanda. Några år senare, 1969, flyttades också SAS inrikestrafik till Arlanda.

Under 1970-talet genomgick många flygplatser en kraftig upprustning för att kunna ta emot jettrafik. I kommunal regi byggdes också under detta decennium flygplatser för inrikes linjefart i Gällivare, Gävle, Kramfors och Växjö. Flygplatserna i Gävle och Kramfors ägs dock av flygvapnet. År 1972 stod Sturup färdigt som ersättningsflygplats för Bulltofta. År 1977 kunde Landvetter ta över rollen som storflygplats för Göteborg.

Under 1980-talet har många flygplatser genomgått en omfattande upprustning och utbyggnad. År 1983 fick Arlanda en ny inrikesterminal i samband med att LIN:s verksamhet flyttades dit från Bromma. Kalmar flygplats har efter nedläggningen av F 12 fått civilt statligt huvudmannaskap. I Luleå och Östersund har nya civila stationsområden med nya terminaler byggts på de militära flygplatserna. Också kommunala eller militärkommunala flygplatser, t.ex. Gällivare, Trollhättan och Kristianstad, har byggts ut under senare år. I Mora tillkom en ny kommunal flygplats år 1980. År 1984 inleddes civil flygplatsdrift i kommunal regi vid flygplatsen i Nyköping-Oxelösund i samband med nedläggningen av F 11.

2.4 1967 års luftfartspolitiska beslut

Det trafikpolitiska beslutet år 1963 bl.a. om ett trafikgrensvis kostnadsansvar avsågs gälla generellt, också om det varierade i detaljeringsgrad och avsett ikraftträdande för olika trafikgrenar. Luftfartspolitiken omfattades således inte explicit av beslutet.

När 1963 års luftfartsutredning (LU) tillsattes för att utreda luftfartsverkets framtida ställning m.m. hade 1963 års trafikpolitiska beslut ännu inte fattats. Utredningens förslag kom dock att i väsentlig grad behandla frågan om tillämpningen av beslutet om det trafikgrensvisa kostnadsansvaret. Att dessa riktlinjer skulle gälla också luftfarten blev klart utsagt i 1967 års luftfartspolitiska beslut (prop. 1967:57, SU 1967:107, rskr 1967: 267). I enlighet härmed skulle bl.a. ett s.k. driftbidrag till luftfartsverket avvecklas. Detta kom att ske i snabbare takt än som förutsetts 1967. Fr.o.m. budgetåret 1971/72 utgår sålunda inte längre driftbidrag. Riksdagen beslutade år 1970 (prop. 1970:200, SU 1970:225, rskr 1970:440) - i samband med avvecklingen av driftbidraget - att det kapital som kommunerna efter den 1 juli 1967 investerat i primärflygplatser i fortsättningen skulle amorteras och förräntas av luftfartsverket.

I det följande beskrivs de speciella förutsättningar som gällde för luftfartspolitiken efter år 1967.

Huvudmannaskap för de svenska flygplatserna

Luftfartsverket har enligt riktlinjer fastställda av 1967 års riksdag bl.a. till uppgift att förvalta och driva statliga flygplatser för linjefart. Dessa flygplatser - inklusive för linjefart upplåtna militära flygplatser - benämns primärflygplatser. Andra flygplatser för huvudsakligen det s.k. allmänflyget - sekundärflygplatser - är en angelägenhet för landsting, kommun

eller enskild. Detta uteslöt emellertid inte att flygplatser för luftfart i regelbunden trafik kunde anläggas, förvaltas och drivas av landsting, kommun eller enskild. Enligt riksdagsbeslutet skulle i anslutning till de av statsmakterna år 1963 antagna trafikpolitiska riktlinjerna, åtgärder vidtas för att anpassa den civila luftfarten till kravet på full kostnadstäckning.

Förutsättningarna för att staten skall engagera sig i anläggandet av en flygplats är enligt det luftfartspolitiska beslutet att full kostnadstäckning erhålls för hela det i anläggningen investerade kapitalet. Vidare bör intäkterna överstiga drift- och kapitalkostnaderna senast 10 år efter att flygplatsen har färdigställts. Enligt 1963 års luftfartsutredning bör samma ekonomiska förutsättningar tillämpas vid större investeringar i befintliga flygplatser.

Ansvar för drift- och investeringskostnader

Med hänvisning till 1963 års trafikpolitiska beslut ansåg LU att riktlinjerna om varje trafikgrens kostnadsansvar på sikt borde gälla i fråga om såväl inrikes som utrikes luftfart, och föreslog att statens bidrag till täckning av underskotten successivt skulle bortfalla under en tioårsperiod. Kommunala bidrag till luftfartsverket för drift av primärflygplatser borde inte utgå. Däremot fann LU mot bakgrund av den praxis som utvecklats övervägande skäl tala för att kommunerna skulle bidra till primärflygplatsernas anläggning och utveckling, liksom att de borde få ersättning från verket för sina kapitaltillskott. LU såg också som en väsentlig uppgift att ange riktlinjer för avgiftspolitiken och framlade en ram för luftfartsverkets investeringar under budgetåren 1966/67–1974/75. Riksdagens beslut år 1967 anslöt sig till utredningen.

I nämnda beslut fastställdes normer för samverkan mellan staten och kommunerna vid investeringar i de av luftfartsverket förvaltade primärflygplatserna. Enligt dessa normer har kommun att svara för markkostnaderna och för 37,5 % av kostnaderna för byggnader och anläggningar och vissa hjälpmedel.

Statsmakterna har därefter fastställt, att de statliga och kommunala investeringarna i de statliga flygplatsernas byggnader och anläggningar värderas på samma sätt och ersättningen grundas på samma villkor. I enlighet härmed omfattar ersättningen till kommunerna för deras investeringsbidrag till byggnader och anläggningar (prop. 1970:200 angående ersättning till kommuner för bidrag till investeringar i primärflygplatser) kapitalkostnaderna, motsvarande avskrivning och ränta enligt för luftfartsverket gällande principer, där räntan motsvarar statens normalränta och avskrivningstiderna varierar med hänsyn till byggnaders och anläggningars livslängd.

Då var och en av primärflygplatserna som tidigare berörts ingår som del i ett integrerat flygplatssystem har ersättningen till kommunerna inte gjorts beroende av graden av kostnadstäckning i de individuella fallen. I enlighet med förslagen i prop. 1970:200 har kostnadstäckningskravet i stället fastställts att gälla luftfartsverkets verksamhet i dess helhet. I konsekvens härmed har för kommunernas del - under förutsättning att verkets ekono-

miska målsättning om full kostnadstäckning i den totala rörelsen uppfylls- ersättningarna givits generell karaktär och de är således baserade enbart på de investeringsbidrag som vederbörande kommun lämnat. Som följd härav och av luftfartsverkets ekonomiska resultat har kommunerna efter år 1976/77 inte erhållit full ränteersättning på det kapital som ställs till förfogande för flygplatsinvesteringar. Stockholms läns landsting beslutade därför den 14 maj 1979 att inte tillskjuta ytterligare medel för investeringar på Arlanda flygplats.

Genom det etablerade samarbetet mellan stat och kommun på luftfartsområdet har statsmakterna ansett att förutsättningar skapats för ett kommunalt inflytande och medansvar vid utbyggnad av landets primärflygplatser. Genom formerna för täckning av investeringsutgifterna ansågs att kommunerna liksom staten utifrån en prioritering av flygplatsprojekt i förhållande till andra samhälleliga investeringsbehov får tillfälle att bedöma projektens angelägenhetsgrad.

1963 års luftfartsutredning redovisade också typexempel på räntabilitetskalkyl gällande anläggandet av en statlig flygplats. För att lönsamhet för det totala kapitalet skall erhållas erfordras enligt exemplet att passagerarunderlaget första verksamhetsåret uppgår till ca 16 500 avresande passagerare. För lönsamhet endast för det statliga kapitalet erfordras ett passagerarunderlag av ca 13 400 avresande passagerare i linjefart. För att dessutom kompletteringskravet på överskott för en ny flygplats senast efter tio år skall bli uppfyllt erfordras ca 23 300 avresande passagerare. Exemplet avsåg 1968 års avgifts- och kostnadsnivå.

I enligt med de beslutande riktlinjerna upphörde statlig drift av flygplatserna i Borlänge och Kristianstad, eftersom dessa flygplatser inte ansågs ha ett trafikunderlag som ekonomiskt kunde motivera en statlig flygplats. Ett återupptagande av den statliga driften på Hultsfreds flygplats ansågs av samma skäl inte motiverat. I fråga om övriga statliga flygplatser ansåg utredningen att en fortlöpande prövning av flygplatsernas räntabilitet skulle ske, samt att frågan om en avveckling av flygplatser skulle tas upp om det bedömdes ekonomiskt motiverat.

När en statlig flygplats tagits i drift integreras den kostnads- och intäktsmässigt i det totala flygplatssystemet. De avgifter som fastställs för nyttjandet av de olika flygplatserna baseras således på den samlade kostnaden för driften av de flygplatser som staten förvaltar, vilket leder till att lönsamma flygplatser lämnar bidrag till olönsamma flygplatser. Avgiftsuttaget på de lönsamma flygplatserna kommer därigenom att bli högre än vad som motiveras av kostnaden för flygplatsen i fråga. En bidragande orsak här till är den omstrukturering av flygplatsavgifterna som av regionalpolitiska skäl gjordes år 1973. Den inrikes passageraravgiften sänktes kraftigt, samtidigt som den utrikes passageraravgiften höjdes.

Det år 1973 fattade beslutet om omstrukturering av flygplatstaxorna innebär att en stor del av de investeringar som under 1970-talet företagits på de mindre flygplatserna inte kunnat prövas renodlat enligt LU:s kriterier. Detta gäller framför allt vad som kan betraktas som nödvändiga säkerhetsinvesteringar där alternativet varit att upphöra med flygtrafiken eller att väsentligt inskränka dess utvecklingsmöjligheter. Säkerhetsinve-

steringarna har föranletts dels av nya skärpta bestämmelser för drift av flygplatser, dels - och icke minst - av den upprustning av flygplatserna som var en förutsättning för att möjliggöra jettrafik.

De ökade kraven på säkerhet och regularitet under 1970-talet har tillsammans med ökade driftkostnader och relativt sett sänkta inrikesavgifter lett till att verket år 1980 överslagsmässigt bedömde att en nybyggd flygplats skulle behöva minst 200 000 ankommande och avresande passagerare för att uppfylla luftfartsutredningens kriterier.

1967 års riktlinjer tog enligt luftfartsverket inte hänsyn till att varje primärflygplats utgör en del av det samlade nätet av primärflygplatser.

Luftfartsverket har i flera fall under senare år i högre grad låtit sina ställningstaganden till föreslagna flygplatsinvesteringar påverkas av konsekvensbedömningar avseende flygtransportsektorn som helhet. Banförlängningar på flygplatserna i Skellefteå, Örnsköldsvik och Karlstad har företagits trots att verkets företagsekonomiska kalkyler visade att de inte var lönsamma. I samtliga fall visade beräkningar att investeringarna sedda från hela flygtransportsektorns synpunkt torde vara lönsamma.

2.5 1982 års luftfartspolitiska beslut

I 1979 års trafikpolitiska beslut fastslogs att en samhällsekonomisk grundsyn skulle vara vägledande för det fortsatta trafikpolitiska handlandet. Det samhällsekonomiska synsättet på trafikpolitiken innebar att trafikpolitiken skulle utformas så att den bidrog till ett effektivt resursutnyttjande i samhället som helhet och därmed till måluppfyllelse inom olika samhällssektorer. Denna samhällsekonomiska grundsyn borde också omfatta luftfarten inom ramen för en samordnad trafikpolitik.

Mot bakgrund av den samhällsekonomiska grundsynen på trafikpolitiken borde avgifterna för alla transportkonsumenter så långt möjligt anpassas till de kortsiktiga samhällsekonomiska *marginalkostnaderna*. Med "marginal" avses därvid de kostnadsförändringar som uppkommer vid en volymförändring på "marginalen". Till skillnad från de företags- och samhällsekonomiska totalkalkylerna kommer i de flesta fall kapitalkostnaderna inte att ingå i beräkningarna av de kortsiktiga marginalkostnaderna.

Lufttransportutredningen (LTU) avgav i december 1980 betänkandet (SOU 1981:12) *Irrikesflyget under 1980-talet*.

Förslaget innebar bl.a. följande:

* Så långt möjligt bör avgifterna inom luftfarten anpassas till de samhällsekonomiska marginalkostnaderna. Detta gäller såväl för flygresenärernas biljettpriser som för luftfartsverkets avgifter från flygföretagen. Detta bör dock ske under hänsynstagande till gängse företagsekonomiska och affärsverksmässiga principer.

Det interregionala flyglinjenätet omfattar flyglinjer för person och gods transporter mellan olika regioner i landet. Detta flyglinjenät bildar underlag för att bestämma vilka flygplatser som skall ingå i det interregionala flygplatssystemet

För framtiden föreslog utredningen att tre principer skulle vara vägledande vid ställningstagandet till vilka flyglinjer som bör ingå i det interregionala flyglinjenätet.

I detta nät borde ingå alla flyglinjer där flygbolagen på företagsekonomiska grunder anser sig kunna upprätthålla trafik (kriterium 1). En förutsättning är också att i princip samma biljettprissystem tillämpas på hela linjenätet.

Linjer där trafik på företagsekonomiska grunder inte kan drivas, men som samhällsekonomiskt innebär en nettointäkt om trafiken bedrivs, borde också kunna ingå i det interregionala flyglinjenätet (kriterium 2).

Slutligen kan interregional trafik också bedrivas utifrån andra utgångspunkter än rent trafikpolitiska (kriterium 3). Här avses t.ex. linjer som inte är motiverade enligt de två förstnämnda kriterierna, men som anses nödvändiga av skäl som ej kunnat kvantifieras i en samhällsekonomisk bedömning.

Underskotten för sådana flyglinjer som ingår i nätet enligt kriterium 2 och 3 borde finansieras med särskilda medel och inte av flygföretagen.

Sammanfattningsvis innebar detta att det interregionala flyglinjenät – primär- och sekundärnät – vilket LTU föreslog gälla fram till mitten av 1980-talet skulle bestå av den reguljära linjetrafik som bedrivs mellan följande orter: Kiruna, Luleå, Skellefteå, Umeå, Örnsköldsvik, Östersund, Sundsvall/Härnösand, Stockholm, Norrköping, Karlstad, Göteborg, Jönköping, Visby, Växjö, Halmstad, Kalmar, Ronneby, Ängelholm, Kristianstad och Malmö.

Dessutom bör enligt LTU interregional trafik åtminstone under en övergångsperiod fram till mitten av 1980-talet bedrivas på följande orter: Gällivare, Kramfors, Borlänge och Trollhättan.

LTU ansåg att staten har ett huvudansvar för att effektiva interregionala transporter kan komma till stånd. Detta innebär enligt LTU att det är naturligt att staten också ansvarar för den överordnade planeringen av det interregionala flygplatssystemet.

De flygplatser som fram till mitten av 1980-talet föreslogs ingå i det interregionala flygplatssystemet är de flygplatser som ingick i det interregionala flyglinjenätet (primär- och sekundärnätet).

Växjö flygplats – som drivs i kommunal regi – borde således införlivas med det flygplatssystem som drivs av staten genom luftfartsverket.

Formerna för införlivande av Växjö flygplats och dess fortsatta drift i det interregionala flygplatssystemet borde ankomma på luftfartsverket och de lokala intressenterna att gemensamt besluta om.

Kristianstad flygplats, som också drivs i kommunal regi, borde enligt LTU tills vidare med bibehållet kommunalt huvudmannaskap ingå i det system för ekonomisk resultatutjämning som föreslogs tillämpat för det interregionala flygplatssystemet. Frågan om statligt huvudmannaskap för Kristianstads flygplats borde enligt LTU prövas vid mitten av 1980-talet, då osäkerheten om den framtida flygtrafiken kunde vara undanröjd.

Gällivare, Kramfors, Borlänge och Trollhättans flygplatser borde enligt LTU tills vidare drivas under kommunalt huvudmannaskap. Dessa flygplatsernas ställning i det interregionala flygplatssystemet borde av samma

skäl också prövas vid mitten av 1980-talet. LTU anförde vidare att drift- och kapitalkostnaderna för de flygplatser som vid olika tidpunkter kan komma att ingå i det interregionala systemet av närmare angivna skäl borde täckas kollektivt genom avgifter från hela flygplatssystemets nyttjare. Detta benämns således ekonomisk resultatutjämnning.

Behandlingen av det statliga, kommunala eller landstingskommunala kapitalet i flygplatssystemet borde grundas på det samlade ekonomiska resultatet för samtliga de flygplatser som vid olika tidpunkter ingår i det interregionala systemet.

1981/82 års riksmöte

I propositionen 1981/82:98 formulerades grundprincipen att trafiken på det interregionala flyglinjenätet skall ske enligt företagsekonomiska principer. Därav följer att det i första hand är flygföretagen som skall ta ansvaret för vilka linjer de skall trafikera. Det interregionala flyglinjenätet skulle i princip omfatta trafik som utförs med flygplan med en maximal startvikt överstigande 5 700 kg dvs. det s.k. primärnätet. Den angivna viktgränsen skulle kunna förändras allt eftersom nya flygplanstyper kom ut på marknaden.

Liksom utredningen fann statsrådet att det kan finnas andra skäl än rent företagsekonomiska för att etablera eller upprätthålla en flyglinje. Förslag om att upprätthålla eller etablera en viss flyglinje av samhällsekonomiska skäl borde emellertid prövas av regeringen i särskild ordning. Luftfartsverket skulle därför utarbeta principer och kalkylmetoder som till vägledning för det fortsatta handlandet i fråga om förändringar i flyglinjenätet.

Föredragande statsråd hade inte något att erinra mot utredningens avgränsning av ett *interregionalt flyglinjenät*.

Nätet kom således att omfatta de linjer som trafikeras med tunga jetflygplan, dvs. flygplan med en maximal startvikt överstigande 5 700 kg (primärnätet). Frågan om vilka bedömningar som skall ligga till grund för ställningstaganden rörande flygplatsers tillhörighet till det interregionala flygplatssystemet togs upp. Enligt statsrådet skulle sådana bedömningar "göras i form av en flygtransportsektorbedömning där flyglinjers lönsamhet på både kort och lång sikt ställs i relation till respektive flygplats lönsamhetssituation och till systemets bärkraft i dess helhet". Det skulle således enligt statsrådet ankomma på luftfartsverket att göra sådana bedömningar och att lämna förslag till regeringen som skall ta ställning till frågan om vilka flygplatser som skall ingå i det interregionala flygplatssystemet, "dvs. vilka flygplatser som skall omfattas av det system för resultatutjämnning som i dag omfattar enbart de statliga flygplatserna".

Statsrådet föreslog att luftfartsverket skulle få i uppdrag att utarbeta riktlinjer för flygplatsers tillhörighet till systemet för resultatutjämnning. Eftersom flertalet flygplatser uppvisar underskott gällde det att bestämma vilka kostnader som borde ingå i beräkningarna av underskott. För flygplatser som tas in i systemet normaliseras servicenivån till vad som kan anses rimligt för flygplatssystemet i dess helhet.

Flygplatser med anknytning till sådana olönsamma sekundärlinjer som

senare kunde komma att uppfylla det företagsekonomiska kriteriet borde enligt statsrådet tills vidare inte införlivas med det interregionala flygplats-systemet.

Trafikutskottet (TU 1981/82:28) hade ingen erinran mot vad som i propositionen förordades men utskottet anslöt sig till motionsledes framställda krav om en utredning rörande regionalt anpassade luftfartsavgifter, det sekundära flyglinjenätets struktur och systemet för prissättning på sekundärnätet. Detta gavs regeringen tillkänna (rskr. 1981/1982:339).

2.6 Luftfartsverkets förslag till resultatutjämnningssystem

I november 1984 redovisade luftfartsverket sitt utredningsuppdrag i rapporten Resultatutjämnningssystemet (rapport 1984:05/Pp).

Som utgångspunkt för sitt arbete hade utredningen uttalandet i den luftfartspolitiska propositionen om förutsättningarna för att en flygplats skall införlivas i det interregionala flygplatssystemet, nämligen att bedömningarna skall ha formen av en flygtransportsektorbedömning där flyglinjers lönsamhet på kort och lång sikt ställs i relation till flygplatsens lönsamhet och till systemets bärkraft.

Till grund för ställningstaganden rörande flyglinjers tillhörighet till det interregionala flyglinjenätet och flygplatser tillhörighet till det interregionala flygplatssystemet borde enligt utredningen ligga fyra principer:

- Det sektorekonomiska resultatet, dvs. flygföretagens och flygplatsernas samlade lönsamhet, måste uppgå till minst noll, även om endast den aktuella linjens proraterade intäkter nedräknas.

- Även om det sektorekonomiska villkoret inte är uppfyllt kan en flygplats anslutas till resultatutjämnningssystemet under förutsättning att den samhällsekonomiska nettoytan, dvs. skillnaden mellan restidsvinster och merkostnaden för flygföretaget och "hemmaflygplatsen", är påtagligt positiv.

- * Det kan finnas fall där en flyglinje bör tillföras det interregionala flyglinjenätet och en flygplats bör tillhöra resultatutjämnningssystemet, trots att vare sig det sektorekonomiska eller samhällsekonomiska villkoret är uppfyllt. Sådana fall måste dock bedömas av statsmakterna.

- * Enligt förutsättningarna i 1982 års luftfartspolitiska beslut kan i särskilda fall också flygplatser utanför det interregionala linjenätet ingå i resultatutjämnningssystemet. Sådana flygplatser måste ha en klart större betydelse för flygtransportsystemet i dess helhet än vad som motsvarar minimikraven för flygplatser som ingår i det interregionala nätet.

När det gällde frågan om i vilken utsträckning kommunala flygplatser skulle kompenseras för sina kostnader konstaterade utredningen att kostnadstäckningsgraden enligt 1982 års luftfartspolitiska beslut bl.a. borde vara beroende av bedömningar av respektive flygplats interregionala funktion. Den interregionala funktionen kunde enligt utredningen ges en operationell definition i form av dels det totala resbehov som flygplatsen kan tänkas betjäna, dels den restidsvinst de passagerare gör som utnyttjar flygplatsen.

Utredningen fann att två kommunala flygplatser skiljde sig från de

övriga i fråga om graden av interregional funktion, mätt som en kombination av resbehov och restidsvinster. Sålunda är det totala resbehovet förhållandevis lågt för Gällivare medan restidsvinsten är jämförelsevis liten för Kramfors. Utredningen ansåg, att flygplatserna i Borlänge, Kristianstad, Trollhättan och Växjö hade lika stor interregional betydelse som de statliga jämförelseflygplatserna Karlstad, Kiruna, Skellefteå, Örnsköldsvik och Östersund. Men med hänsyn till bl.a. svårigheterna att kvantifiera graden av interregional funktion fann utredningen inte skäl att föreslå någon bidragsreduktion för de två övriga kommunala flygplatserna, Gällivare och Kramfors.

Efter ingående överväganden beträffande vilka intäkter och kostnader som skulle beaktas vid resultatutjämnningen kom utredningen fram till en omfattande bidragsmodell byggd på följande förutsättningar rörande vilka kostnader som skulle vara bidragsgrundande.

Kostnaderna för det utökade resultatutjämnningssystemet föreslogs samtidigt täckas dels genom allmänflygavgifter från kommuner med statliga flygplatser, dels också genom en höjning av inrikesflygets avgifter.

Luftfartsverkets förslag till resultatutjämnningssystem remissbehandlades under våren 1985. Yttranden avgavs av bl.a. riksrevisionsverket (RRV), statskontoret, samtliga länsstyrelser och Svenska kommunförbundet.

Riksrevisionsverket (RRV) konstaterade

"att man vid bedömningen av om en flygplats skall tillhöra det interregionala flygplatssystemet skall ta hänsyn till om flygplatsen ger ett positivt bidrag till flygtransportsektorns samlade lönsamhet. Utredningens beräkningar uppvisade positiva sektorresultat för vissa flygplatser. Dessa resultat förklaras helt av det positiva utfall som Linjeflyg förväntas generera. Emellertid finns i rapporten inte någon redogörelse för hur Linjeflyg har kommit fram till sina prognoser. Därmed är det inte möjligt att bedöma rimligheten i de redovisade sektorresultaten. Emellertid bör beaktas att Linjeflygs prognoser baseras på priser som inte täcker luftfartsverkets och kommunernas kostnader. Enligt RRV täcker inrikesflyget med tillämpade taxor endast 60% av dessa kostnader. Resterande del betalas främst av utrikesflyget men även av staten och kommunerna.

Enligt RRV:s mening bör man för de fyra flygplatserna med svagt sektorresultat (Borlänge, Gällivare, Kramfors och Trollhättan) avvakta med beslut om införlivande i resultatutjämnningssystemet till dess att det sektorekonomiska kriteriet är uppfyllt på ett mer övertygande sätt eller att man med en mer utvecklad samhällsekonomisk bedömning visar att flygplatserna är samhällsekonomiskt lönsamma."

Enligt statskontoret var förslaget till resultatutjämnningssystem till stor del en fråga om fördelningen av underskottsfinansieringen mellan staten och kommunerna.

"Om principerna för denna fördelning ger utredningen inget besked trots att detta är en central punkt i förslaget.

Vidare ger det föreslagna systemet med statliga bidrag ett incitament för

kommuner att bygga flygplatser. Därmed finns stora risker för att samhälls-ekonomiskt olönsamma flygplatsinvesteringar kommer tillstånd. Kriterierna för anslutning till systemet tar inte hänsyn till alternativa transportmedels kostnader eller till fördelnings- och miljöeffekter.

Statskontoret menar att resultatutjämningsystemet svårigen kan diskuteras utan att hänsyn tas till taxesättningen. Bidrag från staten gör det lättare för kommunerna att hålla låga flygplatsavgifter. Därför måste staten kunna styra kommunernas avgiftssättning."

Kommunförbundet hälsade med tillfredsställelse att samtliga sex aktuella flygplatser föreslås ingå i resultatutjämningsystemet. "Förbundet finner det dock anmärkningsvärt att bidragets storlek inte ger den kostnadstäckning som bör kunna förväntas med hänsyn till att flygplatserna ansetts ingå i det interregionala flygplatssystemet. De kommunala flygplatser som är kvalificerade att ingå i detta system bör i princip åtnjuta samma behandling som de statliga flygplatserna vid beräkning av resultatutjämningsbidrag. I de bidragsgrundande underskotten bör därmed medräknas ränta på investerat kapital. Förbundet kan inte heller acceptera vare sig avdrag för de kommunala flygplatserna eller bidrag från de kommuner som har statliga flygplatser för allmänflygverksamhet.

Kommunförbundet anser att kostnaderna för resultatutjämnningen kan finansieras genom en höjning av passageraravgifterna (eller motsvarande avgifter) på de statliga flygplatserna till samma nivå som på de kommunala. en avgiftshöjning om 3–4 kr är tillräcklig för att finansiera resultatutjämnningen för de kommunala flygplatserna. En sådan höjning skulle bara behöva innebära en höjning av biljettpiserna med någon enstaka procent. Alternativt kan resultatutjämnningen finansieras genom att statens avkastningskrav gentemot luftfartsverket minskas".

Flertalet länsstyrelser, kommuner m.fl remissinstanser var genomgående positiva till ett permanent resultatutjämningsystem men riktade kritik mot förslagens utformning. Bl.a. ansågs bidragsmodellen alltför komplicerad och oöverskådlig. Många av dessa remissinstanser ansåg också att även räntekostnader för befintliga investeringar borde vara bidragsgrundande. Kritik riktades också mot förslaget om avgiftsbeläggning av allmänflyget vid de statliga flygplatserna.

2.7 1985/86 års riksmöte

Regeringens ställningstagande till luftfartsverkets förslag till resultatutjämningsystem redovisades i 1986 års budgetproposition (bilaga 8, s. 121–123).

Föredragande statsrådet sade sig inte kunna dela den positiva syn på resultatutjämningsystemet som främst länsstyrelser och kommuner uttrycker. Statsrådet redovisade följande invändningar, som sägs vara grundade inte bara på ekonomiska utan också på rent principiella överväganden.

För det första ansåg statsrådet det vara principiellt olämpligt att luftfarts-

verkets resultatansvar skulle omfatta sådan verksamhet som ligger utanför verkets eget ansvarsområde och påverkansmöjligheter.

För det andra låg enligt statsrådet i luftfartsverkets förslag risk för att förslaget till bidragssystem i sig genererar ytterligare underskott.

För det tredje var det också från ekonomiska utgångspunkter olämpligt att luftfartsverkets resultatansvar utökas mot bakgrund av kostnaderna för de omfattande investeringar som har gjorts på det statliga flygplatsområdet.

För det fjärde borde en ytterligare avgiftshöjning som följer av förslaget ses i det perspektivet att inrikesflyget för närvarande inte täcker sina kostnader. I det sammanhanget erinrade statsrådet om de åtaganden staten har gjort gentemot Svensk Interkontinental Lufttrafik AB (SILA) i fråga om framtida avgiftshöjningar enligt det s.k. SILA-protokollet.

För det femte saknades enligt statsrådet, med hänsyn tagen till den för närvarande goda finansiella situationen inom kommunsektorn, kommunal-ekonomiska skäl för att staten skall bidra till underskottstäckning vid flygplatser som förvaltas av landsting eller kommuner. Härtill kommer att det redan finns ett allmänt bidragssystem, skatteutjämningsystemet, som syftar till att utjämna skillnader i kommunernas och landstingens ekonomiska förutsättningar.

Trafikutskottet (TU 1985/86:15) delade statsrådets uppfattning om det principiellt olämpliga i att luftfartsverkets ansvar skall omfatta verksamhet utanför verkets kontroll och möjlighet att påverka. Utskottet ansåg emellertid — i huvudsaklig överensstämmelse med ett förslag i motion 1985/86:T410 yrkande I — att närmare överväganden bör komma till stånd ”kring frågor om den regionala utvecklingen och utjämningen bör stimuleras genom att kommunala flygplatser med interregional linjefart ingår i ett resultatutjämningsystem, om vilka sådana flygplatser som därvid bör komma i fråga för att ingå i systemet samt om formerna m.m. för systemet”. För sådana överväganden borde enligt utskottets mening tillkallas en utredning. Därmed avstyrkte utskottet också motionsyrkanden om att vissa angivna flygplatser skulle inlemmas i resultatutjämningsystemet. I avvaktan på resultatet av den förordade utredningen borde enligt utskottets mening kostnadsersättningar utgå till Kristianstads och Växjö flygplatser enligt dittillsvarande grunder.

Riksdagen beslöt i enlighet med trafikutskottets hemställan (rskr. 1985/86:226).

2.8 1986/87 års riksmöte

I 1987 års budgetproposition (bilaga 8 s. 126 — 127) togs resultatutjämningsfrågan upp på nytt. Föredragande statsrådet erinrade där om riksdagens begäran under förra riksmötet om förnyade överväganden kring ett resultatutjämningsystem.

Statsrådet redovisade med anledning härav att gränsdragningsfrågor som gäller statens ansvar för infrastrukturen inom transportsektorn rent allmänt kom att behandlas inom ramen för det trafikpolitiska utvecklingsarbete som pågick inom kommunikationsdepartementet. Det är i det

sammanhanget naturligt att huvudmannaskapsfrågor som gäller flygplatser kommer att beröras.

Vidare föreslog statsrådet att ett nytt anslag skulle inrättas för bidrag till kommunala flygplatser av regionalpolitiska skäl. Med en sådan uppläggning föll enligt statsrådet den tidigare redovisade huvudinvändningen mot statligt stöd till kommunala underskottsflygplatser, nämligen effekterna på luftfartsverkets taxor och ekonomi.

Bidrag borde enligt förslaget endast komma i fråga för flygplatser i skogslänen. Förutom Borlänge, Gällivare och Kramfors — vilka omfattades av luftfartsverkets förslag — borde också andra flygplatser i skogslänen med linjetrafik av regionalpolitisk betydelse komma i fråga för stöd. Det sammanlagda stödet till dessa flygplatser borde maximeras till 10 milj. kr. Resterande del av anslaget, dvs. 5 milj. kr., borde användas för bidrag till i första hand investeringar i befintliga flygplatser i skogslänen i de fall sådana bedöms ha avgörande betydelse för att etablera eller utveckla befintlig reguljär flygtrafik. Med en sådan inriktning av stödet skulle t.ex. visst bidrag kunna utgå till Vilhelmina och Lycksele kommuner för flygplatsinvesteringar. Vidare följer av den regionalpolitiska inriktningen av stödet att Växjö och Kristinastads flygplatser efter budgetåret 1986/87 inte borde få ytterligare statligt stöd.

Motioner i 1986/87 års riksdag om att de statliga flygplatserna skulle ombildas till aktiebolag avstyrktes. I motiveringen anfördes att luftfartsverkets nya organisation — vari flygplatserna utgjorde självständiga resultatenheter med ett utvidgat linjeansvar direkt under verkschefen — syftade till att öka marknadsinriktningen och resursutnyttjandet. Utskottet anförde att det för sin del inte såg särskilda skäl att driva de statliga flygplatserna i aktiebolagsform.

Förslaget om en översyn av driftsform för icke statliga flygplatser avstyrktes med hänvisning till att detta närmast var en fråga för berörda huvudmän och enskilda intressenter.

Förslaget i budgetpropositionen om ett regionalpolitiskt inriktat stöd till flygplatser i skogslänen tillstyrktes.

Utskottet vidhöll sin bedömning från 1986 om att närmare överväganden borde komma till stånd rörande ett resultatutjämningsystem. I avvaktan på statsmakternas ställningstagande till resultatet av pågående utredningsarbete borde enligt utskottet kostnadsersättningar utgå till Kristianstads och Växjö flygplatser enligt hittillsvarande grunder. Detta gavs regeringen till känna (rskr 1986/87:303).

2.9 Utredning om resultatutjämningsystem mellan statliga och kommunala flygplatser

I enlighet med 1986/87 års riksdagsbeslut tillsatte kommunikationsdepartementet en utredning i frågan om ett resultatutjämningsystem mellan statliga och kommunala flygplatser. Utredningsarbetet skedde i en arbetsgrupp med följande deltagare: generaldirektör Hans Sandebring, ordförande, riksdagsledamöterna Görel Bohlin, Sven-Gösta Signell samt Göran Nord (sekreterare).

Utredningen konstaterade att det förslag till resultatutjämning som tidigare framtagits av luftfartsverket — RESULT — var svårt att praktiskt tillämpa, beroende på dels svårigheterna att jämföra flygplatsernas ekonomiska förutsättningar och dels den omfattande ekonomiska uppföljningen som måste ske. Ett resultatutjämningsystem som skall fungera i praktiken borde vara betydligt enklare jämfört med luftfartsverkets förslag.

Även andra former av bidrag som berör flygtransportsektorn — det regionalpolitiska stödet till kommunala flygplatser i skogslänen och det statliga persontransportstödet till företag i Norrland — hade enligt utredningen visat sig svåra att fördela till berörda flygplatser respektive företag. Persontransportstödet påverkar dessutom endast indirekt och i begränsad omfattning flygplatsernas möjligheter att uppnå god ekonomi i verksamheten.

Utredningen föreslog en modell för resultatutjämning som är tidsbegränsad och bidraget kopplat till flygtrafikvolymen som uppnås av berörda flygplatser. Modellens konstruktion innebär att de kommunala flygplatser som når en trafikvolym överstigande 100 000 passagerare per år i inrikes linjefart erhåller resultatutjämningsbidrag. En övre gräns för bidragsgrundande trafikvolym på 200 000 inrikes passagerare sattes så att en enskild flygplats inte skulle kunna tilldelas för stor andel av bidragssumman.

Totalt 30 milj. kr föreslogs fördelade över 5 år till huvudmännen för de kommunala flygplatserna i direkt relation till redovisad flygtrafikvolym inom detta intervall. Genom en successiv avtrappning från 8 milj. kr år 1 till 4 milj. kr år 5 kan uppnås en avveckling av resultatutjämningsystemet i takt med att flygplatserna utvecklar en egen ekonomi baserad på långsiktigt ekonomiskt sund flygplatsdrift.

Genom kopplingen av resultatutjämnningen till trafikvolymen beräknades ett rättvist system med positivt incitament uppnås, samtidigt som uppföljningen av bidragen blev enklare att administrera. Medlen kunde utbetalas av luftfartsverket så snart trafikstatistiken för senaste budgetåren fanns framtagen, vilket innebar utbetalning vid årsskiftet närmast efter budgetårets utgång. Satsningar utöver den ekonomiska bärkraften inom systemets ram skulle finansieras med utgångspunkt från varje enskild flygplats egna förutsättningar.

I förslaget definierades begreppet interregional flygplats med utgångspunkt från trafikvolymen mätt i antal passagerare per år. Flygplatsen skulle uppfylla villkoren för resultatutjämningsbidrag genom att uppnå 100 000 passagerare per år i inrikes linjefart. Den undre tröskeln sattes med avsikt att undvika kommunala satsningar på flygplatser som inte kunde uppnå egen ekonomisk bärkraft, satsningar som inte borde uppmuntras med bidrag från staten. Ett tak på 200 000 inrikes passagerare per år sattes för att en enskild flygplats inte skulle kunna ta en för stor andel av den totala resultatutjämnningen.

Genom att koppla bidragets storlek till passagerarvolymen uppnåddes ett incitament för flygplatserna att arbeta för att öka flygtrafiken. De kommunala flygplatsernas ekonomi förbättrades successivt med den ökande trafikvolymen och med utvecklandet av den kommersiella verksamheten på flygplatsen. Därför var det, menade man, skäligt att den totala

bidragsvolymen var högst i början och sedan minskade varje år. Bidraget kopplades även till ett krav att öka andelen kommersiella intäkter på flygplatsen. Kravet formulerades så att flygplatsen tar ut marknadsanpassade avgifter för parkering och reklam samt minst produktionskostnadsrelaterade hyror för lokaler.

Utredningen ansåg vidare att en öppen och positiv attityd bör intas till nya organisationsformer och till kommuner som önskar överta driften av statliga flygplatser. Sammansättningen av ägarintressenter bör, menade man, ske med utgångspunkt från bästa ekonomiska förutsättningar för flygplatsdriften. De skilda förutsättningarna för varje enskild flygplats innebär att varje fråga gällande huvudmannaskapet måste utvärderas utgående från flygplatsens roll i flygtransportsystemet.

2.10 1988 års trafikpolitiska beslut (1987/88 års riksmöte)

I proposition 1987/88:50 trafikpolitiken inför 1990-talet föreslogs som övergripande mål för trafikpolitiken att medborgarna och näringslivet i landets olika delar skulle erbjudas en tillfredsställande, säker och miljövänlig trafikförsörjning till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnader. Detta mål vidareutvecklades i fem delmål:

- Transportsystemet skall utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov tillgodoses.
 - Transportsystemet skall utformas så att det bidrar till ett effektivt resursutnyttjande i samhället som helhet.
 - Transportsystemet skall utformas så att det motsvarar högt ställda krav på säkerhet i trafiken.
 - Transportsystemet skall utformas så att en god miljö och hushållningen med naturresurser främjas.
 - Transportsystemet skall utformas så att det bidrar till regional balans.
- I propositionen sades vidare att
- samhället skall ha ansvaret för att de trafikanläggningar som behövs för allmänna transportbehov kommer till utförande
 - staten skall ha ett särskilt ansvar för sådana trafikanläggningar som svarar mot nationella och internationella transportbehov
 - utbyggnaden och vidmakthållandet av de trafikanläggningar som drivs i statlig regi och för vilka det utgår betydande statsbidrag skall grundas på samhällsekonomiska bedömningar
 - planering av och beslut om investeringar i och underhåll av infrastrukturen skall i princip vara organisatoriskt åtskild från beslut som rör själva produktionen av transporterna
 - statsmakternas beslut om fördelning av investeringsmedel mellan de olika trafikgrenarna skall bygga på en samordnad, långsiktig investeringsplanering och en ökad målstyrning.

En fullständigt enhetlig planeringsform och ansvarsfördelning borde enligt propositionen inte eftersträvas. Detta utesluter emellertid inte att det kan finnas skäl att på ett bättre sätt än i dag klara ut ansvarsfördelningen mellan staten och övriga intressenter. Utgångspunkten borde vara

att ansvaret fördelas så att den samhällsekonomiskt mest effektiva och rationella förvaltningen av infrastruktur uppnås.

Vidare anfördes: "Lika naturligt som det är att staten tar ett särskilt ansvar för planeringen och tillkomsten av infrastruktur som svarar mot nationella och internationella transportbehov, lika naturligt och rimligt är det att kommuner och landsting får ett ökat inflytande över planeringen av de trafikanläggningar som krävs för att möta lokala och regionala transportbehov. Formerna för finansiering, ägande och drift får sedan avgöras utifrån varje trafikgrens förutsättningar.

En utbyggnad av en hamn, väg, järnväg eller flygplats är inte en isolerad företeelse utan en del i ett totalt, funktionellt sammanhängande transportsystem. Inför de sektorsövergripande avvägningar som behöver göras av regering och riksdag finns därför behov av samhällsekonomiska utvärderingar av sådana åtgärder som i väsentlig grad kan förväntas påverka utvärderingar av sådana åtgärder som i väsentlig grad kan förväntas påverka trafikutvecklingen, fördelningen av trafik mellan olika trafikslag osv."

— Enligt propositionen skall grundprincipen för trafikens kostnadsansvar vara att de avgifter som tas ut av trafiken som ersättning för utnyttjandet av infrastrukturen skall täcka de totala samhällsekonomiska kostnader som trafiken ger upphov till.

— Kostnadsansvaret skall utkrävas på så låg nivå som möjligt i transportsystemet och i form av fasta och rörliga trafikavgifter.

— De rörliga trafikavgifterna skall motsvara de kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaderna. De fasta trafikavgifterna skall i princip motsvara mellanskillnaden mellan marginalkostnaderna och trafikens totala samhällsekonomiska kostnader.

— Sådana skatter och avgifter som inte är trafikpolitiskt motiverade skall utformas likformigt för olika transportalternativ.

Enligt propositionen ligger det inom statens ansvarsområde att genom en lämplig infrastruktur och genom koncessionsgivningen ge förutsättningar för en flygtrafik med tillfredsställande nationell täckning. För denna trafik bör strävas efter en relativ likformighet i fråga om turutbud, standard på flygmaterielen och biljettpriser. En viktig utgångspunkt är liksom tidigare att trafiken på detta nät drivs enligt företagsekonomiska principer. Departementschefen betonade att det företagsekonomiska lönsamhetskriteriet i det sammanhanget bör omfatta nätet som helhet och anförde:

"Den trafik som SAS och Linjeflyg driver i egen regi eller genom entreprenör svarar väl mot de krav som kan ställas på ett nät med nationell täckning. Med SAS och Linjeflygs särställning och primära roll inom inrikesflyget och med det ansvar för trafikutbudet som följer av detta anser jag det naturligt att med primärtrafik avse dessa båda företags trafikutövning. Jag gör följaktligen i det sammanhanget ingen skillnad på om trafiken utförs med tunga jetplan eller med t.ex. SAAB-340. Den trafik som företagen utför av regionalpolitiska skäl enligt särskilda överenskommelser — t.ex. inre Norrlandstrafiken — bör däremot inte innefattas i primärtrafikbegreppet.

- Sekundärflyget bör utgöra ett värdefullt komplement till trafiken på primärnätet

- Sekundärflyget bör utvecklas efter marknadens behov på affärsmässiga grunder.

Eftersom sekundärtrafik med min definition representerar en kompletterande trafik baserat på lokala och regionala önskemål saknas det också enligt propositionen starka motiv för staten att begränsa eller styra trafikbudet.”

I propositionen föreslogs beträffande statliga och kommunala flygplatser att

- Luftfartsverkets resultatansvar bör omfatta sådan verksamhet som ligger inom verkets eget ansvarsområde och påverkansmöjligheter.

- Genom en ekonomiskt bärkraftig primärtrafik bör möjligheter ges för flygplatshuvudmännen att belasta flygföretagen med kostnaden för flygplatshållningen inom primärnätet.

- Nuvarande bidrag till Växjö och Kristianstad flygplatser skall ersättas av ett tidsbegränsat system för resultatutjämnning till kommunala flygplatshuvudmän. Bidraget skall uppgå till 30 milj. kr. och fördelas över 5 år efter passagerarvolym med 100 000 som lägsta gräns.

- Nya organisationsformer för huvudmannaskap för flygplatser bör kunna övervägas.

- Det regionalpolitiska stödet till flygplatser i skogslänen skall bibehållas.

Kommunikationsministern anförde att ett centralt inslag i den trafikpolitiska översynen är gränsdragningsfrågorna mellan staten och kommunerna beträffande ansvaret för bl.a. infrastrukturen. ”En vägledande princip i det sammanhanget är att statens ansvar bör omfatta trafik av nationell betydelse.

Vid flertalet kommunala flygplatser bedrivs en flygtrafik av primärt regional och lokal betydelse.”

Kommunikationsministern anförde vidare: ”Den generella frågeställningen kvarstår emellertid. De kommunala flygplatserna i primärnätet har inte helt likartade förutsättningar för flygplatshållningen som de statliga. De kommunala flygplatserna i primärnätet kan inte som de statliga utjämna sitt ekonomiska resultat inom en större grupp, vilekt då kan ses som en nackdel. Med det från staten fristående huvudmannaskapet följer samtidigt större möjlighet för de lokala/regionala huvudmännen att direkt påverka sin verksamhet. En renodling av huvudmannaskapet antingen genom ett förstatligande av berörda kommunala flygplatser eller genom en åtgärd i motsatt riktning representerar i sig lösningar. Ökat lokalt och regionalt inflytande har t ex i vissa sammanhang förts fram som argument för att överlåta flygplatsdriften på kommunerna. Förekomsten av också mindre lönsamma statliga flygplatser kan av naturliga skäl minska intresset för en kommunalisering som generell lösning av frågan. Några särskilda trafikpolitiska motiv för staten att ta över ansvaret för kommunala flygplatser föreligger inte heller enligt min mening.

För egen del anser jag inte själva ägandet av flygplatser som den centrala frågeställningen. Från trafikförsörjningssynpunkt bör rimligtvis tillgången

till ett nationellt täckande flygplatssystem som medger en trafik med god kontinuitet och säkerhet vara vägledande utgångspunkter. Arbetsgruppen uttalar för sin del att en öppen attityd bör intas till nya organisationsformer och till kommuner som önskar överta driften av statliga flygplatser. Denna fråga har också tillmätts stor betydelse från kommunförbundets sida. Från såväl företrädare för kommunala flygplatser och från kommunförbundets lägger man stor vikt vid att dessa frågor övervägs närmare i samarbete med luftfartsverket.

Jag kan för egen del instämma i arbetsgruppens uppfattning att det bör finnas en öppen attityd till att överväga nya organisationsformer för flygplatshållning. Skilda förutsättningar för varje enskild flygplats att nå bästa ekonomiska förutsättningar bör få bilda utgångspunkt för överväganden med luftfartsverket i enskilda fall om former för och sammansättning av ägarintressen.

Detta mer långsiktiga angreppssätt bör emellertid kompletteras med en övergångsvis lösning på resultatutjämningsfrågan. Den föreslagna modellen för tidsbegränsad resultatutjämnning är relaterad till trafikvolymen på respektive flygplats i stället för som nu till underskottet. Modellen innebär att de kommunala flygplatser som uppnår en trafikvolym i intervallet 100 000 - 200 000 passagerare per år i inrikes linjefart erhåller ett resultatutjämningsbidrag från luftfartsverket. Bidraget skulle uppgå till totalt 30 milj. kr som fördelas till de kommunala flygplatserna över en femårsperiod. Bidraget fördelas i direkt proportion till redovisad trafikvolym inom ovan angivet intervall. Genom en successiv avtrappning från 8 milj. kr. år 1 till 4 milj. kr år 5 uppnås en avveckling av resultatutjämnningssystemet som helhet samtidigt som berörda kommunala flygplatser ges möjligheter att utveckla sitt ekonomiska resultat.

I slutet av femårsperioden bör systemet utvärderas med avseende på om det har uppfyllt syftet att åstadkomma regional utveckling. I det sammanhanget bör samtidigt beaktas de överväganden som kommer att göras i frågan om nya organisationsformer för huvudmannaskap för flygplatser.

Den nu föreslagna modellen utesluter i praktiken många flygplatser från möjligheten att få ett tidsbegränsat stöd, vilket hänger samman med trafikunderlaget. Jag vill då erinra om det särskilda regionalpolitiska bidrag, för närvarande 15 milj. kr. som står till regeringens förfogande för bidrag till flygplathuvudmän i skogslänen. Av detta belopp har 10 milj. kr. avsatts för bidrag till driften av flygplatser med regionalpolitiskt viktig linjetrafik."

I propositionen föreslogs beträffande prövning av flygplatsinvesteringar

– Nuvarande tillståndsgivning för flygplatsinvesteringar skall kompletteras med en trafikpolitisk prövning:

– Nya flygplatsprojekt skall prövas av koncessionsnämnden för miljöskydd.

Kommunikationsministern anförde vidare följande:

"Trots att regionalflyget fått en ökad marknad kvarstår ändå som generellt inslag att trafiken har dålig lönsamhet. Ett annat kännetecknande inslag är även en som regel företagsekonomiskt olönsam drift av mindre flygplatser. Eftersom huvudmannaskapet för flygplatser delas av staten och

ett stort antal kommuner bör det ligga i såväl statens som i kommunernas intresse att tillhandahålla en effektiv infrastruktur och att finna former för att undvika en för sektorn som helhet kostsam överkapacitet. Men samtliga berörda saknar i dag möjligheter att påverka systemet som helhet.

Som framgått av min inledande redovisning ger nuvarande regler varken verket eller någon annan möjlighet att förhindra eller begränsa ett flygplatsprojekt av trafikala eller trafikekonomiska skäl. Jag anser att en sådan möjlighet bör finnas.

Det går i det sammanhanget inte att mer precist ange vilka kriterier som bör gälla för en sådan prövning i enskilda fall. Enligt min mening bör tyngdpunkten i tillståndsgivningen liksom hittills primärt gälla de aspekter som verket för närvarande prövar. Men även den trafikpolitiska aspekten bör beaktas.

Ett flygplatsprojekt som uppenbarligen saknar förankring i realistiska antaganden om den framtida trafiktillväxten bör enligt min mening inte komma till stånd eller åtminstone begränsas till sin omfattning. Investerings lönsamhet bör med andra ord vara ett viktigt kriterium i samband med tillståndsprövningen. Vidare bör ett projekt bedömas utifrån vilket utbud av flygplatskapacitet i övrigt som finns inom det aktuella området. Tillgängligheten till nära liggande flygplatser bör med andra ord också få påverka bedömningen. Här är det naturligt att ta hänsyn till lokala och regionala förhållanden i landets olika delar. Samma bedömningsgrunder kan t.ex. inte tillämpas för södra och norra Sverige.

Jag gör i detta sammanhang ingen principiell skillnad mellan ett helt nytt flygplatsprojekt och en utbyggnad av befintlig flygplats. En omfattande utbyggnad kan t.ex. medföra en lika stor förändring av en flygplats betydelse i relation till näraliggande flygplatser som en nybyggnation. Jag anser det vidare rimligt att bedömningen av en kapacitetsutbyggnad inom flyget inte sker isolerat från de utbyggnadsplaner som kan finnas inom andra delar av transportsektorn.

Den möjlighet till trafikpolitisk prövning som jag förordar bör bl.a. för att undvika en onödig byråkrati omfatta sådana projekt som innebär att flygplatsen efter investeringen uppfyller kriterierna på trafikflygplats enligt luftfartsverkets definition. Vidare bör prövningen tillämpas på kapacitetsinvesteringar i bansystemet vid befintliga trafikflygplatser som påverkar den trafikala rollen.

Luftfartsverket kommer som jag redan nämnt att arbeta aktivt för att förbättra miljön såväl på som runt flygplatserna. Ett väsentligt inslag är vidare enligt min mening att verket väljer att regelmässigt utnyttja miljöskyddslagens möjligheter till miljöprövning av i det här fallet investeringar i nya rullbanor vid flygplatserna. En motsvarande prövning bör göras även i de fall en befintlig bana förlängs och om detta medför väsentligt ändrade trafik- och miljöförhållanden. Jag anser mot den bakgrunden det principiellt viktigt att även åtgärder vid kommunala flygplatser genomgår motsvarande prövning. När luftfartsverket skall behandla sådana ansökningar enligt luftfartslagens bestämmelser bör ett villkor för godkännande vara att investeringen dessförinnan behandlas av koncessionsnämnden för miljöskydd."

I propositionen anfördes om luftfartens kostnadsansvar att de rörliga luftfartsavgifterna inom ramen för ett oförändrat avgiftsuttag bör kunna anpassas till de beräknade kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnader som är direkt hänförliga till utnyttjandet av infrastrukturen, samt att för att beakta de samhällsekonomiska marginalkostnader som kan hänföras till inrikesflygtrafikens avgasutsläpp, skall som ett komplement till luftfartsavgifterna en särskild miljöavgift införas.

Trafikutskottet (TU 1987/88:22) tillstyrkte att det i propositionen föreslagna resultatutjämningsystemet mellan statliga och kommunala flygplatser skulle godkännas och anförde:

”Beträffande utvärdering av det tidsbegränsade systemet för resultatutjämnning m.m. anförde trafikutskottet att förslag framförts i tre motioner som tar sikte på förhållandena för tiden efter det att det till fem år begränsade systemet för resultatutjämnning mellan statliga och kommunala flygplatser har upphört.

Som redan har redovisats förordar föredraganden att nya organisationsformer för huvudmannaskap för flygplatser m.m. skall övervägas. Enligt vad utskottet har inhämtat avser regeringen att följa upp vad föredraganden sålunda har förordat genom att tillkalla en kommitté med uppdrag att utreda frågor kring huvudmannaskap för flygplatser m.m. Utskottet förutsätter att även frågor kring utvärdering av resultatutjämningsystemet m.m. kommer att övervägas därvid. Mot nu nämnd bakgrund kan motionsförslagen lämnas utan något initiativ från riksdagens sida. De avstyrks därför.

I sex motioner tas upp frågor om huvudmannaskapet för flygplatser i framtiden för olika flygplatser. Bl.a. föreslås bolagisering av flygplatser vilket bl.a. skulle ge regioner, kommuner och ev övriga intressenter större handlingsutrymme. Även överföring av vissa kommunala flygplatser till statligt huvudmannaskap begärs.

Trafikutskottet konstaterar att ”föredraganden i propositionen diskuterar olika former för flygplatsorganisationen som på sikt kan komma i fråga. Vad föredraganden sålunda har diskuterat avser regeringen — enligt vad utskottet har inhämtat — att följa upp genom uppdraget för den kommitté som, såsom nämnts ovan, skall utreda frågor kring huvudmannaskap för flygplatser m.m.”

Trafikutskottet tillstyrkte den i propositionen föreslagna trafik- och luftfartspolitik. *Riksdagen* (rskr 249) beslutade i enlighet med utskottets hemställan.

Flygplatsutredningen

Regeringen tillsatte våren 1989 flygplatsutredningen för att utreda frågor som rör huvudmannaskapet för de flygplatser som ingår i inrikesflygets primärnät. I uppdraget ingår att finna enhetliga former och principer för huvudmannaskapet för dessa flygplatser. Förslaget till huvudmannaskapslösningar måste kunna förenas med krav på ett samlat statligt inflytande över de primärflygplatser som drivs av luftfartsverket. Kommittén bör

också utreda möjligheten till ökat lokalt och regionalt inflytande genom t ex. delägarskap i landets primärflygplatser. varvid dock nationellt strategiska flygplatser generellt bör undantas.

2.11 1988/89 års riksmöte

I motioner framfördes förslag om resultatutjämnningssystemet, drift av de statliga flygplatserna, bolagsform befintliga och nya flygplatser m.m.

I avvaktan på flygplatsutredningens arbete ansåg trafikutskottet att motionerna inte borde föranleda något initiativ av riksdagen.

2.12 1989/90 års riksmöte

I motioner framfördes ytterligare förslag om bl.a statliga insatser på olika flygplatser.

2.13 Prognos över luftfartens trafikutveckling

Luftfartsverket har under 1989 utarbetat en ny prognos för utvecklingen av passagerarantal och antal landningar fram till år 2000. Liksom tidigare prognoser bygger den i väsentlig grad på ett antal ekonomiskt bestämda efterfrågefunktioner. Passagerartillväxten samvarierar i hög grad med den ekonomiska tillväxten, såväl i Sverige som internationellt. Möjligheten att prognostisera flygtrafikutvecklingen är därför mycket beroende av tillgången till prognoser för de ekonomiska variablerna och dessa prognosers kvalitet. Till grund för luftfartsverkets ekonomiska bedömningar har legat bl.a. långtidsutredningarnas samt bankernas och enskilda forskares prognoser.

2.13.1 Inrikes trafik

Den genomsnittliga ökningen av passagerarvolymen har mellan 1965 och 1988 varit 10,6% per år. Det finns ett flertal faktorer som kan förklara denna kraftiga tillväxt. De kanske mest påtagliga händelserna är dels lågprissatsningarna i slutet av 1970-talet och dels Linjeflygs flyttning från Bromma till Arlanda 1983.

Om denna trend, dvs en årlig ökning på 10,6%, håller i sig till år 2000 skulle vi ha ca 27 miljoner passagerare i inrikesflyget vid sekelskiftet.

Det finns ett antal faktorer i vår omvärld som med största sannolikhet kommer att påverka flygets utveckling under 1990-talet i olika riktningar. Vad som talar för en fortsatt stark tillväxt är bl.a. en eventuell avreglering av inrikesflyget. Detta skulle via ökad konkurrens leda till lägre biljettpri- ser och därmed stimulera flygresandet. EG-integrationen kommer att innebära en fortsatt hög ekonomisk tillväxt internationellt, vilket kommer att få gynnsamma effekter även för svensk ekonomi.

Faktorer som kan komma att påverka flygets utveckling negativt är i första hand ökade miljörestriktioner för transportsektorn, flyget inkluderat. Ett annat hot är en ökad konkurrens från SJ via snabbtåg.

Bland annat mot bakgrund av den osäkerhet som råder på betydande områden har luftfartsverket valt att ta fram tre alternativa utvecklingsförlopp.

	Utfall 1988	Ökning fram till år 2000 min.	huvudpr.	max.
Antal passagerare ¹	8 023	12 500	15 000	19 000
Förändring, %	—	+ 55	+ 87	+ 137
Genomsnitt, %/år	—	+ 3,8	+ 5,4	+ 7,4

¹ Avresande i tusental

”Min”-prognosen bygger på transportrådets persontransportprognoser. De två övriga bygger på statistiskt skattade efterfrågefunktioner. Med dessa skattningar som utgångspunkt har luftfartsverket kvalitativt försökt bedöma effekterna av de osäkerheter som tidigare nämnts. Antalet flygrörelser i inrikes trafik kommer enligt prognosen att öka tämligen måttligt. Vi vet att flygbolagen under 1990-talet kommer att införskaffa flygplan med större säteskapacitet. Linjeflyg kommer successivt att ersätta sina Fokker F 28 med Boeing B 737—500 och Boeing B 737—400. SAS kommer att byta ut sina Douglas Corp.DC 9/21/41 mot McDonnell Douglas MD 80.

Tendensen för den lätta trafiken är att flygplanen successivt byts ut mot större plan. Man går från 15—20 sätesplan till passagerarvolymen som motiverar insättandet av tunga jetflygplan.

2.13.2 Utrikes linjefart

Passagerartillväxten i utrikestrafiken har sedan 1965 varit i genomsnitt 6,6% per år, vilket är betydligt lägre än tillväxten i inrikestrafiken under motsvarande period. För de senaste åren har dock tillväxten tilltagit och legat på en nivå av 10% om året. Flera förklaringar går att finna.

Att en hög tillväxt i utrikestrafiken kommer att bestå under 1990-talet talar ett flertal starka faktorer för. Framför allt är det skapandet av den inre marknaden 1993, som med stor sannolikhet kommer att hålla uppe den ekonomiska tillväxten. Specifikt för flyget kommer — i varje fall inom EG — en avreglering, vilken kommer att öka konkurrensen och sätta press på biljettpriserna.

Bilden av framtiden är nu inte enbart ljus. Det går även att skönja en del orosmoln. Bland annat kommer kapacitetsproblem i luftrummet i Europa att bestå ytterligare flera år framöver. Flygets miljöpåverkande effekter uppmärksammas mer och mer. Eftersom det finns ett antal mycket starka faktorer där somliga talar för och somliga emot en stark passagerartillväxt har luftfartsverket även här valt att arbeta fram tre alternativa prognoser. Passagerarvolym i utrikes linjefart på svenska flygplatser fram till år 2000.

	Utfall 1988	Ökning fram till år 2000 min.	huvudpr.	max.
Antal passagerare ¹	4 989	9 500	11 200	12 500
Förändring, %	—	+ 90	+ 125	+ 150
Genomsnitt, %/år	—	+ 5,5	+ 7	+ 8

¹ Ankommande och avresande i tusental

Denna prognos innebär att vi förväntar oss en ökad tillväxt jämfört med tidigare prognos.

Sammanfattningsvis bedömer luftfartsverket i augusti 1989 att:

- Passagerartillväxten i inrikes trafik kommer att dämpas något under 1990-talet. Som en följd av detta i kombination med att större flygplan kommer att användas kommer tillväxten av antalet rörelser att minska.
- Tillväxten i utrikes linjefart kommer att vara relativt hög både vad gäller passagerare och flygrörelser.
- Utrikes chartertrafik kommer att variera kraftigt under perioden. Det finns dock en underliggande stabil tillväxt som gör att chartertrafiken kommer att öka under 1990-talet.

Allmän marknadsbedömning

Luftfartsverket står inför en tung investeringsperiod p.g.a. behov av stora kapacitets- och ersättningsinvesteringar. Trots detta är verkets investeringsbehov en liten del av sektorns totala behov som domineras av flygbolagens investeringar i flygplan.

Miljöfrågorna kommer att öka i betydelse. Bullerstörningarna från flyget har under många år varit det miljöproblem som frågeställningarna koncentrerats till. Under senare tid har emellertid även luft- och vattenföroreningarna från flyget uppmärksammats.

Ändrade luftfartspolitiska förutsättningar kan komma att påverka luftfartsverkets framtida investeringar.

Investeringsplanerna måste fortlöpande omprövas med ledning av förändringar i efterfrågan, den tekniska utvecklingen samt vad som sker i omvärlden. En relativt snabb volymtillväxt är att vänta och förutsättningarna för en utveckling av luftfarten på sunda ekonomiska villkor är goda.

2.14 Internationella förhållanden

2.14.1 Vissa länder

Flygplatsutredningen har studerat flygplatsorganisationen i flera länder och därvid även besökt Västtyskland (Nürnberg), Frankrike (Paris) och Portugal (Lissabon). Av denna anledning och på grund av att organisationen i Norden är relativt känd läggs huvudvikten i framställningen på de besökta länderna.

Formerna för huvudmannaskap för flygplatser skiljer sig i stor utsträckning vid en internationell jämförelse. Den följande redovisningen gör inte anspråk på att ge en heltäckande bild, men ger ändå en föreställning om att det finns åtskilliga varianter. Inte ens inom Norden finns det någon enhetlighet. En tendens till ökad affärsmässighet finns i flera länder.

Danmark

Den danska modellen visar upp en differentierad bild vad det gäller flygplatsernas huvudmannaskap. En statlig myndighet/affärsverk, Köpen-

hamns Lufthamnsväsen (KLV), driver Kastrup. KLV driver förutom Kastrup även allmänflygplatsen vid Roskilde, ca 30 km från Köpenhamn. En bolagisering av KLV är beslutad.

Det danska statliga luftfartsverket driver fyra flygplatser. Därutöver finns ett antal flygplatser med kommunala huvudmän. Billunds flygplats på Jylland har även privata ägarintressen.

Norge

Luftfartsverket är huvudman för de flesta flygplatserna i landet, även de s.k. kortbaneflygplatserna i Nordnorge. Civil trafik förekommer även på vissa militära flygplatser, bla Gardemoen i Osloområdet. Diskussioner pågår även i Norge om att ge luftfartsverket en friare ställning som affärsverk. Planerna är dock inte så långt gångna som i Finland.

Finland

Den finska modellen för huvudmannaskap är en av de mest renodlade. Det finska luftfartsverket är huvudman för alla flygplatser. Även de militära flottflygplatserna har luftfartsverket som huvudman. Verket är ett anslagsfinansierat verk men det finns långt gångna planer på att omvandla det till ett affärsverk.

Västtyskland

Vid flygplatsutredningens besök på Nürnbergs flygplats redovisades följande:

De elva största, internationella, tyska flygplatserna styrs av samma lagar och har samma organisation. Verksamheten regleras av en federal luftfartslag. Planering och byggande av flygplatser kräver tillstånd av den federala regeringen. Inom tillståndets ram är den som driver flygplatsen skyldig att driva och underhålla flygplatsen.

De elva flygplatserna drivs som aktiebolag i form av bolag med begränsade skyldigheter (GmbH) med undantag av Frankfurt som är ett samlat aktiebolag (AG). Aktieägarna är utan undantag allmänna, dvs den federala regeringen, delstaterna och kommunerna. Tyska flygplatser har varken status av myndigheter eller affärsverk. De skall endast betjäna allmänheten med flygtrafik.

Ägarandelarna (%) för aktierna är följande:

Flygplats	Staten (federala regeringen)	Regionalt (del- staterna)	Lokalt (kommunerna flygplatsstäderna)
Berlin	47,8	52,2	—
Bremen	—	—	100
Düsseldorf	—	50	50
Frankfurt	25,87	45,24	28,89
Hamburg	26	10	64
Hannover	—	50	50
Köln/Bonn	30,94	30,94	37
München	26	51	23
Nürnberg	—	50	50
Saarbrücken	—	100	—
Stuttgart	—	50	50

Alla bolag utom två är således delägda. I tre bolag har de delstaterna majoritet och i ytterligare fyra bolag har man en andel om exakt 50 %. Detta gällde bl.a. den flygplats som utredningen besökte, Nürnberg. Vid denna flygplats är delstaten (Bayern) garanterad majoritet i styrelsen och har därmed ett avgörande inflytande över flygplatsen. Även i Bayerns största flygplats München har delstaten Bayern majoritet. I två bolag har kommunerna majoritet och i de återstående två har ingen ägare majoritet.

Vid besöket i Nürnberg framgick att Västtyskland har en decentraliserad flygplatsorganisation. Den federala regeringen är delägare i endast fem flygplatser. Flygplatsbolagen svarar för att flygplatserna motsvarar trafikens krav.

De får dock inte handha flygtrafikledning, fastän de betalar delar av kostnaden, tull- och polistjänster, vilka sköts av statliga myndigheter.

Flygplatserna styrs av en företagsledning under en styrelse som representerar aktieägarna. Bolagen arbetar under aktiebolagslagen.

Investeringar finansieras normalt utan problem och till största delen genom avskrivning och lån eller tillskott från ägarna samt till en mindre del av banklån. Från starten år 1955 och några år framåt lämnade dock staten lån till Nürnbergs flygplats till låg ränta. Flygplatsen har vissa gamla lån från delstaten som inte framgår i räkenskaperna sannolikt på grund av att man inte har några kapitalkostnader för dessa.

Flygplatserna har en lönsam ej trafikanknuten kommersiell verksamhet och flera flygplatser har startat dotterbolag i syfte att öka effektiviteten. Dotterbolagen driver olika affärer, skattefri försäljning, parkeringar osv. Flygplatsbolagen driver brand- och räddningstjänst inom sin budget.

Antalet passagerare på dessa flygplatser är i flertalet fall större än de flesta svenska primärflygplatserna. Enligt uppgifter vid besöket är erfarenheten av de tyska flygplatsernas organisation positiva. Hög flexibilitet vid ändrad efterfrågan och hög effektivitet, ekonomisk styrka även i att utveckla lönsamma kommersiella ej trafikanknutna verksamheter på flygplatserna. Organisationsformen som valdes efter andra världskriget och tidigare, har visat sig kunna motsvara den moderna flygtrafikens krav.

Nürnbergers flygplats (Flughafen Nürnberg GmbH) grundades år 1955 och har f.n. 1,3 milj passagerare dvs. något större än Luleå flygplats och ungefär som Malmö-Sturup.

Omsättningen var år 1988 34 miljoner DEM, ca 120 milj kr. Flygplatsen har 300 anställda, ej årsarbeten, förutom några hundratal som inom bolaget arbetar med ramp- och expeditionstjänst. Flygplatsen har utvecklats till en mycket stor arbetsplats med anställda förutom i flygplats i bl a frakt/spedition, service, offentliga tjänstemän, flygbolag mm. Man ansåg att det generellt gäller, att ju mindre flygplats desto större ekonomiska problem, ty infrastrukturen är densamma.

Den federala regeringen styr med taxorna och vill ha samma avgifter på alla flygplatser. Dessa måste ansöka hos den federala regeringen om att få göra taxehöjningar. Höjningarna var varit 1–2%/år och ofta får flygplatserna inte sina krav tillgodosedda.

Flygtrafikledningen (ATC) sköts av en offentlig organisation till vilken avgifter betalas bl.a. från flygplatserna. Man diskuterar att eventuellt privatisera flygtrafikledningen. Den tyska flygtrafikledningen uppgavs fungera sämst i Europa och orsakade sommaren 1989 sådana förseningar så att många passagerare i stället åkte bil och tåg.

Nürnbergers flygplats driver med god vinst ett dotterbolag för ej trafikanknutna kommersiella tjänster i form av affärer, parkeringsplatser och skattefri försäljning. Bolaget är till 100 % ägt av flygplatsen, ty all vinst anses höra dit.

Något ekonomiskt stöd utgår inte från den federala regeringen till Nürnbergers flygplats, ty detta är en ägarfråga. Delstatspolitikerna vill eventuellt begränsa trafiken på Nürnbergers flygplats p.g.a. att Münchens större flygplats ligger 180 km bort. Diskussioner i fokus är bullret, markanvändningen (biotopklassifikationer görs) och den stora vägtrafiken till och från flygplatsen. Ytterligare ett antal flygplatser finns i Västtyskland. De drivs av kommuner såsom främst kommunala förvaltningar och har ingen Luft-hansa linjetrafik utan charter och annan trafik i förvärvssyfte.

Frankrike

Vid flygplatsutredningens besök på transportministeriets direktion för civilflyg (DGCA) redovisades följande.

I Frankrike finns ett drygt hundratal trafik-(commerciaux) flygplatser. De har byggts av staten som nu medelst concession (ungefär ett slags entreprenad) lämnar flygplatsernas drift

dels huvudsakligen till ett slags regionalt (departements) offentligt ägda näringslivsbolag, "chambres de commerce et l'industrie, CCI samt i mycket liten utsträckning till konsorsortier, collectivites locales", "syndicat" med eller utan medverkan av CCI samt till ett fåtal städer. Ett par flygplatser ägs också av sådana konsortier, troligen pga att man lokalt-regionalt har byggt dessa flygplatser.

dels till ett särskilt bolag, "etablissement public", Aeroport De Paris, ADP, som driver de stora flygplatserna i Paris, Orly och Charles de Gaulle. Bolaget är helstatligt, ekonomiskt självständigt men är inget aktiebolag.

De franska trafikflygplatserna indelas storleksmässigt i tre kategorier utöver Parisflygplatserna och de små flygplatserna.

Kategori	Flygplats storlek ¹	Antal	Passagerare Milj	Totalt Andel
Paris	(över 14 Mpax)	(2)	34	56 %
Stora	över 1 Mpax	6	17	28 %
Mellan	300' – 1 Mpax	13	7	12 %
Intermediära	40' – 300'pax	14	1,7	3 %
Summa		33	60	99 %

¹ Mpax anger miljoner passagerare

Återstående 74 trafikflygplatser med under 40.000 passagerare, varav några med enbart något tusental, svarade endast för 1 % av trafiken, totalt ca 0,6 miljoner passagerare år 1986.

En särskild ekonomisk studie har gjorts av de 33 flygplatserna med mellan 40.000 och 1,5 miljoner passagerare per år. Studien visar att de har fasta kostnader oberoende av trafiken och stordriftsfördelar avtagande styckkostnader så länge trafiken är mindre än 1,5 miljoner passagerare/år. Vidare redovisas vid vilka flygplatsstorlekar olika typer av överskott nås. Inkl. kapitalkostnader behövdes i genomsnitt en flygplatsstorlek av 1,4 milj passagerare för att flygplatsen skulle bli lönsam. Studien behandlas vidare i avsnitt 3.3.3 nedan.

De regionala/kommunala handelskamarbolagen, CCI, inte myndigheterna själva, får koncession på flygplatsdriften på ofta 30–50 år medan 5-åriga kontrakt reglerar vissa ekonomiska förhållanden mellan staten och bolagen. Om flygplatsen upphör täcker staten hela underskottet. Nämnda trafikflygplatsers anläggningar och fastigheter ägs av *staten* och inte av handelskamarbolagen, konsortier eller städer. Undantag från detta gäller som nämnts för ett par flygplatser.

Flygplatserna, i regel CCI, föreslår trafikantanknutna taxor efter förhandlingar med flygbolagen. Staten/trafikministeriet (DGCA) godkänner, ibland efter viss reduktion, förslagen till taxor. Taxorna har under senare år höjts 2–3 % per år. Avgifterna var rörliga landningsavgifter, passageraravgifter m fl.

Investeringar: Staten godkänner investeringar och står helt för kapitalkostnaderna för flygtrafikledning i särskild budget, BANA (se nedan) och för säkerhetsinvesteringar, samt till ca 50 % för investeringar i landningshjälpmedel, viss teknisk utrustning, bla brandutrustning.

Staten försöker ge 30% bidrag till investeringar i rullbanor, men medlen räcker inte till detta.

Till flygplatsen Metz-Nancy i Lorraine som f.n. byggs, ger EG regionalpolitiska medel till 1/3 av investeringarna. Staten bekostar likaså 1/3 och kommunerna 1/3.

Drift: Staten handhar trafikledningen på flygplatserna och ledningen, en person, för brand- och räddningsstyrkan.

Två ledningsorganisationer finns för varje flygplats, en lokal/ regional (CCI) och en statlig (DGCA).

De regionala handelskamarbolagen (CCI) har beskattningsrätt av näringslivet i departementet. Det finns i princip en CCI i vart och ett av Frankrikes ca 100 departement. CCI fungerar i övrigt precis som privata bolag, men det finns inga aktier i bolagen. Flygplatsernas drivs som en särskild rörelsegren inom CCI, som även handhar annan näringslivsverksamhet t ex hamnar, handelsskolor och mässor.

Handelskamarbolagen vid små flygplatser uppgavs skaffa sig alltför stort statligt stöd. Det franska systemet ansågs komplicerat och i behov av förändring.

Personal: På t ex Nantes flygplats med 938.000 passagerare år 1987 var antalet årsarbetskrafter statligt för trafikledning och tekniker för landningshjälpmedlen mm 50 och i driftbolaget (CCI) likaledes 50.

Ej trafikanknutna kommersiella tjänster

Intäkter av ej trafikanknutna (kommersiella) tjänster är en mycket viktig del av de 35 flygplatsernas ekonomi.

Bruttointäkterna av olika produkter/tjänster fördelas inom flygplatskategorier enligt följande (%):

	Paris	Stora	Mellan	Intermediära
Trafiktjänster	34,0	44,9	55,0	44,1
Stationstjänst	18,1	1,9	17,9	25,6
Lokaler/Arrenden	25,2	28,9	12,8	14,4
Konferenser, reklam	13,4	10,4	8,7	15,3
Bilparkering, incheck. div	9,3	13,9	5,6	0,6

DGCA:s totala budget var år 1988 4,3 milj FRF, varav 2,6 användes till investeringar.

Flygtrafikledning

Direktionen för flygtrafikledningen, Direction la Navigation Aerienne, (DNA) utgör en del av DGCA men har en separat budget, Budget Annexe Navigation Airienne (BANA) vid sidan av flygplatsernas budgetar. Förutom undervägsavgifter om 1731 miljoner FRF upptogs terminal- (start- och landnings) avgifter om 409 miljoner FRF år 1988. Härifrån bekostades förutom drift även investeringar om ca 600 milj FRF år 1988. Antalet anställda inkl. tekniker för säkerheten mm är ca 5.000. Som exempel kan nämnas att SAS år 1988 betalade 10 miljoner FRF till BANA och 14 miljoner FRF i ordinarie flygplatsavgifter.

Portugal

Vid utredningens besök hos ledningen för flygplatsbolaget ANA i Lissabon redovisades följande:

De sju stora flygplatserna i Portugal ägs och drivs av Aeroportos e Navegacao Aérea — ANA, E.P. som är ett helstatligt allmänt bolag "Empresa Publica",

ANA handhar följande flygplatser, varav Lissabon, Porto och Faro finns på fastlandet och de fyra övriga på Azorerna i Atlanten.

	Passagerare tusental (1988)
Lissabon	4,200
Porto	976
Faro	2,600
Santa Maria	55
Ponta Delgada	345
Horta	86
Flores	13
Totalt	8,330

ANA bildades år 1978 och handhar förutom de sju flygplatserna även trafikledningen i Portugal och i en stor del av Atlanten. Sedan några år är bolaget lönsamt, 16 % räntabilitet år 1988 och 18% 1987. Kapitalkostnaderna behandlades till stor del centralt i bolaget.

Jämfört med taxenivån vid de portugisiska flygplatserna år 1988 uppgavs Köpenhamn ligga 45 % högre och Stockholm 80 % högre samt Madrid 10 % lägre.

Flygtrafikledningen (Navegacao Aerea)

ANA ansvarar för flygtrafikledningen i två flyginformationsregioner (FIR), i Lissabon och Santa Maria Oceanic. Lissabons FIR omfattar hela Portugals fastland och en mindre del av Atlanten medan Santa Maria FIR omfattar halva Atlanten västerut till New York Oceanic Fir på Azorernas och Portugals breddgrader.

Ett mycket modernt trafikledningscentrum (ACC) stod klart i Lissabon år 1986 och fungerar perfekt. ATC-taxorna är mindre än hälften så höga som i Schweiz och Österrike.

Övriga flygplatser

På Maderia finns två flygplatser som ägs av den regionala myndigheterna. ANA byggde flygplatserna men öarna ville själva äga sina flygplatser. ANA sköter dock all trafikledning även på Maderia.

I Portugal finns vidare 5–6 små regionalflygplatser för bl a matartrafik. De ägs av kommunerna och har byggts med kommunala medel och regionalpolitiska statliga medel från kommunikationsdepartementet (DGCA). Dessa flygplatser drivs med förluster och är därför inte intressanta för ANA, som skall vara lönsamt.

Storbritannien

Sju av de största flygplatserna i England och Skottland har drivits av en statlig organisation, British Airports Authority (BAA). BAA har under 1980-talet genomgått en förändring från affärsverk till bolagsform, som sedan också privatiserats.

Flygplatserna drivs som enskilda enheter i dotterbolagsform. Ett ytterligare dotterbolag, British Airports Services, säljer tjänster till flygplatserna. Tjänsteutbudet är mycket brett och omfattar bl.a. teknik, ekonomi, utbildning och kommersiella tjänster. Tjänsterna säljs även utanför koncernen framförallt på utlandsmarknaden.

Förutom BAA:s flygplatser, som har ca 75 % av passagerartrafiken, finns ett stort antal flygplatser som har kommunala huvudmän. Dessa flygplatser drivs ofta i bolagsform.

2.14.2 Internationellt samarbete

De europeiska gemenskaperna (EG)

Inom EG pågår arbete med avreglering av i första hand trafik mellan EG-länderna men även av inrikestrafiken.

EG:s målsättning är enligt ett beslut år 1987 att skapa en fri, stor marknad för varor och tjänster före utgången av år 1992. Inom flygområdet har harmoniseringsarbetet, som tidigare redovisats, hittills gått långsamt. Ett första steg har nyligen föreslagits av EG-kommissionen. Det är inte sannolikt att detta förslag på alla punkter kommer att genomföras. Man kan dock räkna med att flygtrafiken successivt kommer att avregleras och att på sikt en helt fri marknad kommer att etableras i Västeuropa.

Målet för den svenska integrationspolitiken är att uppnå ett så nära samarbete med EG som möjligt inom alla områden utom det försvars- och säkerhetspolitiska. Inom flygområdet har ett viktigt steg tagits genom att förhandlingar på basis av 1987 års beslut har begärts med syfte att få gemensamma bestämmelser för EG- och EFTA-området.

En avreglerad flygmarknad i Västeuropa är från svenska utgångspunkter särskilt viktig, eftersom Sverige har en vid geografisk utsträckning och ett ocentralt läge i Europa. Låga avgifter och hög servicenivå inom flyget är av vitalt intresse för att näringslivet skall klara sig i den västeuropeiska konkurrensen och särskilt inom expansiva tjänstesektorer.

Sverige eftersträvar ett nära samarbete med EG inom bl.a. transportområdet. Mellan avregleringen av inrikesflyget och utrikesflyget finns ett nära samband. Vid en fullständig avreglering av all flygtrafik inom EG kan man utgå från att EG inte skulle låta Sverige få tillgång till den stora västeuropeiska marknaden om vi inte samtidigt öppnar vår hemmamarknad för konkurrens.

Vad gäller flygplatsernas ekonomi, ägande och dylikt synes inte dessa komma att bestämmas av EG-regler, utan skall även fortsättningsvis tillhöra den nationella kompetensen.

Inom EG avses dock utformningen av flygplatserna komma att beröras av det planerade gränslösa Europa på så sätt att olika regler väntas komma

att gälla för passkontroll, tull, säkerhetsåtgärder samt tax-freeförsäljning inom EG resp. från/till EG-länder från tredje land.

EG har inga specifika regler när det gäller subventionering av flygplatser. Däremot har man en regel som är avsedd att förhindra subventionering av hamnar vilka därigenom inte kan hålla låga avgifter för att dra till sig långväga transittrafik. Det är oklart huruvida den är applicerbar på flygplatser.

Inom EG pågår en utredning om fördelningen av avgångs- och ankomsttider, s.k. slots, så att de inte otillbörligt gynnar det egna landet. Utredningen syftar till att luckra upp nuvarande regler om bl.a. att ett bolag alltid får behålla en tid som man tidigare har haft tillgång till, s.k. grandfathers right.

För att luftfarten skall fungera på ett likartat sätt behövs framför allt från flygsäkerhetssynpunkt ett internationellt samarbete. Det finns därför ett stort antal olika organisationer som arbetar inom olika områden inom luftfartssektorn. Sverige deltar i flera av dessa organisationer. I det följande redovisas de viktigare organisationerna som berör flygplatsområdet.

International Civil Aviation Organization, ICAO

ICAO är ett FN-organ som kom till i samband med andra världskrigets slut. Motivet var att man såg framför sig en mycket stark expansion av det civila flyget på grund av den teknikutveckling som skett inom flyget under krigsåren. Det skulle behövas enhetliga regler internationellt för att inte flygsäkerheten skulle äventyras.

Ett mycket omfattande arbete under andra hälften av 1940-talet ledde fram till att regler (standards) fastställdes. De stater som tillhör ICAO förbinder sig att följa dessa regler. Dessutom utfärdar ICAO rekommendationer som inte är tvingande i samma utsträckning som standards. Idag är över 100 stater medlemmar i ICAO.

European Civil Aviation Conference, ECAC

ECAC är ett luftfartsorgan som 22 europeiska staters luftfartsmyndigheter är anslutna till. Flygplatsfrågor är inte något stort område för ECAC om man undantar säkerhetsfrågorna på flygplatserna. Inom säkerhetsområdet utförs ett omfattande arbete inom ECAC:s ram. I övrigt är det lufrumsfrågor och flygledning vid sidan av rent luftfartspolitiska frågor som dominerar inom ECAC.

Vid utredningens besök hos ECAC diskuterades problem och åtgärder vid de europeiska flygplatserna. Problemen är bl.a. trängseln, säkerheten och bullret. Olägenheterna av trängseln i lufrummet i Europa kan minskas genom införande av ett gemensamt trafikledningssystem. Ett sådant, Euro-control, planeras men är inte färdigutvecklat. Man bör även höja priserna/luftfartsavgifterna, för att minska trängselkostnaderna. Säkerhetsfrågorna har blivit än aktuella efter Lockerbie-katastrofen. Bl.a. har EG-kommisionen engagerat sig i dessa frågor. En ny manual för säkerhetsfrågor utarbetas.

International Civil Airports Association, ICAA, Airport Operators Council International, AOCI

ICAA, AOCI är internationella flygplatsorganisationer, som Arlanda och Landvetter är medlemmar i. Dessa organisationer har ett flertal arbetsgrupper och kommittéer som täcker det mesta som har med flygplatsers drift, ekonomi, planering och systemutveckling att göra. ICAA har ett särskilt kontor i Bryssel som noga följer och försöker påverka EG-kommissionen så att EG-beslut går att tillämpa på flygplatserna.

International Air Transport Association, IATA

IATA är en branschorganisation för de flygbolag som givits tillstånd till linjetrafik av land som är medlem av ICAO. IATA är dock inte bara aktivt inom sådana områden som man vanligtvis räknar till en branschorganisationens verksamhetsområden. IATA är dessutom direkt involverad i regleringen av prissättningen. En verksamhet som man brukar anse vara den väsentligaste för IATA och som organisationen också är mest känd för. IATAs reglerande verksamhet inom tariffområdet har direkt stöd av statsmakterna genom tariffklausuler i bilaterata avtal och multilateralt tariffavtal. Det är detta faktum, jämte förhållandet att ett stort antal av medlemmarna är offentligt ägda bolag eller åtminstone kontrolleras av statsmakterna, som gett IATA dess halv-officiella karaktär, trots att organisationen rent formellt är av privaträttslig karaktär.

Nordiska samarbetsorgan

Inom Norden finns ett samarbetsorgan för säkerhetsfrågor; NALS. Detta är ett beredningsorgan, som har till syfte att de nordiska länderna skall ha en enhetlig uppfattning och därmed ge större tyngd för uppfattningar i säkerhetsfrågor när dessa behandlas inom ICAO och ECAC.

Årligen hålls ett nordiskt flygplatsmöte av mer informativ karaktär där olika projekt redovisas. Det förekommer också att arbetsgrupper bildas för olika ändamål. Som exempel kan nämnas att en arbetsgrupp har tagit fram dimensioneringskriterier för flygterminaler.

3 FLYGPLATSERNA OCH DERAS EKONOMI

I inrikesflygets primärnät ingår för närvarande 23 flygplatser varav 18 drivs av staten genom luftfartsverket och 5 av kommunerna.

Nämnda statliga flygplatser är Stockholm-Arlanda, Göteborg-Landvetter, Luleå, Malmö-Sturup, Umeå, Sundsvall/Härnösand, Östersund, Visby, Ängelholm, Skellefteå, Karlstad, Jönköping, Kalmar, Kiruna, Halmstad, Örnsköldsvik och Norrköping.

De kommunala är Borlänge, Växjö, Kristianstad, Trollhättan/Vänersborg och Kramfors flygplatser.

Flygplatsernas belägenhet framgår av karta, figur 2.

Primärflygplatsernas verksamhet och ekonomi beskrivs nedan för de statliga flygplatserna i avsnitt 3.1 och för de kommunala flygplatserna i avsnitt 3.2. Flygplatsernas historik m.m. har även behandlats i avsnitt 2.4 ovan. I avsnitt 3.3 lämnas vissa samlade beskrivningar och analyser. Data har hämtats från en enkät som flygplatsutredningen efter samråd med luftfartsverkets kontaktman och kommunförbundet genomfört hos flygplatscheferna vid luftfartsverkets flygplatser och hos de aktuella kommunala flygplatserna samt ur skriftliga dokument såsom årsredovisningar m.m. samt från svenska kommunförbundet.

Flygplatsutredningen har analyserat flygplatsernas ekonomi och då främst kostnaderna vid flygplatser med olika huvudmannaskap och associationsform. Härvid har bl.a. beräknats olika jämförelsetal rörande flygplatsernas produktivitet dvs. relationen mellan prestationer och insatta resurser.

3.1 De statliga flygplatserna inom luftfartsverket

Data om flygplatserna ekonomi har bl.a. insamlats via en enkät till flygplatscheferna. Detaljerade data har lämnats av samtliga flygplatser utom de tre största, Arlanda, Landvetter och Sturup, vilka av konkurrensskäl inte vill redovisa sin ekonomi öppet.

Främst de totala kostnaderna resp. intäkterna för varje flygplats har avstämts mot luftfartsverkets bokslut för resp. flygplats. Data för luftfartsverkets flygplatser redovisas i detta avsnitt exkl. overheadkostnader på huvudkontoret. Uppgifterna avser budgetåret 1988/89.

**Figur 2 (Karta):
Primär-/Stomnätsflygplatserna**

- Luftfartsverket, statlig civil flygplats
- — Aktiebolag/kommunal flygplats
- Luftfartsverket huvudman för den civila trafiken, militär flygplats (flygflotilj)
- Aktiebolag/kommun, huvudman för den civila trafiken, militär flygplats (ej flygflotilj)



Utredningens förslag innebär att delägda aktiebolag bildas på samtliga dessa stomnätsflygplatser utom på Stockholm-Arlanda, Göteborg-Landvetter, Luleå och Malmö-Strurup som även fortsättningsvis förblir helstatliga.

STOCKHOLM-ARLANDA

Luftfartsverkets flygplats

Stockholm-Arlanda flygplats öppnades för trafik år 1960 och är belägen 42 km norr om Stockholm. Den är landets i särklass största flygplats, och har ca 43% av antalet passagerare i utrikes trafik. År 1983 flyttade Linjeflyg sin trafik från Bromma till Arlanda, som sedan dess varit navet i den svenska inrikestrafiken. Efter flyttningen till Arlanda har inrikestrafiken ökat med nära 13% per år. Flygplatsen handhar förutom trafiktjänsterna även viss ramp- och expeditionstjänst och har ett brett utbud av övriga kommersiella tjänster.

Kapacitet utnyttjandet är idag mycket högt under högtrafiktider, s.k. peak hours.

Arbete pågår med att bygga ytterligare en inrikesterminal, vilken kommer att vara färdigställd i oktober 1990, parkeringshus och ett nytt vägsystem.

Planering pågår för en tredje rullbana, som avses klara en trafikökning. Luftfartsverket har begärt koncessionsprövning enligt miljöskyddslagen av flygplatsen i anledning av den planerade utbyggnaden.

Investeringarna uppgick under året till 545,5 milj.kr. En centralt belägen större anläggning för service, konferenser, hotell mm med arbetsnamnet Arlanda Centrum planeras. Den skall sammanbinda nuvarande inrikesterminalen med utrikesterminalen och inrymma lokaler för trafikservice, konferenser och utställningar, service till resenärer, personal och besökare (post, bank, mediacenter, läkare, restaurang, butiker m m), hotell samt kontor för flygföretag m fl.

I den nu aktuella treårsplan för perioden 1990/91 – 1992/93 anför LFBV bl a att aktiekapitalet i ett aktiebolag som skall ha till uppgift att uppföra och förvalta anläggningen Arlanda Centrum (även kallad Sky City) beräknas bli högst 120 milj kr och lägst 30 milj kr. LFBV förutsätts satsa aktiekapital men inte lånekapital. För att viss flexibilitet skall finnas vid bestämmandet av LFBVs andel i det totala kapitalet i bolaget och för att möjliggöra eventuella höjningar av aktiekapitalet inom angiven ram föreslår LFBV att verket skall bemyndigas att satsa aktiekapital inom en ram på 80 milj kr. LFBV föreslår också att verket skall upp till ett belopp på 10 milj kr få gå i borgen för bolaget vid vid upplåning för att möta tillfälliga likviditetssvackor.

I 1990 års budgetproposition föreslår departementschefen att LFBV skall bemyndigas att inom en ram av 80 milj kr teckna aktier i förutskickat bolag samt att upp till ett belopp av 10 milj kr gå i borgen för upplåning i bolaget. Riksdagen föreslås godkänna vad departementschefen har anfört om bolagsbildning, aktieteckning och borgensförbindelse avseende Arlanda Centrum.

Avstånd till närmaste primärflygplats, Borlänge är ca 190 km.

Passagerare	
Totalt	13.530.000
Inrikes	7.730.000
Flygplansrörelser linjefart	213.000
Personal (årsarb)	931
Ekonomi (milj.kr)	
Kostnader	487,1
Intäkter	923,4
varav trafikintäkter	506,5
övriga intäkter	416,9
Resultat (efter avskr. och räntor)	436,3
Anläggningstillgångarnas bokförda värde	1016,9

GÖTEBORG-LANDVETTER

Lufifartsverkets flygplats

Flygplatsen invigdes år 1977 och är belägen 30 km öster om Göteborg.

Den snabbt växande inrikestrafikens behov är därmed på god väg att tillgodoses och flygplatsen står enligt flygplatsledningen väl rustad inför 90-talet och den förväntade konkurrensen från tåget. Ett nytt projekt, avsett att ta sig an utrikestrafikens framtida behov, har påbörjats. Trafiktillväxten i kombinationen med en allt mer markerad högtrafik(peak)situation, framför allt på morgontimmarna, riskerar nämligen att skapa störningar i trafikflödet. Det gäller bl.a. uppställningsplatser - med eller utan brygganslutning-, lounge och bagagehall.

Trafiken har fortsatt att ha en mycket stark tillväxt. SAS svarar för 99 % av de inrikes passagerarna och för 60 % av de utrikes. På stockholmslinjen har SAS ersatt DC-8 med DC-10 vid vissa tidpunkter från december 1988. Av nya linjer förväntas Sundsvalllinjen återuppstå. Också en linje till Luleå har föreslagits av Transwede. Det är dock rimligt att anta att den enastående tillväxt som präglade de senaste åren dämpas något och att ökningstakten antar mer "normala" värden. I synnerhet gäller det chartertrafiken.

Efterfrågan på utrikes nonstopförbindelser har under verksamhetsåret lett till utökad trafik på Hamburg, Paris, Bryssel och Helsingfors.

Koncessionsansökningar har aktualiserat frågan om direkttrafik mellan Norrland och Göteborg. För flygplatsens fortsatta utveckling är enligt flygplatsledningen dylika inrikeslinjer av stor betydelse. Vidare anses att linjernas uppgift inte bara är att tillgodose lokala resebehov utan också att skapa ett breddat underlag för det internationella linjenätet.

Året 1988/89 har präglades av en intensiv byggnadsverksamhet, och ett antal ny-, om- och tillbyggnader har färdigställts, bland dem ett nytt perkeringshus och en utbyggd inrikesterminal. Vid 1989 års slut är den gamla delen av inrikesterminalen helt ombyggd.

Beslutade investeringar uppgår till 154 miljoner kronor och planerade för fem år till 35 milj.kr.

I Landvetters upptagningsområde finns även flygplatser med linjetrafik i

Trollhättan, 136.000 passagerare, och i Jönköping, 326.000 passagerare. Avstånd till närmaste primärnätflygplats. Trollhättan/Vänersborg är ca 100 km.

Passagerare	
Totalt	2.756.000
Inrikes	1.170.000
Flygplansrörelser linjefart	43.000
Personal	
exkl ramp och exp.tjänst	172
Ekonomi (milj.kr)	
Trafikkostnader	130,8
Kommersiell verksamhet exkl ramp- och expeditionstjänst	48,3
Trafikintäkter	122,1
Kommersiell verksamhet exkl ramp- och expeditionstjänst	79,3
Resultat	41
Anläggningstillgångarnas bokförda värde	567,8

LULEÅ

Luftfartsverkets flygstation på flygvapnets flygflottilj, F 21. Flygplatsen öppnades för civil trafik år 1944 och är belägen i Kallax 8 km söder om Luleå.

Den klart dominerande linjen för flygplatsen är sträckan LuleåStockholm som svarar för 85% av passagerarna. Den trafikerades av SAS, som flyger ungefär 75 turer i veckan med i huvudsak MD80.

Den övriga trafiken bedrivs på de s.k. Norrlandsnätet där man har förbindelser med Kiruna, Umeå, Gällivare, Sundsvall, Skellefteå och Östersund. De volymmässigt största relationerna bland dessa är Luleå-Kiruna och Luleå-UmeåSundsvall. Norrlandstrafiken bedrivs genomgående med flygplan av typen SAAB 340.

För en fortsatt positiv utveckling av civil flygtrafik i Luleå bör enligt flygplatsledningen följande möjligheter utnyttjas: 1. Det civila flygstationssamrådets kapacitet byggs ut så att flygföretagen ges goda möjligheter operera i Luleå. 2. Miljöinvesteringar som minskar flygets påverkan på miljön genomförs i linje med Luftfartsverkets miljöpolitiska program. 3. De delar av flygplatssystemet som samnyttjas med militär flygtrafik, bansystem, fälthållning, brand- och räddningstjänst mm byggs ut så att militär och civil flygtrafik fortsatt kan ske utan att trängselproblematik uppstår. Det investeringsbehov som då föreligger för perioden 1990–2000 är:

- Utbyggnad av hangarområde med uppställningsplattor samt varmoekallhangarsutrymmen år 1990–1991 ca 39 miljoner kr
- Större underhållsätgard på bansystem 1992 ca 15 miljoner kr
- Kapacitetsinvesteringar i – stationsplattor för parkering av flygplan, stationsbyggnad med avgångshall och nosbryggor samt gatechecking system, brand- och räddningsfordon inkl. garage, fälthållningsfordon med

högre kapacitet, instrumentlandningssystem MLS, parkeringshus för bilparkering mm, år 1990 1935 ca 35 milj.kr/år.

– Åtgärder i syfte att minska miljöpåverkan från banavisningskemikalier (urea) 1992 – 1995 ca 20 – 30 milj.kr

– Banförlängning till 2 500 m år 1995 – 2000 ca 30 milj.kr

Parallelllandningsbana 2 000 x 40 m år 2000 ca 80 milj.kr

I omlandet finns även flygplatser i Skellefteå, Gällivare och i Kiruna. Avstånd till närmaste primärnätflygplats Skellefteå är ca 130 km.

Passagerare	
– Totalt	953.000
Inrikes	948.000
Flygplansrörelser linjefart	17.412
Personal (årsarb)	32
Ekonomi (milj.kr)	
Kostnader	
Trafikkostnader	15,4
Kommersiella kostnader	8,8
Trafikintäkter	22,4
Kommersiell verksamhet	12,2
Resultat	10,4
Anläggningstillgångarnas bokförda värde	32,1

MALMÖ-STURUP

Luftfartsverkets flygplats.

Flygplatsen invigdes år 1972 och är belägen 25 km öster om Malmö. Trafikvolymen för 1988/89 har haft en fortsatt positiv utveckling. Inrikes linjefart svarar för drygt två tredjedelar av den totala passagerarvolymen på flygplatsen. Passagerartillväxten under de senaste 15 åren har legat runt 9 % per år. Den klart dominerande sträckan Malmö-Stockholm som svarade för ca 98 % av passagerarna. Koncessionen innehas av SAS som under högsäsong flyger nästan 100 turer i veckan med i huvudsak McDonnell Douglas, MD 80.

Av och till har sträckan Malmö-Göteborg trafikerats. Inget av de bolag som hittills försökt har här uppnått en godtagbar lönsamhet. För närvarande förekommer ingen linjetrafik på nämnda sträcka. Ett nytt inslag i Sturups trafikbild är de nya internationella linjerna som under år 1988/89 etablerats av bl.a. British Airways och KLM. Utrikes linjefart omfattade således under året tre linjer till London och en linje till Amsterdam. Reguljär utrikestrafik direkt från Sturup har länge efterfrågats av främst regionens näringsliv.

Den kraftiga flygtrafikökningen under de senaste åren har också betytt att flygplatsen haft större efterfrågan på övriga kommersiella tjänster såsom efterfrågan på kontors/butikslokaler, mark, reklam m.m.

Beträffande investeringarna så kan 1988/89 sägas ha varit ett konsolideringsår. Flera större, redan tidigare påbörjade projekt har slutförts. Ombyggnad av B-brandstationen har pågått under hela året. Maskiner och fordon har anskaffats framför allt till rampenheten.

Planering av en ombyggnad av stationsbyggnaden så att passagerarkapaciteten ökar från nuvarande ca 1,3 miljoner till 2,5 miljoner passagerare har kommit in i ett allt intensivare skede. Beroende på kundernas önskemål, finansieringsmöjligheter m.m. planeras ca 100 milj.kr investeras i denna ombyggnad.

I Sturups upptagningsområde finns även flygplatser i Kristianstad, Ängelholm, Halmstad, Ronneby, Växjö och Köpenhamn. Avstånd till närmaste primärnätflygplats Kristianstad är ca 90 km.

Passagerare	
Totalt	1.260.000
Inrikes	846.000
Flygplansrörelser linjefart	13.864
Personal (årsarb)	218
Ekonomi (milj.kr)	
Kostnader	92,0
Trafikintäkter	50,9
Övrigt	65,2
Resultat	24,1
Anläggningstillgångarnas bokförda värde	143,5

UMEÅ

Luftfartsverket

Inrikesflyg med Linjeflyg, flygplan F 28 på Arlanda. 502.000 passagerare och med Swedair AB, flygplan SAAB SF 340 till Sundsvall 50.000, Östersund 20.000, Gällivare 20.000 och Luleå 60.000 passagerare.

Flygplatsen som invigdes 1961, är belägen 4 km SO om Umeå centrum, och har stegvis utbyggt. Flygplatsen är försedd med moderna landnings- och navigationssystem.

I maj 1989 invigdes en om- och tillbyggnad av Umeå stationsbyggnad. Terminalytan fördubblades, ankomsthallen är helt nybyggd och avgångshallen tillbyggd. Loungerna är fyra till antalet och kan vid behov slås ihop. Dessutom har sex konferensrum tillkommit.

I länet finns även primärflygplats i Skellefteå 330.000 passagerare. Avståndet till närmaste primärflygplats, Örnsköldsvik, är ca 80 km.

Passagerare	
Totalt	664.000
Inrikes	662.000
Flygplansrörelser linjefart	18.750
Personal (årsarb)	73
Ekonomi (milj.kr)	
Trafikkostnader	20,6
Kommersiella kostnader	9,6
Trafikintäkter	16,8
Kommersiella intäkter	9,5
Resultat	- 3,9 (inkl. OH, -6,4)
Anläggningstillgångarnas bokförda värde	19,9

SUNDSVALL/HÄRNÖSAND

Luftfartsverket

Inrikesflyg med Linjeflyg, flygplan F 28 på Arlanda ca 385.000 passagerare och Luleå/Östersund m. fl. ca 130.000 passagerare

Flygplatsen invigdes år 1944 och ligger 22 km NO om Sundsvall och 35 km SÖ om Härnösand och har vid ett flertal tillfällen utbyggts. Passagerarterminalen moderniserades år 1974 och ny underhålls- och stationsutrustning kom till år 1984. Flygplatsen är försedd med moderna landnings- och navigationssystem.

I länet finns även flygplatser i Örnsköldsvik 171.000 passagerare och Kramfors 100.000 passagerare. Avstånd till närmaste primärnätsflygplats Kramfors är ca 100 km.

Passagerare	
Totalt	517.000
Inrikes	513.000
Flygplansrörelser linjefart	8.210
Personal (årsarb)	55
Ekonomi (milj.kr)	
Trafikkostnader	21,2
Kommersiell verksamhet	8,6
Trafikintäkter	19,6
Kommersiell verksamhet	7,9
Resultat	-2,3 (inkl. OH, -4,7)
Anläggningstillgångarnas bokförda värde	19,1

ÖSTERSUND

Luftfartsverkets flygstation på flygvapnets flygflottilj F 4

Flygplatsen invigdes för civil trafik år 1955 och är belägen på Frösön 9 km väst om Östersund.

Inrikesflyg med Linjeflyg, flygplan F 28 på Arlanda 385.000 passagerare, flygplan SAAB 340 på Sundsvall och Umeå 35.000 passagerare samt med Transwede, flygplan Metro på Göteborg 15.000 passagerare

Avstånd till närmaste primärnätsflygplats, Sundsvall, 517.000 passagerare, är ca 210 km.

Passagerare	
Totalt	426.000
Inrikes	426.000
Flygplansrörelser linjefart	4.778
Personal (årsarb)	6
Ekonomi (milj.kr)	
Trafikkostnader	11,3
Kommersiella kostnader	3,9
Trafikintäkter	13,0
Kommersiella intäkter	4,2
Resultat	2,0 (inkl. OH, 0,8)
Anläggningstillgångarnas bokförda värde	32,9

VISBY**Luftfartsverket**

Flygplatsen har haft linjetrafik sedan slutet av 1940-talet och är belägen 10 km norr om Visby.

Inrikesflyg med Linjeflyg, flygplan F 28 på Arlanda 400.000 passagerare och med Avia AB, flygplan Shorts 330 på Norrköping 47.000 passagerare.

Flygvapnet använder flygplatsen.

Visby är enda flygplats med linjetrafik på Gotland. Brand- och räddningstjänst sköts på entreprenad av kommunala brandkåren.

Passagerare	
Totalt	449.000
Inrikes	449.000
Flygplansrörelser linjefart	10.974
Personal (årsarb)	39
Ekonomi (milj.kr) inkl. FV	
Trafikkostnader	19,8
Kommersiella kostnader	5,4
Trafikintäkter	19,5
Kommersiella intäkter	6,2
Resultat	0,6 (inkl. OH, -1,5)
Anläggningstillgångarnas bokförda värde	60,5

ÄNGELHOLM/HELSINGBORG

Luftfartsverkets flygstation på flygvapnets flygflottilj F 10

Flygplatsen öppnades för civil trafik år 1960 och är belägen 6 km norr om Ängelholm.

Inrikesflyg med Linjeflyg, flygplan F 28 till Arlanda 398.000 passagerare. Ny terminal invigdes år 1988.

Inom upptagningsområdet finns primärflygplatser i Malmö-Sturup 1.260.000 passagerare, Halmstad 188.000 passagerare och Kristianstad 184.000 passagerare. Avstånd till närmaste primärflygplats, Halmstad, är ca 40 km.

Passagerare	
Totalt	398.000
Inrikes	398.000
Flygplansrörelser linjefart	7.668
Personal (årsarb)	4
Ekonomi (milj.kr)	
Trafikkostnader	7,9
Kommersiella kostnader	3,3
Trafikintäkter	9,3
Kommersiella intäkter	4,2
Resultat	+2,2 (inkl. OH, +1,3)
Anläggningstillgångarnas bokförda värde	23,8

SKELLEFTEÅ

Luftfartsverket

Flygplatsen invigdes år 1961 och är belägen 12 km söder om Skellefteå.

Inrikesflyg med Linjeflyg, flygplan Fokker F 28, till Arlanda 320.000 passagerare.

Ny terminal klar våren 1990.

Inom länet finns även primärflygplats i Umeå 664.000 passagerare. Avstånd till närmaste flygplats, Umeå, är ca 120 km.

Passagerare	
Totalt	320.000
Inrikes	320.000
Flygplansrörelser linjefart	8.500
Personal (årsarb)	22,5
Ekonomi (milj.kr)	
Trafikkostnader	12,5
Kommersiella kostnader	3,1
Trafikintäkter	8,7
Kommersiella intäkter	2,9
Resultat	-4,0 (inkl. OH, -5,2)
Anläggningstillgångarnas bokförda värde	8,8

KARLSTAD

Luftfartsverket

Flygplatsen invigdes för linjetrafik år 1945 och är belägen 3 km sydväst om Karlstad.

Inrikesflyg med Linjeflyg, flygplan Fokker F 28 på Arlanda 286.000 passagerare.

Flygplatsen ligger nära Karlstads centrum och flygtrafiken har ålagts miljörestriktioner.

En ny flygplats planeras 20 km nordväst om Karlstad. Karlstad kommun, landstinget i Värmland och luftfartsverket är överens om att bilda ett flygplatsbolag för att i samverkan planera, projektera, anlägga och driva en ny trafikflygplats i Mellerudstorp inom Karlstads kommun.

För att inte behöva avvakta den tid som åtgår tills ett bolag bildats har ett interimistiskt samarbetsavtal slutits mellan parterna. I avtalet regleras huvudsakligen parternas inledande samarbete i särskild projektorganisation samt vissa av parternas åtaganden i övrigt.

Inom länet finns ingen ytterligare primärnäringsflygplats. Avståndet till närmaste primärnäringsflygplats, Trollhättan, är ca 170 km.

Passagerare	
Totalt	286.000
Inrikes	286.000
Flygplansrörelser linjefart	6.928
Personal (årsarb)	33,0
Ekonomi (milj.kr)	
Trafikkostnader	14,6

Kommersiella kostnader	1,7
Trafikintäkter	9,6
Kommersiella intäkter	3,3
Resultat	-3,5 (inkl. OH, -4,8)
Anläggningstillgångarnas bokförda värde	35,3

JÖNKÖPING

Luftfartsverket

Flygplatsen invigdes år 1961 och är belägen 9 km väster om Jönköping.

Inrikesflyg med Linjeflyg, flygplan Fokker F 28 till Arlanda 273.000 passagerare.

En ny terminalbyggnad byggs för närvarande till en kostnad av totalt 90 milj kr. Terminalen beräknas bli invigd hösten 1990.

Inom länet finns ingen ytterligare primärflygplats. Avstånd till närmaste primärflygplatser, Landvetter och Växjö, är ca 120 km.

Passagerare	
Totalt	326.000
Inrikes	273.000
Flygplansrörelser linjefart	
Personal (årsarb)	54
Ekonomi (milj.kr)	
Traffikkostnader	17,2
Kommersiella kostnader	8,0
Trafikintäkter	9,0
Kommersiella intäkter	20,5
Resultat	-4,7 (inkl. OH, -6,6)
Anläggningstillgångarnas bokförda värde	12,5

KALMAR

Luftfartsverket

Flygplatsen som tidigare har varit flygflottiljen F 12 öppnades för civil trafik år 1957. Flygplatsen är belägen 5 km väster om Kalmar.

Inrikesflyg med Linjeflyg, flygplan F 28 till Arlanda 203.000 passagerare, med Avia, flygplan Shorts till Visby 11.000 passagerare och med Holmström Air, flygplan Dornier till Göteborg, 4.000 passagerare. Utrikestrafik med SAS flygplan F 27 till Köpenhamn, 18.000 passagerare.

Utbyggnad av ankomsthall sker 1989/90 och diverse fält- och tekniska investeringar planeras de närmaste åren.

Inom länet finns ingen ytterligare primärflygplats. Avstånd till närmaste primärflygplats, Ronneby, är ca 100 km.

Passagerare	
Totalt	237.000
Inrikes	218.000
Flygplansrörelser linjefart	5.835
Personal (årsarb)	33,2

Ekonomi (milj.kr)

Trafikkostnader	14,3
Kommersiella kostnader	2,5
Trafikintäkter	5,4
Kommersiella intäkter	4,2
Resultat	-7,1 (inkl. OH, -8,6)
Anläggningstillgångarnas bokförda värde	28,0

RONNEBY

Luftfartsverkets flygstation på flygvapnets flygflottilj F 17 5 km norr om Ronneby.

Inrikesflyg med Linjeflyg, flygplan F 28 på Arlanda 213.000 passagerare. Terminalbyggnaden byggdes ut år 1987.

I upptagningsområdet finns primärflygplats i Kristianstad 184.000 passagerare, Växjö 214.000 passagerare och Sturup 1.260.000 passagerare. Avstånd till närmaste primärflygplats, Växjö, är ca 90 km.

Passagerare	
Totalt	220.000
Inrikes	213.000
Flygplansrörelser linjefart	uppgift saknas
Personal (årsarb)	2,5

Ekonomi (milj.kr)

Trafikkostnader	7,5
Kommersiella kostnader	1,8
Trafikintäkter	4,9
Kommersiella intäkter	2,4
Resultat	-2,0 (inkl. OH, -3,0)
Anläggningstillgångarnas bokförda värde	12,3

KIRUNA

Luftfartsverket

Civil flygtrafik startade år 1954 på ett gammalt militärt flygfält och nuvarande civila flygplats startade år 1960. Flygplatsen är belägen 9 km sydost om Kiruna.

Inrikesflyg med SAS, flygplan MD 80 och DC 9 på Arlanda 137.000 passagerare och med SAS/Swedair, flygplan SAAB 340 på Luleå 62.000 passagerare.

Hangarutbyggnad år 1989 till en kostnad av 35 milj. kr. I länet finns primärflygplats i Luleå 953.000 passagerare, avstånd ca 350 km.

Passagerare	
Totalt	200.000
Inrikes	199.000

Flygplansrörelser linjefart	4.700
Personal (årsarb)	35,6
Ekonomi (milj.kr)	
Trafikkostnader	17,1
Kommersiella kostnader inkl. ramptj.	5,7
Trafikintäkter	14,5
Kommersiella intäkter	8,2
Resultat	0 (inkl. OH, -1,5)
Anläggningstillgångarnas bokförda värde	30,9

HALMSTAD

Luftfartsverkets flygplats på flygvapnets flyggflottilj F 14.

Flygplatsen öppnades för civil trafik år 1958 och är belägen 2 km väster om Halmstad.

Inrikesflyg med Linjeflyg, flygplan F 28 på Arlanda 187.000 passagerare.

I upptagningsområdet finns primärflygplatser i Ängelholm 398.000 passagerare och Malmö-Sturup 1.260.000 passagerare. Avstånd till närmaste primärflygplats, Ängelholm, är ca 40 km.

Passagerare	
Totalt	188.000
Inrikes	187.000
Flygplansrörelser linjefart	uppgift saknas
Personal (årsarb)	6,3
Ekonomi (milj.kr)	
Trafikkostnader	8,1
Kommersiella kostnader	1,5
Trafikintäkter	5,3
Kommersiella intäkter	1,8
Resultat	-2,5 (inkl. OH, -3,4)
Anläggningstillgångarnas bokförda värde	9,4

ÖRNSKÖLDSEVIK

Luftfartsverket

Flygplatsen invigdes år 1961 och är belägen 24 km norr om Örnsköldsvik.

Inrikesflyg med Linjeflyg, flygplan F 28 på Arlanda 171.000 passagerare.

Flygplatsen byggdes ut väsentligt år 1983.

I länet finns primärflygplatser i Kramfors 100.000 passagerare och Sundsvall 517.000 passagerare. Avståndet till närmaste primärflygplats, Umeå, är ca 80 km.

Passagerare	
Totalt	171.000
Inrikes	171.000
Flygplansrörelser linjefart	2.400
Personal (årsarb)	24,5

Ekonomi (milj.kr)

Trafikkostnader	12,5
Kommersiella kostnader	2,0
Trafikintäkter	9,5
Kommersiella intäkter	2,4
Resultat	-2,6 (inkl. OH, -3,8)
Anläggningstillgångarnas bokförda värde	13,6

NORRKÖPING**Luftfartsverket**

Flygplatsen invigdes år 1934 och är belägen 3 km sydost om Norrköping.

Inrikesflyg med Linjeflyg, flygplan F 28 på Arlanda 40.000 passagerare, med Avia, flygplan Shorts på Visby 33.000 passagerare. Utrikestrafik med SAS, främst flygplan DC 9 på Köpenhamn 89.000 passagerare.

Flygplatsen utvidgades och fick en ny terminalbyggnad år 1984. Banan utvidgades år 1987.

Avstånd till närmaste primärflygplats, Jönköping, är ca 180 km.

Passagerare

Totalt	162.000
Inrikes	73.000
Flygplansrörelser linjefart	7.500
Personal (årsarb)	37

Ekonomi (milj.kr)

Trafikkostnader	14,2
Kommersiella kostnader	5,6
Trafikintäkter	8,4
Kommersiella intäkter	7,5
Resultat	-3,9 (inkl. OH, -5,5)
Anläggningstillgångarnas bokförda värde	23,9

3.2 De kommunala flygplatserna m.fl.

Beskrivningen av flygplatserna sker nedan mer detaljerat av de 5 kommunala flygplatserna i det föreslagna stomnätet (avsnitt 3.2.1) och därefter mer översiktligt av flertalet övriga flygplatser med linjefart (avsnitt 3.2.2). Uppgifterna avser år 1988.

3.2.1 Kommunala flygplatser i det föreslagna stomnätet

Följande beskrivning kan göras av de 5 kommunala flygplatserna i det föreslagna stomnätet.

BORLÄNGE (Dala Airport)

Dala Airport AB ägs av Kopparbergs läns landsting, 40.8 %, Borlänge kommun 38.2 %, Falu kommun 20.8 % och privata intressenter 0.2 %.

Flygplatsen är militär, dvs bansystemet ägs av militären, som dock inte har någon bastropp placerad på flygplatsen. Flygverksamheten startade år 1960 och flygplatsen är belägen i Rommehed 10 km söder om Borlänge.

Inrikesflyg med Linjeflyg, flygplan F 28 på Arlanda, 205.000 passagerare.

Kapacitetshöjande investeringar har för något år sedan genomförts i flygplatsbyggnaden och trafikområdena. Investeringar har beslutats rörande bl a halkvarningssystem, meteorologisk utrustning, frakthantering och planeras för bl a fordon och ökade parkeringsplatser.

Avstånd till närmaste primärflygplats Arlanda ca 190 km.

Passagerare	
Totalt	213.000
Inrikes	212.000
Flygplansrörelser linjefart	5.130
Personal (årsarb)	33,8
Ekonomi (milj.kr)	
Trafikkostnader	10,1
Kommersiella kostnader (inkl ramptjänst)	3,9
Trafikintäkter	5,0
Kommersiella intäkter	2,9
Resultat	-6,0
Aktiekapital	5,8
Anläggningstillgångarnas bokförda värde	14,9

Kapacitet: Bana 2 312×40 meter. Största flygplansstorlek Fokker F-28.

VÄXJÖ

Växjö flygplats AB ägs av Kronobergs läns landsting 55 %, Växjö kommun 42 % och Alvesta kommun 3 %.

Flygplatsen tillkom 1975 och är belägen 10 km nordväst om Växjö. Inrikesflyg med Linjeflyg, flygplan Fokker F-28 på Arlanda. Utrikesflyg med SAS, flygplan Fokker F-27 på Köpenhamn 25.000 passagerare.

För närvarande planeras en om- och tillbyggnad av terminalen för ca 30 milj kr. Den avses vara färdig i början på 1990-talet. Ett nytt instrumentlandningssystem planeras vara klart år 1995 till en kostnad av 8–10 milj kr.

I upptagningsområdet finns primärflygplatser i Kalmar 237.000 passagerare och Ronneby 220.000 passagerare och Jönköping 326.000 passagerare. Avstånd till närmaste primärflygplats, Ronneby, är ca 90 km.

Passagerare	
Totalt	214.000
Inrikes	189.000
Flygplansrörelser linjefart	3.487
Personal (årsarb)	36
Ekonomi (milj. kr)	
Trafikkostnader	8,9
Kommersiella kostnader	4,6

Trafikintäkter	6,4
Kommersiella intäkter	6,9
Resultat	-0,2
Aktiekapital	9,6
Anläggningstillgångarnas bokförda värde ca	18,0

Kapacitet: Bana 1800 x 45 meter. Största flygplansstorlek MD80, Boeing 737 – 300 m.fl.

KRISTIANSTAD (Nordöstra Skåne)

NÖ Skånes flygplats AB, ägs av Kristianstads kommun 51 %, Kristianstads läns landsting 40 %, Hässleholms kommun 4 %, Bromölla kommun 2 %, Ö Göinge kommun 29 % och Osby kommun 1 %.

Flygplatsen är militär, dvs bansystemet ägs av militären, som dock inte har någon bastropp placerad på flygplatsen. Flygplatsen öppnades för civil trafik år 1961 och drevs under åren 1961–67 av luftfartsverket medan landstinget och kommunerna i omlandet stod för driftunderskott och investeringar. Från år 1967 drevs flygplatsen av Kristianstads kommun (huvudansvarig), landstinget och kringliggande kommuner. Nuvarande aktiebolag bildades år 1983. Inrikesflyg till Arlanda med Linjeflyg, flygplan Fokker F-28 180 000 passagerare. Utrikesflyg med MucAir, flygplan Banderiante till Köpenhamn.

Totalt har investeringarna i löpande priser uppgått till ca 30 milj kr. Utbyggnad av stationsbyggnad, platta och fordonsinvesteringar planeras. Förstärkningar av banan kan behövas för övergång till trafik med flygplan Boeing 737 – 500.

I upptagningsområdet finns primärflygplatser i Ängelholm 398.000 passagerare, Ronneby 220.000 passagerare och Malmö-Sturup 1.260.000 passagerare. Avstånd till närmaste primärflygplats Malmö-Sturup, är ca 90 km.

Passagerare	
Totalt	184.000
Inrikes	180.000
Flygplansrörelser linjefart	ca 4.300
Personal (årsarb)	20,7

Ekonomi (milj.kr.)

Trafikkostnader	8,7
Kommersiella kostnader inkl. ramptj.	2,8
Trafikintäkter	4,0
Kommersiella intäkter	3,0
Resultat	-4,5
Anläggningstillgångarnas bokförda värde	15
Aktiekapital	0,7

Kapacitet: Bana 2000 x 40 meter. Största flygplansstorlek Fokker F-28.

TROLLHÄTTAN/VÄNERSBORG (Fyrstads)

Fyrstads flygplats AB, ägs av Trollhättans kommun 49 %, Vänersborgs kommun 32 %, Uddevalla kommun 16 % och Lysekils kommun 3 %.

Flygplatsen tillkom år 1937 med gräsfält, varefter asfaltsbana tillkom år 1974. Flygplatsen har tidigare ägts av Trollhättans kommun. Flygplatsen är belägen på Malöga 8 km norr om Trollhättan. En utbyggnad av flygplatsen skedde år 1984.

Inrikesflyg med främst Linjeflyg, Swedair, flygplan SAAB 340 till Arlanda 125 000 passagerare. Utrikesflyg till Åbo och Köpenhamn, 4000 passagerare, nedlagt 1989.

Flygplatsen har mycket begränsade utvecklingsmöjligheter och passagerarantalet beräknas kunna öka till högst 180.000 200.000. Orsaken är restriktioner av antalet rörelser från miljömyndigheterna och restriktioner beträffande flygplansstorlek p g a banans längd, bredd och bärighet samt stråkbredd.

Flygplatsen ligger nära bostadsbebyggelse. Avtal mellan ägarna säger att verksamheten ej får ge en bullernivå som överstiger 52 dB(A) i bebyggda områden. Avtalet säger även att ytterligare utbyggnad av flygplatsen ej får ske. Berörda miljömyndigheter har nyligen krävt begränsningar i verksamhetens omfattning.

En ny flygplats för Fyrstad vid Skogaryd i Vänersborgs kommun har föreslagits för att kunna tillgodose efterfrågan på trafik. Utredningar om byggande av en centralt belägen flygplats i Fyrstadsregionen har genomförts ett flertal gånger från 1950-talet och framåt.

Den nya flygplatsens läge och principiella utformning har i förslaget definierats och kostnaderna för byggandet beräknades år 1989 till ca 350 – 375 mkr. En miljökonsekvensutredning, som skall ligga till grund för en koncessionsansökan, har utförts.

Vidare genomförs en omfattande analys av regionens infrastruktur inklusive flygkommunikationer. Huvudmännen/ägarna kommer att ta slutlig ställning till förslagen när en detaljerad finansieringsplan kan presenteras vilket bör ske under år 1990.

En ny flygplats beräknas år 1995 få ca 300.000 passagerare.

I upptagningsområdet finns primärflygplatsen Göteborg – Landvetter, 2.756.000 passagerare. Avståndet till denna är ca 100 km.

Passagerare	
Totalt	136.000
Inrikes	132.000
Flygplansrörelser linjefart	7.064
Personal (årsarb)	22,4
Ekonomi (milj. kr.)	
Trafikkostnader	8,1
Kommersiella kostnader	1,3
Trafikintäkter	2,8
Kommersiella intäkter	2,4
Resultat	-4,2
Aktiekapital	2,0
Anläggningstillgångarnas bokförda värde	18,2

Kapacitet: Bana 1710 x 30 meter. Största flygplansstorlek SAAB 340.

KRAMFORS

Flygplatsverksamheten är en del av Kramfors kommunala förvaltning.

Flygplatsen är militär, dvs bansystemet ägs av militären som dock inte har någon bastropp placerad på flygplatsen. Flygplatsen är belägen ca 20 km norr om Kramfors. Flygplatsen öppnades för civil trafik år 1974. Inrikesflyg till Arlanda med Linjeflyg, Swedair, flygplan SAAB 340 och i mycket liten utsträckning Fokker F 28. Absoluta merparten av övrigt flyg är permittentflyg enligt tidtabell.

Trafiken beräknas öka till 125.000 passagerare 1995.

Utbyggnad av terminal, fordonsinvesteringar och utbyte av ILS-system mm planeras fram till år 1994 till en kostnad av 15 milj kr.

I länet finns primärflygplatser i Sundsvall/Härnösand, (517.000 passagerare) och Örnsköldsvik, 171.000 passagerare. Avstånd till närmaste primärflygplats, Sundsvall, är ca 100 km.

Passagerare	
Totalt	100.000
Inrikes	100.000
Flygplansrörelser linjefart	2.047
Personal (årsarb)	19
Ekonomi (milj. kr.)	
Trafixkostnader	6,2
Kommersiella kostnader	1,3
Trafixintäkter	1,9
Kommersiella intäkter (inkl ramptj)	1,1
Resultat	-4,4
Anläggningstillgångarnas bokförda värde	ca 11

Kapacitet: Bana 2000 x 45 meter. Största flygplansstorlek Douglas MD80, BOEING 737 – 300 m.fl.

3.2.2 Övriga flygplatser utanför stomnätet med linjefart

Nedan beskrivs kortfattat de främst kommunala flygplatser som hade linjefart år 1988. Uppgifterna har inhämtats från Svenska Kommunförbundet. Ekonomiska uppgifter anges i milj. kr. Personalantalet är uttryckt i årsarbetare eller i antal anställda.

Gällivare

Driften sköts på hel entreprenad av Swedair AB. Flygplatsen inkl fastigheterna ägs av kommunal förvaltning. Inrikesflyg till Luleå, Umeå och Skellefteå med Swedair flygplan SAAB 340, ca 74.000 passagerare.

Personal: 30 inkl passagerar- och stationstjänst på hel entreprenad av Swedair. Kostnader: 9.2 Intäkter: 5.0 Underskott: 4.2 Bana: 1700 x 30 meter. Största flygplansstorlek SAAB 340. Planering: Utökning av stationsbyggnaden. Banan breddades 1989 till 45 m. Största flygplansstorlek: Fokker F-28.

Örebro

Aktiebolag som ägs av Länstrafiken (-bolaget). Inrikesflyg till Arlanda med AVIA, flygplan Shorts 360, 46 000 passagerare. Utrikesflyg till Köpenhamn med Swedair, flygplan SAAB 340, 21.000 passagerare. Totalt 67.000 passagerare.

Personal: 22 inkl passagerar- och stationstjänst Kostnader: 12,6, Intäkter: 5,2, Underskott: 7,4, Bana: 1833 x 45 m. Största flygplansstorlek Fokker F28 Planering: Hangarplatta och brandbil.

Linköping

Aktiebolag, ägt av SAAB. Inrikesflyg till Arlanda med Salair, flygplan SAAB 340, till Trollhättan med Kungsair, flygplan Beach 99, 63 000 passagerare. Utrikeslinje till Köpenhamn startad 1989, Salair SAAB. Flygplatsen är privat, SAAB, men den reguljära civila delen är samfinansierad och underskottstäckta av kommunen.

Västerås

Kommunal förvaltning. Inrikesflyg till Landvetter och Sundsvall med Air Nordic, flygplan Jetstream 31, 12 000 passagerare. Utrikesflyg till Köpenhamn med SAS, DC-9 och SAAB (Swedair), och Oslo, Nordic Air, flygplan Jetstream (-89 även Vasa). Totalt 51 000 passagerare.

Personal: 32 inkl passagerar- och stationstjänst på hel entreprenad av Swedair AB Kostnader: 12,8, Intäkter: 8,8, Underskott: 4,0, Bana: 2500 x 50 m. Största flygplansstorlek MD 80, Boeing 737 m fl Planering: Inhängnad och fraktlager.

Mora

Kommunal förvaltning. Inrikesflyg till Arlanda med Salair, flygplan SAAB-340, 30 000 passagerare.

Personal: 11 inkl. passagerar- och stationstjänst Kostnader: 5,8, Intäkter: 2,4, Underskott: 3,4, Bana: 1810 x 45 meter. Största flygplansstorlek Fokker F28 (ev DC-9). Planering: Tillbyggnad av vänthall.

Gävle

Aktiebolag som ägs av kommunerna Gävle och Sandviken. Inrikesflyg till Arlanda med Salair, flygplan Metro III och SAAB 340, 23 000 passagerare. (Fr.o.m. aug - 89 AVIA flygplan Shorts 360.

Personal: 17 inkl passagerar- och stationstjänst på hel entreprenad av Swedair AB Kostnader: 6,9 Intäkter: 1,7 Underskott: 5,2 Bana: 2 000 x 45 m. Största flygplansstorlek MD 80, Boeing 737 m.fl.

Hudiksvall

Kommunal förvaltning. Inrikesflyg till Arlanda med Air Hudik, Shorts 360, 22 000 passagerare.

Personal: 7 inkl. passagerar- och stationstjänst på entreprenad av Air Hudik, Kostnader: 2.6 Intäkter: 4.0 Underskott: 2.2 Bana: 1300 x 30 m. Största flygplansstorlek Shorts 360 Planering: Driftbyggnad och passagerarhall, banljus.

Lidköping

Aktiebolag som ägs av kommunen. Inrikesflyg till Arlanda med AVIA, flygplan Shorts 330, 18 000 passagerare. Fr.o.m. 89-07-01 Golden Air Metro II och SAAB 340. Utrikesflyg till Köpenhamn fr.o.m. 89-06-01 med Golden Air. Metro II. Personal: 15 inkl passagerar- och stationstjänst Kostnader: 6.1 Intäkter: 1.1 Underskott: 5.0 Bana: 2000 x 45 m. Största flygplansstorlek Fokker F 28.

Lycksele

Kommunal förvaltning. Inrikesflyg till Umeå med Swedewing flygplan Twin Otter, 11 000 passagerare.

Personal: 7 inkl passagerar- och stationstjänst Kostnader: 2,0 Intäkter: 0,2 Underskott: 1,8 Bana: 1100 x 30 m. Största flygplansstorlek Dornier 228 m.fl. Planering: Met.-utrustning, breddning av taxibana.

Söderhamn

Kommunal förvaltning på flygvapnets flygflottilj F15. Inrikesflyg till Arlanda med Air Hudik, flygplan Shorts 360, 10 000 passagerare.

Personal: 3 inkl passagerar- och stationstjänst. Drift av bana och platta som sköts av flygvapnet. Kostnader: 2,1 Intäkter: 0,3 Underskott: 1,8 Bana: 2 500 x 45 m. Största flygplansstorlek Fokker F 28 Planering: Utbyggnad av terminal.

Hultsfred

Kommunal förvaltning. Flygplatsen är militär, dvs bansystemet ägs av militären. Inrikesflyg till Arlanda med Holmström Air, flygplan Beech 99, 9.000 passagerare. Fr.o.m. 881001 Dornier 228.

Personal: 6 inkl. passagerar- och stationstjänst Kostnader: 2,7 Intäkter 0,9 Underskott 1,8 Bana: 2 000 x 40 m. Största flygplansstorlek SAAB 340.

Oskarshamn

Kommunal förvaltning. Inrikesflyg till Arlanda med Holmström Air, flygplan Beech 99, 8 000 passagerare. Fr.o.m. 890601 flygplan Dornier 228.

Personal: 7 inkl passagerar- och stationstjänst Kostnader: 3,2 Intäkter: 0,7 Underskott: 2,5 Bana: 1 140 x 30 m. Största flygplansstorlek Dornier 228.

Vilhelmina

Kommunal förvaltning. Inrikesflyg till Umeå, med Swedewing, Twin Otter, 8 000 passagerare.

Personal: 8 inkl. passagerartjänst Kostnader: 1,6 Intäkter: 0,2 Underskott: 1,4 Bana: 946 x 30 m. största flygplansstorlek Dornier 228. Planering: Förlängning av bana.

Nyköping

Aktiebolag som ägs av kommunerna Nyköping och Oxelösund Inrikesflyg till Arlanda med Nyge Aero, flygplan Banderiante, till Trollhättan, via Linköping, med Kungsair flygplan Beech 99, 6 000 passagerare.

Personal: 14 inkl. passagerar- och stationstjänst Kostnader: 7,6 Intäkter: 3,4 Underskott: 4,2 Bana: 2 500 x 40 m. Största flygplansstorlek SAAB 340. Planering: Banbreddning för tung trafik, start 1989.

Karlskoga

Kommunal förvaltning. Inrikesflyg till Bromma med Scanjet AB, flygplan Falcon 20, 6 000 passagerare.

Personal: 5 inkl. passagerar- och stationstjänst Kostnader: 4,7 Intäkter: 0,4 Underskott: 4,3 Bana: 1 500 x 30 m. Största flygplansstorlek SAAB 34. Planering: Scanjets bygge av hangar.

Sveg

Kommunal förvaltning. Inrikesflyg till Arlanda med Airborne Cessna 404, 5 000 passagerare.

Personal: 3 st inkl. passagerar- och stationstjänst Kostnader: 1,1 Intäkter: 0,1 Underskott: 1,0 Bana: 1 150 x 35 m. Flygplansstorlek Dornier 228. Planering: Banljus, inflygningsljus.

Bromma

Statlig flygplats inom luftfartsverket. Inrikesflyg till Karlskoga med Scanjet AB, flygplan Falcon 20 och Linköping år 1988. Linköpingstrafiken är nu nedlagd. Affärs- och taxifyg, 19 589 passagerare.

Personal: 79 Kostnader: 26,8 Intäkter: 17,7 Underskott: 9,1

Flygplatser som fått linjetrafik år 1989

Säve

Aktiebolag som ägs av Göteborgs kommun och privata intressenter. Inrikesflyg till Kalmar och Ronneby med Holmström Air, Dornier 228, fr.o.m. 89-08-01. Affärs-, taxi- och charterflyg, 38 000 passagerare.

Personal: 13 st inkl. passagerar- och stationstjänst Kostnader: 11,5 + 8,0 kommunalt avtal Intäkter: 12,5 + 8,0. Underskott: 8,0 (kommunalt åta-

gande) Bana: 1 926 x 40 m. Flygplansstorlek MD 80 m.fl. Planering: Större stationsbyggnad.

Skövde, (endast planerad 1988)

Under år 1988 planerades en flygplats i Skövde. Aktiebolag som ägs av kommunen. Den öppnades för trafik i augusti år 1989. Inrikesflyg till Arlanda med ca 4.000 passagerare per månad.

3.3 Flygplatsernas ekonomi och verksamhet, en beskrivning/analys

I syfte att få ett underlag för att kunna bedöma hur främst olika associationsformer för flygplatser fungerar och kan väntas fungera i framtiden har vi studerat främst ekonomin för de olika flygplatserna i primärnätet.

3.3.1 Huvudsakliga slutsatser

Flygplatsutredningen har vid sina studier funnit att kostnaderna per passagerare vid de kommunala flygplatserna är lägre, dvs. produktiviteten är högre, än vid de statliga. Affärsverket luftfartsverket driver samtliga statliga flygplatser medan aktiebolag driver fem av de sex studerade kommunala flygplatserna. Den återstående är en del av den kommunala förvaltningen. Studierna avsåg budgetåret 1988/89 för luftfartsverket och kalenderåret 1988 för de kommunala flygplatserna. Detta kan bedömas ge ca 5 % högre statliga kostnader.

Enligt en studie av utredningens insamlade data om samtliga primär-flygplatser, vilken genomförts av VTI (med multipel regressionsanalys) är driftkostnaderna per passagerare för trafiken på luftfartsverkets civila flygplatser omkring 60% högre än för kommunala flygplatser. Studien redovisas som bilaga 2.

Utredningen har vidare jämfört trafik kostnaderna på de fem kommunala flygplatserna i primärnätet med fem närmast jämförbara statliga flygplatser. Härvid finner vi trafikdriftkostnaderna på de statliga flygplatserna är 35–40% högre trots att antalet passagerare per flygplats är 44% högre, vilket borde ha medfört att kostnaderna för de statliga flygplatserna skulle ha blivit lägre än för de kommunala eftersom styckkostnaderna enligt studien minskar med ökad flygplansstorlek. Vid de statliga flygplatser var kapitalkostnaderna endast ca 15% högre. De totala trafik kostnaderna vid de statliga flygplatserna var ca 35% högre. Även en studie av lufttransportinstitutet, ITA, visar att även de franska flygplatserna har avtagande styckkostnader så länge trafiken kvarstår under 1–1,5 milj passagerare per år.

Huruvida den större resursinsatsen, kostnaden, på luftfartsverkets flygplatser har medfört en kvalitativt högre prestation och i så fall om denna motsvarar önskemål eller krav på sådan ökad kvalitet i förhållande till dess högre kostnad är en fråga som inte har kunnat besvaras genom enkäten.

Utredningen har vid sin studie av främst flygplatsernas ekonomi inte

funnit att det föreligger kvalitetsskillnader sådan art att den orsakar skillnader i säkerheten.

Beträffande kvalitetsskillnader i komforthänseende synes även de kommunala flygplatserna tillgodose rimliga krav.

Av betydelse är även huruvida myndigheters, luftfartsinspektionens eller luftfartsverkets trafikavdelnings, bestämmelser leder till högre kostnader, som inte fördelas ut på ett motsvarande antal fler passagerare på de statliga flygplatserna. Vissa sådana förhållanden kan finnas men även andra förhållanden som leder till lägre kostnader per passagerare på luftfartsverkets flygplatser. Skilda bestämmelser skulle inte kunna förklara annat än en del av de högre kostnaderna per passagerare på luftfartsverkets flygplatser.

3.3.2 Verksamheten

Verksamheten har ökat starkt vid flygplatserna i primärnätet under en följd av år.

Huvuddelen av trafiken på flygplatserna utgörs av LIN eller SAS trafik med Arlanda som nav och en annan flygplats i primärnätet som andra flygplats.

Enligt 53 – 55 §§ luftfartsförordningen (1986:171) prövar luftfartsverket frågor om tillstånd att inrätta och driva allmänna flygplatser samt fastställer villkor för tillståndet. Om sådant tillstånd har meddelats av regeringen, får luftfartsverket fastställa villkor för tillståndet.

Luftfartsverket beslutar vilka krav som skall vara uppfyllda för att ett område skall godkännas för att tas i bruk som allmän flygplats. Därvid skall luftfartens intressen beaktas. Hänsyn skall också tas till de kringboende, närbelägna militära anläggningar, annan trafik i närheten och flygplatsens inverkan på landskapsbilden. Kraven skall avse beskaffenheten och utrustningen av flygplatsområdet. Vidare kan krävas att markeringar och andra anordningar sätts upp utanför området. Krav kan också ställas på att det i närheten inte finns hinder, märken eller belysningar som kan medföra fara för luftfarten.

Kraven får fastställas allmänt för flera flygplatser eller särskilt för en viss flygplats.

Luftfartsverket meddelar föreskrifter om underhåll och drift av allmänna flygplatser.

Föreskrifterna skall om möjligt utformas så att verksamheten vid flygplatsen inte blir hälsovadlig eller störande för omgivningen.

Enligt 59 § luftfartsförordningen utövar luftfartsverket tillsyn över allmänna flygplatser och utrustningen där. Luftfartsverket föreskriver vilka upplysningar av betydelse för säkerheten och vilka statistiska uppgifter i fråga om en allmän flygplats och trafiken där som innehavaren av flygplatsen är skyldig att lämna.

Flygplatsutredningen konstaterar att luftfartsverket enligt gällande regler har ansvaret för föreskrifter och tillsyn av de allmänna flygplatserna. Verket har således enligt utrednings uppfattning ansvaret för att verksam-

heten fungerar bl a vad gäller flygsäkerheten på samtliga allmänna flygplatser.

Luftfartsverket har i bestämmelser för civil luftfart (BCL) och i särskilda beslut om trafikkontroll och trafikinformation meddelat föreskrifter.

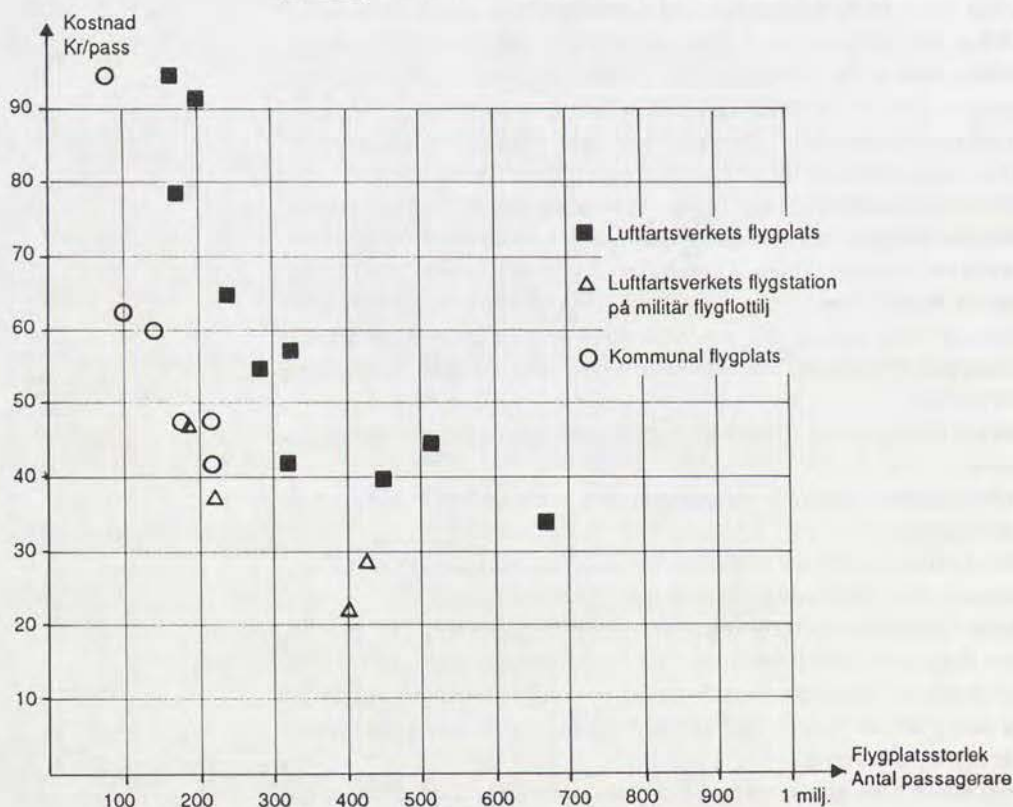
Vissa krav på brand- och räddningsstyrkans storlek och på trafikkontroll med flygledare ökar med flygplansstorlek resp trafikomfattning. Ekonomiskt skall dock dessa ökade kostnader bäras av ett ökat antal passagerare.

3.3.3 Kostnader

Flygplatsernas kostnader beskrivs och analyseras i följande avsnitt. Data har insamlats genom utredningens enkät med kompletterande intervjuer till flygplatscheferna vid luftfartsverkets flygplatser och aktuella kommunala flygplatser. Data har även insamlats genom årsredovisningar och annan dokumentation. Luftfartsverket och Svenska kommunförbundet har givits möjlighet att korrigera och komplettera uppgifterna.

Utredningen har sammanställt trafikkostnaderna och de kommersiella kostnaderna för samtliga flygplatser. Trafikkostnaderna består av kostnaderna för start- och landingtjänst och passagerartjänst.

Figur 3: Trafikkostnader per passagerare i relation till flygplatsstorlek.



I diagrammet (figur 3) ingår såväl drift- som kapitalkostnader.

De kommersiella kostnaderna avser ramptjänst, expeditionstjänst, hangar- och parkeringstjänst, bilparkering, parkeringstjänst, konferensservice, reklamplatsförsäljning, lokaluthyrning, arrenden och övriga kommersiella tjänster.

Vidare har kapitalkostnader och driftkostnader sammanställts för flygplatserna.

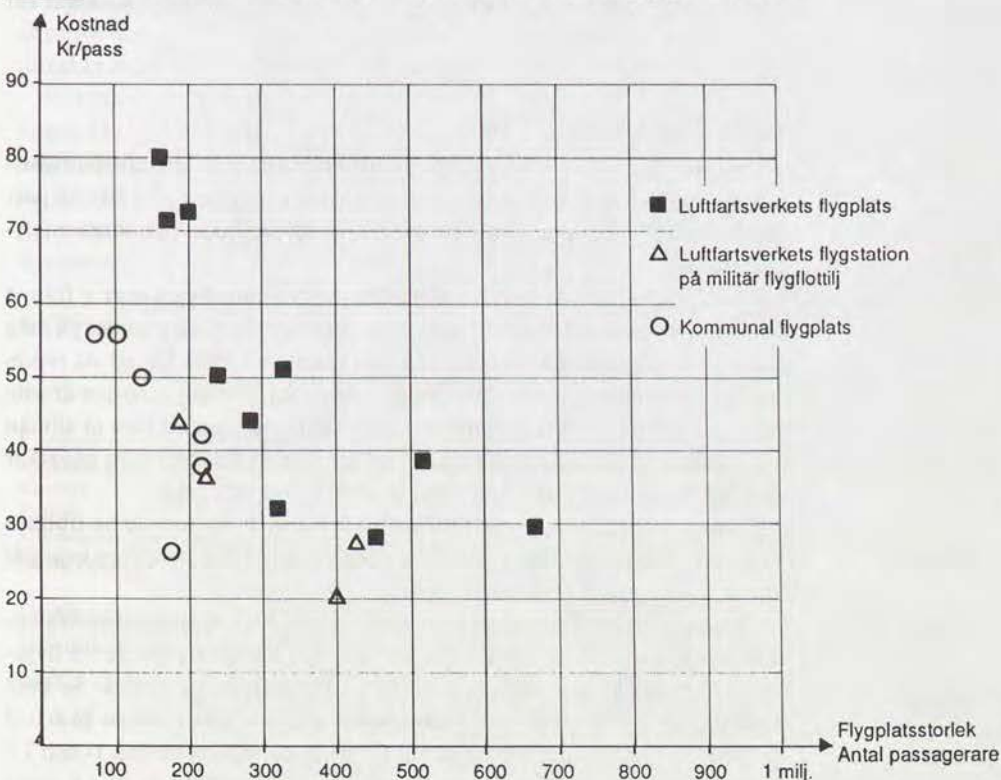
En redovisning per flygplats av kostnader med vissa jämförelsetal finns i bilaga 3.

Kostnaderna för en flygplats består dels av fasta kostnader som är oberoende av passagerarvolymen dels av rörliga kostnader som beror av passagerarvolymen. På flygplatser av den storlek som här är aktuella innebär detta, vilket bl.a. framgår av diagrammet, att genomsnittskostnaden, kostnaden per passagerare, minskar med ökande flygplatsstorlek.

I figur 3 ovan visas de genomsnittliga trafik kostnaderna på de olika flygplatserna.

I figur 4 nedan visas de genomsnittliga trafikdriftkostnaderna för de olika flygplatserna.

Figur 4 Trafikdriftkostnader per passagerare i relation till flygplatsstorlek.



3.3.3.1 Statens väg- och trafikinstitutets studie

Att flygplatsernas kostnader i förhållande till passagerarvolymen följer detta mönster har visats av den studie (bilaga 2) som statens väg- och trafikinstitut utfört på vårt uppdrag och som här redovisas.

Studien har omfattat trafikknaderna men inte de kommersiella knaderna eftersom trafikknaderna är de mest relevanta knaderna för jämförelser.

Det viktigaste resultatet är att driftknaderna per passagerare för trafiken är drygt 60% högre för luftfartsverkets civila flygplatser än för de kommunala flygplatserna.

VTI påpekar att driftknaderna väger mycket tyngre än kapitalknaderna Utredningen vill tillägga att de också är betydligt mer påverkbara.

VTI finner att redovisade totalknaderna – givet trafikvolymen – är signifikant högre på luftfartsverkets civila flygplatser. Resultaten visar att knaden per passagerare för denna kategori är 70 % högre än för övriga flygplatskategorier. Det är enligt VTI kanske delvis en chimär, vilket kan anas om man delar upp totalknaden på kapital- och driftknader. Man finner då, att kapitalknaderna per passagerare är högst inom kategorin luftfartsverkets civila flygplatser, även om det resultatet inte är helt signifikant. Helt klart är att luftfartsverkets militära flygplatser har den lägsta kapitalknaden per passagerare. Det tyder på att samnyttjandet med flygvapnet ställer sig mycket fördelaktigt. VTI uttrycker också tveksamhet om de kommunala flygplatsernas kapitalknader verkligen kommer till fullt uttryck i knadsredovisningen.

3.3.3.2 Luftransportinstitutets, ITA, studie

Institut du Transport Aérien, ITA, är ett internationellt lufttransportinstitut med säte i Paris. ITA har nyligen publicerat rapporten, 1989/1, Airport Productivity – An analytical study, (Flygplatsproduktivitet – en analytisk studie).

I studien behandlas produktivetsfrågor rörande flygplatser i främst storleksordningen 40.000 till 1 miljon passagerare. Studien grundas på data från franska flygplatser men dessa anges endast ha valts för att de representerade ett homogent urval av tillgängliga data. Enligt rapporten är inte syftet att jämföra franska flygplatser med varandra utan att föra ut allmän och strukturell kunskap och i synnerhet att visa de faktorer som påverkar en flygplats produktivitet och mäta deras relativa betydelse.

Studien visar att det finns fasta knader som är oberoende av trafiken och att därmed avsevärda stordriftsfördelar finns så länge trafiken kvarstår under 1 – 1,5 milj passagerare per år.

Genomsnittsstyckknaden per passagerare exkl stationstjänst (ramp- och expeditionstjänst) och tankningstjänst har beräknats för de 33 flygplatser i Frankrike som kommer efter Parisflygplatserna i storlek. Se även avsnitt 2.14 ovan. Genomsnittskosten minskar när trafiken ökar vid mellan- och intermediära flygplatser. Ovanför en tröskel mellan 1- och 1,5 miljoner passagerare, vilket ungefär motsvarar de minsta av de s.k. stora flygplatserna ökar knaderna avsevärt. En regressionsanalys med minsta kvadrat-metoden av styckknaderna i förhållande till trafiken visar signifikant och bäst att en rät regressionslinje erhålles med logaritmiska värden.

De fasta knader som fördelas på passagerarvolymen är enligt studien

t ex avskrivningar på rullbanor och ramper eller driftkostnader som flygp-latsunderhåll och kommunalskatter. När en flygplats överskrider en viss storlek måste dock avsevärda nya investeringar göras som leder till ökade totalkostnader och även ökade styckkostnader.

Ytterligare en faktor kan enligt rapporten orsaka avtagande styckkostna-der nämligen det genomsnittliga passagerarantalet per flygplan eftersom tjänster till t ex större flygplan leder till mer lönsamt utnyttjande av en flygplats anläggningar och personal.

3.3.3.3 Ytterligare analys

Utredningen har vidare själv – som ett enklare exempel – jämfört trafikknaderna på de fem kommunala flygplatserna i primärnätet med fem närmast jämförbara statliga flygplatser. Nedan visas en beräkning av trafikknaderna (per passagerare) på dessa flygplatser. Affärsverket luft-fartsverket driver dessa statliga flygplatser medan aktiebolag driver fyra av de fem studerade kommunala flygplatserna. Här finner vi trafikdriftnaderna på de statliga flygplatserna är 35–40 % högre trots att antalet passagerare per flygplats är 44 % högre. Kostnaderna för de statliga flygp-latserna borde vara lägre än för de kommunala eftersom styckkostnaderna minskar med ökad flygplatsstorlek.

Vid dessa statliga flygplatser var kapitalkostnaderna endast ca 10–20 % högre. De totala trafikknaderna vid de statliga flygplatserna var ca 35 % högre. Siffrorna anges med vissa intervall pga att administrationskostna-derna har fördelats något olika här såsom en känslighetsanalys.

I nedanstående tabell visas beräkningar av trafikknaderna för vissa flygplatser.

Trafikkostnader (inkl OH kostn)

TRAFIKKOSTNAD per passagerare (kr)							
Statliga	Kapital kostn	Drift kostn	TOTALT	Kommunala	Kapital kostn	Drift kostn	TOTALT
Karlstad	10,63	44,56	55,20	Borlänge	5,66	41,96	47,62
Jönköping	5,98	51,17	57,15	Växjö	3,75	37,64	41,39
Kalmar	14,87	50,22	65,10	Kristianstad	20,95	26,22	47,17
Kiruna	19,35	72,12	91,48	Trollhättan	9,58	50,13	59,72
Örnsköldsvik	7,77	71,11	78,87	Kramfors	6,61	55,83	62,44
Medelkostnad	11,24	55,67	66,91	Medelkostnad	9,24	40,41	49,64

Driftnaderna är här 38 % högre på de statliga flygplatserna medan kapitalkostnaderna är 22 % högre och de totala trafikknaderna 35 % högre, trots att de statliga flygplatserna har 44 % större trafikvolym.

I nedanstående tabell visas beräkningar av trafikkostnaden minskad med kommersiellt resultat per passagerare för dessa tio flygplatser.

Trafikkostnad minskad med kommersiellt resultat per passagerare (kr.)

<i>Statliga flygplatser</i>		<i>Kommunala flygplatser</i>	
Karlstad	50,00	Borlänge	49,47
Jönköping	51,84	Växjö	35,51
Kalmar	61,18	Kristianstad	46,73
Kiruna	84,00	Trollhättan	56,62
Örnsköldsvik	78,36	Kramfors	65,00
Medelkostnad	62,21	Medelkostnad	48,33

Av tabellen framgår att trafikkostnaden minskad med det kommersiella resultatet per passagerare är 29 % högre på de fem statliga flygplatserna trots att dessa har 44 % större trafikvolym. Den rena trafikkostnaden för samma flygplatser är som just nämnts 35 % högre på de statliga flygplatserna.

Utredningen har även sökt analysera kostnaderna för de olika delarna av trafikkostnaderna, dvs bansystemet, brand- och räddningstjänsten, flygtrafikledning och passagerartjänst.

Det synes dock inte lätt att göra direkta jämförelser mellan olika delkostnaderna eftersom en stor kostnadssänkande faktor i de kommunala aktiebolagen är flexibiliteten, dvs. att personalen används i olika delar av trafikverksamheten.

Av betydelse i detta sammanhang är naturligtvis huruvida myndigheters luftfartsinspektionens eller luftfartsverkets trafikavdelningsbestämmelser leder till högre kostnader som inte kan fördelas ut på ett motsvarande antal fler passagerare på de statliga flygplatserna. Vissa sådana förhållanden som leder till lägre kostnader per passagerare på luftfartsverkets flygplatser. Skilda bestämmelser skulle inte kunna förklara annat än en del av de högre kostnaderna per passagerare på luftfartsverkets flygplatser.

För flygtrafikavdelningen har luftfartsverkets trafikavdelning på grund av den omfattande trafiken beslutat om flygkontrolltjänst med flygledare helt eller delvis på vissa flygplatser vilket ökar de totala kostnaderna. På övriga flygplatser finns flyginformationstjänst, s. k. AFIS.

Beträffande brand- och räddningstjänsten är bestämmelserna knutna till främst längden på de landande planen, vilken är passagerarrelaterad. Kraven tillgodoses i en komplicerad kombination av släckmedelsmängd, tömningshastighet och personal.

En faktor som i stället verkar kostnadssänkande är att brand- och räddningstjänsten vid vissa flygplatser till stor del utförs av vapenfri tjänstepliktig personal s.k. VTP-personal. Sådana finns på samtliga luftfartsverkets flygplatser utom Visby och de fem flottilflygplatserna. Vidare finns de på tre av de sex kommunala flygplatserna. Totalt finns enligt uppgift 360–400 VTP-are/år på främst de statliga flygplatserna.

Eftersom luftfartsinspektionen skall se till att linjetrafiken i Sverige har en säkerhetsstandard i nivå med övriga välutvecklade luftfartsnationer måste utredningen anta att så har skett. Luftfartsverket kan dock mycket

väl ha en ännu högre säkerhetsnivå än kraven liksom komfortnivå och kapacitet på sina flygplatser.

3.3.4 Intäkter/Avgiftssystem

3.3.4.1. Avgiftsslag

För de tjänster av olika slag som luftfartsverket tillhandahåller tar verket ut avgifter. Avgifter som avser verksamhet som är en förutsättning för att flygtrafik skall kunna bedrivas benämns trafikavgifter. Härutöver finns avgifter — eller oftast mera egentligt priser — för ej trafikinriktade tjänster.

Trafikavgifterna utgörs i den reguljära inrikes passagerartrafiken av avgift enligt tvådelad tariff. I främst utrikestrafiken utgår i stället landningsavgift och passageraravgift. Utanför flygplatserna är även undervägsavgift för flygtrafikledning en trafikavgift.

Avgift enligt tvådelad tariff har som nämnts ersatt landnings- och passageraravgift i reguljära inrikes passagerartrafiken. Tariffen består av en fast och en rörlig del. Med tariffens fasta del skall flygbolagen bidra till de fasta kostnader för infrastrukturen kapacitetskostnader som inrikesflyget åsamlar luftfartsverket. Den rörliga delen utgör ersättning för de betjäningsskostnader som förorsakas av att kapaciteten utnyttjas. Den tvådelade tariffen är ett exempel på marginalkostnadsbaserad prissättning som enligt 1979 och 1988 års trafikpolitiska beslut skall eftersträvas.

För tolv månadersperioden november 1989 — oktober 1990 har den fasta delen av tariffen bestämts till för SAS 115,3 mkr och för LIN 78,7 mkr. Den rörliga delen är för närvarande 13.50 kr per påstigande passagerare.

Landningsavgiften är differentierad med avseende på flygplanets startvikt, startpunkt (in- eller utrikes) samt landningsflygplats. Arlanda, Landvetter och Sturup har de högsta avgifterna (avgiftsklass I), Bromma de näst högsta (avgiftsklass II) medan övriga flygplatser tillämpar de lägsta avgifterna (avgiftsklass III). För exempelvis ett flygplan med en högsta tillåten startvikt av 50 ton uppgår landningsavgiften för närvarande till följande belopp.

Flygplats	Inrikes resa, kr	Utrikes resa, kr
Arlanda, Landvetter Sturup	2 420	3 530
Bromma	1 795	3 340
Övriga statliga flygplatser	1 270	2 750

För lätta luftfartyg i annan luftfart än linjefart kan landningsavgiften ersättas av en årsavgift enligt särskilda regler.

Passageraravgift utgår med fast belopp per avresande passagerare enligt följande tablå.

Flygplats	Inrikes resa, kr	Utrikes resa, kr
Arlanda, Landvetter, Sturup	20	57
Övriga statliga flygplatser	17	57

Undervägsavgift tas ut för flygning inom svensk flyginformationsregion svenskt luftrum. För flygplan med en högsta startvikt överstigande 5700 kg

utgör avgiften en funktion av flugen distans och planets vikt. För mindre flygplan debiteras i stället en årsavgift.

Avgifter för kommersiella ej trafikinriktade tjänster:

Stationstjänstavgifter består bl.a. av ramptjänstavgift och expeditionstjänstavgift.

Ramptjänstavgift tas ut för de standardtjänster som tillhandahålls vid flygplanets ankomst och avgång, t.ex. lastning lossning och bagagetransport.

Expeditionstjänstavgift utgår för incheckning m.m.

Priser för ramp- och expeditionstjänster fastställs lokalt efter resp. flygplats förhållanden.

Avgifter för övriga kommersiella tjänster utgår i form av hyror och arrenden för lokalupplåtelser (butiker, restauranger, konferensverksamhet m.m), som omsättningsavgifter för skattefri försäljning samt som avgifter för bilparkering och reklamplatser m.m. Till denna kategori hänförs också bl.a. luftfartsinspektionens avgifter.

Avgifternas andel av luftfartsverkets intäkter

För budgetåret 1988/89 uppgick luftfartsverkets totala intäkter till 2098,7 milj.kr. Fördelningen på viktigare avgiftsslag var följande.

Avgiftsslag	Intäkter milj kr	Andel %
Avgifter enligt tvådelad tariff	319,4	15
Landningsavgifter	289,0	14
Passageraravgifter	193,8	9
Undervägsavgifter	393,5	19
Övriga avgifter	903,0	43
Summa intäkter	2 098,7	100

Beslutsnivåer i avgiftssystemet

Regeringen beslutar om de intäktsmässigt viktigaste trafikavgifterna, nämligen landningsavgift, passageraravgift, den fasta delen av tvådelad tariff samt undervägsavgift. Övriga avgifter bestäms av luftfartsverket.

I treårsplan för perioden 1988/89 – 1990/91 hemställde luftfartsverket att fr.o.m. den 1 juli 1988 få befogenheter att självt besluta om landningsavgift, passageraravgift, undervägsavgift samt fast avgift i tvådelad tariff för alla flygföretag. Regeringen har ännu inte delegerat detta till luftfartsverket, eftersom en lagändring måste föregå regeringsbeslutet. Lagändringen skedde genom riksdagsbeslut och trädde i kraft den 1 januari 1990 (SFS 1989:997).

Tablån ovan visar att de avgifter som regeringen bestämmer budgetåret 1988/89 gav en intäkt som motsvarar 57% av luftfartsverkets samlade intäkter. Av trafikintäkterna hänförde sig omkring 90% till av regeringen beslutade avgifter.

Strategier för avgiftssättning

Enligt ovan framgår att regeringen hittills har förbehållit sig rätten att besluta om de intäktsmässigt viktigaste trafikavgifterna. Det är naturligt att regeringen inte närmare redovisar vilka överväganden den lägger till grund för beslut i avgiftsfrågor. Rent allmänt kan dock sägas att regeringen i sin övergripande ansvarsfunktion har att väga samman ett antal delvis motstående intressen av bl.a. företagsekonomisk, luftfartspolitisk, trafikpolitisk, samhällspolitisk och statsfinansiell natur.

Av intresse i detta sammanhang är 1983 års överenskommelse mellan staten och Svensk Interkontinental Lufttrafik AB, det s.k. SILA-protokollet. Enligt detta protokoll skall kommunikationsdepartementet, när luftfartsverket enligt verkets plan för resultatutjämning nått balans mellan intäkter och kostnader, verka för att taxehöjningarna sker i långsammare takt och i genomsnitt understiger den allmänna prisutvecklingen. Det kan noteras att regeringen i olika sammanhang har hänvisat till att SILA-protokollet lägger hinder i vägen för avgiftshöjningar. Det får därför antas att protokollet har tillmätts betydelse i samband med taxerevisioner, trots att den stipulerade balansen mellan intäkter och kostnader ännu inte har uppnåtts.

Luftfartsverkets övergripande mål bl.a. att verket skall främja en på sunda ekonomiska villkor grundad utveckling av luftfarten, avspeglas i de övergripande strategier för avgiftssättning som verket har formulerat. Dessa är:

- Avgiftssättningen skall syfta till att öka flygtransportsektorns effektivitet.

- De avgifter som verket tar ut skall totalt sett och över tiden skapa intäkter som svarar mot verkets kostnader inklusive ränta på det i verket investerade statskapitalet.

- Verket skall genom sina avgifter på kommersiella tjänster skapa ett överskott som skall motverka höjningar av avgifter på trafikinriktade tjänster.

Beträffande den förstnämnda strategin är att märka att avgiftssättningen skall främja inte bara verkets egen utan också flygföretagens effektivitet. Ett uttryck för detta mål är den tvådelade tariffen, vars rörliga del har satts lågt i syfte att främja en utökning av trafiken.

Formuleringen av den andra strategin återspeglar självfallet luftfartsverkets överenskommelse med statsmakterna om en långsiktig plan för återbetalning av den ackumulerade underförräntningen av statskapitalet.

Den tredje strategin innebär med viss förenkling att verket söker maximera överskottet av sin kommersiella verksamhet. Av tidigare avsnitt framgår att denna verksamhet numera också svarar för omkring en tredjedel av luftfartsverkets totala intäkter. Det kan tilläggas att verkets intäkter från t.ex. skattefri försäljning år 1988/88 uppgick till drygt 140 milj.kr. medan bilparkeringsverksamheten gav bruttointäkter om drygt 109,7 milj. kr.

3.3.4.2 Kommunala flygplatsers avgifter

De kommunala flygplatserna bestämmer själva sina avgifter. Kommunförbundet rekommenderar för reguljär trafik:

Passageraravgifter (avresande) i inrikes trafik: 25:90 kr Landningsavgift
inrikes: (mindre än eller mer än 15 ton) 25:30 per ton
utrikes: (— " —) 55:— per ton.

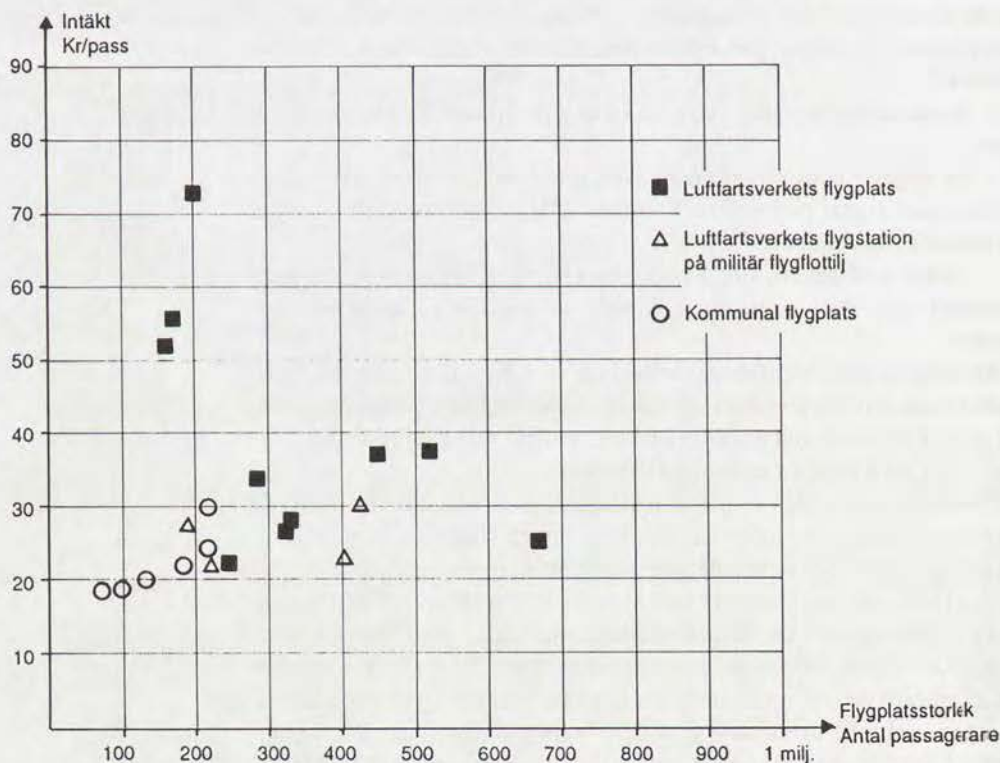
I övrigt rekommenderas med något undantag luftfartsverkets taxa.

De kommunala flygplatserna tillämpar enbart systemet med separata avgifter för landning och passagerare, dvs inte tvådelad tariff. Kommunerna tillämpar inte helt de rekommenderade taxorna utan ger rabatter till flygbolagen vid förhandlingar.

Utredningsenkäten

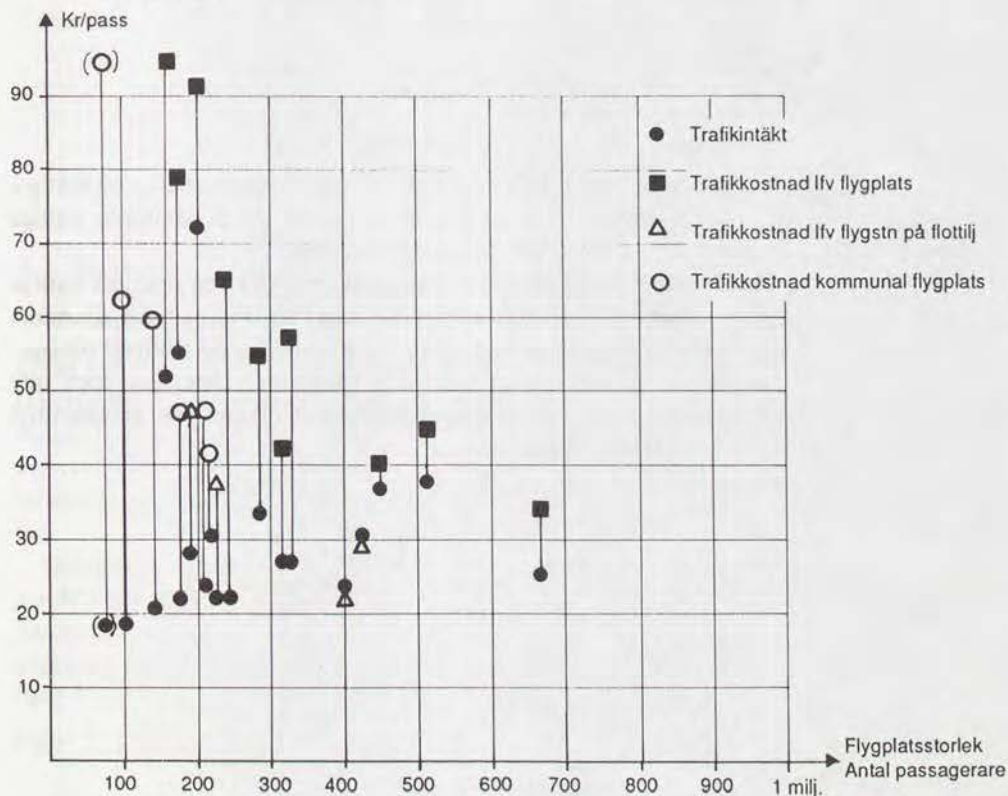
I utredningens enkät har insamlats uppgifter även om intäkterna vid de större flygplatserna i riket. I figur 5 nedan redovisas intäkterna per passagerare för de aktuella flygplatserna utom för Stockholm-Arlanda, Göteborg-Landvetter, Luleå och Malmö-Sturup.

Figur 5 Trafikintäkt per passagerare i relation till flygplatsstorlek.



Nedan redovisas trafikintäkterna per passagerare och trafikkostnaderna per passagerare i samma diagram, figur 6. Linjer sammanbinder intäkter och kostnader för samma flygplats.

Figur 6: Trafikintäkt och trafikkostnad per passagerare i relation till flygplatsstorlek.



Av diagrammet framgår bl a att kostnadstäckningsgraden oftast är högre på de större flygplatserna med lägre trafik kostnader per passagerare.

3.3.5 Personal

Flygplatsens personal arbetar med att producera de olika tjänster som flygplatsen säljer till främst flygbolag och passagerare.

Särskilda behörighetskrav finns för vissa tjänster. Det gäller bl. a. flygledarna, trafikinformationsassistenter, brand- och räddningstjänstpersonal.

Antalet årsarbetare fördelade på produktgrupper på varje flygplats har efterfrågats i utredningens enkät. I några fall har denna uppgift inhämtats från luftfartsverkets årsredovisning och fördelats efter kostnaderna för trafik resp. kommersiella tjänster. Siffrorna är även osäkra med hänsyn till hur den vapenfria tjänstgörande personalen (VTP), vilken finns på såväl statliga helt civila flygplatser som kommunala flygplatser, skall betraktas i jämförelse med den fast anställda personalen. Det är också ofta svårt att beräkna antalet årsarbetare noggrant.

En jämförelse av antalet årsarbetare i trafiktjänster per 100 000 passagerare vid de fem kommunala flygplatserna i primärnätet med motsvarande vid närmast jämförbara statliga flygplatser visar följande.

Antal årsanställda i trafiktjänster per 100 000 passagerare

Statliga flygplatser		Kommunala flygplatser	
Karlstad	10,25	Borlänge	5,99
Jönköping	8,28	Växjö	7,76
Kalmar	11,94	Kristianstad	4,46
Kiruna	16,95	Trollhättan	10,63
Örnsköldsvik	13,45	Kramfors	8,00
Medelvärde	11,60	Medelvärde	7,09

Antalet årsarbetare i trafiktjänster per 100 000 passagerare är ca 60 % högre på statliga flygplatser än på kommunala trots att de jämförda statliga flygplatserna har 44 % fler passagerare/flygplats.

Om årsarbeten för vapenfria tjänstepliktiga (VTP) på samtliga statliga flygplatser och på de kommunala i Borlänge, Kristianstad och Kramfors jämföras med fasta årsarbeten är antalet årsarbetare per 100 000 passagerare ca. 80 % högre på de statliga flygplatserna. Detta ger dock inte motsvarande utslag i kostnaderna eftersom VTP-personal är väsentligt billigare för flygplatserna.

4 TÄNKBARA FORMER FÖR HUVUDMANNASKAP M. M.

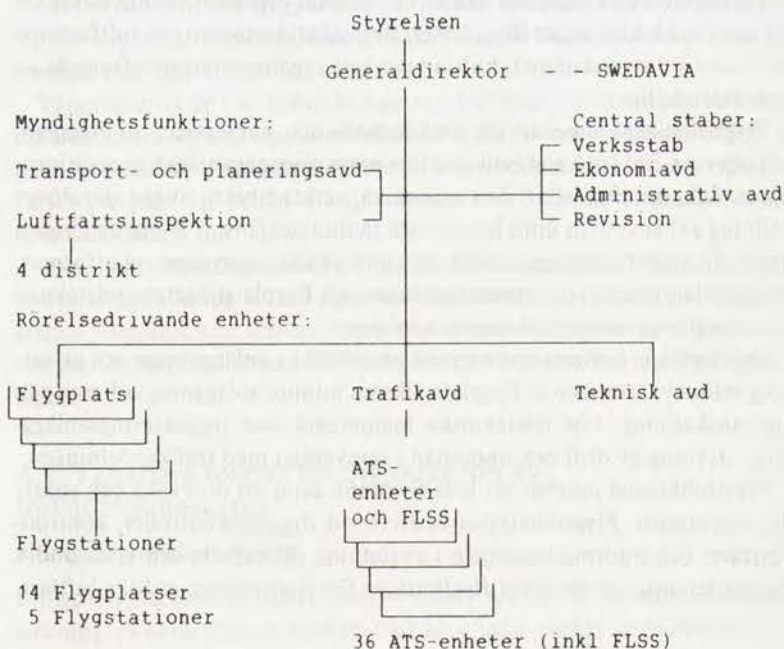
4.1 Bakgrund

4.1.1 Luftfartsverkets organisation

Enligt luftfartsverkets instruktion (1988:78) är verkets huvuduppgifter att (1) främja utvecklingen av den civila luftfarten, (2) driva och förvalta statens flygplatser för civil luftfart, (3) utöva tillsyn över flygsäkerheten för den civila luftfarten, (4) svara för flygtrafiktjänst i fred för civil och militär luftfart samt (5) ombesörja beredskapsplanläggning för civila flygtransporter.

Luftfartsverkets nuvarande organisation grundar sig på beslut av riksdagen år 1984 (prop. 1984/85:25 bil. 4, bet. TU 7, rskr. 98). I organisationen har myndighetsfunktioner och rörelsedrivande funktioner avgränsats från varandra. Organisationen trädde i kraft den 1 januari 1985 och redovisas i figur 7.

Figur 7: Luftfartsverkets organisationsplan.



Luftfartsverkets organisationsplan

Myndighetsfunktionerna omfattar i huvudsak två ärendegrupper, nämligen dels myndighetsfrågor av trafikalkaraktär, dvs. i huvudsak frågor om transportreglering, transportförsörjning och transportplanering, dels flygsäkerhetsfrågor. För myndighetsfunktionerna finns luftfartsverkets transport- och planeringsavdelning samt luftfartsinspektionen. De rörelsedrivande verksamheterna omfattar driften av de 14 statliga flygplatserna för civil regulär trafik, flygstationerna för sådan trafik på fem militära flygplatser samt ett 30-tal flygtrafiktjänstenheter för den civila och militära luftfarten m.m.

Statsmakternas styrning av luftfartsverket skall, enligt beslut av riksdagen år 1985 (prop. 1984/85:100 bil 8 och prop. 1984/85:139, bet. TU 26, rskr 333) ske genom att statsmakterna på grundval av rullande treårsplaner från verket skall fatta beslut om inriktningen och omfattningen av verksamhet och investeringar under de närmast följande tre budgetåren. Styrningen av verket skall vidare ske i högre grad genom att mål för avkastning, service, produktivitet, prissättning och soliditet samt strategier för verkets agerande på olika områden fastläggs än genom styrning av medlen för att nå olika mål. Härvid skall riksdagen ta ställning till de övergripande frågorna och ange den huvudsakliga inriktningen av verksamheten. Genom nämnda riksdagsbeslut år 1985 och genom riksdagsbeslut år 1987 (prop. 1986/87:100 bil. 8, bet. TU 25, rskr. 303) har luftfartsverket fått vidgade befogenheter att besluta om investeringar och att välja finansieringsform. Verket får sålunda besluta om investeringar vilkas totalkostnad understiger 50 milj kr. Samma begränsning gäller för finansieringsavtal som kan träffas med kommunala eller enskilda intressenter för särskilda investeringsobjekt. Beträffande upplåning i riksgäldskontoret, leasing och utnyttjande av rörelsemedel föreskrivs inte längre några ramar.

Luftfartsverkets uppgifter utförs i en central organisation huvudkontoret samt vid lokala organ (flygplatser, flygtrafiktjänstorgan och luftfartsinspektionens distriktkontor). Luftfartsverkets organisationsplan framgår av ovanstående figur.

Flygplatstjänst innebär att omhänderta och ge service till flygplan, passagerare, frakt och gods vilket utförs inom passagerartjänst, expeditiöns-tjänst och ramptjänst. I den operativa verksamheten ingår därutöver hållning av bansystem samt brand- och räddningstjänst. I flygplatstjänsten ingår att anskaffa/anlägga, sköta och underhålla bansystem, plattformar, byggnader, lokaler, elektroanläggningar och flygplatstjänstens teletekniska anläggningar samt fordon och maskiner.

Den löpande driften samt normalt underhåll av anläggningar och utrustning utförs vid respektive flygplats, liksom mindre anläggningsarbeten och viss anskaffning. För teletekniska hjälpmedel sker projekteringsanläggning, styrning av drift och underhåll i samverkan med trafikavdelningen.

Flygtrafiktjänst innebär att leda flygtrafik samt att övervaka och stödja flygverksamhet. Flygtrafiktjänst bedrivs vid flygplatskontroller, kontrollcentraler och informationsorgan i anslutning till verkets och vissa andra flygplatser och vid militära flygflottiljer för fredsmässig militär luftfart.

Flygtrafiktjänstorganen har till huvuduppgift att planera, utveckla och genomföra den operativa driften inom flygtrafiktjänsten. Dessutom har de arbetsuppgifter för försvaret, innefattande operativ och förbandsproducerande verksamhet, krigsförberedelser samt stabstjänst.

Trafikavdelningen inom centralförvaltningen svarar i samverkan med chefen för flygvapnet för flygtrafiktjänstens långsiktiga planering och systemutveckling samt för den operativa verksamhetens övergripande utveckling och ledning. Vidare svarar avdelningen för anläggande, styrning av drift och underhåll av teletekniska anläggningar samt utbildning av flygtrafikledningspersonal.

Flygsäkerhetsuppgifterna utförs av luftfartsinspektionen som omfattar en avdelning inom centralförvaltningen samt fyra distriktskontor verkssamma inom respektive inspektionsdistrikt. Arbetsuppgifterna är främst att fastställa säkerhetsnormer, att tillse efterlevnaden av dem och att övervaka den civila luftfarten från flygsäkerhetssynpunkt. Den förstnämnda uppgiften utförs centralt och regionalt. Förutom dessa uppgifter har inspektionen till uppgift att utreda vissa luftfartsolyckor.

De trafikala myndighetsuppgifterna utförs inom transport- och plane-ringsavdelningen. Uppgifterna innebär att handlägga frågor som rör tillstånd för luftfart, flygföretagens taxor, trafikprogram och tidtabeller. Dessutom har avdelningen till uppgift att planera för den civila luftfartens utveckling samt att planera för luftfartsverket och den civila luftfarten under beredskap och krig.

Luftfartsverket har endast ett dotterbolag, Swedavia, för tjänsteexport inom luftfartsområdet. Staten äger samtliga aktier i bolaget.

4.1.2 Övriga främst kommunala flygplatserns organisation

De större kommunala flygplatserna är till helt övervägande del aktiebolag. Vilken organisationsform/associationsform som finns vid resp flygplats framgår i detalj i avsnitt 3.2 ovan.

Flygplatserna är f.n. självständiga och har inga ekonomiska relationer med varandra annat än genom trafiken. Några får statliga medel i form av tidsbegränsat resultatutjämningsbidrag och andra statliga medel vilka beskrivs i avsnitt 5.2 nedan. Flygplatserna drivs i allmänhet med förluster som täcks av ägarna.

T ex Trollhättan/Vänersborgs flygplats har en detaljerad organisationsplan med anknytning till de olika verksamheterna/produkterna. På olika ställen i organisationsplanen återkommer samma personer, vilket är ett uttryck för den flexibilitet som finns på särskilt de kommunala flygplatsbolagen.

4.2 Tänkbara former för organisation av huvudmannaskapet

Krav på framtida lösningar

Enligt flygplatsutredningens direktiv måste förslag till huvudmannaskapslösningar kunna förenas med krav på ett *samlat statligt inflytande* över de

primärflygplatser som drivs av luftfartsverket. Vidare måste möjligheter till *ökat lokalt och regionalt inflytande* genom tex delägarskap till form och omfattning avvägas mot behovet av att kunna tillämpa relativt enhetliga avgiftsprinciper. Det kommunala huvudmannaskapet konstateras ge större möjligheter för de lokala och regionala huvudmännen att direkt påverka sin verksamhet. Härtill anges att önskemål om ett ökat lokalt och regionalt engagemang sålunda i vissa sammanhang har förts fram som argument för att viss statlig flygplatsdrift borde överlåtas på kommunerna.

Trafikförsörjningen skall vidare tillgodose krav på effektivitet, god miljö, och regional balans. De nämnda kraven kan i olika grad med olika konsekvenser tillgodoses genom olika associationsformer, såsom aktiebolag, stiftelser eller affärsverk. Flera alternativa associationsformer har undersökts.

För ett ekonomiskt samarbete mellan statens, kommunernas och privata intressen, där inflytande och risk skall fördelas likvärdigt, måste aktiebolagsformen användas.

4.2.1 Aktiebolag på varje stomnätsflygplats

Tänkbara modeller för huvudmannaskap med avseende på investeringar och drift

Utredningen har studerat huruvida ett system på alla primärflygplatser med två aktiebolag i vilka vissa bestämda majoriteter (tex statlig) finns för all investeringsverksamhet och (tex kommunal) för all driftverksamhet. Sådana mer trafikpolitiskt orienterade modeller där överstämelsen mellan en teoretisk lösning och nuvarande ägande är svag, medför sannolikt mycket stora initialproblem som inte står i proportion till vinsterna med en mycket detaljerad likformig modell.

Ägarandelar

Utredningen har även studerat konsekvenserna av att aktiebolagen på flygplatserna ägs till minst 90 % av staten eller ett helstatligt förvaltningsbolag.

Detta skapar möjligheter till avdragsgilla koncernbidrag mellan bolagen med därmed följande möjligheter till en låg skatt.

Sådana möjligheter åstadkommes även genom en stram prispolitik eller genom ett bonussystem med överföringar av medel till och från luftfartsverket.

En annan följd av att staten skulle äga 90 % av vissa bolag är att det lokala och regionala inflytandet blir mycket begränsat. Med 1–10 % ägande kan det vara svårt att hävda de lokala och regionala intressena.

Inom luftfartsverket har gjorts vissa relativt långtgående praktiska studier genomförts vid en statlig flygplats, Kalmar, och en kommunal, Borlänge (Dala Airport). Tjänstemän i luftfartsverket har tagit fram skisser till bolagsordning, styrelserepresentation m.m.

För aktiebolag finns en lagstiftning med standardregler för parternas insatser, agerande, rättigheter och skyldigheter.

För att hålla samman ett visst antal flygplatsbolag genom policybeslut kan även ett centralt förvaltningsbolag/holdingbolag bildas.

4.2.2 Centralt aktiebolag för stomnätsflygplatserna

I ett centralt aktiebolag kan ett samlat statligt inflytande åstadkommas på samtliga flygplatser. Däremot kan inte ett lika långtgående lokalt och regionalt inflytande nås. Det blir också svårare att åstadkomma decentra-
lisering och effektivitet om inte flygplatserna har sina egna aktiebolag.

4.2.3 Stiftelse eller del av stiftelse för flygplatserna

Någon lagstiftning som anger hur en statlig stiftelse skall vara utformad existerar inte. Dessa förhållanden regleras istället i den stadga som regeringen fastställer för stiftelsen. Dessutom är de anslag som stiftelsen får vanligen förbundna med villkor av olika slag.

De statliga stiftelserna skiljer sig från privata stiftelser bl.a. i det avseendet att förmögenhetsdispositionen inte är den centrala. Det väsentliga är istället den verksamhet som stiftelsen skall bedriva.

Finansieringen av stiftelsens verksamhet sker dessutom oftast med ett anslag över statsbudgeten. Stiftelseformen har härigenom urholkats väsentligt. Ur rättslig synpunkt saknar detta dock betydelse då den statliga stiftelsen under alla förhållanden får rättssubjektivitet genom att regeringen fastställer stadgar för den.

De statliga kostnaderna för stiftelserna ses i ökad utsträckning som ett problem. Regeringen har i anledning bl.a. härav givit riksrevisionsverket i uppdrag att se över användningen av statliga stiftelser. En viss restriktivitet mot att bilda ytterligare stiftelser synes nu finnas. Några speciella fördelar för en affärsverksamhet av den typ som flygplatserna utgör visar således inte stiftelseformen.

4.2.4 Affärsverk (luftfartsverket)

I det fall affärsverket luftfartsverket fortsätter att äga flygplatserna kan verket överenskomma med lokala och regionala intressenter om ökat samarbete och inflytande. Olika delar av driften kan lämnas på entreprenad till kommunen eller kommunala bolag. I annat fall kan mer begränsade samarbetsavtal förhandlas fram.

I 1990 års budgetproposition anför kommunikationsministern att inom regeringskansliet kommer en översyn av styrningen av kommunikationssverken att påbörjas. Översynen kommer bl.a. att behandla kraven på treårsplanernas innehåll, ekonomisk styrning, organisation och redovisning samt hur den ägarmässiga uppföljningen skall ske. Denna översyn kommer enligt uppgift även att omfatta luftfartsverket och beräknas resultera i en proposition kring årsskiftet 1990–91.

5 ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

Flygplatsutredningen skall enligt sina direktiv utreda frågor som rör huvudmannaskapet för de flygplatser som ingår i inrikesflygets primärnät. Förändringar i huvudmannaskapet bör leda till ägande- och driftsformer som på ett effektivare sätt tillgodoser de syften som tidigare motiverat förslag om resultatutjämning mellan kommunala och statliga flygplatser. Vidare måste möjligheten till ökat lokalt och regionalt inflytande genom t.ex. delägarskap till form och omfattning avvägas mot behovet av att kunna tillämpa relativt enhetliga avgiftsprinciper för utnyttjandet av flygplatserna.

En vägledande princip beträffande ansvaret för infrastrukturen mellan staten och kommunerna skall enligt 1988 års trafikpolitiska beslut vara att statens ansvar bör omfatta trafik av nationell betydelse. Primärnätet ger enligt beslutet en god nationell täckning, god tillgänglighet med i princip likvärdig standard.

Flygplatsutredningen föreslår att:

* De svenska flygplatserna med linjetrafik indelas i flygplatser i stomnätet och flygplatser i det regionala nätet.

Vi anser att detta är en fördel så att benämningen i luftfarten i detta hänseende blir jämförbar med andra trafikslag vid planering och beslut.

Flygplatserna i det regionala nätet är ett värdefullt komplement till flygplatserna i stomnätet, vilka uppfyller de krav staten kan ställa på en nationell trafikförsörjning som staten tar ett ansvar för bl.a. ekonomiskt. I det regionala nätet sker trafik dels inomregionalt på kortare avstånd, dels på långa avstånd. Trafiken skall utvecklas efter marknadens behov på affärsmässiga grunder.

5.1 Flygplatser i stomnätet

* Flygplatser i stomnätet föreslås bli de flygplatser som för närvarande är flygplatser i primärnätet.

Förändringar i stomnätet behandlas nedan i avsnitt 5.1.2.2

I stomnätet skall ingå nationellt strategiska flygplatser och flygplatser i samverkan/ delägda flygplatser.

5.1.1 Nationellt strategiska flygplatser

5.1.1.1 Deltagande flygplatser

Flygplatsutredningen föreslår:

* Nationellt strategiska flygplatser skall vara landets fyra största flygplatser, nämligen de statliga Stockholm-Arlanda, Göteborg-Landvetter, Malmö-Sturup samt Luleå.

Dessa är de största inrikesflygplatserna och de tre förstnämnda har även mest internationellt flyg. Luleå flygplats är nationellt strategisk även av bl.a. regionalpolitiska och försvarspolitiska skäl.

5.1.1.2. Aktiebolag

* De nationellt strategiska flygplatserna bör enligt utredningen kunna drivas kostnadseffektivare som aktiebolag med helt statligt ägande. I stort sätt samma motiv för högre effektivitet i verksamheten bör enligt vår mening gälla även om flygplatserna är relativt stora.

Arlanda ingår som den viktigaste delen av luftfartsverkets samlade ekonomiska och regionalpolitiska och försvarspolitiska funktion. De avgiftsprinciper och de höga soliditetskrav som gäller för luftfartsverket skulle sannolikt medföra att Arlanda som aktiebolag skulle få betala stora skatter om inte kostnaderna ökar, avgifterna sänks eller överskotten dras in till luftfartsverket, bl.a. för bonusbetalningar. Ett bolag behöver inte så hög internfinansiering av investeringar utan kan betala gängse kapitalkostnader för genomförda investeringar.

Vi anser därför att frågan om en bolagisering av de fyra största flygplatserna är så avgörande för luftfartsverket som affärsverk att den även bör övervägas i samband med en översyn av avgiftssystemet inom svensk luftfart samt departementens pågående översyn av affärsverken.

5.1.2 Delägda flygplatser i kommunal och statlig samverkan

5.1.2.1. Decentralisering genom delägda aktiebolag

Enligt 1988 års trafikpolitiska beslut ligger det inom statens ansvarsområde att genom en lämplig infrastruktur och genom koncessionsgivningen ge förutsättningar för en flygtrafik med tillfredsställande nationell täckning. För denna trafik bör eftersträvas en relativ likformighet i fråga om turutbud, standard på flygmateriel och biljettpriser.

Enligt beslutet anges en vägledande princip för gränsdragningsfrågorna mellan staten och kommunerna beträffande ansvaret för bl.a. infrastrukturen vara att statens ansvar bör omfatta trafik av nationell betydelse. Enligt beslutet bör från trafikförsörjningssynpunkt tillgången till ett nationellt täckande flygplatssystem som medger en trafik med god kontinuitet och säkerhet vara vägledande utgångspunkter. Själva ägandet anses enligt beslutet inte som den centrala frågeställningen.

Flygplatsutredningen anser att de nämnda förutsättningarna bäst uppfylls av flygplatserna i stornätet. Hur eventuella framtida förändringar av detta nät skall ske diskuteras nedan i detta avsnitt.

Ett nationellt täckande flygplatssystem utgör enligt utredningen flygplatserna i stomnätet. Dessa flygplatser har f.n. antingen ett statligt eller ett kommunalt huvudmannaskap, det senare med begränsad möjlighet till resultatutjämning inom systemet.

Flygplatsutredningen föreslår att:

* En decentralisering skall ske genom att delägda aktiebolag bildas, drift- och fastighetsbolag, mellan främst staten och kommunerna. Detta kommer enligt utredningens uppfattning efter vad som tidigare redovisats i detta betänkande att leda till ett ökat kommunalt inflytande över flygplatsernas och flygets utveckling liksom en effektivare drift med i princip kostnadstäckning på de olika flygplatserna. Härigenom erhålls ett vid en samlad värdering mer ändamålsenligt flygplatssystem i Sverige.

* I stomnätet skall således ingå delägda flygplatser i statlig och kommunal samverkan i vilka även andra intressenter erbjuds delta.

* Flygplatser i samverkan, dvs med delat huvudmannaskap, skall vara de nuvarande 14 statliga flygplatserna/flygstationerna i Umeå, Sundsvall-/Härnösand, Östersund, Visby, Ängelholm/Helsingborg, Skellefteå, Karlstad, Jönköping, Kalmar, Ronneby, Kiruna, Halmstad, Örnsköldsvik och Norrköping samt nuvarande 5 kommunala flygplatser i Borlänge, Växjö, Kristianstad, Trollhättan och Kramfors.

Enligt det trafikpolitiska beslutet ger SAS och LIN:s flygnät på de hittills nämnda flygplatserna en god nationell täckning, god tillgänglighet med i princip likvärdig standard.

5.1.2.2. Förslagens huvudsakliga konsekvenser:

Flygplatsutredningens förslag innebär i huvudsak att det lokala och regionala inflytandet ökar genom delägarskap i ett av avgifter i princip kostnadstäckt system av stomnätsflygplatser. Bl.a. rationaliseringsvinsterna gör att flygplatsernas förluster till stor del försvinner. Endast vissa av de nuvarande förlusterna på flygplatserna kommer kanske ännu under någon tid inte helt att täckas inom systemet. Detta kommer dock att ske i en större utsträckning än idag. Kostnader för nya investeringar skall i sin helhet täckas av avgifter. Enligt utredningens uppfattning kommer inte dess förslag att innebära en övervältring av kostnader på kommunerna.

Vi föreslår att en bonus i form av ett årligt belopp överförs från Arlanda flygplats till de delägda stomnätsflygplatserna enligt det bonussystem som utredningen nedan föreslår.

För närvarande synes enligt VTI-studien och tjänstemän vid luftfartsverket inte full kostnadstäckning råda för inrikesflyget på Arlanda eller i dess helhet, varigenom främst stomnätet tillförs ytterligare resurser från utrikesflyget, vilket verkar avgiftsdämpande i stomnätet. Linjeflyg anser dock att full kostnadstäckning råder i luftfartsverkets inrikesverksamhet. Utredningen bedömer att vissa taxehöjningar sannolikt bör ske i inrikes-trafiken men så länge inte godtagbara data om kostnaderna för inrikes respektive utrikestrafiken finns tillgängliga, föreslås några taxeförändringar.

Förslagen om decentralisering, deläggande mellan stat och kommun samt

bolagsbildning väntas leda till minskade kostnader. Bolagsformen ger möjligheter till mer lokalt och regionalt inflytande och därmed flexiblere verksamhet. Samarbetet mellan staten och kommunerna förväntas förbättra olika delar av verksamheten såsom t.ex. byggande, drift och underhåll av markanläggningar och fastigheter samt brand- och räddningsverksamheten.

Luftfartsverket och det förvaltningsbolag som senare beskrivs skall enligt vår mening få som särskild uppgift att intensivt samverka med och stödja de delägda flygplatser på vilka staten inte är majoritetsägare.

Näringslivet på och kring flygplatsen bedöms komma att utvecklas bättre genom ett vidgat samarbete mellan stat och kommun. Genom det ökade lokala och regionala inflytandet förutses även de kommersiella intäkterna på flygplatsen öka.

Sammantaget leder förslaget till ett mer effektivt nationellt täckande stomnät, som medger trafik med god kontinuitet och säkerhet, vilket kommer flygbolagen, passagerarna, staten och samhällsekonomin till godo.

5.1.2.3 Framtida förändringar av stomnätet

Enligt 1988 års trafikpolitiska beslut ligger det inom statens ansvarsområde att genom en lämplig infrastruktur och genom koncessionsgivningen ge förutsättningar för en flygtrafik med tillfredsställande nationell täckning.

Enligt beslutet utgör primärnätet i det sammanhanget stommen i den nationella trafikförsörjningen och begreppet primärtrafik knyts till den trafik som SAS och Linjeflyg själva utför eller ansvarar för utom den särskilda inre Norrlandstrafiken.

Av detta följer att den trafik som inte är primärtrafik utgör sekundärtrafik som enligt det trafikpolitiska beslutet bör utgöra ett värdefullt komplement till trafiken på primärnätet och utvecklas efter marknadens behov på affärsmässiga grunder. Beslutet sägs också att staten inte bör styra trafikutbudet på sekundärflygmarknaden.

Enligt flygplatsutredningen är det logiskt att även flygplatserna i det regionala nätet, enligt utredningens förslag i avsnitt 5.1, handhas utan statens medverkan. I det trafikpolitiska beslutet sägs även att den statliga trafikpolitiken koncentreras till att tillgodose sådana behov som till övervägande del är nationellt och internationellt betingade.

Även andra kommunala flygplatser än de nuvarande kan komma att få en trafikomfattning och en roll i flygtrafiksystemet som överensstämmer med vissa stomnätsflygplatser. Luftfarten är en starkt expanderande trafikgren.

Flygplatsutredningen föreslår att:

* Tillkommande flygplatser i stomnätet skall uppnå dels en trafikvolym på minst 100 000 passagerare per år i inrikes linjefart, dels vara samhälls-ekonomiskt lönsamma.

Utredningen har tidigare (sid 91) föreslagit att de nuvarande flygplatserna i primärnätet blir flygplatser i stomnätet.

Gränsen för tillkommande flygplatser har satts med avsikt att undvika

satsningar på flygplatser som inte kan uppnå egen ekonomisk bärkraft och som således inte bör uppmuntras med bidrag från staten.

* I fall där dessa båda förutsättningar inte är uppfyllda kan eventuellt en flygplats ändå tas in som stomnätsflygplats av regionalpolitiska skäl.

* Flygplats som mer långsiktigt har förlorat sin trafikomfattning, samhällsekonomiska eller regionalpolitiska betydelse bör utgå ur som flygplats i stomnätet.

Förslag rörande verkställighet av ovanstående:

* Flygplats skall ansöka hos luftfartsverket om att bli flygplats i stomnätet. Till ansökan skall fogas en samhällsekonomisk kostnadskalkyl över flygplatsens verksamhet.

* Luftfartsverket skall även fortsättningsvis till regeringen lämna förslag med bedömningar till vilka flygplatser som skall tillhöra stomnätet.

Med vårt förslag bör som framhålls i direktiven flygbolagen ha goda möjligheter att överblicka de ekonomiska konsekvenserna av att börja trafikera en flygplats. Förvaltningsbolaget i samarbete med luftfartsverket bör snarast genomföra och delge flygbolagen mer detaljerade beräkningar av de ekonomiska konsekvenserna av deras krav på förändringar.

5.1.2.4 Konsekvenser av en avreglering

Som nämnts har en avreglering av luftfarten skett i vissa länder. I avsnitt 2.3 har redogjorts för den pågående avregleringen inom EG.

I direktiven till den arbetande konkurrenskommittén sägs att det efter det trafikpolitiska beslutet emellertid kvarstår vissa regleringar på transportområdet bl.a. av flygtrafiken. Vidare sägs att kommittén bör undersöka hur konkurrensfrågorna kan få en större betydelse på de sektorer där särskilda offentliga regleringar gäller. Kommittén skall även överväga om konkurrenslagstiftningen i högre grad kan tillämpas på dessa områden och hur en sådan tillämpning i så fall bör ske. Konkurrenskommitténs överväganden bör avse bl.a. transportsektorn med prioritet av luftfarten.

Flygplatsutredningen och konkurrensutredningen har följt varandras arbete.

Från trafikförsörjningssynpunkt även efter en avreglering menar vi att tillgången på ett nationellt täckande flygplatssystem som medger trafik med god kontinuitet och säkerhet vara vägledande.

Enligt flygplatsutredningen kommer flygplatser i ett stomnät för trafik av nationell betydelse att behövas än mer om konkurrensen mellan flygbolagen ökar.

En avreglering av inrikesflyget väntas främst leda till att ytterligare flygbolag kommer att trafikera nuvarande flygplatser i stomnätet. Avreglering kan även leda till att vissa andra flygplatser utom stomnätet får ökad trafik. Vi bedömer det dock inte troligt att en avreglering leder till så stora trafikökningar på andra flygplatser så att det väsentligt påverkar flygplatssystemets struktur.

5.1.3 Avgifter och bonussystem

Enligt 1988 års trafikpolitiska beslut skall grundprincipen för de avgifter som tas ut av trafiken för utnyttjandet av infrastrukturen täcka de totala samhällsekonomiska kostnader som trafiken ger upphov till.

Kostnadsansvaret skall utkrävas på så låg nivå som möjligt och i form av fasta och rörliga avgifter. De rörliga trafikavgifterna skall motsvara de kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaderna och de fasta trafikavgifterna i princip motsvara mellanskillnaden mellan marginalkostnaderna och trafikens totala samhällsekonomiska kostnader.

Luftfartsverkets nuvarande prissättning sker dels i form av fasta och rörliga avgifter – tvådelad tariff – för start- och landningstjänst och passagerartjänst i inrikestrafiken dels i form av endast rörliga avgifter för de kommersiella tjänsterna i inrikestrafiken samt i utrikestrafiken i dess helhet.

Luftfartsverket räknar endast med företagsekonomiska kostnader som grund för sin avgiftssättning. I 1988 års trafikpolitiska beslut har statsmakterna därutöver infört en särskild avgift som motsvarar den del av flygtrafikens samhällsekonomiska kostnader som inte kommit till uttryck i luftfartsavgifterna. Det gäller i första hand kostnader för avgasutsläpp. Avgiftens konstruktion innebär en påverkan på flygbolagen att förbättra motorerna genom att avgiften sjunker när avgasutsläppen minskar. Dessa avgifter har dock inte tillförts luftfartsverket för verkets miljöarbete utan statsbudgeten i en vidare prioritering.

De företagsekonomiska kostnaderna får hos luftfartsverket gälla som en utgångspunkt för de samhällsekonomiska.

Luftfartsverkets tvådelade tariff har en rörlig del som är densamma, 13,50 kr per passagerare, vid alla luftfartsverkets flygplatser och vid alla tidpunkter. Den är således ett uttryck för den genomsnittliga marginalkostnaden betjäningsekostnaden. Denna förenkling medför naturligtvis att från genomsnittet skilda marginalkostnader inte kommer till uttryck. Detta gäller t.ex. för Arlanda med väsentliga trängselkostnader särskilt under högtrafiktider, s.k. peak hours. Vid de kommunala flygplatserna tillämpas ingen tvådelad tariff utan endast rörliga avgifter. Företagsekonomiskt för flygplatserna innebär den nuvarande genomsnittliga marginalkostnadsprissättningen att de mindre flygplatserna med högre rörliga styckkostnader än de större drivs med underskott.

De fasta kostnaderna, kapacitetskostnaderna, täcks idag genom den fasta delen av den tvådelade tariffen, genom särskilda avtal med flygbolag, genom kommersiella överskott och sannolikt av utrikestrafiken.

Flygplatsutredningen bör enligt sina direktiv föreslå nya former för huvudmannaskap för flygplatserna i inrikesflygets primärnät. Förslagen bör på ett effektivare sätt tillgodose de syften som tidigare motiverat förslag om resultatutjämning mellan kommunala och statliga flygplatser. En strävan bör vara att uppnå relativt likartade ekonomiska förutsättningar för flygplatser med jämförbara trafikvolym och funktioner i trafiksystemet.

Enligt det trafikpolitiska beslutet ligger det inom statens ansvarsområde

att genom en lämplig infrastruktur och genom koncessionsgivningen ge förutsättningar för en flygtrafik med tillfredsställande nationell täckning. Statens ansvar för infrastrukturen bör omfatta trafik av nationell betydelse.

Det ovan sagda innebär att en systemsyn skall anläggas på de 23 flygplatserna i inrikesflygets stamnät, dvs att systemet som helhet skall täcka sina kostnader och inte varje flygplats för sig.

5.1.3.1 Tvådelad tariff

Nuvarande rörliga avgift baseras på den för alla luftfartsverkets flygplatser genomsnittliga företagsekonomiska marginalkostnaden som är en utgångspunkt för de samhällsekonomiska marginalkostnaderna.

Flygplatsutredningen föreslår:

- * Ett nytt system skall behålla den tvådelade tariffen, som utgör en grundprincip i trafikpolitiken.

- * Rörlig styckavgift motsvarande marginalkostnaderna skall tas ut vid varje flygplats i stamnätssystemet.

- * Fast avgift skall täcka alla övriga kostnader för samtliga flygplatser i systemet. Denna avgift bör tas ut i form av ett sammanlagt belopp per flygbolag avseende kostnaderna för samtliga flygplatser i stamnätet som flygbolaget får operera på.

I nuvarande system täcks inte de höga fasta kostnaderna på de små flygplatserna av den fasta avgiften. Flygplatsernas del av den fasta avgiften, överskott från kommersiell verksamhet samt sannolikt ett överskott från utrikestrafiken täcker däremot de företagsekonomiska kostnaderna. Detta innebär sammantaget att flygplatserna visar förluster, vilka i efterhand täcks genom en automatisk överföring i form av gemensamt bokslut för hela luftfartsverket. Motsvarande överskott uppkommer i stället på de större flygplatserna, bl.a. Arlanda.

Noggrannare data beträffande kostnaderna för bl.a. luftfartsverkets inrikesverksamhet saknas för närvarande. En höjning över genomsnittet för Arlanda och en mycket liten sänkning för övriga flygplatser bedöms enligt den studie som utredningen låtit VTI genomföra bättre motsvara de verkliga marginalkostnaderna på grund av de trängselkostnader som finns på Arlanda.

Flygplatsutredningen föreslår att:

- * Inga bestämda taxeförändringar sker förrän efter ytterligare fördjupade studier

- * Luftfartsverket skall i samråd med statens väg- och trafikinstitut (VTI) genom olika studier ta fram ett bättre beslutsunderlag i bl.a. denna fråga.

Genom en sådan översyn skall det bli möjligt att fastställa luftfartsverkets avgifter på ett riktigt sätt på grundval av aktuella data om kostnaderna för bl.a. inrikestrafiken.

- * De fasta avgifterna för flygplatsernas räkning uppbärs av luftfartsverket och överförs till driftbolagen på respektive flygplats i likhet med vad som idag sker. Detta system bedöms av flygplatsutredningen vara det bästa även i en mer avreglerad marknad mellan flygbolagen.

Situationsanpassning av taxorna (peak load pricing)

Utredningen föreslår vidare att:

* Situationsanpassning av taxorna (peak load pricing) införs efter fördjupade studier.

Utredningen har diskuterat ett förändrat avgiftssystem inom ramen för den tvådelade tariffen. Den rörliga delen av den tvådelade tariffen är för närvarande inte situationsanpassad med hänsyn till de olika marginalkostnader som på grund av t. ex. trängsel råder i olika situationer. Ett sådant system skulle dock på ett riktigt sätt styra trafiken till ett bättre utnyttjande av flygplatserna.

Luftfartsverket har dock inte tillräckliga uppgifter om hur mycket de rörliga avgifterna skulle behöva höjas på Arlanda. Enligt de uppgifter utredningen har kunnat få från VTI i samband med institutets studie (bilaga 2) kan endast sägas att den rörliga delen av den tvådelade tariffen behöver höjas på Arlanda.

Utredningen föreslår att:

* Ett bättre beslutsunderlag tas fram beträffande de samhällsekonomiska marginalkostnaderna vid de olika stomnätflygplatserna. Detta kan ske inom ramen för de nyss nämnda studierna av kostnaderna. Bättre data kan sannolikt tas fram på kort tid och därmed snabbt införas i systemet.

Uppbärandet av de fasta avgifterna

Det kan diskuteras huruvida driftbolagen på flygplatserna skulle kunna få de fasta avgifterna betalade direkt till sig från de olika flygbolagen i stället för att tas in samlade till luftfartsverket för att transfereras till de olika driftbolagen.

Denna eventuella administrativa förenkling för flygplatserna uppväger dock inte enligt utredningen de nackdelar som det innebär att principen om att de fasta avgifterna inte löpande skall påverka flygbolagens val av flygplatser samt den ökade administration som kan uppkomma hos flygbolagen. Även om inte den fasta avgiften utgår löpande så bedömer dock utredningen att betalning till viss flygplats medför en icke önskad ökad uppmärksamhet på den fasta avgiften.

Konsekvenser av tvådelad tariff vid ökad konkurrens mellan flygbolagen

Även i ett mer avreglerat system i framtiden med fler operatörer/flygbolag som trafikerar i ökad konkurrens kan det föreslagna systemet enkelt tillämpas. En ytterligare operatör kan även börja använda stomnätflygplatser från en tidpunkt mitt i ett verksamhetsår. Ett avtal med en ny operatör bör ha till följd att övriga operatörer får sina fasta avgifter sänkta. Driftbolagen och det centrala förvaltningsbolaget kan snabbt bestämma vilka fasta avgifter som resp. flygbolag skall betala. För tillfälligt utnyttjande av flygplatssystemet bör också finnas en endast rörlig stycktaxa.

Diskussion om företagsekonomiskt flygplatsrelaterade avgifter istället för tvådelad tariff

Flygplatsutredningen finner mot bakgrund av bl.a. det ovan sagda att företagsekonomiskt flygplatsrelaterade avgifter sämre än den tvådelade tariffen särskilt på lång sikt uppfyller kraven på statens ansvar m.m. enligt det trafikpolitiska beslutet. Detta gäller såväl inom luftfartsektorn som i relation till andra trafikslag samt i en mer avreglerad konkurrenssituation mellan flygbolagen.

Utredningen har diskuterat huruvida det föreslagna ökade regionala och lokala inflytandet genom delägda bolag på flygplatserna i stomnätet bör leda till företagsekonomiskt flygplatsrelaterade avgifter, inte endast vad gäller de rörliga avgifterna utan även de fasta avgifterna. Ett konsekvent genomförande av detta innebär att företagsekonomisk lönsamhet skulle krävas på varje flygplats, vilket i sin tur kräver avsevärt högre avgifter på de mindre flygplatserna och lägre på de större. Med en sådan lösning finns varken naturlig plats eller något behov av något bonus- eller annan typ av resultatutjämnningssystem.

Enligt gällande trafikpolitiska beslut (prop 1987/88:50) ligger det inom statens ansvarsområde att genom en lämplig infrastruktur och genom koncessionsgivningen ge förutsättningar för en flygtrafik med tillfredsställande nationell täckning. För denna trafik bör strävas efter en relativ likformighet i fråga om turutbud, standard på flygmaterielen och biljettpriser. En viktig utgångspunkt är liksom tidigare att trafiken på detta nät skall drivas enligt företagsekonomiska principer. Kommunikationsministern anför att han särskilt vill betona att det företagsekonomiska lönsamhetskriteriet i det sammanhanget bör omfatta nätet som helhet.

Vidare anför kommunikationsministern att ett centralt inslag i den trafikpolitiska översynen är gränsdragningsfrågorna mellan staten och kommunerna beträffande ansvaret för bl.a. infrastrukturen. En vägledande princip är i det sammanhanget att statens ansvar bör omfatta trafik av nationell betydelse.

Med flygplatsrelaterade avgifter kommer respektive flygplats genomsnittskostnader i stället för den samhällsekonomiska marginalkostnaden att vara styrande på hur flyget och flygplatserna utnyttjas.

I ett avreglerat system och med allt större trafik kommer dessa problem att bli allt större. Flygplatserna kommer inte att kunna tillämpa relativt enhetliga avgiftsprinciper om man med detta avser marginalkostnadsprissättning som bedöms ge relativt enhetliga avgifter på samtliga delägda stomnätsflygplatser eftersom de alla har ett lågt kapacitetsutnyttjande med små eller inga trängselkostnader.

Administrativt skulle dock företagsekonomiskt självständiga och var för sig lönsamma bolag vara den enklaste lösningen. Inget behov skulle föreligga av ett bonus- eller resultatutjämnningssystem. Avgifterna skulle behöva höjas och bli mycket höga på de mindre flygplatserna och sänkas på de större flygplatserna. De höga samhällsekonomiska kostnaderna på Arlanda skulle inte komma till uttryck i avgifterna. På de mindre flygplat-

serna med sannolikt mycket låga samhällsekonomiska marginalkostnader blir avgifterna i stället höga.

Endast företagsekonomiskt beräknade kostnader ligger f.n. till grund för flygplatsavgifterna. Dessa utgör genomsnittligt omkring 10 % av biljettpri- serna. Härtill kommer att man med flygplatsavgifterna som styrmedel skall påverka trafiken — med hänsyn till bl.a. de allt större trängsel- och miljöproblemen — så att avgifterna motsvarar de samhällsekonomiska marginalkostnaderna. F.n. saknar luftfartsverket data om dessa kostnader. Luftfartsavgifterna kommer framöver sannolikt att uppgå till en väsentligt större andel av biljettpriset på många främst större flygplatser än i dag.

5.1.3.2 Bonus m m

I nuvarande system sker som nämnts en resultatutjämning mellan de statliga flygplatserna genom att de ingår i affärsverket luftfartsverket. Av de kommunala flygplatserna i primärnätet får några en viss resultatutjäm- ning genom gällande tidsbegränsade system.

Enligt den regionalpolitiska propositionen (1989/90:76) har den kost- nadsutjämning som sker inom luftfartsområdet har mycket stor regional- politisk betydelse och är särskilt värdefull för flygtrafiken till och från norra Sverige. De stora avstånden medför att flygtrafiken får en särskilt betydel- sefull roll i transportsystemet i norra Sverige. Det är givetvis viktigt för både näringsliv och enskilda resenärer att kostnaderna på detta sätt kan hållas på rimlig nivå.

Flygplatsutredningen föreslår:

- * Ett bonussystem skall införas som innebär att bonus utbetalas till flygplatser i stomnätet som genererar passagerare till Arlanda.

- * En kapitalavlastning bör ske för flygplatser med så högkapitalkostna- der att det inte är realistiskt att tro att ett balanserat resultat kan uppnås inom rimlig tid.

Bonus

Flygplatsutredningen föreslår att:

- * Bonus utgår till alla stomnätsflygplatser utom de nationellt strategiska.

- * Bonusen uppgår till 20 kr per startande passagerare upp till 150 000 startande passagerare/år utan någon ytterligare ersättning för eventuellt överskjutande antal startande passagerare vid en flygplats. En grundbonus om 1 milj.kr per flygplats utges också utom till driftbolag på de flygplatser som använder flygvapnets flygflottiljer och därmed har lägre kostnader på grund av den samordnade verksamheten.

Eftersom stomnätet är ett system, föreslår vi att flygplatser som gene- rerar passagerare till Arlanda får del av det överskott som uppkommer på Arlanda genom Arlandas navfunktion i stomnätet. Denna bonus skall därför utges till samtliga flygplatser i stomnätet utom de fyra nationellt strategiska och vara beroende av passagerarvolymen.

Bonusen utgår för att öka rättvisan mellan flygplatserna utan att nuva- rande principer för luftfartsverkets avgiftssystem behöver ändras. Bonusen

ersätter den resultatutjämnning som f.n. sker i luftfartsverkets bokslut efter det att varje flygplats resultat har fastställts.

Det viktigaste prestationsmåttet är antalet passagerare. Antalet avlämnade passagerare till Arlanda har föreslagits som prestation. Detta motsvarar antalet startande passagerare på bonusberättigade flygplatser i stomnätet till Arlanda. Detta är även administrativt det lämpligaste måttet.

Bonusen blir ett starkt incitament av regionalpolitisk karaktär för de flygplatser som inte har nått upp till den övre volymgränsen om 150 000 startande passagerare till Arlanda. Grundbonusen per flygplats blir en del av den fasta avgiften i den tvådelade tariffen. Även flygningar mellan två delägda flygplatser eller på en delägd flygplats kommer genom bonussystemet att få lägre flygplatsavgifter och stimuleras regionalpolitiskt till följd av att bonusen sänker kostnaderna på flygplatserna.

Kapitalavlastning

Kapitalavlastningen/nedskrivningen beräknas kunna behövas för att skapa rättvisa och förbättra resultatet för några flygplatser, för att dessa skall kunna nå ett balanserat resultat. Det finns flygplatser som nyligen har investerat och därmed fått väsentligt större kapitalkostnader än andra flygplatser.

Det är dock svårt att beräkna i vilken omfattning detta behöver ske eftersom flygplatsernas resultat väntas bli förbättrat till följd av ökad trafik och rationaliseringsvinster.

Luftfartsverket bör pröva vilka extra avskrivningar som kan göras i samband med avyttringen till de nya bolagen.

5.1.3.3 Åtgärdernas ekonomiska omfattning

Eftersom luftfarten och därmed bl.a. luftfartsverket skall vara helt finansierat av avgifter från passagerarna har utredningens olika förslag ingen direkt större påverkan på statsbudgeten eller på kommunala budgetar. Undantaget är att bonusen innebär att nuvarande kommunala flygplatser får 13 milj. kr./år i stället för 6 milj. kr. i genomsnitt i nuvarande tidsbegränsade system samt att de statliga flygplatserna får finansiera detta.

Förlusterna i systemet väntas minska kraftigt genom förslagets rationaliseringsvinster och genom volymtillväxt. I stället skall passagerarnas avgifter minskas genom rationaliseringsvinster.

* Den princip som skall vägleda är att luftfartsverkets/Arlandas ekonomiska insatser i stomnätet skall vara i stort sett oförändrade jämfört med nuvarande förhållanden.

Flygplatser som nu är statliga avses bli lönsamma genom främst bonusen. Flygplatser som nu är kommunala får bonus efter samma principer per passagerare som de nuvarande statliga flygplatserna. Rationaliseringsvinster beräknas också uppkomma men dessa är svåra att bedöma storleksordningen av.

Utvärdering

En utvärdering av det nya bonussystemet bör ske efter det att detta har varit i kraft i 5 år. Bland de faktorer som skall studeras är rationalisering-svinster, volymförändringar, effekter av avregleringar, miljökonsekvenser samt även eventuellt andra effekter som man nu inte kan förutse.

Övrigt

Budgetåret 1988/89 var luftfartverkets kostnader för de 14 flygplatserna inom luftfartsverket 52,9 milj.kr varav 32,1 milj.kr. underskott och 20,8 milj.kr. som overheadkostnad hos huvudkontoret. Härutöver utgick ett tidsbegränsat resultatutjämningsystem till kommunala flygplatser om 6 milj.kr. Den totala kostnaden var 58,9 milj. kr.

En motsvarande summa bör användas till att finansiera det av utredningen föreslagna bonussystemet. Vissa kostnader för kapitalavlastning-/nedskrivning av anläggningstillgångar på vissa statliga flygplatser, som inte blir lönsamma med viss utformning av bonussystemet beräknas också uppkomma.

Den administration som sker för bolagets räkning, dels i det egna bolaget, dels i luftfartsverket (dvs. det som nu benämns overheadkostnader på huvudkontoret) samt de tjänster som utförs i övrigt av luftfartsverket, skall betalas av de nya bolagen. De totala overheadkostnaderna, bl.a. i form av administration, förväntas minska genom den rationalisering som utredningens förslag med bl.a. bolagsbildning innebär.

Utredningens förslag om en bonus med 20 kr per startande passagerare till Arlanda upp till 150 000 startande passagerare från varje delägd flygplats i stomnätet och en bonus om 1 milj. kr. per flygplats utom till flottilflygplatserna innebär en kostnad av ca 55,0 milj.kr vid nuvarande trafikvolym. Detta bonusbelopp skall inte räknas upp ytterligare med index el.dyl. p. g. a att den förväntade rationaliseringseffekter får kompensera för kostnadsökningar m m. Däremot kan naturligtvis liksom tidigare normala taxehöjningar ske årligen i flygplatssystemet.

Bonussystemet medför att luftfartsverkets kostnader blir väl kända i förväg. Endast mindre ökningar kan ske genom trafikökningar på de flygplatser som ännu inte har nått den övre gränsen om 150 000 passagerare.

Rationaliseringar

Utredningens förslag avses leda till rationaliseringar av verksamheten. Detta bör på lång sikt leda till att avgifterna blir lägre än med nuvarande system. De av deläggande berörda flygplatsernas omsättning är f.n. ca 400 milj kr varför en rationalisering med t.ex. 10 % utgör 40 milj.kr. Detta medför en dämpad kostnadsutveckling i luftfartssektorn.

I tabellen nedan redovisas den föreslagna bonusen och ungefärliga kapitalavlastningen per flygplats i stornätet utan hänsyn till rationaliseringar och andra förändringar.

Bonusberäkning: 20,00 kr per startande passagerare till Arlanda inom 0 – 150 000 startande passagerare, grundbonus 1 milj kr per flygplats utom till flygplatser vid flygflottiljer
Nedanstående tabell visar som exempel hur systemet skulle ha verkat 1988–89.

	Resultat	Bonus för startande pass (tusen)	Grundbonus	Passagerarbonus	Totalbonus	Result. efter bonus
Umeå	– 6,4	150	1,0	3,0	4,0	–2,4
Sundsvall	– 4,7	150	1,0	3,0	4,0	–0,7
Visby	– 1,5	150	1,0	3,0	4,0	+2,5
Östersund	+ 0,8	150		3,0	3,0	+3,8
Ängelholm	+ 1,3	150		3,0	3,0	+4,3
Jönköping	– 6,6	85	1,0	1,7	2,7	–3,9
Skellefteå	– 5,2	142	1,0	2,8	3,8	–1,4
Karlstad	– 4,8	139	1,0	2,8	3,8	–1,0
Kalmar	– 8,6	100	1,0	2,0	3,0	–5,6
Ronneby	– 3,0	102		2,0	2,0	–1,0
Kiruna	– 1,5	90	1,0	1,8	2,8	+1,3
Halmstad	– 3,4	93		1,9	1,9	–1,5
Örnsköldsvik	– 3,8	85	1,0	1,7	2,7	–1,1
Norrköping	– 5,5	19	1,0	0,4	1,4	–4,1
Totalt statliga	–52,9	1605			42,1	
Borlänge	– 5,7	104	1,0	2,1	3,1	–2,6
Växjö	– 0,2	95	1,0	1,9	2,9	+2,7
Kristianstad	– 4,5	85	1,0	1,7	2,7	–1,8
Trollhättan	– 4,2	63	1,0	1,3	2,3	–1,9
Kramfors	– 4,4	45	1,0	0,9	1,9	–2,5
Totalt kommunala	–19,0	392			12,9	
Totalt stornätet	–71,9	1997			55,0	

5.1.4. Fastighets- och driftbolag på flygplatserna

I syfte att öka det lokala och regionala inflytandet samt kostnadseffektiviteten i flygplatserna i stornätet föreslås som tidigare anförts att en mer decentraliserad organisation skapas i form av aktiebolag på samtliga flygplatser.

Av nuvarande flygplatser som föreslås ingå i stornätet drivs – förutom de 4 nationellt strategiska – ytterligare 14 som flygplatser eller flygstationer av luftfartsverket och 4 som kommunala aktiebolag och 1 såsom kommunal förvaltning.

Flygplatsutredningen föreslår:

* På varje flygplats bildas två aktiebolag, dels ett fastighetsbolag som äger flygplatsens anläggningstillgångar dvs banor och terminaler m.m., dels ett driftbolag som sköter driften av flygplatsen.

5.1.4.1 Allmänt, konsortialavtal m. m.

Flygplatsutredningen föreslår:

- * Vid samtliga stornätsflygplatser utom de nationellt strategiska behö-
ver ett konsortialavtal träffas mellan de kommande delägarna i de olika
flygplatsbolagen.

- * Konsortialavtalet skall träffas mellan luftfartsverket/ förvaltningsbola-
get, berörda kommuner m.fl.

- * I avtalet anges att fastighetsbolag och driftbolag skall bildas, ägarande-
larna, styrelseplatserna samt hur den långsiktiga utvecklingen av flygplat-
sen garanteras.

- * För att de delägda aktiebolagen skall komma till stånd på effektivaste
sätt skall en organisationskommitté ha ett övergripande ansvar för de
förhandlingar som skall genomföras. Riksdagsbeslutet behöver inte komp-
letteras med något riksomfattande avtal.

- * Driftbolagen skall endast behöva betala kostnaderna för de investe-
ringar som man själv har beställt hos fastighetsbolagen.

Samtliga driftbolag skall erbjuda delägarskap till andra intressenter än
nuvarande flygplatsägarna. Utredningen anser att det finns goda möjlighe-
ter att vid förhandlingar nå konstruktiva lösningar.

Sälunda blir nuvarande statliga flygplatser delägda dotterbolag till luft-
fartsverket och de nuvarande kommunala flygplatserna kan behålla sin
kommunala majoritet i de delägda bolagen och samtidigt få del av bonu-
sen.

Beslut om flygplatsavgifterna

Utredningen har tidigare i avsnitt 5.1.3.2 föreslagit att avgifterna skall
bestämmas av driftbolagen i samråd med luftfartsverket eller förvaltning-
sbolaget.

Ekonomiskt resultat

Flygplatsutredningen föreslår att:

- * Utdelningar och aktieägartillskott e.d. mottas eller lämnas av ägarna i
proportion till ägarandelen i driftbolagen.

5.1.4.2 Bolag på nuvarande statliga flygplatser

Flygplatsutredningen föreslår att:

- * fastighets- och driftbolag bildas på nuvarande statliga flygplatser.

Fastighetsbolag

- * De föreslagna fastighetsbolagen på nuvarande statliga flygplatser kom-
mer troligen att få statlig majoritet. Kommuner eller andra som äger eller
har delfinansierat investeringar i flygplatsen bör efter förhandlingar få
tillgodosägga sig viss ägarandel med hänsyn till denna finansiering.

- * Bolagen skall erbjuda delägarskap till företrädare för regionala och

lokala intressenter, förutom kommuner även kommunalförbund, länstrafikbolag och näringsliv. Trafikutövare såsom flygbolag skall dock inte kunna bli delägare.

* Inga begränsningar föreslås gälla för ägarandelarnas storlek. Utredningen förutsätter att delägda fastighetsbolag bildas för att uppnå bästa utvecklingsmöjligheter för flygplatsen. Kommunerna får även tillgodogöra sig den andel som beräknas utgöra deras insats i de anläggningar som för närvarande är statliga.

Driftbolag

* Driftbolagen på berörda 14 f.n. statliga flygplatser skall ha ett statligt majoritetsägande om minst 51%. Bolagen skall erbjuda delägarskap till kommuner, kommunalförbund, länstrafikbolag och näringsliv, dock inte till flygbolag. Särskilt skall deläggande från kommuner, kommunalförbund eller länstrafikbolag eftersträvas.

* Att kommunerna blir delägare i driftbolagen vid nuvarande statliga flygplatser förutsätts av utredningen, eftersom kommunerna bedöms ha ett stort intresse av inflytande över att deras flygplats utvecklas framgångsrikt.

5.1.4.3 Bolag på nuvarande kommunala flygplatser

* Flygplatsutredningen föreslår att fastighets- och driftbolag bildas på nuvarande statliga flygplatser.

Fastighetsbolag

* Fastighetsbolagen på nuvarande kommunala flygplatser kommer troligen att få kommunal majoritet.

* Inga begränsningar föreslås gälla för ägandedelarnas storlek.

* Utredningen bedömer att delägda fastighetsbolag behöver bildas för att uppnå bästa utvecklingsmöjligheter för flygplatserna.

Driftbolag

* Driftbolagen på berörda 5 f.n. kommunala flygplatser skall erbjuda delägarskap till staten, kommunalförbund, länstrafikbolag och näringsliv, dock inte till flygbolag.

* Att staten blir delägare i driftbolagen vid nuvarande kommunala flygplatser skall vara ett villkor för att resp. flygplats skall bli stomnäts-flygplats och därmed ingå i bl a det föreslagna bonussystemet.

5.1.5.4 Centralt förvaltningsbolag

Flygplatsutredningen föreslår att:

* För förvaltningen av statens aktier i flygplatsbolagen bildas ett helstatligt centralt förvaltningsbolag (holdingbolag). Detta bolag kan, förutom att förvalta statens aktier, i de av staten delägda bolagen även förvalta aktierna i de statligt helägda bolagen.

* Luftfartsverket förvaltar statens aktier i förvaltningsbolaget.

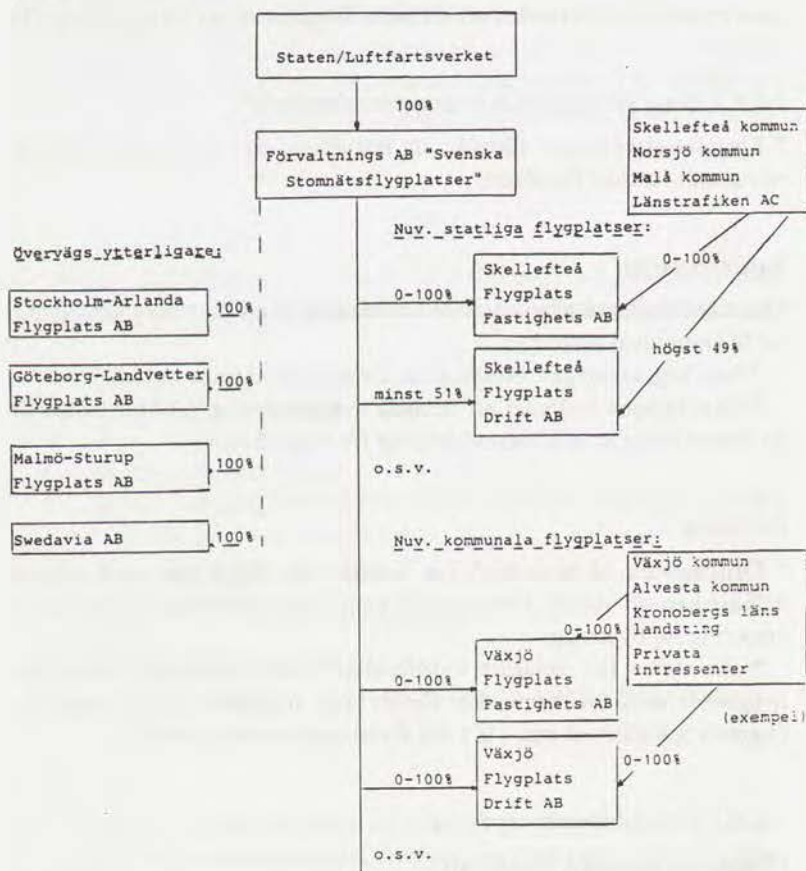
Förvaltningsbolagets existens behöver inte förhindra att beslut kan fattas om att vissa flygplatser t.ex Arlanda skall leverera in medel (överskott, utdelningar) till t.ex luftfartsverket och att andra flygplatser skall få medel t.ex bonus.

De belopp som luftfartsverket enligt ett statsmakernas beslut kommer att kräva från Arlanda blir en avdragsgill kostnad i driftbolaget på Arlanda. Utredningen har inte fullständigt kunnat bestämma eventuella skattekonsekvenser av bolagiseringen av de största flygplatserna och det centrala förvaltningsbolaget/holdingbolaget.

Luftfartsverket kan av olika skäl vilja utöva sin ägarroll i bolagen direkt utan ett förvaltningsbolag. Även detta är förenligt med utredningens övriga förslag.

De föreslagna organisationen av huvudmannaskapet för primärflygplatserna framgår av figur 8 nedan.

Figur 8 Förslag till organisation av huvudmannaskapet för primärflygplatserna.



5.1.5 Investeringar

Enligt nuvarande regler för *finansiering* av luftfartsverkets flygplatser avseende kapacitets- och standardinvesteringar, tex om berörd kommun vill flytta flygverksamhet av markdisponeringsskäl eller önskar standardhöjningar i stationsbyggnader etc., bör anspråken på kommunal investeringsmedverkan i normalfallet uppgå till 50% av investeringskostnaden, varifrån det kommunala bidraget kan tillåtas variera uppåt.

Avtal kan träffas om förräntnings- och återbetalningsregler, vilka skall godkännas av regeringen. För flygplatsinvesteringar, som primärt föranleds av luftfartens behov, t.ex. av säkerhetskaraktär bör i princip inte kommunala investeringsbidrag aktualiseras, dvs kostnaderna bör bäras av luftfartsverket.

Trafikutskottet uttalade i sitt betänkande TU 1987/88:22 att man kan som föredraganden i propositionen tänka sig olika utformning av huvudmannaskap och driftformer för flygplatser. Vidare anfördes att då en flygplats för Fyrstad "i första hand är en kommunal angelägenhet ankommer det närmast på de kommuner som är engagerade i flygplatsbolaget att vinna intressenter för planering, ägande och drift av en ny flygplats".

Luftfartsverket har inte sedan år 1987 beslutat om några investeringar över 5 milj. kr. som inte flygbolagen genom särskilda avtal har tagit hela kostnadsansvaret för.

I 1988 års trafikpolitiska beslut infördes en trafikpolitisk prövning av flygplatsinvesteringar. Investerings lönsamhet och tillgängligheten till näraliggande flygplatser bör påverka bedömningen. Ingen principiell skillnad görs mellan ett helt nytt flygplatsprojekt och en utbyggnad av befintlig flygplats. Bedömningen av kapacitetsinvesteringar inom flyget skall rimligen inte ske isolerat från de utbyggnadsplaner som kan finnas inom andra delar av transportsektorn.

Prövningen omfattar sådana projekt som innebär att flygplatsen efter investeringen uppfyller kriterierna på trafikflygplats enligt luftfartsverkets definition, samt kapacitetsinvesteringar på befintliga trafikflygplatser som påverkar den trafikala rollen.

Flygplatsetableringar skall sedan lång tid prövas från miljösynpunkt. Enligt 1988 års trafikpolitiska beslut är det väsentligt att även investeringar i nya rullbanor regelmässigt miljöprövas. En motsvarande prövning bör även göras i de fall en befintlig bana förlängs och om detta medför väsentligt ändrade miljöförhållanden. Kommunala flygplatser skall genomgå samma prövning som luftfartsverkets. När luftfartsverket prövar sådana ansökningar enligt luftfartslagens bestämmelser är ett villkor för godkännande att investeringen dessförinnan behandlats av koncessionsnämnden för miljöskydd. Besvär över beslut enligt miljöskyddslagstiftningen avgörs slutligt av regeringen.

Flygplatsutredningen föreslår att:

* Den trafikpolitiska prövningen avser huruvida en investering är samhällsekonomiskt tillräckligt högt motiverad. Prövningsbeslut fattas av riksdagen, regeringen eller luftfartsverket. Åtminstone de största investeringarna i nya flygplatser eller banor skall enligt vår mening beslutas eller

godkännas av statsmakterna och berörda driftbolag. Förvaltningsbolagets ansökan om tillstånd till investering skall med en samhällsekonomisk nytto/kostnadsanalys av investeringens konsekvenser.

* Driftbolagen lämnar förslag till investeringar till en sammanlagd kostnad överstigande 10 milj. kr. som grund för samordnad investeringsplanering och beslut i förvaltningsbolaget/ luftfartsverket.

* Beslut om att endast en viss del av en större investering skall omfattas av det gemensamma kostnadsansvaret inom stomnätet får fattas av luftfartsverket. Detta kan t.ex. ske när stora investeringar planeras på en flygplats med icke statlig majoritet i driftbolaget.

Utredningen behandlar nedan vilka möjligheter olika parter får att påverka stomnätets utformning genom att öka investeringarna, begränsa investeringarna samt vilket resultatansvar för investeringar främst stat respektive kommun får.

Utredningen vill erinra om att enligt 1988 års trafikpolitiska beslut är gränsdragningsfrågorna mellan staten och kommunerna beträffande ansvaret för bl.a. infrastrukturen ett centralt inslag i den trafikpolitiska översynen. En vägledande princip i det sammanhanget är enligt beslutet att statens ansvar bör omfatta trafik av nationell betydelse.

Enligt beslutet bör luftfartsverkets resultatansvar omfatta sådan verksamhet som ligger inom verkets eget ansvarsområde och påverkansmöjligheter.

Vidare bör enligt beslutet möjligheter ges för flygplatshuvudmännen att genom en bärkraftig primärtrafik belasta flygföretagen med kostnaden för flygplatshållningen inom primärnätet.

Utredningen har tidigare i avsnitt 5.1.5 föreslagit att staten skall ha en ägarmajoritet i driftbolagen på nuvarande statliga flygplatser. Inga motsvarande krav ställs på driftbolagen på nuvarande kommunala flygplatser vilket innebär att kommunerna/landstingen där kan behålla en majoritet.

5.1.5.1 Konsekvenser på nuvarande statliga flygplatser

Enligt flygplatsutredningens förslag i avsnitt 5.1.5.2 ovan får luftfartsverket/staten indirekt om man behåller det statliga majoritetsinflytandet möjlighet att öka investeringarna mot kommunens önskan. Detta är enligt utredningen nödvändigt för att staten skall kunna leva upp till sitt ansvar för trafiken av nationellt intresse, d.v.s. trygga en sådan trafik genom flygplatserna i stomnätet. Staten kan alltså teoretiskt genomdriva utbyggnader av befintlig infrastruktur mot kommunernas uppfattning.

Även en ny flygplats kan regeringen med stöd av plan- och bygglagens regler om riksintresse (12.1, 6 och 7) undanröja eventuella hinder för och framtvinga att mark avsätts för flygplatsen i en detaljplan eller i områdesbestämmelser.

Genom sitt majoritetsinflytande i driftbolagen kan även staten ensidigt begränsa de investeringar som beställs och därmed kommer att bekostas av flygbolag och passagerare i stomnätet.

Ansvar för investeringskostnaderna är en del av det samlade resultatansvaret som för luftfartsverkets statens del omfattar att tillskjuta ägartill-

skott i proportion till ägarandelen i driftbolagen och att bekosta bonusen till dotterbolagen. Även taxesättningen i dotterbolagen påverkas genom majoriteten i dotterbolagen men främst genom att taxesättningen sker i samråd med förvaltningsbolaget/luftfartsverket.

De årliga kapitalkostnader som följer under investeringens ekonomiska livslängd debiteras driftbolaget som i sin tur tar ut kostnaden genom den fasta avgift som flygbolagen betalar.

Genom bl.a. majoritetsinflytandet i driftbolagen på bl.a. investeringarna omfattar enligt utredningens uppfattning luftfartsverkets resultatansvar i helt avgörande grad sådan verksamhet som ligger inom verkets eget ansvarsområde och påverkansmöjligheter.

Kommunernas möjligheter att få ett stort inflytande och en kraftigt positiv påverkan på verksamheten genom bl.a. sina kunskaper och erfarenheter bedöms av utredningen vara mycket goda.

Kommunerna har möjlighet att effektivisera hela flygplatsens verksamhet och har också ett visst resultatansvar genom sin ägarandel i bolagen, vilka dock skall drivas med minst nollresultat. Kommunen kan inte med sitt minoritetsinflytande genomdriva investeringar mot statens önskan även om man tar på sig kostnaderna via kommunalskatten e. d. En sådan finansiering strider också mot det trafikpolitiska beslutet om att kostnaderna skall belasta flygföretagen och i sista hand passagerarna, vilket krävs för att inte överkapacitet skall uppkomma i infrastrukturen i transportsektorn som helhet.

5.1.5.2 Konsekvenser på nuvarande kommunala flygplatser

Enligt flygplatsutredningens förslag i avsnitt 5.1.5.2 ovan kommer kommunerna om man behåller majoriteten i driftbolagen att få ett avgörande inflytande på investeringsbesluten om att bygga ut flygplatserna. Luftfartsverket kan dock hindra detta vid den trafikpolitiska investeringsprövningen. Luftfartsverket kan även besluta om vilken del av en investering som skall omfattas av det gemensamma kostnadsansvaret och därmed finansieras via avgiftssystemet.

Någon möjlighet för luftfartsverket/staten att öka investeringarna på de fem befintliga nu kommunala flygplatserna mot kommunernas önskan finns inte. Detta har enligt utredningen inte så stor betydelse att det inte låter sig förenas med statens ansvar för att upprätthålla en trafik av nationell betydelse. Regeringen kan som nämnts med stöd av plan- och bygglagen undanröja eventuella hinder för en ny icke-kommunal flygplats.

Som tidigare nämnts avgörs begränsningar av trafiken av miljöskäl på befintliga flygplatser slutligt av regeringen.

Resultatansvaret för eventuella aktieägartillskott utgår i proportion till ägarandelen och kommer vid kommunal majoritet i driftbolagen att till största delen att få bäras av kommunerna men även av minoritetsdelägaren staten.

De årliga kapitalkostnaderna debiteras driftbolaget som i sin tur tar ut kostnaden genom den fasta avgift som flygbolagen betalar.

Flygplatserna i stornätet avses drivas utan förluster. Det kan dock inte

uteslutas att vissa kommunala flygplatser som idag går med stora underskott även efter volymtillväxt och rationaliseringsvinster ännu någon tid kan få mindre underskott om inte kommunerna liksom staten genomför en viss kapitalavlastning.

5.1.6 Samarbete med flygvapnet

Flygplatsutredningen föreslår:

- * Fastighetsbolagen på varje flygplats skall överta luftfartsverkets avtal med flygvapnet för respektive flygplats.

- * Det centrala förvaltningsbolaget skall överta luftfartsverkets ramavtal med flygvapnet.

- * Flygvapnet skall ha möjlighet att utse en styrelseledamot i de berörda fastighets- och driftbolagen samt i det centrala förvaltningsbolaget.

Flygvapnet har en mycket betydelsefull roll som grund för de civila flygstationerna, som ju har tillkommit på den befinliga flygflottiljerna. I detta sammanhang berörs de fyra flygstationerna i Östersund, Ängelholm, Ronneby och Halmstad men inte den femte flygstationen i Luleå som undantas från delägande eftersom den anses vara nationellt strategisk.

Från flygstationernas sida kan flygvapnet ses som underleverantör av i stort sett hela start- och landningstjänsten.

Särskilda avtal mellan luftfartsverket och flygvapnet reglerar vad den civila flygstationen skall betala för flygvapnets tjänster. Avtalet grundas på faktiska och kalkylerade kostnader, dvs utan någon vinst för flygvapnet.

De här berörda fyra flygstationerna har mycket liten egen personal. Administrationen handhas även av annan flygplats och av luftfartsverkets huvudkontor.

Även vid de kommunala flygplatserna i Kristianstad, Borlänge och Kramfors finns avtal med flygvapnet dock av mindre ekonomisk omfattning beträffande vad som skall betalas till flygvapnet.

5.1.7 Flygtrafikledning – lokalt

Flygtrafikledningstjänst, bedrivs dels under väg mellan flygplatserna, dels på flygplatserna.

På flygplatserna bedrivs dels flygtrafiktjänst av flygledare anställda vid luftfartsverkets trafikavdelning, dels flyginformationstjänst av annan personal anställda vid flygplatsen.

Enligt luftfartsverkets beslut kommer flygkontrolltjänst via ett delat kontroll-/informationssystem att införas vid ett antal flygplatser under de närmaste åren.

Detta gäller flygplatserna i Trollhättan/Vänersborg, Örebro, Västerås, Växjö, Kristianstad och Skellefteå och långt senare i Örnsköldsvik.

De statliga flygplatserna i Visby, Jönköping, Karlstad, Kiruna och Sundsvall kommer även fortsättningsvis att ha ett delat kontroll-/informationssystem.

Flygkontroll under all öppettid av de som för närvarande ingår idet primära stormnätet har 12 statliga primärflygplatser och Borlänge.

Flygplatsutredningen har mottagit förslag från de fem kommunala flygplatserna i Trollhättan/Vänersborg, Växjö, Borlänge, Örebro och Kristianstad som anser att de stora merkostnader som kommer att uppstå inte kan bäras av de enskilda flygplatshuvudmännen. Frågan bör enligt förslaget få en sådan lösning att en självständig organisation svarar för flygkontrolltjänsten i hela landet. Finansieringen bör ske direkt genom avgifter från flygbolagen. En sådan finansiering kan enligt förslaget ske via undervägsavgifterna.

I förslaget sägs vidare:

”Som ansvariga för verksamheten vid våra flygplatser kan vi ej acceptera att ta ett fullständigt och löpande ekonomiskt ansvar för en verksamhet vars organisation och arbetssätt vi ej kan styra och där det endast finns en möjlig säljare av den aktuella tjänsten. Luftfartsverkets roll bör vara att som myndighet ställa kraven på utbildning etc. Rollen som utförare bör vara helt separerad från myndigheten. Alternativet till ovan beskriven lösning blir en organisation där varje enskild flygplats tillåts att vara arbetsgivare för sin tornpersonal. Ekonomifrågor löses då mellan respektive flygplats och dess operatörer.

Trollhättan-Vänersborgs flygplats ligger först i tidplanen och skall få flygtrafiktjänst från och med 1 januari 1991. Med luftfartsverkets bemanningsförslag tredubblas därmed kostnaderna för torn-tjänsten. Antalet tjänster med oförändrade öppettider förutsätts öka från 4,7 i nuläget till 8,5 efter införandet av flygkontrolltjänst.”

Luftfartsverket har i sammanhanget anfört att inrättande av flygkontrolltjänst vid vissa kommunala och statliga flygplatser motiverat av flygsäkerhetsskäl. En ingående prövning av förhållandena såväl nationellt som internationellt föregick ställningstagandet.

Grunden för den s.k. integrerade flygtrafikledningstjänsten finns i flygtrafikledningskommitténs betänkande och regeringens proposition 1973:27. Här framgår att ett verk, som efter beslutet i riksdagen blev luftfartsverket, skall ha det operativa ansvaret för all flygtrafiktjänst vid flygplatser förvaldade av luftfartsverket samt att samma verk har ansvar för normer och bestämmelser för denna tjänst samt tillsynen över densamma vid andra flygplatser. Vidare anges att flygkontrolltjänst får utövas endast av personal anställd i luftfartsverket. En ändring av detta förhållande bedöms av luftfartsverket inte vara genomförbar inom det aktuella tidsperspektivet.

Överföring av intäkter från flygtrafiktjänst en-route (undervägs-avgifter) till flygplatsanknuten verksamhet syns inte enligt verkets uppfattning vara förenliga med internationellt och nationellt etablerade principer. Dessa principer framgår i ICAO Council Guidelines. Flygplatsutredningen har inte kunnat få bekräftat huruvida dessa principer är tvingande för verket.

Utredningen förstår de problem som har redovisats och anser att det bör vara möjligt att finna en rimlig lösning. Utredningen noterar att utredningar pågår inom luftfartsverket i denna omfattande fråga. Möjligheter borde enligt utredningen finnas att t.ex. undvika tröskleffekter genom att låta en förändring slå igenom successivt under en 10-årsperiod. Utredningen lämnar i anledning av det sagda inga förslag i denna fråga.

5.2 Flygplatser i det regionala nätet m. m.

Flygplatsutredningen anser i likhet med bl.a. regionalpolitiska utredningen att flygtrafiken har fått en allt större regionalpolitisk betydelse. Detta gäller såväl trafik på flygplatser i stomnätet som flygplatser i det regionala nätet. Statliga insatser, som har regionalpolitiska effekter, genomförs vid såväl flygplatser i stomnätet som det regionala nätet.

5.2.1 Kommunal flygplatser m. fl.

Flygplatser i det regionala nätet är de flygplatser med linjetrafik som inte tillhör stomnätet dvs. enligt förslaget de 4 helstatliga nationellt strategiska flygplatserna samt ytterligare 19 av stat, kommun, m. fl. delägda flygplatser. Övriga kommunala m. fl. flygplatser tillhör det regionala nätet.

5.2.2 Statligt stöd till flygplatser i det regionala nätet

I detta avsnitt behandlas det statliga stöd som kan vara av intresse för de kommunala flygplatserna i främst det regionala nätet. En beskrivning av dessa flygplatser med linjetrafik har lämnats i avsnitt 3.2.2. ovan.

Flygplatsutredningen konstaterar att vissa statliga medel utgår även till flygplatserna i det regionala nätet.

5.2.1.1 Statliga anslag till länstrafikanläggningar

I 1988 års trafikpolitiska propositionen föreslogs att ett särskilt anslag för Byggnad av länstrafikanläggningar skulle inrättas. Anslaget skulle omfatta medel till byggande av statliga länsvägar, investeringar i länsvägar samt bidrag till byggande av sådana statskommunvägar som inte är riksvägar samt vissa kollektivtrafikanläggningar. Beträffande det sistnämnda slaget av investeringar skulle liksom nu hållplatser och andra trafikantläggningar vara bidragsberättigade. Vad som sagts innebär att även investeringar i lokal och regional kollektivtrafik på stomjärnvägarna, där det finns ett långsiktigt avtal mellan trafikhuvudmannen och SJ, skulle vara bidragsberättigade. En ökning av det slag av objekt inom kollektivtrafiken som kan vara bidragsberättigade föreslogs också.

Anslagsnivån för stöd till investeringar i länstrafikanläggningar föreslogs bli höjd med 300 milj. kr. Det innebär att för budgetåret 1988/89 borde enligt föredraganden 650 milj. kr. anvisas. Föredraganden anmälde att han har för avsikt att nästa år återkomma till regeringen med förslag innebärande att regeringen hos riksdagen begär en ytterligare höjning av anslaget med 320 milj. kr. till 970 milj. kr., vilket är det belopp som har överenskommit mellan staten, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet och Svenska lokaltrafikföreningen.

Det betonades att med inrättandet av ett särskilt anslag för investeringar i länstrafikanläggningar skapas ökade förutsättningar för en samordnad utveckling av infrastrukturen i länet.

Riksdagen antog regeringens förslag och för budgetåret 1990/91 har sedermera 970 milj. kr. anvisats.

Beträffande statligt stöd till flygplatser och andra anläggningar vill flygplatsutredningen betona att av flygtrafiken vid planering och beslut bör benämnas kollektivtrafik.

5.2.2.2 Övrigt statligt stöd till främst flygplatser i det regionala nätet

Bidrag till kommunala flygplatser m. m.

Från anslaget kan bidrag utgå för drift och investeringar till huvudmän för kommunala flygplatser i skogslänen med regionalt betydelsefull linjetrafik.

Riksdagen har sedan budgetåret 1987/88 anvisat ett anslag på 15 milj. kr. per år för bidrag till drift och investeringar vid kommunala flygplatser i skogslänen.

För 1987/88 fördelades hela bidraget på följande sätt (milj. kr.)

Borlänge (Dala Airport)	3,5
Gällivare kommun	2,8
Gävle och Sandvikens kommuner	1,1
Hudiksvalls kommun	1,2
Kramfors kommun	2,1
Lycksele och Vilhelmina kommuner	2,0
Mora kommun	1,4
Söderhamns kommun	0,3
Härjedalens kommun (för flyglinjen	
Sveg – Arlanda enligt riksdagsbeslut)	0,6
Summa	15,0

Därutöver har riksdagen genom särskilda beslut våren 1988 ställt 50 milj. kr. till förfogande för regionalpolitiska insatser i delar av Bergslagen och norra Sveriges inland och för särskilda insatser i Norrbottens län. Regeringen har under åren 1988 och 1989 beslutat dels om ett bidrag på 40 milj. kr. till en banbreddning vid flygplatsen i Gällivare. I båda fallen har lokala och regionala organ deltagit med ytterligare medel till investeringarna.

Vidare har regeringen under år 1989 fattat beslut om bidrag till drift och investeringar på sammanlagt 13,6 milj. kr. av ordinarie anslagsmedel till bl. a. följande mottagare.

Gällivare kommun	2,2
Hudiksvalls kommun	1,2
Kramfors kommun	1,6
Lycksele och Vilhelmina kn	2,0
Mora kommun	1,0
Söderhamns kommun	0,9
Borlänge (Dala Airport)	2,8
Gävle-Sandvikens Flygfält AB	1,0
Härjedalens kommun (för flyglinjen	
Sveg – Arlanda enligt riksdagsbeslut)	0,6
Summa	13,3

Medlen för budgetåret 1989/90 har ännu inte fördelats.

I 1990 års budgetproposition (bil. 8) ansåg kommunikationsministern att det är viktigt att de bidrags medel som står till förfogande bedöms i ett samlat perspektiv med hänsyn tagen till regionens övriga trafikförsörjning och infrastrukturbehov. Inför regeringens ställningstagande till fördelning av anslags medlen bör därför enligt kommunikationsministern ett mer ingående och allsidigt bedömningsunderlag presenteras. Mot bakgrund av de insatser som redan gjorts förordas för budgetåret 1990/91 ett anslag på totalt 14 milj. kr., varav 4 milj. kr. disponeras för bidrag till investeringar och 10 milj. kr. liksom tidigare för bidrag till drift av kommunala flygplatser i skogslänen med regionalt betydelsefull linjetrafik. Kommunikationsministern erinrade vidare om att det särskilda bidraget till huvudmännen för Svegflyget inte längre lämnas.

Regionala utvecklingsinsatser

Även de statliga medlen för regionala utvecklingsinsatser, som disponeras av länsstyrelserna kan användas till vissa flygplatsåtgärder.

Något ytterligare statligt stöd utgår inte direkt till flygplatserna i det regionala nätet. Som framgått av avsnitt 3.2.2 ovan täcker ägaren, främst kommunerna, flygplatsernas underskott.

Andra stödformer som tillfaller flyget men inte direkt flygplatserna är följande. Dessa stöd utgår såväl i stomnätet som i det regionala nätet:

Persontransportstödet

Under rubriken Kollektivtrafik m. m. i statsbudgeten finns anslaget H 2. "Transportstöd till Norrland m. m.". Detta består dels av godstransportstödet, dels av persontransportstödet.

Persontransportstödet omfattar tjänsteresor med flyg eller järnväg för personal som är anställd vid industriföretag som har arbetsställe inom stödområdet. Företagen ska ha eget resultatansvar, minst en heltidsanställd och en produktion som gör att företaget är berättigat till godstransportstöd eller bedriver uppdragsverksamhet av datateknisk/teknisk natur samt vissa former av ekonomisk verksamhet.

Stödet utgår med 40% av resekostnaden för företag i Norrbottens län utom Bodens, Luleå, Piteå och Älvsbyns kommuner för vilka stödet är 35%. För företaget i Västerbottens län är stödet 30% och i Jämtlands län samt berörda kommuner i Västernorrlands län utgör stödet 20% av resekostnaden.

Budgetåret 1988/89 var utgiften 9,2 milj. kr. Enligt transportrådet beräknas ca 90% av anslaget gå till flygresor.

Regeringen har tillsatt en särskild utredare med uppgift att lämna förslag på hur det regionalpolitiska transportstödet för person- och godstransporter i Norrland skall utformas i framtiden. Utredningen skall också behandla stödet till Vänersjöfarten, bidraget till kommunala flygplatser, transportstödet till Gotland, stödet till godstransporterna i glesbygd samt

möjligheterna till stöd för datakommunikation i norra Sveriges inland. Resultatet av översynen skall föreligga den 1 september 1990.

Gotlandsflyget

Stödet till flygtrafiken till och från Gotland finansieras genom anslaget. "Ersättning för särskilda rabatter vid flygtrafik på Gotland". Från anslaget, som administreras och utbetalas kvartalsvis av luftfartsverket, utgår ersättning till flygbolagen för särskilda rabatter. För närvarande bedrivs den reguljära trafiken av Linjeflyg AB och flygbolaget Avia. Budgetåret 1988/89 var utgiften 14,5 milj. kr.

Resultatutjämning mellan flygbolagen

Det s. k. inre norrlandsflyget bedrivs med stöd av resultatutjämning inom ramen för Linjeflygs trafik och mellan SAS och Linjeflyg.

5.3 Genomförandefrågor

Flygplatsutredningen föreslår att:

- * En organisationskommitté skall bildas för att ha ansvaret för att delägda aktiebolag kommer till stånd. Kommittén skall bistå vid övergången så att denna sker så effektivt som möjligt.

Efter ett riksdagsbeslut om stomnätet där bl. a. ingår att delägda aktiebolag skall bildas och en bonus införs följer en förberedelse- och förhandlingsfas där man får ta hänsyn till de speciella förhållanden som råder på de olika flygplatserna.

RESERVATION

Reservation av ledamoten Sven-Gösta Signell betr. statens andel i driftbolag vid de nuvarande fem kommunala flygplatser som föreslås ingå i ett stomnät av flygplatser.

Luftfartsverket förvaltar för närvarande 14 statliga flygplatser för civil luftfart och driver flygstationer för sådan trafik på fem militära flygplatser. Dessa flygplatser och flygstationer ingår jämte de kommunala flygplatserna i Borlänge, Växjö, Kristianstad, Trollhättan och Kramfors i inrikesflygets primärnät, dvs. det flygtrafiknät som SAS och Linjeflyg trafikerar i egen regi eller genom entreprenör. Primärnätet skall enligt 1988 års trafikpolitiska beslut vara stommen i den nationella flygtrafikförsörjningen och SAS och Linjeflyg skall enligt beslutet ha prioriterad ställning i denna.

Flygplatsutredningen föreslår att flygplatserna i inrikesflygets primärnät med hänsyn till deras betydelse för den nationella flygtrafikförsörjningen skall utgöra vad utredningen kallar ett stomnät av flygplatser.

De fyra största flygplatserna i vårt land — de statliga Stockholm-Arlanda, Göteborg-Landvetter, Malmö-Sturup och Luleå flygplatser — föreslås såsom nationellt strategiska flygplatser också i fortsättningen skall ägas och drivas av staten — luftfartsverket.

Beträffande de övriga statliga flygplatserna och flygstationerna på de militära flygplatserna föreslås att på varje flygplats/flygstation ska förvaltningen övertas av ett fastighetsaktiebolag och driften av ett driftaktiebolag. Staten ges möjlighet att bli majoritetsägare i fastighetsbolagen och föreslås bli ägare till minst 51 % i driftbolagen. I övrigt skall möjlighet att vara delägare i fastighetsbolagen och driftbolagen erbjudas kommuner och andra lokala intressenter.

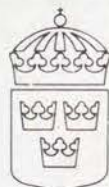
För de fem kommunala flygplatserna i stomnätet föreslås samma organisationsstruktur med ett fastighetsbolag och ett driftbolag på varje flygplats. Kommunerna ges möjlighet att bli majoritetsägare i fastighets- och driftbolagen.

Enligt 1988 års trafikpolitiska beslut skall en vägledande princip i fråga om ansvaret för trafikens infrastruktur vara att staten skall svara för infrastrukturen för trafik av nationell betydelse. Av detta följer enligt min mening att staten bör ansvara för och engagera sig i driften av samtliga flygplatser som ingår i inrikesflygets primärnät på det sättet att staten är majoritetsägare i driftbolagen både vid de för närvarande av staten ägda flygplatserna/flygstationerna och vid de fem här aktuella kommunala flygplatserna. Staten bör således i driftbolagen för de kommunala flygplatserna vara ägare till minst 51 %. Att staten blir majoritetsägare i driftbolagen vid dessa flygplatser bör enligt min mening vara en förutsättning för att de skall ingå i stomnätet.

I utredningen upptas frågor om samarbete med flygvapnet och bl.a. föreslås att flygvapnet skall ha möjlighet att utse en styrelseledamot i de berörda fastighetsbolagen och driftbolagen samt i det centrala förvaltningsbolaget. Eftersom flygvapnet inte kommer att ingå vare sig som ägare i fastighetsbolagen eller driftbolagen anser jag det som felaktigt att flygvap-

net skall ges möjlighet att utse ledamöter i fastighetsbolagen och driftbolagen samt det centrala förvaltningsbolaget.

Kommittédirektiv



Dir. 1989:11

Former för organisation av huvudmannaskapet för flygplatser

Dir. 1989:11

Beslut vid regeringssammanträde 1989-03-02.

Chefen för kommunikationsdepartementet, statsrådet G. Andersson, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en kommitté tillkallas för att utreda frågor som rör huvudmannaskapet för de flygplatser som ingår i inrikesflygets primärnät. I uppdraget ingår att finna enhetliga former och principer för huvudmannaskapet för dessa flygplatser. Förslag till huvudmannaskapslösningar måste kunna förenas med krav på ett samlat statligt inflytande över de primärflygplatser som drivs av luftfartsverket. Kommittén bör också utreda möjligheten till ökat lokalt och regionalt inflytande genom t.ex. delägarskap i landets primärflygplatser, varvid dock nationellt strategiska flygplatser generellt bör undantas.

Bakgrund

I den trafikpolitiska propositionen (prop. 1987/88:50) betonas samhällets ansvar för att genom investeringar i infrastrukturen ge förutsättningar för en trafikförsörjning som tillgodoser kraven på effektivitet, god miljö och regional balans. Bl.a. uppmärksammas gränsdragningsfrågorna mellan staten och kommunerna om luftfartens infrastruktur – flygplatserna.

Huvudmannaskapet vid primärflygplatserna

För de större flygplatserna i landet – primärflygplatserna – förekommer för närvarande såväl ett statligt som kommunalt huvudmannaskap. Åtskilliga flygplatser ägs och drivs av staten genom luftfartsverket och andra av

kommuner och regionala intressenter. Detta förhållande har fokuserat intresset på de skilda ekonomiska förutsättningar som gäller för flygplatsdriften. För luftfartsverkets del gäller att verksamheten som helhet skall bedrivas med full kostnadstäckning. Med det stora antal flygplatser som luftfartsverket svarar för är det möjligt att utjämna de ekonomiska resultaten mellan de berörda flygplatserna. De kommunala flygplatserna i primärnätet kan däremot inte som de statliga utjämna sitt ekonomiska resultat inom en större grupp.

Ett antal kommunala flygplatser har numera en trafikomfattning och en roll i flygtrafiksystemet som liknar vissa statliga flygplatser. Eftersom de kommunala flygplatserna i primärnätet inte har samma förutsättningar för flygplatshållningen som de statliga, har förslag tidigare redovisats som syftar till att åstadkomma en resultatutjämning som också innefattar kommunala flygplatser.

En rad principiella invändningar kan riktas mot ett resultatutjämningsssystem. Ett ökat statligt åtagande via luftfartsverket innebär t.ex. att utrymmet för investeringar i det statliga flygplatssystemet minskar i samma mån. Underskottstäckning är också ett negativt incitament i sig och kan stimulera till flygplatsinvesteringar som är samhällsekonomiskt olönsamma. Ett bidragssystem relaterat till underskottet vid en flygplats erbjuder också svårigheter, eftersom den ekonomiska bärkraften varierar högst avsevärt mellan flygplatserna. Det är vidare förenat med svårigheter att ge en rättvisande bild av kostnadsläget på de berörda flygplatserna.

Tidigare förslag om ett system för resultatutjämning mellan kommunala och statliga flygplatser har motiverats av bl.a. regionalpolitiska skäl. Genom riksdagens beslut har sedan budgetåret 1987/88 särskilda medel anvisats för bidrag till kommunala flygplatser i skogslänen med linjetrafik av regionalpolitisk betydelse.

I avvaktan på en vidare utredning av huvudmannaskapsfrågor inom flygplatssystemet beslutade riksdagen våren 1988 om ett tidsbegränsat resultatutjämningsystem mellan statliga och kommunala flygplatser. Beslutet innebär att flygplatser med en trafikvolym på lägst 100 000 passagerare per år i inrikes linjefart erhåller resultatutjämningsbidrag. Totalt 30 milj. kr. fördelas över 5 år till huvudmännen för de kommunala flygplatserna i relation till trafikvolymen.

Med formen för huvudmannaskap följer alltså olika förutsättningar i ekonomiskt avseende. Det kommunala huvudmannaskapet ger emellertid samtidigt större möjligheter för de lokala och regionala huvudmännen att direkt påverka sin verksamhet. Önskemål om ett ökat lokalt och regionalt engagemang har sålunda i vissa sammanhang förts fram som argument för att viss statlig flygplatsdrift borde överlåtas på kommunerna. De skillnader i ekono-

misk bärkraft som finns också mellan statliga flygplatser kan, som framhålls i den trafikpolitiska propositionen, minska intresset för en kommunalisering som generell lösning av frågan. I den trafikpolitiska propositionen betonades samtidigt att det inte finns några särskilda motiv för staten att ta över ansvaret för kommunala flygplatser.

I den trafikpolitiska propositionen framhölls att själva ägandet av flygplatser inte bör ses som det centrala. Från trafikförsörjningssynpunkt bör rimligtvis tillgången till ett nationellt täckande flygplatssystem som medger en trafik med god kontinuitet och säkerhet vara vägledande utgångspunkter. I linje med detta uttalades att en öppen attityd bör intas till nya organisationsformer och till kommuner som önskar överta driften av statliga flygplatser. Skilda förutsättningar för varje enskild flygplats att nå bästa ekonomiska förutsättningar bör i det sammanhanget få bilda utgångspunkt för fortsatta överväganden om former för och sammansättning av ägarintressen.

Utredningsuppdraget

Jag föreslår att en kommitté tillkallas för att närmare utreda de frågor jag nu tagit upp och föreslå de åtgärder som kan krävas.

Utredningen bör inriktas på att redovisa generellt tillämpbara modeller för huvudmannaskap för flygplatser. Förändringar i huvudmannaskap bör leda till ägande- och driftsformer som på ett effektivare sätt tillgodoser de syften som tidigare motiverat förslag om resultatutjämning mellan kommunala och statliga flygplatser. En strävan bör i det sammanhanget vara att uppnå relativt likartade ekonomiska förutsättningar för flygplatser med jämförbara trafikvolymerna och funktioner i trafiksystemet.

Förslag till huvudmannaskapslösningar måste kunna förenas med krav på ett samlat statligt inflytande över de primärflygplatser som drivs av luftfartsverket. Möjligheten till ökat lokalt och regionalt inflytande genom t.ex. delägarskap, måste vidare till form och omfattning avvägas mot behovet av att kunna tillämpa relativt enhetliga avgiftsprinciper för utnyttjandet av flygplatserna. Nationellt strategiska flygplatser bör dock generellt undantas från delägarskap. Nya former för huvudmannaskap måste också kunna ge flygbolagen möjligheter att i smidiga former föra fram krav på förändringar i infrastrukturen och även kunna överblicka de ekonomiska konsekvenserna av dessa.

Utredningsarbetet bör bedrivas i nära kontakt med luftfartsverket, berörda kommuner, landsting och flygbolag.

Kommittén bör beakta vad som anförts i direktiven (Dir. 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförlagens inriktning.

Arbetet skall vara avslutat senast den 31 maj 1990.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu anført hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för kommunikationsdepartementet

att tillkalla en kommitté – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med högst tre ledamöter med uppdrag att utreda och föreslå nya former för huvudmannaskap för flygplatserna ingående i inrikesflygets primärnät,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta sjätte huvudtitelns anslag, Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.



Trafikavdelningen
Jan Owen Jansson
15 maj 1990

SAMHÄLLSEKONOMISKA SYNPUNKTER PÅ FRÅGAN OM HUVUDMANNASKAP M M FÖR FLYGPLATSER

1.	INLEDNING	1
2.	KOSTNADSSTRUKTUREN	2
2.1	Kostnadsstrukturen för flygplatstjänster från samhällsekonomisk synpunkt	2
2.2	Flygplatsägarens genomsnittskostnad	3
3.	PRISELASTICITETEN	11
4.	SCHEMATISK SKISS AV SAMHÄLLSEKONOMISKT OPTIMAL PRIS- OCH INVESTERINGSPOLITIK FÖR FLYGPLATSSYSTEMET	12
4.1	Förutsättningar	12
4.2	Prispolitiken	13
4.2.1	Hur bör underskottsbidragen bestämmas?	16
4.3	Investerings- och finansieringspolitiken	17
5.	I VILKA VÄSENTLIGA AVSEENDEN SKILJER SIG RÅDANDE SYSTEM FRÅN DET OPTIMALA?	19
6.	FRÅGAN OM HUVUDMANNASKAPET	22
7.	KÄRNPROBLEMET: HUR SKALL SAMHÄLLS- EKONOMISKT LÖNSAMMA MEN TRAFIKSVAGA FLYGPLATSER INORDNAS I SYSTEMET?	24
8.	TENTATIVA SLUTSATSER	25

1

INLEDNING

Samhällsekonomska synpunkter på frågan om huvudmannaskap m m för flygplatser

Den konkreta huvudfrågan för flygplatsutredningen är, som jag uppfattar direktiven, att utreda om det är ett samhällsekonomiskt problem att de kommunala flygplatserna drivs självständigt, och i så fall hur dessa i allmänhet bör samordnas med de av luftfartsverket drivna statliga flygplatserna. I synnerhet skall kommittén ta ställning till om det finns fog för de kommunala flygplatsernas begäran om att bli delaktiga i det "resultatutjämnningssystem", som följer av att full kostnadstäckning krävs av luftfartsverket som helhet snarare än av enskilda, statliga flygplatser.

Jag uppfattar att dessa frågor är i viss mån betingade av den övergripande frågan om hur det totala flygplatssystemet bör utformas och drivas för att uppfylla trafikpolitikens intentioner. I det följande försöker jag därför skapa en helhetsbild som grund för mina synpunkter på kommitténs avgränsade frågeställning.

2 KOSTNADSSTRUKTUREN

2.1 Kostnadsstrukturen för flygplatstjänster från samhällsekonomisk synpunkt

När man betraktar kostnadsstrukturen för flygplatssystemet från samhällsekonomisk synpunkt är den första viktiga iakttagelsen att flygplatsägarnas kostnader kommer först på tredje eller fjärde plats i storlek i nuläget. Väsentligt större totalkostnader (reala uppostringar) ligger på flygresenärerna och flygbolagen i form av:

- (1) Tidskostnader för resenärerna (från köandet för incheckning tar sin början till man är uppe i luften, respektive från landning till man lämnar ankomsthallen).
- (2) Kapitalkostnader för flygplan och personalkostnader för besättningar, som flygbolagen åsamkas när planen är på marken.

Håller man dessutom flygplatsernas lokalisering öppen i kostnadsanalysen kommer ramen för flygplatssystemets totalkostnader att behöva vidgas till att också inkludera flygresenärernas marktransporter till/från flygplatserna liksom själva flygtransporterna.

I likhet med vad som gäller för andra slag av transportinfrastruktur (hamnar, vägar, etc.), innebär detta att vid optimering av flygplatsers utformning och drift trafikantkostnaderna, vilka i föreliggande fall utgör summan av flygplanens (med besättningar) och resenärernas tidskostnader, spelar den avgörande rollen. Också en tredje kategori kostnadsbärare bör nämnas i detta sammanhang: "tredje man", dvs de boende i områden där en flygplats finns eller planeras.

- (3) Kostnader för övriga samhällsmedlemmar av buller från flygplan och andra miljöintrång.

I storstadsområden är ju som bekant dessa "negativa externa effekter" helt avgörande för möjligheterna att öka kapaciteten för

flygtrafik. Positiva externa effekter av flygplatser finns säkert också. De är svårberäknade, men framhålles inte desto mindre ofta, när det gäller att motivera flygplatsinvesteringar.

Poängen med att peka på betydelsen av dessa kostnadsslag är, att därigenom understryka att en isolerad analys av flygplatsägarens kostnader, som följer nedan, ger ett otillräckligt underlag för många viktiga frågor - bl a för taxefrågorna. Den reservationen bör man ha i minnet vid tolkningen av kostnadsstatistiken i följande avsnitt.

2.2 Flygplatsägarens genomsnittskostnader

Genom den enkät som flygplatsutredningen tillställt samtliga flygplatser i primärnätet (inkl. Gällivare) har vi fått visst grepp om flygplatskostnadsstrukturen i trängre bemärkelse, d v s flygplatsägarens kostnader, dels med avseende på trafikvolym, dels med avseende på huvudmannaskap m m.

De 24 flygplatser som det är fråga om har mycket olika trafikvolym. I ena änden finns Arlanda med 13,5 miljoner passagerare, och i den andra några flygplatser med en resandevolym omkring 100.000 passagerare. Arlanda är i en klass för sig; de enda övriga flygplatserna med över 1 miljon passagerare är Landvetter (2,6 milj.) och Sturup (1,3 milj.).

I de följande regressionsanalyserna är Arlanda, Landvetter och Sturup undantagna, dels därför att de frågor som är på tapeten gäller de mindre flygplatserna, dels därför att ett generellt kostnadssamband giltigt för hela det representerade volymintervallet är både svårt att teoretiskt specificera och empiriskt beräkna på ett tillförlitligt sätt, när observationerna är så ojämnt fördelade i det totala trafikvolymintervallet. De observationer vi utnyttjar i analysen ligger alltså i intervallet under 1 miljon passagerare.

Flygplatserna är kategoriserade på följande sätt:

Luftfartsverket/civila (L-C)

Karlstad
Norrköping
Visby
Jönköping
Kalmar
Örnsköldsvik
Kiruna
Skellefteå
Sundsvall
Umeå

Luftfartsverket/militära (L-M)

Ronneby
Ängelholm
Halmstad
Östersund
Luleå

Kommunala/civila (K-C)

Trollhättan
Växjö
Gällivare

Kommunala/militära (K-M)

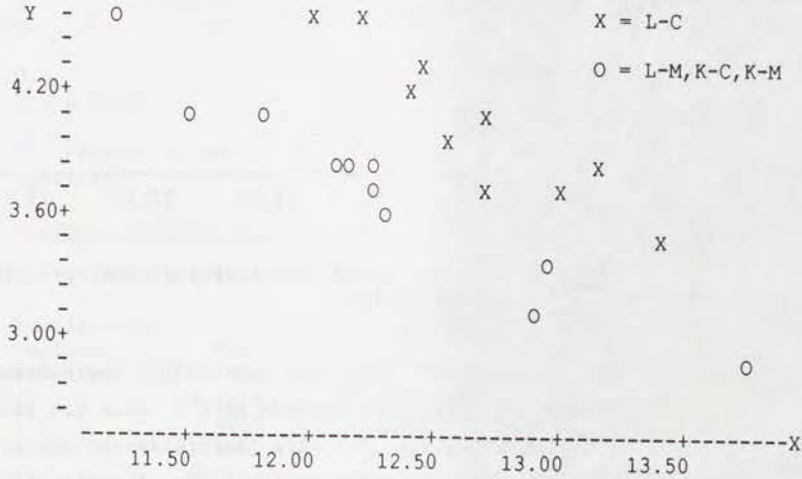
Kristianstad
Borlänge
Kramfors

För kategorin L-M gäller att respektive flygflottilj sköter en stor del av start- och landningstjänsten, och för kategorin K-M finns enligt uppgift relativt billig VTP-personal att tillgå för smärre insatser. Dessutom kan nämnas att med undantag av Kramfors drivs de kommunala flygplatserna i bolagsform.

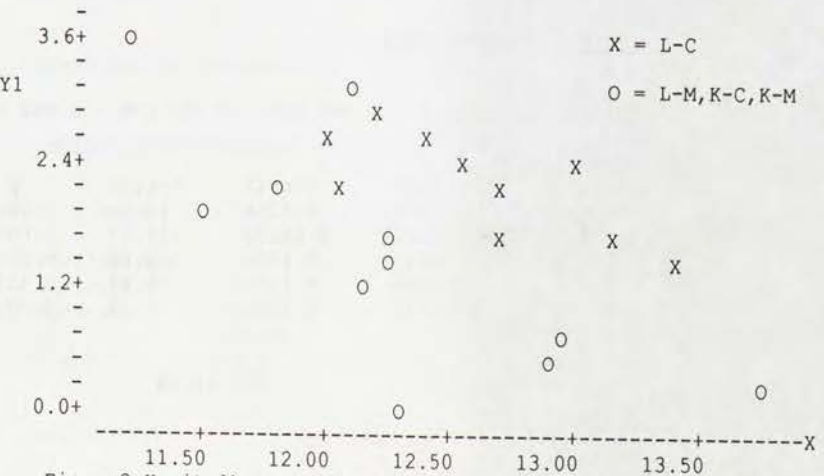
I enkäten var strävan att särskilja de egentliga trafikkostnaderna från kostnaderna för olika s k kommersiella tjänster (tax-free shops, etc.). Intresset är knutet till kostnaderna för själva trafiksystemet, vilka omfattar kostnaderna för start- och landningstjänst åt flygplan och kostnaderna för passagerartjänst. Var och en av dessa kostnader är i sin tur tudelade i kapital- och driftkostnader.

Trafikvolymen mätt som antalet passagerare och antalet flyg-

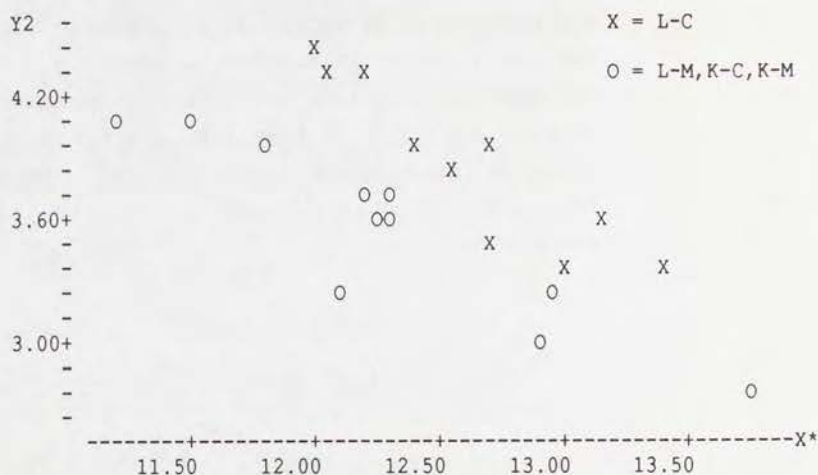
plansrörelser är mycket starkt korrelerade; endast en av dem bör tas med i regressionsanalysen. Logaritmen för den totala genomsnittskostnaden (Y) har plottats mot logaritmen för passagerarantalet (X) för de 21 flygplatserna i fig. 1. I figurerna 2 och 3 har de logaritmerade värdena för den genomsnittliga kapitalkostnaden (Y1) respektive driftkostnaden (Y2) plottats på motsvarande sätt:



Figur 1 Total trafik kostnad per passagerare mot trafikvolym.



Figur 2 Kapitalkostnad för trafiksystemet per passagerare mot trafikvolym



Figur 3 Driftkostnad för trafiksystemet per passagerare mot trafikvolym

Det är uppenbart att ett log-linjärt kostnadssamband ger god anpassning till föreliggande data i alla tre fallen. Låter vi flygplatskategorin K-C vara jämförelsenorm ger en regression av Y mot X och en dummy-variabel för flygplatskategori följande resultat:

regressionsekvation 1

$$Y = 11.7 - 0.646 X + 0.465 L-C - 0.093 L-M - 0.042 K-M$$

Förklarings- variabel	Koef	Stavik	t-kvot	p
Konstant	11.7261	0.7256	16.16	0.000
X	-0.64620	0.06132	-10.54	0.000
L-C	0.4647	0.1006	4.62	0.000
L-M	-0.0929	0.1151	-0.81	0.431
K-M	-0.0418	0.1076	-0.39	0.702

$$s = 0.1309$$

$$\bar{R}^2 = 91.5\%$$

Uteslutes de insignifikanta variablerna blir slutresultatet

regressionsekvation 2

$$Y = 12.0 - 0.674 X + 0.527 L-C$$

Förklarings- variabel	Koef	Stavik	t-kvot	p
Konstant	12.0180	0.5842	20.57	0.000
X	-0.67430	0.04741	-14.22	0.000
L-C	0.52722	0.05701	9.25	0.000

$$s = 0.1259$$

$$\bar{R}^2 = 92.1\%$$

En regression av kapitalkostnaden Y1 mot X och dummy ger till resultat

regressionsekvation 3

$$Y1 = 9.97 - 0.648 X + 0.446 L-C - 1.10 L-M + 0.062 K-C$$

Förklarings- variabel	Koef	Stavik	t-kvot	p
Konstant	9.972	3.043	3.28	0.005
X	-0.6476	0.2529	-2.56	0.021
L-C	0.4456	0.3911	1.14	0.271
L-M	-1.1040	0.4485	-2.46	0.026
K-C	0.0617	0.4437	0.14	0.891

$$s = 0.5399$$

$$\bar{R}^2 = 67.1\%$$

Uteslutes de insignifikanta variablerna erhålles:

regressionsekvation 4

$$Y1 = 8.16 - 0.477 X - 1.48 L-M$$

Förklarings- variabel	Koef	Stavik	t-kvot	p
Konstant	8.162	2.545	3.21	0.005
X	-0.4774	0.2060	-2.32	0.032
L-M	-1.4757	0.2906	-5.08	0.000

$$s = 0.5333$$

$$\bar{R}^2 = 67.9\%$$

En regression av driftkostnaden Y2 mot X och dummy ger:

regressionsekvation 5

$$Y2 = 11.2 - 0.622 X + 0.511 L-C + 0.079 L-M - 0.057 K-M$$

Förklarings- variabel	Koef	Stavik	t-ratio	p
Konstant	11.175	1.062	10.52	0.000
X	-0.62187	0.08979	-6.93	0.000
L-C	0.5106	0.1472	3.47	0.003
L-M	0.0787	0.1685	0.47	0.647
K-M	-0.0570	0.1575	-0.36	0.722

$$s = 0.1917$$

$$\bar{R}^2 = 78.9\%$$

Uteslutes de insignifikanta variablerna erhålles:

regressionsekvation 6

$$Y2 = 10.7 - 0.585 X + 0.479 L-C$$

Förklarings- variabel	Koef	Stavik	t-ratio	p
Konstant	10.7430	0.8573	12.53	0.000
X	-0.58511	0.06956	-8.41	0.000
L-C	0.47881	0.08366	5.72	0.000

$$s = 0.1848$$

$$\bar{R}^2 = 80.4\%$$

Som framgick av plotterna är de redovisade kostnaderna (givet trafikvolymen) signifikant högre på luftfartsverkets civila flygplatser. Koefficienten för L-C i ekvation 2 visar att kostnaden per passagerare för denna kategori är 70 % högre än för övriga flygplatskategorier. Det är kanske delvis en chimär, vilket kan anas om man delar upp totalkostnaden på kapital- och driftkostnader.

Som synes av ekvationerna 3 och 4, tycks kapitalkostnaderna per passagerare vara högst inom kategorin L-C. Det resultatet är dock inte statistiskt signifikant. Helt klart är däremot att kategori L-M har den lägsta kapitalkostnaden per passagerare. Det tyder på att samnyttjandet med flygvapnet ställer sig mycket fördelaktigt. Man kan också undra om de kommunala flygplatsernas kapitalkostnader verkligen kommer till fullt uttryck i kostnadsredovisningen.

Driftkostnaderna väger mycket tyngre än kapitalkostnaderna. De viktigaste resultaten är de som går att utläsa ur regressions-ekvationerna 5 och 6. Driftkostnaden per passagerare är drygt 60% högre inom kategorin L-C än för kommunala flygplatser. Det stöder hypotesen att det finns rationaliseringsvinster att göra genom en decentraliserad organisationsform och bolagsbildning, som medger samordning av flygplatsdriften med viss övrig kommunal verksamhet.

Det kan påpekas att ännu något bättre anpassning till datamaterial erhålles om man lägger in en undre gräns (asymptot) för genomsnittskostnaden. Med en sådan modell ändras förhållandet mellan de olika flygplatskategoriernas genomsnittskostnader något, när trafikvolymen ökar. Det ändrar dock inte ovanstående slutsatser. Som framgår av ekvation 7 nedan närmar sig förklaringsgraden 93%, då den undre gränsen sätts till 12 kr per passagerare. Som synes blir koefficienten för X nära -1, vilket tyder på att den långsiktiga marginalkostnaden för flygplatsägaren torde vara i det närmaste konstant i det studerade volymintervallet, och ligga kring just nivån 12 kr.

regressions ekvation 7

$$Y-12 = 15.8 - 1.01 X + 0.802 L-C$$

Förklarings- variabler	Koef	Stavik	t-kvot	p
Konstant	15.7658	0.8387	18.80	0.000
X	-1.01360	0.06805	-14.89	0.000
L-C	0.80180	0.08185	9.80	0.000

$$s = 0.1808$$

$$\bar{R}^2 = 92.8\%$$

Motsvarande resultat kan uppnås om man utgår från totalkostnaderna (YX) snarare än genomsnittskostnaderna (Y) och gör en linjär regression av XY mot X. Då finner man att riktningskoefficienten antar värdet 12,4 kr.

3

PRISELASTICITETEN

I relation till det totala flygbiljettpriset utgör flygplatsägarrens kostnader per resenär normalt en liten andel, och i relation till den "generaliserade kostnaden" (som också inkluderar restidsuppföringen) för en representativ flygresä utgör flygplatsägarrens genomsnittskostnad en ännu mindre andel.

Detta innebär att priselasticiteten i normalfallet torde vara mycket låg. Antag att elasticiteten för flygresefterfrågan med avseende på den generaliserade kostnaden är av storleksordningen $(-)2$, och att priset som flygplatsägaren (av den ena av de berörda flygplatserna) tar ut utgör 5 % av den generaliserade kostnaden för en representativ flygresä, så kommer priselasticiteten vad gäller flygplatstjänsterna (start-, landnings- och passagerartjänster nödvändiga för själva flygtransporten) att vara av storleksordningen $(-)0,1$, vilket betyder att en 100-procentig höjning av flygplatsavgiften, som antas föras vidare till fullo till den totala flygbiljettpriserna, leder till endast 10 % minskning av flygresandet via flygplatsen ifråga. I normalfallet är det alltså lätt att med högprispolitik uppnå full kostnadstäckning för flygplatser. Omvänt gäller förstås att det är svårt att vidga trafikunderlaget genom att kraftigt sänka priset.

Undantag från regeln utgörs av extremt trafiksvaga flygplatser. Om det flygs bara en gång om dagen till och från en viss flygplats med exempelvis 15 passagerare åt gången blir den totala genomströmningen endast ca 10 000 resenärer. Då kan flygplatsägarrens genomsnittskostnad springa upp i belopp om flera hundra kronor. I ett sådant extremfall är priselasticiteten helt artskild från vad som gäller i normalfallet. En halvering av priset kan göra skillnaden mellan att "vinna eller försvinna", om man alltså kräver full kostnadstäckning i alla lägen.

4 SCHEMATISK SKISS AV SAMHÄLLSEKONOMISK OPTIMAL PRIS- OCH INVESTERINGSPOLITIK FÖR FLYGPLATSSYSTEMET

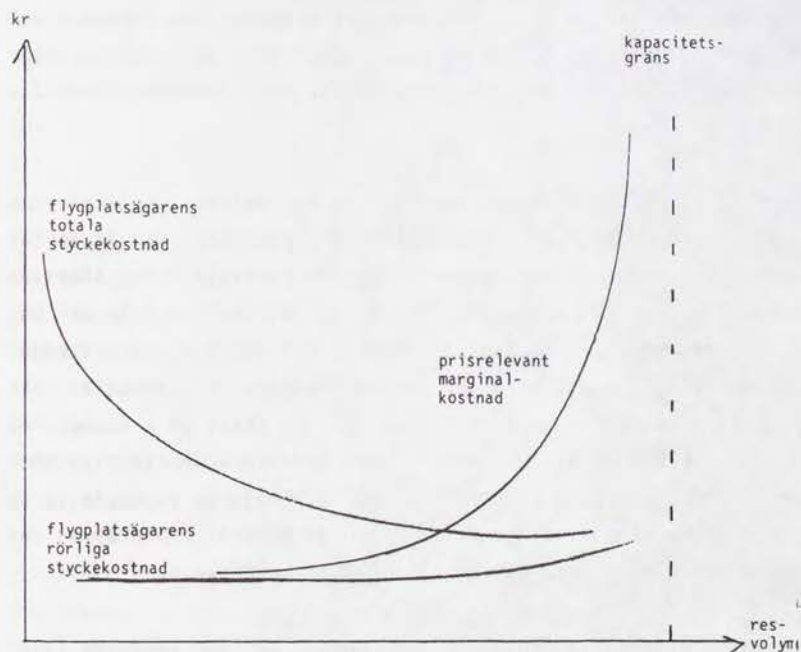
4.1 Föreläggningar

Det gäller att uppfylla den trafikpolitiska målsättningen som i relevanta delar kan sammanfattas sålunda:

- (1) Flygplatssektorn som helhet skall täcka sina kostnader - inte utgöra en belastning på statsbudgeten.
- (2) Goda föreläggningar skall skapas för företagsekonomiskt effektiv drift av individuella flygplatser.
- (3) Flygplatsavgifterna skall i möjligaste mån avspegla de samhällsekonomiska marginalkostnaderna för att optimalt kapacitetsutnyttjande skall uppnås.

Potentiella målkonflikter kan dock förekomma såväl mellan (1) och (3) som mellan (2) och (3), vilket vi återkommer till.

Systemet kan antas bestå av ett antal flygplatser, som alla har den typ av kostnadsstruktur, som är illustrerad i figur 2. Trafikvolymen är dock högst olika, så den aktuella totala styckkostnaden skiljer sig mycket åt mellan små och stora flygplatser, medan den prisrelevanta marginalkostnaden är i stort sett konstant tills man börjar närma sig kapacitetsgränsen, där den böjer av och går i höjden på grund av att framför allt trafikantkostnaderna snabbt ökar, då trängsel av olika slag uppstår. Potentiella nya flygplatser antas ha samma kostnadsstruktur, men ännu lägre efterfrågan än de minsta befintliga flygplatserna.



Figur 4 Principskiss av kostnadsstrukturen för flygplatser.

4.2 Prispolitiken

Optimalt utnyttjande av befintliga flygplatser erhålles då flygplatsavgifterna sätts lika med den prisrelevanta marginalkostnaden. Prisnivån skulle då, givet marginalkostnadskurvans utseende, bli ganska lika i systemet med undantag för någon eller några flygplatser, som har uppnått en hög utnyttjandegrad. Där man opererar i närheten av kapacitetsgränsen, kan det optimala priset (grundat på trängsel/kö/fördröjningskostnader i olika former för resenärer och flygplan med besättningar) mycket väl

kraftigt överstiga den totala styckkostnaden. De flesta, och framför allt de små flygplatserna, kommer dock att uppvisa relativt stora underskott, om ingen ytterligare finansieringskälla utnyttjas.

Ett delmål är att flygplatssystemet som helhet skall gå runt (men inte nödvändigtvis varje enskild flygplats). Vad är då den samhällsekonomiskt lämpligaste finansieringskällan? Tre lämplighetskriterier kan urskiljas. Ett är att avvikelserna från det utnyttjandemönster, som skulle uppstå vid ren marginalkostnadsprissättning, skall vara den minsta möjliga. Ett annat är att den åtföljande inkomstfördelningseffekten skall gå i acceptabel riktning. Ett tredje villkor är att resultatutjämningsystemet inte får äventyra interneffektiviteten. Följande rangordning av potentiella finansieringskällor för underskottsflygplatserna kan göras med hänsyn till de två förstnämnda kriterierna:

(1) Det eventuella överskott som uppstår på den eller de flygplatser där kapacitetsutnyttjandet är högt, är som finansieringskälla allokeringsmässigt helt fri från negativa bieffekter, och fördelningsmässigt torde den vara acceptabel, dels därför att transfereringen har huvudriktningen storstad $\rightarrow$ mindre tätort, dels därför att en relativt stor proportion utlänningar är med och betalar. (Den internationella flygtrafiken är koncentrerad till de största flygplatserna. På gott och ont definierar man normalt [i Sverige] intäkt och kostnad i samhällsekonomiska kalkyler som nytta som tillfaller respektive uppoffringar som görs av kollektivet av i Sverige bosatta individer).

(2) Om marginalkostnadsprissättning inte räcker för att full kostnadstäckning för hela flygplatssystemet skall uppnås, anger den trafikpolitiska propositionen hur man i princip skall förfara. Prisstrukturen skall utformas som en s k tvådelad tariff: "De rörliga trafikavgifterna skall motsvara de kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaderna. De fasta trafikavgifterna skall i princip motsvara mellanskillnaden mellan marginalkostna-

derna och trafikens totala samhällsekonomiska kostnader". (Prop. 1987/88:50 sid 36).

Den rörliga avgiften bör ensam fylla den styrande funktionen i prissystemet och den fasta avgiften bör alltså (som beteckningen antyder) utformas så att den får minsta möjliga effekt på efterfrågan. Flygplatsavgifter enbart avsedda att finansiera flygplatserna bör (a) vara systemgemensamma, så att flygbolagen inte ges (samhällsekonomiskt ogynnsamma) incitament att ändra frekventeringen av olika flygplatser, och (b) helst utgå som en viss andel av flygbolagens vinst. Beräknad som en viss procent på vinsten, torde det innebära att den fasta avgiften inte förs vidare till biljettpriserna, utan det blir fråga om en inkomstomfördelning från flygbolagens aktieägare till de flygresenärer som reser via flygplatser med relativt stora initiella (före tillskottet från de fasta avgifterna) underskott. Om de fasta avgifterna utformas som ordagrant fasta avgifter, blir de en fast kostnad för flygbolagen, och i den mån dessa tillämpar "cost plus" snarare än vinstmaximerande prissättning, är sannolikheten större att de förs vidare till flygresenärerna i form av höjda biljettpriser, vilket i sin tur leder till avsteg från den optimala flygtrafikvolymen. Det kan dock erinras om att flygtrafikföretag har ovanligt stora möjligheter att prisdiskriminera med hänsyn till vad trafiken kan bära, så avstegen från optimum torde kunna starkt begränsas.

(3) Man höjer priserna (över kostnaderna, så att ett överskott skapas) på sådana tjänster som konsumeras av en stor proportion utlänningar. Utrikesflyg är en given sådan tjänstekategori. En annan är lyxvaror, souvenirer o d som säljs i utrikeshallarna på de största flygplatserna. (På dylik kommersiell verksamhet, som i normalfallet drivs av [av flygplatsägaren] oberoende företag kan ett överskott till finansiering av flygplatserna skapas antingen genom höga hyror, eller via en omsättningsavgift).

(4) Priser på tjänster med speciellt oelastisk efterfrågan höjs

över kostnaderna. Denna finansieringskälla skulle delvis bli densamma som den föregående. Utrikesflygresor blir åter den viktigaste "mjölk-kossan", men skälet som nu framhålls är att efterfrågan är mer oelastisk för riktigt långväga flygresor än för kortare inrikesflygresor.

Det vettigaste är förstås att, givet ett visst finansieringsbehov (visst totalbelopp utöver intäkterna från den rörliga avgiften), beta av dessa finansieringsmöjligheter i den angivna ordningen. Hur långt ner på listan man måste gå, är inte möjligt att säga något bestämt om, utan ingående empiriska studier.

4.2.1 Hur bör underskottsbidragen bestämmas?

Ett ytterligare villkor är, som påpekats ovan, att finansieringen av underskotten på enskilda flygplatser inte får inverka menligt på interneffektiviteten. Sättet att skapa den fond som skall utnyttjas därför tycks vara neutralt med avseende på interneffektiviteten. Den kritiska frågan är i stället, hur fondens medel bör utportioneras på individuella flygplatser.

De totala fasta avgifterna skall givetvis bestämmas till en sådan nivå att flygplatssystemet går runt. Det är dock mindre lämpligt att fördela de fasta avgifterna direkt efter uppkomna kostnader. Inget incitament till kostnadsjakt finns, då den enskilda flygplatsen vet att alla kostnader som uppstår, kommer att betalas.

Avgörande för vilket fördelningssystem som bör väljas är den långsiktiga kostnadsfunktionens utseende. Antag att flygplatsägarrens totalkostnadsfunktion approximeras av

$$TC = A + bX \quad \text{för } X < X_0 \quad (1)$$

där TC är totalkostnad, X är antal passagerare och A och b är

konstanter. I det fallet är det naturligt att tilldela alla flygplatser (oavsett trafikvolym) ett lika stort fast "bonus"-belopp = A. Om den rörliga avgiften är = b, har alla flygplatser förutsättningar att uppnå full kostnadstäckning oberoende av om trafiken ökar eller minskar i förhållande till utgångsläget. När volymbegränsningen $X < X_0$ tas bort, är det troligt att total-kostnadsfunktion har både en kvadratisk och en tredjegradsterm

$$TC = A + b X + cX^2 + dX^3 \quad (2)$$

I detta fall är, för det första, marginalkostnaden inte längre konstant. För det andra kan konstateras att, om strikt marginal-kostnadsprissättning skulle tillämpas, "bonus" skulle behöva innehålla dels ett fast belopp, dels ett belopp som är beroende av trafikvolymen X. Det är dock tänkbart att alla svenska flygplatser utom Arlanda befinner sig i det intervall där andra- och tredjegradstermerna är försumbara.

Föreliggande kostnadsdata medger dessvärre inte en bestämd slutsats beträffande den ideala bonusutformningen. Att ett helt fast belopp, lika för alla, skulle vara adekvat är inte uteslutet, men det är också möjligt att en trafikvolymberoende komponent bör ingå i bonus jämte det fasta beloppet.

Ett besvärligare problem i praktiken är dock olika flygplats-kategoriers (statliga/militära, kommunala, etc) systematiskt skiljaktiga kostnadsnivåer.

4.3 Investerings- och finansieringspolitiken

Med samhällsekonomisk effektivitet som ledstjärna är det naturligtvis Cost/Benefit-Analys (CBA) som skall gälla: Man skall ställa samma marginella avkastningskrav (nytto/kostnads-kvot) för flygplatsinvesteringar som för väginvesteringar, järnvägs-investeringar, etc. För att erhålla medel till att investera i

utökad kapacitet eller i en helt ny flygplats, måste det på ett tillfredsställande sätt troliggöras att nytto/kostnads-kvoten för investeringen ifråga är tillräckligt hög. I luftfartsverkets Rapport 1984:05/Pp "Resultatutjämningsystemet" antyds i grova drag hur CBA för flygplatser bör läggas upp. Viss utveckling krävs vad gäller värdering av nygenererad trafik, men som mycket riktigt påpekas i rapporten, är det flygresenärernas tidsvinster, som är den avgörande delposten på nyttosidan.

Meningen är alltså att alla investeringar som har en tillräckligt hög nytto/kostnadskvot skall genomföras och finansieras med medel från en gemensam fond, som byggts upp och vidmakthålles på i föregående avsnitt angivet sätt. Det allokeringsmässigt intressanta är förstås, att se till att framtida investeringar blir de samhällsekonomiskt mest angelägna. Frågan vad man bör göra beträffande kapitalkostnaderna (amortering och ränta) för tidigare gjorda investeringar kan dock vara nog så knepig. I en teoretisk diskussion är det lätt att anta, att det skisserade systemet har tillämpats från tidernas begynnelse. Då råder inga speciella problem. Men med det mer naturliga antagandet att systemet skall införas och ersätta ett tidigare tillämpat system för investeringsbedömning och finansiering, är det viktigt att bestämma hur systemets "sunk costs" skall finansieras. Det skulle dock här föra för långt att gå in på alla detaljerna i den frågeställningen.

5 I VILKA VÄSENTLIGA AVSÆENDEN SKILJER SIG RÅDANDE
SYSTEM FRÅN DET OPTIMALA?

Frågan är nu i vilka väsentliga avseenden nuvarande institutionella förhållanden i flygplatssektorn skiljer sig ifrån de samhällsekonomiskt ideala.

På investeringspolitikens område tillämpas CBA mycket sporadiskt i luftfartsverkets och kommuners investeringskalkyler för flygplatser. Det brukar hävdas från vissa håll att, eftersom luftfartsverket är ett affärsverk, är det naturligt att man lägger företagsekonomiska kalkyler till grund för flygplatsinvesteringar. Ett sådant synsätt strider dock mot andan i såväl 1979 års som 1988 års trafikpolitiska beslut. Det affärsmässiga tillgodoses om full kostnadstäckning eftersträvas för hela systemet och interneffektiviteten befrämjas vid enskilda flygplatser. Rent samhällsekonomiska investeringskriterier är dock det enda logiska, om en samordnad investeringsplanering värd namnet skall kunna bedrivas för transportinfrastrukturen.

På prispolitikens område har man beträffande inrikestrafiken gått i riktning mot det samhällsekonomiska idealet. De traditionella landnings- och passageraravgifterna har ersatts av en tvådelad tariff, som enligt luftfartsverkets taxebestämmelser skall "tillämpas vid inrikes regelbunden passagerartrafik som SAS och LIN bedriver". Den fasta avgiften tas ut som en klumpsumma direkt av respektive flygbolag oberoende av volymen eller karaktären av utbudet av inrikes flyglinjetrafik. I luftfartsverkets taxa stipuleras dessutom dels att "För andra lufttrafikföretag (än SAS och LIN) som bedriver regelbunden passagerartrafik med luftfartyg kan luftfartsverket medge att tvådelad tariff tillämpas", dels att "Den fasta och den rörliga avgiften fastställs särskilt för varje företag".

Den rörliga avgiften är för närvarande 13,50 kr per avresande passagerare för Luftfartsverkets flygplatser. De kommunala

flygplatserna tar 25 kr per passagerare. Det kan jämföras med passageraravgifterna för utrikestrafik, som är 57 kr, respektive för sådan inrikestrafik som inte omfattas av den tvådelade tariffen, som är 20 kr för resor från Arlanda, Landvetter och Sturup, och 17 kr från övriga statliga flygplatser.

Som synes är utrikestrafiken åsatt mycket högre avgifter än inrikestrafiken, vilket går igen i landningsavgiftsstrukturen, där, givet viktlassen, utrikesflyg får betala ungefär dubbelt så mycket som inrikesflyg. Men, som sagt, för den största delen av inrikestrafiken tillämpas den tvådelade tariffen, som inte är direkt jämförbar med den tariff som gäller för utrikesflyg.

Om 13,50 kr per passagerare verkligen motsvarar de kortsiktiga marginalkostnaderna för flygplatstjänster (exklusive utsläppskostnaderna, som en särskild avgift skall täcka) vore den tvådelade tariffen närmast idealisk, speciellt om också de kommunala flygplatserna omfattades därav. Den vore dessvärre svår att tillämpa för utrikestrafik bedriven av utländska flygbolag, och man kan knappast prissätta SAS utrikesflygningar på annat sätt än övriga flygbolags. Det kan dessutom ligga i linje med samhällsekonomiska strävanden, som nämnts i det föregående, att prisdiskriminera utrikestrafiken i förhållande till inrikestrafiken.

Den stora frågan är dock, om den rörliga avgiften i den tvådelade tariffen verkligen motsvarar den prisrelevanta marginalkostnaden? På flygplatser med förhållandevis lågt kapacitetsutnyttjande är det möjligt att så är fallet, men där kapacitetsutnyttjandet är högt är det inte troligt. För framför allt Arlanda med notorisk kapacitetsbrist torde en väsentligt högre avgiftsnivå vara motiverad. Dessutom torde en tidsmässig differentiering mellan högtrafik och lågtrafik vara av godo. Med "peak-load pricing" kan ett väsentligt högre kapacitetsutnyttjande uppnås, utan att kökostnaderna för kunderna ökar. Vidare förefaller det osannolikt att marginalkostnaden bestäms enbart

av genomströmningen av passagerare. Flygplanens anspråk (i minuter) på start- och landningsbanor torde vara en minst lika viktig bestämningsfaktor för trängselkostnaderna som antalet passagerare. Däremot torde flygplansvikten (som idag bestämmer landningsavgifterna för den flygtrafik som inte omfattas av den tvådelade tariffen) vara av mindre betydelse för de kortsiktiga marginalkostnaderna.

En översyn av principerna för bestämning av flygplatsavgifterna är angelägen i och för sig. Resultatet därav kan också visa sig vara nyckeln till ett rationellt resultatutjämnningssystem för flygplatssystemet i sin helhet.

I det sammanhanget bör man naturligtvis titta närmare på systemet för att utportionera intäkterna från de fasta avgifterna på individuella flygplatser. Det är föga effektivitetsbefrämjande, om luftfartsverkets olika flygplatser helt enkelt får vad det visar sig kosta att driva dem, genom deras tillhörighet till "koncernen". Varje enskild flygplats bör ha självständigt budgetansvar, och anslagen må vara förutbestämda enligt ovan diskuterade principer.

6

FRÅGAN OM HUVUDMANNASKAPET

Frågan är om den samtidiga förekomsten av luftfartsverket med ansvar för den större delen av flygplatserna i systemet och ett antal kommuner med huvudmannaskap för en mindre del av flygplatserna i systemet, är en fördel eller nackdel från samhällsekonomisk synpunkt? Är det ovan skisserade systemet för samhällsekonomiskt optimal produktion av flygplatstjänster förenligt också med ett antal kommunala flygplatser inom flygplatssystemets ram?

Ingenting förefaller att tala emot att systemet kan fungera väl med olika huvudmän. Så länge marginalkostnadsprissättning och korrekt CBA tillämpas såväl av luftfartsverket som de kommunala flygplatshuvudmännen, är det ingen nackdel med lokalt inflytande. Snarare tvärtom. Interneffektiviteten torde kunna befrämmas därav.

Det egentliga problemet tycks inte vara statligt kontra kommunalt huvudmannaskap, utan helt enkelt stora kontra små flygplatser i ett och samma "resultatutjämningsystem". De små flygplatserna kommer vid marginalkostnadsprissättning att, räknat per flygresenär, som regel ställa större krav på den gemensamma "fondens" medel än större flygplatser. Och det innebär någon form av inkomstomfördelning till de flygresenärer som nyttjar de små flygplatserna från vissa andra individer. Vilka de andra är, beror förstås på vilken eller vilka av de ovan listade finansieringskällorna (1) - (4) som utnyttjas (Se sid 14-15!). Innan kärnproblemet tas upp till diskussion, skall några kommentarer göras till ett sidoordnat problem.

En viss flygplats - befintlig eller planerad - är i första hand ett komplement till övriga flygplatser, men beroende på lokala förhållanden, i lägre eller högre grad också ett substitut till någon eller några av de närmaste flygplatserna. I ett renodlat fall där inga flygplatssubstitut finns till en viss flygplats, gäller att om, vid givet pris, en rent företagsekonomisk inves-

teringskalkyl ger lönsamhet, är investeringen också samhälls-ekonomiskt motiverad. I ett sådant fall är det inget som bör hindra en viss kommun från att i den lokala självstyrelsens namn, om kommuninvånarna så önskar, anordna en flygplats helt på egen hand och helt självfinansierad. Så länge kommunen inte ställer anspråk på bidrag i någon form, förefaller det omotiverat att söka hindra ett sådant initiativ.

I ett fall där betydande trafik skulle tas från en eller flera befintliga flygplatser vid en nyetablering är däremot företags-ekonomisk lönsamhet ingen garanti för att det samhällsekonomiskt vore en god investering. Med andra ord, en nationell flygplatsorganisation är inte enbart motiverad av behovet av ett resultatutjämnningssystem och för att kunna föra en samhällsekonomiskt baserad prispolitik, utan också för att möjliggöra samordnad investeringsplanering på samhällsekonomisk grundval.

7 **KÄRNPROBLEMET: HUR SKALL SAMHÄLLSEKONOMISKT LÖNSAMMA
MEN TRAFIKSVAGA FLYGPLATSER INORDNAS I SYSTEMET?**

Ett resultatutjämningsystem bestående av mycket olikstora flygplatser, och där potentiella nykomlingar är speciellt små, kommer alltid att besväras av att de trafiksvaga flygplatserna får mer än de bidrar med. Visserligen torde inkomstomfördelningen i regel gå i rätt riktning, men det finns ändå gränser för vad systemet tål, speciellt om man skall kunna tänka sig att medlemsantalet med tiden successivt ökar. En möjlig lösning av detta dilemma vore att sätta en övre gräns, räknat exempelvis per flygresenär för tilldelningen av medel för att finansiera nya investeringar. Då kommer vissa flygplatser inte att kunna helfinansieras inom systemets ram. Lokal delfinansiering måste ordnas.

I princip två vägar kan man gå: Antingen frångår den enskilda flygplatsen den samhällsekonomiska prissättningsprincipen, och lägger på lite extra här och där, eller också tillskjuter kommunen och/eller andra intressenter direkta subventioner. Ett påpekande beträffande eventuell lokal (kommunal) delfinansiering är, att det gäller att upprätthålla ett strikt nationellt synsätt vid den CBA, som är ett första villkor för att alls få del av den gemensamma fondens medel. Kommunalekonomiska suboptimeringar får inte styra investeringsmedlens fördelning. Ett eventuellt kommunalt bidrag till finansieringen får alltså inte subtraheras från investeringskostnaden, när man beräknar den nytto/kostnadskvot, som bör ligga till grund för prioriteringen av investeringsobjekt.

(1) Den viktigaste slutsatsen på detta stadium är dessvärre negativ: Det går inte att ta ställning till vad som från samhälls-ekonomisk synpunkt är det bästa resultatutjämnningssystemet, så länge man inte har underlag för att bestämma den optimala taxestrukturen. Det som saknas är trafikantkostnadsstrukturen. Mycket talar för att den rörliga avgiften i den tvådelade tariffen inte bör vara lika för alla flygplatser, utan väsentligt högre än basnivån där kapacitetsutnyttjandet är högt, d v s på Arlanda.

(2) Frågan om huvudmannaskap har fått en intressant belysning av kostnadsuppgifterna från enkäten. Det är slående hur systematiskt högre än kommunala flygplatser luftfartsverkets civila flygplatser ligger vad gäller trafikkostnaden per passagerare när man tar hänsyn till skillnaden i trafikvolymen (genom multivariant regressionsanalys). Det är ett så potentiellt viktigt resultat, att man bör forska vidare och fördjupa kostnadsanalysen. Med föreliggande resultat som grund, kan man dock inte motsätta sig en utökad kommunalisering. Det tycks finnas betydande rationaliseringsvinster att göra, när den lokala anknyttningen i flygplatsdriften stärks.

(3) Motfrågan är då, om inte en kommunalisering motverkar en övergripande systemsyn på flygplatssystemet? Genom att kräva samhällsekonomisk lönsamhet för alla flygplatsinvesteringar, samt, vilket är en förutsättning därför, införa samhällsekonomisk nytto/kostnadsanalys för investeringsbedömning (som på Vägverket och Banverket) bör man kunna se till att ett relevant systemanalytiskt grepp tas också när det gäller luftfartens infrastruktur.

(4) På basis av ovanstående slutsatser, skall ett försök att besvara den intrikata frågan om "korsvis subventionering" är tillrådligt göras i tre steg.

- a) En tvådelad tariff av rådande typ är det vettigaste taxesystemet, under förutsättning av att den rörliga avgiften motsvarar den prisrelevanta marginalkostnaden. Den förutsättningen gäller förmodligen inte - åtminstone inte på Arlanda, där en väsentligt högre avgiftsnivå vore riktig. Den fasta avgiftens storlek (klumpsummor direkt från SAS och LIN och eventuella nykomlingar) till Luftfartsverket bestäms som skillnaden mellan flygplatssystemets totala kostnader minus intäkterna från (i) inrikestrafiken och (ii) utrikestrafiken. (Den skillnaden blir troligen ganska liten, när Arlanda prissättes på riktigt sätt).
- b) Underskottsflygplatserna bör få en tilldelning av det totala överskottet från överskottsflygplatserna, efter en princip som uppmuntrar till kostnadsmedvetande och rationaliseringssträvanden. Tilldelningen bör alltså inte beräknas så att totalkostnaderna täcks, oavsett hur höga de blir. Istället bör man eftersträva en konstruktion av typen $A + bx$, där x är trafikvolymen, A är ett reellt fast belopp, och b är större eller lika med noll beroende på hur den prisrelevanta marginalkostnaden förhåller sig till flygplatsägarens långsiktiga marginalkostnad. Relationen mellan A och b bör bestämmas av kostnadsfunktionens utseende, som vi i nuläget dessvärre inte har tillräckligt underlag för att fastställa (trafikantkostnadssambanden saknas). Det är troligt att b bör sättas ganska lågt; det mesta av bidraget bör vara ett fast belopp.
- (c) Bidrag till investeringsfinansiering utgår endast i den mån det på ett godtagbart sätt demonstreras att investeringen i fråga är samhällsekonomiskt lönsam.

Bilaga 3

Data rörande flygplatsernas ekonomi

I följande tabeller redovisas olika data rörande flygplatsernas ekonomi m. m., insamlade genom bl. a. utredningens enkät till berörda flygplatser.

För de statliga flygplatserna avser uppgifterna budgetåret 1988/89 och för de kommunala kalenderåret 1988.

Tabell A

KOSTNADER	Trafik- kostn.	OH-kost LFV + Adm. Trafik	Trafik- kostn. inkl OH o Adm
	1	2	3
1 Stockholm-Arlanda	ej	ej	ej
2 Göteborg-Landvetter	130.881	ej	ej
3 Luleå	15.491	1.262	16.753
4 Malmö-Sturup	ej	ej	ej
5 Umeå	20.619	1.828	22.447
6 Sundsvall/Härnösand	21.226	1.810	23.036
7 Östersund	11.314	1.910	12.224
8 Visby*	16.455	1.403	17.858
9 Ängelholm/Helsingborg	7.951	0.730	8.681
10 Skellefteå	12.508	0.933	13.441
11 Karlstad	14.643	1.143	15.786
12 Jönköping	17.244	1.387	18.631
13 Borlänge (Dala Airport)	8.983	1.160	10.143
14 Kalmar	14.287	1.141	15.428
15 Ronneby	7.511	0.630	8.141
16 Kiruna	17.187	1.108	18.295
17 Växjö	7.581	1.276	8.857
18 Halmstad	8.150	0.662	8.812
19 Kristianstad (NÖ Skåne)	7.739	0.941	8.680
20 Örnsköldsvik	12.450	1.038	13.488
21 Trollhättan/V (Fyrstad)	5.866	2.256	8.122
22 Kramfors	5.711	0.533	6.244
23 Norrköping	14.201	1.126	15.327

* Visby redovisas exkl trafikkostnader för flygavnet om 3,300

Tabell B

KOSTNADER	¹ Kommers resultat (EX RET) (milj kr)	Trafik- kostn ./. Kommers res. milj kr 3 ./ 4	JÄMFÖRELSETAL	
			Trafik kost./. Kommers res. kr per pax 5 / pax	Trafik kostn kr per pax 3 / pax
	4	5	6	7
1 Stockholm-Arlanda	ej	ej	ej	ej
2 Göteborg-Landvetter	30,5	117,7	42,70	ej
3 Luleå	2,7	14,0	14,69	17,58
4 Malmö-Sturup	ej	ej	ej	ej
5 Umeå	-0,9	23,4	35,24	33,80
6 Sundsvall/Härnösand	-1,3	24,3	47,00	44,54
7 Östersund	-0,1	12,3	28,87	28,69
8 Visby	0,2	17,6	39,20	39,77
9 Ängelholm/Helsingborg	0,7	8,0	20,10	21,81
10 Skellefteå	-0,5	14,0	43,75	42,00
11 Karlstad	1,5	14,3	50,00	55,19
12 Jönköping	1,7	16,9	51,84	57,15
13 Borlänge (Dala Airport)	-0,4	10,5	49,47	47,62
14 Kalmar	0,9	14,5	61,18	65,10
15 Ronneby	0,4	7,6	34,54	37,00
16 Kiruna	1,5	16,8	84,00	91,48
17 Växjö	1,2	7,6	35,51	41,39
18 Halmstad	0,7	8,1	43,09	46,87
19 Kristianstad (NÖ Skåne)	0,1	8,6	46,73	47,17
20 Örnköldsvik	0,1	13,4	78,36	78,88
21 Trollhättan/V (Fyrstad)	0,4	7,7	56,62	59,72
22 Kramfors	-0,3	6,5	65,00	62,44
23 Norrköping	1,5	13,8	85,19	94,61

¹ Kommersiellt resultat, exkl. ramp-, expeditions- och tankningstjänst.

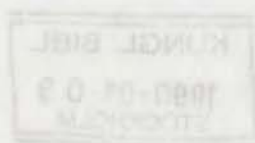
Tabell C

INTÄKTER	Trafik- intäkt	Trafik- intäkt per pax	Kommers intäkt EXRET	Kommers intäkt per pax	Trafik + kommers EXRET	Trafik + kommers per pax
	8	9	10	11	12	13
1 Stockholm-Arlanda	506,5	37,44	ej	ej	ej	ej
2 Göteborg-Landvetter	122,1	44,30	79,3	28,77	201,4	73,08
3 Luleå	22,5	23,60	12,2	12,80	34,7	36,40
4 Malmö-Sturup	50,9	40,40	34,7	27,53	85,6	67,94
5 Umeå	16,8	25,30	9,5	14,30	26,3	39,61
6 Sundsvall/Härnösand	19,6	37,91	7,9	15,28	27,6	53,39
7 Östersund	13,0	30,52	4,2	9,86	17,2	40,37
8 Visby*	16,6	36,97	6,2	13,81	22,8	50,77
9 Ängelholm/Helsingborg	9,3	23,36	4,2	10,55	13,5	33,92
10 Skellefteå	8,7	27,19	2,9	9,06	11,6	36,25
11 Karlstad	9,6	33,57	3,3	11,54	12,9	45,10
12 Jönköping	9,0	27,72	5,9	18,10	19,5	45,70
13 Borlänge (Dala Airport)	5,0	23,47	1,5	7,04	6,5	30,52
14 Kalmar	5,3	22,36	3,7	15,61	9,0	37,97
15 Ronneby	4,9	22,27	2,4	10,91	7,3	33,18
16 Kiruna	14,5	72,50	2,6	13,00	17,1	85,50
17 Växjö	6,4	29,91	3,9	18,22	10,3	48,13
18 Halmstad	5,3	28,19	1,5	7,97	6,8	36,56
19 Kristianstad (NÖ Skåne)	4,0	21,74	0,6	3,26	4,6	25,00
20 Örnköldsvik	9,5	55,56	1,8	10,53	11,3	66,08
21 Trollhättan/V (Fyrstad)	2,8	20,59	1,3	9,56	4,1	30,14
22 Kramfors	1,9	19,00	0,6	6,00	2,5	25,00
23 Norrköping	8,4	51,85	3,8	23,45	12,2	75,31

* Visby redovisas exkl intäkter från flygvapnet om 2,9 milj kr

Tabell D

PRESTATIONER	ANTAL PASSAGERARE			ANTAL RÖRELSE I LINJEFART		FLYGPLANS-
	(tusen)					
	Inrikes	Utrikes	Totalt	Inrikes	Utrikes	
	14	15	16	17	18	19
1 Stockholm-Arlanda	7.730	5.800	13.530	150.836	62.068	212.904
2 Göteborg-Landvetter	1.170	1.586	2.756	16.908	25.918	42.826
3 Luleå	948	5	953	17.412	0	17.412
4 Malmö-Sturup	846	414	1.260	10.740	3.124	13.864
5 Umeå	662	2	664	18.694	56	18.750
6 Sundsvall/Härnösand	513	4	517	7.720	490	8.210
7 Östersund	426	—	426	4.772	6	4.778
8 Visby	449	—	449	10.974	0	10.974
9 Ängelholm/Helsingborg	398	—	398	7.668	0	7.668
10 Skellefteå	320	—	320	8.500	ej	ej
11 Karlstad	284	2	286	6.476	452	6.928
12 Jönköping	273	53	326	2.909	1.485	4.394
13 Borlänge (Dala Airport)	212	1	213	5.130	0	5.130
14 Kalmar	218	19	237	3.271	564	3.835
15 Ronneby	213	7	220	4.974	1.138	6.112
16 Kiruna	199	1	200	4.700	0	4.700
17 Växjö	189	25	214	2.728	759	3.487
18 Halmstad	187	1	188	4.290	302	4.592
19 Kristianstad (NÖ Skåne)	180	4	184			
20 Örnsköldsvik	171	—	171	2.400	0	2.400
21 Trollhättan/V (Fyrstad)	132	4	136	6.840	224	7.064
22 Kramfors	100	—	100	2.047	0	2.047
23 Norrköping	73	89	162	6.000	1.500	7.500



Tabell E

KOSTNADER	TRAFIKKOSTNADER*		
	Kapital kostn.	Drift kostn.	Totalt
	20	21	23
1 Stockholm-Arlanda			ej
2 Göteborg-Landvetter			ej
3 Luleå	1,339	15,414	16,753
4 Malmö-Sturup			ej
5 Umeå	2,802	19,645	22,447
6 Sundsvall/Härnösand	2,983	20,053	23,036
7 Östersund	780	11,444	12,224
8 Visby	5,335	12,523	17,858
9 Ängelholm	702	7,979	8,681
10 Skellefteå	3,100	10,341	13,441
11 Karlstad	3,041	12,745	15,786
12 Jönköping	1,951	16,680	18,631
13 Borlänge (Dala Airport)	1,205	8,938	10,143
14 Kalmar	3,525	11,903	15,428
15 Ronneby	248	7,893	8,141
16 Kiruna	3,871	14,424	18,295
17 Växjö	802	8,055	8,857
18 Halmstad	634	8,178	8,812
19 Kristianstad (NÖ Skåne)	3,855	4,825	8,680
20 Örnsköldsvik	1,328	12,160	13,488
21 Trollhättan/V (Fyrstad)	1,303	6,819	8,122
22 Kramfors	661	5,583	6,244
23 Norrköping	2,371	12,956	15,327

* Inkl OH- och adm-kostn.



Statens offentliga utredningar 1990

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

- Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. [10]
Välfärd och segregation i storstadsregionerna. [20]
Staden. [32]
Urban Challenges. [33]
Stadsregioner i Europa. [34]
Storstädernas ekonomi 1982-1996. [35]
Storstadsliv. Rika möjligheter- hårda villkor. [36]
Demokrati och makt i Sverige. [44]

Justitiedepartementet

- Meddelarrätt. [12]
Översyn av sjölagen 2. [13]
Översyn av upphovsrättslagstiftningen. [30]

Utrikesdepartementet

- Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. [6]
Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. [17]

Försvarsdepartementet

- Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. [5]
Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. [15]
Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. [26]

Socialdepartementet

- Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. [2]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. [8]
Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. [19]
Tobakslag. [29]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn, del III. [48]

Kommunikationsdepartementet

- Transportrådet. [4]
Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. [16]
Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. [27]
Utbyte av utländska körkort. [52]
Flygplats 2000 - De svenska flygplatserna i framtiden. [55]

Finansdepartementet

- Långtidsutredningen 1990. [14]
Lag om folkbokföringsregister m.m. [18]
Författningsreglering av nya importrutiner m.m. [37]
Kapitalavkastningen i bytesbalansen. [45]
Särskild skatt i den finansiella sektorn. [46]
Beskattning av stipendier. [47]
Ny folkbokföringslag. [50]

Utbildningsdepartementet

- En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. [3]
Lagstiftning för reklam i svensk TV. [7]
Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. [11]
Konstnärens villkor. [39]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Perspektiv på arbetsförmedlingen. [31]
Arbete och hälsa. [49]
Arbetslivsforskning - Inriktning, organisation, finansiering. [54]

Bostadsdepartementet

- Kostnader för fastighetsbildning m. m. [9]
Tomträttsavgäld. [23]

Industridepartementet

- Företagsförvärv i svenskt näringsliv. [1]

Civildepartementet

- Ny kommunallag. [24]
Konkurrensen inom livsmedelssektorn. [25]
Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. [28]
Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag. [41]
Internationellt ungdomsutbyte. [42]
Förenklad statistikreglering; med förslag till lag om den statliga statistikframställningen. [43]
SÄPO Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet. [51]
I skuggan av de stora - De mindre partiernas villkor i kommunalpolitiken. [53]

Statens offentliga utredningar 1990

Kronologisk förteckning

1. Företagsförvärv i svenskt näringsliv. I.
 2. Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. S.
 3. En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. U.
 4. Transportrådet. K.
 5. Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. Fö.
 6. Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. UD.
 7. Lagstiftning för reklam i svensk TV. U.
 8. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. S.
 9. Kostnader för fastighetsbildning m. m. Bo.
 10. Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. SB.
 11. Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. U.
 12. Meddelarrätt. Ju.
 13. Översyn av sjölagen 2. Ju.
 14. Långtidsutredningen 1990. Fi.
 15. Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. Fö.
 16. Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. K.
 17. Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. UD.
 18. Lag om folkbokföringsregister m.m. Fi.
 19. Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. S.
 20. Välfärd och segregation i storstadsregionerna. SB.
 21. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. ME.
 22. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. ME.
 23. Tomträttsavgäld. Bo.
 24. Ny kommunallag. C.
 25. Konkurrensen inom livsmedelssektorn. C.
 26. Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. Fö.
 27. Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. K.
 28. Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. C.
 29. Tobakslag. S.
 30. Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Ju.
 31. Perspektiv på arbetsförmedlingen. A.
 32. Staden. SB.
 33. Urban Challenges. SB.
 34. Stadsregioner i Europa. SB.
 35. Storstädernas ekonomi 1982-1996. SB.
 36. Storstadsliv. Rika möjligheter- hårda villkor. SB.
 37. Författningsreglering av nya importrutiner m.m. Fi.
 38. Översyn av naturvårdslagen m.m. ME.
 39. Konstnärens villkor. U.
 40. Kärnkraftsavveckling - kompetens och sysselsättning. ME.
 41. Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag. C.
 42. Internationellt ungdomsutbyte. C.
 43. Förenklad statistikreglering; med förslag till lag om den statliga statistikframställningen. C.
 44. Demokrati och makt i Sverige. SB.
 45. Kapitalavkastningen i bytesbalansen. Fi.
 46. Särskild skatt i den finansiella sektorn. Fi.
 47. Beskattning av stipendier. Fi.
 48. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn, del III. S.
 49. Arbete och hälsa. A.
 50. Ny folkbokföringslag. Fi.
 51. SÄPO Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet. C.
 52. Utbyte av utländska körkort. K.
 53. I skuggan av de stora - De mindre partiernas villkor i kommunalpolitiken. C.
 54. Arbetslivsforskning - Inriktning, organisation, finansiering. A.
 55. Flygplats 2000 - De svenska flygplatserna i framtiden. K.
-

Statens offentliga utredningar 1990

Systematisk förteckning

Miljö- och energidepartementet

Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. [21]

Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. [22]

Översyn av naturvårdslagen m.m. [38]

Kärnkraftsavveckling - kompetens och sysselsättning. [40]
