

Mer flyg och bostäder

Rapport



Anders Sundström

Statlig samordnare av flygkapacitet och
bostäder i Stockholmsområdet

31 mars 2016

Innehållsförteckning

Sammanfattning	9
1. Flyget i Stockholmsområdet och luftfartssektorn	12
1.1. Bakgrund	12
Uppdraget till statlig samordnare	12
Uppdraget från början	12
Ändrat uppdrag.....	13
Konsekvenser av ändrat uppdrag	13
1.2. Arbetsmetoder.....	13
Inläsning och lärande	13
Samarbetspartners	14
Genomförda uppdrag	14
Genomförda möten med intressenter	15
Genomförda informationsmöten	16
1.3. Tidigare utredningar och avtal.....	16
Stockholmsberedningens betänkande.....	16
Utredningen om en fjärde rullbana på Arlanda	16
Avtal om Bromma flygplats	17
Avtal mellan Luftfartsverket och Sigtuna kommun	18
1.4. Pågående utredningar, förhandlingar och planeringsprocesser	18
1.5. Organisatoriska förutsättningar.....	19
Statligt engagemang inom luftfartsområdet	19
Andra organisationer och forum	21
1.6. Flygets roll i transportsystemet	22
Flyget en del av transportsystemet	22
Flyget har en ekonomisk betydelse	23
Stockholm i ett internationellt perspektiv.....	24
Inriktning i transportpolitiken	24
Utveckling i förhållande till transportpolitiskamål.....	25
1.7. Flygets regelverk	25
Regelverkets utveckling	25
EU-regler för lufttrafik	25
Regler kring slots (kapacitet)	26
Regler kring avgifter	28
Regler kring marktjänster.....	30
1.8. Flyg och miljö.....	30
Ökade miljöproblem och flygbranschens förebyggande miljöarbete	30
Miljövillkor för flygplatsverksamhet	31
Villkor för buller från flygplatser	34
Riksintresse	35

Internationell jämförelse	36
1.9. Flygets utveckling i Sverige	37
Flygbolagsmarknaden	37
Linjenät	38
Flygtrafik och flygtransporter	38
Sociala villkor	40
1.10. Tillgänglighet och konkurrens i inrikestrafiken	40
Tillgänglighet	40
Konkurrensfrågor	43
1.11. Verksamhet på Arlanda och Bromma	46
Lite historik	46
Bromma flygplats	47
Arlanda flygplats	49
Samspel mellan Bromma och Arlanda	53
Swedavias avgifter	53
Arlanda som nav	55
1.12. Stockholms stads planer	64
Bakgrund	64
Arrendeområdet samt direkt anslutande områden	65
Områden med restriktioner	65
Möjlig bebyggelse	66
Miljöbelastning	67
Trafikinфраstruktur	68
Tidplan för planeringsarbete	68
1.13. Andra flygplatser i regionen	69
Översiktligt om flygplatser i Sverige	69
Flygplatser i Stockholmsregionen	69
1.14. Internationell utblick	70
Flygtransporter i ett europeiskt perspektiv	70
Europeiska flygplatser	72
Citynära flygplatser	73
Nordiska huvudstadsflygplatser	73
1.15. Utveckling och trender i luftfartssektorn	74
Övergripande trender	74
Utveckling av flygplatser	76
1.16. Swedavias planer för Arlanda och Bromma	76
Arlanda flygplats	76
Bromma flygplats	77
1.17. Styrningen av Swedavia	78
Regeringens styrning av statliga bolag	78
Statens ägarpolicy 2015	78

Bolagsordning och ägaranvisning för Swedavia	79
Swedavias vision och affärsidé	80
Swedavias verksamhet	80
Mål för Swedavia	81
Koppling till Arlanda Stad	82
Statsstödsregler	82
1.18. Prognoser för framtiden.....	83
Swedavias prognoser.....	83
Transportstyrelsens prognoser.....	86
Trafikverkets prognoser	87
Trafikanalys bedömning.....	94
1.19. Utveckling av Arlandas kapacitet.....	98
Luftrum	98
Terminaler, rullbana mm.....	103
Markanslutningar	112
2. Samordningsmannens analys	116
2.1. Nuläge	116
Inledning	116
Två flygplatser i Stockholm	116
Det finns problem med två flygplatser	117
Min syn på verksamheten vid Bromma.....	118
Min syn på verksamheten vid Arlanda.....	119
2.2. Sveriges och Stockholmsregionens behov av flygkapacitet och tillgänglighet.....	120
Bakgrund.....	120
Flygets utveckling bestämmer behovet av kapacitet	121
2.3. Kritiska tidpunkter för att säkra kommande kapacitetsbehov	122
Säkra nödvändig kapacitet	122
Arlandas kapacitetstak nås	123
Samlad målbild.....	124
Planeringen måste starta 2016.....	124
Historien förskräcker.....	124
2.4. En fjärde bana på Arlanda och andra investeringar är nödvändiga	125
Dagens situation och förväntad utveckling	125
Luftrum	125
Rullbanor, uppställningsplatser och terminaler	126
Markanslutningar	126
Flygplatsen och Arlanda stad	127
Strategisk översyn krävs.....	127
Helhetssyn.....	127
2.5. Brommas framtid.....	128
Två grundläggande problem.....	128

Flygplats i centrum.....	128
Ett strategiskt beslut krävs om Bromma.....	129
2.6. Tillgänglighet och konkurrens.....	131
Tidsperspektivet är viktigt.....	131
Min syn på tillgänglighet.....	131
Min syn på konkurrens.....	132
2.7. Miljöfrågor	133
Inledning	133
Regeringen bör förbehålla sig rätten till tillåtlighetsprövning.....	134
Tillståndsprövningen	134
Tidsperspektiv	134
2.8. Finansiering av en utbyggnad av Arlanda.....	135
Stora behov	135
Swedavias investeringsplaner	135
Swedavias finansieringsmöjligheter	135
Kapitalförstärkning	136
Ändrad ekonomisk styrning	136
3. Samordningsmannens slutsatser och förslag.....	137
3.1. Mina viktigaste slutsatser och förslag	137
3.2. Arlandas kapacitet måste öka.....	137
Antalet resenärer kommer att fördubblas	137
Kapaciteten på Arlanda måste klara resenärsökningen	138
Arrendeavtalet med Bromma löper ut 2038.....	138
Kapacitet måste finnas när den behövs	138
Ledtiden för att bygga ut Arlanda är 20 år	139
En fjärde bana på Arlanda måste vara driftsatt 2035.....	139
3.3. Bromma har ingen framtid efter 2038.....	139
Flygplats i centralt läge kommer inte att accepteras.....	139
Arrendeavtal ger ingen långsiktighet	140
Alternativ markanvändning är möjlig	140
Bromma försvagar Arlandas navfunktion	140
Marginell påverkan på konkurrensen inom inrikesflyget.....	140
3.4. 30 000 bostäder är viktiga för Stockholms tillväxt	141
Bostadsbristen är största hindret mot Stockholms tillväxt	141
60 000 personer kan få bostad.....	141
Ny tunnelbanelinje och vägar för förbättrad kollektivtrafik	141
Tar tid att planera och bygga.....	142
3.5. Omfattande utbyggnad av Arlanda och anslutningar krävs	142
Arlanda måste bli en effektivare flygplats.....	142
Svårt strategiskt investeringssteg	142
Nya luftvägar, ökad tåg- och vägtrafik.....	143

Nytt miljötillstånd krävs för Arlanda	143
3.6. Regeringen måste ta ett helhetsansvar.....	144
Beslut som garanterar Stockholmsregionens långsiktiga behov av flygplatskapacitet	144
Ta ansvar för Arlandas totala utbyggnad	144
Stärka Arlanda som nationellt transportnod	145
Säkerställa utbyggnaden av Arlanda i nationell plan	146
Se till att utbyggnaden av Arlanda kan finansieras	146
Förbehålla sig rätten att tillåtlighetspröva Arlandas utbyggnad	146
Ge Trafikverket i uppdrag att ansvara för planering av lufrum och att nya luftvägar konstrueras....	147
Säkerställa att Arlanda Express ersätts med effektivare tågtrafik med lägre biljettpriser efter 2040 .	147
Tågtrafik från kommande höghastighetsbanor måste kunna ansluta till Arlanda.....	147
4. Effekter och konsekvenser.....	148
Bilaga 1 Uppdrag till statlig samordnare	152
Bilaga 2 Ändring av uppdrag	155
Bilaga 3 Referensförteckning	157

Sammanfattning

Uppdraget

Regeringen utsåg i december 2014 mig, Anders Sundström, till statlig samordnare rörande flygplatser och bostäder i Stockholmsregionen. En bakgrund till beslutet var att Stockholms stad aviserat att man ville pröva möjligheten att avsluta arrendekontraktet om Bromma flygplats innan det löper ut 2038. Skälet var att staden vill bygga bostäder på de områden som nu finns inom ramen för flygplatsen och de områden som i övrigt berörs av flygplatsen. I december 2015 ändrade regeringen mitt uppdrag. Jag har därefter utgått från att nuvarande arrendeavtal om flygplatsen ska gälla till 2038. Regeringen bestämde också att sluttidpunkten för min rapport skulle tidigareläggas med nästan sex månader och därmed överlämnas till regeringen redan den 31 mars 2016 samt att frågorna därefter ska bli föremål för en offentlig debatt.

Två viktiga utgångspunkter i mitt uppdrag handlar om behoven av flygplatskapacitet och bostäder i Stockholmsregionen. Hur ser behoven av flygplatskapacitet ut efter 2038 och hur ska kapaciteten kunna garanteras för att möta dessa behov? Är det möjligt att, som Stockholms stad vill, kunna utnyttja Bromma och områdena runt flygplatsen för stadsutveckling och bostäder och härigenom minska bostadsbristen?

Goda flygförbindelser och fler bostäder är en nödvändighet för Stockholmsregionen

För mig är det en självklarhet att Stockholm måste ha *goda flygförbindelser* med resten av landet och internationellt. Transporter är av grundläggande betydelse för Sverige. På längre avstånd i Sverige är flyget det enda transportmedlet som kan ge en god tillgänglighet. För så gott som alla internationella resor är flyget det enda möjliga valet för en effektiv resa och god tillgänglighet. Det är särskilt viktigt i en allt mer internationaliserad värld där konkurrensen är hård om varor, tjänster, investeringar, företagsetableringar, turism och mycket annat. Samtidigt vill medborgarna resa internationellt i en allt större utsträckning.

Prognoserna visar också att det internationella flygresandet kommer att öka kraftigt fram till 2040, medan inrikesflyget bara kommer att öka svagt. Bedömningen är att Stockholmsregionen 2040 kommer att ha totalt cirka 44 miljoner flygresenärer, vilket innebär *uppemot en fördubbling av antal passagerare* jämfört med 2014.

Enligt Stockholms handelskammare är *bostadsbristen* det största hotet mot Stockholms tillväxt. Enligt en rapport i februari 2016 säger sig mer än hälften av företagen ha rekryteringsproblem på grund av bostadsbristen. Grundläggande för att kunna bygga fler bostäder är att det finns mark att bebygga och transportinfrastruktur att använda för dem som ska bo i de nya bostadsområdena. Mark som kan bebyggas är en bristvara i Stockholms stad och trafiksituationen är besvärlig. Det gäller att över tid ha realistiska planer för vilka områden man kan utveckla, hur många bostäder man kan bygga och när man kan bygga. Dagens planering skapar bostäder först på lång sikt.

Stockholms stad har redovisat till mig att staden har för avsikt att bygga cirka 30 000 bostäder på den mark som blir byggbar om Bromma flygplats på sikt läggs ner. Frågan är då om stadens planer kan förverkligas eller om Bromma behövs som flygplats för att långsiktigt trygga behovet av flygplatskapacitet i regionen.

Arlandas kapacitet måste öka

Det är enligt min mening helt klart att *Arlandas kapacitet* på sikt måste byggas ut för att klara Arlandas kommande stora ökning av antalet resenärer. Det handlar då om att bygga en fjärde rullbana, som byggs parallellt med två tidigare banor. Med tre parallella banor ökar den maximala kapaciteten i högrafik från 88 rörelser i timmen till fler än 120 rörelser i timmen. Dessutom krävs utbyggnader av uppställningsplatser, terminaler, servicefunktioner mm. Därutöver kommer det att behövas investeringar i markanslutningar till och från flygplatsen.

Arrendeavtalet om Bromma löper ut 2038. Staden vill då utnyttja området för bostadsbyggande. När den fjärde banan på Arlanda finns i drift, ryms även all trafik från Bromma på Arlanda. Bromma behövs då inte ur kapacitetssynpunkt. Ledtiden för att bygga en fjärde bana på Arlanda är cirka 20 år. Min målbild är att utbyggnaden av Arlanda bör vara genomförd fram till 2035 för att ge marginal och trygghet. Därför måste planeringen av den fjärde banan starta redan 2016.

Bromma har ingen framtid efter 2038

När Arlanda klarar Stockholmsregionens hela behov av flygplanskapacitet, har Bromma flygplats enligt min mening inte någon framtid. Med den kraftiga utveckling som sker i Stockholmsområdet hamnar flygplatsen *mer och mer i centrum* av olika stadskärnor. Det kommer på lång sikt att vara omöjligt att motivera att en flygplats ska finnas så centralt och det kommer inte att accepteras av den allmänna opinionen. Det är inte en lämplig lokalisering av en flygplats ur miljö- och trafiksäkerhetssynpunkt. Dessutom försvagar Bromma också Arlandas navfunktion. Det är i Europa mycket ovanligt att en stad av Stockholms storlek har två flygplatser för inrikestrafik.

Det har rått *politiska konflikter* runt Bromma under lång tid. Det problemet blir inte mindre av att Swedavia arrenderar Bromma av Stockholms stad som nu vill använda området till bostadsbebyggelse. Det är inte långsiktigt hållbart för staten att fortsätta flygplatsverksamhet på sådana villkor. Hanteringen av tidigare förlängda arrendeavtal visar att det inte går att ha nödvändig framförhållning. Dessutom är det en självklarhet att man måste visa respekt för Stockholms stads planer för markområdena. Staden är ju trots allt ägare av marken.

En långsiktigt planerad överflyttning av flygtrafiken från Bromma till Arlanda kommer inte att negativt påverka *tillgängligheten*, när ledig kapacitet finns på Arlanda också i högrafik. Jag bedömer vidare att detta kommer att få en marginell påverkan på *konkurrensen* inom inrikesflyget. Denna bedömning delas av konsultföretaget Copenhagen Economics i en rapport.

30 000 bostäder är mycket positivt för Stockholms tillväxt

Stockholms stads planer på att bygga 30 000 bostäder är en mycket stor satsning som kommer att ta ett flertal år att genomföra. Planerna betyder bostäder för fler än 60 000 personer. En sådan satsning är av stor betydelse för att långsiktigt minska bostadsbristen i Stockholm. För att möjliggöra satsningen vill staden också bygga ut tunnelbanan mellan Alvik och Hässelby via Bromma, vilket är mycket positivt för alla boende i västerort. Dessutom vill staden investera i vägutbyggnader för att förbättra kollektivtrafiken och förutsättningar för gång- och cykeltrafik.

Det tar lång tid för staden att planera och genomföra denna stora satsning på bostadsbyggande. Staden har därför ett befogat önskemål om att så snart som möjligt lösa frågan om Bromma flygplats och få ett besked av staten.

Omfattande utbyggnad av Arlanda och anslutningar krävs

Arlanda har som flygplats *betydande brister*. Det beror på att flygplatsen har byggts ut successivt under lång tid och med bristande strategisk framförhållning. Resultatet är en flygplats med fyra olika terminaler utan direktförbindelse dem emellan, långa avstånd, två utrikesterminaler långt från varandra, undermålig entré till den största inrikesterminalen, dåliga transferförbindelser mm. De kommande utbyggnaderna av Arlanda måste ses mot den här bakgrunden. För att Arlanda ska stärka sin konkurrenskraft, måste flygplatsen bli effektivare och mer tillgänglig för resenärer, flygbolag och andra aktörer som finns på flygplatsen. Det blir en svår uppgift.

Den idéstudie jag låtit genomföra visar med all önskvärd tydlighet att Swedavia står inför ett mycket *svårt investeringssteg*. De alternativ som Swedavia på kort tid har tagit fram visar att utbyggnaderna är möjliga. Däremot är jag tveksam till om Swedavias utbyggnadsalternativ är tillräckligt bra för att Arlanda ska få en god internationell konkurrensförmåga. Jag är med andra ord inte övertygad om att något av Swedavias alternativ är den optimala lösningen. Därför borde mer tid och utrymme ges för att göra en mer förutsättningslös översyn av Arlanda. Det kräver ett omfattande utredningsarbete.

Det är viktigt med utveckling av kapaciteten och effektiviteten vid Arlanda. *Målsättningen* måste enligt min mening vara att vidta åtgärder för att försöka samla alla resenärer runt en ingång, ha all

inrikestrafik samlad med korta avstånd för resenärerna särskilt till de mindre flygplanen, förbättra transporterna och förflyttningarna mellan terminalerna och skapa möjlighet till transfer direkt till gate mellan Schengen-trafik och inrikestrafik. Det kan i slutändan visa sig att en sådan målsättning är för ambitiös, men det måste prövas.

En utbyggnad av Arlanda är också nödvändig för att *stärka Arlandas konkurrenskraft* och roll som ett nationellt viktigt transportnav. Arlanda har tappat i utvecklingen och är bara Nordens tredje största flygplats. Övriga huvudstadsflygplatser i Norden investerar betydligt mer än Arlanda för att bli effektivare och mer attraktiva flygplatser för resenärer och flygbolag.

Det stora antalet resenärer och anställda vid Arlanda pekar också på behov av kapacitetsförstärkning i både *väg- och järnvägssystemet*. Tågtrafiken måste kraftigt öka sin marknadsandel för att begränsa trängseln på vägarna. Därför måste den effektiviseras och investeringar i ökad kapacitet i infrastrukturen kommer att bli aktuella. Kapaciteten i vägsystemet måste också ökas. Totalt kan det för Trafikverkets del handla om betydande investeringsbehov. Det bör särskilt observeras att Trafikverket måste vidta åtgärder långt före 2038, eftersom tågtrafiken redan närmar sig sitt kapacitetstak. Innan Trafikverket startar sitt planeringsarbete måste man dessutom veta hur terminalfunktionerna är tänkta att byggas ut, eftersom det kan påverka markanslutningarna.

En viktig och svår fråga blir hur Swedavia ska kunna *finansiera* detta stora investeringsprojekt.

Det är också viktigt att *säkerställa* att utbyggnaden av Arlanda Stad i områden nära flygplatsen inte kommer att hindra flygplatsens kommande utveckling.

Swedavia måste söka ett *nytt miljöillstånd* för hela sin verksamhet för att kunna bygga ut Arlanda med en fjärde bana. Nya luftvägar ska konstrueras.

Regeringen måste ta ett helhetsansvar

Enligt min uppfattning faller ett stort ansvar på regeringen i många av de frågor som jag analyserat.

Det är regeringen som måste fatta ett *strategiskt och långsiktigt beslut* om hur flygplatskapaciteten i Stockholmsregionen ska säkras. Då gäller det att beakta både att ledtiden är lång, cirka 20 år, för att bygga ut Arlanda och likaså för Stockholms stad för att planera sin stadsutveckling. Regeringens ansvar för flygplatskapacitet tydliggörs genom att regeringen bestämmer det nationella basutbudet av flygplatser. Detta är i sin tur styrande för Swedavia och ger tydliga ramar för vilka flygplatser som Swedavia har att driva och förvalta. Men bortsett från detta är det självklart att staten måste ta ansvar för att säkerställa ett tillgängligt transportsystem och därmed den flygplatskapacitet som behövs i Sveriges viktigaste region, som även är ett viktigt nav för andra delar av landet.

Regeringen har också en skyldighet att ta *stadens bostadsplaner på allvar* och ge staden bra planeringsförutsättningar för att stadsutveckla områden som Bromma flygplats påverkar.

Det föreligger ett stort behov av en *strategisk översyn av Arlandas kommande utbyggnad* för att säkerställa att den görs på ett sätt som stärker Arlandas konkurrenskraft och navfunktion. Regeringen bör tydliggöra att Trafikverket har planeringsansvar för lufrummet och att nya luftvägar konstrueras. Stora investeringar kan också bli nödvändiga i anslutningarna till flygplatsen. Dessa måste samordnas med flygplatsens utbyggnad. Investeringsbehoven bör komma med i kommande nationell infrastrukturplan och regionala utvecklingsplaner och Arlandas ställning som nationell nod behöver tydliggöras. Regeringen har ett ansvar för att avsluta Arlanda Express koncession 2040 och se till att den ersätts med effektivare och billigare trafik. Regeringen bör också möjliggöra att kommande tågtrafik på en eventuell höghastighetsbana ska kunna angöra Arlanda i norr.

Regeringen bör förbehålla sig rätten att *tillåtlighetspröva* den utbyggnad som ska ske av verksamheten vid Arlanda.

Sist men inte minst måste Swedavia ha möjligheter att finansiera det stora utbyggnadsprojekt som det blir fråga om. För att underlätta detta bör regeringen se över *styrningen* och förutsättningarna för Swedavia.

1. Flyget i Stockholmsområdet och luftfartssektorn

1.1. Bakgrund

Uppdraget till statlig samordnare

Regeringen utsåg den 18 december 2014 mig, Anders Sundström, till statlig samordnare rörande flygplatser och bostäder i Stockholmsregionen. Detta skedde i enlighet med ett uppdrag som regeringen beslutade om samma dag (S2014/8973/PBB). Uppdraget ändrades genom regeringsbeslut den 18 december 2015 (N2015/09059/PUB). Ursprungligt uppdrag och ändring av uppdraget framgår av bilaga 1 – 2.

För att biträda mig i arbetet anställdes i Näringsdepartementet förre generaldirektören Bo Bylund (55 procent arbetstid 23.02.2015 – 31.12.2015, därefter heltid) och assistenten Anna-Lena Mjörning (20 procent arbetstid fr.o.m. 01.04.2015). Dessutom har strategen Anders Svensson från Trafikverket biträtt mig som inlånad i Näringsdepartementet (80 procent arbetstid fr.o.m. 01.04.2015).

Uppdraget från början

Efter valet 2014 aviserade Stockholms stad muntligen till regeringen att man ville pröva möjligheten av att i förtid avsluta avtalet med staten om Bromma flygplats. Stockholms stad kom därefter i januari 2015 in med en skrivelse i frågan. Man meddelade också att biträdande stadsdirektören Ingela Lindh utsetts till stadens kontaktperson.

En grundläggande frågeställning handlar enligt uppdraget om behovet av att ha två flygplatser, Bromma och Arlanda, i Stockholmsregionen för att säkra regionens behov av flygplatskapacitet. Den nuvarande ledningen för Stockholms stad vill på sikt lägga ned Bromma flygplats och använda området för stadsutveckling, särskilt med inriktning mot bostäder. Uppdraget innebär att söka en lösning som långsiktigt garanterar både tillräcklig flygplatskapacitet och mark för bostadsbyggande.

Regeringens uppdrag från 2014 innebär i ett första skede att utifrån Stockholmsregionens långsiktiga behov av flygplatskapacitet bedöma om ett utbyggt Arlanda kan klara både flygplatsens kommande tillväxtbehov och den kapacitet som finns på Bromma. Enligt uppdraget är det bl.a. viktigt att se effekterna av Arlandas konkurrenskraft som internationell storflygplats.

I uppdraget ingår också att bedöma effekterna på Stockholm som näringslivs- och turiststad samt konsekvenserna för de orter som idag är beroende av flygförbindelser med Bromma.

Samordnaren ska enligt uppdraget redovisa de legala, ekonomiska och praktiska förutsättningarna för att i förtid avveckla Bromma flygplats och överföra kapaciteten till Arlanda.

I uppdraget ingår också att analysera finansiella förutsättningar och belysa olika former av miljöpåverkan. Tillsammans med Stockholms stad ska i förekommande fall olika förutsättningar för en aktiv stadsutveckling på och runt Bromma belysas och mark för bostadsbyggande garanteras.

Enligt regeringens beslut ska uppdraget redovisas till regeringen den 20 oktober 2016.

Ändrat uppdrag

Regeringen förändrade uppdraget genom beslutet den 18 december 2015. Som jag uppfattat detta beslut så innebär det bl.a. flera viktiga förändringar i förhållande till det ursprungliga uppdraget.

Utgångspunkten är numera att Bromma ska finna kvar som flygplats under nuvarande arrendeperiod, som löper ut 2038. Det betyder att alla frågor som hänger ihop med det nuvarande arrendekontraktet faller bort, liksom frågan om möjligheterna att flytta över flygtrafiken från Bromma till Arlanda under tiden fram till 2038. Frågorna om stadsutveckling och bostadsbyggande på lång sikt, dvs. efter 2038, på Bromma flygplats och andra berörda områden återstår att hantera inom ramen för uppdraget.

Enligt det ursprungliga uppdraget skulle jag försöka hitta långsiktiga lösningar på flygplatsfrågorna i samverkan med de berörda aktörerna. Det handlade bl.a. om att pröva möjligheten att flytta flygtrafiken under nuvarande arrendeperiod från Bromma till Arlanda samt om en utbyggnad av Arlanda skulle kunna finansieras kopplat till en förtida avveckling av Bromma. Denna problematik föll bort genom regeringens beslut, liksom frågor om ansvaret för miljöbelastningar på Bromma flygplats och andra frågor kopplade till nuvarande arrendeavtal.

Uppdraget förändrades även på det sättet att tiden för uppdragets genomförande tidigare lades till den 31 mars 2016, dvs. i praktiken avkortades återstående uppdragstid till tre månader.

Regeringen understryker slutligen i det förändrade uppdraget att min analys och mina slutsatser ska bli föremål för offentlig debatt.

Konsekvenser av ändrat uppdrag

Enligt det ursprungliga uppdraget förväntades jag söka gemensamma lösningar med berörda aktörer och intressenter i de frågor som rymdes inom ramen för uppdraget. Nu ska jag i stället endast lägga fram min analys och mina slutsatser baserade på ett faktaunderlag som tas fram. Avsikten är sedan att samtliga dessa frågor ska diskuteras i en offentlig debatt. Det betyder att jag inte förväntas presentera ett väl förankrat förslag till lösning, utan i stället mer av en utredningsrapport med mina egna slutsatser. Mitt arbete förväntas därmed avslutas med en mer traditionell utredningsrapport.

Tydliga effekter av det förändrade uppdraget är att dialogerna med omvärlden inte kunnat fullföljas. Uppdraget har koncentrerats till de absolut viktigaste omständigheterna och vissa djupare analyser har inte kunnat genomföras. Olika konsekvensanalyser har bara kunnat göras mer översiktligt. Samtidigt har jag inte behövt ägna mer tid och arbete åt alla frågor som har att göra med nuvarande arrendeavtal eller förutsättningarna för att avsluta detta i förtid. I fokus har kommit att på mycket kort tid ta fram ett material med tillräckligt bra kvalitet för att ligga till grund för en offentlig dialog om hur man tryggar Stockholmsområdets framtida behov av flygplatskapacitet och av bostäder.

1.2. Arbetsmetoder

Redan från början hade jag kort tid på mig för att klara av mitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt. Arbetsmetoder fick därför väljas som bidrog till ett så effektivt arbete möjligt, där andra aktörer förväntades bidra till uppdragets genomförande.

Inläsning och lärande

I en första fas knöts kontakter med de viktigaste statliga aktörerna, Forsvarsmakten, Luftfartsverket (i fortsättningen LfV), Trafikanalys, Trafikverket, och Transportstyrelsen samt med det helstatliga bolaget Swedavia AB. Bolaget driver statens tio flygplatser, däribland Bromma och Arlanda. Likaså etablerades kontakter med Stockholms stad som initierat uppdraget.

Tidigare utredningar, avtal och rapporter av olika slag studerades för att få en bra kunskap om luftfartssektorn. Studie- och informationsbesök gjordes vid Bromma och Arlanda flygplatser samt hos LFVs olika trafikledningar.

Kontakter etablerades också med de större flygbolagen vid de två flygplatserna för ett ömsesidigt informationsutbyte.

En nulägesrapport arbetades fram som ett arbetsunderlag för det fortsatta arbetet. Den kvalitetssäkrades genom intern beredning och genom kontakter med statliga aktörer.

Beslut togs om vilka aktörer samråd skulle sökas med. Samtidigt klargjordes att alla synpunkter och besök från olika intressenter var välkomna.

Samarbetspartners

Ett organiserat samarbete etablerades i den statliga kretsen av aktörer. En samordningsgrupp bildades tillsammans med LFV, Swedavia, Trafikverket och Transportstyrelsen. Syftet med gruppens arbete var att ge mig stöd i olika frågor av betydelse för uppdragets genomförande samt att bidra med olika fördjupningsstudier. Detta samarbete har fungerat mycket bra och de olika aktörerna har också burit sina kostnader.

Det stod tidigt klart att en fördjupad studie måste göras om förutsättningarna för att utveckla kapaciteten vid Arlanda, inklusive bl.a. byggande av en fjärde bana (dvs. en tredje parallell bana). I detta syfte bildades en styrgrupp tillsammans med LFV, Swedavia, Trafikverket och Transportstyrelsen för att genomföra en översiktlig idéstudie i frågan. Denna blev färdig den 29 februari 2016.

Tidigt etablerades också ett samarbete med Stockholms stad, som initierat uppdraget. Detta resulterade i det underlag som jag fick från staden den 17 februari 2016.

Utöver detta har jag också samverkat med Airport Coordination Sweden (ACS), Länsstyrelsen i Stockholms län, Stockholms läns landsting, Sverigeförhandlingen, Sigtuna kommun, SAS, Braathens och Norwegian. Särskilda möten har förevarit med andra flygplatser i regionen, nämligen Eskilstuna, Skavsta och Västerås. Samtal har också förts med Arlanda Express.

Genomförda uppdrag

Under arbetet med den första nulägesanalysen stod det klart att det var nödvändigt att genomföra en rad olika fördjupningsstudier. De områden som valdes ut var följande.

Prognoser

Swedavia har levererat en långtidsprognos som sträcker sig fram till 2045. Trafikverket redovisade inledningsvis en översiktlig bedömning av Swedavias prognos, men presenterade senare i mars 2016 en egen långtidsprognos fram till 2040. Transportstyrelsens gör inom ramen för sitt uppdrag egna korttidsprognoser och har levererat en prognos som sträcker sig fram till 2021. Trafikanalys har slutligen lämnat sin kvalitetssäkrade bedömning av utvecklingen med sikte på 2040.

Utveckling av Arlandas kapacitet

Detta arbete delades upp i tre delar. Swedavia har ansvarat för alla frågor som har med den fysiska flygplatsens utveckling att göra. LFV har arbetat med luftrumsfrågor och kapacitetsbedömningar samt samrått med Forsvarsmakten. Trafikverket har slutligen analyserat behoven av väg- och järnvägsanslutningar till flygplatsen.

Regler och slotshantering

Regelverket runt luftfarten är i högsta grad internationellt. Många regler är EU-baserade. Transportstyrelsen har hjälpt mig att beskriva det regelverk som har bäring på marknad och kapacitet. ACS har biträtt med sina kunskaper och med skriftligt material.

Miljöfrågor

För att bedriva flygplatsverksamhet krävs tillstånd enligt miljölagstiftningen. Villkoren fastställs av domstol. Regeringen kan också förbehålla sig rätten att tillåtlighetspröva verksamheten. För att skaffa mig djupare kunskaper i hantering och bedömning av olika miljöfrågor, anlätade jag kammarrättsrådet Åsa Ståhl som biträtt mig.

Tillgänglighet och konkurrens

Stockholmsregionens flygplatser ska ge en mycket bra nationell och internationell tillgänglighet. En förutsättning för detta är också rimliga flygpriser och bra frekvenser, vilket normalt uppnås effektivare genom en god konkurrens mellan flygbolagen. Olika frågor runt detta har analyserats, studerats och diskuterats, även med flygbolag. Myndigheten Trafikanalys fick i uppdrag av regeringen att ta fram visst material inför regeringens arbete med en flygstrategi. I samband därmed upphandlade Trafikanalys i samarbete med mig en studie om konkurrensfrågor från konsultföretaget Copenhagen Economics.

Schengen och tullen

Vid de flesta flygplatser i Europa kan man utan hinder gå från EU-flyg (Schengen) direkt till inrikesflyg. Någon tullklarering är inte heller nödvändig. Så är inte situationen på Arlanda. En intern beredning har gjorts för att klargöra hur regelverket ska tillämpas.

Arlanda som nav

Ett antal tidigare studier finns vad gäller Arlandas möjligheter att i en stark internationell konkurrens stärka sin navfunktion. Dessa rapporter har studerats och samråd skett med Swedavia. Transportstyrelsen har bistått med uppgifter om andra nordiska flygplatser, vilket även Swedavia gjort.

Brommas passagerare

Det ursprungliga uppdraget handlade om att analysera förutsättningarna för att på sikt kunna flytta över trafik från Bromma till Arlanda. I samarbete med Swedavia fick jag då mer bakgrundsinformation om resenärerna vid Bromma.

Internationell benchmarking

Ett omfattande material finns tillgängligt, bl.a. från Transportstyrelsen och EU om flygplatser i Europa och deras verksamhet samt utveckling. Detta har studerats. Tyvärr räckte inte tiden till för att genomföra planerade studiebesök vid flygplatser i andra länder eller en mer omfattande benchmarking.

Styrningen av Swedavia

Swedavia har uppdrag att driva och utveckla de tio flygplatser som ingår i det nationella basutbudet av flygplatser, varav åtta flygplatser ägs och förvaltas av bolaget. Bolagets möjligheter att investera påverkas i stor utsträckning av regeringens styrning av bolaget. Därför har den frågan analyserats. Även EUs regler om statsstöd till flygplatser kan vara aktuella.

Stockholms stad

Som redan framgått initierade Stockholms stad detta uppdrag i slutet av 2014 och i en skrivelse i början av 2015 anmälde staden frågan formellt till regeringen. Jag skickade till staden en förfrågan om stadens framtidsplaner för de områden som blir tillgängliga om Bromma inte längre skulle vara en flygplats. Stadens svar inkom 17 mars 2016.

Genomförda möten med intressenter

Utöver de möten med olika intressenter som följer av redovisningarna ovan har också möten genomförts med följande intressenter: Connect Sweden, Svenskt Flyg, Mälardalsrådet, Svenska Regionala Flygplatser, Naturvårdsverket, Kommunförbundet i Stockholms län, Sveriges Kommuner och Landsting, Konkurrensverket, Aircraft Owners and Pilots Association (AOPA), KTH, moderata fullmäktigegruppen i Stockholms stad, Barnverket, Nätverket för ett mänskligt Brommaflyg, Aktionsgruppen mot Brommaflyget och Grafair AB.

Jag tog också kontakt med de tio regioner som har direkt flygtrafik till och från Bromma. Sex av dessa ville träffa mig. Fyra möten ute i landet hann genomföras innan mitt uppdrag ändrades, nämligen i Karlskrona, Visby, Umeå och Östersund. Därefter ställde jag in de två inplanerade mötena.

Genomförda informationsmöten

Följande direkta informationsmöten har därutöver genomförts: Trafikutskottet, Almedalen 2015, Handelskammaren i Stockholm, VD:ar vid Sveriges Handelskammare, Transportforum i Linköping 2016, byggbranschen i Stockholm (värd: Stockholms stad) och större byggföretag i Stockholm (värd: Fastighetsägarna i Stockholm).

1.3. Tidigare utredningar och avtal

I detta avsnitt beskrivs de viktigaste utredningarna samt avtal rörande Arlanda och Bromma.

Stockholmsberedningens betänkande

I december 2000 tillsatte regeringen en kommitté, Stockholmsberedningen, med uppdrag att till regeringen lämna förslag på insatser som förbättrar transportsystemet inom Stockholms län, men också transportmöjligheterna mellan Stockholm och övriga Mälardalen, övriga landet samt internationellt. Stockholmsberedningen överlämnade till regeringen delbetänkandet ”Tillräcklig flygplatskapacitet i Stockholm-Mälardalsregionen (SOU 2003:33) i mars 2003.

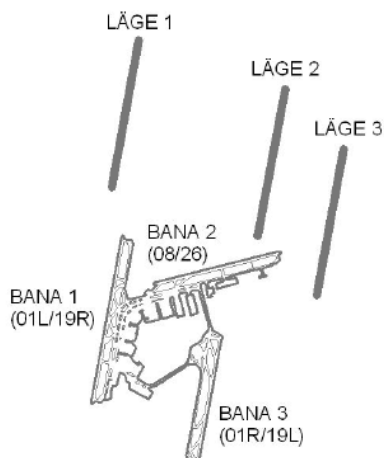
I betänkandet underströk Stockholmsberedningen vikten av att ha breda politiska majoriteter för att långsiktigt lösa Stockholmsregionens behov av flygkapacitet. Beredningen menade att LFV borde få i uppdrag att starta planeringen av en fjärde rullbana på Arlanda. Samtidigt borde en kommission få i uppdrag att ta fram ett förslag om en citynära flygplats i Stockholms läns södra del, vilken skulle ersätta Bromma flygplats fr.o.m. 2017. Dessutom ansåg beredningen bl.a. att marktransporterna till Arlanda behövde förbättras genom en utbyggd kollektivtrafik.

Regeringen fattade inga särskilda beslut angående dessa förslag, men kollektivtrafiken på befintlig infrastruktur har förbättrats.

Utredningen om en fjärde rullbana på Arlanda

LFV gjorde 2007 en utredning om en eventuell fjärde rullbana på Arlanda. Tre lägen för en sådan bana analyserades, samtliga parallella med de två befintliga nord-sydliga banorna. Enligt regelverket måste den fjärde banan ligga på ett visst avstånd från de andra två banorna för att bedömas som oberoende och därmed ge högsta möjliga teoretiska kapacitet.

De kalkyler som gjordes visade på en investeringskostnad för de tre alternativen i intervallet 1,1 – 1,6 miljarder kronor (2007 års prisnivå). Driftkostnaderna avseende underhåll och försörjning, brand och säkerhet samt start- och landningssystem beräknades totalt för alternativen till intervallet 32-37 miljoner kronor per år (2007 års prisnivå). I dessa bedömningar ingick dock inte samtliga kostnader.



Figur 1. Analyserade alternativ för lokalisering av start- och landningsbana
Källa: LfV, Stockholm-Arlanda flygplats Projekt SA KAP, Slutrapport 2007-06-01

De tre lägena för en ny rullbana beräknades ge en maximal kapacitet på 116 respektive 126 rörelser/timme enligt då gällande regelsystem.

De operativa förutsättningarna för alternativ 2 och 3 bedömdes vara likartade vad gäller hantering av luftrummet och rörelser på marken. Alternativ 1 ansågs vara genomförbart, men gav något sämre operativa egenskaper än alternativ 2 och 3.

LfV studerade markförhållanden, miljöfrågor, bullerförhållanden mm för de tre alternativen. Terminalutveckling för att möta kapacitetsökningen bedömdes ske på ett likartat sett oberoende av alternativ.

Från utredningens sida rekommenderades att alternativ 2 och 3 skulle bibehållas som alternativ för framtida prövning.

Avtal om Bromma flygplats

I september 2007 träffade Staten genom LfV och Stockholms kommun ett avtal om förlängning av upplåtelsen av Stockholm-Bromma flygplatsområde. Upplåtelsen gäller till och med den 31 december 2038. Enligt avtalet är syftet att verksamheten vid Bromma flygplats ska stödja näringslivets utveckling i Stockholm genom att vara en flygplats för reguljär flygtrafik till och från Stockholm samt vara flygplats för affärsflyget. I avtalet betonas att Bromma spelar en viktig roll för att ge extra kapacitet för den reguljära flygtrafiken mellan Stockholm och övriga landet framför allt under högtidstid. Genom flygplatsen kan också säkerställas att konkurrensen kan upprätthållas och utvecklas inom inrikesflyget. Flygplatsen bedömdes kunna utvecklas med beaktande av miljöintressena.

De villkor som anges i avtalet berör bl.a. nyttjanderätt och markområden, ersättning för arrenderätt, avtalstid, användning av arrendeområdet, uppsägning, upplåtelse i andra hand, upprustning och förbättring av byggnader, öppethållningstider, särskilda tillstånd och föreskrifter gällande miljövillkor, stadens exploatering av markområden utanför arrendeområdet, stängsel, stadens tillträde, nyttjanderätt utanför arrendeområdet för inflygningshjälpmedel, teknisk försörjning, arrenderättens upphörande mm.

LfV ska som ersättning betala till staden en årlig arrendeavgift om en krona. För den flygplatsanknutna verksamheten utger LfV till staden även ett belopp som motsvarar fem kronor per passagerare som avreser från flygplatsen och för vilken passageraravgift betalas enligt gällande luftfartstaxa. Det totala arrendet uppgick 2014 till cirka 6,3 miljoner kronor.

Om parterna inte avtalar om annat, upphör arrendet efter uppsägning till avtalstidens utgång. Uppsägning ska ske 36 månader före avtalstidens utgång. LFV har rätt till en förtida uppsägning av avtalet om flygplatsen läggs ned. Under sådana omständigheter upphör avtalet att gälla 36 månader efter det att en skriftlig uppsägning skett.

Om LFV omvandlas från ett affärsdrivande verk till ett aktiebolag, har verket enligt avtalet rätt att överlåta detta till ett sådant aktiebolag.

I avtalet finns olika villkor och restriktioner för flygtrafiken som redovisas senare i rapporten.

Flygplatsverksamheten och avtalet har senare (under år 2010) överförts från LFV till Swedavia. Detta är i sin tur avtalsreglerat mellan de olika statliga aktörerna.

Avtal mellan Luftfartsverket och Sigtuna kommun

Mellan LFV och Sigtuna kommun tecknades ett avtal i augusti 1991 om framtida utveckling av Arlanda flygplats. Syftet var att ge kommunen inflytande över en utbyggnad av Arlandas rullbanor. LFV förbinder sig i avtalet att inte genomföra en ytterligare utbyggnad av rullbanor utan att kommunfullmäktige har medgivit utbyggnaden. LFV ansvarar för att detta avtal blir bindande också för en ny huvudman för flygplatsverksamheten på Arlanda, om en överlåtelse av verksamheten sker.

Den juridiska betydelsen av detta avtal prövades inom ramen för Stockholmsberedningens arbete. Sedan avtalet tecknades har den tredje banan på Arlanda byggts. Ansvar för flygplatsen har övergått från LFV till Swedavia.

1.4. Pågående utredningar, förhandlingar och planeringsprocesser

Det viktigaste som kan nämnas här är följande.

Regeringens arbete med en flygstrategi

Inom Regeringskansliet pågår ett arbete med att ta fram en svensk flygstrategi. Ambitionen är att strategin ska presenteras i början av hösten 2016. Flygstrategin ska bidra till att göra Sverige till ett mer hållbart samhälle – både socialt, miljömässigt och ekonomiskt. Mot den bakgrunden ska strategin vara ett inriktningsdokument, en vision för flygets roll i transportsystemet både på kort och på lång sikt. Flygstrategin tar sin utgångspunkt i de transportpolitiska målen om tillgänglighet, säkerhet, miljö och hälsa (funktions- respektive hänsynsmålen) samt regeringens mål om lägsta arbetslösheten i EU år 2020.

Utredningen om flygskatt

Regeringen tillsatte den 5 november 2015 (Dir 2015:106) en utredare som ska analysera och lämna förslag på hur en skatt på flygresor kan utformas. Sådana skatter finns i olika former i Frankrike, Storbritannien, Tyskland och Österrike. Uppdraget ska redovisas senast 30 november 2016.

Regeringens arbete med ny nationell infrastrukturplan

Regeringen har startat arbetet med att ta fram en nationell infrastrukturplan för åren 2018-2029. Trafikverket lämnade ett inriktningsunderlag till regeringen 30 november 2015. Remisstiden för denna gick ut 29 februari 2016. Regeringen förväntas lämna en inriktningsproposition till riksdagen under hösten 2016. Planen bedöms fastställas av regeringen under första halvåret 2018.

Sverigeförhandlingen

Detta är en omfattande förhandling om byggande av en höghastighetsbana mellan Stockholm – Göteborg och mellan Stockholm – Malmö. Arbetet startade under den tidigare regeringen (Dir.2014:106) men har fortsatt på uppdrag av den nuvarande regeringen med tilläggsdirektiv

(Dir.2014:113). Arbetet omfattar även åtgärder i storstadsområdena samt frågan om järnvägens utbyggnad i norr mm. Uppdraget ska slutredovisas till regeringen 31 december 2017.

Internationellt arbete

Internationellt pågår ständigt ett utrednings- och förhandlingsarbete om flygbranschens utveckling. I december 2015 presenterade EU kommissionen sitt meddelande ”En flygstrategi för Europa”. Inom EU bedriver EU-kommissionen olika lagstiftningsarbeten, bl.a. om förändring av förordning för ankomst- och avgångstider och en utveckling av reglerna om det gemensamma luftrummet.

Inom ramen för ICAO pågår förhandlingar om ett s.k. globalt marknadsbaserat styrmedel (GMBM, Global Market Based Measure) för att reglera det internationella flygets klimatpåverkan. Det beslutades vid ICAO:s generalförsamling 2013 att ICAO ska ta fram ett sådant förslag på GMBM. Beslut om ett sådant system förväntas ske vid generalförsamlingen hösten 2016. Ikraftträdande av systemet är tentativt 2020/2021. Därutöver pågår förhandlingar inom ICAO om en koldioxidstandard (koldioxidkrav) för nya flygplan. CAEP, en kommitté inom ICAO, har i februari 2016 ställt sig bakom en ny koldioxidstandard. Ambitionen är att ICAO:s generalförsamling behandlar detta hösten 2016 och att ICAO:s råd ska kunna ta beslut i denna fråga i början av 2017.

1.5. Organisatoriska förutsättningar

Statligt engagemang inom luftfartsområdet

År 2010 ägde en omfattande organisationsförändring rum inom det statliga området för styrning, förvaltning och tillsyn av transportområdet. Nedan beskrivs aktörer i bokstavsordning som har ett mer betydande uppdrag eller roll inom luftfarten.

Arlandabanan Infrastructure AB

Arlandabanan Infrastructure AB (AIAB) äger och förvaltar Arlandabanan (Rosersberg via Arlanda flygplats till Odensala) samt upplåter banan och vissa rättigheter för driften av snabbtågspendeln mellan Arlanda flygplats och Stockholms Central. AIAB är helägt av staten. AIAB har avtal med A-Train till 2040. A-Train bedriver trafiken under varumärket Arlanda Express.

Folkhälsomyndigheten

Folkhälsomyndigheten verkar bl.a. för god folkhälsa och ett effektivt smittskydd. Folkhälso-myndigheten beslutar vilka flygplatser som ska vara karantänflygplatser. Det finns i dagsläget fem karantänflygplatser, varav Stockholm Arlanda flygplats är en.

Försvarsmakten

Försvarsmaktens ska upprätthålla och utveckla ett militärt försvar, försvara Sverige och främja svensk säkerhet. Försvarsmakten bedriver militär luftfart. Försvarsmakten äger, driver och utvecklar fyra flygplatser som är civilt godkända.

Luftfartsverket

LFVs huvuduppgift är att tillhandahålla en säker, effektiv och miljöanpassad flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart. Myndigheten ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås. LFV tillhandahåller inom och utom landet flygtrafiktjänster samt service- och konsulttjänster som är knutna till verksamheten och svarar för forskning och innovation, motiverade av myndighetens uppgifter. LFV får i affärsverksamheten ta ut avgifter, besluta om avgifternas storlek och disponera inkomsterna. Verket får också disponera inkomster från offentligt rättsliga avgifter.

Swedavia

Swedavia AB är ett helägt statligt bolag som har sitt säte i Sigtuna kommun. Bolagets verksamhet är att direkt eller indirekt finansiera, äga, förvalta, driva och utveckla flygplatser med därtill hörande byggnader och anläggningar, tillhandahålla och utveckla flygplatsoperativa tjänster samt kommersiella

tjänster och produkter med anknytning till flygplatsverksamheten såsom bilparkering, upplåtelse av lokaler och fastigheter, marktjänster, reklam, servicetjänster samt konsulttjänster mm, äga och förvalta fast egendom, äga och förvalta aktier och andelar i bolag som bedriver sådan verksamhet som anges i bolagsordningen samt att bedriva därmed förenlig verksamhet. Bolaget ska, inom ramen för affärsmässighet, aktivt medverka i utvecklingen av transportsektorn och bidra till att de av riksdagen beslutade transportpolitiska målen uppnås. Bolaget får inte utan regeringens godkännande lägga ned eller överlåta någon av de flygplatser som ingår i det av regeringen vid var tid fastställda nationella basutbudet av flygplatser. Swedavia driver tio flygplatser, vilka gemensamt utgör det nationella basutbudet, bland dem Bromma och Arlanda. Av dessa äger och förvaltar bolaget åtta flygplatser. Swedavia finansierar verksamheten inklusive flygplatsinfrastrukturen med de intäkter som verksamheten genererar, t.ex. genom avgifter avseende flygverksamheten och kommersiella intäkter, t.ex. för kommersiell service, bilparkering och från den egna fastighetsverksamheten.

Trafikanalys

Trafikanalys har till huvuduppgift att med utgångspunkt i de transportpolitiska målen utvärdera och analysera effekter av föreslagna och genomförda åtgärder inom transportområdet. Vidare har myndigheten ansvar för att samla in, sammanställa och sprida statistik inom området. Trafikanalys ska bl.a. regelbundet beskriva utvecklingen inom transportområdet och analysera omvärlden inom transportområdet.

Trafikverket

Trafikverket har med utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande perspektiv ansvaret för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. Myndigheten verkar för en grundläggande tillgänglighet i den interregionala kollektivtrafiken och ska med utgångspunkt i ett samhällsbyggnadsperspektiv skapa förutsättningar för ett samhällsekonomiskt effektivt, internationellt konkurrenskraftigt och långsiktigt hållbart transportsystem. Myndigheten ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås.

Trafikverket tar fram och tillhandahåller trafikprognoser, svarar för forskning och innovation som motiveras av myndighetens uppgifter samt finansierar forskning och innovation inom transportområdet. Trafikverket ska genom överenskommelser med flygplatshållare säkerställa att det finns ett nationellt nät av flygplatser som upprätthåller en grundläggande beredskap så att samhällsviktiga transporter kan utföras. Trafikverket ansvarar för utbetalning av driftbidrag till icke statliga flygplatser.

Trafikverket svarar för avhjälpande enligt 10 kap. miljöbalken i de fall staten har ett ansvar för avhjälpande till följd av den flygplatsverksamhet som bedrivits av LFV. Verket ska därtill svara för den historiska miljöskuld som staten bär enligt ramavtal av den 25 mars 2010 mellan svenska staten, LFV Holding AB och Swedavia AB om bolagisering av flygplatsverksamheten inom LFV.

Trafikverket ska ingå och ansvara för statens avtal om transportpolitiskt motiverad interregional kollektivtrafik, inklusive flygtrafik, som inte upprätthålls i annan regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift. Man ska vidare se till att det finns regelbunden flygtrafik på linjen Östersund-Umeå.

Trafikverket ska inom sitt verksamhetsområde lämna uppgifter om anläggningar för kommunikationer som man bedömer vara av riksintresse till länsstyrelserna.

Transportstyrelsen

Transportstyrelsen har till huvuduppgift att svara för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom transportområdet och ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Verksamheten ska särskilt inriktas på att bidra till ett internationellt konkurrenskraftigt, miljöanpassat och säkert transportsystem. Transportstyrelsens tillsyn ska utövas bl.a. över den civila luftfarten (särskilt flygsäkerheten och luftfartsskyddet). Transportstyrelsen svarar för forskning och innovation som motiveras av myndighetens uppgifter.

Transportstyrelsen ansvarar för frågor som exempelvis krav på infrastruktur, luftfartyg, kompetenskrav och behörigheter, krav på infrastrukturförvaltare, trafikorganisatörer och trafikföretag,

trafikregler, nyttjande av infrastruktur, anläggningar och service, villkor för marknadstillträde och konkurrensvillkor samt villkor för resenärer och de som köper godstransporttjänster.

Transportstyrelsen ska biträda regeringen med beredningen av ärenden i det internationella samarbetet inom den internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO). Transportstyrelsen svarar för luftfartygs- och inskrivningsregistret. Transportstyrelsen har myndighetsansvar för flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart och ska upprätta avtal med Försvarsmakten i fråga om den praktiska tillämpningen av myndighetsansvaret för flygtrafiktjänst som berör militär luftfart. Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om avgifter för verksamhet inom luftfartsområdet.

Andra organisationer och forum

Det finns många andra organisationer som är involverade, berörs eller påverkar förutsättningarna för luftfarten. Det gäller exempelvis institutioner som EU, regering och riksdag, länsstyrelser och kommuner m fl. Nedan redogörs för andra organisationer utöver de statliga som bedöms vara mer involverade.

Det finns 46 ”trafikflygplatser” i Sverige. Det är flygplatser som i praktiken kan användas för reguljär- eller chartertrafik. Av dessa hade 39 flygplatser reguljär trafik 2015. Swedavia äger åtta flygplatser, men driver totalt tio. De flesta flygplatserna ägs av olika kommuner och några få ägs av privata intressen. Bland de privata flygplatserna kan nämnas Stockholm Skavsta.

Svenska Regionala Flygplatser AB (SRF) ägs av Svenska Regionala Flygplatsförbundet (SRFF) som är ett samarbetsorgan för Sveriges icke-statliga flygplatser. SRF verkar för att utveckla flygtrafiken och därmed tillgängligheten för alla Sveriges regioner.

Transportstyrelsen beslutade i oktober 2013 att utse Airport Coordination Sweden (ACS) till samordnare för både Bromma Stockholm Airport och Stockholm Arlanda Airport. ACS är en icke-vinstdrivande organisation (ekonomisk förening), som är ansvarig för fördelning av tillgängliga ankomst- och avgångstider (slots) på Arlanda och Bromma flygplatser. Organisationen ägs av flygplatser och flygbolag (50 procent vardera).

För att bedriva flygverksamhet krävs olika tillstånd. Bland flygbolagen som bedriver reguljär inrikes luftfart kan nämnas SAS, Norwegian och Braathens aviation. SAS ägs till ca 50 procent av svenska, danska och norska staten. Den svenska statens ägarandel uppgår till 21,4 procent.

Flygbolag kan bedriva markttjänster i form av egenhantering eller genom att en leverantör tillhandahåller dessa tjänster. De tjänster som innefattas i markttjänster är exempelvis passagerartjänster, bagagehantering, ramptjänster och skötsel av flygplan, bränsle- och oljepåfyllning, underhåll med mera.

LFV är den största leverantören av flygtrafiktjänster i Sverige. Flygtrafiktjänster kan delas upp i lokal flygtrafiktjänst och flygtrafiktjänst en route. Lokal flygtrafiktjänst avser tjänster som sker i samband med start och landning, medan flygtrafiktjänst en route avser flygning i det övre luftrummet.

Föreningen Svenskt flyg kommunicerar idéer, åsikter och kunskap om det kommersiella flyget och flygindustrin i Sverige. Syftet med verksamheten är att stärka förtroende för det kommersiella flyget och flygindustrin så att dessa ges möjligheter att verka och utvecklas i Sverige. Medlemmar i föreningen är LFV, SAAB, Svenska Regionala Flygplatser AB, GKN Aerospace, Swedavia och Svenska Flygbranschen.

Svenska Flygbranschen är ett bransch- och arbetsgivarförbund inom Transportföretagen, med ca 100 anslutna företag. Som branschförbund tillvaratar man branschens intressen, agerar som remissinstans och deltar i debatten.

Connect Sweden är ett samverkansprojekt etablerat 2013 som arbetar för att stärka Sveriges internationella flygförbindelser. Det stöds av representanter från det svenska näringslivet, Stockholms Stad, nationella och regionala organisationer samt Swedavia.

International Air Transport Association (IATA) är en världsomspännande organisation för flygbolag och representerar omkring 260 bolag. IATA representerar flygindustrin, utvecklar standarder och stödjer flygbolag.

International Civil Aviation Organization (ICAO) är ett FN-organ, som etablerades 1944, för att administrera och förvalta konventionen rörande internationellt civilflyg (Chicagokonventionen). ICAO har ca 190 medlemstater.

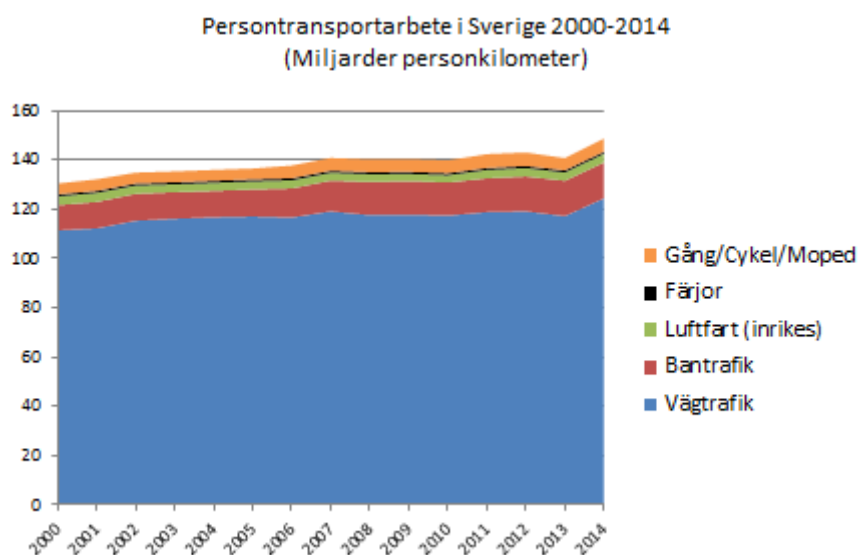
Utöver det som redovisats ovan finns det andra organisationer och sammanslutningar som på olika sätt påverkar eller berörs av luftfartssektorn. Det kan t.ex. handla nationella kompetenskluster, arbetstagarorganisationer, intresseorganisationer för marknadssegment inom luftfarten, handelskamrar m fl.

1.6. Flygets roll i transportsystemet

Flyget en del av transportsystemet

Transporter är av grundläggande betydelse för Sveriges ekonomi och vårt samhälle. Rörligheten är vital för medborgarnas livskvalitet genom friheten att kunna resa. Detta är en förutsättning för näringslivets möjligheter att verka. Transporter bidrar till ekonomisk tillväxt och sysselsättning. Effektiva transporter är en förutsättning för att välbefindandet i Sverige och Europa ska utvecklas på ett bra sätt. Infrastrukturen har en stor betydelse och ger förutsättningar för mobilitet och rörlighet. Utan ett väl anpassat och mer effektivt utnyttjat transportnät försvaras möjligheterna att möta framtidens krav.

Sverige är ett land som i högsta grad är beroende av goda inhemska och internationella kommunikationer. Det beror på landets storlek, perifera läge och beroendet av omvärlden. Sverige är i mycket stor utsträckning beroende av export och import till och från andra länder. I en allt mer internationaliserad värld är konkurrensen hård om varor, tjänster, investeringar, företagsetableringar, turism och mycket annat. Effektiva resor och transporter är självklara krav från näringslivet, men också från medborgarna som reser internationellt i en allt större utsträckning.



Figur 2. Persontransportarbete i Sverige år 2000 – 2014, miljarder personkilometer
Källa: Trafikanalys, Transportarbete 1950 – 2014, Publiceringsdatum 2015-09-16

Vägtransporter dominerar persontransportarbetet uttryckt i personkilometer, vilket för år 2014 motsvarar ca 84 procent av det totala persontransportarbetet. Inrikes flygtrafik uppgår till strax över 2 procent. Utrikes flygtrafik ingår dock inte i diagrammet ovan.

För längre resor i Sverige och för internationella resor spelar flyget en avgörande roll. Därför är frågorna om tillgänglighet så viktiga. Det gäller särskilt för Stockholmsregionen, som är ett tillväxtnav i Sverige, där många viktiga företag finns representerade och där många medborgare bor och arbetar. Dit vill man också kunna resa effektivt från andra regioner i Sverige. För att uppnå en bättre tillgänglighet krävs att de olika trafikslagen samverkar effektivt och att det är smidigt för resenärer, transportköpare och transportföretag att byta från ett trafikslag till ett annat vid effektiva knut- och bytespunkter.

Sett över en längre period har antalet utrikes passagerare i Sverige ökat från cirka 2,9 miljoner 1970 till cirka 25,8 miljoner 2014 och ökningen bedöms fortsätta. I inrikes flygtrafik har marknaden stagnerat sedan rekordåret 1990. I takt med flygets ökade betydelse har även de miljöproblem som flyget för med sig delvis ökat. För att klara utvecklingen krävs bättre energieffektivitet, bättre prestanda i logistikkedjorna och effektivare användning av transportsystem och infrastruktur. Samtidigt måste den negativa inverkan på klimat och miljö från flyget minska eller begränsas. Luftfarten har en global karaktär. Det kan därför vara svårt att införa olika regler eller styrmedel som enbart gäller för Sverige eller Europa.

Flyget har en ekonomisk betydelse

Flygsektorn är en drivkraft för ekonomisk tillväxt, sysselsättning, handel och rörlighet. Enligt EU Kommissionens bedömning 2015 sysselsätter EU:s luftfart direkt mellan 1,4 miljoner och 2 miljoner personer och bidrar totalt till mellan 4,8 och 5,5 miljoner arbetstillfällen. Tillgången på direkta interkontinentala flygförbindelser är en viktig faktor för lokalisering av de stora bolagens huvudkontor i Europa. Utrikesresandet i storstadsregioner bidrar dessutom till att öka den lokala sysselsättningen inom tjänstesektorn. Oxford Economics bedömde 2011 att luftfartssektorn bidrar med ca 53 miljarder kronor till Sveriges BNP och med ca 83 000 jobb i Sverige. Oxford Economics menar att flyglinjer, tillgänglighet och integrering i det globala flygtransportssystemet skapar möjlighet för den svenska ekonomin genom att öppna utländska marknader för svensk export, sänka transportkostnaderna över långa avstånd, öka flexibiliteten i arbetskraftsutbudet, uppmuntra svenska företag att investera och specialisera sig inom områden som gynnar ekonomins styrkor, snabba på införandet av nya affärsmetoder samt höja produktiviteten.

Flygpassagerarna har idag många flygmöjligheter till konkurrenskraftiga priser. Antalet förbindelser och frekvenser i Europa och interkontinentalt har ökat kraftigt under de senaste 20 åren. Lågprisbolagen hör till de bästa flygbolagen vad gäller antalet passagerare och börsvärde. Flygtillverkningsindustrin har varit lika stark. Den internationella luftfarten kännetecknas av stark tillväxt i vissa regioner i världen. Tillsammans med en förskjutning av världens ekonomiska tyngdpunkt österut, framför allt i Asien, har detta resulterat i att nya flygbolag och flygplatser uppstått. Det innebär en betydande utmaning för europeiska storflygplatser och flygbolag. Samtidigt måste tillväxten i den europeiska flygtrafiken och i övriga världen kunna ske med bibehållna krav på flygsäkerhet och säkerhet, liksom att flygets klimat- och miljöpåverkan minskas.

Flygtransporter bidrar till ekonomisk nytta. Luftfartssektorn består bl.a. av flygbolag, flygplatser och en flygindustri som utvecklar, bygger och underhåller bl.a. flygplanssystem, flygskrov och motorer. Branschens ekonomiska påverkan kan mätas på olika sätt, t.ex. i form av bidrag till bruttonationalprodukten, sysselsättning och skatteintäkter. Nyttan skapas även för passagerarna eller transportköparna. Dessutom utgör förbindelserna som skapas mellan städer och marknader en viktig infrastrukturell tillgång. Den bidrar till en tillgänglighet som i sin tur kan möjliggöra utländska investeringar, företagskluster, specialisering och andra effekter på ekonomin.

Sveriges ekonomi bygger till stor del på interaktion med omvärlden. Den internationella handelns betydelse för svensk ekonomi är central. Exportens betydelse har ökat under de senaste fyra decennierna och särskilt från 1990-talet och framåt. Stockholmsregionen växer snabbt i Sverige och är

både en tillväxtmotor och ett transportnav. Den internationella tillgängligheten till och från regionen eller via regionen är därför mycket viktigt för Sverige som helhet. Ett exempel är den ökande turismen som har stor betydelse för Stockholms och Sveriges ekonomi.

Stockholm i ett internationellt perspektiv

Inom ramen för samverkansprojektet SATSA II¹ konstaterades att den internationella tillgängligheten är central för Sveriges konkurrenskraft. En betydande del av Sveriges bruttonationalprodukt består av export. Utvecklingen av arbetstillfällen i Stockholm har ett tydligt samband med möjligheterna till internationell handel. I en fortsatt globaliserad värld kommer internationell tillgänglighet att spela en allt större roll. Om Stockholmsregionen ska fortsätta utvecklas och att behålla sin konkurrenskraft är internationell tillgänglighet viktigt, enligt SATSA II.

Inom ramen för projektet ”Global Cities Initiative” har Stockholms Handelskammare tillsammans med tankesmedjan Brookings och affärsbanken JPMorgan Chase analyserat huvudstadsregionens konkurrenssituation utifrån bl.a. handel, innovation, utbildning, digitalisering och integration. Stockholmsregionen står sig starkt inom många områden i den internationella konkurrensen mellan mellanstora städer. Infrastrukturen är i många delar i världsklass. Stockholms bostadsmarknad är dock en flaskhals och hämmar arbetskraftens rörlighet och därmed tillväxten. Internationella flygförbindelser är en annan viktig faktor. Stockholms flygnätverk växer, men ligger fortfarande efter många andra städer. Stockholms Handelskammare anser att Stockholm behöver fler internationella flygförbindelser, för att både behålla och utveckla Stockholms attraktionskraft.

Inriktning i transportpolitiken

De transportpolitiska målen fastställdes av riksdagen 2009. Sedan dess har endast en mindre justering av hänsynsmålet genomförts. Det övergripande målet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Under det övergripande målet finns ett funktionsmål (tillgänglighet) och ett hänsynsmål (säkerhet, miljö och hälsa). Dessa mål är jämbördiga.

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

För att uppfylla funktionsmålet för tillgänglighet gäller ett antal preciseringar. Bland dessa preciseringar kan bl.a. nämnas; att medborgarnas resor förbättras genom ökad tillförlitlighet, trygghet och bekvämlighet, att kvaliteten för näringslivets transporter förbättras och stärker den internationella konkurrenskraften och att tillgängligheten förbättras inom och mellan regioner samt mellan Sverige och andra länder.

Hänsynsmålet för säkerhet, miljö och hälsa uttrycks som att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt samt bidra till att miljö kvalitetsmålen uppnås och till ökad hälsa.

För att uppfylla hänsynsmålet finns ett flertal preciseringar. Bland dessa preciseringar kan bl.a. nämnas; att antalet omkomna och allvarligt skadade inom luftfartsområdet minskar fortlöpande, att transportsektorn bidrar till att miljö kvalitetsmålet ”Begränsad klimatpåverkan” nås genom en stegvis ökad energieffektivitet i transportsystemet och ett brutet beroende av fossila bränslen. År 2030 bör Sverige ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen.

¹ SATSA II : Samverkansprojekt mellan Länsstyrelsen i Stockholm, Invest Sweden, Stockholm Business Region, KSL, Regionförbundet i Uppsala län, Sigtuna kommun, SL, Stockholms läns landsting, Swedavia, Tillväxtverket och Trafikverket. Projektet finansierades av EU:s regionala utvecklingsfond.

Utveckling i förhållande till transportpolitiskamål

Trafikanalys redovisar årligen en uppföljning av de transportpolitiska målen. I den senaste uppföljningen publicerad 2015 bedömer Trafikanalys att kvaliteten på medborgarnas resor sammantaget är oförändrad jämfört med när målen antogs. Detsamma gäller för merparten av preciseringarna av funktionsmålet. I internationella jämförelser anses Sverige ha en god kvalitet på transportinfrastruktur, men i jämförelse med andra europeiska länder som Sverige har ett stort handelsutbyte med har utvecklingen i dessa länder varit mer gynnsam än i Sverige under de senaste åren.

Medborgarnas tillgänglighet till olika typer av service och kommunikationer har förbättrats i kommuner med stor befolkning, medan det omvända gäller på landsbygden. I ett interregionalt perspektiv har en tredjedel av Sveriges kommuner en god tillgänglighet, medan några kommuner inte uppfyller ett enda av kriterierna för en acceptabel tillgänglighet.

När det gäller hänsynsmålet så visar luftfarten på en positiv utveckling avseende antalet omkomna och skadade. Utsläppen av växthusgaser från inrikes transporter i allmänhet fortsätter att minska. Men takten är alltför låg för att det ska vara troligt att uppsatta delmål om fossiloberoende fordonsflotta ska nås. Energieffektiviteten förbättras inom vissa trafikslag t.ex. inom luftfarten. Andelen förnybar energi ökar snabbare än i något annat land i en europeisk jämförelse. Men då trafiken samtidigt ökat blir effekten i form av minskade utsläpp inte tillräcklig. Utsläppen från internationell luftfart som startat i Sverige ökade under 2014. Transportsystemets påverkan på övriga miljö kvalitetsmål och hälsa bedöms inte ha utvecklats på något påtagligt sätt sedan 2009.

1.7. Flygets regelverk

Regelverkets utveckling

Det grundläggande regelverket för den civila luftfarten fastställdes genom Chicagokonventionen 1944. Den viktigaste principen var att varje stat har full suveränitet över sitt luftrum. Konventionen innehåller regler rörande medlemsstaternas rättigheter och skyldigheter, regler för införande av internationella standardbestämmelser och regler för införande av teknisk och flygoperativ natur, riktlinjer för lättnader i tull- och passfrågor samt luftfartspolitiska frågor. Enligt konventionen fastställer ICAO normer och rekommendationer som vägledning.

Historiskt sett har därför regler för lufttransporter utvecklats inom ramen för ICAO. Därutöver har mellanstatliga och bilaterala luftfartsavtal tagits fram. Reglerna har i stor utsträckning handlat om förbindelser, hur många bolag som får tillträde, kapacitetsbegränsningar mm. Reglerna har sedan implementerats under nationella myndigheters ledning och kontroll.

Sedan Sverige blev medlem i EU gäller EU:s regelverk för trafik mellan flygplatser inom unionen. EU har successivt utvecklat regelverket för flygtransporter och flygplatser. Genom en rad lagstiftningsåtgärder på EU-nivå har de tidigare skyddade nationella luftfartsmarknaderna gradvis omvandlats till en liberaliserad och konkurrensutsatt gemensam marknad för lufttransporter. De bilaterala luftfartsavtalen har i stort sett spelat ut sin roll mellan de länder som ingår i EU:s inre luftfartsmarknad. I stället gäller där i huvudsak EU:s bestämmelser.

EU-regler för lufttrafik

Transportpolitiken har en strategisk betydelse inom EU. Den syftar till att säkra en smidig, effektiv, säker och fri rörlighet för personer och varor i EU. EU:s regler för lufttrafikområdet berör flera olika perspektiv såsom den inre marknaden, tillhandahållandet av tjänster och tillstånd, passagerares rättigheter, luftsäkerhet, luftrum och trafikledning, miljöskydd, den internationella dimensionen och luftfartsskydd.

Inom ramen för den inre marknaden har EU reglerat exempelvis frågor om avgiftssystem för flygtrafiktjänster, harmonisering av tekniska krav och administrativa förfaranden, regler för tillhandahållande av lufttrafik och tillträde till marknaden för marktjänster på flygplatser mm.

EU har inom ramen för tillhandahållande av tjänster och tillstånd reglerat frågor om fördelning av ankomst- och avgångstider vid flygplatser, flygplatsavgifter och försäkring för lufttrafikföretag och luftfartygsoperatörer.

Inom ramen för passagerares rättigheter har EU reglerat frågor om rättigheter för personer med funktionshinder vid lufttransport, information till flygpassagerare (säkerhetskrav), datoriserade bokningssystem och ersättning för nekad ombordstigning.

EU har också reglerat luftsäkerhet för civil luftfart. Det handlar om gemensamma säkerhetsregler, inrättande av en europeisk byrå för luftfartssäkerhet, rapportering av händelser inom civil luftfart, utredning och förebyggande av olyckor och tillbud samt lufttrafikföretags skadeståndsansvar vid olyckor.

Inom ramen för gemensamt luftrum och trafikledning har EU reglerat frågor om gemensamt europeiskt luftrum (EU:s regler för flygtrafiktjänster), organisation och användning av det europeiska luftrummet, teknisk utveckling av den europeiska flygledningstjänsten (SESAR), driftkompatibilitet hos det europeiska nätverket för flygledningstjänster, fastställande av regler för flödesplanering (ATFM – Air Traffic Flow Management), luftrumsklassificering och tillstånd för flygningar enligt visuelflygregler ovanför flygnivå 195.

EU har behandlat miljöskydd genom regler och förfaranden för att av bullerskäl införa driftsrestriktioner vid flygplatser.

EU har också hanterat den internationella dimensionen. EU har lagstiftat och fattat beslut rörande avtal om luftfart mellan medlemsländer och tredjeländer, avtal om ett gemensamt luftrum mellan Europa och USA samt ingående av konventionen om vissa enhetliga regler för internationella lufttransporter (Montrealkonventionen).

Inom ramen för luftfartsskydd har EU reglerat frågor om gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten. Det gäller bl.a. säkerhetskontroll av passagerare och säkerhet på flygplatser.

Inom vissa områden har Sverige därtill kompletterande nationell lagstiftning.

Nedan beskrivs endast vissa delar av gällande lagstiftning och då främst med fokus på kapacitet och avgifter vid flygplatser.

Regler kring slots (kapacitet)

Övergripande

I förordningen (EEG) nr 95/93 om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider vid gemenskapens flygplatser bestäms hur tilldelningen av ankomst- och avgångstider ska genomföras. Regler finns om när en flygplats ska samordnas eller tidtabellanpassas och vilka principer som ska vara gällande vid tilldelningen av ankomst- och avgångstider. EU har också bestämt vilken instans som ansvarar för olika delar inom området. I förordningen hänvisas främst till parterna, nämligen kommissionen, medlemsstaten, slottsamordnaren eller tidtabellsanpassaren och flygbolagen. Transportstyrelsen är av regeringen utsedd att agera som medlemsstaten.

Enligt förordningen (EG) nr 1008/2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen kan en medlemsstat reglera fördelningen av flygtrafiken mellan flygplatser som betjänar samma stad eller tätortsområde. En medlemsstat får efter samråd med berörda parter, dvs. berörda flygbolag och flygplatser, reglera fördelningen av flygtrafiken mellan flygplatser som uppfyller vissa villkor. Det förutsätts att detta kan ske utan särbehandling av destinationer inom gemenskapen eller på grund av flygbolagets nationalitet eller identitet.

När kapaciteten är begränsad kan det finnas en samordnare eller tidtabellskoordinator som ska agera, under förutsättning att Transportstyrelsen beslutat utse flygplatsen till samordnad alternativt tidtabellsanpassad. Transportstyrelsen ska utse en samordnare och se till att det finns en samordningskommitté. Som redan nämnts har Transportstyrelsen utsett ACS till samordnare för Arlanda och Bromma.

Samordnarens uppgifter

Samordnaren ska fördela ankomst- och avgångstider i enlighet med förordningen. Tilldelningen ska fastställas två gånger per år (sommartidtabell och vintertidtabell) och hänsyn ska tas till tekniska, driftmässiga och miljömässiga faktorer.

Tilldelning av ankomst- och avgångstider

Serier av ankomst- eller avgångstider² tilldelas flygbolagen på begäran och utgör tillstånd att använda flygplatsen för start och landning under den tidtabellsperiod begäran avser. Kan flygbolaget visa att man utnyttjat serien under minst 80 procent av tiden för perioden, är bolaget berättigat till samma serie under nästa motsvarande tidtabellsperiod om företaget begärt detta (grandfather's right).

Om inte alla flygbolags önskemål om ankomst- och avgångstider kan tillgodoses, ska kommersiell luftfart prioriteras, särskilt luftfart i regelbunden trafik³ och seriemässig luftfart i icke-regelbunden trafik⁴. Åretrunt-trafik har företräde om flera ansökningar finns inom samma trafikategori.

Om en begäran om ankomst- eller avgångstid inte kan tillgodoses, ska flygbolaget bli informerat om närmaste alternativa tillgängliga ankomst- eller avgångstid.

Om ett flygbolag inte utnyttjar sina tilldelade ankomst- eller avgångstider till minst 80 procent ska samtliga ankomst- och avgångstider i serien placeras i ankomst- och avgångsreserven. Detta gäller dock inte om det bristande utnyttjandet beror på icke förutsebara och tvingande omständigheter utanför flygbolagets kontroll, exempelvis om luftrummet har stängts. Från reserven ska sedan maximalt 50 procent av ankomst- och avgångstiderna tilldelas nytillträdande flygbolag, som alltså har ett visst företräde. Bolag som idag endast trafikerar Bromma flygplats är att anse som nytillträdande bolag vid Arlanda flygplats.

Ett av syftena med förordningen är att undvika situationer där brist på tillgängliga ankomst- och avgångstider medför att vinsterna med liberaliseringen sprids ojämnt och konkurrensen snedvrids. Ett exempel på detta är om ett flygbolag inte tillräckligt utnyttjar sina tilldelade tider och på så sätt hindrar konkurrens från andra flygbolag.

Ankomst och avgångstidernas överförbarhet

Ett flygbolag kan inom samma flygplats överföra en ankomst- och avgångstid från en linje till en annan linje. Överföring kan även under vissa förutsättningar ske inom en koncern. En slot kan även bytas, en mot en, mellan olika flygbolag.

Allmän trafikplikt

På linjer där det råder allmän trafikplikt får medlemsstaten reservera de ankomst- och avgångstider som krävs för den planerade trafiken vid en samordnad flygplats. I dagsläget finns ingen trafik där allmän trafikplikt råder på Bromma, men däremot finns sådan trafik på Arlanda. Samordnaren ser till att ankomst- och avgångstider finns reserverade för den trafik där allmän trafikplikt råder.

² En serie av ankomst- och avgångstider består av minst fem ankomst- och avgångstider för en och samma tid och veckodag under en tidtabellsperiod (Förordning (EEG) 95/93).

³ En serie flygningar där varje flygning uppfyller kriterierna om att det på varje flygning finns platser och/eller kapacitet att transportera gods och/eller post som allmänheten kan köpa på individuell basis (antingen direkt av lufttrafikföretaget eller av godkända agenter) samt att trafiken bedrivs mellan samma flygplatser enligt tidtabell eller att flygningarna är så regelbundna eller täta att de utgör en tydlig och planmässig serie (Förordning (EG) 1008/2008).

⁴ Förordning (EG) nr 1008/2008, Seriemässig charter i icke-regelbunden trafik: Med icke regelbunden trafik menas när hela flygplanet är inhyrt av en eller flera chartrare, ofta en researrangör, dvs. charter. Seriemässig blir den när den utgör en tydlig planmässig serie.

Fördelning av trafik mellan flygplatser

Enligt förordningen (EG) nr 1008/2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen kan en medlemsstat reglera fördelningen av flygtrafiken mellan flygplatser som betjänar samma stad eller tätortsområde.

En medlemsstat får efter samråd med berörda parter, dvs. även berörda flygbolag och flygplatser, reglera fördelningen av flygtrafiken mellan flygplatser som uppfyller vissa villkor och om detta sker utan särbehandling av destinationer inom gemenskapen eller på grund av flygbolagets nationalitet eller identitet. Följande villkor ska även vara uppfyllda:

1. Flygplatserna betjänar samma stad eller tätortsområde.
2. Flygplatserna omges av ändamålsenlig transportinfrastruktur som så långt som det är möjligt erbjuder en direkt förbindelse med möjlighet att nå flygplatsen inom 90 minuter (från staden).
3. Flygplatserna är förbundna med varandra och med den stad eller det tätortsområde som de betjänar genom pålitlig och effektiv kollektivtrafik med täta avgångar.
4. Flygplatserna erbjuder lufttrafikföretag nödvändiga tjänster och skadar inte deras kommersiella möjligheter i onödan.

En berörd medlemsstat ska informera kommissionen om sin avsikt att reglera fördelningen av lufttrafik eller att ändra en befintlig regel för lufttrafik. Kommissionen ska granska tillämpningen av villkoren och besluta om medlemsstaten får vidta åtgärderna. Kommissionen ska offentliggöra sitt beslut i Europeiska unionens officiella tidning och åtgärderna får inte tillämpas dessförinnan.

Förslag från EU-kommissionen om revidering av gällande regler

EU-kommissionen presenterade den 2 december 2011 ett förslag till ändring av förordning 95/93 om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider vid gemenskapens flygplatser. I korthet innebär förslaget att den s.k. 80/20-reglen ska ändras så att flygföretaget måste använda en tilldelad slot 95 procent av tillfällena, i stället för 80 procent för att vara garanterad att behålla slotsen till motsvarande efterföljande tidtabellsperiod (sommar – sommar, vinter – vinter). Vidare föreslås ett handelssystem med slots mellan flygföretagen och att nytillträdande flygföretag ska ges större företräde till nytillkommande slots, oavsett om det är ny kapacitet eller slots som återlämnas till potten (samordnaren).

Framdriften av ny EU-lagstiftning på området har fördröjts på grund av motsättningar mellan olika medlemsstater.

Regler kring avgifter

Flygplatsavgifter

I augusti 2011 trädde lagen (SFS 2011:866) och den kompletterande förordningen (SFS 2011:867) om flygplatsavgifter i kraft. Den svenska lagstiftningen är en implementering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/12/EG av den 12 mars 2009 om flygplatsavgifter.

Lagen omfattar de flygplatser som har det högsta antalet avresande passagerare och de flygplatser där den årliga trafiken uppgår till minst fem miljoner passagerarrörelser. Lagen omfattar därför enbart Arlanda och Landvetter flygplatser.

I lagen finns en möjlighet för en flygplatshavare med fler än en flygplats att ansöka om att dessa flygplatser ska definieras som ett flygplatsnät. Transportstyrelsen har efter ansökan från Swedavia beslutat att bolagets samtliga flygplatser ska utgöra ett flygplatsnät. Därmed kan Swedavia tillämpa ett gemensamt avgiftssystem för alla sina flygplatser. Ett gemensamt avgiftssystem får innehålla inslag av korssubventionering och utjämnade avgifter, som inte fullt ut återspeglar kostnaden på aktuell flygplats i nätet. Vid ett gemensamt avgiftssystem kommer lagens informationskrav gälla för hela systemet.

Flygplats eller flygbolag kan hänskjuta tvist om förändringar i flygplatsavgifter till Transportstyrelsen. Det gäller när man inte kan komma överens om förändringar i systemet eller nivån på flygplatsavgifter. Transportstyrelsens beslut kan sedan överklagas till förvaltningsdomstol.

Gemensamt avgiftsutjämningsystem för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage (GAS)

Med anledning av terrordåden i USA den 11 september 2001 infördes i EU gemensamma europeiska skyddsregler för den civila luftfarten. Förordningen trädde i kraft i januari 2003 och ändrades 2008 (Europaparlamentets och rådets förordning 300/2008).

I Sverige resulterade detta i en ny lag om luftfartsskydd, som trädde i kraft den 1 januari 2005. De nya reglerna innebar en kraftig höjning av ambitionsnivån i säkerhetskontrollerna och omfattade även inrikestrafik. Kostnadsökningen var därför betydande, framför allt för mindre flygplatser. Ett finansieringssystem baserat på en enhetlig passageraravgift, dvs. ett avgiftsutjämningsystem, infördes därför i lag. Avgiften täcker endast kostnader för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage. De kostnader som faller inom flygplatsens verksamhet för skalskydd eller annat säkerhetsskydd omfattas därför inte.

Transportstyrelsen har av regeringen fått i uppdrag att förvalta det avgiftsutjämningsystem som följer av lagen om luftfartsskydd. Avgiften tas ut av både svenska och utländska flygoperatörer som trafikerar berörda flygplatser.

Avgifter för flygtrafiktjänsten

Flygtrafiktjänster kan delas upp i lokal flygtrafiktjänst och flygtrafiktjänst en route. Lokal flygtrafiktjänst avser tjänster som sker i samband med start och landning, medan flygtrafiktjänst en route avser flygning i det övre luftrummet, s.k. undervägstjänster.

Avgiftssystemet ska återspegla de kostnader som uppstår direkt och indirekt vid tillhandahållandet av flygtrafiktjänster. Kostnaderna för flygtrafiktjänster en route ska finansieras genom undervägsavgifter, medan kostnaderna för terminaltjänster ska finansieras genom terminalavgifter som belastas användarna och/eller andra intäkter.

Flygtrafiktjänst en route finansieras genom en avgift som årligen fastställs för den svenska avgiftszonen, den svenska undervägsavgiften. Denna avgift är reglerad och Transportstyrelsen beräknar och administrerar avgiften. Den lokala flygtrafiktjänsten finansieras däremot genom en så kallad terminalavgift som fastställs och tas ut av respektive flygplats. Terminalavgiften är endast reglerad på svenska flygplatser med mer än 70 000 instrumentflygrörelser per år. Detta innebär att avgiften endast är reglerad för Arlanda. Sverige har valt att utnyttja möjligheten att undanta övriga flygplatser. Detta är nämligen tillåtet enligt EUs regelverk.

Gränsdragningen för hur kostnader fördelas mellan en route respektive terminalavgift innebär dock att en andel av flygplatsernas kostnader för flygtrafiktjänst i samband med start och landning finansieras genom undervägsavgiften. Gränsdragningen kan till viss del hanteras enligt nationella regler och Sverige har valt en metod som innebär att en förutbestämd schabloniserad andel av respektive flygplats kostnader finansieras genom undervägsavgiften.

Europeiskt system med prestationsplaner

Från och med 2012 finns ett europeiskt system med prestationsplaner. Konkret innebar detta att europeiska mål fastställts inom områdena säkerhet, kapacitet, miljö och kostnadseffektivitet. Respektive medlemsstat är skyldig att bidra till de fastställda målen inom samtliga områden. Målen fastställs för en given tidsperiod, en så kallad referensperiod. Den första referensperioden (RP1) avsåg åren 2012-2014, medan den andra referensperioden (RP2) avser perioden 2015-2019. Avgifterna avseende flygtrafiktjänster påverkas av målet för kostnadseffektivitet genom att kostnaden fastställs för samtliga år inför en ny referensperiod och där en effektivisering över tid finns inbyggd i systemet. Tidigare baserades avgiften istället på ett system med full kostnadstäckning.

Systemet med prestationsplaner medför således svårigheter att omhänderta plötsliga kostnadsökningar inom avgiftssystemet under en given referensperiod. Under RP1 omfattade prestationsplanen endast undervägsavgiften, men till RP2 har också terminalavgiften för Arlanda införlivats i prestationsplanen. Ännu har inga mål för terminalavgiften fastställts på europeisk nivå, utan Sverige har getts möjlighet att själv utforma målet för kostnadseffektiviteten. Kommissionen har aviserat att mål för kostnadseffektivitet också inom terminalavgift kommer att beslutas på sikt.

Regler kring marktjänster

En marktjänst är en tjänst som utförs på en flygplats åt en användare av en flygplats⁵. De tjänster som omfattas beskrivs i bilagan till lagen (administrativa marktjänster och övervakning, passagerartjänster, bagagehantering, fraktgods och posthantering, ramptjänster, rengöring och skötsel av flygplan, bränsle- och oljepåfyllning, normalt underhåll, flygoperationer- och administration av besättningar, transport på marken och catering).

Marktjänster på flygplatser

Marktjänster kan bedrivas i form av egenhantering eller genom att en leverantör tillhandahåller marktjänster. Enligt marktjänstlagen innebär egenhantering en situation där en användare av en flygplats skaffar sig en eller flera typer av marktjänster utan att ingå något som helst kontrakt om detta med tredje man. En leverantör av marktjänster är varje fysisk eller juridisk person som tillhandahåller tredje man en eller flera typer av marktjänster. Huvudregeln är enligt marktjänstlagen att tillträdet till marknaden är fritt och Transportstyrelsen har inte begränsat tillträdet på någon flygplats i Sverige. Det fria tillträdet till marknaden gäller såväl egenhantering som leverantörer av marktjänster. Alla beslut enligt marktjänstlagen ska fattas utifrån skäl som är relevanta, objektiva och icke-diskriminerande.

Centraliserade anläggningar

Flygplatsen (ledningsenheten) får besluta att leverantörer av marktjänster och användare som utövar egenhantering ska använda sig av centraliserade anläggningar för bagagesortering, avisning, vattenrening, bränsledistribution och liknande, om anläggningarna av tekniska, miljömässiga eller lönsamhetsmässiga skäl är svåra att dela upp eller utöka. Det beror på att centrala anläggningar kan bli flaskhalsar för såväl egenhantering som för leverantörer av marktjänster. Det är en effekt av att flygplatsens infrastruktur inte växer i samma takt som trafiken eller de olika marknaderna. Tillträdet måste hanteras på ett genomtänkt sätt i enlighet med såväl bakomliggande direktiv som enligt den svenska lagstiftningen.

Transportstyrelsen - begränsad marknadskännedom

Enligt marktjänstlagen ska flygplatsen (ledningsenhet), en användare eller en leverantör som tillhandahåller marktjänster ha en strikt uppdelning i bokföringen och sända intyg till Transportstyrelsen om denna uppdelning. Men alla flygplatser omfattas inte av lagen. Lagen gäller bara för Arlanda, Bromma, Landvetter och Sturup.

1.8. Flyg och miljö

Ökade miljöproblem och flygbranschens förebyggande miljöarbete

I takt med den ökade flygtrafiken har även de miljöproblem som flyget för med sig vuxit. Det handlar framför allt om flygplanens koldioxidutsläpp, buller vid och runt flygplatser samt utsläpp från olika slag av marktrafik på och runt flygplatser. Flygbranschen arbetar samtidigt bl.a. med att utveckla flygplan med lägre bullernivåer och större användning av biobränslen samtidigt som bränsleförbrukningen minskar.

Ett tydligt globalt problem är de utsläpp som flygbranschen genererar. Inom branschen har man satt upp ett mål att till år 2050 halvera de totala utsläppen av fossil koldioxid jämfört med år 2005 och att tillväxten från år 2020 ska vara koldioxidneutral. Flygtrafik ingår i EU:s handeln med utsläppsrätter. Utsläppsläppshandeln omfattar i grunden flygningar inom EES samt flygningar med avgång i EES-land och ankomst i länder utanför EES eller omvänt. Genom Europaparlamentets och rådets

⁵ En användare är varje fysisk eller juridisk person som med flyg transporterar passagerare, post eller gods, från eller till den berörda flygplatsen.

förordning (EU) nr 421/2014 omfattas dock inte flygningar som går till och från länder utanför EES under åren 2013–2016 av handelssystemet. Inom ICAO pågår för närvarande förhandlingar gällande ett globalt marknadsbaserat styrmedel, med ambitionen att det behandlas i generalförsamlingen hösten 2016. Därefter ska EU-kommissionen genomlysas systemet med utsläppsrätter med utgångspunkt i det beslut som generalförsamlingen fattar angående ett globalt marknadsbaserat styrmedel för flyget.

Samtidigt har vissa länder infört olika nationella flygskatter för att minska flygtrafikens utsläpp. Som nämnts tidigare utreds för närvarande en sådan i Sverige.

Swedavia finns med i lokala, regionala och internationella samarbeten för att bidra till att minska hela resans miljöpåverkan. Dessa samarbeten rör såväl kollektivtrafiklösningar som utveckling av förnybara bränslen och mer effektiva flygvägar. Alla Swedavias flygplatser är certifierade på den högsta nivån av Airport Carbon Accreditation (ACA). Förnybara bränslen och lägre energianvändning är två nyckelfaktorer i Swedavias klimatarbete.

För att bedriva flygplatsverksamhet krävs tillstånd enligt reglerna i miljöbalken. Flygplatser kan vidare vara av riksintresse såsom kommunikationsanläggning enligt regler i miljöbalken.

I det följande redovisas regelverket rörande miljövillkor för att få bedriva flygplatsverksamhet eller väsentligt utvidga verksamhet exempelvis genom att bygga en ny rullbana. Detta sker huvudsakligen från allmänna synpunkter. Mer detaljerade redogörelser för miljövillkoren för Bromma och Arlanda ges i samband med att verksamheterna där redovisas.

Miljövillkor för flygplatsverksamhet

Tillstånd och tillåtlighet

Flygplatsverksamhet är tillståndspliktig enligt 9 kap miljöbalken. Detsamma gäller om verksamheten vid en flygplats i vissa fall ska utvidgas, exempelvis genom byggande av en ny rullbana. Tillstånd prövas av mark- och miljödomstolen. I vissa särskilda fall kan domstol överlämna frågan till regeringen för slutgiltigt beslut.

Enligt miljöbalkens regler ska regeringen ibland göra en tillåtlighetsprövning av en miljöfarlig verksamhet. Det är inte obligatoriskt för regeringen att pröva tillåtligheten av flygplatser. Regeringen kan dock förbehålla sig rätten att pröva tillåtligheten av tillståndspliktiga verksamheter, exempelvis en flygplats. Ett beslut om tillåtlighet av regeringen påverkar domstolens tillståndsprövning.

Reglerna om tillstånd och tillåtlighet är därför delvis ömsesidigt beroende av varandra, vilket kommer att framgå av det följande.

Mer om tillstånd

Att anlägga en ny rullbana på Arlanda är en miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd. Ansökan prövas av mark- och miljödomstol. Verksamhetsutövaren ska lämna förslag på olika begränsningar av verksamheten. Men det är domstolen som ytterst bestämmer de villkor som ska gälla.

Vid tillståndsprövning har hänsynsreglerna och särskilt tillämpningen av försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § miljöbalken stor betydelse när det gäller att bestämma vilka villkor som ska gälla för verksamheten. Den som avser att bedriva en verksamhet ska ”utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljö”. Det går inte att direkt av denna bestämmelse utläsa vilka åtgärder som kan krävas i ett enskilt fall. En relativt långtgående skönsmässig bedömning sker av domstolarna. Ledning för bedömningen kan fås i miljöbalkens portalparagraf (1 kap. 1 §). Där anges att balken syftar till att främja en hållbar utveckling, vilket bl.a. innebär att nuvarande och kommande generationer ska tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Det anges också särskilt att miljöbalken ska tillämpas så att fem preciseringar av hållbar utveckling uppnås. Dessa innebär bl.a. att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter, oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan. De miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt är inte rättsligt bindande, men kan i viss mån sägas konkretisera begreppet hållbar utveckling.

Domstolarna kan således hämta ledning för tolkningen utifrån lagens syfte och miljömålen. Det kan dock konstateras att syftet i sig ger utrymme för tolkning. Vad är t.ex. ”en god miljö”? Eftersom kunskapen om t.ex. olika störningars effekter på människan förändras över tid, är det också så att bedömningarna kan skifta från tid till annan.

I miljöbalken finns också många bestämmelser som förutsätter att avvägning görs mellan olika intressen. En rimlighetsbedömning görs. Vid bedömningen av vad som är orimligt ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. Även här är utrymmet för skönsmässiga bedömningar stort.

De krav som ställs på verksamheter kan variera över tid och mellan likartade verksamheter. Skillnader i de faktiska förhållandena i det område som berörs kan påverka villkoren. Den rimlighetsavvägning som ska göras innebär att kostnaden för att t.ex. minska buller ska vägas mot nyttan av åtgärderna. Det är då naturligt att de krav som ställs kommer att variera. Ju fler byggnader som berörs, desto högre blir kostnaden att åtgärda dessa. Åtgärder som minskar störningen till viss nivå kan i ett fall innebära kostnader som är rimliga, medan det i annat fall bedöms som orimliga kostnader. Vidare kommer villkoren att förändras över tid i och med att uppfattningen om vad som är en god miljö ändras med anledning av ny kunskap och i vissa fall även förändrad politisk ambitionsnivå.

En grundläggande förutsättning för att villkor ska kunna föreskrivas är att verksamhetsutövaren har rättslig och faktisk möjlighet att följa villkoret. Det innebär att det inte är möjligt att besluta om ett villkor som strider mot bindande beslut eller föreskrifter från annan myndighet.

Domstolen kan ibland hänskjuta frågan till regeringen

I miljöbalken finns en så kallad stoppregel som slår till när de skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som kan krävas (dvs. som inte är orimliga) inte är tillräckliga. Verksamheten kan trots försiktighetsmått befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön. I sådana fall får verksamheten bedrivas endast om regeringen kommer fram till att det finns särskilda skäl. Om verksamheten medför risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller miljön försämrats avsevärt, får regeringen endast tillåta verksamheten om den är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt. Detta gäller dock inte om verksamheten eller åtgärden kan befaras försämra det allmänna hälsotillståndet. En sådan verksamhet kan inte ens tillåtas av regeringen.

Om domstolen således bedömer att de försiktighetsmått som är rimliga att kräva, t.ex. för att skydda boende mot skadligt buller, inte är tillräckliga för att ge de boende en miljö som kan godtas enligt miljöbalken, kan domstolen inte besluta om tillstånd. Bedömer domstolen att det finns särskilda eller synnerliga skäl för att ändå tillåta verksamheten ska domstolen med eget yttrande överlämna tillståndsfrågan till regeringen för avgörande.

Regeringens exklusiva beslutanderätt i dessa frågor har motiverats med att regeringen bör ha det bästa underlaget för att göra relevanta avvägningar mellan dels olika allmänna intressen, dels allmänna och enskilda intressen. Regeringen ska sätta olägenheterna i relation till verksamhetens samhällsnytta. Särskilda skäl föreligger om verksamheten medför fördelar som ur allmän och enskild synpunkt klart överväger olägenheterna. Vissa kommunikationsanläggningar av stor betydelse för infrastrukturen är exempel på verksamheter som kan aktualisera undantag.

När miljöintresset står emot ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt, ska mark- och miljödomstol också med eget yttrande överlämna frågan om tillstånd till regeringens prövning. Detsamma gäller om Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten begär att målet av sådan anledning ska överlämnas till regeringen.

Ett exempel på när det kan bli aktuellt att överlämna ett ärende till regeringen är när ett miljöskydds krav ställs mot vittgående arbetsmarknadspolitiska effekter.

Mer om tillåtlighet

Som framgått av det föregående kan ett tillståndsärende hos domstol i vissa fall hamna under regeringens beslutsmandat. Ärendet påbörjas då i domstol, men avgörs slutligt av regeringen.

Ett samspel av annat slag mellan domstol och regeringen blir fallet om regeringen förbehållit sig rätten att tillåtlighetspröva en tillståndspliktig verksamhet. Det får nämligen regeringen göra enligt miljöbalken under vissa förutsättningar. Det förutsätter att verksamheten ur miljösynpunkt kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag. Att bygga en fjärde bana på Arlanda är en förändring av verksamheten av en sådan karaktär att denna regel kan tillämpas. I sammanhanget kan konstateras att regeringen, utifrån en liknande reglering som den nu gällande, förbehöll sig prövningen av utbyggnaden av Arlandas tredje bana.

Regeln har beskrivits som att den ger regeringen en vid befogenhet att föra avgörandet av kontroversiella ärenden från en rättslig till en politisk instans.

Syftet med regeringens tillåtlighetsprövning är att utöva politisk styrning inom ramen för gällande rättsregler och att ta ett politiskt ansvar för viktiga verksamheter som har betydelse för samhällsutvecklingen i stort. De verksamheter som kommer i fråga för regeringens prövning har generellt sett en betydande miljöpåverkan, samtidigt som konkurrerande eller motstridiga intressen måste vägas samman för att nå den bästa lösningen. Prövningen av vilken påverkan på omgivningen som kan tolereras i dessa fall rör ofta samhällsfrågor som bör lösas utifrån ett nationellt perspektiv. De bedömningar som ska göras omfattar ytterst politiska ställningstaganden.

Miljöbalkens regler gäller på samma sätt vid regeringens tillåtlighetsprövning som när mark- och miljödomstol prövar en tillståndsansökan. Om regeringen anser att verksamheten ska tillåtas, får regeringen besluta om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen. Regeringen kan också bestämma ett ”tak” eller ”golv” för de villkor som senare ska meddelas i tillståndet av andra prövningsmyndigheter.

När regeringen fattat beslut om tillåtlighet, är det mark- och miljödomstol som ska pröva tillståndsansökan. Regeringens beslut att tillåta en verksamhet är bindande vid den efterföljande tillståndsprövningen. Domstolens uppgift är därför begränsad till att meddela nödvändiga tillstånd och att pröva de frågor som inte omfattas av regeringens beslut. I den mån regeringen inte beslutat om villkor ska domstolen göra det.

Förfarandet

Innan en verksamhetsutövare kan ansöka om tillstånd, måste ett omfattande utrednings- och samrådsarbete genomföras. Två centrala moment under det förberedande arbetet är samråd och miljökonsekvensbeskrivning enligt bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken.

En miljökonsekvensbeskrivning ska ingå i en ansökan om tillstånd. Syftet med en sådan beskrivning är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten kan medföra. Det handlar om effekter dels på miljön i vid bemärkelse, dels på hushållningen med den fysiska miljön respektive råvaror och energi. Beskrivningen ska möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön.

Innan samrådet inleds ska den som avser att bedriva verksamheten lämna uppgifter om den planerade verksamhetens lokalisering, omfattning och utformning samt dess förutsedda miljöpåverkan. Uppgifterna ska lämnas till länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som särskilt berörs. Planeringen måste således ha kommit en bit på vägen innan samråd kan inledas.

Samrådet ska genomföras i god tid och i behövlig omfattning innan en ansökan om tillstånd görs och miljökonsekvensbeskrivningen upprättas. Samrådet ska avse verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan samt miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning.

Samråd ska ske med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda. Om verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska samråd även ske med övriga statliga myndigheter, de kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli

berörda. Eftersom bullret från en flygplats kan påverka människor inom ett stort område, blir samråds kretsen ofta stor.

Ansökan med bilagor ska lämnas in till mark- och miljödomstolen. Domstolen genomför därefter i sin tur ett omfattande arbete för att inhämta synpunkter från alla berörda aktörer i de frågor som är aktuella. Domstolen kan också hålla en muntlig förberedelse i målet.

När domstolen anser att ansökningshandlingarna är kompletta och kan ligga till grund för fortsatt handläggning, tar domstolen upp ansökan till prövning och kungör ansökan med miljökonsekvensbeskrivningen och övriga bilagor. Den som har synpunkter kan yttra sig skriftligt till mark- och miljödomstolen inom den tid som angetts i kungörelsen. De inkomna yttrandena skickas till sökanden som får tillfälle att bemöta det som framförts.

Huvudförhandlingen hålls normalt när den skriftliga beredningen av målet är klar. Dom i målet ska som huvudregel meddelas inom två månader efter det att huvudförhandlingen avslutats.

När det finns skäl för det får domstolen bestämma att tillståndet får tas i anspråk även innan domen vunnit laga kraft, s.k. verkställighetsförordnande.

Vid den senaste prövningen av Arlandas tillstånd fann berörda domstolar att det fanns skäl för ett verkställighetsförordnande.

Om en dom från mark- och miljödomstolen föregåtts av en tillåtlighetsprövning av regeringen, bör förutsättningarna för verkställighetsförordnande vara goda, givetvis under förutsättning att brådska kan påvisas.

Domar som meddelats av mark- och miljödomstol överklagas till mark- och miljööverdomstolen. Sista instans är Högsta domstolen. Prövningstillstånd krävs för överklagande till båda dessa domstolar.

Om regeringen förbehållit sig rätten att tillåtlighetspröva en verksamhet, påverkas inte processens inledning av detta. Ansökan ges in till mark- och miljödomstol och domstolen handlägger målet på vanligt vis t.o.m. huvudförhandling. I stället för att meddela dom ska domstolen avge ett särskilt yttrande och lämna över frågan till regeringens prövning. Yttrandet ska avse samtliga omständigheter som har betydelse för tillåtlighetsfrågan. Efter regeringens prövning ska domstolen pröva de frågor som återstår, bl.a. vilka ytterligare villkor som ska gälla för verksamheten.

Tidsperspektiv

Det säger sig självt att det är en utdragen process att få tillstånd att driva en flygplatsverksamhet. Det handlar först om tiden för utredning och samråd. Sedan tillkommer tiden för prövning i domstol och eventuellt i regeringen. Luftvägar måste konstrueras och därefter godkännas av Transportstyrelsen. Under tillståndsprövningen måste flygvägarna vara tillräckligt bearbetade för att kunna ligga till grund för bedömningen av bullerkurvornas utbredning.

Arbetet med Swedavias nuvarande tillstånd för Arlanda satte igång 2008. Förberedelsearbetet tog tre år och domstolsprövningen fyra år, dvs. totalt sju år.

Villkor för buller från flygplatser

I infrastrukturpropositionen (prop. 1996/97:53) anges att följande riktvärden för trafikbuller normalt inte bör överskridas vid nybyggnation eller väsentlig ombyggnad av trafikinfrastruktur:

- 30 dB(A) ekvivalentnivå inomhus
- 45 dB(A) maximalnivå inomhus nattetid
- 55 dB(A) ekvivalentnivå utomhus
- 70 dB(A) maximalnivå vid uteplats i anslutning till bostad.

För utomhusnivån avses för flygbuller FBN 55 dB(A).

Det som sägs om buller i infrastrukturpropositionen har fått genomslag och FBN-nivåer som överstiger FBN 55 dB(A) kan enligt praxis inte betraktas som god miljö.

Värden för flygbuller utomhus – 55 dB(A) FBN och 70 dB(A) maximalnivå – har numera författningsreglerats genom förordningen (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader. Enligt bestämmelserna, som ska tillämpas i ärenden om prövning av tillstånd för flygplatser enligt miljöbalken, bör dessa värden inte överskridas. Om ljudnivån 70 dB(A) maximal ljudnivå flygtrafik ändå överskrids, bör nivån inte överskridas mer än sexton gånger dagtid och tre gånger nattetid. Bestämmelserna om maximal ljudnivå flygtrafik gäller inte buller dagtid från flygplatser i Stockholms kommun (dvs. från Bromma). Det är dock inte fråga om några bindande gränsvärden. Förordningen har karaktär av målsättningsstadgande och kan frångås i det enskilda fallet.

Villkoren för bullerskyddsåtgärder avseende Arlanda, Bromma och Landvetter framgår av tabellen nedan. De skillnader som finns är att den ekvivalenta nivå utomhus vid vilken bullerskyddsåtgärder ska vidtas är högre för Bromma än övriga. För Landvetter saknas dessutom värde för maximalljudnivåer utomhus dag- och kvällstid vid vilken bullerskyddsåtgärder ska vidtas. Vad gäller Brommas högre nivå för FBN utomhus, var Luftfartsverket och Naturvårdsverket ense om denna gräns. Den högre nivån kan bero på att prövningen inleddes redan under 90-talet och därmed får ses som uttryck för en tidigare lägre ambitionsnivå i dessa frågor.

Villkor	Arlanda	Bromma	Landvetter
Ekvivalent nivå utomhus vid vilken bullerskyddsåtgärder ska vidtas	≥ FBNEU 55dB(A)	≥ FBN 60dB(A)	≥ FBN 55dB(A)
Maximalljudnivåer utomhus vid vilken bullerskyddsåtgärder ska vidtas	≥ 70 dB(A) minst 150 nätter per år med minst 3 flygrörelser per natt, och ≥ 80 dB(A) dag- och kvällstid	Ingen flygtrafik nattetid ≥ 80 dB(A)	≥ 70 dB(A) minst 150 nätter per år med minst 3 flygrörelser per natt
Mål för de bullerbegränsande åtgärderna	FBNEU inomhus ≤ 30 dB(A) Maximal ljudnivå inomhus nattetid ≤ 45 dB(A)	Leq inomhus ≤ 30 dB(A) Ingen flygtrafik nattetid	FBN inomhus ≤ 30 dB(A) Maximal ljudnivå inomhus nattetid ≤ 45 dB(A)

Figur 3. Villkor för bullerskyddsnivåer vid olika flygplatser

Riksintresse

Flygplatser kan vara av riksintresse såsom kommunikationsanläggning enligt 3 kap 8 § miljöbalken. Det är Trafikverket som pekar ut dessa flygplatser, vilket är gjort för Bromma och Arlanda. Arlandas område omfattar förutom tillståndsgiven flygtrafik även en möjlig utbyggnad med ytterligare en rullbana.

Ett riksintresse är ett anspråk på skydd av ett visst område för att säkra en verksamhet som har ett angeläget allmänt intresse. Ett område av riksintresse ska skyddas från åtgärder som påtagligt kan hindra eller försvåra den avsedda verksamheten eller dess utveckling. Bestämmelserna ska hindra att området tas i anspråk för något annat än riksintresset, men också att andra områden tas i anspråk på ett sätt som försvårar verksamheten. Ett exempel på det sistnämnda är om byggande av bostäder tillåts i närheten av ett område som är avsett för en flygplats. Den hänsyn som måste tas till bullerstörningar för de boende kan då påtagligt försvåra möjligheterna att bedriva flygplatsverksamhet.

En konsekvens är att kommunerna vid markanvändning i översiktsplanerna ska redovisa sin bedömning av hur man tar hänsyn till detta allmänna intresse. Bestämmelserna om riksintresse ska förhindra att det uppkommer konflikter mellan verksamheten av riksintresse och annan markanvändning. Det förhållandet att ett område är av riksintresse har dock i sig ingen betydelse för bedömningen av vilka villkor som ska fastställas för verksamheten.

Trafikverket har våren 2015 beslutat om en precisering av riksintresset för Bromma. För att Trafikverket ska kunna häva riksintresset för Bromma krävs att tillräcklig flygkapacitet finns på Arlanda och att Bromma inte längre ingår i basutbudet av flygplatser.

Internationell jämförelse

Arlanda konkurrerar i viss utsträckning med andra flygplatser i Norden och kanske även i norra Europa. Frågan är då om regelverket i andra länder kan jämföras med de svenska reglerna.

Norge

I Norge är det "Samferdseldepartementet" som ger tillstånd till flygplatser. Departementet har delegerat tillståndsgivningen till "Luftfartstillsynet" med villkoret att frågor av politisk karaktär stäms av med departementet. En flygplats måste söka om förnyat tillstånd var tjugonde år. Detta gäller också vid väsentliga förändringar av antalet flygrörelser. Luftfartstillsynet prövar ansökan både ur ett säkerhets- och ur ett samhällsperspektiv. Det senare inkluderar miljöfrågorna.

Flygplatsens tillståndsansökan ska innehålla en miljöutredning inklusive bullerkartor samt uppgifter om öppettider, bananvändning mm. Yttranden inhämtas från berörd länsstyrelse och kommun. Länsstyrelsen ansvarar för att hänsyn tas till de riktvärden för flygbuller som Miljödepartementet har beslutat om.

Luftfartstillsynet (ibland departementet) arbetar sedan fram och beslutar om ett nytt tillstånd. Besluten överklagas inte så ofta. Men detta kan ske till departementet och ytterst till Stortinget.

För Oslos flygplats, Gardemoen, finns villkor för antal tillåtna flygrörelser per år, öppettider, bananvändning, bullerföreskrifter, flygmotoranvändning, operativa procedurer mm.

Danmark

I Danmark är det Miljöstyrelsen som utfärdar miljötillstånd till flygplatser. Beslutet kan överklagas till "Natur- och Miljöklagonämnden" som är en oberoende myndighet. Även den danska Luftfartsmyndigheten har ett uppdrag att begränsa buller och andra olägenheter från flygplatser. Myndigheten kan utfärda direkta krav som utgör bindande komplement till Miljöstyrelsens villkor. Ett nära samarbete sker därför mellan dessa myndigheter.

Kastrup fick reviderade miljövillkor 2014. Dessa överklagades till Natur- och Miljöklagonämnden, som dock inte tog upp ärendet till prövning. Miljövillkoren innehåller bestämmelser om flygvägar, bullerkrav nattetid, bananvändning mm.

Finland

I Finland är det en regional myndighet, Regionalförvaltningsverket, som tar beslut om miljötillstånd för flygplatser. Beslutet kan överklagas till domstol i två instanser. Tidigare skulle en flygplats tillstånd omprövas vart tionde år, men den regeln har just tagits bort. I stället ska omprövning ske vid större förändringar i en flygplats verksamhet. Den finska luftfartsmyndigheten "Trafi" kan också arbeta med restriktioner av antalet flygrörelser av bullerskäl.

Flygplatsen i Helsingfors, Vantaa Airport, ansökte om tillstånd 2007. Efter överklagande i två instanser fick man beslut 2015, dvs. efter åtta år. Beslutet innehåller villkor om flygrörelser, flygvägsplanering, preferensbanval nattetid, bullerkontrollplan, emissioner mm. Det finns inga krav på att utföra bullerisolerande åtgärder i bostäder.

Tyskland

I Tyskland finns det lagstiftning på federal och regional nivå. På federal nivå finns en miljölagstiftning som bl.a. omfattar emissioner och buller. För att en flygplats ska få tillstånd görs enligt luftfartslagstiftningen en utredning av en regional myndighet i samarbete med en federal om buller och säkerhetsfrågor. Därefter sker samråd med allmänheten. Beslut om tillstånd kan överklagas till domstol.

Det har varit konflikter runt flera av Tysklands flygplatser.

I Berlin pågår fortfarande bygget av den nya storflygplatsen, som beräknas öppna 2017. Grannar till flygplatsen kräver nattförbud och har uppfattningar om rullbanor och flygvägar.

I Düsseldorf har man investerat i en ny rullbana som har en reducerad kapacitet på grund av miljövillkor. I Frankfurt har det varit kontinuerliga protester och krav på nattförbud mot flygplatsens fjärde bana som byggdes färdig 2011. I München stoppades planerna på att bygga en tredje bana efter en folkomröstning 2012. I Stuttgart har en andra rullbana diskuterats sedan 2000, men protester av olika slag har stoppat detta.

Hamburg har världens äldsta flygplats, byggd 1911. Därför är det nu en citynära flygplats. Fruktlösa diskussioner om en alternativ lokalisering har pågått sedan 1960-talet.

Jämförelse med svenska regler

När det gäller miljöprövningar skiljer sig den norska prövningsprocessen mycket från den svenska. Den sker enbart på myndighetsnivå och den möjlighet till överklagande som finns utnyttjas sällan. I slutändan är det fråga om ett beslut på politisk nivå.

I Danmark är det en koordinerad process mellan två myndigheter och ett överklagande kan bara ske i en instans, som dock är oberoende.

I Tyskland och Finland är det vid överklagande domstolsprocesser som avgör tillståndsfrågorna. Det kan noteras att prövningen av Vantaa Airport i domstol tog längre tid än Arlandas senaste prövning.

När det gäller de villkor som sätts i andra nordiska länder skiljer de sig i viss utsträckning åt från de svenska.

Men villkoren för Vantaa och Gardemoen påminner om de svenska miljövillkoren. Ingen av flygplatserna har dock krav på att bullret inte ska överskrida en viss bullerkurva, såsom tidigare varit fallet med Arlanda. Ingen av dessa två flygplatser har så långtgående och komplicerade villkor för bullerisolering kopplat till maximal ljudnivå som Arlanda flygplats. Ingen av de nordiska flygplatserna har heller krav på att följa SID så långt ut som 65 dBA, vilket är fallet med Arlanda.

Vid Vantaa har man inte bullerisolerat bostäder runt flygplatsen, vilket däremot skett vid Gardemoen. Kastrup har långtgående bullerkrav även från flygaktiviteter på marken. Det beror på att bebyggelse finns nära rullbanorna. Många bostäder har bullerisolerats. Bullerkurvor får inte heller överskridas.

1.9. Flygets utveckling i Sverige

Flygbolagsmarknaden

Luftfarten har under de senaste decennierna genomgått stora förändringar genom att marknader liberaliserats, öppnats för konkurrens och för nya aktörer med nya affärsidéer. Nya typer av flygbolag och affärsmodeller har inneburit att det s.k. lågprisflyget vuxit kraftigt. Det har lett till stora påfrestningar för de traditionella fullservicebolagen, som försökt anpassa sig till konkurrensen. Flygbolagen som bransch har haft lönsamhetsproblem sedan många år tillbaka.

De senaste fem åren har antalet svenska flygbolag blivit färre, som ett resultat av fusion, uppköp och nedläggning/konkurs. Marknaden representeras idag av några få aktörer. De flesta av flygföretagen med svenskt driftstillstånd har sin största verksamhet på den svenska inrikesmarknaden. Det är bara SAS och charterbolagen TUIFly Nordic och Nova Airlines av passagerarflygbolagen som har en omfattande utrikestrafik. Svenska flygbolag tappar marknadsandelar, både vad gäller inrikes- och utrikestrafiken, och deras konkurrenskraft tycks ha försämrats jämfört med flygbolag i andra länder.

Flertalet av de större svenska flygbolagen uppvisade ett positivt resultat efter finansnetto under 2014. Ett av undantagen är SAS. När det gäller avkastning på totalt kapital uppvisar de svenska charter- och fraktbolagen högst avkastning. För flygbolagen som bedriver reguljär linjetrafik för passagerare har utvecklingen inte varit lika positiv.

Linjenät

Ett navbaserat linjenät är den klassiska uppbyggnaden av linjenät inom flyget. Det består som namnet säger av ett nav med flera ekrar som förbinder destinationerna med navet. Man talar om nav-flygplatser eller hubbar. Till dessa kommer trafik, bl.a. från matarflygplatser. Ett trafiknav möjliggör en stor mängd olika kombinationer, vilket innebär att man kan täcka in en lång rad destinationer genom byte av flyg vid trafiknavet.

Navbaserat linjenät är det vanligast förekommande inom flyget. Ofta har flygbolag ett enda trafiknav, men det finns exempel när bolag har fler än ett trafiknav.

Navbaserade flygbolag är ofta medlemmar i allianser av olika slag. Exempel på allianser är Star Alliance, Sky Team och Oneworld. Sådana allianser brukar dela på flygningar genom så kallad code-sharing, dvs. en och samma flygning har två eller flera flight-nummer. Code-sharing innebär att en navbaserad operatör kan utöka sitt linjenät väsentligt.

Under de senaste 15-åren har lågprisbolagen kommit på bred front. En central strategi har varit att frångå navstrukturen och istället fokusera på parvisa linjer, så kallade point-to-point eller direktlinjer. Bland både point-to-point och full service operatörerna har en rad olika affärsmodeller utvecklats. Tendensen är att point-to-point operatörerna ökar sina marknadsandelar jämfört med de traditionella navbaserade flygbolagen. De olika ytterligheterna i segmenten närmar sig också varandra i affärsmodeller.

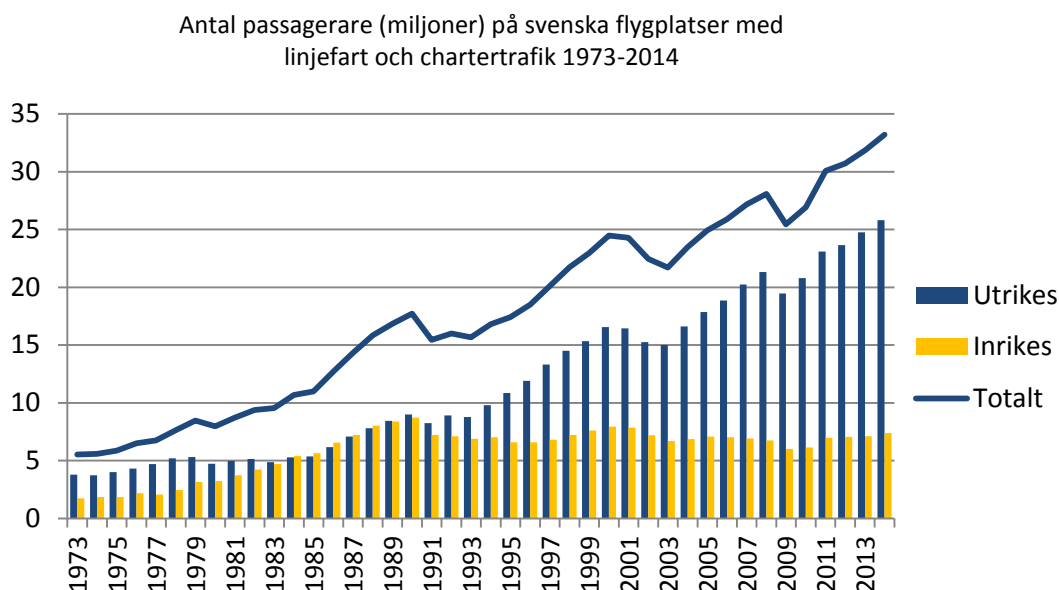
Navbaserade flygbolag är ofta mindre flexibla än point-to-point flygbolag när det gäller att öppna eller lägga ned linjer. Det beror på att en viss rutt som ingår i ett navbaserat nätverk inte kan läggas ned utan att det får konsekvenser för andra linjer. Det är dessutom svårt att etablera eller att stänga ned ett trafiknav. Destinationer ut från trafiknavet är i allmänhet flexibla, men själva navet är generellt sett fast. De största navflygplatserna idag i Europa är desamma som för 20 – 30 år sedan med några få undantag.

Under de senaste femton åren har navbaserade flygbolag erfarit en hårdnande konkurrens från operatörer som flyger direktlinjer. Det innebär att sådana destinationer som traditionellt varit matarflygplatser till ett trafiknav istället blir mer av direkt konkurrent till navflygplatsen, genom att man istället för att passera navet flyger direkt till slutdestination.

Flygtrafik och flygtransporter

Avregleringen av inrikesflyget har i hög grad förändrat den svenska flygmarknaden. Nya bolag har kommit in på marknaden. Nya linjer har öppnats och linjer har lagts ned. Vissa nya linjer har etablerats utan egentlig samordning eller utan att ingå i ett nätverk.

I diagrammet nedan framgår utvecklingen av passagerare i inrikes- och utrikestrafik för perioden 1973 – 2014 (observera att det förekommer olika beräkningssätt för inrikes- respektive utrikestrafik).



Figur 4. Antal miljoner passagerare på svenska flygplatser med linjefart och chartertrafik 1973 – 2014
Förklaring: Antal ankommande och avresande passagerare i utrikestrafik och antal avresande passagerare i inrikestrafik.
Källa: Trafikanalys, *Luftfart 2013* (tabell 4.1) och *Luftfart 2014* (tabell 4.1)

SAS spelar trots avregleringen fortfarande en mycket viktig roll på marknaden. Enligt Transportstyrelsen hade SAS under 2014 en marknadsandel om 45 procent på inrikesmarknaden och omkring 27 procent på utrikesmarknaden för reguljär linjetrafik. Enligt myndigheten är det inte säkert att Arlanda skulle ha en navfunktion utan SAS. Andra stora aktörer i inrikesflyget är Braathens (Malmö Aviation AB och Braathens Regional AB) och Norwegian Air Shuttle A/S. Dessa tre bolag hade tillsammans ca 94 procent av inrikesmarknaden. På utrikesmarknaden hade Norwegian och Ryanair ca 19 procent respektive 9 procent. Detta innebär att de tre största aktörerna tillsammans hade ca 55 procent av utrikesmarknaden medan övriga flygbolag hade strax under 45 procent.

Viss statlig upphandling av trafik har gjorts för ett antal linjer där trafiken annars inte skulle finnas. Trafikverket ombesörjer upphandling av denna trafik som inte är möjlig att driva kommersiellt, men som utifrån ett transportpolitiskt tillgänglighetsperspektiv är motiverad. Trafiken är upphandlad mellan Arlanda och Lycksele, Hemavan- Vilhelmina, Sveg samt Torsby-Hagfors.

Under 2014 reste cirka 33,2 miljoner passagerare till och från flygplatser i Sverige i linjefart och chartertrafik. Det är utrikes linjefart och chartertrafik som dominerar. Under 2014 uppgick antalet passagerare i utrikestrafik till 25,8 miljoner, mätt som antal ankommande och avresande passagerare. För inrikestrafiken uppgick resandet under samma period till cirka 7,4 miljoner passagerare, mätt som antal avresande passagerare.

Enligt statistik från Trafikanalys så trafikerades 39 flygplatser under 2014 med linjefart och chartertrafik. De mindre flygplatserna domineras i huvudsak av inrikesflyg (några undantag finns), medan de större flygplatserna i högre utsträckning även har utrikesflyg.

Under de senaste 20 åren har luftfarten haft en nedåtgående trend när det gäller antalet landningar på svenska flygplatser. Det är främst landningar för inrikes linjefart och chartertrafik samt taxi- och övrigt flyg som minskat. För utrikes linjefart och charterflyg kan man se en annan trend. Utrikestrafikens landningar har ökat successivt, även om det under några år i början av 2000-talet rådde en sjunkande efterfrågan, likaså 2009. Samtidigt så har antalet passagerare i utrikestrafiken successivt ökat, medan resandet har minskat i inrikestrafiken vilket framgår av diagrammet ovan.

Sociala villkor

Konkurrensen på flygmarknaden har hårdnat. Flygbolagen ställs inför krav att sänka sina kostnader och anpassa sin verksamhet för att uppnå lönsamhet. Affärsmodeller med andra typer av anställningsformer och annorlunda sätt att organisera verksamheten har introducerats på marknaden. Från fackföreningshåll har påtalats att de innovativa affärsmodellerna inom flygbranschen kan leda till en snedvriden konkurrenssituation, försämrade arbetsvillkor och i förlängningen en försämrad säkerhet som följd. Frågan om nya affärsmodeller inom flygsektorn har blivit en allt hetare politisk fråga. Det finns enligt Transportstyrelsen i dagsläget inga belägg för att t.ex. bolag med outsourcad verksamhet och olika anställningsformer har sämre säkerhet än andra bolag.

1.10. Tillgänglighet och konkurrens i inrikestrafiken

Tillgänglighet

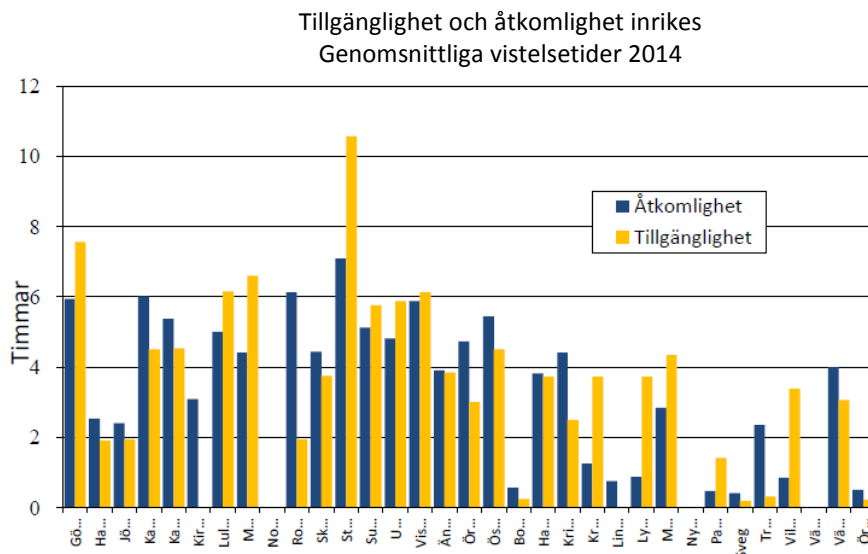
Ett viktigt mål inom transportpolitiken är att uppnå en god tillgänglighet för medborgare och näringsliv. Det betyder bl.a. att medborgare ska kunna resa tillförlitligt, tryggt och bekvämt, att kvaliteten i näringslivets transporter ska förbättras och stärka den internationella konkurrenskraften samt att tillgängligheten förbättras inom och mellan regioner och mellan Sverige och andra länder. Tillgängligheten mäts bl.a. genom att analysera om man kan ta sig från en ort i Sverige till Stockholm för ett möte. Motsvarande mätning görs för olika destinationer inom Europa. Inom landet finns i många fall olika transportmedel att använda, men vid längre resor är flyget oftast det enda alternativet.

För god tillgänglighet inom inrikesflyget är det därför viktigt att det finns en flygplats inom rimligt avstånd, att det finns flygbolag som trafikerar sträckan med tillräckligt utbud och frekvens samt att priserna är sådana att man har råd att flyga.

Tillgänglighet och åtkomlighet med flyg

För att mäta det som man i allmänhet kallar tillgänglighet använder Transportstyrelsen två olika begrepp, tillgänglighet och åtkomlighet. Vid resa från avreseorten till destinationsorten benämns detta som avreseortens *åtkomlighet* till destinationen, medan möjligheten att från destinationsorten ta sig till avreseorten benämns som avreseortens *tillgänglighet* från destinationen.

Flygplatser med många direktlinjer och täta avgångar ger bättre möjligheter att nå andra orter eller nå från övriga flygplatser. I figuren nedan mäts den genomsnittliga vistelsetiden för samtliga destinationer. Stockholm (med flygplatserna Arlanda och Bromma) har både den bästa åtkomligheten och tillgängligheten baserad på genomsnittliga vistelsetider. Detta beror på många direktförbindelser till de flesta andra flygplatser i landet. Därefter kommer Göteborg. Stockholm spelar en stor roll i det svenska flygplatssystemet och är navet i detta. Övriga flygplatser har i regel endast en direktlinje, och då oftast till och från Stockholm.

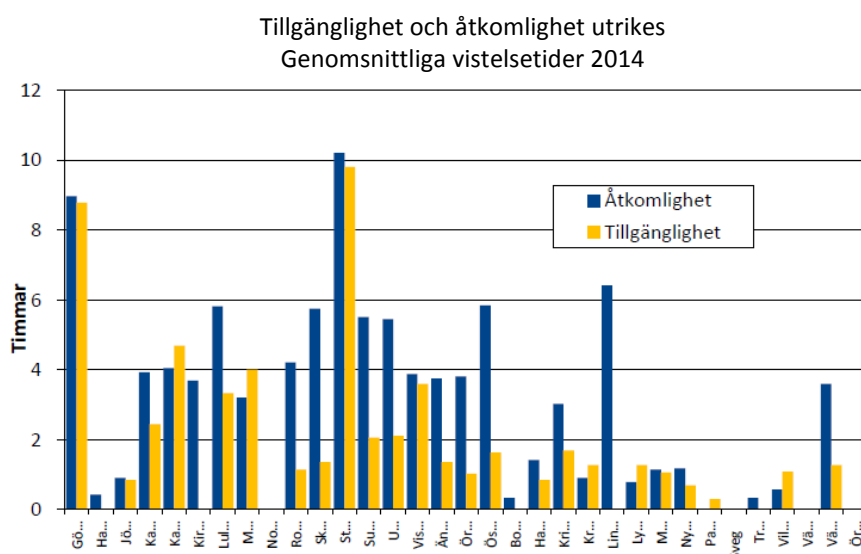


Figur 5. Tillgänglighet och åtkomlighet inrikestrafik, genomsnittliga vistelsetider 2014 (Arvidsjaur, Gällivare, Hemavan och Torsby flygplatser är inte med i jämförelsen eftersom de saknade tidtabellsdata vid undersökningstillfället)
Källa: Transportstyrelsen, Tillgänglighet och åtkomlighet med flyg, orsaker och konsekvenser

För Sverige som helhet bedömer Transportstyrelsen att möjligheten att över dagen ta sig till och från olika platser i landet försämrades mellan 2012 och 2014. På flygplatsnivå är dock variationen stor. Åtkomligheten förbättrades för Kristianstad, Kiruna, Östersund, Pajala, Ronneby m fl. Tillgängligheten förbättrades för exempelvis Hagfors, Kristianstad, Sundsvall, Malmö och Luleå. Noterbart är att både Stockholms och Göteborgs åtkomlighet och tillgänglighet försämrades under denna period, låt vara inte i någon större omfattning.

När det gäller åtkomlighet och tillgänglighet till Europa styrs detta till stor del av möjligheten till transfer i Stockholm och Köpenhamn, men även i exempelvis Göteborg. Detta påverkas främst av två saker, nämligen antalet avgångar till och från Europa samt möjlighet till ankomst- och avgångstider som passar med anslutningsflyg.

Det är därför inte särskilt förvånande att Stockholm följt av Göteborg har den bästa åtkomligheten och tillgängligheten till Europa. Även Linköping har goda förbindelser ut i Europa. Med Europa förstås i figuren nedan de 33 destinationer som har flest resenärer till och från Sverige.

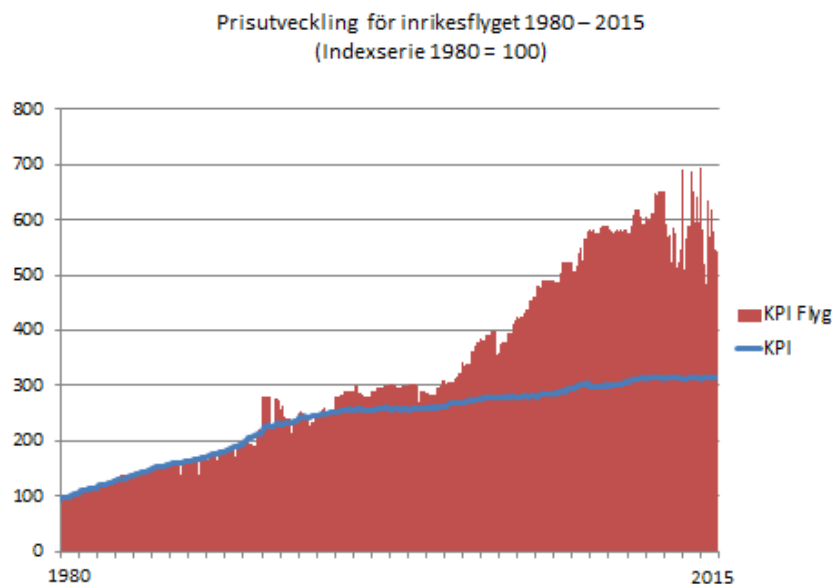


Figur 6. Tillgänglighet och åtkomlighet utrikestrafik, genomsnittliga vistelsetider 2014
Källa: Transportstyrelsen, Tillgänglighet och åtkomlighet med flyg, orsaker och konsekvenser

För Sverige som helhet förbättrades åtkomligheten till Europa mellan 2012 och 2014, medan tillgängligheten försämrades. Det är med andra ord lättare att åka ut från Sverige till Europa för ett möte än det är att ta sig till Sverige för ett sådant möte.

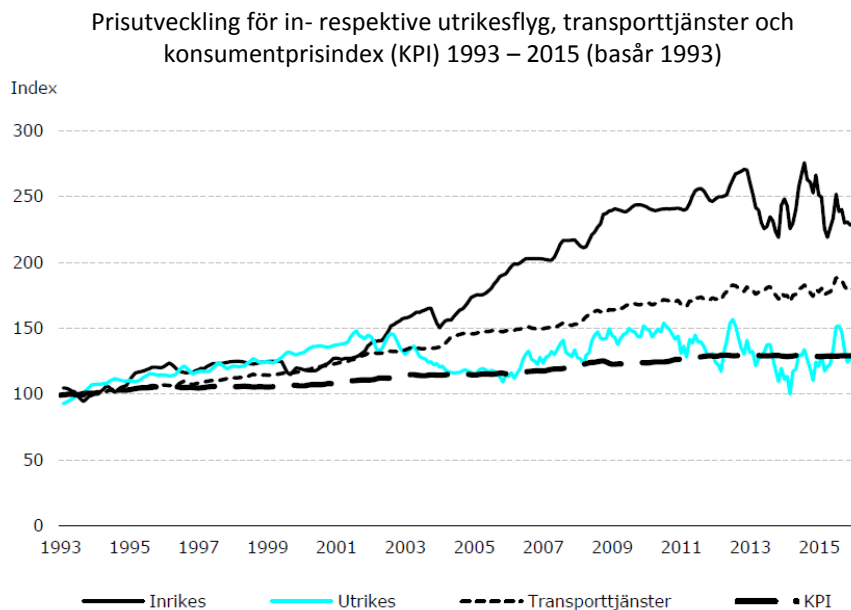
Samband tillgänglighet och konkurrens

Man brukar erfarenhetsmässigt säga att konkurrens mellan flygbolag leder till lägre priser och fler frekvenser. Det är inte så enkelt att mäta flygets prisutveckling. Av nedanstående figur från Statistiska Centralbyrån framgår dock, något överraskande, att flygpriserna var mer stabila på 1980-talet, när flyget inte var avreglerat, än efter avregleringen. En förklaring kan vara utvecklingen av bränslekostnaderna som numera är en betydande del av flygbolagens kostnader (uppskattningsvis 20-25 procent). Andra förklaringar kan vara svårigheten att hitta effektiva metoder för att mäta prisutvecklingen eller att urvalet är för begränsat. Detta framgår av ett tillrättsläggande i Konkursverkets (VTI:s) forskningsrapport om regelförändringar i transportsektorn och effekter av omregleringen inom inrikesflyget. VTI:s bedömde initialt i december 2012 att priserna på inrikes flygresor ökat sedan 2000. Enligt tillrättsläggandet visar statistik från både SAS och Transportstyrelsen att priserna sjunkit efter år 2001. SAS redovisade att deras priser hade minskat med cirka 10 procent mellan 2001 och 2012 samtidigt som Transportstyrelsen (då Luftfartsstyrelsen) utifrån indexuppgifter visade prissänkningar på nästan 20 procent mellan 2007 och 2011. Rapporten kompletterades med detta tillrättsläggande i juni 2013. SCB reviderade sin mätmetod 2013.



Figur 7. Prisutveckling för inrikesflyget 1980 – 2015 (indexserie) jämfört med KPI
Källa: SCB

Som framgår av nedanstående figur har Copenhagen Economics bearbetat den nyss redovisade figuren från SCB. Av bearbetningen framgår att priserna på inrikesflyget stigit snabbare än priserna på utrikesflyget, där konkurrensen uppenbarligen är hårdare. Priserna på inrikesflyget verkar också fluktuera en hel del. Det kan dock noteras att bilden i stort tyder på att prisförändringarna har planat ut under de senaste tio åren. Under den tiden har konkurrensen inom inrikesflyget ökat genom Norwegians inträde på marknaden.



Figur 8. Prisutveckling för in- respektive utrikesflyg, transporttjänster och konsumentprisindex (KPI) 1993 – 2015 (basår 1993)

Källa: Trafikanalys, *Inför en flygstrategi – ett kunskapsunderlag, Rapport 2016:4* (Copenhagen Economics bearbetning av SCB:s konsumentprisindex)

Sammantaget är utgångspunkten för mig att det blir enklare och billigare att flyga om det är en bra konkurrens på marknaden. Denna faktor har därför betydelse för tillgängligheten. Fler avgångar till rimliga priser är positivt för ökad tillgänglighet.

Vissa flyglinjer i Sverige trafikeras bara av ett flygbolag, andra av två, några av tre. Av Stockholms inrikes flygresenärer har Arlanda cirka 70 procent jämfört med cirka 30 procent på Bromma.

I debatten om Brommas vara eller icke vara hör man två röster från orter ute i landet. En tycker att Bromma måste finnas kvar för att flygplatsen har ett citynäraläge i Stockholm och för att trygga konkurrensen. En annan kan lika gärna landa på Arlanda, men konkurrensen mellan flygbolagen får inte bli sämre. Frågan är då hur konkurrensen kan påverkas om flygtrafiken på sikt flyttas från Bromma till Arlanda.

Konkurrensfrågor

Konkurrenspolitiken

I en marknadsekonomi som den svenska är det grundläggande att fri och lika konkurrens råder mellan olika företag på marknaden. På så vis uppnås att de samhällsekonomiska resurserna används effektivt, att konsumenterna erbjuds varor och tjänster med god kvalitet till rimliga priser och att nya företag med nya produkter eller tjänster kan etablera sig på marknaden.

För att uppnå detta måste det finnas regler av olika slag så att marknaden fungerar på önskvärd sätt. Målet för den svenska konkurrenspolitiken är väl fungerande marknader och en effektiv konkurrens som är till nytta för konsumenterna.

De konkurrensrättsliga reglerna anger ramarna för vad som är tillåtet. Dominerande företag får inte missbruka sin marknadsmakt och företagen får inte använda metoder som står i strid med konkurrenslagstiftningen. Konkurrensen mellan företag ska i stället leda till att priserna pressas, kvaliteten höjs och att utbudet av varor och tjänster breddas.

Konkurrensen inom inrikesflyget

Inrikesflyget i Sverige var starkt reglerat fram till 1991, då en avreglering skedde. Sedan dess är det i princip fritt för ett företag med nödvändiga kunskaper, kompetenser och resurser att bedriva inrikes- trafik. Det säger sig själv att en betydande etableringsströskel föreligger med hänsyn till verksamhetens

art. Denna tröskel ska dock inte överskattas. Det är relativt enkelt för ett flygbolag som redan är etablerat på andra marknader att etablera sig i Sverige. Samtidigt har det också blivit lättare att leasa flygplan. De strategiska inträdeshindren ska dock inte underskattas. Det handlar bl.a. om hur befintliga flygbolag agerar när en ny aktör vill komma in på marknaden.

Sedan avregleringen av inrikestrafiken genomfördes har ett stort antal, ofta mindre, bolag verkat på denna marknad. Vissa bolag har gått i konkurs eller köpts upp, andra har lämnat marknaden. Avregleringen ledde till att linjetrafiken 1992 återupptogs på Bromma flygplats.

Från Bromma flygplats bedrivs i oktober 2015 trafik till 12 orter, varav nio (tio i februari 2016) också trafikeras från Arlanda flygplats. Därifrån bedrivs trafik till sju orter, som inte trafikeras från Bromma. Från Bromma trafikeras endast några få orter utanför Sverige men inom Schengenområdet. Arlanda är därför Sveriges internationella nav.

Det finns idag tre stora aktörer inom inrikesflyget samt några små. SAS hade 2014 runt 45 procent av inrikesmarknaden och är störst med de effekter som detta kan få. Norwegian hade runt 19 procent av marknaden, men trafikerar bara de orter som har störst resenärsvolym. Dessa båda flygbolag trafikerar bara Arlanda, inte Bromma. Braathens (tidigare Braathens Regional och Malmö Aviation) hade runt 30 procent av marknaden och trafikerar bara Bromma, där man är ensam om att bedriva reguljär inrikestrafik. I och med att Braathens nu förfogar över allt inrikesflyg på Bromma stärker man flygplatsen som en viktig hub för inrikestrafiken. Braathens har ett samarbete med Finnair, vilket innebär att Braathens nav för inrikestrafiken kopplas samman med Finnairs nav i Helsingfors.

Konkurrenssituationen på den svenska marknaden varierar beroende på hur flygbolag väljer att trafikera olika destinationer. En ögonblicksbild från en vecka i oktober 2015 ser ut som framgår av nedanstående tabell. Antalet aktörer varierar på marginalen utifrån antalet in- och utträden på marknaden och för olika linjer. I tabellen ingår inte trafik som upphandlas av Trafikverket. Förkortningarna i tabellen innebär följande: (A) 1 flygbolag från Arlanda, (2A) 2 flygbolag från Arlanda och (B) 1 flygbolag från Bromma.

<i>Destination med 1 flygbolag</i>	<i>Destination med 2 flygbolag</i>	<i>Destination med 3 flygbolag</i>
Arvidsjaur (A)	Kalmar (A) (B)	Göteborg (2A) (B)
Gällivare (A)	Kiruna (2A)	Malmö (2A) (B)
Halmstad (B)	Luleå (2A)	Umeå (2A) (B)
Jönköping (A)	Ronneby (A) (B)	
Karlstad (A)	Sundsvall (A) (B)	
Kristianstad (A)	Visby (A) (B)	
Skellefteå (A)	Åre/Östersund (A) (B)	
Trollhättan (B)	Ängelholm (A) (B)	
Växjö (B)		
Örnsköldsvik (A)		

Figur 9. Destinationer som trafikeras från Arlanda och Bromma flygplatser (oktober 2015)

För tio destinationer trafikeras linjen endast av ett flygbolag. Åtta destinationer trafikeras av två flygbolag, medan tre linjer trafikeras av tre flygbolag. Av de tolv linjer som finns från Bromma trafikeras alla utom tre (Halmstad, Trollhättan och Växjö) också från Arlanda. På tre av linjerna från Bromma trafikerar två bolag från Arlanda (Umeå, Malmö och Göteborg). För två linjer upprätthålls konkurrensen genom att två bolag trafikerar från Arlanda (Kiruna och Luleå).

Konkurrensen mer i detalj

För att fördjupa bilden av hur konkurrensen fungerar mellan de olika flygbolagen har ett antal linjer studerats närmare, oftast med utgångspunkt i förhållandet mellan Arlanda och Bromma.

Av Brommas resenärer 2014 fanns drygt 1,2 miljoner, dvs. mer än hälften på sträckorna Göteborg, Malmö och Umeå. Det är just de tre sträckor som har konkurrens från tre flygbolag. Störst marknads-

andel har Bromma på linjen till Malmö med cirka 47 procent. På de övriga två linjerna, Göteborg och Umeå, ligger man under 35 procent. Beträffande övriga linjer har Bromma en mycket stor marknadsandel på ett antal orter exempelvis Visby och Ängelholm. I oktober 2015 fanns ingen konkurrens på linjerna Halmstad, Trollhättan och Växjö.

När det gäller biljettpriserna på flyget finns det anledning att tro att priserna är högre utan konkurrens. Ser man till prisbilden där konkurrens föreligger är bedömningen att Norwegian har lägre priser än övriga, såväl lägsta pris som normalpris och högsta pris. Någon tydlig prisskillnad finns dock inte mellan Braathen och SAS. Det indikerar att Braathen har en konkurrensfördel med Bromma, som vissa resenärer är beredda att betala för. Av resenärerna på Bromma är cirka två tredjedelar affärsresenärer, vilket generellt sett är ett segment som inte är så priskänsligt. På Arlanda är motsvarande siffra cirka 35 procent.

En annan fråga som har betydelse är antalet frekvenser mellan berörda orter och Stockholm. Vid ett givet tillfälle, utresa från Stockholm den 2 februari 2016 och hemresa den 4 februari 2016, ser bilden ut som följer på några sträckor.

När det gäller Östersund har SAS sex förbindelser ut och sju förbindelser hem. Braathen har fem förbindelser ut och sex förbindelser hem. Många av förbindelserna är dock i praktiken nära varandra rent tidsmässigt, troligen eftersom det anses vara en viktig tid ur resenärssynpunkt. Av utresorna har flygbolagen fyra resor vardera som går nära i tid (inom 45 minuter) med konkurrentens. Ur ett resenärsperspektiv finns det därför i praktiken inte elva tider för utresa att välja mellan, utan snarare sju. Av de 13 hemresorna finns det i praktiken nio tider att välja mellan.

Motsvarande bild gäller för Ronneby. SAS och Braathen har tre respektive fyra utresor och fyra hemresor vardera. När det gäller tider finns det dock bara fyra att välja mellan på utresan och lika många på hemresan.

För Visby gäller att SAS har tre utresor och fyra hemresor medan Braathen har hela sex utresor och sju hemresor. Alla Braathens resor ligger tidsmässigt nära alla SAS´ resor. Det betyder att det finns sex utresetider att välja mellan och sju hemresetider.

Tittar man på Umeå som har tre konkurrerande flygbolag är bilden densamma. SAS har fyra utresor och fem hemresor, Braathen har åtta utresor och nio hemresor, Norwegian fyra resor i vardera riktningen. Braathens resor går vid samma tider som SAS och Norwegian. Det betyder att det finns åtta tider att välja mellan för utresan och nio för hemresan. Men det totala antalet förbindelser är 16 för utresan och 18 för hemresan. Vid fyra tillfällen per dag går det alltså tre plan i vardera riktningen vid ungefär samma tidpunkt.

Som en jämförelse kan nämnas Skellefteå, som enbart trafikeras av SAS. Dit går det tre utresor och fem hemresor. Antalet resenärer är ca 300 000, dvs. ungefär samma som för Kiruna.

Som redan nämnts hänger frågan om tillgänglighet och konkurrens ihop på flera sätt. Men en koppling finns även till hur två flygplatser i Stockholmsregionen påverkar dessa frågor. Det är inte en bra lösning för tillgängligheten om man måste byta flygplats för att kunna fullfölja hela resan. Så kan fallet vara idag, eftersom det finns tolv orter (i oktober 2015) som bara har förbindelse med en av flygplatserna. Sammantaget är det ett stort antal förbindelser som tvingar resenären att byta flygplats. Det innebär också ett byte av flygbolag vilket sannolikt leder till ett högre pris för resenären.

Men om man ska transferera vid någon av flygplatserna, måste man i praktiken flyga till den flygplatsen man ska transferera vid, även om det finns möjlighet att flyga till den andra. Det beror både på tidsskäl och ur prissynpunkt. Om man ska flyga vidare internationellt finns det sällan någon annan lösning än att flyga till Arlanda, om detta är möjligt. Och då måste man välja ett flygbolag som har trafik till Arlanda och troligen helst också från Arlanda.

Slutsatsen av detta är att ur tillgänglighetssynpunkt kan det vara en fördel om den trafik som konkurrerar finns vid samma flygplats och hub. Ur ett resenärsperspektiv får man då flest valmöjligheter för att få en effektiv flygresa.

Konkurrensfaktorer

Det är ovanligt att en stad av Stockholms storlek har två flygplatser som i praktiken blir en konkurrensfaktor mellan de flygbolag som trafikerar dessa flygplatser. För Braathens är Bromma en viktig faktor för att kunna konkurrera med flygtrafiken på Arlanda. Flygplansflottan och affärsidéerna är anpassade till Bromma som flygplats i Stockholm.

Ser man mer allmänt på frågan om konkurrens finns det ett antal faktorer som påverkar flygbolagens möjligheter att konkurrera med andra flygbolag vid samma flygplats. Man kan i huvudsak skilja mellan två olika sorter av faktorer. Till den första gruppen hör faktorer som är av karaktären att de ger de grundläggande spelreglerna för aktörerna, t.ex. tillstånds- och kapacitetsfrågor. Till den andra gruppen hör de mer direkta konkurrensfaktorerna som allianser, utbud och prissättning.

Spelregler

- Tillsynsmyndigheter och andra myndigheters agerande (inkl. myndighetsavgifter)
- Flygplatsägarens agerande (erbjudande och prissättning av tjänster inkl. start- och landningsavgifter)
- Kapacitetsfrågor
- Trösklar/hinder för att etablera flygbolag på marknaden
- Verksamhet vid närliggande flygplatser

Direkta faktorer

- Ställning på marknaden och samarbete med andra aktörer i allianser
- Navfunktion, direkta linjer och transfermöjligheter för både inrikes- och utrikestrafik samt möjlighet att byta till andra trafikslag
- Stolsutbud (volym och frekvens), service och kvalitet, tidtabeller och biljettpriser
- Flygplansflotta, flygplanens egenskaper (flygplansstorlek, bränsleeffektivitet och biobränsle) och flygplanens användning/utnyttjande
- Lojalitetsprogram
- Försäljnings- och marknadsföringskanaler (t ex internet, mobiltelefon)

Det kan vara på sin plats att på nytt erinra om att lågprisbolagens inträde på den globala arenan har påverkat marknadsförutsättningar i mycket stor utsträckning och därmed förutsättningarna för synen på konkurrens mellan flygbolag. De traditionella flygbolagen har därmed tvingats att förändra sina produkter och sitt beteende.

1.11. Verksamhet på Arlanda och Bromma

Lite historik

I det följande redovisas verksamheten vid de båda flygplatserna liksom de villkor som gäller för trafikeringen. Men först en kort historik.

Bromma flygplats har funnits sedan 1936 och var Stockholms huvudflygplats fram till 1970-talet. Marken ägs av Stockholms stad, men disponeras av staten (nu Swedavia AB) enligt olika arrendavtal som träffats genom åren.



Figur 10. Historisk bild av Bromma flygplats
Källa: LfV

Brommas rullbana var för kort för det atlantflyg som SAS planerade för på 1950-talet. Ett politiskt beslut fattades då om att bygga en ny flygplats vid Halmsjön 42 kilometer norr om Stockholm. En rullbana byggdes och den första landningen där skedde 1954. Banan ansågs dock vara för dålig och en ny diskussion utbröt om var Stockholms nya flygplats skulle ligga.

Slutresultatet blev att flygplatsen skulle ligga vid Halmsjön som döptes om till Arlanda. Två rullbanor byggdes samtidigt som den tidigare togs bort. Flygplatsen öppnades för trafik 1960 och invigdes 1962.

Tillkomsten av Arlanda flygplats ledde till att Brommas betydelse som flygplats minskade fram till 1983 då all resterande inrikestrafik flyttades till Arlanda. Under åren 1983 – 1992 användes Bromma huvudsakligen för näringslivsflyg och privat allmänflyg.

Stockholms stad ville 1983 säga upp avtalet med staten. Parterna enades 1984 om att flyget skulle flytta till Tullinge 1991, eftersom flygvapnet 1986 skulle lägga ned sin verksamhet där. På grund av politiskt motstånd mot att förvandla Tullinge till ett civilt flygfält fullföljdes aldrig planerna.

I och med att inrikesflyget avreglerades började Malmö Aviation 1992 att flyga inrikestrafik på Bromma. Det fanns då ett förbud mot utrikes linjetrafik. Detta ansågs dock strida mot EU-regler och togs bort 2003 avseende flyg inom EU. Samma år togs den tredje rullbanan i drift vid Arlanda.

Bromma flygplats

Det nuvarande avtalet om Bromma, mellan Stockholms stad och staten, träffades 2007 och ersatte ett avtal som löpte till 2011. Avtalet godkändes av regeringen 2007 och av staden 2008 samt började genast därefter att gälla. Avtalet löper ut 2038.

Bromma är en ifrågasatt flygplats

Alltsedan Stockholms stad ville säga upp avtalet med staten 1983 har Brommas existens som flygplats varit ifrågasatt av olika politiska partier i staden samt av olika lokala intressen. Kritikerna menar att det är olämpligt att ha en så stadsnära flygplats och att marken kan användas till annat, exempelvis för bostadsbyggande. Andra hävdar att flygplatsen bidrar till ökad tillgänglighet, konkurrens och valmöjlighet. De två största partierna i staden har inte kunnat enas om ett gemensamt synsätt. Det har lett till en återkommande osäkerhet om Brommas framtid.

Frågan om Bromma togs upp med anledning av att det tidigare avtalet skulle löpa ut 2011. Det skedde inom ramen för den tidigare redovisade Stockholmsberedningens arbete. Beredningen analyserade frågor om flygplatskapaciteten i Stockholmsregionen och föreslog bl.a. att regeringen skulle tillsätta en kommission för att ta fram förslag om en ny flygplats söder om staden. Det rådde enighet i

utredningen om behovet av att på sikt uppnå breda politiska lösningar av flygets kapacitetsproblem i Stockholmsregionen. Oenighet rådde dock om Brommas framtid.

Efter valet 2006 blev det ändrad majoritet i Stockholms stad och på regeringsnivå. Därefter träffades överenskommelse om nu gällande avtal. I Stockholms stad reserverade sig socialdemokraterna, miljöpartiet, vänsterpartiet och centerpartiet mot beslutet att godkänna avtalet.

Verksamheten vid flygplatsen

Som framhållits tidigare bedrevs ingen linjetrafik på Bromma mellan åren 1983 – 1991. I och med inrikesflygets avreglering började Malmö Aviation trafikera Bromma 1992. Antalet passagerare i linjetrafik på Bromma steg då från 0 1991 till runt en miljon 2002. Olika mindre regionala flygbolag har efter avregleringen trafikerat Bromma med inrikesflyg. Idag äger Braathens alla bolag och är ensam om att använda Bromma som flygplats i den reguljära inrikestrafiken. Bromma är flygbolaget Braathens huvudflygplats och nav i Sverige och man trafikerar därifrån tolv destinationer i Sverige.

Efter 2003 trafikeras också Bromma av några flygbolag för utrikestrafik. Antalet destinationer och bolag har varierat genom åren. I februari 2016 trafikerar fyra flygbolag fyra destinationer. Antalet passagerare på Bromma uppgick 2014 till närmare 2,4 miljoner. Av dessa var cirka 2,1 miljoner i inrikestrafik och cirka 250 000 i utrikestrafik. Trafikverket bedömer att en betydande överflyttning skett av passagerare från Arlanda till Bromma.

Utrikes- och inrikespassagerare skiljs åt vid ankomst när tullpersonal är på plats, annars inte. Transfer kan ske mellan utrikes- och inrikesflyg utan säkerhets- eller tullkontroll.

Vid Bromma finns också näringslivsflyg och sjukvårdsflyg, huvudsakligen via Grafair ABs terminal, samt statsflyg via särskild terminal. Skolflyget flyttade till Västerås och Eskilstuna flygplatser åren 2002-03.

Bromma har en maximal kapacitet om 27 rörelser i timmen för linjefart och chartertrafik. Bromma har på vissa villkor upgraderats till en s.k. 3C-flygplats. Avvikelse från vissa av de generella villkoren för en 3C-flygplats har medgivits efter prövning.

Samtidigt som flygplatsens stadsnära läge av många bedöms vara en fördel, anses det av andra vara en nackdel när det gäller kommunikationer till och från flygplatsen. Vägarna i området är hårt belastade särskilt i rusningstid. Flygplatsen nås främst via buss eller bil. Restiden in mot eller från centrala Stockholm är betydande och svårbedömd, särskilt vid högtrafik. Andelen bilresenärer (inkl. taxi) till och från flygplatsen är mycket hög.

Mer om Brommas resenärer

De flesta resenärer är affärsresenärer, cirka två tredjedelar. En effekt av detta är att antalet resenärer är som lägst på sommaren. De flesta resenärerna ska till eller från Stockholm, dvs. de är inte i behov av transfer. Andelen transferresenärer har dock ökat successivt och uppgick 2014 till cirka tio procent.

Nära 400 000 av de avresande resenärerna från Bromma var bosatta i Stockholms län. Mer än hälften av dessa var bosatta i Stockholms kommun. Men så många som 16 000 resenärer uppges vara bosatta i Nacka kommun.

Utanför Stockholms län var 228 000 resenärer bosatta i Skåne och 155 000 i Västra Götaland. Störst andel resenärer i förhållande till befolkningen hade Gotland, där 49 000 uppges vara bosatta.

En av flygplatsens fördelar, förutom läget, anges av resenärerna vara kort tid mellan gate och terminal (incheckning och säkerhetskontroll) samt en enkelhet och närhet i anläggningarna.

Enligt Swedavias års- och hållbarhetsredovisning för 2014 hade Bromma den lägsta kundnöjdheten av bolagets tio flygplatser.

Villkor för flygplatsen

För Bromma finns ett gällande tillstånd från 1979 enligt den då gällande miljöskyddslagen. Till det tillståndet finns ett antal villkor som reglerar buller, men även annan miljöpåverkan som utsläpp till

luft och vatten. Samtliga villkor från 1979 har omprövats utom de som gäller buller. Det finns även miljörelaterade villkor i det arrendeavtal som gäller för flygplatsens upplåtelse till staten.

För flygplatsen gäller villkor av olika slag angivna i avtal, av domstol och av myndighet. Dessa framgår av följande redovisning.

Det totala antalet flygrörelser (starter och landningar) vid Bromma begränsas till maximalt 80 000 per år (2014: 54 875). Vidare gäller vissa begränsningar rörande ljudemissioner och öppettider:

- Luftfartyg med en ljudemission som överstiger 89 EPNdB i medeltal får inte trafikera flygplatsen.
- Generellt ska flygplan i linjefart som trafikerar flygplatsen inte överstiga 86 EPNdB. Större jetflygplan med minst 60 säten som har en ljudemission på över 86 men under 89 EPNdB får trafikera flygplatsen med maximalt 20 000 flygplansrörelser per kalenderår.
- Bromma är öppen för flygtrafik måndagar-fredagar kl. 07.00 – 22.00, lördagar kl. 09.00 – 17.00 och söndagar kl. 12.00 – 22.00. Öppningstiderna kan begränsas ytterligare. För ambulans- och räddningsflyg samt för statsflygplan kan flygplatsen teoretiskt hållas öppen under andra tider på dygnet. Däremot gäller en faktisk begränsning även för dessa flyg under angivna tider, eftersom kostnaderna för ett extraordinärt öppethållande blir för höga.
- Bullerexponeringen måste hålla sig inom FBN 55/65-kurvan.

Det betyder att flygtrafik som inte klarar dessa villkor i stället får angöra andra flygplatser.

Vid flygplatsen finns ingen maximal nivå för hur mycket buller som accepteras utifrån bebyggelseperspektiv. Normalt vid flygplatser gäller riktvärdet 70 dBA. Det betyder att man kan bygga runt Bromma på ett sätt som man inte kan runt andra flygplatser. Det finns en opinion om bullrets negativa påverkan.

Ett ärende mot flygplatsen för eventuellt överskridande av miljövillkor rörande buller handläggs för närvarande vid Stockholms stads miljöförvaltning. Det handlar om landningar med vissa flygplans-typer där användandet av luftbroms eventuellt kan leda till att villkoret överskrids.

Arlanda flygplats

Allmänt

Arlanda omfattar ett område som uppgår till 3 400 hektar, varav 1 400 hektar utgör flygplatsområde. Totalt fem detaljplaner gäller för området, dock inte för rullbanorna. Flygplatsen har spårförbindelse och ligger bredvid E4 som är motorväg. Man kan resa kollektivt till och från flygplatsen genom Arlanda Express, fjärrtåg, regionaltåg och pendeltåg samt med buss. Arlanda Express har koncession på sin trafik till 2040. Andelen kollektivtrafikresenärer från och till Arlanda är cirka 50 procent.

Swedavia arbetar också tillsammans med andra aktörer för att området runt flygplatsen, Arlanda stad, ska utvecklas som kommersiellt centrum.

Flygplatsen har två inrikesterminaler och två utrikesterminaler. Utrikespassagerare skiljs från inrikes och sinsemellan om man åker i eller utanför Schengenområdet i Europa eller kommer från tredje land.

Arlanda hade 2014 22,4 miljoner passagerare, varav 17,3 miljoner i utrikestrafik och 5,1 miljoner i inrikestrafik. Antalet rörelser var ca 225 000, varav utrikestrafik ca 155 000 och inrikestrafik ca 70 000. 81 flygbolag var verksamma där. Flygbolagen flög till 181 destinationer, varav 151 utrikes, varav 34 interkontinentalt. De fem största destinationerna var i tur och ordning Köpenhamn, London, Oslo, Helsingfors och Luleå. Totalt fanns på flygplatsen cirka 17 000 anställda.

Eftersom Bromma är stängt vissa tider finns också på Arlanda affärsflyg, statsflyg och sjukvårdsflyg.

Arlanda har tre rullbanor med en total högsta kapacitet på 84 rörelser i timmen. I nuläget finns ingen kapacitetsbrist på timnivå. Däremot kan det vara brist på slot-tider på fem eller femton minuters nivå.

På Arlanda finns det flera handlingsbolag (markjtjänstbolag) som hanterar exempelvis incheckning, kontroll vid gate, bagage, tankning, avisning, catering, toaletter och avfall. Med markjtjänster på

flygplatser avses det system av åtgärder och tjänster som behövs för mottagande av ett luftfartyg efter en flygning samt för rustande av det inför följande färd. Åtgärderna och tjänsterna gäller också flygpassagerarna och hantering av bagage och fraktgods.

Figuren nedan ger en översiktlig bild över Arlanda flygplats terminalstruktur.



Figur 11. Stockholm Arlanda Airport och dess terminaler
Källa: Swedavia

Passagerarna fördelar sig 2014 enligt följande: Terminal 2: 10 procent, Terminal 3: 2 procent, Terminal 4: 21 procent och Terminal 5 pir 1 (gate 11-24): 26 procent, Terminal 5 pir 2: (gate 1-10): 21 procent och Terminal 5 pir 3 (F): 20 procent.

Arlandas inrikesflygsverksamhet sker vid terminal 3 och 4. Terminal 3 har ca 300 000 resenärer och ca 13 750 rörelser per år, medan terminal 4 har ca 4,8 miljoner resenärer och ca 51 900 rörelser per år.

Terminalerna är hårt ansträngda i peak. Ca 10 procent av trafiken hamnar på remote, dvs. bussas till terminal (i princip alltid de små flygplanen).

Flygplatsen har byggts ut successivt under många år. Det har först skett i huvudsakligen nord-sydlig riktning, men under de senaste åren i en öst-västlig riktning. Utgångspunkten för flygplatsen har historiskt varit att skapa korta avstånd från bil, taxi eller buss. Det har resulterat i ett utdraget terminalsystem med betydande avstånd från terminal 2 till terminal 5 (nästan 1 800 meter mellan gaterna som längst). Inga rullband finns som underlättar för resenärerna. Skycity byggdes mellan terminal 4 och 5. Angöring till flygplatsen sker på flera olika ställen. Fem skilda säkerhetskontroller finns. Vid terminal 4 måste man gå upp för en trappa för att komma till säkerhetskontroll och gater. Köbildning uppkommer i trappen.

Ingen direktförbindelse finns mellan terminalerna (air-side). Byte av terminal innebär alltså alltid ny säkerhetskontroll och ofta längre promenader.

Det finns tre tågstationer under jord, varav två enbart disponeras av Arlanda Express. Dessa två ligger i anslutning till terminalerna 2,3 och 4 (Arlanda syd) och i anslutning till terminal 5 (Arlanda norr). Den tredje stationen som används av övriga järnvägsföretag ligger under Skycity.

Schengen och tullen

Sverige är med i det s.k. Schengensamarbetet och omfattas av dessa regler. Det innebär att i princip fri rörlighet råder mellan länderna inom Schengen-området. Däremot finns en gemensam yttre gräns mot alla länder utanför detta område. Vid passage av denna gräns måste personkontroll ske i form av passkontroll och i förekommande fall av visumkontroll.

En effekt av detta är att det inte finns några regler som förhindrar att svensk inrikestrafik blandas med Schengentrafik. Det betyder att transfer kan ske mellan inrikestrafik och Schengentrafik utan att någon

personkontroll behöver ske. Inte heller behöver någon ny säkerhetskontroll ske, eftersom reglerna för säkerhetskontroller inte skiljer sig åt.

På Arlanda finns dock inga transfermöjligheter mellan inrikes och Schengentrafik air-side, dvs. utan att på nytt passera en säkerhetskontroll. Det är dock möjligt på andra svenska flygplatser, t ex Bromma och Landvetter samt på de flesta flygplatserna runt om i Europa.

Reglerna för tullens verksamhet lägger inte heller några hinder för en sådan smidig transferverksamhet.

Miljövillkor

Arlandas miljövillkor grundar sig enbart på domstols beslut. Flygplatsen har tre rullbanor, varav två parallella i nordsydlig riktning (bana 1 och 3) samt en bana i ost-västlig riktning (bana 2). Av intresse i detta sammanhang är främst de villkor som gäller koldioxidutsläpp och bulleremissioner.

Som redan nämnts gäller numera en helt ny dom med villkor sedan maj 2015. Den ersatte flera olika tidigare domar med olika villkor.

När det gäller koldioxidutsläpp fanns i tidigare domar tydliga villkor i detta avseende. Det fanns ett utsläppstak för koldioxid och kväveoxider från flygplatsens verksamhet. Till denna räknades flygplatsens egen verksamhet, anställdas resor till flygplatsen, passagerarnas resor från hemorten till flygplatsen samt flygtrafik upp till viss höjd (cirka 915 meter). Detta utsläppstak skulle kraftigt begränsa flygplatsens möjligheter att öka sin trafik.

I nuvarande villkor har detta tak tagits bort och ersatts av ett villkor om att Swedavia ska ta fram en handlingsplan för minskade utsläpp till luft av fossil koldioxid.

I samband med utbyggnaden av bana 3 på Arlanda diskuterades särskilt inflygningar söderifrån mot banan, vilket är aktuellt vid nordliga vindar. LFV bedömde då att man kunde begränsa antalet överflygningar av centrala Upplands Väsby genom att göra s.k. sneda eller kurvade inflygningar. Detta bidrog till att ett villkor sattes som innebar att raka inflygningar förbjöds efter den 1 januari 2018.

Med nuvarande regelverk och teknik är det dock inte möjligt att göra sådana kurvade inflygningar som var tänkt. Mot den bakgrunden ansökte Swedavia i den nya tillståndsprövningen om att få tillåtelse att göra raka inflygningar även efter 2017. Detta godkändes inte av mark- och miljödomstolen. Denna dom skulle ha fått en dramatisk negativ effekt för Arlandas kapacitet. Men i nästa instans, dvs. i mark- och miljööverdomstolen, togs det begränsande villkoret bort så att raka inflygningar även fortsättningsvis kan ske.

Swedavia har på eget initiativ tagit på sig att använda de tre banor som finns så att flygningarna i möjligaste mån inte ska påverka Upplands Väsby centrum. Därför används banorna 1 och 3 parallellt bara i peaktrafik. En omläggning av flygtrafikens styrning sker därför uppemot fem gånger per dygn.

I den nya domen om miljövillkoren infördes ett hårdare bullerkrav än som gällt tidigare, vilket negativt påverkar kapaciteten på flygplatsen. Det gäller starter av långsamgående flyg söderut på bana 1. De har tidigare kunnat svänga av så länge de inte överflyger tätort lägre än 1 000 meter med ett buller av 70 dB(A), vilket är gällande riktvärde för maximal ljudnivå. I domen sänktes dock detta värde till 65 dB(A) utan motivering. Detta innebär att långsamma flygplan måste ligga kvar längre inom de s.k. SID markeringarna. Det får negativa effekter för banans kapacitet. Ett jetplan som ska starta efter ett långsamgående plan måste vänta längre innan man kan starta. Detta kan minska kapaciteten med runt tio starter i timmen.

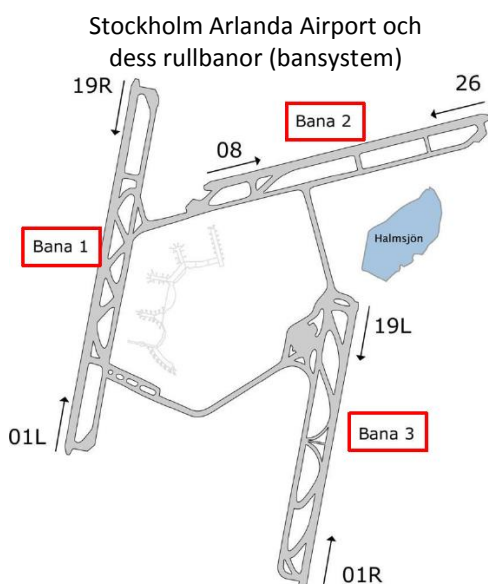
Det kan framhållas att Swedavia begränsat sin ansökan till att gälla högst 350 000 rörelser (plus 10 000 helikopterrörelser) per år och högst 100 rörelser i timmen. Under 2014 var antalet rörelser cirka ca 225 000 och maximal kapacitet är 84 rörelser i timmen.

Arlandas kapacitet

En flygplats kapacitet bestäms av många faktorer, där dock utgångspunkten är antalet rullbanor och deras placering. Men den kapacitet som rullbanorna ger kan begränsas av kapacitetsbrist i terminaler, uppställningsplatser, bagagehantering, säkerhetskontroller, trafiken i luftrummet, miljövillkor, regler

om trafikstyrning (avstånd mellan planen), väder och vindförhållanden mm. Här fokuseras dock på rullbanorna.

Arlanda flygplats har tre rullbanor för start och landning, se figur nedan.



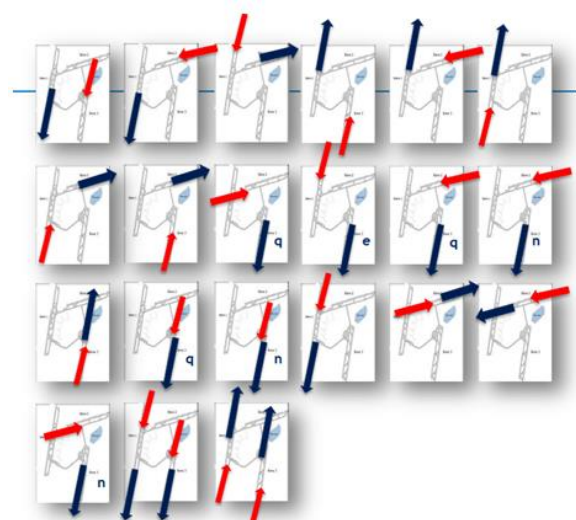
Figur 12. Stockholm Arlanda Airport och dess rullbanor (bansystem)
Källa: LfV

Bana 1 och bana 3 ligger parallellt i nord-sydlig riktning. Bana 2 ligger i ost-västlig riktning. Flygplan startar och landar av säkerhetsskäl i motvind. Vid nordliga vindar startar och landar flygplanen norrut i riktning 01. Vid sydliga vindar startar och landar flygplanen i riktning 19.

Kapaciteten är beroende av vilka rullbanor som används och från vilket håll de nyttjas. Bana 1 & 2 har begränsningar när de används i kombination. Banorna måste nämligen koordineras så att plan inte kan kollidera vid start och landning (endast ett plan i taget landar/startar). Därför ger de tillsammans enbart en kapacitet kring 56 rörelser per timme. Banorna 1 & 3 kan användas oberoende av varandra och ger därför sammantaget i dagsläget en kapacitet på 84 rörelser per timme. Detta gäller så länge en bana används för start och en används för landning, dvs. inte landning och start på båda banorna samtidigt.

De tre rullbanorna ger möjlighet till ett antal kombinationer, vilket nedanstående figur visar.

Olika bankombinationer



Figur 13. Olika bankombinationer
Källa: LfV

Parallella rullbanor som ligger på ett visst avstånd från varandra ger alltid högst kapacitet. Man kan då genomföra parallella mixade operationer och tillämpa samtidig användning av parallellbanorna för både starter och landningar.

Swedavia har räknat med att dagens maxkapacitet på 84 rörelser i timmen successivt ska öka genom regeländringar och liknande upp till 100 rörelser i timmen, vilket man har tillstånd till. Det nuvarande regelverket för flygtrafiken innebär dock att man inte kan nå en högre kapacitet än cirka 88 rörelser i timmen.

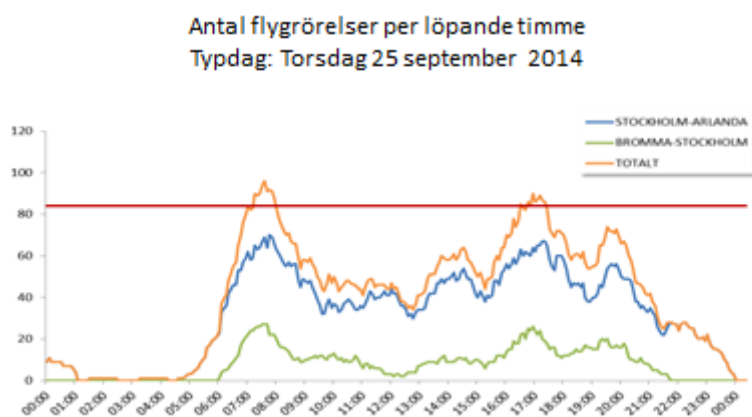
Samspel mellan Bromma och Arlanda

Redan idag samspekar flygplatserna med varandra i olika meningar. När Bromma är stängd, använder berörda plan, exempelvis sjukvårdsflyg, affärsflyg och statsflyg, ofta Arlanda. De flygplan som medför för höga bullernivåer måste använda Arlanda.

Arlanda kan också vara reservflygplats för Bromma. Det omvända gäller bara i begränsad utsträckning. Det beror på att flertalet av de plan som flyger på Arlanda inte får landa på Bromma med hänsyn till de villkor som gäller för den flygplatsen.

Från Bromma finns inrikesflyg till 12 destinationer. Tio av dessa hade också i februari 2016 förbindelser med Arlanda. Ett antal svenska flygplatser kan bara nå från Arlanda. Braathen är ensam på inrikesmarknaden på Bromma. På Arlanda finns på inrikesmarknaden SAS, Norwegian och några mindre bolag.

Frågan om trafiken av kapacitetsskäl kan flyttas från Bromma till Arlanda är komplex. Ser man bara till antal rörelser per dag eller år är det möjligt. Men tittar man på antalet rörelser per timme i peak-tid blir svaret ett annat. Man får då som framgår av diagrammet nedan problem några timmar under vissa dagar. På sikt ökar problemen om inte kapaciteten ökar på Arlanda, med beaktande av prognostiserad utveckling av flygtrafiken. Till detta kommer andra kapacitetsbegränsande faktorer som uppställningsplatser, terminalkapacitet mm.

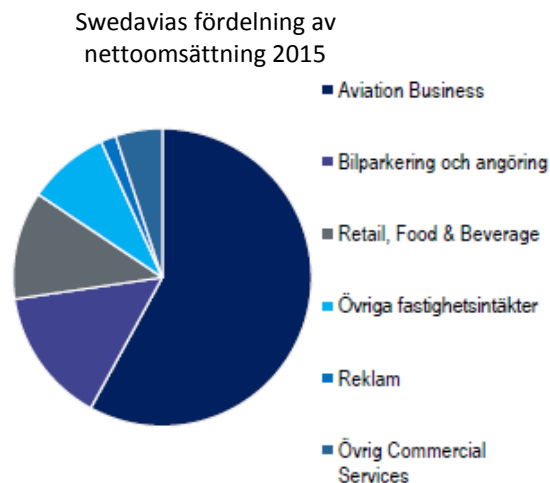


Figur 14. Antal flygrörelser per löpande timme för typdag torsdagen den 25 september 2014
Källa: Swedavia

Swedavias avgifter

Den som använder Swedavias tjänster på något sätt, inklusive start och landning, är bunden av Swedavias användarvillkor. Swedavia erbjuder ett stort antal tjänster vid de tio flygplatserna. Avgifterna är differentierade och varierar delvis mellan flygplatserna.

I figuren nedan framgår Swedavias intäkter för 2015. Swedavias nettoomsättning uppgick till 5 416 Mkr, varav intäkter från Aviation Business uppgick till 3 140 Mkr. Detta motsvarade ca 58 procent av intäkterna. De intäkter som ingår i Aviation Business är passagerarrelaterade intäkter 2 142 Mkr (68,2 procent), flygrörelserrelaterade intäkter 643 Mkr (20,5 procent), ground handling & flygplansparkering 344 Mkr (11,0 procent) och övrig aviation 11 Mkr (0,3 procent).



Figur 15. Swedavias fördelning av nettoomsättning 2015
Källa: Swedavia, Bokslutskommuniké januari – december 2015

Swedavias flygplatsavgifter består av passageraravgift, startavgift (passagerarflyg respektive övriga flygrörelser), avgasavgift, bulleravgift, parkeringsavgift för flygplan samt terminalavgift (TNC). Swedavia tar ut en PRM-avgift för assistansservice för resenärer med funktionshinder och nedsatt rörlighet. Swedavias avgifter för marktjänstinfrastruktur är uppdelad i marktjänstavgift för expeditionstjänst, ramptjänst respektive glykolhantering. Avgift för säkerhetskontroll (GAS) tillkommer.

Swedavia erbjuder rabatter, bonus och marknadsföringsstöd till flygbolag som trafikerar Swedavias flygplatser. För reguljär trafik finns möjligheter i form av rabatter för nya destinationer, bonus för passagerartillväxt/ökning och marknadsföringsstöd. För flygfrakt finns det ett fraktincitament och för turoperatörer finns charter incitamentsprogram. I början av 2015 beslutade Swedavia att sänka sina avgifter med strax under 3,7 procent, inklusive rabatter i Swedavias incitamentsprogram. Dessa ändringar trädde ikraft 1 april 2015.

Swedavias avgifter följer av publicerad prislista och publicerat incitamentsprogram. Nedan redovisas översiktligt några exempel på flygplanstyper och vilka avgifter de renderar på Arlanda respektive Bromma. I exemplet nedan tillämpas beläggningsgrad 70 procent. Flygplanstyp RJ1H och B738 får i exemplet därmed 78 respektive 127 passagerare (maximalt antal är 112 respektive 181 passagerare).

	Arlanda inrikes	Bromma inrikes	Arlanda utrikes	Bromma utrikes
Typ - RJ1H	8 076 kr	8 371 kr	11 352 kr	12 115 kr
Kostnad/säte	72 kr/säte	75 kr/säte	101 kr/säte	108 kr/säte
Kostnad/passagerare	104 kr/pax	107 kr/pax	146 kr/pax	155 kr/pax
Typ - B738	13 506 kr	-	18 840 kr	-
Kostnad/säte	75 kr/säte	-	104 kr/säte	-
Kostnad/passagerare	106 kr/pax	-	148 kr/pax	-

Figur 16. Jämförelse Swedavias avgifter 2015 vid Arlanda och Bromma flygplatser för vissa typplan
Källa: Swedavia

Enligt beräkningen är Swedavias avgifter för inrikestrafiken något högre på Bromma än på Arlanda. Startavgift, bulleravgift, passageraravgift och terminalavgift är lägre på Arlanda än på Bromma. De övriga avgifterna är lägre på Bromma. Avgiften för den infrastruktur som används för passagerare handling är därför lägre beroende på lägre kostnader för bagagehanteringssystem på Bromma. För flygplanstyp RJ1H är Brommas avgifter i detta exempel 3,7 procent högre i inrikestrafik och 6,7 procent högre i utrikestrafik jämfört med Arlanda. Om man däremot jämför en RJ1H på Bromma med en B738 på Arlanda, då blir de Swedavias avgifter högre på Arlanda både i inrikes- och utrikestrafik.

Arlanda som nav

En stor andel av flygtrafiken och flygplatserna i Sverige och i världen är sammanknutna i ett utpräglat nav-eker-system. Resenärerna flygs från olika flygplatser in till nav, där man antingen stannar, flyger vidare till sina destinationer eller flyger till andra nav för vidaretransport. Flygplatsernas navfunktion är självklart olika i storlek. En del är regionala nav, andra hör till de 47 s.k. mega-cities som enligt Airbus 2015 har mer än 10 000 långdistanspassagerare per dygn. De flesta flygplatser som fungerar som nav har ambitionen att förstärka denna funktion och bli ett viktigare nav. Även för Arlanda finns den ambitionen.

Samtidigt kan det vara på sin plats att erinra om att även den s.k. point-to-point trafiken har ökat kraftigt under senare år. Det har skett genom att lågprisbolagen startat trafik direkt mellan olika städer i Europa, där man sett förutsättningar för att skapa stabila trafikflöden. Ofta använder man sig då av något mer perifera flygplatser.

De flesta svenska flygplatser fungerar som ekrar till Stockholm som är navet. I Stockholm är inrikestrafiken fördelad med 70 procent till Arlanda och 30 procent till Bromma. Internationellt är Arlanda den dominerande flygplatsen i Sverige.

Arlanda är alltså den i särklass viktigaste flygplatsen i Sverige, såväl i ett nationellt som internationellt perspektiv. Arlanda har överlägset flest inrikes- och utrikespassagerare av de svenska flygplatserna. Men Arlanda som internationellt nav möter hård konkurrens från andra flygplatser i Europa och inte minst i Norden. Frågan är då vilka förutsättningar som Arlanda har att stärka sin konkurrenskraft inom detta område. Detta i sin tur är nödvändigt för att förbättra de internationella flygmöjligheterna mellan Sverige och resten av världen för att stärka landets utvecklingsmöjligheter.

Nav för inrikestrafik

Det är alltså Stockholm som är navet i inrikestrafiken, men navfunktionen är delad mellan Arlanda och Bromma, där Arlanda är det klart viktigaste navet. I avsnittet om prognoser redovisas hur utvecklingen inom inrikesflyget bedöms bli på sikt. Därav framgår att inrikesflyget fortsättningsvis troligen kommer att ha en svag utveckling. Konkurrensen från andra trafikslag är fortsatt stark. En utbyggnad av höghastighetsjärnvägen kan specifikt påverka inrikesflyget till Stockholm från vissa orter. Samtidigt kan Arlandas upptagningsområde stärkas i vissa relationer.

Swedavia driver både Bromma och Arlanda flygplatser, dvs. båda de inrikesnav som i viss utsträckning konkurrerar med varandra genom flygbolagens olika verksamheter. Enligt Trafikverket har en betydande mängd resenärer valt att hellre flyga från Bromma än Arlanda genom åren. Bromma har rollen som en renodlad cityflygplats med inrikes affärstrafik som primärt kundsegment. Brommas centrala lokalisering ger fördelar för vissa resenärer med boende eller arbetsplatser nära flygplatsen. Bromma saknar till stor del fördelar för transferpassagerare och har marginella fördelar för utrikestrafiken. Den utrikes- och transfertrafik som idag bedrivs på Bromma skulle därför enligt Trafikverket med fördel kunna bedrivas på Arlanda i stället.

Ur ett strikt navperspektiv måste det bedömas vara bäst att ha all inrikestrafik på Arlanda. Det ger maximalt med transfermöjligheter både i inrikesflyget och i det internationella flyget. Ett större passagerarunderlag är positivt för en starkare navfunktion, samtidigt som flygplatsens infrastruktur och terminaler i regel måste utvecklas för att klara av detta. Efter nedläggningen av Säve flygplats har exempelvis Landvetter stärkt sin position vad gäller resandeunderlag. Utvecklingen av inrikesflyget till och från Stockholm är inte sådan att underlaget för att ha två flygplatser på sikt förstärks.

Nav för den internationella trafiken

Viktigt för Sverige och Stockholm

Det är av mycket stor vikt att Arlanda förstärks som internationellt nav för att uppnå en fortsatt positiv utveckling inom en rad olika områden. Ju fler linjer som finns till viktiga destinationer i Europa och i världen i övrigt desto bättre är det för Sveriges och Stockholms utveckling.

Den *internationella handelns* betydelse för svensk ekonomi är central. Sverige exporterar varor och tjänster till ett värde som motsvarar ca 45 procent av Sveriges BNP. Detta ligger över genomsnittet för både EU och OECD-länderna. Exportens betydelse har ökat under de fyra senaste decennierna.

Utvecklingen av arbetstillfällen i Sverige och i Stockholm har ett tydligt samband med möjligheterna till internationell handel. Utvecklingen mot en mer globaliserad värld där människor, varor och tjänster transporteras över landgränser förväntas fortsätta och därmed ökar kraven på goda internationella förbindelser.

Internationell handel leder också till tillväxt av internationella svenska företag och globala företag i Sverige. Enligt Stockholms Handelskammare finns i Stockholm många av Sveriges verkligt stora multinationella företag och deras huvudkontor. Men i Stockholm finns också huvudkontor för utländska företags regionala verksamheter i Norden. Det är en tillgång för staden och Sverige, en tillgång som måste vårdas och utvecklas enligt Handelskammaren. I Stockholm finns nio huvudkontor för företag i globala branscher, vilket ger en åttonde plats bland världens städer. Räkna man huvudkontor per capita kommer Sverige på fjärde plats i världen. Den globaliserade ekonomin syns också tydligt. Av världens 2 000 ledande företag har 26 sitt huvudkontor i Sverige, varav 23 i Stockholmsregionen. Det avspeglar att Stockholm är en i många avseenden attraktiv plats som klarar sig mycket bra i internationella rankingar av konkurrenskraft.

Den *internationella turismen* är en mycket viktig bransch för Sverige. Turismens betydelse för svensk ekonomi har stadigt ökat de senaste åren. År 2012 värderades turismen enligt SATSA II till 6,1 procent av Sveriges totala export av varor och tjänster.

Turismen till Sverige ökar snabbare än i övriga Europa. Enligt FN:s världsturistorganisation ökade turismen i världen med 4,4 procent och med 5 procent i Europa under 2015. I Sverige ökade antalet utländska övernattningar med 10,5 procent och antalet besökare från länder utanför Europa med drygt 20 procent. Nästan samtliga regioner i Sverige fick fler besökare. Flest kom till Stockholm och Västra Götaland.

Under de senaste sex åren har enligt Tillväxtverket de långväga besökarna ökat sin andel av de utländska övernattningarna i Sverige från drygt tio till drygt 20 procent. Det betyder att var femte utländsk övernattning i Sverige under 2015 var från ett utomeuropeiskt land. Från Kina ökade övernattningarna med 28,5 procent och från Indien med 17,9 procent. USA ökade med 5,6 procent, medan Japan minskade med 2,1 procent. Norge och Tyskland är de enskilt största utlandsmarknaderna. Därifrån ökade antalet övernattningar med 7,3 respektive 4,6 procent.

Fler internationella direktlinjer via Arlanda har en stor betydelse för att få en utökad turism till Stockholmsområdet och Sverige i övrigt. Med en ökad besöksnäring stärks resandeunderlaget på redan etablerade direktlinjer och kan även ge möjlighet till nya linjer.

I detta sammanhang bör också *Stockholmsregionens tillväxt och attraktionskraft* för människor och företag också understrykas. Stockholmsregionen har enligt SATSA II (publicerad 2012) haft en befolkningstillväxt som är näst högst i Europa. Enligt Ekonomifakta har Stockholms län under de senaste decennierna haft en högre genomsnittlig befolkningstillväxt än landet i övrigt och under de senaste åren har Stockholm haft högst befolkningsökning. Mellan 2011 – 2014 ökade befolkningen i Stockholms län med 5,2 procent.

Stockholm placerar sig på sjunde plats bland 30 städer i en internationell studie gjord av PWC 2014, som speglar ett brett spektrum av faktorer som bidrar till framgångsrika städer och elastiska tätorter. Stockholm kommer på första plats när det gäller områdena ”hälsa, säkerhet och trygghet” respektive ”hållbarhet och den naturliga miljön”. När det gäller ”transport och infrastruktur” kom Stockholm på 8:e plats. De sämsta faktorerna för Stockholms del i denna analys är kostnader för kollektivtrafiken, större byggaktiviteter samt bostäder. De högst betygsatta faktorerna för Stockholms del är kollektivtrafiksystemet och licensierade taxibilar. Inga andra städer i Norden ingår i studien.

Stockholm är därför en viktig *tillväxtmotor och transportnav* för Sverige. Stockholm som nav skapar förutsättningar för ökad handel och konsumtion, men även efterfrågan på ett attraktivt kulturutbud.

Internationell tillgänglighet till och från regionen är därför mycket betydelsefull för Sverige som helhet.

Viktiga faktorer för navfunktion

I det följande redovisas ett antal faktorer som har betydelse för Arlanda när man vill stärka sin navfunktion.

Först kan konstateras att Arlanda som dominerande internationell flygplats i Sverige egentligen inte har någon större *konkurrerande flygplats inom landet*. Begränsade internationella flygningar finns från ett antal flygplatser. Landvetter som är den största internationella flygplatsen efter Arlanda har ett antal direktlinjer till ett antal destinationer i Europa. För dessa resenärer är Arlanda oftast inget alternativ. Men Landvetter är också matarflygplats till vissa nav för vidare interkontinentala resor. Dessa kan i vissa fall konkurrera med Arlandas navfunktion. Skavsta är den tredje största internationella flygplatsen. Här finns en viss konkurrens med Arlanda till vissa speciella destinationer. Den konkurrensen kan komma att öka.

Arlandas största konkurrenter finns därför i andra länder, vilket redovisas i senare avsnitt.

En viktig fråga är vilket *upptagningsområde* inom Sverige som Arlanda har, framför allt med tanke på nav i andra länder. Inom detta område kan man komma till Arlanda med antingen flyg, tåg eller bil. Det betyder att kommunikationerna till och från Arlanda är mycket betydelsefulla. Sverige norr om Stockholm är ett självklart upptagningsområde, där även tågförbindelserna med Arlanda är viktiga. Från hela Mälardalsområdet och Östergötland kan man enkelt ta sig med tåg eller bil till Arlanda.

Någonstans i Götaland går en gräns då Kastrup blir en tydlig konkurrent. I västra Sverige kan ibland också Gardermoen vara ett alternativ. Inrikes flygtrafiken blir för många resenärer en förutsättning för att kunna flyga vidare internationellt från Arlanda. Utbyggnad av en höghastighetsjärnväg som möjliggör snabb trafik av olika slag kan påverka upptagningsområdets omfattning.

Upptagningsområdets storlek påverkas också av vilken typ av flygresor man ska göra. Om man ska göra en längre resa utökas normalt upptagningsområdet. Även en flygplats som Skavsta med lågprisflyg har ett större geografiskt upptagningsområde.

Inom upptagningsområdet är det antalet *konsumenter*, deras köpkraft, önskemål och förväntningar som är en viktig faktor för flygplatsens möjligheter att utvecklas. En positiv tillväxt av BNP, vilket Sverige och särskilt stockholmsregionen har haft sedan 1993, ökar av erfarenhet efterfrågan på flygresor.

Självfallet är det viktigt för flygplatsen, och flygbolagen, att svara upp mot *konsumenternas förväntningar*. Konsumenternas beteenden och värderingar förändras över tid, beroende av både demografiska och ekonomiska förhållanden. Resenärerna vill i allt större utsträckning ha mer flexibla, individanpassade och tillgängliga trafiksystem. Kundmakten ökar när kunden blir allt mer medveten, har en större valfrihet och är svårare att engagera. Den nya digitala livsstilen ställer stora krav på anpassning och tillgänglighet. Både affärsresenärer och privata resenärer vill resa mer interkontinentalt och utan byten.

Andra viktiga faktorer handlar om flygplatsens förmåga att svara upp mot *flygbolagens krav*. Det handlar då om många frågor som exempelvis kapacitetsfrågor, regleringar inom luftfartsområdet, avgifter och andra kostnader för flygbolagen, flygplatsens effektivitet vad gäller tiden för att ”vända” planen, service till flygplanen, hantering av passagerarna och deras bagage och serviceförhållanden på flygplatsen för flygbolagen.

Flygplatsavgifternas storlek blir då en viktig faktor. Enligt SATSA II står flygplatsavgifterna generellt för omkring 10-12 procent av de totala flygkostnaderna för flygbolagen. På en långdistanslinje minskar andelen betydligt till omkring 6-7 procent av totalkostnaden. Det innebär att avgifterna blir viktigare för lågprisbolagens affärsmodeller, som ju bygger på korta vändningstider och maximalt utnyttjande av ett flygplan under en dag. För etablering av det interkontinentala långdistansflyget påverkar flygplatsavgifterna i mindre utsträckning. Den främsta faktorn är givetvis trafikflödena i sig. Även överflygningsavgifterna tas med i beräkningarna. Det svenska luftrummet anses vara relativt dyrt vid en europeisk jämförelse.

Till syvende och sist handlar det kanske mest om *flygbolagens strategier* när det gäller uppbyggnaden och utvecklingen av sina flyglinjer. SAS har som exempel i praktiken tre nav i Norden, Stockholm, Oslo och Köpenhamn, men Köpenhamn har sedan linjenätet byggdes ut i Europa varit den viktigaste. Köpenhamn ligger helt enkelt närmare Europa, vilket gör att det är lättare att därifrån bygga upp kortare och effektivare flygrutter ut i Europa. Men marknader kan på sikt förändras.

Navbaserade flygbolag är ofta medlemmar i allianser av olika slag. Exempel på allianser är Star Alliance, Sky Team och Oneworld. Sådana allianser brukar dela på flygningar genom så kallad code-sharing – en och samma flygning har två (eller flera) flight-nummer. Code-sharing innebär att en navbaserad operatör kan utöka sitt linjenät väsentligt. En enskild linje behöver inte heller vara lönsam för det enskilda flygbolaget, eftersom det är möjligt att genom alliansen fylla en del av platserna med passagerare från en annan medlem i alliansen. SAS medlemskap i Star Alliance har betydelse för Arlandas funktion som nav. Alliansen har enligt Star Alliance´ hemsida nu 28 samarbetande flygbolag där passagerarna ska kunna erbjudas smidiga transferlösningar i varandras linjenät. Omkring 15 procent av SAS passagerare flög med Star Alliance 2011. Detta medlemskap ökar tillgängligheten för resenärerna till mindre destinationer i länder där SAS allianspartner har ett trafiknav, t.ex. Lufthansas nav i Frankfurt. På Arlanda hade medlemmarna inom Star Alliance (främst SAS) den största delen av förbindelserna 2012, runt 53 procent. Även i Köpenhamn har Star Alliance mer än hälften av kapaciteten. Oneworld har två tredjedelar av kapaciteten i Helsingfors.

Även flyggods kan ha betydelse i flygbolagens strategier. Gods transporteras också i passagerarplan genom så kallad ”bellyfrakt”. Ungefär 40 procent av det lufttransporterade godset på Arlanda beräknas gå som bellyfrakt. Detta utgör en viktig intäktskälla för speciellt det interkontinentala passagerarflyget och kan på marginalen påverka etablering av nya rutter. På en långlinje med passagerarplan uppskattas ca 15 procent av intäkterna komma från bellyfrakt, vilket kan vara avgörande för lönsamhet.

Den nordiska situationen

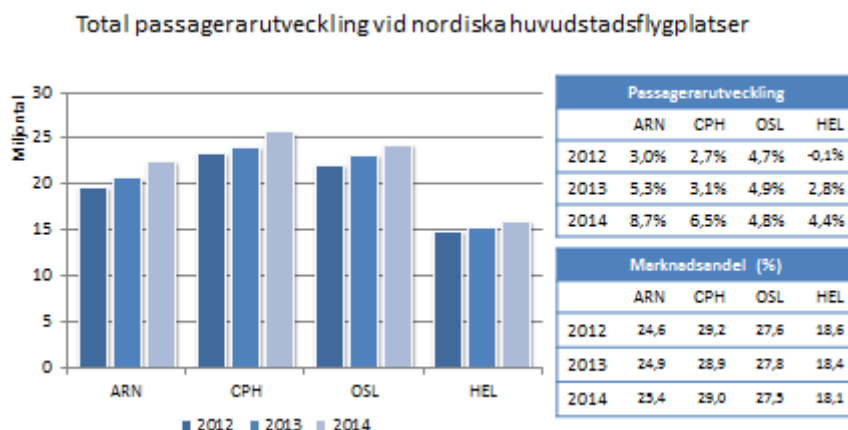
Samtliga fyra nordiska huvudstadsflygplatserna har en relativt likartad historisk passagerartillväxt, även om den kan variera år från år. I Norge och Sverige finns en omfattande inrikestrafik, i Finland en mer begränsad och i Danmark en mycket liten. Internationellt är västra Europa den absolut största och viktigaste marknaden vid samtliga flygplatser. I Finland siktar man interkontinentalt främst mot Asien, medan tyngdpunkten hos övriga av tradition legat mot Nordamerika. Omorientering mot Asien pågår.

Vid samtliga flygplatser finns sedan gammalt ett dominerande flygbolag, SAS respektive Finnair, men Norwegian börjar bli en allt viktigare aktör i Danmark, Norge och Sverige. I Danmark är man minst beroende av några få flygbolag. I Norden bedöms Kastrup vara den flygplats som har den svåraste kapacitetssituationen.

Ett sätt för flygplatserna att hålla nere sina avgifter är att investera i att öka flygplatsernas kommersiella verksamheter och intäkter. Mycket talar för att det kan bli svårt att upprätthålla tillväxten för de kommersiella intäkterna över tid, även om mycket kan göras för att anpassa passagerarflöden och produktutveckla butiks- och restaurangutbudet på flygplatserna. Många flygplatser går mot centrering av sina funktioner för att minska kostnader och öka intäkter. Oslo, Helsingfors och Köpenhamn är exempel på flygplatser som i större utsträckning försöker samla infrastrukturen till några få gemensamma angränsningspunkter.

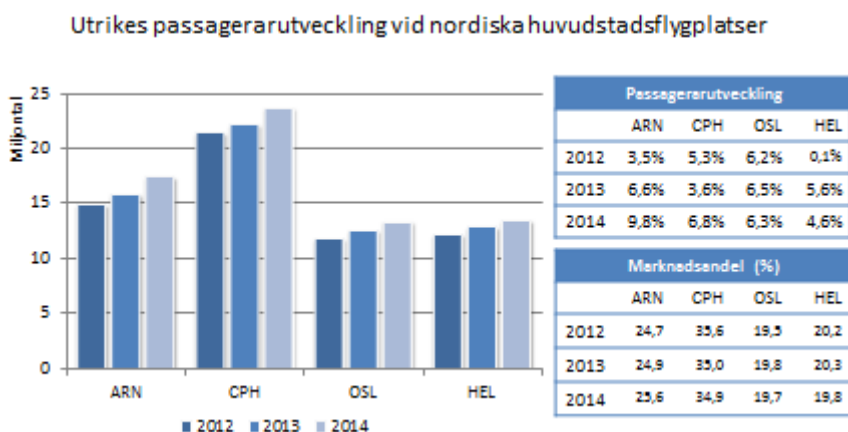
Mer om konkurrensläget

Nedanstående figur visar den totala passagerarutvecklingen på Arlanda, Gardermoen, Kastrup och Vanda under de senaste åren. Av denna framgår att storleken på flygplatserna är i ordning Kastrup, Gardermoen, Arlanda och Vanda.



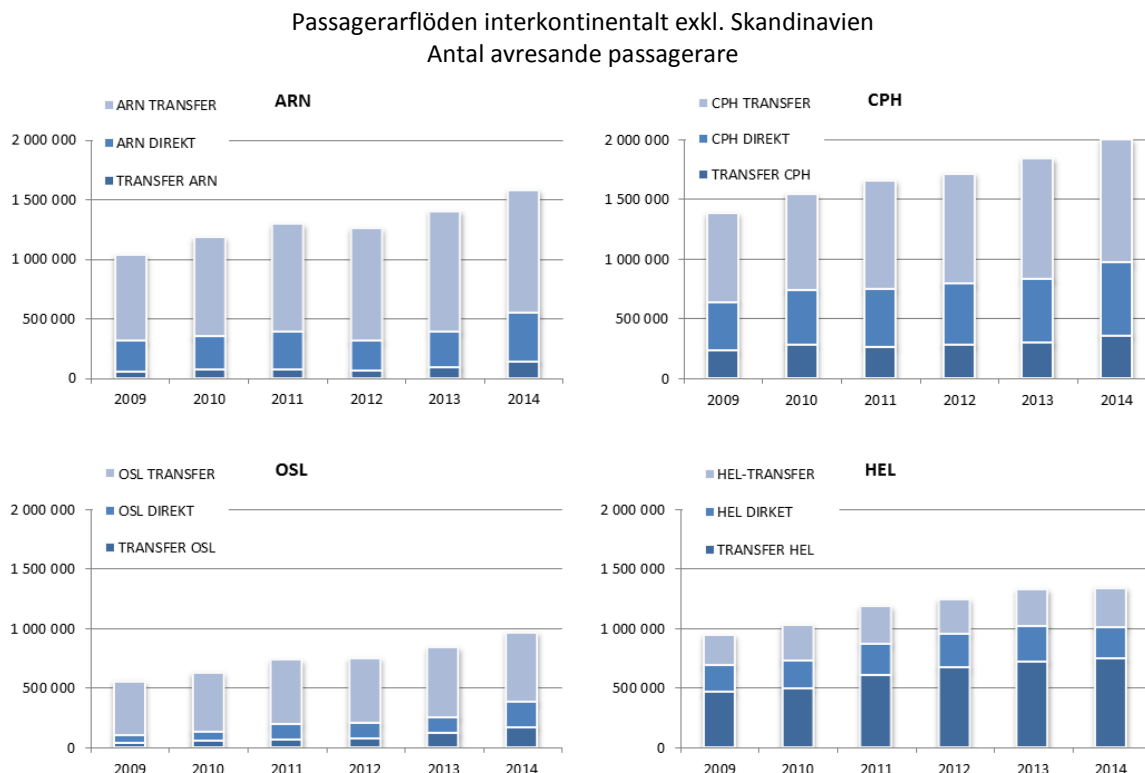
Figur 17. Jämförelse passagerarutveckling vid nordiska huvudstadsflygplatser 2012 – 2014, miljoner passagerare
Källa: Swedavia

Om man endast tittar på antalet internationella resenärer blir bilden en annan. Kastrup är då överlägset störst, Arlanda kommer som nummer två och Gardermoen och Vanda ligger relativt lika. Kastrup har ungefär femtio procent fler utrikesresenärer än Arlanda. För några år sedan var det cirka 16 procent av de utrikes avresande från Kastrup påbörjat sin resa i Sverige. Detta motsvarade ca 1,6 miljoner passagerare. Omkring 22 procent av dessa var transferpassagerare, medan resterande 78 procent till stor del utgörs av resenärer från södra Sverige som anländer till Kastrup med tåg eller bil för vidare resa ut i världen.



Figur 18. Jämförelse utrikes passagerarutveckling vid nordiska huvudstadsflygplatser 2012 – 2014, miljoner passagerare
Källa: Swedavia

När det gäller avresande interkontinentala resenärer är Kastrup fortfarande störst, sedan kommer Arlanda, Helsingfors och Gardermoen.



Figur 19. Jämförelse passagerarflöden interkontinentalt exkl. Skandinavien vid nordiska huvudstadsflygplatser 2009 – 2014, avresande passagerare.
 Förklaring exempel: TRANSFER ARN: pax som transfererar på ARN. ARN DIREKT: pax som startar sin resa på ARN och flyger direkt till slutdestination. ARN TRANSFER: pax som startar sin resa på ARN och som transferera på väg till slutdestination.
 Källa: Swedavia (Airport-IS)

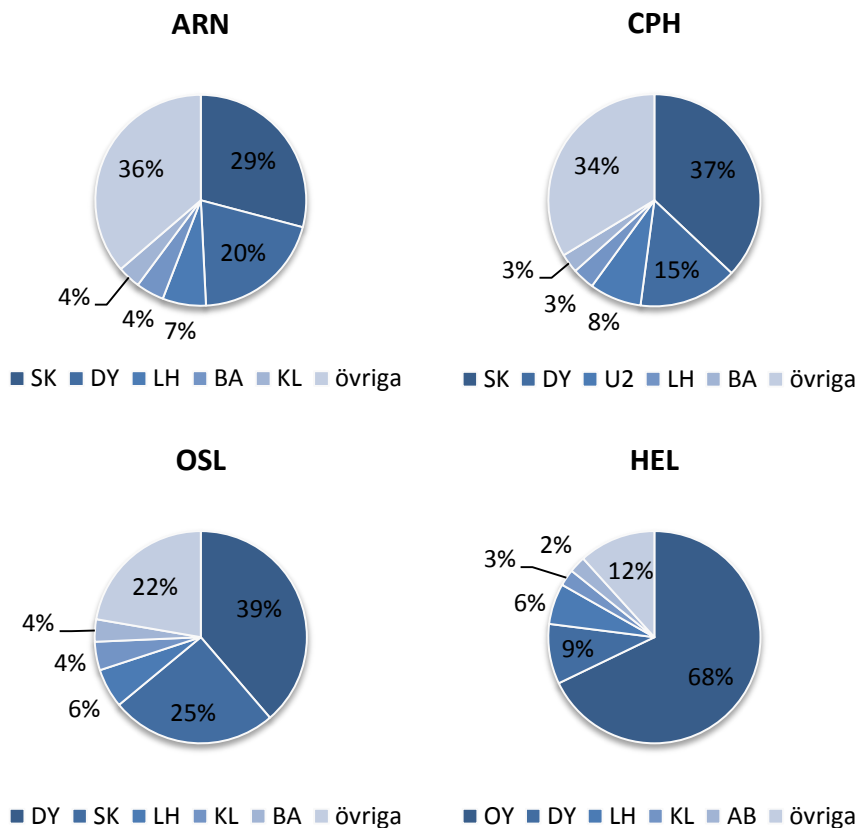
Av nedanstående figur framgår hur många säten som går åt olika håll från de fyra flygplatserna. Av denna framgår att Kastrup har fler säten till Skandinavien exklusive inrikes, till Europa exklusive Skandinavien och interkontinentalt. Arlanda kommer in som nummer två, förutom interkontinentalt där Vanda är nummer två.

	ARN	CPH	OSL	HEL
Inrikes	87 733	29 720	175 391	38 789
Skandinavien (exkl. inrikes)	72 658	81 291	55 393	37 961
Europa (exkl. Skandinavien)	133 709	210 125	109 594	105 728
Interkontinentalt	22 070	29 613	13 413	24 408
Totalt	316 170	350 749	353 791	206 886

Figur 20. Översikt antal säten per vecka (april 2015)
 Källa: Swedavia (Airport-IS)

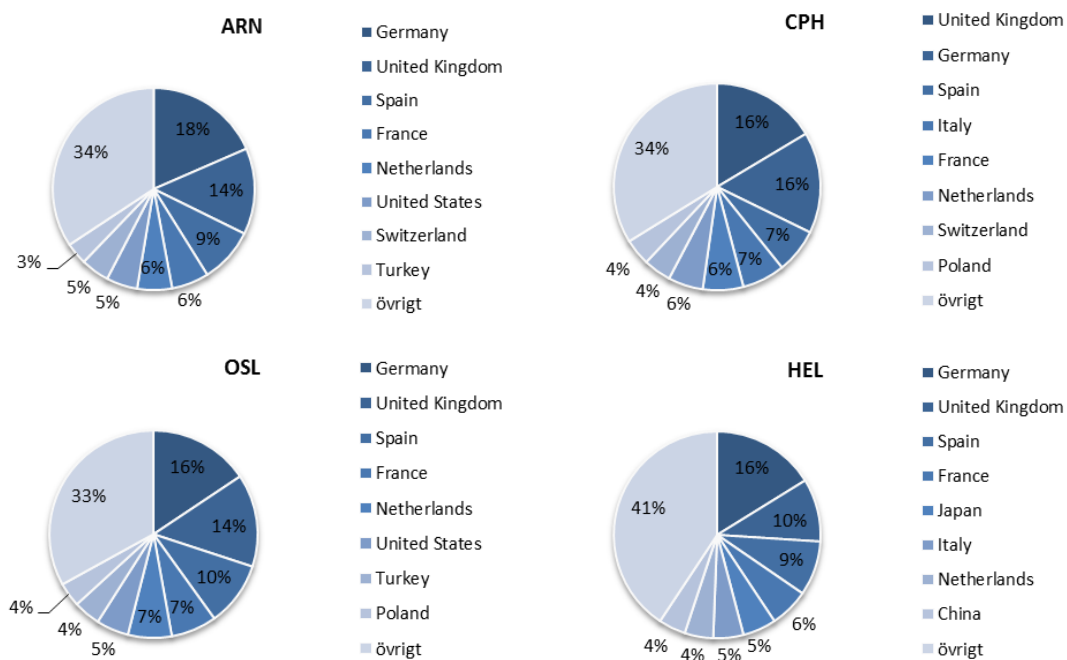
Man kan fördjupa studierna genom nedanstående fem figurer. De visar säteskapacitet per flygbolag, säteskapacitet per destination, avgångar till de största europeiska destinationerna, utvecklingen av tillgängligheten interkontinentalt samt en jämförelse mellan det interkontinentala linjeutbudet vid Arlanda och Kastrup.

Sätenskapitet per flygbolag (april 2015)
Utrikes kapacitet (exkl. Skandinavien)



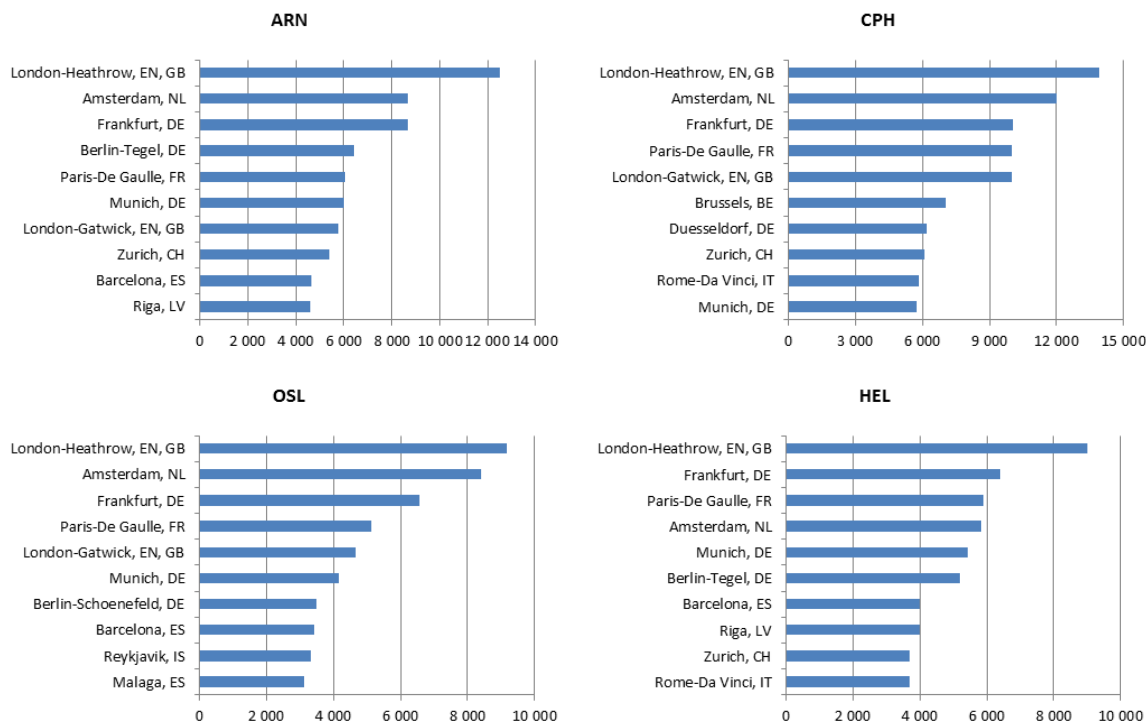
Figur 21. Sätenskapitet per flygbolag, utrikes kapacitet exkl. Skandinavien, april 2015.
Källa: Swedavia (Airport-IS)

Sätenskapitet per destination – land (april 2015)
Utrikes kapacitet (exkl. Skandinavien)

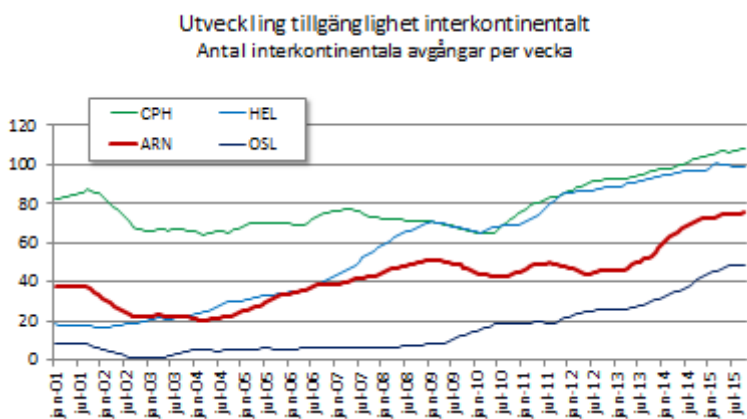


Figur 22. Sätenskapitet per destination – land, utrikes kapacitet exkl. Skandinavien, april 2015.
Källa: Swedavia (Airport-IS)

Största Europeiska destinationerna exkl. Skandinavien (april 2015)
Antal säten per vecka



Figur 23. Största Europeiska destinationerna exkl. Skandinavien, antal säten per vecka, april 2015
Källa: Swedavia (Airport-IS)



Figur 24. Utveckling tillgänglighet interkontinentalt, antal interkontinentala avgångar per vecka. Enbart "major airlines" i reguljär trafik (exkl. "charterliknande"/etnisk trafik till Afrika och Mellanöstern)
Källa: Swedavia (Airport-IS)

<i>Destination</i>	<i>Stockholm Arlanda</i>	<i>Köpenhamn Kastrup</i>
Newark, NJ, US	13	7
Doha, QA	10	11
Dubai, AE	10	8
Bangkok, TH	9	8
Beijing, CN	7	7
Chicago-O'Hare, IL, US	7	7
New York-JFK, NY, US	4	4
Tel Aviv-Yafo, IL	3	5
Los Angeles, CA, US	3	3
Casablanca, MA	3	3
Oakland, CA, US	3	
Addis Ababa, ET	3	
Baghdad, IQ	2	1
Erbil, IQ	2	1
Tehran, IR	2	
Fort Lauderdale, FL, US	1	2
Marrakech, MA	1	2
Sulaymaniyah, IQ	1	
Al Najaf, IQ	1	
Tokyo-Narita, JP		7
Washington-Dulles, VA, US		7
San Francisco, CA, US		7
Shanghai, CN		5
Singapore, SG		5
Cairo, EG		5
Toronto, ON, CA		5
Kangerlussuaq, GL		4
Orlando, FL, US		1
Lahore, PK		1

Figur 25. Linjeutbud interkontinentalt Arlanda och Kastrup, antal frekvenser per vecka, april 2015
Källa: Swedavia (Airport-IS)

Av redovisningen ovan framgår bl.a. att Kastrup är den största internationella flygplatsen. De nordiska huvudstadsflygplatserna har i stort sett linjer till samma större europeiska destinationer. Vanda är den flygplats som är mest beroende av ett enskilt flygbolag. På det interkontinentala området ligger Arlanda tvåa i antalet resenärer. Men Vandas ambitioner att öka interkontinentalt är tydliga när man tittar på antalet avgångar och erbjudna säten.

En global betraktelse visar enligt nedanstående figurer att en stor del av långdistanstrafiken är koncentrerad till vissa s.k. mega-cities. Enligt Airbus var under 2014 90 procent av all långdistans- trafik koncentrerad till 47 s.k. mega-cities. Dessa hade då fler än 10 000 dagliga långdistans- passagerare. År 2034 bedöms antalet mega-cities ha ökat till 91, men fortfarande finns en stark koncentration till dagens 47. Bedömningen är att Arlanda inte når upp till 10 000 dagliga passagerare fram till 2034 och därför inte kommer att finnas med på kartan över mega-cities. Däremot bedöms Köpenhamn 2034 ingå i mega-cities. I en två år tidigare bedömning ingick även Helsingfors i de framtida mega-cities, men har nu fallit bort.



Figur 26. Aviation Mega-cities in 2014
Källa: Airbus, Global Market Forecast 2015-2034



Figur 27. Aviation Mega-cities in 2034
Källa: Airbus, Global Market Forecast 2015-2034

1.12. Stockholms stads planer

Bakgrund

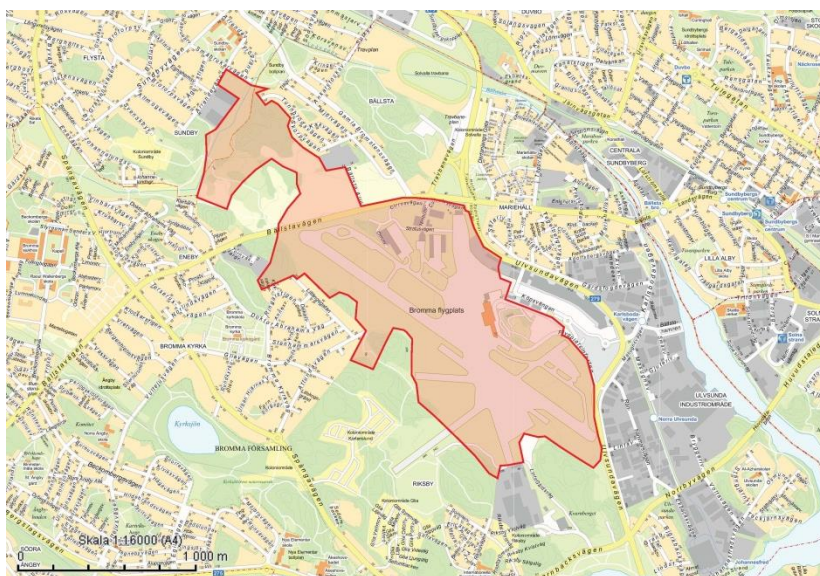
Mitt uppdrag har aktualiserats av att Stockholms stad skrivit till regeringen om möjligheten att avbryta gällande arrendeavtal för Bromma före 2038. Med anledning av detta tillskrev jag staden och bad att få del av deras alternativa planer för området. Staden inkom den 17 mars med en skrivelse, i vilken man redovisar sina planer för en framtida alternativ användning av Bromma flygplats.

Staden presenterar sina planer för alla de områden som kan utnyttjas för mer bostäder om flygplatsen läggs ner. Det rör själva arrendeområdet, angränsande områden samt områden som påverkas av buller- och höjrestriktioner. Staden pekar även på några områden i gränslandet för påverkan, där man menar att ett bostadsbyggande underlättas och blir säkerställt om flygplatsen upphör med sin verksamhet.

Bromma flygplats är lokaliserad i stadsdelen Bromma, strax väster om Stockholms innerstad. I takt med att staden växer knyts det aktuella området allt närmare den centrala staden. Det innebär att områdets attraktivitet, dvs. markens betydelse, hela tiden ökar samtidigt som bostadsbristen i staden är mycket stor.

Arrendeområdet samt direkt anslutande områden

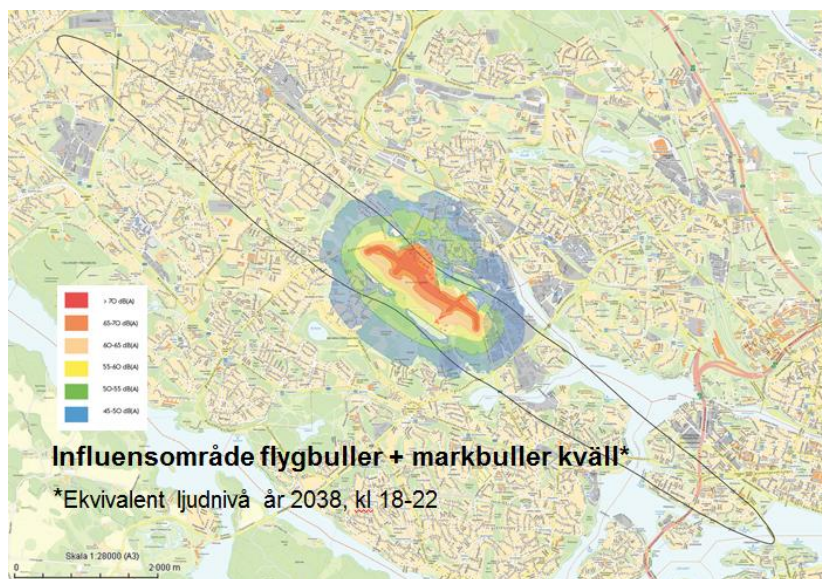
Arrendet för Bromma flygplats omfattar enligt nuvarande arrendeavtal ca 135 ha. Detta motsvarar en yta som är lika stor som ca en fjärdedel av Södermalm. I direkt anslutning till arrendeområdet finns även ca 43 ha mark som ägs av staden och som preliminärt bedöms vara utvecklingsbart för bostäder om flygplatsen läggs ned. Inom arrendeområdet och direkt anslutande områden finns även kända fornlämningar och riksintressen (de Geer-moräner). Dessa påverkar avgränsningen av områden som bedöms vara möjliga för bebyggelse. Sammantaget omfattar de berörda områdena ca 178 ha som är utvecklingsbart för bostäder om flygplatsen läggs ned.



Figur 28. Arrendeområde och direkt anslutande område (Bromma flygplats)
Källa: Stockholms stad

Områden med restriktioner

Verksamheten vid Bromma flygplats innebär begränsningar för ny bebyggelse genom det buller som flygtrafiken alstrar när planen befinner sig i luften, s.k. luftbuller, och när planen befinner sig på marken, s.k. markbuller. Influensområdet för luftbuller och markbuller illustreras på nedanstående bild.



Figur 29. Influensområde flygbuller + markbuller kväll, ekvivalent ljudnivå år 2038 kl. 18-22
Källa: Stockholms stad

Inom områden som ligger i nära anslutning till flygplatsen, som exempelvis Mariehäll, Annedal, Bromma kyrka och Riksby, behöver hänsyn tas till markbuller från flygplatsen vid planering av ny bebyggelse. Markbullret kan delvis avskärmas lokalt och högre ljudnivåer kan i vissa fall tillåtas om en ljuddämpad sida finns. Men planeringsprocessen blir enklare och risken för överklaganden minskar något om flygplatsen läggs ned. Men staden räknar enbart i sin sammanställning med de närmaste områdena som exempelvis Bällsta och Riksby.

Som framgår av bilden påverkas också betydande områden av luftbuller.

Flygtrafiken medför också restriktioner för höjder på byggnader, master och andra objekt inom vissa områden. Höjdbegränsningen påverkar dock enligt staden enbart höga hus, varför bostadspotentialen inte behöver påverkas påtagligt. Planprocesser med höga byggnader underlättas dock om flygplatsen försvinner. Det kommer förmodligen att resultera i fler bostäder på olika håll i staden.

Möjlig bebyggelse

Arrendeområde och direkt anslutande område

Staden säger sig ha bedömt antalet möjliga lägenheter som kan byggas med hjälp av jämförelsetal från Hammarby Sjöstad och Annedal. Referensprojekten valdes med anledning av att deras relativt höga täthet bedöms vara relevant för flygplatsområdet och för att de är aktuella eller nyligen har genomförts.

Med en täthet motsvarande Annedal bedöms preliminärt ca 14 500 lägenheter kunna byggas inom arrendeområdet och ytterligare ca 4 500 lägenheter på direkt anslutande område. Det rör sig totalt om ca 19 000 lägenheter. Tillsammans med ny bebyggelse i Riksby och Bällsta blir det totalt ca 23 000 lägenheter.

Väljer man en täthet motsvarande Hammarby sjöstad blir resultatet totalt ca 20 000 lägenheter (inkl. Riksby och Bällsta).

Staden har antagit att området inte rymmer kommersiella lokaler utöver lokal service. Någon fördjupad handelsutredning har dock inte gjorts. En högre andel kommersiella lokaler bedöms inte öka markvärdet/intäkterna.

Områden med restriktioner

Utöver arrendeområdet och direkt anslutande område finns även andra områden som i nuläget begränsas av luftbuller men som skulle kunna bebyggas om flygplatsen lades ned.

I Ulvsunda industriområde bedömer staden att totalt ca 3 000 lägenheter möjliggörs om flygplatsen läggs ned, eftersom området kan omvandlas till bostadsområde. Markägandet är splittrat med många privata fastighetsägare och upplåtna tomträtter. Även staden äger mark som bedöms vara utvecklingsbar för bostäder. Översiktligt bedöms att ca 1 500 - 2 000 lägenheter, av 3 000 totalt, kan byggas på mark som ägs av staden eller stadens bolag.

I Ulvsunda och Traneberg finns förtättningsmöjligheter på mark som ägs av staden. Sammantaget bedömer staden att det finns en potential om ca 1 000 lägenheter.

I Kristineberg finns ett bostadsprojekt som stannade upp efter den senaste revideringen av influensområdet för flygbuller. I Fredhäll finns möjligheter till mindre kompletteringar. Sammanlagt bedöms ca 400 lägenheter kunna byggas på stadens mark här.

I Spånga finns småskaliga projekt och fastighetsdelningar som skulle kunna förverkligas inom befintliga villaområden. Marken är i huvudsak i privat ägo. Det bedöms svårt att kvantifiera vad detta kan ge men det är realistiskt att räkna med cirka 500 bostäder.

I Marieberg finns enligt staden potential för ytterligare bostadsbebyggelse. Preliminärt bedöms ca 800 – 1 000 lägenheter kunna byggas, varav ca 500 – 700 på stadens mark. Ett programarbete har avstannat på grund av flygbullerrestriktionerna. En översyn av flygbullerkurvan i riksintressepreciseringen kommer att ske. Ny beräkning av luftbullerbegränsningen ska göras, vilket kan leda till

att influensområdet för flygbuller kommer att bli mindre. Om flygverksamheten upphör säkerställs dock enligt staden att bebyggelsen kan genomföras.

En nedläggning av flygplatsen kommer enligt staden att generellt öka bostadspotentialen i områden där restriktioner vad gäller buller eller höjd funnits. Det beror på att det blir möjligt och enklare att genomföra vissa projekt. Härigenom kan ytterligare ett par tusen bostäder byggas.

Summering av möjlig bebyggelse

Sammantaget bedömer Stockholms stad att en nedläggning av Bromma flygplats kan möjliggöra ca 30 000 – 38 000 nya lägenheter. En del av dessa skulle eventuellt kunnat byggas ändå, men utan flygplatsen förenklas planprocesserna och olika risker minskar. 30 000 bostäder är enligt staden ett fullt realistiskt antagande utifrån de normer och riktlinjer som staden idag använder sig av i planeringen. Det högre spannet med bostäder innebär att staden gör avsteg från nuvarande riktlinjer för planeringen gällande exempelvis täthet, sociotopytor m.m. Detta kan enligt staden ändå vara relevant då delar av områdets behov skulle kunna säkras på intilliggande grönområden.

Staden summerar sina bedömningar i nedanstående figur.

Område	Antal lgh (ca)	Kommentar
Arrendeområde	14 600	Täthet som Annedal
Direkt anslutande områden	4 600	Täthet som Annedal
Bällsta	1 200	Planering pågår
Riksby	3 000	Planering pågår
Ulvsunda industriområde	3 000	
Traneberg, södra Ulvsunda, Marieberg, Kristineberg och Fredshäll	2 400	
Spånga	500	Kompl. i mindre projekt
Övriga staden	Några tusen	Konsekvens av att buller- och höjdrestriktioner tas bort/förenklas
Stockholms stad totalt	30 000 (upp till 38 000)*	I staden bedömd bostadspotential totalt

Figur 30. Bedömd bostadspotential i Stockholm stad om flygplatsen läggs ned.
Not: 38 000 lägenheter innebär avsteg från nuvarande riktlinjer för planeringen.
Källa: Stockholms stad

Staden har inte gjort någon analys av tänkbara markvärden inom de berörda områdena.

Miljöbelastning

Delar av det område som är eller har varit flygplatsområde kan ha förorenats av flygplatsverksamheten. Den allvarligaste kända föroreningen är PFAS som finns runt två brandövningsplatser, en befintlig inne på flygplatsen och en nerlagd som numera ligger utanför flygplatsen. Mark och grundvatten har förorenats av släckskum och utläckage sker till Bällstaviken. Det finns ingen vedertagen, beprövad metod för sanering. Därför kan i nuläget varken nödvändiga åtgärder eller kostnaderna för dem preciseras. Andra föroreningar är metaller, PAH och petroleum. Vid grävarbeten ser man enligt staden till att ta bort de farligaste föroreningarna, så att marken uppfyller de krav som ställs vid flygplatsverksamhet. Om marken ska omvandlas till bostadsändamål kommer ytterligare sanering att behöva göras.

Ansvaret för undersökningar och saneringsåtgärder blir enligt staden föremål för diskussion med Swedavia, som enligt staden har ett ansvar för markföroreningar enligt miljöbalken och arrendeavtalet.

Totalkostnaden för sanering av markföroreningar kan för närvarande inte bedömas. Det råder en stor osäkerhet om behovet av åtgärder. En mängd schaktarbeten kommer att behöva göras av tekniska skäl, vilka kan samordnas med borttransport av förorenade massor. Kostnaden för sanering lär sannolikt uppgå till flera hundratals miljoner kronor enligt stadens bedömning.

Staden har dock genomfört omfattande marksanering tidigare i anslutning till större exploateringsprojekt, exempelvis Hammarby Sjöstad och Norra Djurgårdsstaden. Detta är sålunda inget nytt för staden och inget som bedöms förhindra en omvandling av flygfältet till bostäder.

Trafikinфраstruktur

Trafiksituationen i inre Bromma där flygplatsen ligger är enligt staden redan idag problematisk och känslig för störningar. Staden har stora byggplaner i västerort, vilket framöver ytterligare sätter fokus på trafiksituationen. En nedläggning av Bromma flygplats och sedermera en exploatering av flygplatsområdet innebär ytterligare påfrestningar på trafiksystemet. Frågan berör inte bara Stockholms stad utan är en regional fråga, där Ekerö, Solna och Sundbyberg kommuner berörs direkt.

Kollektivtrafiken måste enligt staden byggas ut och få en förstärkt kapacitet. Det beror både på utvecklingen i stort i denna regiondel men också på en bebyggelse vid flygplatsområdet. I landstingets stomnätsplan finns ett par stomlinjer redovisade som delvis bidrar till denna utveckling, liksom utbyggnaden av Tvärbanans Kistagren som ska passera det berörda området med planerad trafikstart 2021.

Inom ramen för Sverigeförhandlingen genomfördes en gemensam analys av staden och landstinget för att studera effekterna av en avgrening av grön tunnelbanelinje mellan Alvik och Vällingby via Bromma flygplats. En schablonmässig kostnadsbedömning gjordes och resultatet blev en investeringskostnad på cirka 8 miljarder kronor. En sådan utbyggnad bedömer staden vara nödvändig för att säkra en fullgod kollektivtrafikförsörjning av västerort.

Stockholms stad har också översiktligt studerat konsekvenserna för vägnätet i området av tänkbara exploateringar. Analysen visar att förbättringar/utbyggnader förmodligen blir nödvändiga för att få en tillfredsställande trafiksituation i västerort. Framförallt handlar det enligt staden om att ge kollektivtrafik, gång- och cykeltrafik bättre möjligheter att fungera tillfredsställande. För att uppnå detta finns flera olika alternativa lösningar med olika kostnadsnivåer.

Ett alternativ innebär enbart att lokalgator och huvudgator byggs ut. Detta alternativ bedöms inte förhindra förhållandevis omfattande köer under rusningstid.

Ett annat alternativ som studerats är en ny vägtunnel från Åkeshov och Brommaplan, via Huvudsta-bron, till E4 vid Järva krog. Det skulle innebära att yttrafiken i högre grad kan prioriteras för kollektivtrafik (buss), cykel och gångtrafik. En mycket översiktlig kostnadsuppskattning för detta objekt ligger enligt staden på mellan 7 – 10 miljarder kronor. Staden framhåller att detta objekt bara ska ses som ett exempel på vad som i framtiden kan bli en nödvändig investering för att uppnå en tillfredsställande trafiksituation i västerort.

Det finns också alternativ utan en tunnellsnöring som kan bli aktuella med lägre investeringskostnader, men då också med lägre effekt. Staden understryker att de olika alternativen behöver utredas mer i detalj och i samarbete med berörda parter innan en tänkbar lösning kan föreslås.

Tidplan för planeringsarbete

Planeringen för ny bebyggelse inom arrendeområdet och direkt anslutande område bedömer staden ta ca 10 år efter det att nödvändiga politiska beslut är tagna. Det finns flera faktorer som påverkar tidplanen. Det krävs exempelvis beslut om utbyggnad av nödvändig infrastruktur och kollektivtrafik, som även berör Landstinget, Trafikverket och andra aktörer.

För övriga områden som idag berörs av flygbuller varierar enligt staden den bedömda planeringstiden. Förtätning och mindre kompletteringar i befintlig bebyggelse kan påbörjas inom ca 3 - 5 år efter beslut om nedläggning. Större omvandling av stadsdelar, exempelvis Ulvsunda industriområde, bedöms ta längre tid.

1.13. Andra flygplatser i regionen

Översiktligt om flygplatser i Sverige

I Sverige finns instrumentflygplatser, flygplatser utan instrumentinflygningshjälpmedel, helikopterflygplatser och mindre flygplatser. Inrättande av en ny flygplats och drift av dessa prövas av Transportstyrelsen. Flygplatser ägs och drivs främst av Swedavia AB, landsting och kommuner, Försvarsmakten och företag.

I Sverige finns för närvarande 46 instrumentflygplatser som är godkända av Transportstyrelsen, varav 42 är civila flygplatser och 4 är militära flygplatser. Dessa flygplatser har någon form av instrumentinflygningshjälpmedel som stöd för piloternas navigering vid flygning i väder med nedsatt sikt.

Det finns två godkända flygplatser som inte har några instrumentinflygningshjälpmedel. De kan endast användas vid väder med bra sikt.

Det finns också helikopterflygplatser. Flertalet används för sjuk- och ambulanstransporter till och från sjukhus, men det finns även privata företag som har etablerat en egen helikopterflygplats för sin verksamhet.

Utöver de godkända flygplatserna finns det i Sverige många mindre flygplatser som används av flygklubbar eller av enskilda personer. Sådana flygplatser behöver inte vara godkända av Transportstyrelsen men de ska ändå uppfylla vissa krav enligt regelverket.

Flygplatser i Stockholmsregionen

I Stockholmsregionen finns ett flertal instrumentflygplatser. I det geografiska området bestående av Stockholm, Södermanland, Uppland, Västmanland och Örebro län finns enligt Transportstyrelsen i dagsläget sex instrumentflygplatser; Eskilstuna, Stockholm Arlanda, Stockholm Bromma, Stockholm Skavsta, Stockholm Västerås samt Örebro.

Arlanda flygplats är den största och dominerande flygplatsen i områden och den flygplats som har mest kapacitet. När det gäller passagerare följer Bromma och Skavsta flygplatser närmast efter Arlanda. På frakt- och postsidan är situationen annorlunda. Örebro och Västerås flygplatser kommer närmast efter Arlanda flygplats.

<i>Flygplats</i>	<i>Rullbana</i>	<i>Linjefart och chartertrafik</i> <i>Landningar totalt 2014 (2013)</i>	<i>Linjefart och chartertrafik</i> <i>Ankommande och avresande passagerare totalt 2014 (2013)</i>	<i>Linjefart och chartertrafik</i> <i>Ankommande och avgående ton frakt totalt 2014 (2013)</i>	<i>Linjefart och chartertrafik</i> <i>Ankommande och avgående ton post 2014 (2013)</i>
Eskilstuna	2176	-	-	-	-
Stockholm Arlanda	3301 x 45 2500 x 45 2500 x 45	114 091 (109 823)	22 419 413 (20 674 160)	66 889 (53 604)	18 420 (17 835)
Stockholm Bromma	1668 x 45	27 419 (30 301)	2 377 636 (2 277 642)	332 (285)	0 (0)
Stockholm Skavsta	2880 x 45 2039 x 40	10 903 (15 848)	1 657 335 (2 165 040)	302 (548)	0 (0)
Stockholm Västerås	2581 x 46	17 738 (16 350)	117 390 (163 773)	4 970 (5 278)	0 (0)
Örebro	2602 x 45	3 837 (3 868)	96 256 (101 682)	6 854 (7 925)	1 212 (99)

Figur 31. Verksamhet vid befintliga instrumentflygplatser i regionen
Källa: Transportstyrelsen

Verksamheten vid Eskilstuna flygplats ingår inte i Trafikanalys statistikrapportering i Luftfart 2014. Vid flygplatsen bedrivs i dagsläget taxi-, affärs-, transport- och ambulansflyg, flygskoleverksamhet och klubbflygverksamhet. Omfattningen motsvarar ca 8 000 rörelser, varav de flesta avser skolflyg.

Det finns också andra flygplatser i området som inte har statusen ”instrumentflygplats”. Bland dessa kan särskilt nämnas flygplatsen i Uppsala som för närvarande genomför ett projekt som ska syfta till en uppgradering till en godkänd instrumentflygplats.

1.14. Internationell utblick

Inom ramen för mitt arbete hade jag planerat att genomföra en internationell benchmarking som underlag för en diskussion om det finns något att lära av internationella erfarenheter. Men när min uppdragstid förkortades har jag sänkt denna ambitionsnivå. I detta avsnitt finns dock en mer översiktlig jämförelse och analys ur ett europeiskt perspektiv. Situationen i de övriga nordiska länderna berörs lite mer ingående.

Flygtransporter i ett europeiskt perspektiv

Enligt Eurostat transporterades nästan 880 miljoner passagerare med flyg i EU-28 under 2014, en ökning med ca 4,4 procent jämfört med 2013. Storbritannien hade flest flygpassagerare 2014 med ca 220 miljoner, följt av Tyskland (186 miljoner), Spanien (165 miljoner), Frankrike (142 miljoner) och Italien (121 miljoner). Under 2014 transporterades totalt ca 13,9 miljoner ton. Mest gods- och posttransporter utförs i Tyskland, Storbritannien, Frankrike och Nederländerna.

	Total transport		National transport		International intra-EU-28 transport		International extra-EU-28 transport	
	Number of passengers	Growth (%) 2013-2014	Number of passengers	Growth (%) 2013-2014	Number of passengers	Growth (%) 2013-2014	Number of passengers	Growth (%) 2013-2014
EU-28*	879 394	4.4	155 932	2.4	388 233	6.5	335 228	3.0
BELGIUM BE	28 775	9.0	39	-3.3	20 149	11.6	8 587	3.6
BULGARIA BG	7 519	6.2	167	-8.7	5 157	5.0	2 196	10.6
CZECH REPUBLIC CZ	12 080	1.6	89	7.1	8 203	2.7	3 788	-0.9
DENMARK DK	29 004	5.6	1 952	3.3	18 964	5.6	8 088	6.3
GERMANY DE	186 446	3.1	22 789	0.8	97 976	4.6	65 680	1.8
ESTONIA EE	2 020	3.1	17	-13.4	1 529	3.2	475	3.6
IRELAND IE	26 311	6.9	62	7.9	22 418	6.2	3 831	11.7
GREECE EL	39 118	16.3	6 267	22.6	25 267	18.6	7 583	5.3
SPAIN ES	165 354	4.8	29 207	2.1	110 885	6.8	25 263	-0.2
FRANCE FR	141 742	2.6	28 387	-1.2	63 279	5.4	50 076	1.5
CROATIA HR	6 141	7.3	465	5.4	4 621	7.8	1 055	6.1
ITALY IT	121 324	5.3	29 218	2.8	68 075	6.6	24 031	4.4
CYPRUS CY	7 329	4.5	0.0	-	4 930	2.1	2 398	9.9
LATVIA LV	4 802	0.4	0.1	-47.8	3 454	3.8	1 348	-7.2
LITHUANIA LT	3 798	9.1	0.2	64.9	2 941	4.6	857	27.7
LUXEMBOURG LU	2 434	12.2	0.6	-39.6	2 023	12.2	411	12.6
HUNGARY HU	9 055	7.3	0.2	-49.4	7 157	4.3	1 898	20.0
MALTA MT	4 290	6.4	0.0	-98.8	3 832	8.1	458	-5.9
NETHERLANDS NL	60 963	5.0	0.5	-58.0	36 663	7.2	24 299	1.8
AUSTRIA AT	26 379	2.4	579	-6.8	17 751	3.8	8 049	0.2
POLAND PL	25 714	10.5	1 477	21.4	18 659	8.6	5 577	14.6
PORTUGAL PT	32 558	9.6	2 960	4.3	23 426	11.0	6 172	7.4
ROMANIA RO	10 907	8.9	502	-11.3	8 862	8.1	1 544	23.4
SLOVENIA SI	1 307	3.3	0	-	744	4.4	563	1.8
SLOVAKIA SK	1 671	7.3	22	12.5	1 323	9.0	327	0.6
FINLAND FI	17 172	3.7	2 516	3.1	10 657	3.5	3 999	4.5
SWEDEN SE	32 766	4.2	7 355	4.1	18 826	2.5	6 585	9.6
UNITED KINGDOM UK	220 022	4.5	21 862	2.5	128 068	5.8	70 092	2.9

* Double counting is excluded in the intra-EU-28 and total EU-28 aggregates by taking into consideration only departure declarations.

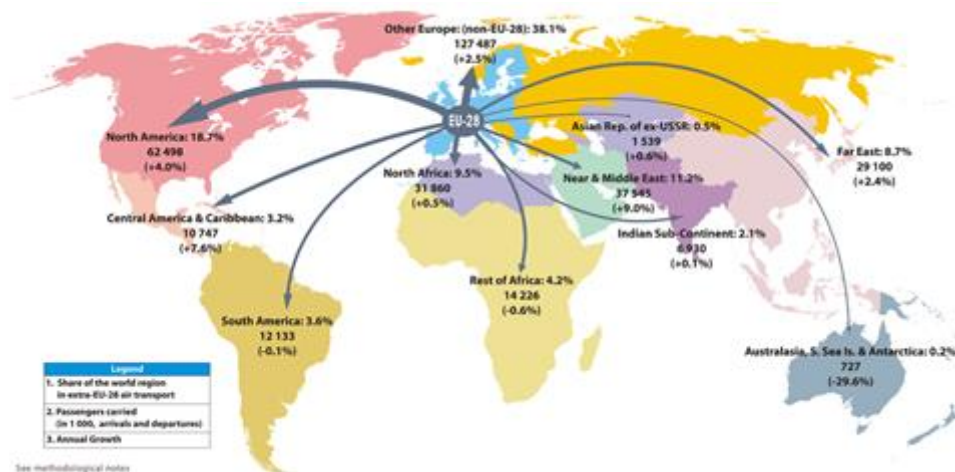
Figur 32. Overview of EU-28 air passenger transport by Member States in 2014 - passengers carried (in 1000)
Källa: Eurostat

	Total transport		National transport		International intra-EU-28 transport		International extra-EU-28 transport	
	Volume of freight and mail	Growth 2013-2014 (%)	Volume of freight and mail	Growth 2013-2014 (%)	Volume of freight and mail	Growth 2013-2014 (%)	Volume of freight and mail	Growth 2013-2014 (%)
EU-28*	13 874 530	3.7	543 728	-0.2	2 281 402	6.4	11 049 399	3.3
BELGIUM BE	1 014 586	6.0	352	28.0	333 047	9.3	681 187	4.5
BULGARIA BG	23 072	17.9	32	18.5	14 460	4.4	8 580	50.8
CZECH REPUBLIC CZ	58 312	0.3	314	-62.4	25 190	11.3	32 808	-5.4
DENMARK DK	208 590	40.0	841	11.8	71 733	34.8	136 016	43.2
GERMANY DE	4 336 163	2.5	117 308	-0.1	970 957	3.6	3 247 897	2.3
ESTONIA EE	19 432	-6.9	0	-	8 293	10.5	11 139	-16.6
IRELAND IE	138 203	8.5	5 031	4.4	72 203	0.9	60 970	19.5
GREECE EL	60 324	-8.7	6 085	-24.4	37 651	-4.5	16 589	-10.9
SPAIN ES	593 902	2.2	60 923	2.9	166 328	3.4	366 651	1.6
FRANCE FR	1 779 400	-0.5	161 557	0.2	433 247	1.3	1 184 596	-1.4
CROATIA HR	6 907	0.8	693	-3.6	4 638	1.6	1 576	0.3
ITALY IT	864 148	6.1	43 878	12.7	260 468	2.2	559 802	7.5
CYPRUS CY	28 095	-0.8	0	-	18 869	-2.5	9 226	2.9
LATVIA LV	31 439	-40.1	0	-	10 318	7.8	21 121	-50.8
LITHUANIA LT	13 210	-16.7	0	-	8 887	7.2	4 323	-42.9
LUXEMBOURG LU	707 150	5.0	0	-	51 441	-1.9	655 709	5.6
HUNGARY HU	61 970	-3.4	0	-	40 557	3.1	21 413	-13.7
MALTA MT	15 602	-2.7	0	-	11 306	1.8	4 296	-12.8
NETHERLANDS NL	1 727 455	6.6	31	-	61 384	25.3	1 666 039	6.0
AUSTRIA AT	217 785	10.9	240	-27.1	61 116	18.7	156 429	8.2
POLAND PL	84 297	8.8	3 945	-36.2	45 980	2.7	34 373	29.4
PORTUGAL PT	134 980	6.6	14 749	-2.9	49 301	4.6	70 930	10.4
ROMANIA RO	31 113	1.7	27	-42.6	25 050	5.6	6 036	-11.7
SLOVENIA SI	8 563	7.5	0	-	7 068	9.4	1 495	-0.8
SLOVAKIA SK	18 498	-10.2	1	-66.7	16 329	-19.3	2 168	535.8
FINLAND FI	190 586	-1.0	2 399	-15.2	70 562	2.3	117 625	-2.6
SWEDEN SE	141 877	8.8	15 194	0.9	56 102	5.5	70 581	13.5
UNITED KINGDOM UK	2 406 399	1.5	110 129	-2.3	396 446	-0.6	1 899 824	2.2

* Double counting is excluded in the intra-EU-28 and total EU-28 aggregates by taking into consideration only departure declarations.

Figur 33. Overview of EU28 air freight and mail transport by Member States in 2014 freight and mail carried (in tonnes)
Källa: Eurostat

Av flygtrafiken inom EU-28 2014 var 18 procent nationell trafik, 44 procent utfördes inom EU (mellan EU-stater) och resterande 38 procent var trafik mellan EU och stater utanför EU. I figuren nedan framgår hur flygtrafik mellan EU-28 och resterande världen har utvecklats.

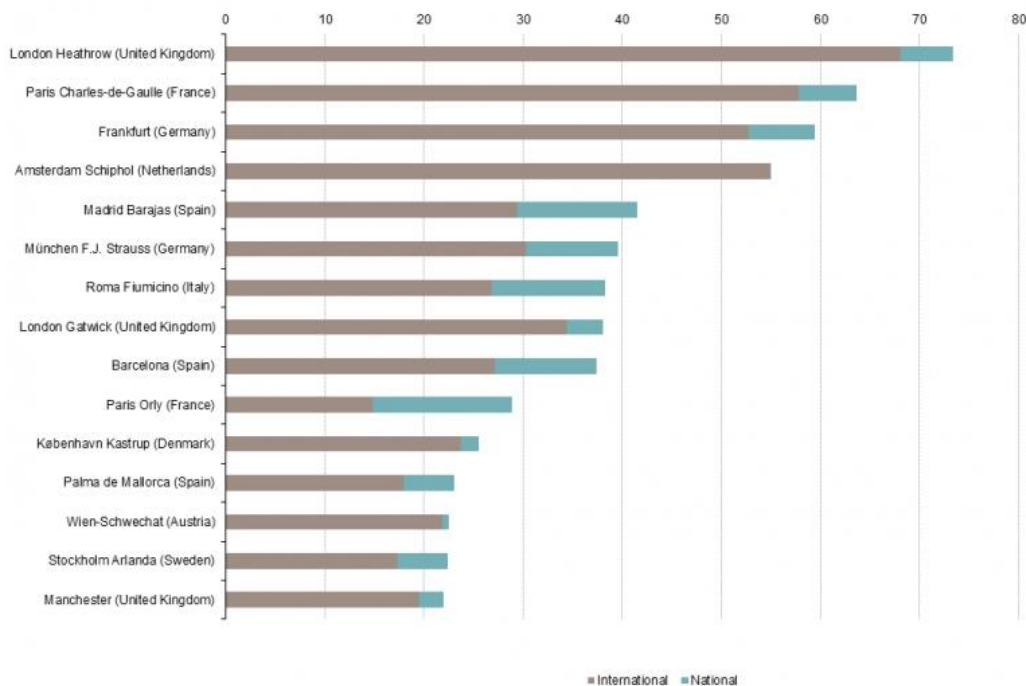


Figur 34. Extra-EU-28 transport of passengers in 2014. Flygtrafik mellan EU-28 och resterande världen, avresande och ankommande passagerare i tusental.
Källa: Eurostat

Den ökade betydelsen av internationell handel återspeglas i utvecklingen av flygfrakt och posttransporter på EU-nivå. Flygfrakt och posttransporter mellan EU-stater och mellan EU och andra stater hade en tillväxt på 6,4 procent respektive 3,3 procent mellan 2013 - 14. Däremot minskade nationellt fraktflyg och posttransporter med 0,2 procent under samma period.

Europeiska flygplatser

Enligt Eurostat var London Heathrow under 2014 den mest trafikerade flygplatsen i EU-28 när det gäller antalet avresande och ankommande passagerare (73 miljoner). Därefter följer Paris Charles de Gaulle (64 miljoner), Frankfurts flygplats (59 miljoner) och Amsterdam Schiphol flygplats (55 miljoner). Majoriteten (minst 89 procent) av de avresande och ankommande passagerarna vid de fyra största flygplatserna var internationella resenärer. I diagrammet nedan redovisas de 15 största flygplatserna i EU-28 avseende avresande och ankommande passagerare under 2014.



Figur 35. Större flygplatser i EU
Källa: Eurostat

I tabellen nedan redovisas det totala antalet passagerare som transporterats i EU-28 under 2014.

Rank	Country	Airport	Total air transport (in 1000 passengers)	of which			Growth of total air transport 2013-2014 (%)	Total number of passenger flights (in 1000)	Growth of total number of flights 2013-2014 (%)
				National air transport	International intra-EU-28 air transport	International extra-EU-28 air transport			
1	UK	LONDON/HEATHROW	73 371	5 283	24 636	43 453	1.4	498	0.2
2	FR	PARIS/CHARLES DE GAULLE	63 654	5 779	25 207	32 669	2.8	435	-1.1
3	DE	FRANKFURT/MAIN	59 414	6 679	24 422	28 313	2.7	441	-0.8
4	NL	AMSTERDAM/SCHIPHOL	54 957	0.1	31 263	23 694	4.6	427	2.8
5	ES	MADRID/BARAJAS	41 541	12 118	17 311	12 111	4.7	326	3.0
6	DE	MÜNCHEN	39 571	9 310	18 532	11 729	2.7	357	-2.1
7	IT	ROMA/FIUMICINO	38 289	11 443	16 542	10 303	6.5	306	3.4
8	UK	LONDON/GATWICK	38 090	3 653	24 121	10 316	7.5	254	4.2
9	ES	BARCELONA	37 417	10 315	20 546	6 556	6.4	271	2.8
10	FR	PARIS/ORLY	28 843	14 017	8 731	6 094	2.1	228	-0.7
11	DK	KØBENHAVN/KASTRUP	25 532	1 817	16 229	7 487	6.5	240	1.6
12	ES	PALMA DE MALLORCA	23 078	5 055	16 799	1 224	1.5	162	1.9
13	AT	WIEN/SCHWECHAT	22 473	575	14 424	7 474	2.0	224	-0.2
14	SE	STOCKHOLM/ARLANDA	22 427	5 076	11 954	5 397	8.5	214	4.1
15	UK	MANCHESTER	21 950	2 470	12 905	6 575	6.1	162	1.3
16	DE	DÜSSELDORF	21 817	4 405	10 519	6 893	2.9	204	-0.8
17	BE	BRUSSELS	21 754	0.7	14 258	7 495	14.6	202	7.5
18	IE	DUBLIN	21 686	62	18 186	3 439	7.7	169	6.6
19	DE	BERLIN/TEGEL	20 669	7 713	8 877	4 079	5.6	175	4.2
20	UK	LONDON/STANSTED	19 934	1 150	17 516	1 269	11.7	134	9.5
21	IT	MILANO/MALPENSA	18 670	2 868	9 033	6 769	5.0	152	0.6
22	PT	LISBOA	18 159	2 059	11 182	4 918	13.3	150	7.5
23	FI	HELSINKI/VANTAA	15 945	2 506	9 592	3 847	4.4	157	-0.8
24	EL	ATHENS	15 190	5 271	6 785	3 133	21.8	141	10.1
25	DE	HAMBURG	14 739	5 248	6 621	2 870	9.3	139	7.3
26	ES	MALAGA	13 697	1 968	10 577	1 153	6.4	99	5.2
27	FR	NICE/CÔTE D'AZUR	11 656	4 394	5 236	2 026	1.0	155	-1.4
28	CZ	PRAHA/RUZYNE	11 130	31	7 695	3 404	1.6	116	-2.8
29	PL	WARSAWA/CHOPINA	10 598	1 216	6 424	2 958	-0.9	128	-1.8
30	UK	LONDON/LUTON	10 482	938	8 148	1 395	8.1	74	6.9

Figur 36. Top airports in the EU28 in terms of total passengers carried in 2014
Källa: Eurostat

I tabellen nedan redovisas frakttransporter vid de 20 största flygplatserna i EU-28.

Rank	Country	Airport	Total air transport (in tonnes)	Freight and mail loaded	Freight and mail unloaded	Growth of total freight transport 2013-2014 (%)	Total number of freight flights (in 1000)	Growth of total number of freight flights 2013-2014 (%)
1	DE	FRANKFURT/MAIN	2 131 585	1 019 553	1 112 032	1.8	21	-1.2
2	NL	AMSTERDAM/SCHIPHOL	1 670 671	854 381	816 289	6.7	16	7.2
3	UK	LONDON/HEATHROW	1 585 885	802 262	783 623	4.8	2	-0.6
4	FR	PARIS/CHARLES DE GAULLE	1 475 817	686 787	789 030	-1.3	31	-6.8
5	DE	LEIPZIG/HALLE	904 110	443 952	460 158	3.1	33	0.6
6	DE	KÖLN/BONN	736 439	360 094	376 345	2.0	26	2.3
7	LU	LUXEMBOURG/LUXEMBOURG	707 150	323 326	383 824	5.0	10	0.2
8	BE	LIEGE/LIEGE (CIV)	581 802	273 067	308 735	8.9	24	5.4
9	IT	MILANO/MALPENSA	469 658	203 015	266 643	9.1	9	19.3
10	BE	BRUSSELS	408 045	194 375	213 670	7.8	12	6.8
11	ES	MADRID/BARAJAS	376 827	182 082	194 745	2.7	9	-3.8
12	DE	MÜNCHEN	309 146	127 239	181 907	7.4	4	5.5
13	UK	EAST MIDLANDS	307 242	155 941	151 301	3.5	22	3.3
14	UK	LONDON/STANSTED	225 851	140 018	85 833	-4.4	9	-3.7
15	AT	WIEN/SCHWECHAT	210 277	120 855	89 422	10.4	5	-3.2
16	DK	KÖBENHAVN/KASTRUP	200 014	91 840	108 174	46.2	7	71.9
17	FI	HELSINKI/VANTAA	187 419	95 974	91 445	0.1	8	1.3
18	IT	ROMA/FIUMICINO	143 088	59 728	83 360	0.8	2	-8.2
19	IE	DUBLIN	127 448	68 250	59 198	12.3	4	2.4
20	DE	FRANKFURT-HAHN	126 916	52 656	74 260	-4.8	2	-16.6

Figur 37. Top 20 airports in the EU28 in terms of total freight and mail carried in 2014 (in tonnes)
Källa: Eurostat

När det gäller gods- och posttransporter är Frankfurts flygplats fortsatt den viktigaste 2014 (2,1 miljoner ton). Därpå följer Amsterdam Schiphol (1,7 miljoner ton), London Heathrow (1,6 miljoner ton) och Paris Charles de Gaulle (1,5 miljoner ton).

Citynära flygplatser

Det finns många större städer som liksom Stockholm har flera flygplatser, varav en är relativt citynära. Exempel på detta är London och Paris. Däremot är det inte så vanligt att en stad av Stockholms storlek har flera flygplatser, snarare tvärtom. En tydlig utveckling är att en stad som har en citynära flygplats, och som har behov av en större, bygger en sådan och därefter lägger ner den stadsnära. Så skedde i Oslo och München och så kommer att ske i Berlin, när den nya flygplatsen blir färdig. Några städers enda flygplats kan dock ligga citynära (Köpenhamn, Amsterdam och Genève).

I München fanns mellan 1939 och 1992 München Riem Airport, relativt nära staden. Den nuvarande flygplatsen (München Franz Josef Strauss) ligger 28 km nordost om München och öppnade 1992 och har två parallella banor. Den är nu Tysklands näst största flygplats med cirka 40 miljoner passagerare år 2014. München har en befolkning om 1,3 miljoner invånare med 2,5 miljoner i storstadsområdet.

I Berlin byggs nu Berlin Brandenburg flygplats i anslutning till en gammal flygplats (Schönefeld). Flygplatsen får två parallella banor och beräknas få 50 miljoner passagerare. När den är färdig ersätter den flygplatsen Tegel och Tempelhof (nedlagd 2008). I storberlin finns cirka 4,4 miljoner invånare.

Två exempel på städer som har två flygplatser, varav en citynära, kan nämnas, nämligen Milano och Belfast. Linate flygplatsen ligger bara 7 km öster om Milano och Malpensa 48 km nordväst om Milano. I provinsen Milano finns 3,2 miljoner invånare, varav 1,3 miljoner i staden Milano.

Belfast har knappt 300 000 invånare med cirka 640 000 i storstadsområdet. George Best Belfast City Airport ligger bara 3 km från stadens centrum. Belfast International Airport ligger däremot 21 km från centrum. Den senare är den största flygplatsen med mer än 5 miljoner passagerare 2006. Denna flygplats är också ovanligt nog den äldsta (nyöppnade 1963), medan den citynära togs i bruk 1983.

Nordiska huvudstadsflygplatser

Vid en jämförelse med andra flygplatser i Norden är det främst av intresse att studera de andra s.k. huvudstadsflygplatserna i Danmark (Köpenhamn Kastrup), Norge (Oslo Gardermoen) och Finland (Helsingfors Vanda). Dessa konkurrerar med Arlanda och ligger nära respektive lands huvudstad samt utgör den största noden i respektive lands flyg- och transportsystem.

Köpenhamn Kastrup

Kastrup är Skandinaviens största flygplats och drivs av Copenhagen Airports A/S. Flygplatsen är belägen ungefär 8 km sydost om Köpenhamns stadskärna och c:a 32 km från Malmö.

Bolagets aktie är noterad på Köpenhamns Fondbörs. De dominerande aktieägarna var vid årsskiftet 2014/15 Copenhagen Airports Denmark ApS (57,7 procent) och den danska staten (39,2 procent). Resterande aktier innehades av privata eller institutionella investerare. Copenhagen Airports Denmark ApS kontrollerades vid samma tidpunkt gemensamt av Ontario Teachers' Pension Plan och Macquarie European Infrastructure Fund III.

Kastrup har tre rullbanor, varav två är parallella. Längden på banorna varierar mellan 2 800 meter och 3 600 meter.

Inrikesflyget flyttade i mars 2015 från Terminal 1. Sedan dess är check-in och bagagehantering samt säkerhetskontroll gemensam i de sammanbyggda terminalerna 2 och 3 oavsett resans mål. Terminal 3 används huvudsakligen som terminal för SAS och dess samarbetspartners, medan övriga flyg avgår från Terminal 2. Det är relativt korta gångavstånd för att nå överallt i de sammanbyggda terminalerna samt till och från tågstationen. Denna finns direkt under terminal 3, där Öresundstågen passerar. Den relativt nya anläggningen CPH Go som är till för lågprisflyg nås från terminal 3 genom en lång korridor. Men man får även gå en kort bit utomhus för att komma till flygplanen.

Oslo Gardermoen

Flygplatsen öppnades 1998 och är Skandinaviens näst största flygplats. Flygplatsen ligger i Ullensaker kommun ca 47 km från Oslo. Flygplatsen har en stark miljöprofil och uppnådde 2014 att 68 procent av resenärerna åkte kollektivt till och från flygplatsen.

Avinor är ett helägt statligt bolag under Samferdseldepartementet och har ansvar för de 46 statliga flygplatserna i Norge. Oslo flygplats är organiserat i ett eget bolag helägt av Avinor.

Flygplatsen har två rullbanor som är 2 950 respektive 3 600 meter. Kapaciteten enligt uppgift på Avinors hemsida är 65 flygrörelser per timme.

Helsingfors Vanda

Helsingfors Vanda är belägen 19 km norr om Helsingfors.

Flygplatsen drivs av Finavia, som är ett aktiebolag ägt av finska staten genom Transport- och Kommunikationsdepartementet. Finavia har i uppdrag att ansvara för ett nät av flygplatser i Finland.

Flygplatsen har tre rullbanor, där längden varierar mellan ca 2 900 meter och 3 440 meter. Två av banorna är parallella.

1.15. Utveckling och trender i luftfartssektorn

Övergripande trender

Ökat flygresande

De prognoser som redovisas i ett senare avsnitt visar entydigt på ett kraftigt ökat internationellt flygresande. Med stigande välförhållanden i världen ökar även resandet. Det märks tydligast i tillväxt-ekonomier. Världsturistorganisationen UNWTO uppskattar t.ex. att antalet kinesiska turister i världen kommer att öka från 117 miljoner 2014 till över 200 miljoner 2020. Mycket stora ökningar sker också från andra länder i Asien som Indien och Indonesien. Det är bakgrunden till att många tror att flygresor mellan Europa och Asien kommer att öka i mycket stor utsträckning.

Globaliseringen driver också ett utökad handelsutbyte och fler resor för näringslivet. För privatpersoner blir reseupplevelser mer prioriterade. Ökade flyktingströmmar och ökad rörlighet för

människor mellan länder leder i sig till ett ökat resande. Att hälsa på släkt och vänner är den enskilt snabbast växande reseanledningen i världen.

Resandet drivs också av en liberalisering av luftfarten. Luftfartsavtal utvecklas och liberaliseras. Visumprocesser förenklas eller avskaffas. Flygbolagen ”flaggar ut” och hyr in mer kapacitet i syfte att öka flexibiliteten och sänka kostnaderna.

Marknadsutvecklingen och flygplansbeställningarna indikerar att lågkostnadsbolagen kommer att fortsätta driva volymtillväxten. Traditionella flygbolag måste anpassa sina affärsmodeller till en lägre prisnivå. Även lågprisbolagen måste söka sig till nya marknader.

Den befintliga flygplansstorleken kommer att fortsätta att växa genom tillväxt i det interkontinentala resandet, större plan sätts in på kortare avstånd och kapacitetsbrist blir ett större problem på europeiska flygplatser. Flygplanen blir tystare och bränslesnålare. Biobränsle kommer att göra sitt inträde på marknaden och kan på relativt kort sikt få en stor användning inom luftfarten.

Samtidigt kastar en alltmer osäker värld en skugga över utvecklingen.

Fortsatt turbulent flygmarknad

Konkurrensen mellan flygbolagen blir fortsatt mycket hård. Den stora tillväxten i Asien och Mellanöstern leder till nya samarbeten och påverkar gamla allianser. Kortsiktigheten ökar och stort fokus läggs på lönsamma linjer. Det finns samtidigt de som räknar med ökad konsolidering bland flygbolagen i Europa. Det återstår att se vad det kommer att innebära.

De traditionella flygbolagen och lågprisbolagen närmar sig varandra. De först nämnda går mot lågpris-erbjudande med tillval medan de senare kommer med anpassade erbjudanden mot affärsresenärer. Affärsmodeller kommer att utvecklas och merförsäljning av tjänster via partners ökar. Flygbränsle är den viktigaste kostnadsposten och driver utveckling mot ökad bränsleeffektivitet. Samtidigt ökar kraven på effektivt utnyttjande av flygplanen, vilket bl.a. ställer krav på kortare tid för vändning/omlopp på flygplatserna.

Mer fokus bedöms komma på miljö- och bullerfrågor i Europa. Det kan innebära hårdare regler när det gäller antal flygrörelser totalt och i samband med nattrafik. Men även utsläppen från flyget kommer mer i fokus och olika styrmedel diskuteras både internationellt och nationellt. Framtida flygresande påverkas inte bara av eventuellt ändrad miljö- och klimatpolitik. Det internationella säkerhetsläget kan även driva fram en annan syn på gräns- och säkerhetskontroller mm.

EU driver en centralisering av regelverken runt flyget. Lagstiftningen om Single European Sky byggs på och flygplatserna knyts närmare varandra genom regelverk och tvingande jämförelsefaktorer.

Resenärerna och tekniken förändras

Världens och Sveriges befolkning ökar, genomsnittsåldern blir högre. År 2030 beräknas nästan en fjärdedel av den svenska befolkningen vara över 65 år. Pensionärerna har god hälsa och reser mycket. Sverige och världen urbaniseras.

Konsumenterna blir mer ansvarsfulla men samtidigt mer otåliga och svärfångade. Ingen vill vänta utan förväntar sig snabb service och ständig tillgänglighet. Man vill vara ständigt uppkopplad och få information i realtid, en ständigt pågående realtidskommunikation. Konsumenterna vill ha individanpassade erbjudanden, personliga upplevelser och vara delaktiga i utbudet av varor och tjänster.

Sakernas internet kan bli verklighet när allt blir uppkopplat. Ericsson förutspår att till 2030 kommer ungefär 500 miljarder saker – surfplattor, mobiltelefoner, resväskor, kylskåp, bilar mm – att dygnet runt vara uppkopplade. En ökad digitalisering är att vänta.

Detta kommer tillsammans med ökad automatisering och robotisering att få stor betydelse för flygbranschens utveckling, flygbolagens erbjudanden och flygplatsernas tjänster och servicefunktioner. Incheckning, bagagehantering, säkerhetskontroller, informations- och boardingsystem och andra system kommer att genomgå betydande förändringar.

Utveckling av flygplatser

Konsumenternas krav, konkurrensen mellan flygbolagen och mellan flygplatserna, kraven på ekonomisk effektivitet och hållbara tjänster, allt detta bedöms komma leda till stora förändringar i flygplatsernas utformning och service. Här pågår redan tydliga utvecklingstendenser på flygplatser runt om i världen.

En konkurrenskraftig flygplats måste ligga i framkant av denna utveckling, som omfattar allt från resorna till och från flygplatsen till vistelsen på flygplatsen.

Några trender blir tydliga när man granskar de övriga nordiska huvudstädernas flygplatser. I Helsingfors, Köpenhamn och Oslo finns bara en flygplats, som är i fokus av allas intresse. Ambitionerna för framtiden är stora. Inom de närmaste tio åren planerar de fyra nordiska huvudstadsflygplatserna sammanlagt att utöka kapaciteten med 25 miljoner passagerare, dvs. med ett helt Arlanda. Det skapar risk för en överkapacitet i Norden och konkurrensen mellan flygplatserna kommer att hårdna. Samtidigt är flygplatserna i mycket stor utsträckning beroende av tre stora flygbolag och deras utveckling.

Inriktningen av flygplatserna skiljer sig något åt. I Helsingfors finns ett begränsat inrikesflyg och framtidsstron är riktad mot öster, ”Gateway to Asia”. I Norge finns ett betydande inrikesflyg och målsättningen tyckas vara inriktad mot kvalitet, ”Becoming Europe’s best airport”. I Danmark finns ett mycket litet inrikesflyg och fokus är mycket på Norden och transfer, ”The preferred gateway to northern Europe and a gateway for travels to other destinations”.

De tre övriga flygplatserna har det gemensamt att man för närvarande genomför betydande investeringsprogram. I Helsingfors finns ett investeringsprogram om 900 miljoner euro mellan 2014 – 2020. Man bygger om incheckning och säkerhetskontroller, förbereder en terminalutbyggnad och bygger en ny frakterminal. På Kastrup investeras för närvarande cirka 1,3 miljarder SEK per år. Man bygger ut terminaler, integrerar trafik, expanderar piper och bygger en ny lågpristerminal. Oslo har ett investeringsprogram över ett antal år om 14 miljarder NOK. Man bygger en ny avgångs- och ankomsthall, en ny pir och inför ett nytt bagagesystem.

Samtliga flygplatser har nu järnvägsanslutningar, som utvecklas på olika sätt. Vid Kastrup förbereds en tågstation för höghastighetståg. Även Gardermoen planerar för en ny tågstation. Tåganslutning till Helsingfors flygplats öppnade 2015.

En tydlig trend vid de övriga tre nordiska flygplatserna är att försöka samla alla resenärer till en terminal med ett system för check in och säkerhetskontroll. Därinnanför kan man fritt röra sig mellan alla terminaler (air side) med undantag för passkontroll till destinationer utanför Schengen. Det innebär smidiga transferövergångar.

1.16. Swedavias planer för Arlanda och Bromma

Det är Swedavia som har huvudansvaret för utvecklingen av Stockholms två flygplatser, Arlanda och Bromma. Dessa ingår båda i det av regeringen definierade basutbudet av flygplatser och båda pekats ut av Trafikverket som riksintresse för kommunikationer. Swedavia förutsätter för närvarande att Bromma flygplats finns kvar efter 2038, då nuvarande arrendeavtal löper ut. Bolagets investeringsplan inrymmer ingen fjärde rullbana på Arlanda.

Arlanda flygplats

Swedavias styrelse har för Arlanda beslutat om ett långsiktigt utvecklingsprogram som sträcker sig fram mot 2043. Under denna tid planerar Swedavia för investeringar på totalt 13 miljarder kronor, varav omkring 7 miljarder investeras i en första etapp. I bilden nedan visas översiktligt innehållet i etapp 1. I planen inryms åtgärder som påbörjas successivt under perioden fram till år 2043.



Figur 38. Utvecklingsprogram Arlanda etapp 1
Källa: Swedavia

För att möta den förväntade passagerartillväxt planeras i ett första steg för en utökad terminalkapacitet i Terminal 5 och i ett andra steg tillförs kapacitet i Terminal 2. Terminal 5 byggs ut med ytterligare en pir dimensionerad för att hantera stora långdistansflygplan. Terminalens olika system för bagagehantering, incheckning och säkerhetskontroll effektiviseras och byggs ut för att ge bättre kapacitet. Vidare planeras för nytt driftområde för att bereda plats för utbyggnad av Terminal 5 samt för ytterligare uppställningsplatser och utbyggnad av ramper. Även i Terminal 4 planeras kapacitetsåtgärder och ombyggnad av säkerhetskontrollen. Utöver detta planeras för en anläggning för helikopter verksamhet samt utbyggnad av parkeringskapacitet och kommersiella ytor vid Terminal 5. Därtill planeras för flera nya kontorsbyggnader, utbyggnad av logistikområden och frakterminal, anpassning av in- och utfart till Terminal 5 samt utbyggnad av Måby trafikplats med södergående ramper.

Bromma flygplats

Swedavia hade tidigare mer omfattande planer på att utveckla Bromma flygplats med hänsyn till flygplatsens nya certifiering, miljöförbättringar, kapacitetshöjningar i terminalen och mer utrymme för uppställning av flygplan. Det handlade bl.a. om en ny terminalbyggnad tänkt bredvid den befintliga med utrymme för fler gater och resenärer. Vidare planerades för fler säkerhetskontroller, mer utrymme för affärer och restaurang samt businesslounge. Utöver terminalinvesteringarna planerades även omfattande markbullahänsyn. Dessa mer omfattande investeringar förutsatte en förlängning av dagens arrendeavtal fram till 2063. Osäkerheten har dock ökat om vad som kan vara rimliga investeringar med hänsyn till gällande avtalstider.

Swedavia har därför tills vidare begränsat sina aktuella investeringsplaner för Bromma. Investeringarna i nuläget drivs främst av Transportstyrelsens godkännande av uppgradering av flygplatsen till 3C med t.ex. ett nytt banljussystem. Investeringarna omfattar även viss kapacitetsutbyggnad genom utbyggnad av befintlig terminal och uppställningsplatser. Dessutom genomförs ett antal miljöförbättringar gällande såväl flygbuller, markbuller som dagvattenhantering.

1.17. Styrningen av Swedavia

Regeringens styrning av statliga bolag

Den statliga bolagsportföljen bestod 2014 av 49 hel- och delägda bolag, varav Swedavia AB är ett. Regeringen har riksdagens uppdrag att aktivt förvalta statens tillgångar. Regeringskansliet bistår regeringen i arbetet med förvaltningen. Förvaltningsansvaret för de flesta bolagen ligger på Näringsdepartementet, bl.a. vad gäller Swedavia AB. Förvaltningen av bolagen ska följa statens ägarpolicy.

Statens ägarpolicy 2015

Enligt statens ägarpolicy ska regeringen förvalta statens aktietillgångar så att bolagens långsiktiga värdeutveckling blir den bästa möjliga samt att, i förekommande fall, de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs väl. Förutsättningar för riksdagens beslut och regeringens förvaltning anges bl.a. i regeringsformen och i budgetlagen.

De statligt ägda bolagen lyder i huvudsak under samma lagar som privatägda bolag, t.ex. aktie-bolags-, årsredovisnings-, konkurrens- och bokföringslagen samt insiderlagstiftningen. Det finns inte några särregler för bolag med statligt ägande, frånsett att Riksrevisionen har rätt att utse revisorer i de bolag som staten har ett bestämmande inflytande i och bolag vars verksamhet regleras i författning. De statligt ägda bolagen, liksom privatägda bolag som är verksamma inom en viss sektor, kan lyda under särskild sektorslagstiftning.

I statens ägarpolicy redovisas ramverket för statligt ägande, bolagsstyrning och förhållandet mellan ägare, styrelse och ledning, hållbart företagande samt riktlinjer för extern rapportering respektive anställningsvillkor för ledande befattningshavare. I figuren nedan beskrivs översiktligt ramverket för bolag med statligt ägande och den styrningsmässiga skillnaden jämfört med börsbolag och myndigheter.

RAMVERKET FÖR BOLAG MED STATLIGT ÄGANDE			
	Bolag med statligt ägande	Börsbolag	Myndighet
Rättsligt ramverk	Aktiebolagslagen Statens ägarpolicy	Aktiebolagslagen, Noteringsavtal	Förvaltningslagen Myndighetsförordningen Förordning med instruktion
Verksamhet och uppdrag	Bolagsordningens verksamhetsparagraf Ägaranvisning ¹⁾	Bolagsordningens verksamhetsparagraf	Regeringsbrev Särskilda regeringsbeslut om uppdrag
Högsta beslutande organ	Bolagsstämman	Bolagsstämman	Myndighetschef/styrelse eller nämnd

Figur 39. Ramverket för bolag med statligt ägande

Not 1: Förekommer i huvudsak för bolag med samhällsuppdrag

Källa: Regeringskansliet, Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2014

Bolagsstämman är bolagets högsta beslutande organ och det forum där aktieägare formellt utövar sitt inflytande. Genom bolagsordningen bestämmer ägaren föremålet för bolagets verksamhet, vilket har sin grund i det uppdrag som riksdagen har beslutat om. I bolag med statligt ägande tillämpas s.k. ägaranvisningar i princip bara när bolag har särskilt beslutade samhällsuppdrag, uppbär anslag, befinner sig i omstrukturering eller omreglering samt vid avregleringar och andra väsentliga förändringar. Ägaranvisning beslutas vid bolagsstämman.

Vissa bolag med statligt ägande har särskilt beslutade samhällsuppdrag. Ett sådant föreligger när ett bolag har ett uppdrag beslutat av riksdagen att bedriva verksamhet som syftar till att generera andra effekter för ägaren än ekonomisk avkastning. I vissa fall kan sådan verksamhet delfinansieras genom

anslag på statsbudgeten. För att kunna utvärdera och följa upp hur de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs, fastställs i relevanta fall uppdragsmål. Syftet med uppdragsmål är att: säkerställa att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs väl, tydliggöra kostnaden för utförandet av de särskilt beslutade samhällsuppdragen, möjliggöra uppföljning och rapportering till riksdagen och andra intressenter samt klargöra förutsättningarna för de ekonomiska målen.

Ägarens syfte med ekonomiska mål är att säkerställa värdeskapande genom att styrelse och företagsledning arbetar mot långsiktiga, ambitiösa och realistiska mål, uppnå kapitaleffektivitet genom att tydliggöra kostnaden för eget kapital, hålla bolagens finansiella risk på en rimlig nivå, tillförsäkra ägaren direktavkastning genom hållbara och förutsägbara utdelningar med hänsyn till bolagens framtida kapitalbehov och finansiella ställning samt att på ett strukturerat sätt mäta, följa upp och utvärdera bolagens lönsamhet, effektivitet och risknivå. De ekonomiska målen definieras i huvudsak inom kategorier som lönsamhetsmål, kapitalstruktur mål och utdelningsmål.

En särskild uppgift som ligger på styrelseordföranden är det så kallade samordningsansvaret. När bolaget står inför särskilt viktiga avgöranden, ska styrelsen genom styrelseordföranden skriftligen samordna sin syn med företrädare för ägaren. Det är styrelsen som har att ta initiativ till och bedöma i vilka fall samordning ska ske genom styrelseordföranden inför ett visst styrelsebeslut.

Bolagsordning och ägaranvisning för Swedavia

Bolagsordning

I bolagsordningen för Swedavia anges att bolaget är publikt och att styrelsen har sitt säte i Sigtuna kommun. Föremålet för bolagets verksamhet är indirekt eller direkt:

- finansiera, äga, förvalta, driva och utveckla flygplatser med därtill hörande byggnader och anläggningar,
- tillhandahålla och utveckla flygplatsoperativa tjänster samt kommersiella tjänster och produkter med anknytning till flygplatsverksamhet såsom bilparkering, upplåtelse av lokaler och fastigheter, marktjänster, reklam, servicetjänster samt konsulttjänster m.m.,
- äga och förvalta fast egendom,
- äga och förvalta aktier och andelar i bolag som bedriver sådan verksamhet som anges i denna bolagsordning samt
- bedriva därmed förenlig verksamhet.

Swedavia ska, inom ramen för affärsmässighet, aktivt medverka i utvecklingen av transportsektorn och bidra till att de av riksdagen beslutade transportpolitiska målen uppnås.

Swedavia får inte utan regeringens godkännande lägga ned eller överlåta någon av de flygplatser som ingår i det av regeringen fastställda nationella basutbudet av flygplatser.

Ägaranvisning

I ägaranvisningen för Swedavia anges att bolaget inom ramen för transportpolitikens funktions- och hänsynsmål ska mäta och redovisa utfall för nedanstående fem uppdragsmål:

- kundnöjdhet (resenärer) totalt och per flygplats
- antal inrikes- respektive utrikespassagerare till och från bolagets flygplatser
- antalet utrikesdestinationer som kan nås med direktflyg från bolagets flygplatser
- antalet haverier och allvarliga tillbud vid bolagets flygplatser
- koldioxidavtryck för bolagets respektive flygplatser fördelat på egen verksamhet, flygtrafik samt marktransporter till och från respektive flygplats.

Uppdragsmålen för Swedavia är inte målsatta. Utfallet av uppmätta uppdragsmål ska diskuteras i ägardialogen, redovisas i bolagets årsredovisning samt årligen rapporteras till Trafikanalys.

Swedavias vision och affärsidé

Swedavias vision

Swedavias vision är: ”Tillsammans för vi världen närmare. Swedavias verksamhet gör Sverige tillgängligt och gör det möjligt för oss som bor i Sverige att uppleva världen. Tillsammans med samarbetspartners och medarbetare skapar vi en upplevelse som gör att resenärerna kommer tillbaka, om och om igen. Swedavias utveckling för världen närmare.”

Swedavias affärsidé

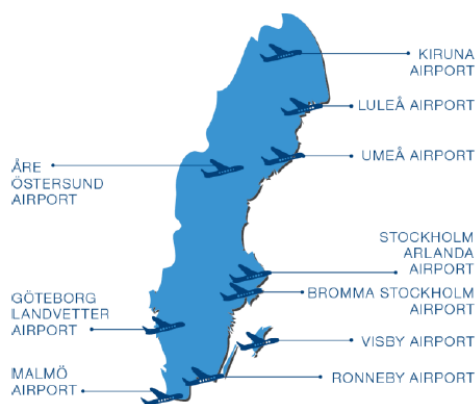
Swedavias affärsidé är: ”Vi på Swedavia skapar mervärde för våra kunder genom attraktiva flygplatser och tillgänglighet. Tillsammans med samarbetspartners utvecklar vi ständigt vår affär.”

Swedavias verksamhet

Swedavias verksamhet finns inom de två områdena flygplats- och fastighetsverksamhet. Swedavias flygplatsverksamhet består av de två områdena Aviation Business och Commercial Services.

Aviation business erbjuder tjänster inriktade på själva flygverksamheten, i form av start- och landningstjänster, marktjänster och flygplansparkering för flygbolag. Dessutom erbjuds olika typer av passagerartjänster som exempelvis bagagehantering. Verksamheten svarar också för infrastrukturen i form av terminaler och tillhörande system, liksom för det luftfarts- och flygsäkerhetsskydd som krävs.

Swedavia driver och utvecklar tio flygplatser i hela Sverige (varav åtta flygplatser ägs av Swedavia). Dessa ingår i regeringens beslut om basutbudet av flygplatser i Sverige. Swedavia äger byggnader och anläggningar på Bromma, men äger inte marken. Luleå och Ronneby flygplatser ägs och förvaltas av Försvarsmakten. På dessa flygplatser har Swedavia en flygstation. Swedavias flygplatser framgår av figuren nedan.



Figur 40. Swedavias flygplatser
Källa: Swedavia

Commercial Services svarar för att utveckla den verksamhet som finns i form av handel och tjänster i anslutning till flygplatsverksamheten. Avsikten är att skapa ett utbud som gör Swedavias flygplatser attraktiva för resenärerna.

Swedavia Real Estate (dotterbolag till Swedavia AB) omfattar de fastigheter och byggnader, som bedömts vara möjliga att exploatera. De fastigheter som används för själva flygplatsverksamheten, exempelvis terminaler, ingår därför inte i Swedavia Real Estate. Till fastighetsverksamheten hör även bolagiserade verksamheter som svarar för koncernens energiförsörjning respektive telekommunikationer. Dessa bolag erbjuder sina tjänster även till andra aktörer. Swedavia Real Estates uppgift är att äga, förvalta och exploatera utvalda fastigheter med syfte att stärka attraktivitet och konkurrenskraft för flygplatsen och för regionen.

Mål för Swedavia

Årsstämman 2014 antog nya ekonomiska mål samt beslutade även om uppdragsmål inom ramen för transportpolitikens funktions- och hänsynsmål.

Ekonomiska mål

Swedavia har ett långsiktigt mål att generera minst sju procent avkastning på operativt kapital. Under 2014 nådde man 10,3 procent och under 2015 14,5 procent.

Det är sidoverksamheten som ger störst bidrag till rörelseresultatet. Figuren nedan är hämtad från Swedavias bokslutskommuniké för 2015 och visar att affärsområdet Real Estate bidrar med 1,2 miljarder kronor till rörelseresultatet, medan flygplatsverksamheten endast bidrar med 0,6 miljarder kronor under 2015. För 2014 var rörelseresultatet totalt 1,4 miljarder, varav mer än hälften då kom från affärsområdet Real Estate.

Resultaträkning jan-dec ⁴ Belopp i MSEK	Flygplatsverksamhet		Real Estate		Elimineringsjusteringar ^a		Totalt Swedavia	
	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014
Intäkter från externa kunder	5 291	5 086	1 302	799	-117	-	6 476	5 885
Intäkter från andra segment	141	117	311	230	-452	-347	-	-
Summa intäkter	5 432	5 203	1 613	1 029	-569	-347	6 476	5 885
Rörelsens kostnader	-3 888	-3 637	-369	-265	452	367	-3 806	-3 535
Avskrivningar och nedskrivningar	-912	-920	-3	-54	-1	28	-915	-946
Rörelseresultat	632	646	1 241	710	-118	48	1 755	1 405

Figur 41. Swedavias intäkter per segment

Källa: Swedavia, Bokslutskommuniké 2015, Segmentsredovisning not 2

Swedavia står inför betydande utmaningar vad gäller investeringsbehov och kapital för att kunna genomföra de nödvändiga investeringar som ligger i den framtida utvecklingen. De senaste två åren har Swedavias totala investeringsvolym legat på 0,9 respektive 1,1 miljarder kronor. Betydligt högre investeringsnivåer kommer att behövas i framtiden.

Swedavia har ett mål för kapitalstrukturen i bolaget som innebär en nettoskuldsättningsgrad på 1,0 – 1,5 gånger. Skuldsättningsgraden fås genom att dividera nettoskuld med eget kapital och syftar till att koppla an till bolagets faktiska finansiering och dess finansiella risk. Bolagets skuldsättningsgrad uppgick till 1,4 gånger i slutet av 2014 och till 0,7 gånger i slutet av 2015. Förändringen förklaras av att Swedavias låneskulder har amorterats och att nettoskulden minskat i förhållande till det egna kapitalet.

Swedavia har även ett utdelningsmål som uppgår till 30 – 50 procent av årsresultatet exklusive realiserad vinst från fastighetsförsäljningar, värdeförändringar samt hänförlig skatt. Beslut om utdelning ska beakta bolagets verksamhet och kapitalstrukturmålet. Utdelningen för 2014 uppgick till 230,6 miljoner kronor. För 2015 har bolagets styrelse föreslagit en vinstutdelning till ägaren motsvarande 232 miljoner kronor, vilket motsvarar ca 40 procent.

Uppdragsmålen

Uppdragsmålen beslutas av bolagsstämman och berör funktions- och hänsynsmålen i form av kundnöjdhet för resenärer, antal passagerare, antal utrikesdestinationer med direktflyg, antalet haverier och allvarliga tillbud samt koldioxidavtryck.

Resenärnöjdhet (ASQ) har sedan 2010 ökat från 69 procent till 75 procent för 2014. Antalet passagerare har ökat från 28,4 miljoner 2010 till 35,7 miljoner 2014. Antalet utrikesdestinationer uppgick 2014 till 320.

Antalet haverier och allvarliga tillbud uppgick till fem under 2014. Koldioxidavtrycket uppgick för 2014 till 446 200 ton (426 000 ton), vilket innebär att avtrycket ökat med ca 5 procent. Med hänsyn till att passagerarna ökat med ca sju procent, så har koldioxidavtrycket per passagerare minskat något.

Strategiska hållbarhetsmål

Enligt statens ägarpolicy ska styrelsen fastställa strategiska hållbarhetsmål för verksamheten. Styrelsen för Swedavia har beslutat om mål för nöjda resenärer, nöjda medarbetare samt fossila koldioxidutsläpp från den egna verksamheten.

Målet avseende nöjda resenärer var för 2014 satt till 80 procent. Under 2014 förnyades detta mål till att senast 2020 uppgå till 85 procent. Resenärsnöjdheten ökade under 2014 till 75 procent.

Målet avseende nöjda medarbetare var 2014 80 procent. Under 2014 förnyades målet till att senast 2020 uppgå till 85 procent. Målet överträffades med ett utfall på 85 procent för 2014.

När det gäller fossila koldioxidutsläpp från den egna verksamheten är målet noll 2020. Utvecklingen mot detta mål går snabbare än förväntat. Delmålet för 2015 var 4 600 ton fossila koldioxidutsläpp och utfallet blev 3 066 ton.

Koppling till Arlanda Stad

Airport City Stockholm är ett samarbete mellan Swedavia, Sigtuna kommun och Arlanda Stad Holding AB. Samarbetet drivs i aktiebolagsform där parterna äger en tredjedel var. Samarbetet syftar till att skapa så goda förutsättningar som möjligt att etablera en sammanhållen flygplatsstad på och omkring Arlanda. Området är indelat i sex stadsdelar.

Målet med samarbetet är att Arlanda Stad ska uppfattas som den mest attraktiva destinationen i Skandinavien att etablera verksamheter inom. Swedavia bedömer att fram till 2030 kan skapas förutsättningar för att etablera 50 000 arbetstillfällen inom området.

Man arbetar för närvarande med tre strategier. Den första handlar om tillgängligheten till området och den andra om att skapa en sammanhållen flygplatsstad. Den tredje strategin handlar om att arbeta för etableringar av fler ”magneter” inom området, dvs. verksamheter som kan attrahera ytterligare verksamheter till området.

Statsstödsregler

Som ägare till Swedavia har regeringen också att i sin styrning av bolaget följa de regler om statsstöd som finns inom EU. Det gäller inte bara i den direkta styrning man utövar i förhållande till bolaget, utan regeringen måste generellt sett ta hänsyn till vidden och omfattningen av dessa regler. Swedavia driver tio flygplatser men reglerna kan bli tillämpliga i olika avseenden.

Tillhandahållandet av flygplatstjänster utgör en ekonomisk verksamhet enligt EU:s regelverk. Verksamheten ska därmed oberoende av driftsform ses som ett bolag i den betydelse det har i EU:s statsstödslagstiftning. Det innebär att finansiering av verksamheten, oavsett om den drivs i offentlig eller privat regi, kan falla inom tillämpningsområdet för statsstödsreglerna. Kommissionen skiljer inom luftfarten mellan offentligt stöd för drift och investering i flygplatser samt stöd till flygbolag. Överföring av statliga medel kan ske på många olika sätt. Det kan t.ex. ske i form av direkta bidrag, skattelättnader, mjuka lån eller andra typer av förmånliga finansieringsvillkor. Enligt EU-domstolens rättspraxis snedvrider ekonomiska bidrag konkurrensen om de stärker ett företags ställning i förhållande till andra företag.

Kommissionen anser att flygplatser konkurrerar med varandra. Offentlig finansiering till en flygplats kan följaktigen snedvrider konkurrensen på marknaderna för drift av flygplatsinfrastruktur. Offentlig finansiering till både flygplatser och flygbolag kan vidare snedvrider konkurrensen och inverka på handeln inom luftfarten i EU.

För att bedöma om ett företag fått en ekonomisk förmån görs en bedömning om principen för marknadsekonomiska aktörer följts. När en flygplats får någon form av offentlig finansiering, bedömer kommissionen om en privat aktör skulle ha verkat för samma typ av finansiering med hänsyn till utsikterna till avkastning. Vid denna bedömning ska man bortse från alla sociala, regionalpolitiska eller sektors relaterade överväganden. Kapitaltillskott som beviljats under omständigheter som

motsvarar normala marknadsvillkor betraktas därmed inte som statligt stöd. En offentlig investerares beteende ska jämföras med en privat investerares beteende, vilket förutsätts vägledas av utsikter till lönsamhet under investeringens hela livslängd. För att detta ska kunna bedömas bör i möjligaste mån upplägget beskrivas i en affärsplan.

Det finns olika undantag från dessa regler. Vissa investeringar i en flygplats kan ses som icke ekonomisk verksamhet. Det ska då uteslutande handla om funktioner som omfattas av det offentliga verksamhetsområdet, t.ex. infrastruktur för polis och tull. Vidare finns det vissa undantag avseende stöd av gemensamt intresse. Detta kan aktualiseras i samband med allmän trafikplikt.

Statligt stöd kan vara förenligt med reglerna om det uppfyller gällande villkor avseende stödets bidrag till ett mål av gemensamt intresse, behov av statligt ingripande, stödets lämplighet som politiskt instrument, stödets stimulans effekter, stödets proportionalitet samt effekter på konkurrens och handel.

När det gäller investeringsstöd till flygplatser är utgångspunkten att flygplatser som har mer än fem miljoner passagerare per år är lönsamma och de bör kunna täcka sina kostnader. Undantagsregler finns vid mycket exceptionella omständigheter. I kommissionens riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag lyfter man bl.a. fram möjligheter att beakta särskilda omständigheter vid flyttning av en befintlig flygplats och upphörande av flygplatsverksamhet på befintlig plats. Vidare kan under mycket exceptionella omständigheter, som kännetecknas av marknadsmisslyckande och omöjlighet att finansiera investeringen på kapitalmarknaderna, flygplatser med mer än fem miljoner passagerare per år få motta stöd för finansiering av flygplatsinfrastruktur. I sådana fall kräver dock Kommissionen omfattande analyser och underlag.

1.18. Prognoser för framtiden

I mitt arbete med att säkra flygplatskapaciteten i Stockholmsregionen ska jag basera mina bedömningar av flygtrafikens utveckling utifrån underlag från Trafikanalys och utgå från framtida övrig trafikutveckling och utbyggnad av höghastighetståg m.m. Swedavia och Trafikverket har gjort långsiktiga bedömningar av flygtrafikens utveckling som underlag till Trafikanalys. Även Transportstyrelsen har gjort en prognos över flygtrafikens utveckling, som dock är mer kortsiktig. Trafikanalys har också haft tillgång till denna.

I det följande redogör jag för de bedömningar och prognoser som gjorts.

Swedavias prognoser

Swedavias långsiktiga trafikprognos sträcker sig 30 år framåt i tiden och utgör ett underlag för Swedavias långsiktiga planering. En revidering av prognosen gjordes i början av 2015. Under hösten 2015 har Swedavia uppdaterat prognosen.

Prognosmetodik och prognosantaganden

Swedavia har tillämpat en vedertagen metod som används vid framtagning av långsiktiga trafikprognoser av andra stora flygplatser, IATA och ICAO. Metoden utnyttjar det historiska sambandet mellan BNP-utvecklingen och efterfrågan på flygresor. För Swedavias flygplatser råder ett starkt samband mellan efterfrågan på utrikes flygresor och BNP. Däremot är enligt Swedavia detta samband mycket svagt beträffande inrikes flygresor. Den svenska inrikestrafiken påverkas i större utsträckning av andra faktorer som exempelvis utvecklingen och tillväxten av alternativa transportmedel.

Generella antaganden

Den långsiktiga trafikprognosen är efterfrågebaserad och bygger på följande antaganden.

- Swedavia driver 10 flygplatser under hela prognosperioden. Bromma-Stockholms verksamhet fortsätter även efter 2038 baserat på det nationella basutbudet.
- Swedavias affärsplaneprognois gäller för åren 2015-2019.
- Prognosen tar inte hänsyn till eventuella kapacitetsproblem i luftrum och/eller på flygplatser.
- Befolkningen i Sverige antas öka till 11,2 miljoner invånare år 2045 enligt SCB:s befolkningsprognos.
- Det reala oljepriset antas öka, från dagens cirka \$50/fat till cirka \$160/fat 2045 baserat på befintliga prognoser om oljeprisutvecklingen.
- Ingen reguljär passagerartrafik bedrivs från Göteborg Säve flygplats under prognosperioden.

För huvudscenariot gäller även följande antaganden.

- Den genomsnittliga BNP-utvecklingen antas vara 2,2 procent per år enligt Konjunkturinstitutet och OECD.
- BNP-elasticiteten antas avta från 1,75 för att stabiliseras runt 1,0 från 2030 och framåt till följd av att flygmarknaden i Sverige blir mer mogen.
- Oljeprisokning, förväntade miljörestriktioner och andra kostnadsökningar för flygbolagen antas medföra dyrare flygpriser vilket delvis hämmar efterfrågeutvecklingen.
- En successiv övergång till förnybart flygbränsle minskar behovet av hårdare miljörestriktioner.
- Den internationella tillgängligheten ökar genom nya direktförbindelser som stimulerar efterfrågan.
- Flygbolagen fortsätter att öka sin kapacitet.
- En fortsatt hög konkurrens gäller på flygmarknaden.
- Sveriges attraktivitet som turistland fortsätter att utvecklas positivt.
- Introduktionen av höghastighetståg antas minska antalet inrikes resor mellan Stockholm och Göteborg/Malmö. Det minskade inrikesresandet kompenseras delvis av anslutningen av höghastighetstågen till Swedavias flygplatser.

Scenarier

Utöver själva huvudscenariot beräknar Swedavia på grund av osäkerheter även ett hög- och ett lågscenario. I dessa gäller även nedanstande förutsättningar.

Högscenario

Swedavias högscenario förutsätter samma ekonomiska tillväxttakt som i huvudscenariot, men efterfrågan på både utrikes- och inrikes flygresor påverkas positivt av följande faktorer.

- Interna rationaliseringar och låga bränslepriser medger att eventuella andra kostnadsökningar delvis absorberas av flygbolagen, vilket ger förutsättningar för fortsatt låga biljettpriser.
- Omfattande liberalisering sker av den globala luftfarten.
- Oljepriset ligger under huvuddelen av prognosperioden under 100\$/fat.
- Sveriges attraktivitet som turistland ökar väsentligt.
- Den globala flygmarknaden antas bli fördubblad vart femtonde ar.
- Tågtrafiken hämmats av kapacitetsbrist och infrastrukturproblem.

Dessa antaganden motiverar enligt Swedavia en genomgande högre tillväxttakt under hela prognosperioden.

Lågscenario

Swedavias lågscenario präglas av en mer pessimistisk syn på flygets utveckling som påverkas av nedanstande faktorer.

- Ökade kostnader hos flygbolagen överförs till stor del på konsumenterna i form av höjda biljettpriser, vilket antas hämma efterfrågan.
- Konsolidering bland flygbolagen leder till ett minskat utbud och högre biljettpriser.
- Sverige hamnar delvis utanför framväxten av nya linjer i Europa, främst på grund av det geografiska avståndet samt en förhållandevis begränsad folkmängd.
- Sverige misslyckas i satsningar på ökad europeisk och utomeuropeisk inkommande turism.
- Globaliseringen begränsas på grund av politisk, militär och ekonomisk osäkerhet.
- Tågresa gynnas av stora satsningar.
- Alternativa mötesformer påverkar resebeteendet hos företag under framförallt slutet av perioden.
- En fortsatt reglerad global flygmarknad.
- Lägre befolkningstillväxt och åldrande befolkning i Europa under perioden.

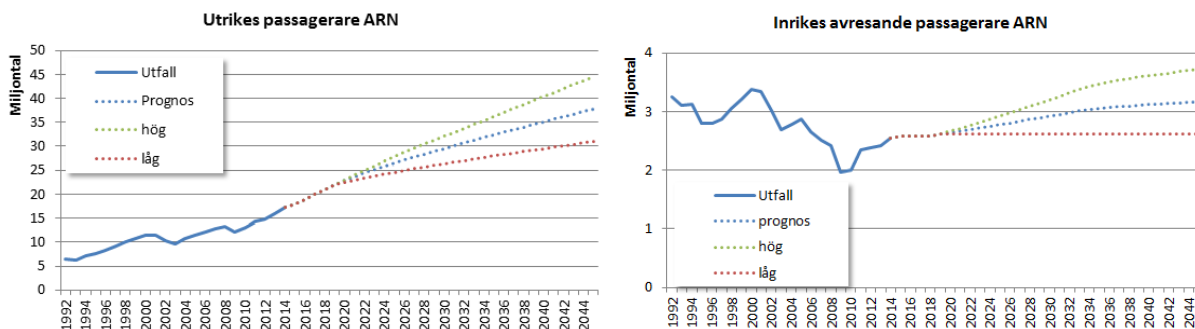
Förväntad passagerarutveckling

Swedavias tio flygplatser

Swedavia bedömer att antalet utrikes passagerare i huvudscenariot kommer att öka till knappt 49 miljoner passagerare år 2045. Detta motsvarar en årlig tillväxttakt på i genomsnitt 2,5 procent. För inrikestrafiken bedöms antalet avresande passagerare öka med i genomsnitt 0,5 procent per år till ca 7,7 miljoner avresande resenärer. Swedavia räknar därför med att knappt 64,5 miljoner passagerare kommer att resa till eller från någon av Swedavias flygplatser år 2045 (inrikestrafiken räknas dubbelt för att fånga både avresande och ankommande). I genomsnitt ökar det totala antalet passagerare med 1,9 procent per år.

Arlanda

Swedavia bedömer att antalet utrikes passagerare vid Arlanda kommer att öka till knappt 37,8 miljoner resenärer år 2045. Detta motsvarar en årlig tillväxttakt på i genomsnitt 2,5 procent. Antalet inrikes avresande passagerare antas öka med i genomsnitt 0,7 procent per år till ca 3,2 miljoner resenärer. Totalt förväntar sig Swedavia drygt 44 miljoner passagerare till/från Arlanda år 2045.



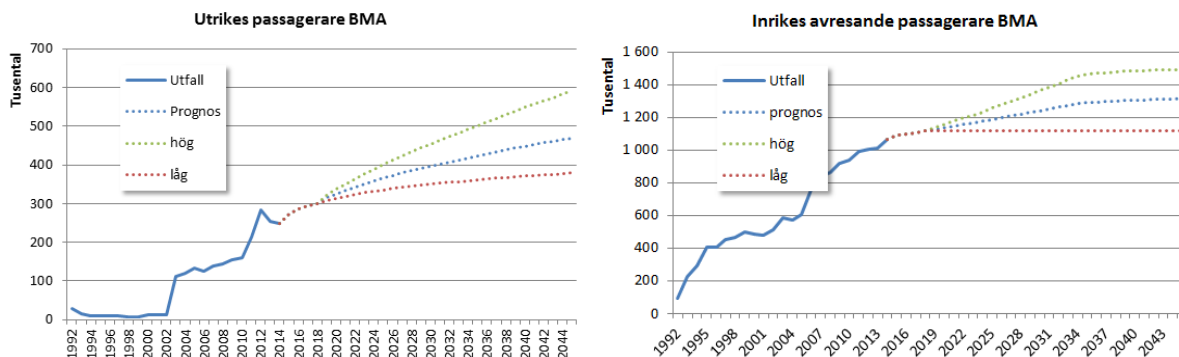
Figur 42-43. Swedavias prognos för passagerarutveckling vid Arlanda flygplats
Källa: Swedavia

	Lågscenario	Huvudscenario	Högscenario
Utrikes passagerare 2045	31,0 miljoner	37,8 miljoner	44,5 miljoner
Utrikes årlig tillväxttakt 2014 - 2045	1,9 %	2,5 %	3,1 %
Inrikes avresande passagerare 2045	2,6 miljoner	3,2 miljoner	3,7 miljoner
Inrikes årlig tillväxttakt 2014 - 2045	0,1 %	0,7 %	1,2 %
Totalt antal passagerare 2045	36,3 miljoner	44,1 miljoner	52,0 miljoner
Totalt årlig tillväxttakt 2014 - 2045	1,6 %	2,2 %	2,7 %

Figur 44. Swedavias prognos för passagerarutveckling vid Arlanda flygplats
Källa: Swedavia

Bromma

Swedavia bedömer att antalet utrikes passagerare vid Bromma ökar med i genomsnitt 2,1 procent per år till ca 470 000 passagerare år 2045. Antalet inrikes passagerare förväntas öka med i genomsnitt 0,7 procent per år till drygt 1,3 miljoner avresande. Totalt förväntas enligt Swedavia antalet passagerare på Bromma öka till ca 3,1 miljoner passagerare år 2045.



Figur 45-46. Swedavias prognos för passagerarutveckling vid Bromma flygplats
Källa: Swedavia

	Lågscenario	Huvudscenario	Högscenario
Utrikes passagerare 2045	379 000	470 000	591 000
Utrikes årlig tillväxttakt 2014-45	1,4 %	2,1 %	2,8 %
Inrikes avresande passagerare 2045	1,1 miljoner	1,3 miljoner	1,5 miljoner
Inrikes årlig tillväxttakt 2014-45	0,2 %	0,7 %	1,1 %
Totalt antal passagerare 2045	2,6 miljoner	3,1 miljoner	3,6 miljoner
Totalt årlig tillväxttakt 2014-45	0,3 %	0,9 %	1,3 %

Figur 47. Swedavias prognos för passagerarutveckling vid Bromma flygplats
Källa: Swedavia

Sammantaget prognostiserar Swedavia enligt huvudscenariot att antalet passagerare totalt vid Arlanda och Bromma kommer att uppgå till 47,2 miljoner år 2045. Med hänsyn till låg- och högscenariot ligger Swedavias samlade prognos för dessa två flygplatser i intervallet 38,9 till 55,6 miljoner passagerare år 2045.

Swedavias prognos motsvarar för år 2040 strax över 41 miljoner passagerare vid Arlanda och strax över 3 miljoner passagerare vid Bromma, vilket sammantaget innebär mer än 44 miljoner passagerare.

Förväntad utveckling av flygrörelser

Swedavia prognosticerar flygrörelserna inom linjefart och charter till 333 000 rörelser år 2045 vid Arlanda. Detta innebär en ökning med ca 48 procent jämfört med 2014 (225 000 rörelser). Antalet rörelser vid Bromma beräknas till 51 000 rörelser år 2045, vilket är en ökning med 11 procent jämfört med 2014 (46 000 rörelser). Sammantaget uppgår antalet rörelser för båda flygplatserna till 384 000 rörelser år 2045.

Transportstyrelsens prognoser

Transportstyrelsen tar fram prognoser över passagerarutveckling och flygrörelser som underlag för sin avgiftsättning, men också som en service till omvärlden. Den prognos som görs är kortsiktig och den senast gjorda omfattar perioden 2015 – 2021.

Även Transportstyrelsen använder för passagerarprognoserna sambandet mellan efterfrågan på flygresor och BNP. Med trendframskrivningar fördelas detta sedan på inrikes respektive utrikes trafik samt linje- och chartertrafik. För landningsprognoserna görs dessutom antaganden baserade på

utveckling av flygplansstorlek och beläggningsgrader. Underlag för den ekonomiska utvecklingen baseras på Konjunkturinstitutets bedömningar.

Transportstyrelsens prognos för perioden 2014 – 2021 framgår av nedanstående tabell.

År	Inrikes	Förändring	Utrikes	Förändring	Totalt	Förändring
2014	7 393 000		12 891 000		20 283 000	
2015	7 340 635	- 0,7 %	13 454 365	4,4 %	20 795 000	2,5 %
2016	7 528 227	2,6 %	14 484 132	7,7 %	22 012 359	5,9 %
2017	7 640 387	1,5 %	15 372 827	6,1 %	23 013 214	4,5 %
2018	7 648 277	0,1 %	16 178 131	5,2 %	23 826 408	3,5 %
2019	7 604 554	- 0,6 %	16 847 388	4,1 %	24 451 942	2,6 %
2020	7 674 290	0,9 %	17 653 400	4,8 %	25 327 690	3,6 %
2021	7 720 787	0,6 %	18 451 373	4,5 %	26 172 160	3,3 %

Figur 48. Transportstyrelsens prognos för passagerarutveckling
Källa: Transportstyrelsen

Sett över hela prognosperioden innebär detta en trafikökning med ca 29 procent. Detta motsvarar en årlig genomsnittlig tillväxt på ca 3,7 procent.

Prognosen för antal landningar (se nedan) utgår från passagerarprognoserna med tillägg för övriga landningar t.ex. för fraktflyg. Transportstyrelsen tar i prognosen bl.a. hänsyn till kabinfaktor och flygplansstorlek.

År	Landningar	Förändring
2014	252 645	
2015	249 780	- 1,1 %
2016	258 030	3,3 %
2017	263 703	2,2 %
2018	266 964	1,2 %
2019	268 433	0,6 %
2020	272 576	1,5 %
2021	276 205	1,3 %

Figur 49. Transportstyrelsens prognos för landningar
Källa: Transportstyrelsen

Transportstyrelsen bedömer således att antalet landningar ökar med ca 9 procent fram till och med år 2021.

Trafikverkets prognoser

Trafikverket har gjort två prognosbedömningar. Först gjorde Trafikverket en bedömning av framtida flygresande under hösten 2015. Denna innebar i praktiken en bedömning av Swedavias långsiktiga prognos. Detta berodde på att Trafikverket vid denna tidpunkt inte hade någon ny egen prognos framtagen. Därefter har Trafikverket tagit fram en egen prognos, som jag fick del av i mars 2016.

Trafikverkets bedömning hösten 2015 av Swedavias långsiktiga trafikprognos

Synen på Swedavias metodik

Trafikverket bedömer att huvuddelen av Swedavias antaganden är okontroversiella. Det generella antagandet om oljeprisets utveckling är dock inte generellt utan modifieras i "Hög"-alternativet. När det gäller effekten av höghastighetståg konstaterar Trafikverket att verket som förutsättning för sina prognoser enbart behandlar "beslutad politik". Den Nationella planen för transportsystemet 2014-2025 innehåller inte någon höghastighetsjärnväg. Därför beaktar man inte effekter av dessa. På min begäran

har Trafikverket dock fört ett resonemang om effekter av utbyggd höghastighetsjärnväg, vilket redovisas senare.

Den övervägande delen av inrikesflygets konkurrens kommer enligt Trafikverket från vägtrafiken, som år 2014 mätt i personkilometer var 35 gånger större än inrikesflyget. Enbart biltrafiken var 32 gånger större med 114,9 miljarder personkilometer jämfört med flygets 3.6 miljarder personkilometer. Swedavias förutsättningar tycks enligt Trafikverket inte innehålla några antaganden om vägtrafikens utveckling. Verket bedömer dock att konkurrensytan gentemot vägtrafik kan vara många gånger större än gentemot tågtrafik. Trafikverket kan inte se någon faktor som inom de närmaste åren kommer att försämra vägtrafikens konkurrenskraft, snarare kan den öka. Det beror på att bränslepriserna har sjunkit markant sedan 2012. Frånsett en höjning av bränsleskatter 2016 är inga påtagliga höjningar av bränsle-, fordons- eller vägskatter aviserade.

För långsiktiga prognoser över efterfrågan på flygtransporter, särskilt utrikestransporter, är miljö-kostnader enligt Trafikverket av mycket stor betydelse. För närvarande är en mycket liten andel av dessa kostnader internaliserade och då enbart genom en avgift på utsläpp av kväveoxider. Miljökostnaden domineras dock helt av koldioxidutsläpp och höghöjdseffekter av andra utsläpp, främst vattenånga.

Trafikverket bedömer att under en så lång prognosperiod som fram till 2040 kommer huvuddelen av miljökostnaden att internaliseras på ett eller annat sätt med påtagliga effekter på biljettpriset som följd. Detta beaktas inte i Swedavias antaganden i tillräcklig utsträckning enligt Trafikverket.

Synen på Swedavias bedömning av antal passagerare

Översiktlig bedömning

Mot bakgrund av Trafikverkets tidigare redovisade resonemang om vissa av Swedavias prognosförutsättningar gör verket följande bedömning:

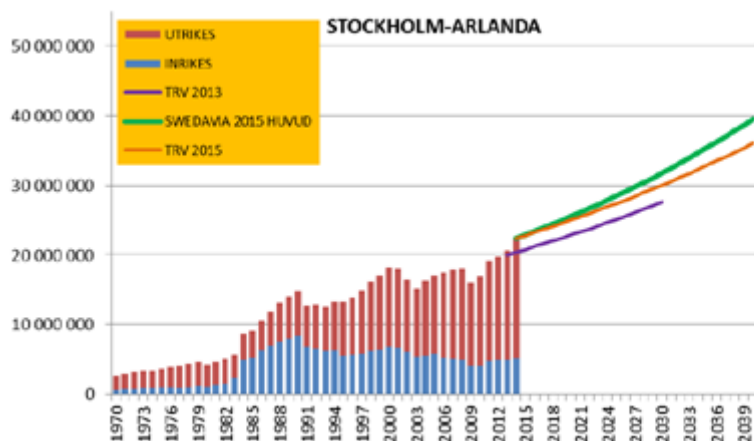
- För inrikesflyget bedöms Swedavias huvudscenario för Swedavias 10 flygplatser vara mest troligt. Det visar en ökning av totalt antal flygpassagerare med 0,5 procent per år, vilket överensstämmer med huvudalternativprognosen i Trafikverkets rapport (TRV 2012:222) och ger 7,6 miljoner avresande passagerare år 2040.
- För utrikesflyget bedömer Trafikverket att Swedavias lågscenario är mest troligt. Trafikverket bedömer miljöeffekterna som mer begränsande och effekten av alternativa bränslen som betydligt mindre jämfört med Swedavias antaganden. Någon form av internalisering av miljöeffekter bör enligt verket komma och alternativa bränslen bedöms inte göra tillräckligt stor skillnad. Det beror på att tillgången är otillräcklig och att höghöjdseffekterna inte påverkas.

Trafikverket menar också att om en konstant årlig tillväxttakt tillämpas, så blir det mot slutet av perioden ”många passagerare per procent”. Effekten är särskilt påtaglig på Arlanda där prognosen är högst. I Swedavias huvudscenario är den genomsnittliga ökningen mellan 2016 - 2040 718 000 passagerare per år, trots att BNP-elasticiteten antas minska. Detta är stora öknings i reella tal jämfört med tidigare perioder. Trafikverkets prognosbedömning ger en genomsnittlig resandeökning om 498 000 passagerare per år fram till 2040 och även den ger enligt verket en högre resandeutveckling fram emot år 2040 än den utveckling som varit under de senaste 20-25 åren.

Det totala antalet passagerare på Swedavias tio flygplatser blir i Trafikverkets prognosbedömning ca 45,2 miljoner år 2040. På flygplatsnivå räknas både avresande och ankommande inrikespassagerare och därmed blir antalet knappt 53 miljoner. I Swedavias huvudscenario är passagerarantalet knappt 59 miljoner år 2040. Den totala ökningen blir jämfört med 2014 ca 49 procent i Trafikverkets alternativ och ca 65 procent i Swedavias huvudscenario.

Arlanda

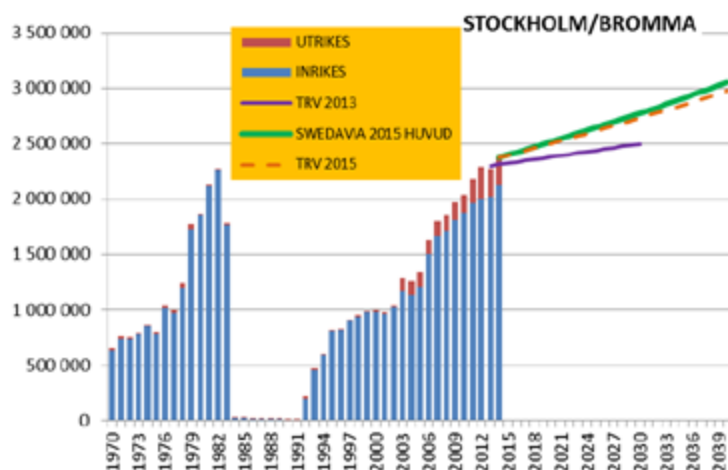
Medan det totala antalet passagerare i Swedavias prognos ökar från 22,4 miljoner år 2014 till 39,5 miljoner år 2040 (+2,2 procent per år) är resultatet i Trafikverkets prognosbedömning 36,1 miljoner år 2040 (+1,8 procent per år).



Figur 50. Prognos passagerarutveckling vid Arlanda flygplats
Källa: Trafikverket

Bromma

Skillnaden mellan Swedavias och Trafikverkets prognosbedömning ligger i utrikesresandet. Detta är bara en liten del av det totala resandet till/från Bromma. Swedavias och Trafikverkets prognoser sammanfaller därför nästan. Det totala passagerarantalet år 2040 är 3,06 miljoner i Swedavias huvudscenario och 2,98 miljoner i Trafikverkets bedömning.



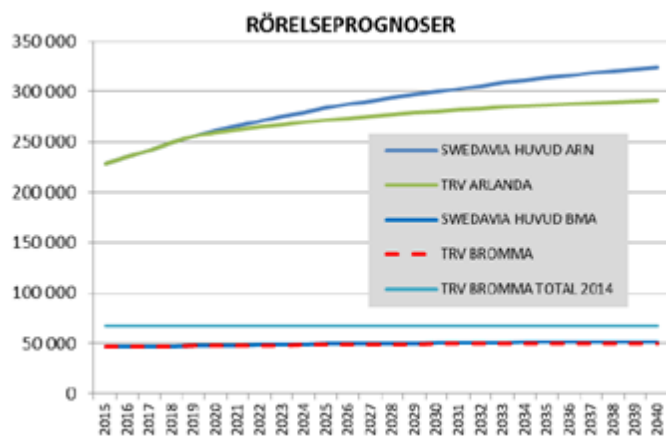
Figur 51. Prognos passagerarutveckling vid Bromma flygplats
Källa: Trafikverket

Synen på antal flygrörelser

Trafikverket konstaterar att Swedavias prognos för antal flygplansrörelser är uppbyggd på samma sätt som passagerarprognosen. Därför utgår verket från Swedavias huvudscenario för inrikestrafik och deras lågscenario för utrikestrafik som grund för bedömningen.

Trafikverket ifrågasätter inte Swedavias bedömning av utvecklingen av antalet passagerare per flygning och utgår därför från Swedavias rörelseprognoser.

Eftersom Arlanda domineras av utrikestrafik blir skillnaden märkbar när Trafikverkets bedömning utgår från Swedavias lågscenario. För Bromma gäller det omvända eftersom inrikestrafiken där dominerar helt.



Figur 52. Prognos rörelser vid Arlanda och Bromma flygplatser
Källa: Trafikverket

I figuren ovan avser ”TRV Bromma total 2014” all trafik, medan övriga prognoser i figuren enbart avser linje- och chartertrafik.

Trafikverket bedömer att antalet flygrörelser år 2040 för linjefart och charter blir ca 290 000 på Arlanda och ca 50 000 på Bromma. Frakt- och postflyg bedöms inte ha någon dimensionerande effekt, varför verket inte gjort någon prognos för dessa.

Kompletterande bedömning av höghastighetsjärnväg

Trafikverkets officiella basprognoser utgår alltid från ”beslutad politik”. Motsvarande förhållningssätt ligger till grund för prognosbedömningen inom ramen för denna analys. Detta innebär att den Nationella planen för transportsystemet 2014-2025 ligger till grund för vilka infrastruktur-förutsättningar som ska gälla. Denna innehåller inte någon utbyggnad av höghastighetsjärnväg.

Trafikverket analyserade 2014 vilka effekter introduktionen av järnvägens X2000-trafik hade medfört på de berörda flyglinjerna. För de mest konkurrensutsatta linjerna, Stockholm-Göteborg och Stockholm-Malmö kunde inte någon negativ effekt påvisas. Tvärtom har flyglinjerna på de aktuella stråken utvecklats bättre än inrikesflyget i genomsnitt. En trolig förklaring är att nyttan av tidsvinster för tågresenärerna till större del kan ha överförts till tågoperatören via höjda priser. I så fall uppstår inte någon större volymökning och därmed heller inte någon överföring. Andra faktorer som talar till flygets fördel är tågtrafikens dåliga tidshållning och att flygets transferresenärer i princip är omöjliga att överföra till tåget.

Trafikverket bedömer att det är svårt att bedöma effekterna på flygresandet till/från Bromma/Arlanda vid eventuellt införande av höghastighetståg. Otvivelaktigt kommer det att ske en överflyttning från flyg till tåg på de berörda sträckorna. Det är svårare att bedöma hur stort antal flygresenärer som kommer flytta över. Inom ramen för Trafikverkets arbete med inriktningsunderlag för planperioden 2018 - 2029 har verket gjort prognoser för år 2030, där ett prognosscenario inneburit införande av höghastighetsjärnväg mellan Stockholm-Göteborg och Stockholm-Malmö. Resultatet av den prognosen gav ett minskat flygresande om ca 0,5 miljoner resor år 2030. Arlanda och Bromma bedöms i sådant fall tappa ca en halv miljon passagerare. Effekten kan tänkas bli något större vid motsvarande analys för år 2040. Eftersom prognosmodellen enbart beräknar effekter på resande inom Sverige, kan enligt Trafikverket effekter för flyget i relationen Stockholm – Köpenhamn kunna vara underskattade.

Trafikverkets prognos (mars 2016)

Trafikverkets prognos avseende resande vid Bromma respektive Arlanda skiljer sig jämfört med den prognosbedömning som verket enligt den nyss redovisade bedömningen gjorde i höstas. Skälet till detta är enligt Trafikverket att verkets basprognoser inte kan förutsätta annat än ”beslutad politik”. Det medför bl.a. att Trafikverket nu gör en annan bedömning avseende framtida internalisering av

miljöavgifter. Trafikverkets flygplatsvisa prognoser ligger därför i de flesta fall i linje med Swedavias motsvarande huvudscenario.

Trafikverkets prognosmetodik

Metoden för Trafikverkets flygresandeprognoser är traditionell, dvs. en bedömning av den framtida utvecklingen grundas på historik och observationer av relevanta omvärldsfaktorer. Resultatet är prognoser över utvecklingen av inrikes och utrikes flygpassagerare på nationell nivå. Prognosen är en uppdatering av tidigare års prognoser.

Resandet prognostiseras på nationell nivå och den totala resandevolymen fördelas sedan på de 38 berörda flygplatserna. Utvecklingen på flygplatsnivå är av mindre intresse än den nationella nivån för Trafikverket och därför finns det inga möjligheter att göra djupgående analyser kring denna fördelning.

Swedavias långtidsprognos är den enda övriga prognos av någorlunda nationell omfattning som Trafikverket kunnat ta del av. På nationell nivå överensstämmer Swedavias prognos med Trafikverkets, medan det finns avvikelser för några av bolagets flygplatser. Så var fallet även i den tidigare prognosen.

Trafikverket beaktar prognoser från andra

Transportstyrelsen

Transportstyrelsen har en modell för femårsprognoser. En för Trafikverket mycket viktig egenskap i Transportstyrelsens modell är att den beräknar resandeefterfrågan för den totala flygtrafiken. Denna fördelas sedan på inrikes- respektive utrikesflyget enligt en antagen fördelningsnyckel.

Swedavia

Huvuddelen av Swedavias antaganden är enligt Trafikverket okontroversiella. När det gäller oljeprisets utveckling använder Trafikverket en prognos från International Energy Agency. Enligt denna förväntas oljepriset bli 142 dollar per fat år 2040, vilket anses vara i linje med Swedavias antagande om 160 dollar år 2045.

Vid underhandsdiskussioner har det påpekats att den befolkningsprognos från SCB som Swedavia har använt är från år 2014. Den har ersatts av en ny befolkningsprognos under hösten/vintern 2015. I den sistnämnda beräknas folkmängden 2045 vara 12,18 miljoner, dvs. ca miljon över Swedavias nivå. Övriga prognoser inom Trafikverket utgår dock från samma befolkningsprognos från 2014 som Swedavia gör.

När det gäller effekten av höghastighetståg konstaterar Trafikverket att man som förutsättning för sina officiella s.k. basprognoser enbart behandlar ”beslutad politik” och att den Nationella planen för transportsystemet 2014-2025 inte innehåller några höghastighetsjärnvägar. Därmed utgår den nya prognosen från förutsättningen att höghastighetsjärnvägar inte finns utbyggda år 2040.

Swedavias prognos avser enbart bolagets egna flygplatser. Swedavias flygplatser omfattar ca 90 % av rikets totala passagerarantal. Det gör enligt Trafikverket att den av Swedavia antagna tillväxttakten för trafiken vid bolagets flygplatser i princip kan appliceras på landets totala inrikestrafik.

Förutsättningar för Trafikverkets prognos

En förutsättning för Trafikverket är att verkets basprognoser ska utgå från ”beslutad politik” och att de trafikpolitiska målen kommer att vara vägledande för flygplatspolitiken. Det innebär bl.a. att det är gällande nationella och regionala infrastrukturplaner som ska ligga till grund för vilken framtida infrastruktur som ska finnas med i prognoserna. Samtidigt ska enbart beslutade styrmedel i form av skatter, avgifter m.fl. ingå i prognosförutsättningarna. Detta innebär vidare att samtliga 38 flygplatser som har trafik i början av 2016 bedöms vara trafikerade under hela perioden.

Trafikverket har valt att göra en prognos för Bromma till 2040 med hänvisning till att det i dagsläget inte går att uttala sig om huruvida flygplatsen kommer finnas kvar eller inte. Trafikverket poängterar att detta inte innebär något ställningstagande i sakfrågan om Brommas framtid.

Trafikverket utgår i basprognosen från att upphandling av flygtrafik kommer att fortsätta så länge den bedöms nödvändig enligt tillämplig utvärderingsmetod. Detta får till konsekvens att trafiken i nuläget inte tillåts upphöra på någon av de flygplatser där den upphandlas.

Den övervägande delen av inrikesflygets konkurrens kommer från vägtrafik. Enligt Trafikverket är det svårt att nu urskilja någon faktor som inom de närmaste åren kommer att försämra vägtrafikens konkurrenskraft. Gällande konkurrenssituationen mellan flyg och tåg drar Trafikverket slutsatsen att konkurrensen från tågtrafiken inte är så omfattande som förväntat.

Prognos för inrikes- och utrikesflyg på nationell nivå

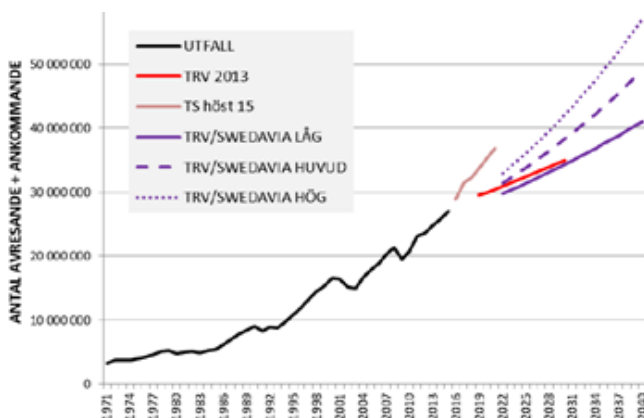
Utöver att nå överensstämmelse med Swedavias huvudalternativ väljer Trafikverket att följa Transportstyrelsens prognos för de närmaste åren, vilket framgår i figuren nedan.



Figur 53. Trafikverkets inrikesflygprognos för 2040, transportarbete
Källa: Trafikverket

Prognosen för inrikestrafiken innebär 4,1 miljarder personkilometer och 8,2 miljoner passagerare år 2040. 1990 års rekordnivå överskrids år 2034 avseende transportarbetet, men inte ens år 2040 avseende passagerare. I högalternativet nås 4,55 miljarder personkilometer och 9,1 miljoner passagerare år 2040. I lågalternativet stagnerar trafiken på 2015 års nivå med 7,5 miljoner passagerare och knappt 3,7 miljarder personkilometer. I Swedavias huvud- och högscenari är tillväxttakten inte konstant under perioden utan något högre fram till mitten av 2030-talet. I figuren ovan är huvudscenariot däremot beskrivet som en konstant tillväxttakt på 0,5 % från 2014.

Även för utrikesresandet utgår Trafikverket från Swedavias prognosalternativ, men också från Transportstyrelsens prognos på kort sikt.



Figur 54. Trafikverkets utrikesprognos för 2040, antal passagerare
Källa: Trafikverket

Passagerarnivåerna i de tre olika scenarierna år 2040 är 41, 49 respektive 57 miljoner.

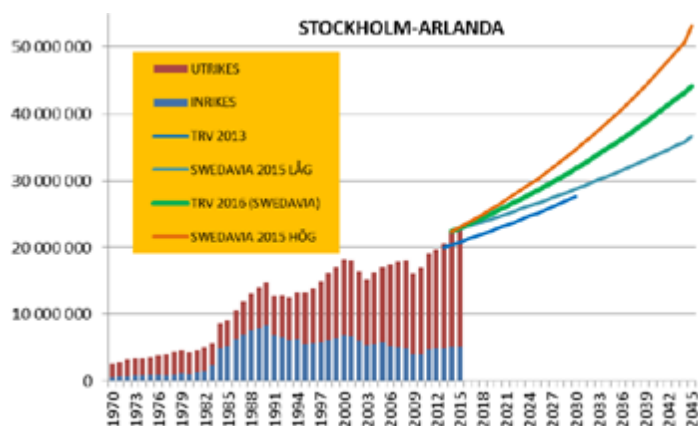
Resultaten från inrikes- respektive utrikesprognoserna ger en total passagerarmängd på nationell nivå enligt tabellen nedan.

UTFALL & PROGROS PÅ FLYGPLATSNIVÅ	2015	2040
INRIKES (2 X AVRESANDE)	14 940	17 280
UTRIKES (AVRESANDE + ANKOMMANDE)	26 971	49 048
TOTALT	41 911	66 328
ÖKNING		58%
ÖKNINGSTAKT, % PER ÅR	1,9%	

Figur 55. Passagerarutveckling på nationell nivå, 2015 – 2040
Källa: Trafikverket

Prognos för Arlanda och Bromma

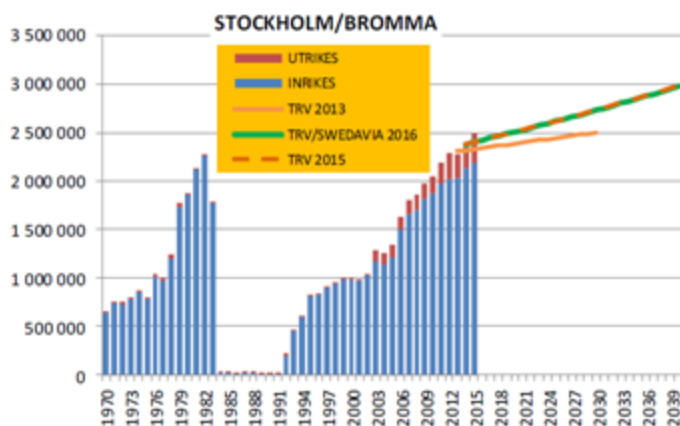
För Arlanda använder Trafikverket Swedavias huvudscenario.



Figur 56. Trafikverkets prognos för Arlanda flygplats 2040
Källa: Trafikverket

Trafikverket prognostiserar ankommande och avresande vid Arlanda år 2040 till 39,5 miljoner passagerare. Detta innebär att Arlanda har ca 61 procent av alla passagerarna på flygplatser med linjetrafik år 2040.

Trafikverket utgår också från Swedavias huvudalternativ för Bromma.



Figur 57. Trafikverkets prognos för Bromma flygplats 2040
Källa: Trafikverket

Trafikverket prognostiserar ankommande och avresande vid Bromma år 2040 till 3,0 miljoner passagerare.

Trafikanalys bedömning

Trafikanalys har fått del av Swedavias prognos och Trafikverkets bedömning av denna under hösten 2015. Däremot har Trafikanalys inte haft tillgång till Trafikverkets egna uppdaterade prognos från mars 2016. Trafikanalys väljer att lyfta fram och diskutera några faktorer i Swedavias trafikprognos. Det gäller både faktorer som kan ha en pådrivande och en dämpande effekt på efterfrågeutvecklingen. Trafikanalys beaktar också Trafikverkets bedömning av prognosen från Swedavia.

Koppling resande och BNP

Swedavias prognos för utrikestrafiken bygger framförallt på ett historiskt samband mellan BNP-utveckling och trafikutveckling. Sambandet är starkt för utrikestrafiken, men inte korrelerat på samma sätt för inrikestrafiken. Trafikanalys ser inga skäl till att invända mot Swedavias och Trafikverkets grundmetodik för framtagande av trafikprognoser eller hantering av variabler som historiskt drivit en ökning av efterfrågan på flygresor. Med större befolkningstillväxt inom Arlandas upptagningsområde, relativt övriga Sverige, kan man enligt Trafikanalys förvänta sig ett ökat utrikesresande på Arlanda. Det beror på en ökad flygplatstillgänglighet och en fortsatt snabb befolkningsutveckling.

I Swedavias huvudprognos antas BNP-elasticiteten komma att sjunka ned mot 1 och stabiliseras där från 2030. Möjligen finns det enligt Trafikanalys stöd för detta från erfarenheter från andra länder. Frågan är dock när det kan antas att marknaden i Sverige blir mogen eller mättad och vad mer som kan tänkas påverka om BNP-elasticiteten avtar. Sådana faktorer kan påverka vilket resande som prognostiseras fram mot 2040 – 45.

Trafikanalys motsvarande analyser för inrikes flygresor verifierar Swedavias slutsats att framförallt andra faktorer än BNP påverkar kommande utveckling av inrikesresande.

Nivån på flygresandet hänger enligt Trafikanalys bl.a. samman med hur ”mogen” den svenska flygmarknaden antas vara och när samt varför denna mognad kan antas uppstå. Tillväxt, inkomstutveckling, befolkningsutveckling samt tillgänglighet till flygresor påverkar framtidens flygresande. Hur miljöhänsyn och legala regelverk samt kapacitetsfrågor hanteras kommer att påverka den framtida utvecklingen av flyget. Det gör även hur priset på flygresor och alternativa transporter utvecklas och bemöts av en mer eller mindre miljömedveten befolkning.

Jämförelser med andra prognoser

Internationella flygorganisationer och de stora flygplanstillverkarna gör prognoser som är intressanta att relatera de svenska prognoserna till. Samtidigt är det enligt Trafikanalys viktigt att ha i minne att flera aktörer kan ha ett egenintresse att sprida bilden av god tillväxt inom marknaden:

- IATA (International Air Transport Association) uppskattar att flyget globalt kommer att ha 7,3 miljarder passagerare år 2030 jämfört med 3,3 miljarder passagerare under år 2014. Det innebär i så fall att flyget ökar med mer än 4 procent per år under de kommande två decennierna.
- Flygplanstillverkaren Airbus anser i sin Global Market Forecast 2015 -2034 att tillväxten i Västeuropa väntas bli 3,3 procent per år och i Östeuropa 4,6 procent.
- Flygplanstillverkaren Boeing menar i sin Current Market Outlook 2015-2034 att BNP förväntas växa med 1,8 procent och tillväxten i flygresande blir 3,8 procent i Europa.
- Eurocontrol förutser att antalet flygningar ska växa med 1,3 procent per år mellan 2014-2035.
- Storbritanniens långsiktiga prognos beräknar att utvecklingen av passagerare hamnar mellan 1 och 3 procent per år utan kapacitetsrestriktioner och mellan 1 och 2 procent med kapacitetsrestriktioner.

Trafikanalys konstaterar att ökningstakten av flygresandet i Sverige enligt Swedavias prognos är påtagligt lägre än tillväxten på europamarknaden enligt de ovanstående prognoserna. Det kan tyckas rimligt att utvecklingen i Sverige ligger lägre än dessa prognoser med tanke på att Sverige är ett relativt rikt land och analysen om ”mogen marknad”. Samtidigt är skillnaden mycket stor.

Klimat och miljö

I Swedavias huvudprognos görs ett antagande om en successiv övergång till förnybart bränsle, vilket i sin tur antas minska behovet av hårdare miljörestriktioner. Trafikanalys har mot den bakgrunden gjort en genomlysning av tillgängliga analyser och skrivningar rörande miljömotiverade styrmedel och internationella åtaganden. I korthet innebär detta följande.

ETS – EUs handelssystem med utsläppsrätter för växthusgaser

Flyget omfattas sedan 1 januari 2012 av EUs handelssystem med utsläppsrätter för växthusgaser. Utsläpp vid flygningar till, från och inom EES-området är inkluderat i systemet och gäller såväl för flygbolag från EU som för övriga flygbolag. För perioden 2013-2016 har en lagändring gjorts så att endast utsläpp från flygningar inom EES inkluderas. Undantag görs t.o.m. år 2020 även för operatörer med små utsläpp (under 1000 ton/år). Lagändringen följde på ett avtal med ICAO som har beslutat att utveckla en global marknadsmekanism till år 2016 för att minska utsläppen från det internationella flyget från och med år 2020.

Vad som kommer att hända efter år 2020 är i dagsläget oklart. EU avvaktar det beslut som ICAO förväntas ta under 2016. EU har aviserat att om inte ICAO kan besluta om detta, kommer EU att återgå till sina ursprungliga intentioner med ETS. Det innebär att även trafik till och från destinationer utanför EU inkluderas i handelssystemet.

Enligt en studie vid det tyska flyg- och rymdcentret DLR kan såväl ett globalt utsläppshandelssystem som en klimatskatt på flyget leda till en lägre efterfrågan på flygresor. Störst påverkan på efterfrågan har en klimatskatt.

Färdplan 2050

I denna tas enligt Trafikanalys upp bl.a. möjligheterna till energieffektivisering. Dessa beräknas vara ganska stora bl.a. på grund av ETS. En effektiviseringstakt om 0,7 procent årligen har antagits. Biodrivmedel anses vara troligast som inblandning men har inte samma skattefördel för flyggplan som för vägfordon. Detta kan fördröja införandet. Livslängden på flygplan är 30 till 40 år, vilket innebär att nyare och energieffektivare flygplan tar lång tid att få in i verksamheten.

Energieffektivisering

Flygets energieffektivisering har enligt Trafikanalys gått långsammare än förväntat under de senaste åren. Flyget har förbundit sig att öka sin energieffektivitet med två procent varje år, med det långsiktiga målet att halvera utsläppen mellan 2005 och 2050. Det är stor risk att flygsektorn kommer att missa sina klimatmål enligt en rapport från Internationella Rådet för rena transporter. Enligt Eurocontrol är en energieffektivisering om två procent per år utmanande men inte orälistisk. Men teknologi, högre kabinfaktor och större flygplan måste bidra.

Alternativa bränslen

ICAO har fattat ett (icke bindande) beslut om att branschens tillväxt från år 2020 ska vara koldioxidneutral. Olika typer av alternativa bränslen börjar introduceras, men ännu inte i någon stor skala. Tillgången på alternativa bränslen är knapp och kostnaderna höga jämfört med konventionellt bränsle. Det är tillåtet att blanda upp till 50 procent biobaserat bränsle i fossilt jetbränsle.

Ökat behov av utsläppsrätter

Ett ökat resande kommer enligt Trafikanalys att innebära att flygets behov av utsläppsrätter ökar. Tillgången på utsläppsrätter verkar dock vara god en tid framöver. Samtidigt visar simuleringar att efterfrågan kan hållas tillbaka om styrmedel för minskade utsläpp introduceras. Därför pressar bl.a. EU på ICAO för att lyckas med förhandlingen om ett globalt system.

Marknadsförutsättningar

Passagerare per flygrörelse

Swedavias prognos tar enligt Trafikanalys inte hänsyn till eventuella kapacitetsbrister på flygplatser eller i luftrummet. Högre kapacitetsutnyttjande kan till viss grad mötas genom större flygplan och högre kabinfaktor. I Swedavias prognos ökar antalet passagerare per flygrörelse långsammare i framtiden än som skett historiskt.

Globalt har tillväxten av flygresor till stor del skett genom ökad frekvens på befintliga linjer och fler nya linjer, snarare än att möta efterfrågan med större flygplan. Boeing förutspår att denna utveckling kommer att fortsätta.

Enligt Eurocontrol går utvecklingen mot större flygplan och man bedömer att antalet sittplatser per flygplan kommer öka med 1,1 till 1,3 procent per år fram till år 2035. Det torde vara en betydligt högre ökningstakt än i Swedavias prognos, även om Swedavias prognos gäller passagerare per rörelse.

Trafikanalys bedömer som troligt att flygplan (med endast en mittgång) även i fortsättningen kommer vara dominerande på Europamarknaden. Boeings bedömning är att denna typ av flygplan i framtiden kommer att ha omkring 160 sittplatser. I Swedavias huvudprognos för utrikesflyget är det 124 passagerare per flygrörelse. Om genomsnittsflygplanet har 160 sittplatser innebär det en kabinfaktor på ca 78 procent. Detta bedöms rimligt i jämförelse med dagens kabinfaktor. På interkontinentala flygresor är det rimligt att anta att större flygplan (widebody) används.

Arlandas roll som nav

En utbyggnad med höghastighetståg bedöms enligt Trafikanalys påverka flygresandet. Enligt myndigheten är det tänkbart att en utbyggnad av en höghastighetsjärnväg inte bara skulle få konsekvenser för antalet inrikes resenärer. Möjligheterna att ta sig till och från flygplatser kan också påverka valet av flygplats. Både Skavsta och Landvetter flygplats förväntas få tågförbindelser i och med byggandet av Ostlänken och Götalandsbanan. Men Trafikanalys framhåller att även tillgängligheten till Kastrup från södra Sverige förbättras av en höghastighetsjärnväg. Ökad tillgänglighet till andra flygplatser än Arlanda bör innebära ökad konkurrens. Airbus och Boeing spår i sina framtidsprognoser en ökad marknadsandel för lågkostnadsflyg och direktresande mellan platser. Även detta skulle kunna innebära att Arlanda får ökad konkurrens.

Eurocontrols långtidsprognos räknar in höghastighetsjärnväg i Sverige och att efterfrågan på flygningar därmed minskar med 3 procent. Detta motsvarar enligt Trafikanalys knappt 17 000 rörelser i Swedavias huvudprognos för år 2040.

Arlandas funktion som nav kan också påverkas av utvecklingen av flygplatser i närliggande länder. Även flygbolaget SAS utveckling och vilka flygplatser SAS anser strategiska kan komma att påverka Arlandas utveckling som nav enligt Trafikanalys.

Arlanda har valts ut av de amerikanska myndigheterna att bland tio flygplatser i världen få möjlighet att införa så kallad US preclearance. I förlängningen kan detta enligt Trafikanalys innebära att Arlandas navfunktion stärks och därmed ökar antalet utrikes passagerare.

Även kapaciteten på flygplatser och i luftrummet påverkar Arlandas utveckling enligt Trafikanalys. Likaså kan kostnadsbilden på Arlanda jämfört med konkurrerande flygplatser också inverka på Arlandas utveckling som nav, liksom ett eventuellt införande av en flygskatt.

Trafikanalys slutsatser

Trafikanalys genomgång visar att Swedavias långsiktiga trafikprognoser för åren 2015 till 2045 bygger på rimliga bedömningar av historiska samband mellan BNP-utveckling och flygresandets utveckling. Trafikanalys har ingen invändning mot den BNP-prognos som ligger till grund för analysen. En jämförelse med andra, internationella prognoser över luftfartens utveckling indikerar att Swedavia presenterat relativt modesta utvecklingskurvor. Med ett undantag bedömer Trafikanalys också att de antaganden som ligger till grund för Swedavias prognos är rimliga och relevanta. Undantaget är hur klimataspekterna hanteras i prognosen.

Trafikanalys kommer till slutsatsen att det material som Swedavia presenterar:

- å ena sidan kan vara relevant som underlag för den statliga samordnaren för Bromma flygplats, i de delar som strikt handlar om att säkra flygkapacitet i Stockholm, men att det
- å den andra sidan inte är tillfredställande som en egentlig luftfartsprognos.

Trafikanalys uppfattning är att Swedavias prognos fungerar som efterfrågescenarier givet att framtida klimatpolitik (och eventuella kapacitetsbrister) exkluderas från analysen. I det perspektivet ger

Trafikanalys bedömning inte heller anledning att förespråka ett scenario före något annat. Alla tre scenarier förfaller trovärdiga givet de skilda antaganden som redovisas.

Trafikanalys bedömning är att Swedavias hantering av klimataspekterna inte motsvarar en utveckling i linje med transportpolitikens hänsynsmål och den transport- och klimatpolitiska diskussion som nu förs. Den svenska målprecisering som idag gäller är att transportsektorn ska bidra till att miljö-kvalitetsmålet om begränsad klimatpåverkan nås genom en stegvis ökad energieffektivitet i transport-systemet och ett brutet beroende av fossila bränslen. Målpreciseringen pekar inte specifikt ut luftfart, men den friskriver inte heller luftfarten från klimatpolitiken. Den successiva övergång till förnybart bränsle som Swedavias prognos förutsätter måste beskrivas i större detalj för att framstå som en trovärdig förutsättning för trafikprognosen.

Enligt Trafikanalys uppfattning bör man också beakta att den klimatpolitiska kontexten skärpts efter det att Swedavias prognos publicerades. Detta skedde genom det nyligen antagna globala klimatavtalet – COP 21. Avtalet höjer den gemensamma ambitionsnivån genom att inte bara konfirmera det s.k. 2-gradersmålet utan att också slå fast strävan att nå ner till 1,5 graders global temperaturhöjning. Luftfart nämns inte direkt i avtalet men det råder ingen tvekan om att avtalet påverkar den luftfartspolitiska kontexten.

Trafikanalys genomgång visar att den trafikutveckling som Swedavias prognos redovisar kan förenas med nuvarande styrmedel inom klimatpolitiken så som de ser ut fram till och med 2020. Utsläppsrätter kan köpas från andra sektorer. Trafikanalys beräkning visar att svenska operatörer år 2014 köpte 46 procent av sina utsläppsrätter. Trafikanalys konstaterar att man inte vet vad som händer efter 2020. Allt annat än ett skärpt regelverk framstår dock som osannolikt enligt Trafikanalys.

Trafikanalys framhåller att en successiv övergång till förnybart flygbränsle för att lösa luftfartens klimatproblem framstår idag som spännande, men samtidigt som lite spekulativ. Kostnaderna för sådant bränsle är högre än för fossilt bränsle och kommer sannolikt att stiga.

Den klimateffekt som många anser att luftfartens utsläpp har på hög höjd är också ett problem eller åtminstone en betydande risk i ett sådant här sammanhang. För inrikestrafik är denna effekt sannolikt obetydlig men däremot inte för riktigt långa flygningar. Trafikanalys har i annat sammanhang redovisat beräkningar över luftfartens kostnad för emissioner, koldioxid och höghöjds-klimateffekt. Enligt dessa utgör höghöjds-effekten den klart dominerande kostnaden för riktigt långa flygningar. Om dessa effekter visar sig relevanta och problemet inte kan lösas tekniskt, till låg kostnad, påverkar det sannolikt utvecklingen för vissa segment av utrikestrafiken.

Trafikanalys avgörande invändning mot Swedavias prognos är således att den inte hanterar klimatfrågorna på ett trovärdigt sätt. Smärre anpassningar görs enligt prognosen inom luftfartssektorn, men i huvudsak lämnas sektorns växande utsläpp att hanteras genom större anpassningar inom andra sektorer. I det kortare perspektivet är det en sak, men i det längre, mot prognosperiodens slut är det en annan sak. Samhället ska då närma sig ett fossilfritt transportsystem. Därtill finns ett sannolikt och idag olöst sektorsspecifikt problem i form av höghöjdsutsläpp.

Det finns ingen direkt åtskillnad mellan huvudprognosen och de bägge scenarierna (hög, låg) när det gäller klimatpolitiken. Det gör det svårt att med utgångspunkt i klimatpolitiken argumentera för något scenario framför något annat.

Trafikanalys konstaterar att man delar den bedömning som Trafikverket gjorde hösten 2015. Miljöeffekterna kommer att visa sig mer begränsande än vad som förutses i Swedavias prognos och klimateffekterna kommer att internaliseras genom avgifter eller med andra styrmedel. Liksom Trafikverket ser Trafikanalys också anledning till försiktighet vad gäller att räkna hem effekter av alternativa bränslen inom luftfarten.

Om klimatpolitiken får det genomslag som Trafikanalys förväntar sig, bedömer myndigheten att Swedavias lågscenario ligger närmare en sannolik utveckling än de andra alternativen. Detta gäller både för inrikes- och för utrikestrafik. I den genomgång av prognoser som Trafikanalys har genomfört kommer man till slutsatsen att den bedömning som görs av framtida politiska beslut blir avgörande för den framtida utvecklingen.

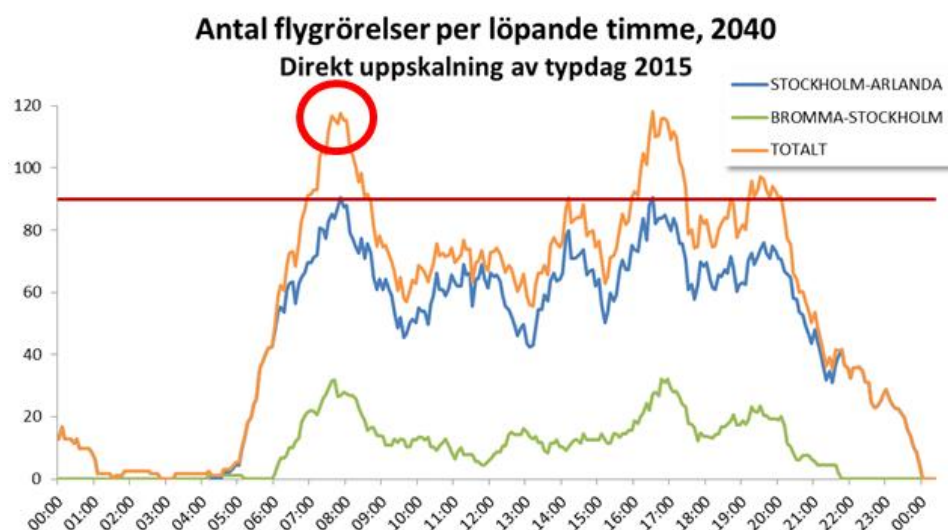
1.19. Utveckling av Arlandas kapacitet

Luftrum

LFV har på mitt uppdrag analyserat olika frågor om luftrummet och kapacitet vid en utbyggnad av en fjärde bana på Arlanda. I uppdraget har också legat att beakta en överflyttning av flygtrafiken från Bromma. LFV har också samrått med Försvarmakten och analyserat konsekvenser för flygtrafiktjänsten mm.

Förutsättningar för Luftfartsverkets analys

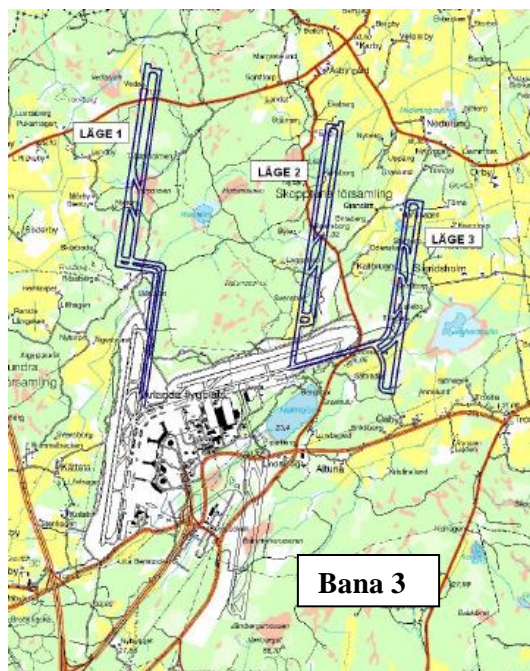
LFV har analyserat och beräknat kapaciteten för ett system med fyra rullbanor, varav tre banor är parallella, för att se om kapaciteten räcker till för den högsta trafiktopp som kan uppstå enligt Swedavias bedömning år 2040. Swedavia har tagit fram en högsta beräknad trafiktopp som omfattar 118 flygrörelser för en rullande timme från 07.50 på morgonen. Det består av 63 avgående flygplan och 55 ankommande flygplan (se figur nedan).



Figur 58. Trafikfall år 2040. Inringat rött visar den trafiktopp (peak) som använts vid beräkning av rullbanekapacitet.
Källa: LFV (Swedavia)

LFV har vid beräkningar av rullbanekapacitet utgått från två olika geografiska lägen för en ny rullbana. Banlägena är identiska med de så kallade läge 2 och läge 3 som redovisades i LFVs kapacitetsutredning från 2007 (SA-KAP⁶), se figur nedan. Läge 1 avfärdades redan 2007 som en inte lämplig lokalisering för en ny rullbana och har därför inte ingått i LFVs analys.

⁶ Stockholm-Arlanda flygplats Projekt SA KAP – Slutrapport 2007-06-01



Figur 59. Analyserade rullbanor, läge 2 och 3.

Parallellavstånd (förskjutning i sidled) till befintlig bana 3 är 369 meter för Läge 2 och 1757 meter för Läge 3.

Källa: LFV

I kapacitetsberäkningarna har LFV utgått från befintligt regelverk för separationer som i sin tur har sin grund i internationella regler. LFV har också använt samma metod för beräkning av kapacitet som görs för de tre befintliga rullbanorna (varav två rullbanor är parallella). LFV skiljer på *teoretisk rullbanekapacitet* och *teoretiskt utfall*.

Den *teoretiska kapaciteten* är det högsta antal rörelser (flygplan) per timme som kan hanteras på en rullbana inom den fastställda period som definierar kapacitetsperioden (vanligtvis en timme). Detta är endast möjligt att uppnå om samtliga flygplan i trafikfallet har samma prestanda och storlek, så att minsta möjliga säkerhetsavstånd kan tillämpas mellan flygplanen.

Det *teoretiska utfallet* är det antal rörelser (flygplan) per timme som flygledningen praktiskt bedöms kunna hantera på en rullbana inom den fastställda period som definierar kapacitetsperioden. Sammansättning av flygplanstyper och utflygningsriktning beroende på destination är avgörande för utfallet.

LFV har också i kapacitetsberäkningarna utgått från ett antal antaganden såsom goda siktförhållanden, svaga vindar och god bromsverkan. Vidare antas flygplan uppehålla sig en viss förutbestämd tid på rullbanan samt hålla vissa hastigheter under inflygning, utflygning och under en avbruten inflygning (pådrag).

De tre parallella rullbanorna används enligt en modell som kallas oberoende parallella operationer⁷. Det är en modell som inte används idag. För att få använda oberoende parallella operationer krävs ett godkännande av Transportstyrelsen. LFV har också antagit att miljövillkor för hantering av långsammare flygtrafik (turbopropflygplan) tillåter överflygning av tätorter i flygplatsens närhet när bullerexponeringen understiger 70 dB(A). Detta förutsätter ändring av ett idag gällande miljövillkor.

I beräkningar av rullbanekapacitet har LFV förutsatt att det inte finns begränsningar avseende på- och avfarter till rullbanorna.

För att få ut ett maximalt utfall har LFV så långt det är möjligt fördelat flygplanstyper på respektive rullbana så att de negativa kapacitetseffekterna av exempelvis tunga jetflygplan och långsammare turbopropflygplan har minimerats. LFV har även tagit hänsyn till att tyngre jetflygplan av prestandaskäl behöver den längsta rullbanan vid start (bana 1).

⁷ Mixa avgångar och ankomster på flera rullbanor samtidigt

Bananvändningsmönster och rullbanekapacitet

Ett system med flera rullbanor ger möjlighet att använda rullbanorna i olika kombinationer/mönster. I analysen har LFV beräknat kapacitet för de bananvändningsmönster som redovisades i SA-KAP (se figurer nedan). LFVs beräkningar ger följande teoretiska utfall avseende rullbanekapacitet för befintliga två parallella banor jämte läge 2 respektive läge 3.

Rullbanans läge	Rörelser per timme
Läge 2	110
Läge 3	122

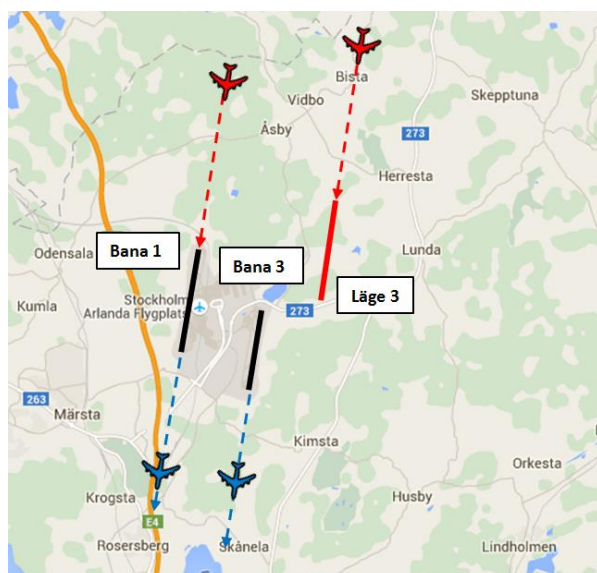
Figur 60. Rörelser per timme för läge 2 och 3
Källa: LFV

Rullbanekapaciteten för läge 2 klarar inte all flygtrafik i det aktuella trafikfallet under peaktid (118 rörelser). Huvudskälet till detta är att det korta avståndet i sidled mellan befintlig bana 3 och läge 2 (endast 369 meter) skapar ett beroende mellan rullbanorna. Flygtrafiktjänsten måste skapa extra säkerhetsavstånd (så kallad separation) mellan ankommande trafik för att bereda plats för avgående trafik, vilket påverkar utfallet negativt.

Att öka kapaciteten till mer än 84 rörelser per timme på Arlanda förutsätter att oberoende parallella operationer tillämpas. Denna förutsättning gäller oavsett om tillämpningen sker på dagens två parallella rullbanor eller om det tillkommer en tredje parallell rullbana.

För läge 3 gäller att LFVs beräkningar når upp till en kapacitet i peak på över 118 rörelser. Det vill säga mer än aktuellt trafikfall 2040. De rörelser som överskrider 118 kan bestå av antingen avgående eller ankommande trafik. Det har ingen betydelse för utfallet. Läge 3 har genom sin förskjutning österut (1757 meter) ett gynnsamt geografisk läge ur kapacitetssynpunkt, eftersom landningar och starter kan ske oberoende av varandra. Med befintlig teknisk utrustning är gränsen för avstånd mellan rullbanor 1525 meter för att nå oberoende parallella flygrörelser. Detta kan tillåtas vid ett kortare avstånd (ned till 1035 meter), men då krävs en annan övervakningsutrustning enligt ICAO:s regelverk.

Vid beräkningarna har LFV använt samma bananvändningsmönster för både nordliga och sydliga vindar. Det innebär att huvudbanan (bana 1) används för både landningar och starter, dagens bana 3 används för starter och läge 3 för landningar (se figurer nedan).



Figur 61. Mixade oberoende parallella operationer med läge 3 vid sydliga vindar. Ankommande trafik röd och avgående trafik blå.
Källa: LFV



Figur 62. Mixade oberoende parallella operationer med läge 3 vid nordliga vindar. Ankommande trafik röd och avgående trafik blå.
Källa: LFV

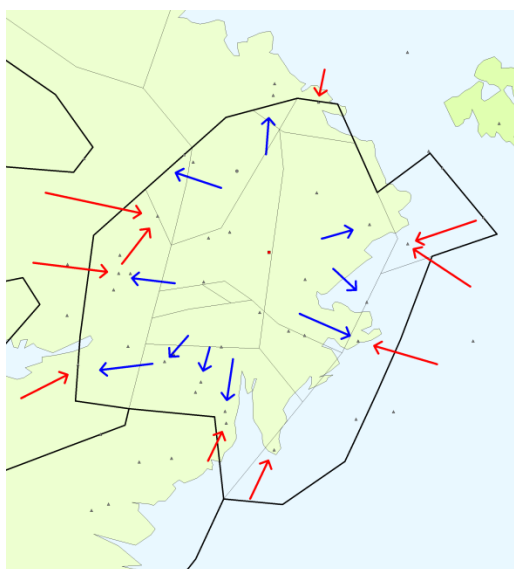
Luftrum och flygvägar

Ett system med tre parallella rullbanor på Arlanda, samtidigt som Bromma läggs ned, skapar nya förutsättningar för hantering av trafik till och från Stockholmsområdet. Förändringen kräver ett annat luftrum än idag, vilket medför att nya ut- och inflygningsvägar behöver skapas. LFVs bedömning är att en sådan förändring tar relativt lång tid att genomföra men är fullt möjlig. LFV bedömer att ett anpassat luftrum inte behöver påverka vare sig Forsvarsmaktens intressen eller tillgängligheten till och från närliggande flygplatser (Västerås, Ärna och Skavsta).

All flygtrafik mellan olika flygplatser följer ett internationellt flygvägssystem. Trafiken i detta system kallas "en route-trafik". Flygplatserna i Stockholmsområdet, däribland Arlanda och Bromma, omges av ett avgränsat luftrum som benämns terminalområde (se figur nedan). Trafiken till och från flygplatserna lämnar eller angör en route-systemet via givna ut- och inpasseringspunkter.

Standardvägar för in- och utflygning från/till en flygplats benämns SID och STAR och utgör grunden för att skapa ett säkert och förutsägbart trafikmönster.

Utformningen av Stockholm terminalområde (TMA) har sin grund i en större luftrumsomläggning som skedde i norra Europa 1998. Sedan dess har det genomförts ett antal mindre justeringar för att anpassa luftrum till rådande trafikflöden, modernare teknik och bullerproblem.



Figur 63. Stockholm terminalområde (TMA).
Källa: LFV

I figuren ovan anger de röda pilarna där ankomstflöden till Bromma och Arlanda angör terminalområdet. De blå pilarna visar var den avgående trafiken lämnar samma område.

Anpassning av luftrum och flygvägar för en fjärde rullbana på Arlanda

LFV har översiktligt bedömt konsekvenser för luftrum och flygvägar vid användning av en fjärde rullbana på Arlanda. Vid en nedläggning av Bromma och med endast en större flygplats belägen inom Stockholm terminalområde, så kommer komplexiteten i luftrummet att minska. Men förändringen innebär ändå utmaningar. Det är stora trafikvolymerna som ska ledas in mot och ut från Arlanda på ett säkert, effektivt och miljöanpassat sätt.

Ett system med tre parallella rullbanor kräver både nya ut- och inflygningsvägar och en förändring av terminalområde och omringliggande en route-struktur. Som en konsekvens av att Bromma försvinner kan trafikflödet söderifrån samlas i en inpasseringspunkt. Denna punkt skulle kunna placeras så att utrymme frigörs i det område sydost om Stockholm som är av intresse för Forsvarsmakten. Den större förändringen av luftrummet kommer att ske väster om Arlanda. LFV förutser inte samma behov av större förändringar av luftrummet i norr, öster eller söder om flygplatsen.

LFV har även analyserat vad det skulle innebära för luftrummet om en fjärde rullbana byggs vid Arlanda samtidigt som Bromma finns kvar. En sådan situation innebär en ökad komplexitet i luftrummet och för utövandet av flygtrafiktjänst. Med tillämpning av samma princip som idag, där flygtrafiken till/från Bromma flyger relativt långa sträckor på lägre höjder, menar LFV att det är möjligt att få en hög rullbanekapacitet i ett system som innefattar ytterligare en rullbana på Arlanda. LFV bedömer att det i en sådan situation med ett mer komplext luftrum trots allt är möjligt att nästan nå de högsta kapacitetstalen.

I ett scenario där Bromma finns kvar måste LFV dessutom begära och få tillstånd av Transportstyrelsen att tillämpa högre anflygningshöjder för inflygningar söderifrån än vad regelverket föreskriver (ICAO Doc 9643). Anledningen är närheten till Bromma flygplats vilket omöjliggör de anflygningshöjder som anges i regelverket.

Tid för att anpassa system och luftrum

Det krävs enligt LFV ett omfattande arbete för att förändra luftrum och flygvägar i samband med byggande av en fjärde bana på Arlanda och en nedläggning av Bromma. Utöver luftrummet i flygplatsens närhet påverkas även omgivande luftrum. Det går enligt LFV inte att utesluta att gränsyterna mot grannländerna också berörs. Utöver miljötillstånd ska ett nytt luftrumssystem godkännas av Transportstyrelsen. Den senaste större luftrumsomläggningen 1998 (Luftrum -98) tog cirka sju år att genomföra. LFV bedömer att det tar cirka sex till åtta år att driftsätta ett nytt luftrumssystem, exklusive miljötillstånd och andra åtgärder.

I en sådan process ingår bl.a.:

- skapa operativt koncept
- simulering och validering
- skapa ett lokalt regelverk
- flygsäkerhetsarbete
- konstruktion av luftrum och flygvägar
- godkännande av Transportstyrelsen
- anpassa teknik
- utbildning av flygledare
- driftsättning.

Driftsättning förutsätter att det finns ett miljötillstånd.

Kostnader

LFV har översiktligt beräknat kostnaderna för luftrumsuppdatering och flygtrafiktjänstens system som berörs om Bromma stängs. Kostnaderna kan delas in i fem områden. De två första punkterna är de mest kostsamma.

- Luftrumsuppdatering
- Lösning för utövande av flygtrafiktjänst i Arlandatornet
- Uppgraderingar av tekniska system för flygtrafiktjänsten
- Ny infrastruktur för radiokommunikation (exempelvis VHF-stationer)
- Avveckling av tornverksamheten vid Bromma
- Utbildning nytt luftrum och metoder för parallella flygoperationer

LFV uppskattar att kostnaden för dessa områden uppgår till mellan 80 och 300 miljoner kronor. Den stora spännvidden förklaras i första hand av kostnaden för att anpassa utövandet av flygtrafiktjänst i Arlandatornet till en fjärde rullbana.

Ansvar för utveckling av luftrum och kapacitet

Under hösten 2015 initierades ett samarbete mellan LFV, Försvarmakten, FMV, Swedavia, Transportstyrelsen och Trafikverket kring frågan om översyn av luftrummet i Stockholmsområdet för att långsiktigt säkerställa effektivitet och kapacitet. Parterna verkar så långt vara överens om att det finns behov av att initiera en utveckling av luftrummet, men det råder viss osäkerhet avseende ansvarsfördelning och vem som ska finansiera ett sådant arbete. FMV, Försvarmakten, LFV,

Swedavia och Trafikverket kommer under det kommande året att genomföra en förstudie där syftet är att verka för att lufrumsförändringen inom Stockholmsområdet kommer in i Trafikverkets nationella plan.

Terminaler, rullbana mm

Swedavia har på mitt uppdrag analyserat kapacitetsbehovet vid Arlanda efter 2038 med förutsättningen att flygtrafiken vid Bromma flyttas över till Arlanda. Viktiga förutsättningar för denna analys har varit Swedavias prognos, trafikens fördelning över dygnet med beaktande av en hårt belastad dag samt trafik under peaktid under en s.k. typdag 2040.

Kapacitetsbehov

Swedavia anser att det finns flera områden som är kritiska för att klara av en framtida utveckling.

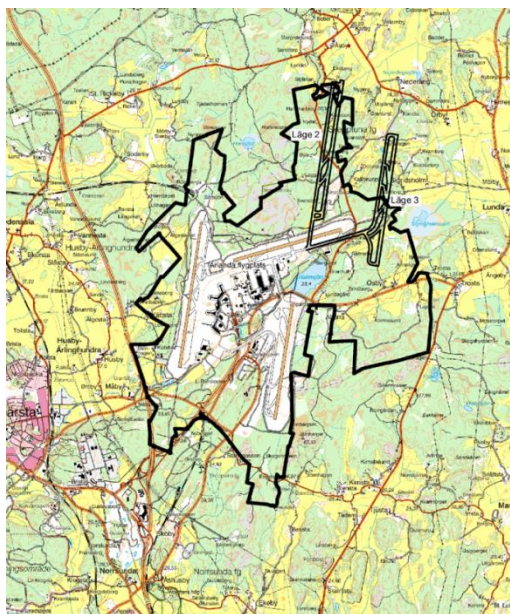
- Bankapacitet
- Uppställningsplatser för flygplan
- Terminalkapacitet
- Markangöring

Swedavia bedömer att det endast finns ett realistiskt alternativ för inrikestrafiken, nämligen en gemensam inrikesterminal i södra delen av terminalområdet. Detta beror på förutsättningen att kunna leva upp till villkoren för korta genomströmningstider, effektiva omstigningar och närhet till kollektivtrafik. För utrikestrafiken anser Swedavia att befintlig utrikesterminal i norra terminalområdet ska byggas ut enligt gällande plan och att man därutöver behöver bygga ut terminalkapaciteten ytterligare. Swedavia har analyserat två alternativ för utrikestrafiken.

Swedavia konstaterar att det krävs en omfattande utbyggnad av kapacitet för marktransporter till och från Arlanda för att kunna hantera den tillväxt som primärt utrikestrafiken på Arlanda väntas få samtidigt som trafik flyttar över från Bromma. Därutöver betonar Swedavia att utbyggnaden av Airport City innebär ytterligare kapacitetsbehov för marktransporter.

En fjärde bana

LFV har visat att en fjärde rullbana i läge 3 ger tillräckligt med kapacitet. Swedavia har därför utgått från detta alternativ i sina analyser. I figuren nedan framgår rullbanans tänkta läge och gränsen för Swedavias markinnehav. Swedavia äger inte marken i hela det område som banan omfattar. Det kommer därför att finnas behov av att anskaffa den marken.



Figur 64. Swedavias markinnehav i förhållande till läge 2 och 3
Källa: Swedavia

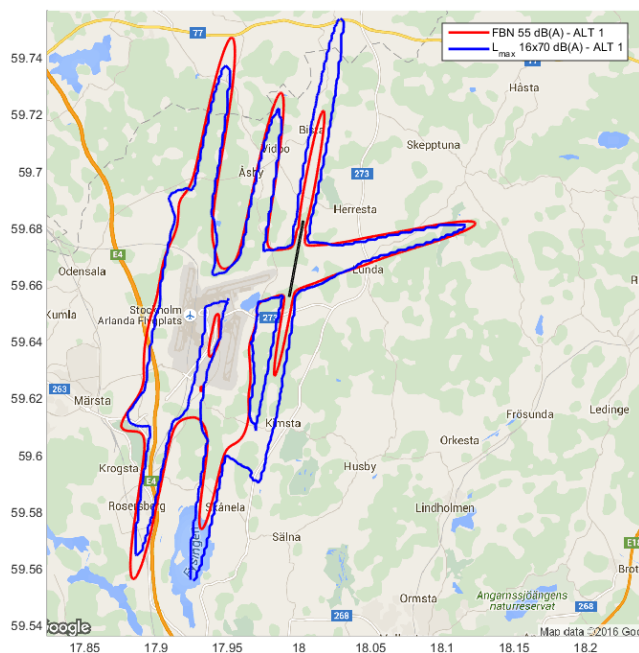
Bullerexponering

Swedavia noterar att LFV i den tidigare SA KAP-utredningen från 2007 utgick från att alla inflygningar söderifrån till bana 3 skulle ske genom kurvade inflygningar för att undvika överflygningar av Upplands Väsby tätort. Swedavia har under 2015 erhållit ett nytt miljötillstånd som tillåter raka inflygningar.

Swedavia har genomfört flygbullerberäkningar baserade på den sammanlagda långtidsprognosen för Arlanda och Bromma år 2040. Dessa är genomförda för en trafiksituation med en fjärde bana på Arlanda i läge 3. Beräkningen utgår från att dagens bananvändning i möjligaste mån tillämpas. Utifrån operativa och miljömässiga skäl innebär det att de tre parallellbanorna (bana 1, 3 och 4) endast används under de tider på dygnet då kapacitetsbehovet överstiger den kapacitet som ges av dagens två parallellbanor (banorna 1 och 3). Detta betyder att Upplands Väsby fortsatt flygs över under vissa delar av dygnet vid nordliga vindar.

Beräkningar har genomförts för år 2040 för följande trafikalternativ: Scenario med fyra banor och den sammanlagda trafikvolymen för Arlanda och Bromma enligt respektive flygplats långtidsprognos.

Beräkningsresultaten visar att omkring 1 400 boende berörs av flygbullernivå FBN 55 dB(A) i trafikalternativet år 2040. För utfallet av flygtrafiken år 2014 var motsvarande antal ungefär 2 100. Anledningen till att antalet exponerade personer är färre prognosåret 2040 än jämfört med 2014 förklaras av att beräkningarna tar hänsyn till teknikutveckling avseende flygplanens bulleremissioner.



Figur 65. Bulleremissioner/bullerkurvor, scenario 2, FBN 55 dB(A) och maximal ljudnivå 70 dB(A) 16 ggr dag och kväll.
Källa: Swedavia

En ny bana orsakar bullexponering av nya områden och därmed exponering av nya människor. Bana 4 i läge 3 skulle till exempel innebära att en viss andel av inflygningarna sker över de östra delarna av Upplands Väsby. Även om ljudnivåerna inte överskrider samhällets riktvärden finns det risk att människor upplever att de blir störda.

Andra miljöeffekter

När det gäller utsläpp till luft noterar Swedavia att användning av bana 4 medför att taxningsavståndet för flygplanen som använder den banan ökar på Arlanda. Detta innebär att utsläppen av koldioxid, kväveoxider, partiklar med mera vid flygplatsen från flygplan som använder bana 4 blir något högre än genomsnittligt vid användning av befintliga banor. Även utsläpp till mark och vatten ökar beroende på utökade hårdgjorda ytor som måste halkbekämpas.

Uppförandet av nya terminalområden kommer även att få miljöeffekter. Ianspråktagande av ny mark innebär också att en naturvärdesinventering måste genomföras för att identifiera eventuell förekomst av känsliga natur- och kulturvärden.

Inrikestrafikens behov

Swedavia konstaterar att antalet uppställningsplatser för flygplan redan idag är en bristvara på Arlanda. Vid en nedläggning av Bromma behöver därför antalet uppställningsplatser på Arlanda utökas. Eftersom trafiken på Bromma till största del är inrikestrafik, behöver dessa uppställningsplatser skapas i anslutning till en inrikesterminal.

Swedavia menar att den enda plats på Arlanda där det är möjligt att skapa en sammanhållen inrikesterminal med erforderligt antal nya uppställningsplatser är inom ett av de områden som enligt gällande planer ska användas för utrikestrafik.

Idag finns inrikestrafiken på Arlanda i terminal 3 och 4. För att kunna inrymma även flygtrafiken vid Bromma ser Swedavia behov av att skapa en inrikesterminal i södra delen av terminalområdet, kallad Inrikesterminal Syd. Detta tänker man sig göra genom att slå samman och bygga ut terminal 2, 3 och 4. Swedavias idé är att dagens terminal 3 med gå-boarding rivs och istället ersätts med en ny pir med gå-boarding som ansluts till nuvarande terminal 2. Piren för gå-boarding byggs i anslutning till den södra delen av dagens Terminal 2. På detta sätt kan inrikestrafiken samlas i den södra delen av flygplatsen.

För att kunna hantera Arlandas och Brommas sammanlagda inrikestrafik år 2040 behöver enligt Swedavia 15 nya uppställningsplatser skapas i Syd. Dessutom behövs några remote för flygplansunderhåll. Dessa 15 uppställningsplatser skapas vid dagens terminal 2 och vid en ny pir för gå-boarding sydost om terminal 2, se figur nedan.



Figur 66. Framtida inrikesterminal (terminal 2, 3 och 4) inkl. uppställningsplatser och nya pিরer
Källa: Swedavia

För att skapa en acceptabel inrikesterminal ur resenärs- och flygbolagssynpunkt måste terminalerna enligt Swedavia knytas samman. Att ha centrala funktioner såsom incheckning, säkerhetskontroll och bagagehantering uppdelade på flera olika terminaler bedöms vara otillfredsställande ur såväl resenärs-, flygbolags- och marktjänstbolagsperspektiv. Swedavia anser därför att en centralbyggnad för dessa funktioner behöver byggas. En sådan byggnad byggs lämpligen mellan nuvarande terminal 3 och 4.

En uppgradering av markangöringen med ett våningsplan för avgående och ett våningsplan för ankommande, på motsvarande vis som vid dagens terminal 5, behöver enligt Swedavia genomföras i samband med att centralbyggnaden uppförs.

Utrikestrafikens behov

Utrikestrafiken på Bromma är marginell jämfört med Arlandas och en överflyttning av denna till Arlanda förorsakar därför enligt Swedavia inte några större behov av expansion. Däremot innebär ianspråktagandet av terminal 2 för inrikestrafik en utmaning, eftersom den enligt gällande plan behövs för utrikestrafiken. Swedavia bedömer därför att ett nytt terminalutrymme behöver skapas på annan plats för utrikestrafiken.

Swedavia har studerat två alternativa lösningar; utrikesalternativ 1 och utrikesalternativ 2. Båda dessa idéer förutsätter att dagens terminal 5 först byggs ut enligt gällande plan. Detta innebär att terminalen kommer att byggas ut med en ny pir, bagagesystem och större ytor för bl.a. säkerhetskontroll. Den ytterligare terminalkapaciteten kan skapas i enlighet med de två alternativa lösningarna. Utrikesalternativ 1 innebär en expansion norr om bana 2. Utrikesalternativ 2 innebär en expansion österut i befintligt terminalområde.

Utrikesalternativ 1 – ny utriketerminall norr om bana 2

Område och behov av åtgärder

Swedavia ser en möjlighet att utöka terminalkapaciteten norr om bana 2, se figuren nedan. Området saknar idag helt infrastruktur i form av vägar, vatten, avlopp, elförsörjning mm, vilket ställer krav på att sådan infrastruktur byggs upp. Området möjliggör en expansion av befintlig hangarverksamhet om detta skulle behövas.



Figur 67. Utrikesalternativ 1. Ny utriketerminall norr om bana 2

Källa: Swedavia

Swedavia bedömer att detta alternativ kräver en ny underjordisk järnvägsstation och ny spårkapacitet samt nya vägförbindelser. Det senare handlar om vägförbindelse i tunnel mellan befintliga terminaler och den nya terminalen. Sådana förbindelser är nödvändiga för både airside (området innanför säkerhetskontrollen) och landside (området utanför säkerhetskontrollen). En förutsättning för dimensionering av terminalen enligt Swedavia är att minst en av de stora aktörerna ska kunna flytta hela sin verksamhet till denna terminal för att inte tvingas till ”split operations” för sin utrikestrafik.

Avstånden för transfer mellan inrikes- och utriketerminaller blir med denna lösning stora och ställer krav på effektiva interna transporter mellan terminalerna.

Marktransporter till och från ny terminal

Etablering av en fristående utrikesterminal norr om bana 2 kräver enligt Swedavia att denna knyts samman med det huvudsakliga flygplatsområdet för att den inte ska bli en separat flygplats.

Anslutningsvägar	Swedavia menar att en ny trafikplats eventuellt kan behöva byggas vid E4 norr om flygplatsen. Från den nya trafikplatsen måste i så fall en motortrafikled byggas fram till det nya terminalområdet. För att knyta samman det nya terminalområdet med det huvudsakliga flygplatsområdet måste även en väg anläggas från infartsvägen E4/65 i tunnel under flygplatsen och ansluta till det nya terminalområdet och till motortrafikleden om denna byggs.
Angöring och parkering	Angörings- och parkeringskapacitet måste skapas i anslutning till terminalbyggnaden med en kapacitet på cirka 3 000 platser.
Kollektivtrafik	Vid etablering av en utrikesterminal av denna storlek norr om bana 2 krävs enligt Swedavia en förlängning av de tunnlar och spår som Arlanda Express använder med en ny underjordisk järnvägsstation, och/eller en ny station längs befintlig fjärrtågsbana.

Infrastruktur för interna transporter

Intern marktrafik på airside, för till exempel bagage och catering, behöver kunna nå det nya terminalområdet på ett effektivt sätt. Detta förutsätter en fordonstunnel under bana 2. Transfererande resenärer och bagage måste kunna ta sig effektivt mellan den nya terminalen och de två terminalerna på befintligt flygplatsområde (Terminal Nord och Syd). I mindre omfattning kan detta ske med busstransporter i tunnel, men ett underjordisk förarlöst system är en bättre lösning för resenärerna.

Utrikesalternativ 2 – expansion österut

Område och förutsättningar

Detta alternativ innebär att terminal- och uppställningskapacitet byggs ut österut utöver den utbyggnad som redan är aviserad. En av nackdelarna med alternativet är att Swedavia endast är delägare till marken i det område som behöver tas i anspråk. En annan nackdel är att ett nytt driftområde nu anläggs på den aktuella platsen för expansion. Om nya terminaler ska byggas måste driftområdet och hangarer flyttas, liksom ett antal andra byggnader. Eftersom utrymmet är begränsat blir även kapaciteten i detta alternativ lägre än i alternativ 1.

Terminal 5 kommer i närtid att byggas ut med en ny pir, bagagesystem och större ytor för bl.a. säkerhetskontroll. Kapaciteten hos centrala funktioner såsom incheckning, säkerhetskontroll och bagagehantering kan dock inte hantera en ytterligare expansion österut. Därför behöver en ny terminalbyggnad uppföras med koppling till terminal 5. Denna nya terminal måste enligt Swedavia innehålla samtliga centrala funktioner.

En ny terminal inklusive uppställningsplatser för flygplan och taxivägsanslutningar kräver stora utrymmen. Tillgängligt område begränsas av befintliga taxivägar, av väg 273 och av infartsområdet till flygplatsen. På grund av utrymmesbrist är en tänkbar lösning att bygga en fristående angöringsterminal med centrala funktioner och fristående piler sammanbundna med angöringsterminalen via en tunnel med förarlöst tåg (alternativ 2a). Utöver detta måste många befintliga byggnader rivras och flyttas till nya platser.

Utrikesalternativ 2a



Figur 68. Utrikesalternativ 2a. Ny pir.
Källa: Swedavia

Av figuren ovan framgår den nya pir som är under uppförande (ljusblå) samt tänkt ny angörings-terminal (mörkblå) med fristående piper (mörkblå), angöring (vitt), parkering (grönt) och underjordisk förbindelse (rött).

Den fristående angöringsterminalen lokaliseras i detta alternativ i förlängningen av Pir F söderut. Ett visst utrymme måste reserveras för flygplanens markrörelser till och från uppställningsplatserna vid den nya piren till terminal 5. Därför kan inte angöringsterminalen läggas i direkt anslutning till piren. Av utrymmesskäl uppförs fristående satellitpiper på det område där "SAS Hangarområde" idag är lokaliserat och där Swedavias nya driftområde kommer att börja byggas under första kvartalet 2016.

Utrikesalternativ 2b

Ett annat alternativ är att bygga en terminal så långt österut som möjligt inom området, se bild nedan (alternativ 2b). Denna lösning ger dock färre uppställningsplatser. En terminalansluten pir kan byggas i områdets södra del. Av utrymmesskäl bedöms inte de allra största flygplanstyperna kunna ställas upp där. Ytterligare en pir byggs norr om terminalbyggnaden med en förbindelsegång till terminalen. Alternativt kan piren anslutas till terminalen via en underjordisk gång för att inte skymma sikten för flygledarna i tornet. En underjordisk gång till terminal 5 bedöms också vara nödvändig.



Figur 69. Utrikesalternativ 2b. Ny pir.
Källa: Swedavia

I figuren ovan framgår ny pir under uppförande (ljusblå) samt alternativ terminal (2b) med två pিরer (mörkblå) och markangöring (grön).

Marktransporter till och från flygplatsen

En expansion österut med en ny utrikesterminal enligt utrikesalternativ 2a eller 2b innebär en betydande ökning av det antal resenärer som ankommer till den norra delen av flygplatsen.

Anslutningsvägar	Nya anslutningsvägar måste skapas i anslutning till befintlig anslutningsväg till terminalerna i norr. En avfart får leda trafik till terminal 5 och en ny avfart mot den nya terminalen måste skapas. Det bör noteras att tillgängligt område för detta är mycket begränsat och det kan visa sig vara omöjligt att inrymma nödvändig infrastruktur.
Angöring och parkering	En angöringsyta skapas vid angöringsterminalen kopplad till befintlig angöringsslinga. Även denna kan komma att bli omöjlig att inrymma tillsammans med nödvändiga anslutningsvägar.
Kollektivtrafik	Dagens järnvägsangöring till terminal 5 bedöms inte kunna hantera större trafikvolymmer med en rimlig kvalitet för resenärerna utöver den expansion som flygplatsen redan planerar för. Dessutom skulle gångsträckan från befintlig järnvägsangöring till den nya terminalen bli mycket lång. Det bedöms vara svårt att förlänga Arlandabanan österut med en ny tågstation i anslutning till den nya angöringsterminalen. Avståndet från Arlanda Central till den nya terminalen blir närmare en kilometer i alternativ 2a och ännu längre i alternativ 2b. De resenärer som ankommer med tåg till befintliga järnvägsstationer behöver därför effektivt kunna byta till annat internt transportmedel för att nå den nya angöringsterminalen.

Infrastruktur för interna transporter

I takt med att flygplatsen byggs ut blir avståndet stort mellan den sydliga och den nordliga delen av terminalområdet. Swedavia ser därför behov av att skapa effektiva internt transporter mellan terminalerna för transfererande resenärer och bagage, men även för de resenärer som anländer till Arlanda C. Någon form av "people mover" som löper genom hela flygplatsen krävs.

"People mover" kan i vissa delar uppföras på pelare och kan bestå av en väg för självkörande bussar eller spårlösning med förarlösa tåg. Förbindelsen utgår från den södra delen av terminalområdet, dras via Sky City (där resenärer som ankommit till Arlanda C kan ansluta utan att behöva byta våningsplan) och sedan till terminal 5 avgångsplan. Där kan även resenärer som ankommer med tåg till Arlanda Norra (idag Arlanda Express) ansluta. Därefter leder vägen/järnvägen vidare till den nya terminalen i öst. Det finns alternativa möjligheter beroende på val av alternativ (se orange streckad linje i figurerna nedan).



Figur 70. "People-mover" system för utrikesalternativ 2a.
Källa: Swedavia



Figur 71. "People-mover" system för utrikesalternativ 2b.
Källa: Swedavia

Jämförelse mellan utrikesalternativen

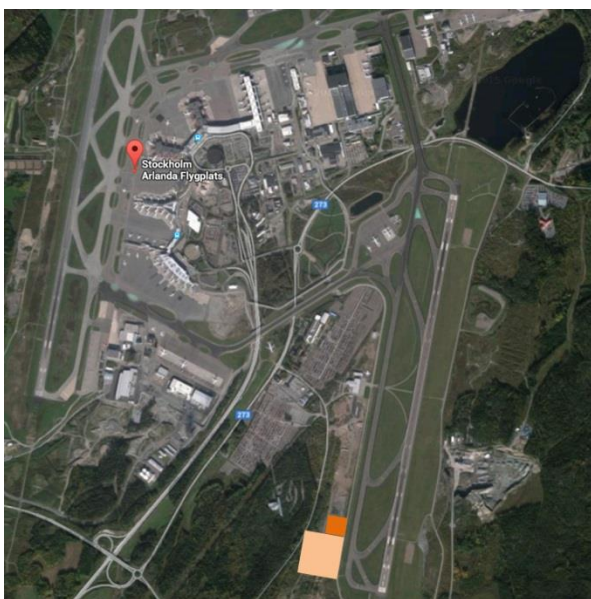
Vid en samlad bedömning av de alternativ för utrikestrafiken som har utretts i kapacitetsanalysen gör Swedavia följande bedömning:

- I samtliga alternativ blir flygplatsen väsentligt större, vilket innebär ökade interna avstånd och ledtider för såväl flygbolag som resenärer
- Utrikesalternativ 1 erbjuder störst flexibilitet att utforma infrastrukturen efter flygbolagens och resenärernas behov
- Utrikesalternativ 1 ger möjlighet till framtida ytterligare expansion av terminal och uppställningsplatser
- Både Utrikesalternativ 2a och 2b har större begränsningar vad gäller kapacitet:
 - Färre uppställningsplatser på grund av mindre yta,
 - Komplicerade operativa förutsättningar på marken på grund av områdets fysiska begränsning och beroenden av befintliga/planerade ramper, terminaler, försörjningstunnlar, taxi- och servicevägar,
 - Osäkerhet om det är möjligt att i det begränsade området skapa en fungerande infrastrukturlösning för bil-, taxi- och bussangöring,
 - Det bedöms inte vara praktiskt möjligt att förlänga Arlandabanan till den nya terminalen. Därigenom kan tågresenärerna byta färdmedel vid Arlanda C eller Arlanda Norra till en ”people mover” som måste anläggas.
- Utrikesalternativ 2a och 2b innebär att driftområde och hangarområde måste rivas och uppföras på annan plats liksom flera andra befintliga byggnader,
- Utrikesalternativ 2a har en högre kapacitet än Utrikesalternativ 2b men ger en ökad komplexitet i form av ett underjordiskt förarlöst tåg för resenärer.

Affärsflyg, statsflyg och ambulansflyg

Swedavia konstaterar att några särskilda villkor inte gäller för affärsflyg eller statsflyg på Arlanda.

Transportstyrelsen kräver separation av passagerare som inte är säkerhetskontrollerade enligt föreskrifterna om luftfartsskydd. Det krävs därför enligt Swedavias uppfattning att det byggs en affärsflygterminal och ordnas med uppställningsplatser för flygplanen. Tillträde dit får medges utan krav på säkerhetsåtgärder, om verksamheten är separerad från övrig flygplatsverksamhet. En affärsflygterminal behöver en smidig access mellan airside och landside. Detta skulle kunna åstadkommas på flygplatsens östra delar, i närheten av bana 2 eller bana 3. I bilden nedan skissas en tänkt placering intill bana 3.



Figur 72. Ny affärsflygsterminal i anslutning till bana 3.
Källa: Swedavia

I figuren ovan visas en ny affärsflygterminal i anslutning till bana 3, där den ljusare markeringen avser rampyta och den mörkare markeringen avser hangarbyggnad.

Vid en flytt av hela statsflyget från Bromma till Arlanda måste det finnas en hangarmöjlighet. Statsflyget stör i viss mån det kommersiella flyget, eftersom man får operera utan slottider. Statsflygets resenärer hanteras via flygplatsens VIP-funktion i anslutning till terminal 5 och behöver således inte ha tillgång till en egen terminal. En hangar för statsflyget kan uppföras i princip var som helst på flygplatsen.

Begreppet ambulansflyg omfattar flygning av patienter eller organ och ska ges prioritet framför annan flygtrafik. Ambulansflyget kan därför innebära viss påverkan på den tidtabellagda flygtrafiken.

Kostnadsbedömningar

Swedavia har bedömt kostnaderna för de alternativa eller kompletterande investeringsåtgärderna. Dessa bedömningar är osäkra.

- Ny rullbana (med markförvärv, arkeologi, projektering, interna och externa vägar, broar, elanläggningar, navigeringsutrustning, dagvatten- och glykolomhändertagande, avisningsyta samt ny brandstation) beräknas kosta cirka 3,5 miljarder kronor.
- Inrikesterminal Syd (som innehåller pir, uppställningsplatser och centralbyggnad mm) beräknas kosta mellan 3,1 – 3,8 miljarder kronor.
- Utrikesalternativ 1 (som innehåller centralbyggnad och piper, nya taxibanor och rampyta, försörjningssystem och tunnel, fordons- och transporttunnlar på airside, angöring samt anslutning från terminal till E4/65 och parkering samt anslutning/uppgång till terminal) beräknas kosta ca 17,9 – 21,6 miljarder kronor. Därtill uppskattar Swedavia Trafikverkets kostnader för fordonstunnel på landside för E4/65, anslutningsvägar samt järnvägstunnel med tågstation till motsvarande ca 4,2 – 5,1 miljarder kronor. Alternativet bedöms därmed kosta 22,1 – 26,7 miljarder kronor totalt.
- Utrikesalternativ 2 (som innehåller terminal, rampyta, försörjningssystem och tunnel, transporttunnel på airside för resenärer och bagage, angöring och parkering, ”people mover”, rivning och uppförande av hangarer och andra byggnader) bedöms kosta ca 21,4 – 26,0 miljarder kronor. Alternativerna 2a och 2b bedöms kosta ungefär lika mycket.
- Affärsflyg, statsflyg och ambulansflyg (som innehåller hangaryta, rampyta, stängsel, grind och vägar) bedöms kosta ca 600 – 800 miljoner kronor.

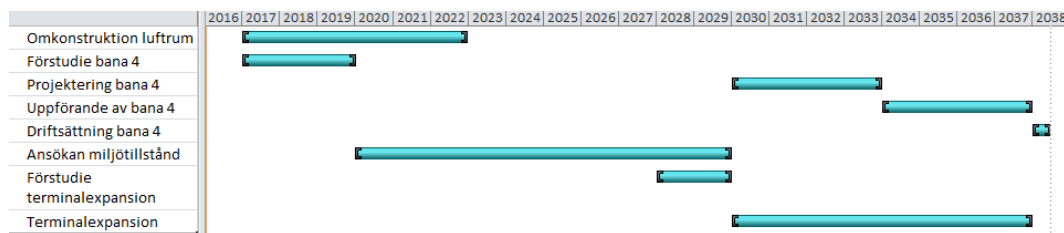
Tidsåtgång

Det krävs ett antal åtgärder för att bygga ut Arlanda så att trafiken från Bromma ryms där. En ny rullbana måste anläggas och luftrummet konstrueras om. Arbetet med att ändra luftrummet behöver med tanke på bullerexponering mm ha kommit en bit på väg, innan Swedavia kan påbörja ansökan om nytt miljötillstånd. Swedavia bedömer att det tar cirka 10-15 år att få en lagakraftvunnen dom avseende miljötillstånd. Terminalexpansion liksom projektering av bana 4 bedöms inte kunna påbörjas förrän ett nytt miljötillstånd har erhållits.

Den senaste prövningen om ett helt nytt tillstånd för hela flygplatsverksamheten tog sju år (2008 – 2015). Swedavia bedömer att en ansökan om att få bygga en fjärde bana kommer att ta längre tid i anspråk, eftersom den även kommer att omfatta tillstånd till byggnation.

Tidslinjen nedan är Swedavias bedömning av den totala tidsåtgången. Denna kan självklart, liksom de olika delmomenten, komma att ta kortare eller längre tid än bedömt. Särskilt svårt är det att bedöma tidsåtgången för miljötillståndsprövningen, eftersom denna i stor utsträckning ligger utanför Swedavias rådighet. Dessutom kan processen för expropriering av mark för bana 4 komma att ta ytterligare tid i anspråk.

För att kunna säkerställa att det är möjligt att färdigställa bana 4 till 2039, måste aktiviteterna enligt Swedavia påbörjas inom en nära förestående framtid. Detta beror på att det är oklart vad som kommer att gälla för Bromma efter 2038. I figuren nedan redovisas Swedavias bedömda tidsåtgång.



Figur 73. Bedömd tidsåtgång för att konstruktion av nytt lufrum, miljöprövning och anläggning bana 4 på Arlanda
Källa: Swedavia

Markanslutningar

Trafikverket har på mitt uppdrag analyserat hur den kommande trafikökningen på Arlanda kommer att påverka kapaciteten på de vägar och järnvägar som ansluter till Arlanda. Fokus har legat på relationen Stockholm C – Arlanda både för väg och för järnväg. Det är nämligen den mest belastade av alla relationer till Arlanda. Trafikökningen grundar sig på Swedavias prognos om att nå cirka 44 miljoner resenärer 2040. Till detta har Swedavia som förutsättning lagt till totalt 50 000 anställda vid flygplatsen och vid det planerade Airport City. Sådana kraftiga ökningarna förutsätter enligt Trafikverket en god tillgänglighet till flygplatsen.

Trafikverkets förutsättningar

Med den så kallade fyrstegsprincipen som utgångspunkt har Trafikverket studerat om kapaciteten på väg och järnväg utifrån gällande planer (nationell plan och länsplan) är tillräcklig för att möta den bedömda trafikökningen. Verket har också försökt att identifiera nödvändiga åtgärder för att öka tillgängligheten.

Trafikverket använder för vägtrafiken trafikprognosmodellen SAMPERS. Huvudsyftet med denna modell är nationell eller strategisk planering. Resultat från den måste tolkas med försiktighet när det gäller att beskriva trängselproblematik på delsträckor som det är fråga om i detta fall. Trafikverket har tagit hänsyn till alla planerade investeringar och kända förändringar i övrigt av trafiken. I verkets studie definieras kapacitet som restid. En beräknad procentuell restidsökning visar hur kapacitetsproblemen ökar.

Vägtrafiken

Underlaget för att uppskatta den tillkommande trafiken utgörs av Swedavias prognoser som redovisar antal fordon per dygn till och från Arlanda. 50 procent av resorna antas enligt Trafikverket ske i riktning mot Arlanda, varav 10 procent under en högtrafiktimme. Resorna omvandlas till fordonsrörelser baserade på faktorer om bilbeläggning mm som Swedavia tillhandahållit. Under en sådan högtrafiktimme blir det 2 000 bilrörelser mot Arlanda. Av dessa kommer 1 450 genom anställdas resor och 550 av resenärernas resor.

Kapaciteten för ett körfält under ideala förhållanden antas enligt verket variera mellan 1 800 och 2 000 fordon per timme. För förhållanden i Stockholm tillämpas normen 1 500 fordon per timme. Detta medför att de tillkommande bilrörelserna motsvarar 1,33 körfält. Effekterna av detta i förlängd restid i förhållande till lågtrafik (18.00 – 05.00) blir följande. Från Centralstationen till Arlanda 41 procent, från Norrtull 42 procent, från Kista 37 procent, från Häggvik 55 procent, från Rotebro 35 procent och från Rosersberg 28 procent. Jämför man i stället effekterna jämfört med högtrafik 2010 blir restidsökningarna naturligtvis klart mindre. Från Centralstationen handlar det om mindre än hälften eller sju minuter. Störst försämring är det från Häggvik. Det beror på att anslutande trafik kommer från Förbifart Stockholm.

Om man antar att tågtrafiken ökar sin marknadsandel till 40 procent blir också restidsökningen något mindre jämfört med lågtrafik. Från Häggvik ökar restiden med 50 procent i stället för 55 procent.

När det gäller tänkbara åtgärder för att öka framkomligheten, noterar Trafikverket att befintliga planer redan innehåller ett tredje körfält norrut där det idag bara finns två (mellan trafikplats Glädjen och trafikplats Arlanda). Det är en följd av Förbifart Stockholm. För att klara den ökade trafiken till

Arlanda skulle det behövas ytterligare ett körfält i båda riktningarna mellan Häggvik och Arlanda. Kostnaden för detta uppgår till betydande belopp.

Andra och mindre kostsamma alternativ kan vara att införa någon form av rampstyrning som prioriterar trafiken på motorvägen eller lösningar med dynamiska busskörfält eller variabla hastighetsbegränsningar.

Nuvarande tågtrafik

För tågtrafiken är utgångspunkten befintlig infrastruktur. Sträckan mellan Stockholm och Skavstaby, som ligger söder om Arlanda, är fyrspårig. Vid Skavsta by finns en förgreningspunkt där fyrspåret övergår till två dubbelspåriga banor (Ostkustbanan och Arlandabanan) via en planskild spårförbindelse. Ostkustbanan leder raka vägen till Myrbacken via Märsta medan Arlandabanan leder till Myrbacken den längre vägen via Arlanda. Från Myrbacken går Ostkustbanan vidare i dubbelspår till Knivsta och Uppsala.

Sträckan Stockholm-Arlanda (-Uppsala) är idag enligt Trafikverket mycket hårt belastad under rusningstid. Det beror på hög trafikintensitet och blandad tågtrafik med olika uppehållsmönster samt trafik växelvis via Märsta eller Arlanda. Trots att delar av sträckan är fyrspårig och försedd med planskilda spårförbindelser vid flera korsningspunkter, så har kapacitetstaket nästan nåtts under vissa tider. Tågtrafiken mellan Stockholm och Uppsala väntas samtidigt öka när MÅLAB tar över ansvaret för den regionala trafiken i Mälardalen. Den tekniska kapaciteten medger enligt verket att tågen körs med omkring tre minuters intervall (20 tåg/timme). I regel körs tågen dock med fyra minuters intervall på sträckan Stockholm-Uppsala för att trafiksystemet ska ha en viss återställningsförmåga och kunna hantera fordon som kör i olika hastighet.

En annan begränsande faktor är Uppsala C. Stationens nuvarande utformning erbjuder endast en spårkapacitet för 5-6 vändande tåg/timme.

Tågtrafiken på sträckan Stockholm-Arlanda (-Uppsala) utgörs idag av ett flertal olika trafiksystem:

- Pendeltåg Södertälje-Märsta
- Pendeltåg Älvsjö-Arlanda C-Uppsala
- Flygpendel Stockholm C-Arlanda N (*Arlanda Express*)
- Regionaltåg Stockholm C-Märsta-Uppsala (*Uppsalapendeln*)
- Regionaltåg Linköping-Arlanda C-Gävle
- Interregionaltåg Stockholm C-Arlanda C-Falun/Mora
- Långväga persontåg Stockholm-Arlanda C-Sundsvall/Jämtland/Övre Norrland

Därutöver trafikeras sträckan av enstaka godståg som körs via Rosersberg-Märsta. Under en högrafiktimme norrut på eftermiddagen går 12 tåg/timme med stopp i Arlanda. De flesta timmar under dagtid går dock 7-11 tåg/timme i vardera riktningen.

Normalt trafikeras innerspåren på fyrspårssträckan av långsammare tåg (pendeltåg och godståg) medan ytterspåren trafikeras av snabbare persontåg. När ett tåg från innerspåren kör mot Arlanda samtidigt som ett tåg från ytterspåren kör mot Märsta, uppstår korsande tågvägar i Skavstaby. Detta reducerar kapaciteten och gör systemet mer störningskänsligt. I praktiken tar ett sådant tåg enligt Trafikverket två tåglägen i anspråk, vilket innebär ett ineffektivt användande av Ostkustbanan.

Med en annan trafikstruktur är det enligt Trafikverket möjligt att både utöka antalet avgångar och köra längre tåg. Om exempelvis alla regionaltåg Stockholm-Uppsala skulle ledas via Arlandabanan och pendeltågen via Märsta vore det möjligt att utöka tågtrafiken.

En annan viktig fråga är enligt Trafikverket fordonens utformning. Arlanda Express har fordon av typ X3 med endast 228 sittplatser. Redan i dagsläget är vissa avgångar fullsatta, vilket tyder på ett behov av tätare trafik eller fler sittplatser i tågen.

En annan begränsning är plattformarna på Arlanda södra och norra. Dessa är anpassade till Arlanda Express fordon, vilka är 93 meter långa och har högre instegshöjd än övriga fordon i landet. Som jämförelse nämner Trafikverket att SLLs pendeltåg typ X60 är 214 meter långa och regionaltåg typ

X40 vanligtvis 162 meter långa. Båda dessa fordon har en lägre instegshöjd. Att trafikera Arlanda södra och norra med andra fordon kan således kräva ombyggnader av stationerna.

Tågtrafik fram emot 2040

Enligt Swedavias prognos 2040 är behovet cirka 48 000 tågresor per dygn mellan Stockholm och Arlanda. Det är mer än dubbelt så många som idag. Det kräver enligt Trafikverket ett fördubblat platsutbud för att klara dagens marknadsandel på cirka 26-28 procent. Men dagens marknadsandel behöver enligt verket öka om tillgängligheten till Arlanda ska klara Swedavias prognos. Verket har därför också studerat effekterna av en marknadsandel på 40 procent. I så fall handlar det om ett behov av cirka 66 000 tågresor per dygn. Det innebär att platsutbudet skulle behöva tredubblas jämfört med dagens som uppgår till cirka 4 400 per timme.

För att analysera denna fråga har Trafikverket använt sig av sex olika trafikeringsscenariers för tågtrafiken i relationen Stockholm-Arlanda (-Uppsala) enligt fyrstegsprincipen. Syftet är identifiera vilka åtgärder i trafikering och/eller infrastruktur, som är nödvändiga för att möta behovet av persontransporter till Arlanda flygplats år 2040. Inga kostnadsberäkningar har gjorts av de olika scenarierna. Scenario 6 bedöms dock medföra den högsta kostnaden.

Scenario 1-2 bygger på steg 2 i fyrstegsprincipen och förutsätter att det endast görs utbyggnader enligt plan 2014-2025. För trafiken till och från Arlanda innebär det i princip befintlig infrastruktur. Scenario 3 bygger på steg 3 i fyrstegsprincipen och förutsätter ombyggnad av plattformar på Arlanda södra och norra genom att plattformarna anpassas för pendeltåg med tåglängd (214 m) och får lägre instegshöjd. Även om det är att betrakta som en begränsad ombyggnad, riskerar investeringskostnaden att bli relativt hög på grund av en förlängning av nuvarande tunnel. För scenario 1-3 har en bedömning gjorts avseende kapacitetspåverkan i järnvägssystemet enligt plan 2014-2025. Scenarierna bygger på förändringar av trafikutbud och fordon. I scenario 2 och 3 antas även att statens avtal med A-Train (Arlanda Express) har upphört.

Därutöver har ett scenario 4 utarbetats som innebär en större infrastrukturutbyggnad med två nya spår på sträckan Skavstaby-Arlanda. Denna utbyggnad är för närvarande föremål för en utredning inom Trafikverket och har därför detaljstuderats genom en fördjupad tidtabellsanalys och en mer noggrann bedömning av kapacitetssituationen längs hela stråket Stockholm-Arlanda-Gävle.

Scenario 5 omfattar den så kallade Norra böjen, där 5a utgör en mindre utbyggnad med triangelspår vid Myrbacken och vändspår vid Arlanda C. Däremot omfattar scenario 5b en större utbyggnad med två nya spår mellan Märsta och Arlanda. Scenario 6 omfattar också en större utbyggnad med två nya spår mellan Märsta och Arlanda, den så kallade Södra böjen. I likhet med scenario 1-3 har en bedömning gjorts om hur dessa tre alternativ påverkar kapaciteten i det befintliga järnvägssystemet.

Scenario 4-6 innebär olika nyinvesteringar för att öka tågkapaciteten till Arlanda och därmed bättre klara platsbehovet 2040. En annan målsättning är också att klara arbetspendlingen mellan Stockholm och Uppsala med korta restider och tätare trafik. I samtliga scenarier bedömer Trafikverket att den norrgående trafiken under tidsperioden kl. 14-18 är dimensionerande för trafikutbudet.

Resultatet av Trafikverkets analyser av dessa scenarier framgår av tabellen nedan. Den visar trafikutbud per timme via Arlanda och Märsta i de olika scenarierna. Platsutbudet blir högst i scenario 5b, som är det enda scenariot som kan klara en marknadsandel på cirka 40 procent för tåget.

Antal tåg maxtimme	Snabbtåg IR-tåg	Pendeltåg	Arlanda Express	Regional- tåg	Antal tåg (Arlanda)	Antal tåg Uppsala- Märsta	Platsutbud timme
Scenario 1 (Bas 2040-trafik)	2	2	6	3	13	3	5 444
Scenario 2 (alternativ trafik)	2	3	4	5	14	0	8 076
Scenario 3 (anpassning Arlanda)	2	3	3	6	14	1	8 898
Scenario 4 (fyra spår Skavstaby-Arlanda)	2	4	6	6	18	0	10 570
Scenario 5a (Norra böjen liten)	2	4	6	6	18	2	10 570
Scenario 5b (Norra böjen stor)	2	6	6	6	20	2	12 546
Scenario 6 (Södra böjen)	2	4	6	6	18	2	10 570

Figur 74. Resultat av Trafikverkets scenarionalyser
Källa: Trafikverket

Höghastighetståg och storregionala tåg till Arlanda

En särskild fråga som jag bett Trafikverket att analysera är frågan om tågtrafik från den planerade höghastighetsjärnvägen kan angöra Arlanda.

De planerade höghastighetsbanorna har enligt Trafikverket mycket höga krav på punktlighet. Banorna förutsätts därför enbart trafikeras av höghastighetståg i 320 km/h och storregionala tåg i 250 km/h. Tågtrafiken Stockholm - Göteborg/Malmö har under de senast åtta åren haft en punktlighet som är betydligt sämre än för höghastighetståg runt om i världen. Det beror bl.a. på att banorna är hårt belastade och har en blandad trafik med snabbtåg, regionaltåg, pendeltåg och godståg. De nya höghastighetsbanorna är tänkta att utgöra en mer separerad infrastruktur på större delen av sträckorna Stockholm – Göteborg respektive Stockholm - Malmö. Om banorna kan bli lika separerade som det är tänkt, visar simuleringar på en punktlighet på cirka 95 procent, vilket är en mycket kraftig förbättring.

För att ha en hög punktlighet i systemet är det viktigt att blanda in så få andra trafiksystem som möjligt. Det ska helst bara vara sådan trafik som ger stora tillkommande nyttoeffekter.

Ostkustbanan och Arlandabanan trafikeras av interregionaltåg som kommer från enkelspårssträckor i Dalarna och övre Norrland, regionaltåg samt pendel- och godståg. Om alltför mycket av denna trafik integreras med höghastighetstågen, är risken mycket stor att de uppsatta punktlighetsmålen inte kan nås. Dessutom skulle trafikering med höghastighetståg i stråket Stockholm-Arlanda ge en mycket ansträngd kapacitetssituation, även om två nya spår anläggs mellan Skavstaby och Arlanda.

Ostkustbanan och Arlandabanan är endast byggda för en maximal hastighet på 200 km/h. Därmed kan inte heller någon restidsvinst med höghastighetståg uppnås jämfört med Arlanda Express och övriga snabba tåg.

Det finns däremot enligt Trafikverket ett stort intresse från de regionala trafikhuvudmännen att möjliggöra direkta tågresor mellan Östergötland/Nyköping och Arlanda. Det anses viktigt att denna trafik når Arlanda. Av den anledningen förutsätts de storregionala tågen söderifrån fortsätta till Arlanda och Uppsala. Det riskerar visserligen att medföra ett något mindre robust system än om tågen hade haft Stockholm som slutstation, men värdet av att kunna fortsätta med dessa tåg antas vara stort. Denna linje antas dessutom bara gå med ett tåg i timmen och förutsätts då rymmas på befintlig infrastruktur.

För höghastighetstrafiken från Göteborg och Malmö är det dock svårare att se något större värde att denna trafik kan nå Arlanda utan tågbyte. Om höghastighetstågen skulle trafikera Arlanda bedöms turtätheten bli 1-2 tåg/timme. Trafikverket bedömer att biljetpriserna skulle bli betydligt högre än för övriga tåg i relationen Stockholm-Arlanda. Det är inte heller tänkt att höghastighetstågen (till skillnad mot de storregionala tågen) ska göra uppehåll i södra Stockholm. Därmed blir lokalt resande därifrån med höghastighetståg inte möjligt.

2. Samordningsmannens analys

2.1. Nuläge

Inledning

Sverige är ett glesbefolkat land med stora avstånd. Stockholm är en snabbt växande huvudstad som är det naturliga navet i landet. I Stockholm finns inte bara ett politiskt och administrativt centrum utan också en hemvist för många för landet viktiga företag. Stockholm är också i många avseenden inkörsporten för internationell turism och som marknad för utländska företag. För att Stockholm och Sverige ska växa, krävs därför effektiva kommunikationsmöjligheter mellan orter runt om i landet och Stockholm. Dessutom måste Stockholm klara av att vara ett effektivt nav för resor ut i Europa och till resten av världen.

För alla utländska destinationer är flyget nödvändigt om man snabbt och effektivt ska kunna resa till och från Stockholm. Även många förbindelser i Sverige förutsätter flyg. Effektivare tågförbindelser har sedan snabbtågstrafiken introducerades på 1990-talet blivit ett alternativ för vissa destinationer. Ännu snabbare tågförbindelser kommer säkert i framtiden att ge nya möjligheter. Men flyget kommer även fortsatt att spela en avgörande roll för många destinationer på längre avstånd.

Mot den här bakgrunden ställs stora krav på Stockholmsregionens förmåga att leva upp till dessa krav. Det handlar om att för framtiden säkra utbud av kapacitet i olika former för att kunna möta behovet av effektiva flygresor till och från huvudstaden och ut i världen.

Norr om Stockholm bor bara en liten andel av Sveriges befolkning. Men där finns tillgångar, företag och verksamheter som i mycket stor utsträckning bidrar till Sveriges tillväxt. Därför är förbindelserna norrut så viktiga. De som verkar och bor där måste ha goda möjligheter att resa internationellt. Stockholms förbindelser blir då avgörande. I Skåne och delar av södra Sverige är man också beroende av goda förbindelser till Stockholm, men fokus för internationella resor är oftast Kastrup. Motsvarande gäller för Göteborgsregionen som förutom internationella rese-möjligheter från Landvetter i betydande utsträckning vänder blicken mot Kastrup i stället för mot Arlanda. För de allra flesta resenärerna är det dock avgörande hur förbindelserna ser ut till och från Stockholm.

Min utgångspunkt är således mycket tydlig. Stockholm måste svara upp mot behovet av mycket effektiva flygresor både nationellt och internationellt. Gör man inte det kommer Sverige och Stockholmsregionen att drabbas mycket negativt.

Ytterst är det staten som har ett ansvar för luftfartens infrastruktur i Stockholm. Men ett stort ansvar faller också på de lokala och regionala politiker som är verksamma där.

Hittills har parterna enligt min uppfattning inte långsiktigt löst denna viktiga fråga. Strategiskt långsiktiga beslut saknas. Det uppdrag jag nu fullföljer tyder dock på att den nuvarande regeringen är beredd att ta sitt ansvar för att sådana beslut kommer till stånd. Förhoppningsvis kommer också andra berörda aktörer att vilja göra detsamma.

Ett annat stort problem i Stockholmsregionen är bostadsbristen, som försvårar regionens utveckling. Fler bostäder har därför länge varit en prioriterad fråga i regionen.

Två flygplatser i Stockholm

Det finns i Europa knappt någon stad av Stockholms storlek som har två flygplatser för inrikestrafiken. Eftersom endast ett flygbolag använder sig av Bromma och andra av Arlanda, blir det inte bara konkurrens mellan flygbolagen, utan Bromma som flygplats blir också en konkurrensfaktor. Samtidigt är det en flygplatsinnehavare, Swedavia, som driver dessa konkurrerande flygplatser. Staten har inte i

tillräcklig utsträckning utrett och analyserat konsekvenserna av att ha två flygplatser och hur kapacitetsfrågorna ska lösas på sikt. Man har hittills litat på möjligheten att förlänga arrendeavtalet för Bromma, trots de mycket negativa effekter som skulle ha uppstått om detta hade inte lyckats.

Lokalt har politikerna i Stockholms stad varit oense om Bromma som flygplats under lång tid. Trots att det inte fanns någon linjetrafik på Bromma under åren 1983 – 1991 kunde man inte enas om att göra en långsiktig analys av Brommas framtid. När inrikesflyget avreglerades 1992, uppstod det linjetrafik igen på Bromma. Internationell trafik inom EU gick det då inte heller att stoppa, vilket innebar att även den uppstod helt oplanerat. Och det är just detta som är ett grundproblem med Bromma. Det finns inget strategiskt beslut från politiskt håll om flygplatsens användning på lång sikt.

Sedan 1990-talet har Bromma blivit ett politiskt projekt som också förts vidare in i Riksdagen. Frågan om Brommas vara eller inte vara har väckt starka känslor och debatt. Vilka skälen är för det ena eller det andra har aldrig analyserats, knappast ens diskuterats.

Min utgångspunkt är att nu göra eller i vart fall påbörja den analysen och föra den vidare till en offentlig diskussion. En förhoppning är att den diskussionen kan ske utan att man genast börjar klamra sig fast vid gamla politiska käpphästar.

Det finns problem med två flygplatser

London har åtminstone fem flygplatser. Då kan det väl inte vara något problem om Stockholm har två flygplatser för inrikesflyget? Särskilt som en är citynära, precis som i London? Den typen av frågeställningar har jag mött vid flera tillfällen. I samma riktning går påståendet att det är bra att ha två flygplatser om det händer något med den ena. Det kan ju vara dåligt väder som gör att en inte kan användas.

Den avgörande frågan att besvara i sammanhanget är dock hur trafikunderlaget ser ut för två flygplatser, var flygplatserna är belägna, hur trafiken på dem ser ut, hur de kan användas sammantaget, hur kommunikationerna runt dem ser ut, vilka negativa miljöeffekter de förorsakar, ekonomiska förutsättningar och liknande frågor.

Trafikunderlaget för flygplatser i London, Paris eller i New York kan inte över huvud taget jämföras med underlaget i Stockholm. Städer av Stockholms storlek har nästan aldrig två flygplatser för inrikestrafik, sällan också för utrikestrafik. Anledningen till detta är inte bara att trafikunderlaget är för litet. Två flygplatser försvårar dessutom transfers för resenärerna både mellan olika inrikesflyg och mellan inrikesflyg och internationellt flyg. Detta leder oundvikligen till någon form av konkurrens mellan flygplatserna. Detta kan i sin tur leda till sämre förutsättningar för ett effektivt resande. Den flygplats som har ambitionen att bli ett nationellt och internationellt nav får sämre förutsättningar.

Detta är troligen bidragande faktorer till att nästan alla normalstora städer i Europa som bygger en ny flygplats en bit utanför centrum också lägger ner den citynära. Så har skett i München, Oslo och så kommer att ske i Berlin. Ett undantag är Milano, som dock är en betydligt folkrikare region än Stockholm och dessutom har en omfattande internationell trafik.

Arlanda är en reservflygplats för Bromma, men Bromma kan inte vara det för Arlanda. Det beror på villkoren för trafikeringen på Bromma och på låg kapacitet. De flesta flygplan som trafikerar Arlanda får över huvud taget inte ens landa på Bromma.

Ett annat tydligt skäl för att inte ha två flygplatser är naturligtvis av ekonomisk art. Normalt är det inte ekonomiskt lönsamt att driva två flygplatser om det bara behövs en.

I och med avregleringen av flygmarknaden är det i princip flygbolagen som avgör vilken trafik som det blir på en flygplats. Det i sin tur beror på vilken marknad man ser framför sig, hur de ekonomiska villkoren ser ut, hur konkurrensen är från andra flygbolag, flygplatsens ekonomiska erbjudanden och service mm.

Det är inte heller riskfritt att driva två flygplatser i samma stad, om man ser till beroendet av flygbolagens verksamheter. Konkurrensen mellan flygbolagen är hård, marginalerna ofta små och

olika aktörer kommer och går på marknaden eller flyttar sin verksamhet. Detta har inte minst Skavsta fått känna på under senare år när Ryanair dragit ner kraftigt på sin verksamhet där.

Arlanda trafikeras idag av många flygbolag, där SAS och Norwegian får ses som stora aktörer. Men merparten av trafiken sker med andra flygbolag. Om SAS eller Norwegian av något skäl skulle lämna marknaden, kommer detta att leda till ett stort avbräck i trafikeringen och troligen en stor påfrestning för Swedavia. Detta gäller framför allt på kort och kanske medellång sikt. Braathens är ensam om att trafikera Bromma på inrikeslinjerna. Braathens har uppenbarligen funnit en marknadsnisch, samtidigt som konkurrensförhållanden och ekonomiska villkor är acceptabla. Om Braathens ändå av något skäl skulle lämna marknaden, kommer detta att leda till mycket stora svårigheter för Bromma flygplats och Swedavia.

Marknadsmekanismer är nästan alltid positiva när utvecklingen går framåt, men kan snabbt leda till negativa konsekvenser när det vänder nedåt eller när problem uppstår.

Min syn på verksamheten vid Bromma

De mest positiva uppfattningarna om Bromma är att det är en enkel flygplats där man snabbt kan ta sig mellan terminalen och flygplanet samt att flygplatsen ligger citynära. Flygplanen har kort taxisträcka och kan ha korta omloppstider. Därutöver framhålls att den är bra för konkurrensen på inrikesmarknaden.

Jag delar uppfattningen att det går snabbt att ta sig igenom terminalen och ut till flygplanen eller in från dem. Taxitiden för planen är dessutom kort. Trots detta klassade resenärerna enligt Swedavias års- och hållbarhetsredovisning för 2014 flygplatsen som den sämsta av bolagets tio flygplatser. Det kan tyckas underligt men beror naturligtvis på andra omständigheter, som resenärerna uppfattar som negativa. Dessa kan vara att terminalen känns sliten, att det är trångt med få sittplatser och att man på väg till eller ifrån flygplanen utsätts för väder och vind.

Däremot har jag svårt att förstå att det s.k. citynära läget är så positivt som hävdas i debatten. Det är inte avståndet i kilometer som är det intressanta utan vilka kommunikationsmedel som står till buds och tiden det tar att ta sig till och från flygplatsen.

För dem som bor i närheten av flygplatsen eller arbetar på företag i området så ligger flygplatsen nära. Det har omvitnats särskilt från personer som verkar på Gotland. Hit hör förvisso en viss andel av resenärerna men knappast någon större del. Men många ska in till centrum eller ska till södra, norra eller östra delarna av Stockholmsområdet och då blir bilden en annan. Det enda kommunikationsmedlet är flygbuss, om man inte vill ta taxi eller egen bil. Vid rusningstrafik som det numera är en stor del av dagen, är tidsåtgången för resan både lång och svårbedömd. Det går oftast snabbare att åka tåget in från Arlanda till Stockholms central och eventuellt vidare med tunnelbanan.

De restriktioner som gäller för Bromma gör att flygplatsen bara kan angöras med flygplan av en viss typ och under vissa tider. Detta påverkar kostnaderna för flygbolagen i negativ riktning. Däremot har uppgivits att flygbolagens samlade avgifter är lägre på Bromma än på Arlanda. Detta har inte kunnat verifieras.

När det gäller konkurrensfrågorna återkommer jag till dem i ett senare avsnitt. Redan nu vill jag dock framhålla att Bromma är en viktig konkurrensfaktor för Braathens som driver inrikestrafiken på Bromma. Det är samtidigt mycket svårt för andra flygbolag att få slots på Bromma i högrafik.

En viktig fråga för framtiden är möjligheten för flygplatsen att svara upp mot de miljövillkor som gäller. Redan idag ifrågasätts i ett ärende vid Stockholms stads miljöförvaltning om flygbolag i vissa fall bryter mot bullervillkor. Ärendet är ännu inte avgjort.

Det finns enligt min mening två grundläggande problem med Bromma. Det ena är att flygplatsen ligger så citynära med allt vad det innebär och att läget blir än mer centralt i takt med att Stockholm växer. Det betyder att många människor och verksamheter påverkas av flygtrafiken vid flygplatsen. Det andra problemet är den politiska oenighet som funnits rörande Bromma som flygplats. Det

problemet förstärks av det faktum att Swedavia inte äger marken som flygplatsen finns på utan arrenderar den av Stockholms stad. Dessa frågor kommer jag att behandla mer ingående senare.

En fråga som bör nämnas redan nu är dock svårigheten för Swedavia att ha en långsiktig plan för flygplatsen och dess utveckling. Det leder bl.a. till att investeringsplanerna är osäkra och kortsiktiga. Swedavia hoppas få arrendera Bromma också efter 2038 men kan inte veta om detta är möjligt eller vilka eventuella villkor som skulle gälla för ett arrende.

Jag vill slutligen i detta sammanhang understryka att det inte är möjligt att på kort sikt flytta all trafik från Bromma till Arlanda. Senare redovisas att det måste finnas en fjärde bana på Arlanda och kapaciteten i övrigt måste utvecklas innan detta är möjligt.

Min syn på verksamheten vid Arlanda

Den stora fördelen med Arlanda som flygplats är att den ligger en bra bit bort från tätare bebyggelse, men har samtidigt utmärkta förbindelser både med väg och med järnväg. Många tågförbindelser finns med Stockholm söderut samt norrut mot Uppsala. Den snabbaste tågresan till Stockholms central tar cirka 20 minuter och har en hög grad av punktlighet. Det finns många andra tågförbindelser också. Flygbussen till Stockholm tar cirka 40 minuter. Andelen kollektivt resande är cirka 50 procent. Det är idag möjligt att ta tåget från Stockholms central en timme före avgång med inrikesflyg och utan problem hinna med sitt flyg. Omvänt kan man vara på Stockholms central cirka 35 minuter efter det att man som ankommande passagerare gått in igenom gaten.

Trots sitt läge har Arlanda hotats med restriktioner som allvarligt skulle ha sänkt kapaciteten vid flygplatsen. Vid prövningen av det nuvarande miljötillståndet fanns risk för att regler om koldioxidtak och förbud mot vissa inflygningar kraftigt skulle minska flygplatsens kapacitet. Detta skulle ha varit mycket negativt för flygplatsens utveckling. Först efter överklagande blev det klart att dessa restriktioner togs bort. Med nuvarande miljötillstånd påverkas kapaciteten inte negativt i någon större omfattning.

Dessa hot mot Arlanda uppmärksammades mycket litet i den politiska debatten. Brommas vara eller icke vara kan förorsaka häftiga och känslomässiga debatter. När Arlanda kan tappa en betydande del av sin kapacitet, blir det knappast någon debatt alls. Jag upplever att det är ett stort problem att det inte finns något större politiskt engagemang för Arlanda.

En stor brist med Arlanda är att flygplatsen vuxit successivt under många år. Det är svårt att vid successiva utbyggnader alltid ha en tillräckligt bra strategisk syn på behov av utbyggnader som ligger långt fram i tiden. Det har lett till att flygplatsen vuxit avsevärt i omfattning, att många ingångar finns, att utrikestrafik finns på vitt skilda håll och att det saknas en gemensam terminal för all inrikestrafik. Gångavstånden är betydande och inga effektiva transferförbindelser finns mellan de olika terminalerna. Det är 1,8 kilometer mellan den sydligaste och nordostligaste gaten.

Det är tydligt att bagagehanteringen vid terminal 4 inte är bra och att inträde till terminalen sker genom att man som passagerare går uppför en trappa, där säkerhetskontroller leder till köbildning. Det är svårt att förstå att inte detta byggts om när nu 15 år har gått sedan säkerhetskontrollerna infördes.

Andra flygplatser möjliggör transfer utan passage av säkerhetskontroll och personkontroll mellan Schengen trafik och inrikestrafik, men inte Arlanda.

Arlanda är Nordens tredje största flygplats. Störst är Kastrup och sen kommer Gardermoen. Sett enbart till antalet resenärer så skiljer det inte så mycket. Räknar man in Brommas resenärer blir Stockholm större än Gardermoen och ligger inte så långt efter Kastrup. Men om man bara mäter internationella resenärer blir bilden en annan. Kastrup har då ett stort försprång, medan Arlanda kommer in som nummer två. Och mäter man enbart interkontinentala avgångar per vecka kommer Arlanda långt efter Kastrup och Helsingfors som ligger nära varandra i toppen. Även om Arlanda växte mest av flygplatserna under 2013 och 2014 är det ingen tvekan om att flygplatsen har svårt att klara konkurrensen med de övriga.

Swedavia har en investeringsplan för Arlanda som omfattar 13 miljarder kr fram till 2043. Motsvarande belopp verkar investeras i närtid på övriga nordiska huvudstadsflygplatser. Investeringarna där sker under ungefär en tio årsperiod och dessa är till stor del genomförda. Samtidigt ska Swedavia tillsammans med andra aktörer satsa stora belopp i utvecklingen av projektet Arlanda stad. Det innebär att Swedavia bara i Stockholm har två flygplatser och ett stadsprojekt att fokusera på.

Jag noterar också att bygget av Arlanda stad kan påverka flygplatsens utveckling på flera olika sätt. Investeringsmedel behövs dit. Men olika byggprojekt kan också på lång sikt komma i konflikt med flygplatsens utvecklingsbehov. Det finns en risk för att sådana byggnader på sikt begränsar flygplatsens utvecklingsalternativ.

Det kan vidare bli ett stort antal anställda i Arlanda stad som tillsammans med besökare dit kommer att använda kollektivtrafik och vägsystem i högrafik. Totalt sett bedömer Swedavia att det kommer att finnas cirka 50 000 anställda i området 2040. Det är nästan tre gånger fler än 2014.

Det mest oroande med Swedavias verksamhet på Arlanda är dock att man ännu inte börjat planeringen för en fjärde bana eller reserverat medel i investeringsbudgeten för detta ändamål. I dagsläget har man nämligen ingen aning om Bromma är ett alternativ efter 2038. Frågan är hur man hanterar detta.

2.2. Sveriges och Stockholmsregionens behov av flygkapacitet och tillgänglighet

Bakgrund

Jag vill än en gång bara understryka hur viktigt det är för ett land som Sverige att ha en god tillgänglighet inom landet och internationellt. Därför är också god tillgänglighet ett viktigt mål för transportpolitiken. Samtidigt kan det vara lätt att tro att de effektiveringar som kontinuerligt sker inom transportområdet näst intill automatiskt leder till bättre tillgänglighet. Men verkligheten talar ett annat språk.

Tillgängligheten har t o m försämrats under de senaste åren för en rad orter inom landet och det har blivit svårare att ta sig från Europa till Sverige och tillbaka. För ett antal orter i skogslänen är de upphandlade flygrutterna helt avgörande för en rimlig tillgänglighet. Det finns risk för att en eventuell flygskatt ytterligare skulle försämra tillgängligheten för inrikes destinationer på långt avstånd från Stockholm.

Eftersom Stockholm är navet i Sverige och den viktigaste noden för det internationella resandet, kommer därmed Stockholms flygplatskapacitet i fokus. Det är den som i mångt och mycket bestämmer utvecklingen av flygmöjligheterna för såväl svenska resenärer som utländska besökare. Ju fler destinationer det finns att ta sig till eller från runt om i världen, desto viktigare blir Stockholm som nod.

När jag säger Stockholm, menar jag i själva verket Arlanda, inte Bromma. Det är på Arlanda som 90 procent av Stockholms resenärer finns och det är där som det finns överlägset flest möjligheter att resa till olika orter i Sverige och utomlands. Eller för att citera en ansvarig för turistbranschen i Jämtland: ”Bromma har ingen betydelse för oss, alla våra turister kommer via Arlanda”.

Frågan är då hur behovet av flygplatskapacitet ser ut i framtiden och vilken kapacitet som finns att tillgå. Jag har valt att ha 2040 som fokus för mitt arbete.

Flygets utveckling bestämmer behovet av kapacitet

I enlighet med mitt uppdrag har jag bitt olika aktörer att bedöma den fortsatta utvecklingen av flyget och då med fokus på Arlanda och Bromma. De har i sin tur redovisat några internationella bedömningar.

Internationellt resande

På global nivå tror IATA att det totala antalet flygresenärer kommer att öka från 3,3 miljarder resenärer 2014 till 7,3 miljarder resenärer 2030, en ökning med mer än fyra procent per år. Andra bedömare tror att utvecklingen kommer att ligga mellan tre och fyra procent. Stigande välstånd och ett kraftigt ökande flygresande i befolkningstäta områden i Asien ligger bland annat bakom dessa bedömningar.

Sverige är en mer mogen marknad vilket enligt bedömarna ger en lägre ökningstakt, också jämfört med Europa i övrigt.

Transportstyrelsen gör bara en mer kortsiktig prognos. Enligt denna ska utrikestrafiken i Sverige öka från 12,8 miljoner resenärer 2014 till 18,4 miljoner resenärer 2021, en genomsnittlig ökningstakt med över fem procent per år.

Enligt Swedavias huvudalternativ ska den internationella trafiken på Arlanda öka till 37,8 miljoner resenärer 2045 eller med i genomsnitt 2,5 procent per år. Trafikverket ställer sig i stort bakom denna bedömning.

Trafikanalys för ett nyanserat resonemang om Swedavias analys och menar att den bygger på rimliga bedömningar av historiska samband med BNP:s utveckling och flygresandets utveckling. Likaså har man inga invändningar mot Swedavias BNP-prognos. Jämfört med andra internationella prognoser har Swedavia presenterat relativt modesta utvecklingskurvor.

Trafikanalys viktiga slutsats är att Swedavias prognos är relevant för mitt uppdrag som handlar om att säkra behovet av flygplatskapacitet i Stockholmsregionen.

Däremot menar Trafikanalys att Swedavias prognos inte är tillfredsställande som en egentlig luftfartsprognos. Det främsta skälet till detta är enligt Trafikanalys att man bedömer att ekonomiska styrmedel kommer att införas för att begränsa luftfartens negativa miljöpåverkan. Detta kommer i sin tur att dämpa flygtrafikens utveckling.

Det pågår också ett internationellt arbete i syfte att införa globala ekonomiska styrmedel för att begränsa flygets negativa effekter för klimat och miljö. Det är viktigt och bra. Men samtidigt utreds i Sverige förutsättningarna för att införa en svensk flygskatt. Enligt min uppfattning är det risk för att den internationella tillgängligheten minskar, om Sverige ensidigt inför skatter på internationella resor. Dessutom kan Arlandas konkurrenskraft som nav komma att försvagas.

Inrikes resande

När det gäller utvecklingen av inrikestrafiken, är den allmänna bedömningen att den kommer att bli mycket svagare än utvecklingen av den internationella trafiken. Inrikestrafiken nådde sin hittills högsta nivå 1990. Därefter stagnerade trafiken under många år för att sedan svagt vända upp igen. Konkurrensen från andra transportslag är mycket stark, inte minst från biltrafiken. Inrikesflyget bedöms vara en relativt mogen marknad, vilket leder till en svag ökning av antalet resenärer.

Swedavia bedömer i sitt huvudscenario att antalet avresande resenärer på Arlanda och Bromma kommer att öka med i genomsnitt 0,7 procent per år fram till 2045. Bolaget har då antagit att flyget kommer att få konkurrens från höghastighetståg.

Trafikverket bedömer att inrikestrafiken totalt sett kommer att ligga på en nivå som motsvarar Swedavias tillväxtsiffror. Trafikverket har dock då inte beaktat utbyggnaden av en höghastighetsjärnväg, eftersom denna inte är beslutad. Trafikverket noterar att inrikesflyget totalt sett 2040 ännu inte bedöms ha nått upp till den passagerarmängd som fanns 1990.

Trafikanalys slutsats är densamma som redovisats beträffande det internationella resandet, nämligen att Swedavias prognos kan ligga till grund för mina bedömningar.

Arlanda och Bromma

De redovisade prognoserna innebär att det år 2040 kan komma att finnas cirka 41 miljoner passagerare på Arlanda. Motsvarande siffra för Bromma är cirka 3 miljoner passagerare. Sammantaget blir detta 44 miljoner passagerare, vilket i sin tur motsvarar nästan två tredjedelar av alla passagerare på svenska flygplatser med linjetrafik.

Det kan inte nog understrykas att detta bara är prognoser, självfallet gjorda utifrån en hög kunskap om förutsättningarna för prognosarbete. Det känns samtidigt för mig som varit med länge i samhällsarbetet som synnerligen svåra tider för att göra prognosbedömningar. Det händer mycket som kan påverka utvecklingen åt olika håll. Några faktorer att nämna kan vara välståndsökningar i många länder, klimatfrågorna, flyktingströmmar och en hög mobilitet, terrorism och konflikter, pressade flygpriser, möjliga ekonomiska styrmedel, världsturism och upplevelser samt ökningen av de globala marknaderna för varor och tjänster. Det känns som om det är många faktorer som kan få en betydande påverkan på flygets utveckling beroende på hur de utvecklas.

Min utgångspunkt blir ändå att Stockholmsregionen kommer att ha minst 44 miljoner resenärer 2040. Frågan är då hur flygplatskapaciteten ska kunna garanteras för dessa resenärer. I detta ligger att kapaciteten måste finnas där när den behövs.

2.3. Kritiska tidpunkter för att säkra kommande kapacitetsbehov

Säkra nödvändig kapacitet

När jag nu bedömt vilken resenärsutveckling som beräknas ske fram till 2040, ska jag enligt mitt uppdrag komma med förslag som säkrar behovet av flygplatskapacitet i Stockholmsregionen. Den förändring som skedde av uppdraget i december 2015 har jag uppfattat på det viset att jag ska utgå från att nuvarande arrendeavtal rörande Bromma inte ska avslutas i förtid. Det löper som nämnts ut 2038. Kravet att jag ska säkra kapacitet innebär då att jag inte kan räkna med Bromma efter 2038. Något avtal för tiden därefter finns inte. Stockholms stad vill i stället bygga bostäder på marken. Bromma har enligt min bedömning inte heller någon framtid som flygplats efter 2038, vilket jag utvecklar i ett senare avsnitt.

Vad är då nödvändig kapacitet? Det handlar lite förenklat om att det måste finnas kapacitet för passagerarna, gods och flygplanen. Men samtidigt hänger naturligtvis detta ihop. Ryms inte flygplanen kommer färre passagerare att använda flygplatsen.

Passagerarna

Stockholmsregionen kommer näst intill att fördubbla antalet passagerare fram till 2040. Det betyder naturligtvis att nuvarande terminaler och servicefunktioner av olika slag inte kommer att räcka till, utan kapacitet i olika funktioner måste utvecklas. Markanslutningarna till och från flygplatsen måste förstärkas. Det kommer att krävas stora investeringar för att klara dessa passagerarvolymerna. Jag återkommer till den frågan i nästa avsnitt.

Gods

Flygfrakt blir allt viktigare i ett internationellt perspektiv, samtidigt som godstransporter (s.k. ”bellyfrakt”) även kan ha stor betydelse för flygbolag som bedriver passagerartrafik. Detta är givetvis viktigt att beakta. Samtidigt gör jag bedömningen att detta inte påverkar kapaciteten i peak tid. Jag bedömer att det i huvudsak går att hantera dessa behov inom ramen för nuvarande tilldelning av slots samt på övriga lediga tider.

Flygplanen

Flygplan behöver kapacitet i luftrum, på rullbanorna, uppställningsplatser mm. Jag koncentrerar mig här på rullbanornas kapacitet, dvs. hur många rörelser man klarar som mest i timmen. Många passagerare betyder inte med nödvändighet att det blir kapacitetsbrist på rullbanorna. London Heathrow har runt 75 miljoner resenärer, men liksom Arlanda har man två parallella rullbanor. Det är i stället antal flygrörelser som påverkar kapacitetsutnyttjandet i luftvägarna och på rullbanorna. Stora och välfyllda plan i London genererar fler passagerare per plan och rörelse.

Arlanda klarar idag högst 84 rörelser i timmen, vilket räcker till idag. Swedavia har tidigare bedömt att man efter olika regeländringar skulle kunna nå 100 rörelser i timmen. Det står dock nu klart att Arlandas maximum går vid 88 rörelser i timmen. För att nå dit krävs tillstånd av Transportstyrelsen.

Det är viktigt att förstå att det är kapaciteten i högrafik som bestämmer när en flygplats når sitt kapacitetstak. Det är då flygbolagen efterfrågar mest kapacitet, eftersom merparten av resenärerna vill flyga vid denna tid. Natttid är efterfrågan på kapacitet låg och resursutnyttjandet lågt. Man skulle kunna tänka sig att med ekonomiska styrmedel, exempelvis dyrare slots under högrafik, försöka fördela kapacitetsutnyttjandet mer jämnt under dygnet. För detta skulle krävas regeländringar inom EU och detta är såvitt jag vet inte i sikte. De flygbolag som har slots vid en viss flygplats, t.ex. Arlanda, och uppfyller de villkor som gäller har enligt nuvarande regelverk rätt till denna kapacitet även i framtiden. Det innebär att flygbolag som vill flytta flygtrafik till en annan flygplats riskerar att få svårigheter i förhållande till de befintliga flygbolagen då de attraktiva sloten redan sannolikt är upptagna. Dessutom vill som sagt knappast resenärerna flyga på udda tider, om det inte är fråga om rena semesterresor och resor av lågpriskaraktär.

Arlandas kapacitetstak nås

Frågan är när Arlanda når kapacitetstaket på högst 88 rörelser i timmen. För mig är den frågan enkel att svara på, nämligen 2038. Då går arrendeavtalet ut på Bromma och staten kan inte säkert räkna med att det förlängs på acceptabla villkor. Den enda säkra lösningen är att det totala kapacitetsbehovet som då finns i Stockholmsregionen kan tillgodoses på Arlanda. Därför måste verksamheten vid Bromma senast 2038 flytta över till Arlanda. För att klara detta måste då en fjärde bana var utbyggd som går parallellt med banorna 1 och 3, för att åstadkomma mest kapacitet. Vid den tidpunkten måste då också uppställningsplatser mm finnas för den ökade trafiken.

För Swedavia är frågan mycket svårare att besvara. Bolaget hoppas ju av ekonomiska skäl få träffa ett nytt arrendeavtal för tiden efter 2038. Men förr eller senare kräver trafikökningen på Arlanda ändå att en fjärde bana finns på plats. Frågan är när. Och då måste Swedavia kunna lita på sina prognoser och ha tillräcklig framförhållning så att man inte står där med en halvfärdig bana när kapacitetstaket är nått.

Bolagets huvudprognos för trafikökningen på Arlanda är att den fjärde banan behövs mellan 2045 och 2050. Samtidigt har man två andra scenarior som skjuter tiden längre bort eller närmare. Om trafiken utvecklas enligt det bästa scenariot, vilket inte är särskilt troligt men inte heller helt osannolikt, så behövs den fjärde banan redan efter 2035. Detta är då redan vid en tidpunkt innan arrendeavtalet med Bromma går ut. Utifrån de förutsättningarna är det inte så enkelt att fatta beslut. Det blir inte lättare när man vet att ledtiden för att planera och bygga den fjärde banan är lång, cirka 20 år.

Det säger sig självt att när trafiken ökar så ökar också behoven av uppställningsplatser för flygplan, terminalutrymme för passagerarna, servicefunktioner för säkerhetskontroller, bagagehantering mm. Det får förutsättas att den typen av kapacitet hinner byggas ut i samma takt som rullbanesystemet. För ytterst är det rullbanornas kapacitet som avgör hur många flygrörelser en flygplats klarar av under en timme.

Även vägarna och järnvägarna till och från Arlanda belastas hårdast vid peaktid på flygplatsen. Här krävs successiva kapacitetsförstärkningar för att klara den ökade trafikmängden, särskilt vad avser tågtrafiken. Innan Trafikverket startar sitt planeringsarbete måste man dessutom veta hur flygplatsen

och terminalfunktionerna är tänkta att utvecklas, eftersom det påverkar hur väg- och järnvägsinfrastrukturen ansluter till flygplatsen.

Samlad målbild

En fjärde bana på Arlanda måste stå färdig senast 2038 när arrendeavtalet för Bromma löper ut. Men den måste också vara färdig vid denna tidpunkt om Arlanda får en tillväxt i linje med Swedavias högscenario.

Med hänsyn till dessa förutsättningar är min samlade målbild att Arlanda i sin helhet ska vara utbyggd och klar för nästa utvecklingssteg 2035. Det måste finnas tid att planera en övergång av verksamheten från Bromma till Arlanda och det finns även behov av reservtid för att ge tillräckliga tidsmarginaler och trygghet i planeringen.

Planeringen måste starta 2016

En utbyggd kapacitet handlar ytterst om att bygga en fjärde bana på Arlanda. Hur lång tid kan detta ta? Det krävs för det första att beslut fattas av Swedavia att starta planeringen. I takt med att planeringen går framåt krävs successiva beslut om flygplatsens utbyggnad. Dessa handlar inte bara om den fjärde banan utan också om terminalfunktioner mm, som successivt måste byggas ut. Det kan också bli fråga om utbyggnad av väg eller järnväg, vilket också inkluderar Trafikverket i beslutsfattandet och framtida planering. Trafikverkets lösningar är i sin tur beroende av hur terminaler och andra funktioner planeras och lokaliseras. Kapacitetsökningar av tågtrafiken måste bli möjliga att göra successivt beroende på den stora resenärsökningen. Ytterst kommer det att krävas beslut av regeringen.

Tillstånd kommer att krävas av mark- och miljödomstolen för den totala flygplatsverksamheten. Regeringen bör inbegripas genom att den fattar ett tillåtlighetsbeslut. Nya luftvägar ska konstrueras och godkännas av Transportstyrelsen. Projektering, framtagande av bygghandlingar samt upphandling av entreprenadarbetena ska därefter ske. Vattendom måste sökas för byggnationerna. Efter byggnation och installation av nödvändiga system ska anläggningarna testas och godkännas av Transportstyrelsen. Därefter kan driftsättning ske.

Swedavia bedömer att den totala tiden för att bygga en fjärde bana kan uppgå till cirka 20 år. Om detta är korrekt kan anläggningarna inte vara färdiga till 2035, vilket är min målbild.

Av detta kan man då dra slutsatsen att den kritiska tidpunkten redan är passerad.

Därför bör Swedavia genast ta beslut att starta planeringen av den fjärde banan. Dessutom bör en tidplanering starta för att i möjligaste mån korta ned den sammanlagda tiden för projektets genomförande. Även för Trafikverket är det viktigt att starta planerings- och utredningsarbetet avseende väg- och järnvägsinfrastrukturen i området.

Historien förskräcker

Min bedömning är alltså att ett mycket långsiktigt planeringsarbete nu bör starta för att trygga Stockholmsregionens behov av flygplatskapacitet. Jag hoppas så blir fallet. Tittar man tillbaka historiskt saknas dock detta långsiktiga ansvarstagande.

I dagsläget tillgodoses den flygkapacitet som behövs i Stockholmsregionen av två flygplatser, Arlanda och Bromma. All trafik ryms i dagsläget inte på Arlanda. Därför behövs Bromma.

I stort sett var situationen densamma när frågan om Brommas framtid senast diskuterades inom ramen för Stockholmsberedningens arbete 2003. Det är dock möjligt att all trafik från Bromma då hade kunnat flyttas över till Arlanda, där ju en tredje bana togs i drift det året. Men i så fall hade Arlanda genom sin tillväxt ändå snabbt nått sitt kapacitetstak.

Det fanns därför i praktiken ingen annan möjlighet för parterna än att förlänga det arrendeavtal för Bromma som skulle löpa ut 2011. Så skedde också 2007 och parterna tecknade ett avtal som sträcker sig fram till 2038.

Staten som ytterst ansvarig för flygplatserna hade då med råge passerat den kritiska tidpunkten för att själv kunna trygga kommande behov av flygplatskapacitet. Man var helt beroende av att Stockholms stadsfullmäktige skulle acceptera en förlängning av arrendeavtalet. Enligt min mening kan inte staten vara så passiv i framtiden med tanke på de oerhört negativa effekter detta skulle kunna medföra. I stället måste staten ta ett aktivt ansvar för att kapacitetsbehoven kan tillgodoses i takt med växande trafik.

Till detta kan läggas att staten nu också kan bedöma att tillväxten av resenärer på Arlanda i sig kräver att planeringen måste starta för att bygga en fjärde bana.

2.4. En fjärde bana på Arlanda och andra investeringar är nödvändiga

Dagens situation och förväntad utveckling

Arlanda har idag tre rullbanor varav två parallella (nord-syd) och en som går i en annan riktning (ost-väst). I högtrafik är det bara de två parallella banorna som kan användas och de kan nu som mest klara 84 rörelser per timme. En tredje parallell rullbana måste på sikt byggas för att klara av den trafikutveckling som prognostiseras för Arlanda. Därutöver krävs stora investeringar i terminaler, servicefunktioner, uppställningsplatser mm. När dessa investeringar är genomförda, klarar Arlanda en kapacitet på fler än 120 rörelser per timme. Då ryms även Brommas flygtrafik där. Det är inte möjligt att stänga Bromma innan ny kapacitet finns på Arlanda. Min bedömning är därför att en fjärde rullbana måste byggas på Arlanda. Denna klarar då av att ta hand om förväntad tillväxt på Arlanda och hela Brommas flygtrafik.

Luftrum

LFV gör bedömningen att en fjärde rullbana på Arlanda kan ta hand om den trafik som följer av Swedavias prognoser och den trafikbild 2040 som analyserats. Det krävs dock betydande insatser för att få detta att fungera. Även om luftrummet blir mindre komplicerat med bara en flygplats i Stockholmsområdet, så finns det utmaningar som måste hanteras. Luftrum och flygprocedurer behöver anpassas och det kan enligt LFV ta cirka 6 – 8 år inklusive tid för ett godkännande av Transportstyrelsen. Ett förändrat luftrum behöver enligt LFV inte påverka Försvarmaktens behov eller omkringliggande flygplatsers verksamhet. Men det är viktigt med ett nära samarbete mellan t.ex. LFV och Försvarmakten vid fortsatt utveckling av luftrummet. LFV bedömer att kostnaden för en anpassning av luftrum och flygtrafiktjänstens system vid byggande av en fjärde rullbana på Arlanda inryms i intervallet 80 till 300 miljoner kronor.

Det pågår en diskussion mellan berörda aktörer om vem som ansvarar för utveckling av framtida luftrum och hur det ska gå till. Kompetensen för att utveckla ett nytt luftrum finns till stor del hos LFV. Jag konstaterar dock att det finns behov av att regeringen tydliggör vem som är planeringsansvarig för detta och hur utvecklingsinsatser ska finansieras. Enligt min mening bör Trafikverket ha detta ansvar.

Rullbanor, uppställningsplatser och terminaler

Dagens rullbanor har i princip inga kapacitetsproblem sett över en peaktimme. Däremot bedömer Swedavia att det finns kapacitets- och effektivitetsproblem i terminalerna. Det har resulterat i att Swedavias masterplan för utveckling av flygplatsen fram till 2043 innehåller investeringsmedel om 13 miljarder som till stor del ska satsas på utveckling i terminalerna. Med hänsyn till prognostiserad resenärsutveckling ställs krav på ytterligare åtgärder för att öka kapaciteten. Den viktigaste blir att bygga en fjärde rullbana.

Swedavia visar i sina analyser att det är fullt möjligt att utveckla flygplatsen vad gäller kapacitet i rullbanor, uppställningsplatser och terminalfunktioner. Bolaget har analyserat konsekvenser och effekter av en ytterligare rullbana, terminalalternativ för inrikesflyg respektive utrikesflyg samt förutsättningarna för affärsflyg mm. Swedavias analyser visar att en omstrukturering av Arlanda och byggande av ny rullbana och terminalfunktioner mm kommer att kosta betydande belopp. De beräkningar som Swedavia gjort pekar mot ett investeringsbehov motsvarande cirka 30 miljarder kronor.

Swedavia har på kort tid analyserat olika utbyggnadsalternativ. Jag är inte säker på att Swedavia ännu funnit det alternativ som ger de bästa förutsättningarna för Arlandas utveckling som flygplats för framtiden. Däremot visar Swedavias analyser att det är möjligt att utveckla flygplatsens kapacitet för att Arlanda ska kunna ta emot sin egen prognostiserade tillväxt och en överflyttning av flygtrafiken från Bromma. Därmed möjliggörs en överflyttning av flygtrafiken från Bromma senast 2038.

Markanslutningar

Trafikverket har analyserat kapacitetssituationen i väg- och järnvägsnätet. Verket konstaterar att med prognostiserad utveckling av flygtrafiken och med en betydande ökning av antalet anställda vid flygplatsen och i Arlanda stad, så kommer väg- och järnvägsinfrastrukturen att successivt sättas under ökad press. Trafikverket bedömer att det kommer att bli trängsel i vägsystemet med ökade restider som följd, om inte åtgärder vidtas.

När det gäller järnvägssystemet bedömer Trafikverket att kapaciteten behöver utökas på flera sätt. Det handlar om såväl fler tåg, andra trafikala lösningar, t.ex. tåg som medger ett ökat platsutbud, och om kapacitetsåtgärder i infrastrukturen. Tågets marknadsandel bör öka till 40 procent för att minska belastningen i vägsystemet. Kostnaderna är beroende av vilka lösningar som beslutas, men det kan komma att handla om betydande investeringsbelopp. Det krävs även här framförhållning för att utveckla markanslutningar, infrastruktur och trafikeringskoncept. För att kunna starta planeringen måste Trafikverket också veta på vilket sätt Arlanda ska byggas ut, eftersom olika utbyggnadsalternativ vid flygplatsen påverkar förutsättningarna för järnvägens och vägens utbyggnad.

Sigtuna kommun har till mig anmält att kommunen på olika sätt kommer att få stora belastningar i det vägnät som ligger inom kommunen som en följd av utvecklingen på och runt Arlanda. Även detta är en fråga som måste behandlas inom ramen för fortsatt utredningsarbete.

När det gäller tågtrafiken bedömer jag att det finns behov av att säkerställa liknande lösningar i framtiden som dagens Arlanda Express, när koncessionstiden löper ut 2040. Men platsutbudet på tågen behöver utökas och biljettpiserna sänkas. Regeringen har ansvaret för att detta sker. Det kan betyda förändringar i järnvägens regelverk.

En annan viktig fråga är var trafiken från den kommande höghastighetsjärnvägen ska börja och sluta. Det är viktigt att Arlandas konkurrenssituation inte försämras i förhållande till Kastrup. Effekterna av höghastighetsjärnvägen borde bli att fler resenärer har möjlighet att effektivt resa till Arlanda för att ta sig vidare via sina flygresor mot destinationer i Sverige och utomlands. Det är inte möjligt att nu bestämma vilka tåg som ska angöra Arlanda, men det är viktigt att säkerställa att tågtrafik som kommer från höghastighetsbanan har möjlighet att ansluta till Arlanda.

Flygplatsen och Arlanda stad

Swedavia bedriver ett samarbete med andra aktörer om utvecklingen av Arlanda stad. Swedavia bedömer att det runt 2040 kan handla om cirka 50 000 anställda vid flygplatsen och Arlanda stad. Dessa har i huvudsak behov av tillgänglighet till området under rusningstid och de förväntas i betydande utsträckning åka bil. Jag bedömer att berörda aktörer hittills inte tagit höjd för de konsekvenser för transportsystemet som dessa planer innebär.

Arlanda flygplats behöver nu byggas om kraftfullt. Swedavia har utvecklat området genom exempelvis hotellbyggnationer. Samtidigt finns nu långtgående planer på att utveckla området ytterligare genom kommersiell stadsutveckling. Frågan jag ställer mig är om och hur denna alternativa användning av flygplatsens mark eller mark som ansluter till flygplatsen på sikt kan bli ett hinder för flygplatsens utveckling. Det är ändå flygplatsen som är kärnverksamheten i området och vars utveckling inte får försvåras. De investeringar som behövs för stadsutveckling kan också påverka Swedavias möjligheter att investera i flygplatsens verksamhet.

Mot denna bakgrund finns det enligt min mening en risk för att utvecklingen av Arlanda stad och andra liknande satsningar på sikt kan komma i konflikt med flygplatsens behov, försvåra en effektiv kollektivtrafik till och från flygplatsen samt leda till ökad trängsel på vägarna.

Strategisk översyn krävs

Sammantaget konstaterar jag att det är långa ledtider för att skapa ny kapacitet i luftrum, rullbanor, terminaler och markanslutningar. Flera myndigheter och organisationer är berörda. Utbyggnaderna kommer också att kräva betydande investeringsmedel. Detta förutsätter enligt min mening en god framförhållning för att ge utrymme för medvetna beslut och ställningstaganden.

Jag bedömer också att det finns mycket goda skäl att pröva Arlandas funktioner som flygplats i grunden. Flygplatsen har byggts ut successivt när behov och pengar funnits. Men man kan se på de brister som finns på flygplatsen idag att en långsiktig strategisk helhetssyn inte funnits i tillräcklig utsträckning genom åren.

Det betyder att flygplatsen inte är tillräckligt effektiv för vare sig resenärer eller flygbolag. De strategier som finns idag på flygplatser runt om i världen är helt annorlunda än de som gällt tidigare. Det kan man enkelt se när man studerar utvecklingen av andra huvudstadsflygplatser i Norden. Jag menar därför att det krävs en förutsättningslös analys över hur Arlanda borde se ut för att möta framtida behov. Här bör man ta hjälp av erfarenheter från andra flygplatser runt om i världen och internationellt erkända flygplatsarkitekter och konsultbolag. Det krävs med andra ord en kraftsamling för att analysera hur flygplatsen ska byggas ut för att klara de förutsättningar som föreligger om 30 – 40 år framåt i tiden. Det kanske ändå blir så att åtgärder likt de som Swedavia analyserat blir resultatet. Men då har man ändå på bästa möjliga sätt säkerställt detta.

Helhetssyn

Dessa analyser visar att omfattande åtgärder krävs, att de berör flera aktörer och omfattar stora investeringsbehov. Det finns också ett starkt samband mellan utveckling av luftrum, utveckling av rullbanor och terminaler och utveckling av infrastruktur för marktransporter till och från flygplatsen. Jag anser att samarbetet mellan de berörda parterna är gott, men att samarbetet och planeringsarbetet behöver utvecklas betydligt. Det är nödvändigt för att det ska bli en samlad och effektiv totallösning. Jag bedömer att det krävs ett tydligt samlat grepp om Arlanda som nod och de funktioner som krävs för detta. Här har regeringen i högsta grad ett ansvar.

2.5. Brommas framtid

Två grundläggande problem

Som jag redovisat tidigare finns det två grundläggande problem med Bromma. Det ena problemet är att flygplatsen i takt med Stockholms utveckling hamnar mer och mer i centrum av staden. Det andra är att det under lång tid rått politisk oenighet om flygplatsens fortsatta existens. Problemet blir inte mindre av att Swedavia endast arrenderar marken.

Flygplats i centrum

Bra eller dåligt?

I debatten om flygplatsens vara eller icke vara anges ofta att det är en fördel att ha en flygplats så nära centrum. Jag utgår då från att man menar att det går snabbt för främst affärsresenärer att ta sig in till viktiga möten i centrala Stockholm. Som jag redovisat tidigare är dock detta knappast ett hållbart argument. Trafiksituationen är mycket besvärlig på grund av dåliga allmänna kommunikationer och trängsel i trafiken. Det är i själva verket oftast svårt att veta hur lång tid resan kommer att ta. I högrafik är också längre restider vanliga. Men det är också då som resandet är som störst.

Självklart finns det en grupp människor som bor i närheten av flygplatsen, har sina arbetsplatser i närheten eller besöker företag eller andra verksamheter där. De har det bekvämt och kan göra många flygresor effektivt. Men så är det runt alla flygplatser. Det är inte den förhållandevis lilla gruppen som avgör en flygplats framtida förutsättningar.

Rösterna från dem som tycker tvärtom, nämligen att det är negativt att ha en flygplats så nära stadskärnan, hörs inte alltid lika ofta. De menar dock att det är oacceptabelt att ha omfattande utsläpp och en hög nivå på buller från flygplan över så många bostäder, daghem, skolor och arbetsplatser.

Framtida utveckling

Stockholm växer mycket snabbt. Mycket stora investeringar görs i ny och utvecklad infrastruktur för att klara regionens behov av samhällsservice, bostäder, arbetsplatser, utbildning samt effektiva och hållbara transporter. Enligt dagens prognoser kommer befolkningen i Stockholms län att öka med fler än 400 000 personer fram till 2030, från 2,2 miljoner till mer än 2,6 miljoner invånare. Stockholms centrum breder ut sig och andra stadskärnor blir allt viktigare och större. Samtidigt lär kraven på gröna miljöer, bättre luft och tystare trafik inte bli mindre.

Mot den bakgrunden måste frågan ställas om det är rimligt, trovärdigt och förenligt med utvecklingen av värderingarna i samhället att tro, att det om 20 - 30 år kommer att vara acceptabelt att ha en flygplats nästan mitt inne bland stadskärnorna. Låt mig direkt säga att jag inte tror det. Särskilt inte med tanke på att Bromma då egentligen inte behövs, eftersom all trafik ryms på Arlanda.

Bromma har idag ett antal restriktioner. Flygplanen får inte bullra för mycket. Därför tillåts egentligen enbart mindre plan, drivna med propeller. Ett antal rörelser tillåts med lite större plan som är jetdrivna, men de får inte bullra över en viss gräns och ska ta ett visst antal passagerare. Flygbolagen säger sig klara dessa krav idag, men detta ifrågasätts. Kan dessa krav komma att skärpas i framtiden och klarar framtidens flygplan att möta dessa ökade krav? Flygplatsen är idag stängd nattetid och under något längre tider på lördagar och söndagar. Kan dessa krav förändras och hur påverkar det i så fall flygbolagens ekonomi? Det finns med andra ord en hel del frågor att fundera på inför framtiden.

Det är få som i dagsläget ifrågasätter säkerheten vid flygplatsen. Jag gör det inte utan litar på Swedavias arbete och Transportstyrelsens tillsyn. Men hur kan säkerhetskraven se ut om 20 - 30 år? Är det rimligt att tro att kraven kan skärpas när allt fler människor, byggnader, trafikleder och mycket annat finns under start- och landningsrutterna. Eller kan säkerheten skärpas via de internationella regler som gäller, när något inträffar på annan plats i världen? Är det säkert att de små säkerhetszonerna runt flygplatsens rullbanor kommer att accepteras och anses vara tillräckliga i framtiden? För egen del känns det som om det finns risker för flygplatsens framtid inbyggda i dessa frågeställningar.

Till detta ska också läggas kommande ekonomiska villkor för flygplatsen. Idag speglar arrendet knappast värdet på den mark som Swedavia arrenderar. Stockholms stad ser idag att marken kan användas till stadsutveckling och bostadsbyggande, vilket medför att markvärdena för en sådan användning är mycket höga. En högst berättigad fråga är då om staden även i framtiden är beredd att fortsätta upplåta marken till flygplats med ett lågt arrende eller om man vill tillgodogöra sig de mycket stora positiva effekter som uppstår vid en markexploatering. Även om arrendet skulle förlängas, är det uppenbart för mig att arrendesumman kommer att höjas. Och hur mycket kan arrendet i praktiken höjas, innan Swedavia inte längre kan ta ut kostnaderna av flygbolagen? Flygbolagen har redan idag små marginaler. Samtidigt finns andra flygplatser att använda.

Bostadsbristen

Den snabba befolkningsökningen i regionen leder till att bostadsbristen ökar. Enligt Stockholms handelskammare är bostadsbristen det enskilt största hotet mot regionens tillväxt. I en nyligen publicerad rapport redovisar handelskammaren resultaten från en enkät man gjort bland regionens företag. Enligt denna har mer än hälften av företagen i Stockholms län problem med att rekrytera personal på grund av bostadsbristen. Var femte företag har enligt enkäten helt misslyckats med att rekrytera på grund av bristen på bostäder. Enligt handelskammaren slår detta mot ”jobb och tillväxt”.

Stora insatser görs samtidigt för att öka bostadsbyggandet. Inom ramen för den s.k. Stockholmsförhandlingen träffades överenskommelse mellan staten, Stockholms läns landsting och vissa kommuner om ett omfattande investeringsprogram för att bygga ut ett antal tunnelbanelinjer i Stockholm. Kommunerna tog samtidigt på sig ansvaret för att ett antal tiotusen bostäder ska byggas i takt med att tunnelbanorna byggs ut. Även den pågående Sverigeförhandlingen omfattar förhandlingar om investeringar i infrastruktur i Stockholmsregionen för att uppnå ett ökat bostadsbyggande där.

Mot den här bakgrunden är naturligtvis Stockholms stads planer för Brommaområdena mycket viktiga och intressanta. I det material som staden lämnat in till mig räknar staden med mycket stora investeringar när man kan förfoga över flygplatsens områden. I stället för att ha en flygplats nästan mitt i centrum vill alltså staden satsa på bostadsbyggande, utbyggd kollektivtrafik och stora investeringar i vägnätet.

Totalt bedömer staden att man kan bygga ca 30 000 bostäder om flygplatsen försvinner. Dessutom vill man bygga en ny tunnelbanelinje från Alvik via Bromma till Hässelby. Därtill kommer investeringar i vägnätet.

Jag bedömer att detta sammantaget är mycket viktiga investeringar för att på sikt minska bostadsbristen och förbättra kollektivtrafiken i västerort.

Ett strategiskt beslut krävs om Bromma

Tidsperspektivet är viktigt

Det förra arrendeavtalet om Bromma löpte ut 2011. Det förlängdes år 2007 fram till 2038. I praktiken fanns det då inte något annat alternativ vare sig för staten eller för Stockholms stad än att förlänga avtalet. I annat fall skulle resenärerna ha drabbats av stora problem och berörda företag kunde ha drabbats av skada. Det är inte möjligt att på kort sikt flytta flygtrafiken från Bromma till Arlanda.

Det var naturligtvis helt fel att hamna i en sådan situation. Men det blev följderna av att man inte lyckades lösa frågan på politisk nivå inom ramen för Stockholmsberedningens arbete.

Nu är situationen glädjande nog helt annorlunda. Nu finns det tid, inte så mycket men förhoppningsvis tillräckligt, för ett långsiktigt ställningstagande och ansvarstagande. Nu är det möjligt att analysera hur stort behovet är av flygplatskapacitet om drygt 20 år och ta ställning till var den kapaciteten ska finnas. För kapaciteten måste finnas på plats när den behövs. Allt annat är ett misslyckande som Sverige och Stockholmsregionen inte har råd med.

Viktiga förutsättningar

När man ska fatta långsiktigt strategiska beslut ligger det i sakens natur att alla fakta inte är kända. Därför måste man utgå från de förutsättningar som är kända, analysera hur dessa kan påverkas och förändras, göra prognoser, försöka sätta in sig i omvärldsförändringar, bedöma sannolikheten för att olika saker kan inträffa och mycket annat. Det strategiska beslutet innebär alltid ett visst mått av risktagande, olika stort och i olika form beroende på vad det handlar om.

I detta fall kan förutsättningarna för ett strategiskt beslut summeras på följande sätt.

Swedavia arrenderar Brommas mark av Stockholms stad. Det är i högsta grad oklart om det i framtiden finns en politisk majoritet i staden som vill teckna ett nytt arrendeavtal. Det beror naturligtvis på att flygplatsen mer och mer hamnar i ett centrumnära läge. Det är enligt min mening också tveksamt om den allmänna opinionen i regionen på sikt kommer att acceptera en flygplats i detta centrala läge. Detta gäller i än högre utsträckning när man får klart för sig att allt flyg på Bromma kan inrymmas på Arlanda.

Arlanda måste under alla omständigheter byggas ut med en fjärde bana för att flygplatsen ska klara sin egen förväntade passagerartillväxt. När det är gjort ryms också all trafik på Bromma där. Är det då rimligt att ha två flygplatser?

Villkoren för ett eventuellt framtida arrendeavtal är okända. Arrendesumman kan komma att höjas kraftigt med tanke på markens allt högre värde. Miljövillkor och andra villkor som öppettider mm kan ändras. En ny prövning av miljötillståndet vid domstol kommer med all sannolikhet att bli aktuell och då är det inte osannolikt att miljövillkoren skärps ytterligare.

Till denna osäkra och oklara beslutssituation måste också läggas stadens vilja att använda marken till bostadsbyggande.

Staden vill använda Brommas mark till bostadsbyggande

Stockholms stad har redovisat att man vill använda marken till annat än att ha en flygplats där. I stället vill staden bygga cirka 30 000 bostäder. Det är en väsentlig och viktig alternativ användning av markområdena. Det motsvarar nästan lika många bostäder som Järfälla, Nacka och Solna i Stockholmsförhandlingen gemensamt åtog sig att bygga när ett antal tunnelbanelinjer ska byggas ut. Dessa tre kommuners totala åtagande var då 32 000 bostäder.

Det är enligt min mening uppenbart att staden har mycket goda argument för sina planer och denna mängd bostäder kan på ett påtagligt sätt bidra till att bostadsbristen minskar.

Beslutsansvar

Det förra arrendekontraktet för Bromma förlängdes 2007 till 2038 på för staten förmånliga villkor.

Swedavia försökte före valet 2014 förlänga arrendeavtalet från 2038 till 2063. Detta berodde i första hand på att Swedavia planerade för ut- och ombyggnader av Bromma för att öka kapaciteten på flygplatsen. För att kunna finansiera de investeringar detta skulle kräva, behövde man kunna använda anläggningarna och skriva av dem under fler år än bara fram till 2038. Men staden gick inte med på denna förlängning.

Denna situation visar i själva verket att det inte är möjligt att bygga en långsiktig utveckling av en flygplats på ett arrendeavtal, där dessutom båda parter ytterst styrs av politiska majoriteter. Ett sådant förhållande kan inte långsiktigt trygga Stockholmsregionens behov av flygplatskapacitet.

Detta understryks av det faktum att man inte i förväg säkert kan bedöma hur arrendevillkoren kan komma att se ut, om nu arrendeavtalet skulle kunna förlängas.

En viktig fråga att besvara är också vem som bör ta ansvar för att det fattas ett långsiktigt strategiskt beslut i flygplatsfrågorna i Stockholmsområdet. Swedavia förvaltar statens flygplatser, men det är regeringen som styr bolaget. Regeringen pekar dessutom ut vilka flygplatser som ska finnas med i Swedavias basutbud av flygplatser, där Bromma för närvarande ingår.

Mot den bakgrunden är det enligt min mening regeringen som måste ta ansvar för detta strategiska beslut. Hittills har man lagt ett för stort ansvar i denna fråga på Swedavia. Det är regeringen som har ansvar för att flygets kapacitetsbehov långsiktigt kan garanteras. Samtidigt ska regeringen också ta hänsyn till Stockholms stads berättigade planer på att bygga tiotusentals bostäder. Det är inget som Swedavia kan ta hänsyn till.

Det är bara regeringen som normalt kan göra de avvägningar som behövs mellan flygets behov av kapacitet och medborgarnas behov av bostäder. Men i detta fall kan regeringen uppfylla båda dessa behov. Bromma kan läggas ned och marken disponeras för bostäder, när flygkapaciteten tryggats genom en utbyggnad av Arlanda.

2.6. Tillgänglighet och konkurrens

Tidsperspektivet är viktigt

I detta avsnitt ska jag bedöma tillgänglighets- och konkurrensfrågorna inom inrikesflyget på mycket lång sikt, nämligen fram mot 2038. Det säger sig själv att detta är näst intill en omöjlig uppgift. Det går inte att veta hur förutsättningarna ser ut då. Har vi då höghastighetsbanor i Sverige och mellan vilka orter? Hur har trafikunderlaget på vissa orter utvecklats? Vilka aktörer finns på marknaden för inrikesflyg och hur vill man flyga? Är inrikesflyget fossilfritt? Hur ser konkurrensfaktorer ut mellan flygbolagen?

Mot den här bakgrunden ser jag det som min uppgift att ändå försöka analysera frågan utifrån de förutsättningar som är kända idag. Vad blir då min bästa möjliga bedömning? Det är också viktigt att göra analysen utifrån mer allmänna förutsättningar och inte efter förutsättningarna för dagens verksamma flygbolag.

Tidsperspektivet 2038 hänger naturligtvis samman med att då upphör nuvarande arrendeavtal på Bromma. Det går inte att förutsätta att flygplatsen finns kvar efter detta datum.

Min syn på tillgänglighet

I ett tidigare avsnitt om tillgänglighet och konkurrens har jag beskrivit hur viktigt det är för Sverige och Stockholmsregionen att ha en god tillgänglighet mellan Stockholm och övriga landet samt mellan Stockholm och internationella destinationer. Det är en självklar utgångspunkt för min bedömning.

I det följande utgår jag från att Bromma inte finns kvar som flygplats efter 2038. Frågan är då hur detta kan antas påverka tillgänglighet och konkurrens. En utgångspunkt för denna bedömning är också att Arlandas kapacitet då är utbyggd. Flygplatsen kan med utökad kapacitet svälja både sin egen tillväxt och den verksamhet som finns på Bromma.

Analysen sker utifrån förutsättningen att det handlar om en långsiktigt, planerad och strukturerad nedläggning av en flygplats, samtidigt som man erbjuder en överföring av flygtrafiken till en annan flygplats. Jag vill på nytt understryka att bedömningarna sker utifrån allmänna förutsättningar, inte efter vilka flygbolag som finns idag och hur de trafikerar marknaden. Det beror på att flygbolagen idag upplever en tuff konkurrenssituation och marknaderna kräver flexibilitet och nya erbjudanden till resenärerna. Det går därför inte att med tillräcklig grad av säkerhet bedöma hur flygbolagens situation ser ut långt in i framtiden och vilka bolag som då kommer att finnas på den svenska marknaden.

När det gäller tillgängligheten finns det ingen anledning att anta att den ska minska när all inrikestrafik finns samlad på Arlanda. En sådan överflyttning har skett en gång tidigare, nämligen när SAS och Linjeflyg flyttade samman på Arlanda 1982. Under resten av 1980-talet utvecklades inrikesflyget snabbare än någonsin. Till den starka utvecklingen bidrog också en stark tillväxt och nya former av prissättning.

Alla inrikes destinationer från Bromma utom två (i februari 2016) har även trafikering från Arlanda. Från Arlanda finns flyg till ett antal destinationer, även mindre, som inte trafikeras från Bromma. Det finns därför skäl att anta att alla dessa destinationer också kommer att ha inrikesflyg i fortsättningen, om inte konkurrensen från andra trafikslag blir för hård. En höghastighetsbana som exempelvis passerar Jönköping lär få påverkan på inrikesflyget på den orten. Men det är ju onekligen också tanken med att utveckla järnvägen och tåget som transportmedel.

Min syn på konkurrens

I det tidigare avsnittet om konkurrens gjordes en genomgång av de faktorer som kan påverka konkurrensen. Dessa delades upp i två grupper, nämligen mer allmänna spelregler och mer direkta konkurrensfaktorer.

När det först gäller *spelreglerna*, så ska lagstiftningen garantera att likabehandling av operatörer sker från myndigheters och flygplatsägarens sida. Transportstyrelsen fullgör också vissa tillsynsuppgifter i dessa frågor. Det finns ingen anledning att anta att inte regelverket följs. Små aktörer kan dock ha svårare att leva upp till vissa krav än stora aktörer. Sedan är det naturligtvis så att operatörerna i viss utsträckning behandlas olika inom tillåtna ramar beroende på vilken kundrelation man har. Det ligger i viss mån i sakens natur. Alla flygplatser vill ge en extra bra service till sina bästa kunder eller öka användningen av flygplatsen genom att få in nya kunder eller nya flyglinjer och destinationer. Detta är acceptabelt så länge man agerar inom det tillåtna ramverket.

Kapacitetsfrågorna i vid mening har stor betydelse för konkurrensförutsättningarna. Brist på tillgängliga tider för start och landning leder till begränsningar av konkurrensmöjligheterna. En tillämpning av gällande slots-regler gynnar befintliga operatörer som redan har tider. En nedläggning av Bromma med en överflyttning av trafiken till Arlanda förutsätter därför att inga kapacitetsbegränsningar finns på Arlanda under peak tid. I annat fall skulle regelverket behöva tolkas till förmån för de flygbolag som flyttar över från Bromma. Något sådant stöd i regelverket finns idag inte.

När det gäller *etableringströsklar* är dessa naturligtvis höga för nya företag som vill gå in i flygbranschen. Däremot kan de ligga på en rimlig nivå för befintliga flygbolag som vill etablera sig på Arlanda eller starta upp ny verksamhet där. Möjligheten att hyra eller leasa flygplan har exempelvis förbättrats. Det är viktigt att Swedavia och olika tillsynsmyndigheter har en hög servicegrad för att behandla flygbolags ansökningar och önskemål på ett effektivt sätt. Med större utbud av flygplan på andrahandsmarknaden, tillgång till besättningar och modern IT-teknik har marknadsinträdet underlättats för nya bolag.

Det kan som ett exempel noteras att flygbolaget Norwegian på förhållandevis kort tid etablerat sig på Arlanda inom både inrikes- och utrikesflyget.

Verksamhet *vid andra flygplatser* i närheten kan också påverka förutsättningarna för flygbolag att etablera sig på exempelvis Arlanda. Låga avgifter och ledig kapacitet tillsammans med förbättrade kommunikationsmöjligheter kan på sikt leda till nya verksamheter på Skavsta eller i Västerås och Eskilstuna. Å andra sidan kan detta samtidigt leda till att den samlade konkurrensen ökar till gagn för resenärer och transportköpare. I nuläget har flygbolagen olika typer av konkurrensfördelar utifrån sina verksamheter vid Arlanda respektive Bromma.

När det sedan gäller de *direkta konkurrens- och produktionsfaktorerna* är det naturligtvis inte lätt för ett nytillträdande bolag att konkurrera med de flygbolag som redan är etablerade på Arlanda.

En viktig konkurrensfaktor är bolagens *lojalitetsprogram*, som blir mer attraktiva ju större bolaget eller alliansen är. SAS program är omfattande, attraktivt samt knutet till gruppen Star Alliance. Marknadsdomstolen bestämde på begäran av Konkurrensverket i en dom 2001 att SAS inte fick erbjuda resenärer i inrikestrafik, mellan orter där konkurrens finns, att tjäna in bonuspoäng eller ta ut bonusresor. I ett beslut från 2009 konstaterar dock Konkurrensverket att detta beslut inte längre gäller.

Det är också en stor konkurrensfördel om man vid Arlanda kan erbjuda *transfer* till många inrikes- och utrikesdestinationer. En samordnad/anpassad tidtabell bidrar till att fler destinationer är tillgängliga för

resenären. Samtidigt har detta ett pris i form av högre kostnader och därmed troligen dyrare flygbiljetter. Det är bl.a. en förklaring till lågprisbolagens positiva utveckling inom point-to-point flyget, där det är lättare för bolagen att introducera nya linjer och avveckla gamla.

Faktorer som *pris, service och kvalitet samt tidtabell och stolsutbud (volym och frekvens)* hänger intimt ihop. Det är helt klart att konkurrens leder till både lägre priser för resenärerna och ett större stolsutbud, dvs. fler möjligheter att flyga från en ort till en annan. Det faktiska antalet möjliga frekvenser minskas dock i praktiken för resenärerna genom att flygbolagens avgångar och ankomster ofta ligger nära varandra i tid. Tidtabellernas innehåll och utseende beror i sin tur på resenärernas efterfrågan.

Bolagens *flygplansflotta* har självklart stor betydelse för konkurrensen. Har man nya eller gamla flygplan, hur många säten erbjuder man, vilka egenskaper har planen etc. Detta kan påverka resenärernas syn på bolaget och dess erbjudanden mm, men också flygbolagets kostnader per säte. För att klara konkurrensen är det viktigt att planen kan användas i så stor utsträckning som möjligt.

Ett syfte med lojalitetsprogram är också att uppnå *effektiva försäljningskanaler* till kunderna. Etablerade kundrelationer underlättar detta. IT-utvecklingen har också på ett påtagligt sätt förändrat förutsättningarna inom detta område och möjliggör exempelvis försäljning på nya marknader utan en lokal marknadsorganisation.

Mot denna bakgrund kan några bedömningar göras vad gäller kommande konkurrenssituation efter en flytt av flygtrafiken till Arlanda.

Tio orter saknade i oktober 2015 konkurrens på sina linjer. För dem kan det inte uppstå någon försämring. Den trafikering som idag sker från Bromma får i framtiden förutsättas ske från Arlanda vid en nedläggning av Bromma. Om Arvidsjaur, Karlstad och Örnsköldsvik kan trafikeras från Arlanda måste också så kunna ske med linjer till Trollhättan eller Halmstad.

Fem orter har idag konkurrens på sina linjer från Arlanda. Tre av dessa har även konkurrens från Bromma. Dessa tre orter har högt antal resenärer. Det finns inte skäl att tro att konkurrensen kommer att försämrats.

Sex orter har i dagsläget konkurrens mellan ett flygbolag på Bromma och ett på Arlanda. Om Bromma läggs ned, finns en viss risk att konkurrensen på dessa linjer försämrats. Frågan är hur stor den risken är och vad som kan göras för att minska riskerna. Flera av orterna har ett sådant betydande resandeunderlag att förutsättningarna för att få konkurrens får bedömas som rimligt goda. Det bör också framhållas att det totala antalet resenärer 2014 mellan Bromma och dessa orter var knappt 700 000 resenärer, dvs. en tredjedel av Brommas resenärer. Det bör också tilläggas att ingen vet hur trafikeringen mellan Bromma och dessa orter ser ut om drygt 20 år.

Som nämnts är en risk med dålig konkurrens att priserna på flygresor ökar. Den risken blir dock mindre i en situation när konkurrens finns på de flesta linjer. Höga priser på några linjer utan konkurrens skulle bli svåra att förklara för flygbolagen.

Sammantaget bedömer jag att en marginell påverkan kan uppstå i konkurrensen inom inrikesflyget.

2.7. Miljöfrågor

Inledning

I ett tidigare avsnitt har en relativt utförlig redovisning skett av regelverket rörande tillståndspliktig verksamhet enligt miljöbalken. Av denna framgår att det krävs tillstånd enligt reglerna i miljöbalken för att få driva flygplatsverksamhet. Detsamma gäller om verksamheten vid en flygplats i vissa fall ska utvidgas, exempelvis genom byggande av en ny rullbana. En fjärde bana på Arlanda förutsätter således

att tillstånd ges till denna verksamhet. I själva verket förutsätter en sådan utbyggnad att Swedavia ansöker om ett helt nytt tillstånd för hela den kommande totala flygplatsverksamheten. Ett sådant tillstånd söks hos mark- och miljödomstolen.

Regeringen bör förbehålla sig rätten till tillåtlighetsprövning

Av den tidigare redovisningen framgår också att regeringen enligt miljöbalkens regler kan göra en tillåtlighetsprövning av en miljöfarlig verksamhet. Det är inte obligatoriskt för regeringen att pröva tillåtligheten av flygplatser. Regeringen kan dock förbehålla sig rätten att pröva tillåtligheten av en sådan verksamhet. Det förutsätter att verksamheten ur miljösynpunkt kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag. Att bygga en fjärde bana på Arlanda är en förändring av verksamheten av en sådan karaktär att denna regel kan tillämpas. Regeringen förbehöll sig för övrigt prövningen av utbyggnaden av Arlandas tredje bana utifrån en liknande reglering som den nu gällande.

Det finns mycket som talar för att regeringen bör förbehålla sig rätten till en sådan prövning i samband med att en fjärde bana ska byggas. Det ger regeringen en vid befogenhet att föra avgörandet av ett ärende som kan vara kontroversiellt från en rättslig till en politisk instans.

Syftet med regeringens tillåtlighetsprövning är att utöva politisk styrning inom ramen för gällande rättsregler och att ta ett politiskt ansvar för viktiga verksamheter som har betydelse för samhällsutvecklingen i stort. Prövningen av vilken påverkan på omgivningen som kan tolereras i dessa fall rör ofta samhällsfrågor som bör lösas utifrån ett nationellt och brett perspektiv. De bedömningar som ska göras omfattar ytterst politiska ställningstaganden. Det finns också ett visst utrymme för regeringen att i sin bedömning väga in att en flygplats, Bromma, kan läggas ner om en annan, Arlanda, byggs ut.

Miljöbalkens regler gäller på samma sätt vid regeringens tillåtlighetsprövning som när mark- och miljödomstolen prövar en tillståndsansökan. Om regeringen anser att verksamheten ska tillåtas, får regeringen besluta om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen. Regeringen kan också bestämma ett ”tak” eller ”golv” för de villkor som senare ska meddelas i tillståndet av andra prövningsmyndigheter. Regeringens beslut att tillåta en verksamhet är bindande vid den efterföljande tillståndsprövningen i domstol. Domstolens uppgift är därför begränsad till att meddela nödvändiga tillstånd och att pröva de frågor som inte omfattas av regeringens beslut. I den mån regeringen inte beslutat om villkor ska domstolen göra det.

Tillståndsprövningen

Även om regeringen ska tillåtlighetspröva utbyggnaden av Arlanda, ska Swedavia ansöka om tillstånd för verksamheten hos mark- och miljödomstolen. Dessförinnan måste samråd ha skett och en miljökonsekvensbeskrivning tagits fram. Den i sin tur förutsätter att kommande luftvägar och deras påverkan i tillräckligt hög grad kan beläggas.

Det är sedan domstolen som ansvarar för målet och handlägger det på vanligt vis t.o.m. huvudförhandling. I stället för att meddela dom ska domstolen avge ett särskilt yttrande och lämna över frågan till regeringens prövning. Yttrandet ska avse samtliga omständigheter som har betydelse för tillåtlighetsfrågan. Efter regeringens prövning ska domstolen pröva de frågor som återstår, bl.a. vilka ytterligare villkor som ska gälla för verksamheten.

Tidsperspektiv

Arbetet med Swedavias nuvarande tillstånd för Arlanda tog i princip sju år. Av den tiden tog förberedelsearbetet tre år och domstolsprövningen fyra år. En ny prövning kan bedömas ta ungefär motsvarande tid. Den tid regeringens tillåtlighetsprövning av Arlandas verksamhet tar med anledning av planeringen av en fjärde bana kan dock få läggas till. Denna prövning kan ta 1-2 år. Men regeringens prövning kan också medverka till att den totala tiden för målets prövning i domstol kan

begränsas. Regeringens beslut bör också underlätta möjligheten att få ett s.k. verkställighetsförordnande, dvs. en möjlighet att kunna starta projektet innan domen vunnit laga kraft.

Totalt får man dock enligt min uppfattning räkna med 7-8 år för hela tillståndsprocessen.

Det bör noteras att i förberedelsearbetet ingår att konstruktionen av luftvägar måste vara tillräckligt långt gångna för att kunna ligga till grund för bedömningen av bullerkurvornas utbredning.

2.8. Finansiering av en utbyggnad av Arlanda

Stora behov

Arlanda står inför betydande investeringar för att klara framtida kapacitetsbehov. Det handlar inte bara om en fjärde bana utan också om stora investeringar i uppställningsplatser, terminaler, servicefunktioner mm. Swedavia har uppskattat att det totalt kan röra sig om investeringar runt 30 miljarder kr. Dessa investeringar är helt nödvändiga för att trygga Stockholmsregionens och Sveriges behov av tillgänglighet. Det kan också krävas investeringar i flygplatsens markanslutningar för att ge en god tillgänglighet till och från flygplatsen för både resande och godstransporter.

Swedavias investeringsplaner

Swedavia har en investeringsplan för Arlanda som omfattar 13 miljarder kronor fram till år 2043. Det handlar om investeringar främst i olika terminalfunktioner mm. Jag kan samtidigt konstatera att de andra konkurrerande nordiska huvudstadsflygplatserna har avsevärt mer ambitiösa investeringsprogram för att stärka konkurrenskraften. I detta perspektiv kan därför investeringarna vid Arlanda ses som blygsamma. De räcker uppenbarligen inte heller till för att säkra den utbyggnad och utveckling som flygplatsen har behov av.

Swedavias finansieringsmöjligheter

Swedavia har i dagsläget en god ekonomisk situation. Resultatet för år 2015 uppgick till 1,4 miljarder kronor, med 1,7 miljarder kronor i rörelseresultatet. Avkastningen på operativt kapital var 14,5 procent, vilket överstiger ägarens krav. Swedavias soliditet är god och uppgår till nästan 52 procent samtidigt som skuldsättningsgraden är 0,7. Swedavia har i dagsläget en stark ekonomisk ställning och bolagets styrelse har föreslagit en utdelning motsvarande 232 miljoner kronor till ägaren.

Samtidigt kan jag dock konstatera att det är sidoverksamheten som ger störst bidrag till rörelseresultatet för 2014-15.

Swedavia står inför betydande utmaningar vad gäller investeringsbehov och kapital för att kunna genomföra de nödvändiga investeringar som ligger i den framtida utvecklingen. De senaste två åren har Swedavias totala investeringsvolym legat på 0,9 respektive 1,1 miljarder kronor. Betydligt högre investeringsnivåer kommer att behövas i framtiden.

I regeringens styrning av Swedavia ingår såväl ekonomiska mål som strategiska hållbarhetsmål. De ekonomiska målen sätts av ägaren vid bolagsstämman och är mycket tydliga. De strategiska hållbarhetsmålen är mer allmänna och målsätts av styrelsen. Av naturliga skäl innebär detta att de ekonomiska målen har ett större fokus i bolagets verksamhet. Verksamheten syftar till att leverera ett ekonomiskt överskott till ägaren staten. Det är bra om man också når sina hållbarhetsmål, men ekonomin är det viktigaste. Jag tycker mig också kunna se effekter av detta i verksamheten på Arlanda. Ett exempel kan vara trappan upp till terminal 4. Vi är många som stått där i 15 år nu, vilket knappast kan vara i överensstämmelse med tillgänglighetsmålet.

Sammantaget bedömer jag mot den här bakgrunden att Swedavia kan få svårt att rent ekonomiskt klara av de nödvändiga framtida investeringsvolymerna på Arlanda. Den uppfattningen delas av Swedavia.

Kapitalförstärkning

Flygplatser ses utifrån EUs regelverk som ekonomiska verksamheter och omfattas därmed av EU:s regler om statligt stöd. Grundprincipen är att verksamheten vid flygplatser ska bära sig själv och bedrivas på sunda ekonomiska villkor. Det betyder att den ekonomiska styrningen av Swedavia måste vara i överensstämmelse med statsstödsreglerna. Enklast kan det uttryckas så att staten inte kan göra något med verksamheten som inte en privat ägare också skulle ha gjort. Det sker med andra ord en marknadsekonomisk bedömning.

I grunden bygger EU:s regelverk och riktlinjer på att flygplatser med mer än fem miljoner passagerare per år bör klara av att bedriva sin verksamhet med lönsamhet. Det blir därför viktigt att analysera om det är möjligt att finansiera kommande investeringar på Arlanda med hänsyn till de villkor som finns i statsstödsreglerna. Denna analys kan i betydande omfattning påverkas av hur regeringen och Swedavia tillsammans med Stockholm stad ser på Brommas framtid. En nedläggning av Bromma flygplats och flyttning av flygtrafiken till Arlanda kan vara en sådan särskild omständighet som kan medge ett särskilt statligt stöd. Detta förutsätter dock i så fall ett godkännande av Kommissionen.

Om bana fyra blir färdig före 2038, är det möjligt att Stockholms stad skulle vara intresserad av att komma ur arrendeavtalet om Bromma tidigare och ha en viss betalningsvilja för detta.

Ändrad ekonomisk styrning

Enligt min bedömning bör regeringen se över sin styrning av Swedavia för att underlätta bolagets möjligheter att ekonomiskt bära kommande investeringsbehov på Arlanda. Det handlar om exempelvis om avkastnings- och utdelningskrav samt lånebegränsningar. Men det kan också handla om behovet av kapitaltillskott, möjliga samarbetspartners eller alternativa finansieringsmöjligheter. Bolagets organisation kan också behöva ses över. Kastrup drivs som ett exempel av ett bolag som enbart driver den flygplatsen.

Det finns mot denna bakgrund tydliga behov av att göra en analys av möjligheterna för Swedavia att finansiera en omfattande utbyggnad av kapaciteten vid Arlanda flygplats och kartlägga vilka intressenter som skulle kunna vara intresserade av att medverka till dessa investeringar.

3. Samordningsmannens slutsatser och förslag

3.1. Mina viktigaste slutsatser och förslag

Mina viktigaste *slutsatser och förslag* är att

- Arlandas kapacitet måste öka
- Bromma har ingen framtid efter 2038
- 30 000 bostäder på och runt Bromma är mycket viktiga för Stockholms tillväxt
- Omfattande utbyggnad av Arlanda och anslutningar krävs
- Regeringen måste ta ett helhetsansvar

I det följande ska jag sammanfatta mina skäl för dessa ställningstaganden.

3.2. Arlandas kapacitet måste öka

Antalet resenärer kommer att fördubblas

De flesta bedömare är överens om att det globala flygresandet kommer att fortsätta öka kraftigt. Det beror inte minst på att ett högre välstånd leder till ökat resande i stora delar av Asien, men andra orsaker är drivkrafter som global handel, turism i allmänhet och fler besök hos familj och vänner i olika delar av världen.

Därför är också de aktörer som gör prognoser i Sverige eniga om att antalet internationella resenärer kommer att öka även i vårt land. Det man diskuterar är egentligen bara hur stor ökningen kommer att bli och hur snabbt det kommer att gå. Man är också överens om att det är ekonomiska styrmedel för att ur miljö- och klimatsynpunkt begränsa flygets utveckling som ytterst kan påverka ökningstakten. Samtidigt är det osäkert om och i så fall hur och i vilken omfattning som sådana styrmedel kommer att införas, liksom vilka effekter de kan ha på utvecklingen. Det förutsätts också att flygbranschen kommer att vidta olika åtgärder för att begränsa sin påverkan på miljön, förbereda sig på att internalisera styrande avgifter och andra liknande beslut samt effektivisera sina verksamheter.

Min uppgift är inte att ha någon uppfattning om hur mycket det globala resandet kommer att öka. Jag ska enbart bedöma hur utvecklingen kan bli i Stockholmsregionen, hur denna utveckling förhåller sig till den flygplatskapacitet som finns där samt hur kapacitetsbehovet på sikt ska kunna säkras. Som jag ser det måste jag vid denna bedömning också säkra att det finns betydande tidsmarginaler. Det beror på att ökad flygplatskapacitet tar lång tid att få fram.

När det gäller utvecklingen av inrikestrafiken är alla bedömare eniga om att den kommer att ha en fortsatt svag ökningstakt.

Sammanfattningsvis konstaterar jag att inrikesflyget kommer att ha en svag ökningstakt, medan utrikesflyget kommer att öka kraftigt fram emot år 2040. Sammantaget innebär detta uppemot en fördubbling av resandet jämfört med idag i Stockholmsområdet eller cirka 44 miljoner resenärer. Frågan är då hur flygplatskapaciteten ska kunna garanteras för dessa resenärer. I detta ligger också att kapaciteten måste finnas på plats när den behövs.

Det råder en stor osäkerhet om en höghastighetsjärnväg kommer att införas i Sverige och vilken inverkan sådana förbindelser kan få för flygtrafiken. Sådan tågtrafik kan påverka inrikestrafiken genom att i viss utsträckning ta resenärer därifrån. Men en höghastighetsjärnväg kan också leda till att Arlandas möjligheter att dra till sig mer internationellt resande ökar.

Kapaciteten på Arlanda måste klara resenärsökningen

Sverige är ett stort land i ett perifert läge, glest befolkat och med en liten befolkning. Sverige är i hög utsträckning beroende av sin stora andel export och import av varor och tjänster. Näringslivets behov av effektiva resor och transporter är mycket stort. I en allt mer internationaliserad värld är konkurrensen hård om varor, tjänster, investeringar, företagsetableringar, turism och mycket annat. Samtidigt reser medborgarna internationellt i en allt större utsträckning.

Stockholm är ett snabbt växande nav i landet som samtidigt konkurrerar med andra städer i Europa om att vara en attraktiv stad för näringsliv och handel.

Transporter är av grundläggande betydelse för Sverige. På längre avstånd i landet är flyget ofta det enda transportmedlet som kan ge en god tillgänglighet. För nästan alla internationella resor är flyget det enda valet för en effektiv resa och god tillgänglighet. Det är därför en självklarhet att Stockholm måste ha goda flygförbindelser med resten av landet och världen i övrigt. Jag vill tydliggöra att när jag säger resten av landet menar jag de orter som ligger på ett sådant avstånd att andra transportmedel inte är realistiska alternativ.

Arlanda kommer dock inte på sikt att ha kapacitet till den ökning som prognosticeras ske av resandet vid flygplatsen. En kapacitetsbrist på Arlanda skulle vara mycket negativt för Sveriges och Stockholms tillväxt. Därför måste kapaciteten öka på rullbanor, i terminaler och markanslutningar.

Arrendeavtalet med Bromma löper ut 2038

Swedavia arrenderar Bromma av Stockholms stad. Arrendeavtalet löper ut 2038. Staden vill nu använda flygplatsområdet till bostadsbebyggelse. Det betyder att Swedavia inte kan räkna med att arrendeavtalet förlängs. Swedavia måste därför utgå från att den flygtrafik som finns på Bromma måste flytta till Arlanda senast 2038. För att säkerställa att nödvändig flygplatskapacitet då finns för att svara upp mot behoven i Stockholmsregionen, måste det finnas en fjärde bana på plats på Arlanda. Dessutom krävs andra stora investeringar på Arlanda samt i väg- och spårinfrastrukturen som ansluter flygplatsen.

Kapacitet måste finnas när den behövs

Flygtrafiken till och från Stockholm ökar kontinuerligt. Fler och fler passagerare passerar Arlanda och Bromma och antalet flygrörelser ökar. Vägar och järnvägar till Arlanda blir allt mer ansträngda. Till Bromma är bilköerna ofta långa. Jag bedömer som nämnts att utvecklingen kommer att fortsätta i den riktningen.

Trafikökningarna skapar problem främst i peaktid. Det är också då resandet är som störst och det är då som infrastruktur, anläggningar och servicefunktioner måste klara anstormningen. Successiva utbyggnader av terminalfunktioner och förbättringar av servicefunktioner kan ske. Men en dag når man tidpunkten då större investeringar måste vara genomförda för att klara kapacitetsbehoven. Då måste investeringarna redan vara på plats, annars får man kapacitetsbrist och stora trängselproblem. Därför krävs framförhållning i planeringen.

Tydligast blir detta när det gäller rullbanornas kapacitet. Arlanda klarar i dagsläget högst 84 rörelser i timmen. Det kan vara möjligt att öka kapaciteten till 88 rörelser i timmen. Därefter kan en kapacitetsökning endast ske genom att en ny rullbana tas i drift. Swedavia har ett huvudscenario för när tillväxten på Arlanda kräver en fjärde rullbana, nämligen mellan 2045 – 2050. Om trafiken utvecklas enligt det bästa scenariot, vilket inte är helt osannolikt, så behövs den fjärde banan redan efter 2035. För att trafiken på Bromma ska kunna flytta över till Arlanda senast 2038, måste en fjärde bana finnas

på plats. Denna byggs parallellt med två tidigare banor. Med tre parallella banor ökar kapaciteten på Arlanda till över 120 rörelser i timmen. Dessutom krävs utbyggnader av uppställningsplatser, terminaler, servicefunktioner mm. Därtill kommer det att behövas investeringar i markanslutningar för resor till och från flygplatsen.

Min enkla slutsats är att när Arlanda behöver denna rullbana så måste den finnas på plats. I annat fall tvingas man säga nej till flygbolag som vill starta eller landa med sina plan. Det skulle innebära en hämsko för Stockholms och Sveriges utveckling samt ett hot mot tillgänglighet och tillväxt.

Ledtiden för att bygga ut Arlanda är 20 år

Många av de investeringar som behöver göras när en flygplats växer är omfattande och tar lång tid att genomföra. Ny- och ombyggnad av terminaler samt utveckling av säkerhets- eller servicefunktioner tar ett antal år i anspråk. Blir det nödvändigt att bygga ut väg- eller spårkapacitet till Arlanda, så kommer även det att ta mycket lång tid. Men det är troligen så att den mest kritiska investeringen ändå är den som tar längst tid i anspråk, nämligen byggandet av ytterligare en rullbana.

Det beror på att det är ett komplext projekt som berör många aktörer och kan förorsaka effekter av olika slag. Miljötillstånd krävs vilket förutsätter ett omfattande utredningsarbete. Nya luftvägar ska konstrueras och godkännas. Rullbanan med alla säkerhetssystem ska byggas, testas och godkännas.

Swedavias samlade bedömning är att det kan ta cirka 20 år från det att planeringsarbetet startar till dess att banan är driftsatt. Även om detta kan synas vara en väl tilltagen tid måste man utgå från att bedömningen är riktig. Därför måste regeringen och andra aktörer utgå från en ledtid av 20 år när man ska fatta sina strategiska beslut.

Med tanke på att arrendeaftalet rörande Bromma löper ut 2038 är det hög tid att starta planeringsarbetet. Enligt min mening måste därför planeringen av att bygga denna fjärde bana påbörjas snarast möjligt och därför startas upp redan under 2016. Som jag nämnt är det sammantaget ett mycket komplicerat investeringsprojekt som ska planeras. Det är också viktigt att fundera över när olika delar av projektet måste vara genomfört.

En fjärde bana på Arlanda måste vara driftsatt 2035

Brommas arrendekontrakt löper ut 2038. Senast vid den tidpunkten måste en fjärde bana vara driftsatt på Arlanda för att klara all kapacitet inklusive trafiken från Bromma. Då behövs inte Bromma längre ur kapacitetssynpunkt. Som nämnts kan då Arlandas egen tillväxt närma sig sitt kapacitetstak. Det måste finnas ett tidsfönster med marginal som säkerställer att flygtrafiken från Bromma kan flytta över till Arlanda och som ger berörda flygbolag både flexibilitet och trygghet. Likaså är det nödvändigt att känna trygghet i att kapacitet finns på plats när tillväxten i verksamheten så kräver. Därför bör målbilden vara att den nya banan är klar 2035 för att skapa tillräcklig tidsmarginal och trygghet.

3.3. Bromma har ingen framtid efter 2038

Flygplats i centralt läge kommer inte att accepteras

Med den kraftiga utveckling som sker i Stockholmsområdet hamnar Bromma mer och mer i centrum av Stockholm och olika stadskärnor. Det kommer på lång sikt att vara omöjligt att motivera att en flygplats ska finnas så centralt och det kommer inte heller att accepteras av den allmänna opinionen. Flygplatsens lokalisering kommer i framtiden dessutom att bli mindre och mindre lämplig ur miljö- och trafiksäkerhetssynpunkt.

Det har rått politiska konflikter rörande Bromma under lång tid. I och med att Bromma ligger så centralt ökar intresset för att använda marken till annat än flygverksamhet. Stockholms stad, som faktiskt äger marken, vill på sikt använda den till stadsutveckling och bostadsbyggande. Det är lätt att förstå denna inställning med tanke på den skriande bostadsbrist som föreligger i Stockholmsregionen. Jag menar att det är en självklarhet att visa respekt för Stockholms stads planer för markområdena.

Arrendeavtal ger ingen långsiktighet

Det är inte långsiktigt hållbart för staten att inte äga marken där Bromma flygplats ligger. Staten och Swedavia är beroende av ägarens beslut om eventuellt fortsatt arrende på de villkor som ägaren bestämmer. Förändrade ekonomiska villkor eller miljövillkor kan göra att det inte längre finns förutsättningar att driva flygplatsen vidare. Hanteringen av tidigare förlängda arrendeavtal visar att det är svårt att ha nödvändig framförhållning. Den situation som tidigare uppstått är att ingen av parterna i avtalsförhållandet har något egentligt handlingsutrymme. Det är inte en acceptabel situation för någon part och allra minst för staten.

Alternativ markanvändning är möjlig

Arlanda kan byggas ut så att allt flyg som nu finns på Bromma kan inrymmas på Arlanda. Det betyder att regionens behov av flygplatskapacitet kan garanteras vid Arlanda, samtidigt som Bromma kan bebyggas med tusentals bostäder som minskar bostadsbristen. Jag kan inte förstå varför denna situation som bidrar till lösningen av två stora problem inte skulle kunna bli verklighet.

Bromma försvagar Arlandas navfunktion

Nästan allt inrikesflyg är relaterat till linjer som går till eller från Stockholm. Det råder ingen tvekan om att Stockholm är navet för inrikes trafiken. Olika former av internationell trafik finns från många flygplatser, men i begränsad volym. Arlanda är utan jämförelse störst i utrikestrafiken och därefter kommer Landvetter och Skavsta. I Stockholm har Bromma ca 30 procent av inrikes resenärerna, Arlanda ca 70 procent. Brommas internationella trafik är bara cirka 10 procent av hela verksamheten vid flygplatsen och motsvarar endast en bråkdel jämfört med Arlandas internationella trafik. Men planer finns att öka den internationella direkttrafiken från Bromma till olika utländska nav. Det är direkt negativt för Arlandas möjligheter att stärka sin navfunktion. Det är i Europa mycket ovanligt att en stad av Stockholms storlek har två flygplatser för inrikestrafik.

Arlanda är och måste fortsatt vara ett nav för den internationella trafiken. Ur nationell synvinkel är det bara Arlanda som kan konkurrera med flygplatser i andra länder om att få attraktiva förbindelser till olika destinationer runt om i världen. Det är av största vikt för Sveriges utveckling. Samtidigt kommer förhoppningsvis olika former av internationell trafik att växa också från andra orter i Sverige.

Även för inrikestrafiken är Arlanda navet, men Bromma gör också anspråk på att vara ett nav genom att man har en betydande andel av trafiken. Även här är min uppfattning klar. Stockholm kan inte ha två nav för inrikestrafiken, utan man behöver kraftsamla runt Arlanda. Det stärker tillgängligheten och ökar även förutsättningarna för att Arlanda ska växa som internationellt nav genom att resandeunderlaget växer.

Marginell påverkan på konkurrensen inom inrikesflyget

Bromma flygplats används idag för inrikesflyg enbart av Braathen. Det är idag omöjligt att veta vilken eller vilka aktörer som kan finnas på Bromma 2038. Kanske finns det ingen alls?

En viktig fråga för många resenärer är dock vilken påverkan som en nedläggning av Bromma 2038 kan få för resenärerna. Kan konkurrensen komma att påverkas med negativa effekter för biljettpriser och antal avgångar som följd?

Min bedömning är att konkurrensen kommer att påverkas marginellt. Det är samma bedömning som konsultföretaget Copenhagen Economics redovisar i ett uppdrag som man genomfört åt Trafikanalys. Tillgängligheten kommer inte att påverkas negativt. Det förutsätter dock att nedläggningen aviseras långt i förväg och att nödvändig kapacitet kommer att finnas på Arlanda vid högtrafik när själva överflyttningen av trafiken sker. Enligt min mening kan det vara viktigt att löpande följa upp hur priser, avgifter och konkurrensförhållanden utvecklas, om en sådan flyttning av trafiken sker. Det kan eventuellt finnas behov av att ge kompletterande uppdrag till tillsyns- och marknadsövervakande myndigheter för att säkerställa detta.

3.4. 30 000 bostäder är viktiga för Stockholms tillväxt

Bostadsbristen är största hindret mot Stockholms tillväxt

Det finns nog ingen som inte tycker att bostadsbristen är ett mycket allvarligt problem i denna region. Den politiska diskussionen rör i stor utsträckning denna fråga. De bostadslösa blir allt fler och frågan blir allt hetare politiskt. Enligt Stockholms handelskammare är bostadsbristen det största hotet mot Stockholms tillväxt. Enligt en rapport i februari 2016 säger sig mer än hälften av företagen ha rekryteringsproblem på grund av bostadsbristen. Så kan det naturligtvis inte fortsätta.

Det finns ingen tydlig bild över hur bostadsbristen ska lösas. Men alla verkar dock vara ense om att det behövs fler bostäder. Bostadsbyggandet måste därför öka. Det var ett viktigt syfte med Stockholmsförhandlingen. Det är också en viktig fråga för Sverigeförhandlingen.

Grundläggande för att kunna bygga fler bostäder är att det finns mark att bebygga och transportinfrastruktur att använda för dem som ska bo i de nya bostadsområdena. Mark som kan bebyggas är en bristvara i Stockholms stad och trafiksituationen är besvärlig. Det gäller att över tid ha realistiska planer för stadsutveckling, hur många bostäder man kan bygga och när man kan bygga dessa. Dagens planering skapar bostäder först på lång sikt. Tillgänglig mark måste därför planeras för bebyggelse.

60 000 personer kan få bostad

Stockholms stad har redovisat till mig att staden har för avsikt att bygga cirka 30 000 bostäder på den mark som blir byggbar om Bromma flygplats på sikt läggs ner. Det är nästan lika många bostäder som Järfälla, Nacka och Solna tillsammans åtog sig att bygga inom ramen för Stockholmsförhandlingen. Det är bostäder för runt 60 000 personer. Det är fler människor än som bor på hela Gotland, i Östersund eller i Karlskrona. Det är alltså fråga om en mycket stor satsning på att bygga bostäder som kommer att ta ett flertal år att genomföra. Satsningen kommer att få stor betydelse för att långsiktigt minska bostadsbristen i Stockholm.

Det kanske i slutändan visar sig att staden varit för optimistisk. Det kanske bara blir 20 000 eller 25 000 bostäder. Det skulle ändå handla om så många bostäder att de på ett betydande sätt bidrar till att minska bostadsbristen i Stockholm. Det innebär enligt min uppfattning att regeringen måste ta stadens önskemål på fullaste allvar och objektivt pröva hur förutsättningarna ser ut för att stadens planer ska kunna genomföras.

Min förhoppning är dessutom att stadens planer beaktas i den kommande offentliga debatten. Det borde vara en självklarhet i en region där bostadsbristen är ett av de verkligt svåra problemen att lösa.

Ny tunnelbanelinje och vägar för förbättrad kollektivtrafik

Stockholms stad har inom ramen för Sverigeförhandlingen redovisat att staden får underlag för att bygga en ny tunnelbanelinje om Bromma kan bebyggas. Den linjen ska då bli en ”snabblinje” mellan Alvik och Hässelby via Bromma. Det skulle i sin tur förbättra kommunikationerna till västerort i

betydande utsträckning. Denna del av Stockholm skulle komma närmare centrum och därmed öka i attraktivitet.

Staden ser också behov av att i betydande utsträckning förbättra vägsystemets förutsättningar för allmänna kommunikationer samt för mer cykel- och gångtrafik. Det kan förutsätta betydande investeringar genom att vägar förläggs i tunnel. Detta är stora projekt som också berör angränsande kommuner. Samtidigt är det projekt som kan förbättra den redan besvärliga trafiksituationen i området. Ökad bostadbebyggelse i området kan vara den utlösande faktorn för att åstadkomma denna utveckling.

Tar tid att planera och bygga

Det tar självklart lång tid för Stockholms stad att planera och genomföra en så omfattande stadsutveckling som det här är fråga om. Staden bedömer att planeringstiden är cirka 10 år för den största delen av bostäderna. Det handlar också om att planera för utbyggnad av trafikinfrastruktur. Därefter blir det fråga om en successiv utbyggnad av bostäder och byggande av infrastruktur.

Men innan staden kan starta denna planeringsprocess måste staden få besked av regeringen om hur man ser på flygplatsen efter 2038. Parterna måste med andra ord gemensamt diskutera hur staden ska få sina bostadsplaner realiserade och hur staten ska säkra kommande flygplatskapacitet genom att öka kapaciteten på Arlanda.

3.5. Omfattande utbyggnad av Arlanda och anslutningar krävs

Arlanda måste bli en effektivare flygplats

Jag har tidigare konstaterat att Arlanda som flygplats har betydande brister. Det beror troligen på att flygplatsen har byggts ut successivt under lång tid och med bristande strategisk framförhållning. Resultatet är en flygplats med fyra olika terminaler utan direktförbindelse dem emellan, långa avstånd, två utrikesterminaler långt ifrån varandra, undermålig entré till den största inrikesterminalen, dåliga transferförbindelser mm. Övriga nordiska huvudstadflygplatser satsar nu stora investeringsmedel på att effektivisera sina flygplatser på olika sätt. Det man har gemensamt är att man skapar en ingång till flygplatsens alla terminaler.

De kommande utbyggnaderna av Arlanda måste ses mot den här bakgrunden. För att Arlanda ska stärka sin konkurrenskraft, måste flygplatsen bli effektivare och mer tillgänglig för resenärer, flygbolag och andra aktörer som finns på flygplatsen. Det blir en svår uppgift.

Svårt strategiskt investeringssteg

Den idéstudie som jag låtit genomföra visar med all önskvärd tydlighet att Swedavia står inför ett mycket svårt investeringssteg. Förutom att bygga en ny rullbana handlar det om omfattande ny- och ombyggnader av terminaler, fler uppställningsplatser, olika gränssnitt till anslutande vägar och järnvägar till flygplatsen och mycket annat. De alternativ som Swedavia har tagit fram visar att utbyggnaderna är möjliga. Däremot är jag tveksam till om utbyggnadsalternativen är tillräckligt bra för att Arlanda ska få en god internationell konkurrensförmåga.

Jag är med andra ord inte övertygad om att något av Swedavias alternativ är den optimala lösningen. När man ser hur övriga nordiska huvudstadflygplatser och många andra flygplatser i Europa utvecklas, måste man ifrågasätta om inte en mer förutsättningslös och fördjupad översyn av Arlanda borde göras. Swedavia har dessutom inte haft tillräckligt mycket tid till förfogande för att hinna göra en djup- och heltäckande analys.

För det krävs ett omfattande utredningsarbete, där erfarenheter av andra flygplatser inhämtas i samverkan med erfarna internationella flygplatsarkitekter och konsultbolag. Långtgående samråd måste också ske med flygbolag, markservicebolag och andra aktörer som finns på flygplatsen. Inte minst bör ett resenärsperspektiv på ombyggnaderna och framtida funktionalitet inhämtas.

Målsättningen måste enligt min mening vara att försöka samla alla resenärer runt en ingång, ha all inrikestrafik samlad med korta avstånd för resenärerna särskilt till de mindre flygplanen, förbättra transporterna och förflyttningarna mellan terminalerna och skapa möjlighet till transfer direkt till gate mellan Schengen-trafik och inrikestrafik. Det kan i slutänden visa sig att en sådan målsättning är för ambitiös, men den måste prövas.

En viktig och svår fråga blir hur Swedavia ska kunna finansiera detta stora investeringsprojekt.

Nya luftvägar, ökad tåg- och vägtrafik

Det finns behov av att ändra luftrummet och utveckla markanslutningar till flygplatsen. Den idéstudie som genomförts har analyserat behoven av effektiv infrastruktur till flygplatsen. Studien visar att LFV inte ser några hinder mot att konstruera nya luftrum när en fjärde bana byggs ut. Trafikverket bedömer att den stora ökning av resenärer som kommer att ske tillsammans med ett stort antal nya anställda i området kommer att sätta stor press på befintlig infrastruktur. Tågtrafiken måste kraftigt öka sin marknadsandel till 40 procent för att begränsa trängseln på vägarna. Därför måste den effektiviseras och investeringar i ökad kapacitet i infrastrukturen kommer att bli aktuella. Kapaciteten i vägsystemet måste också öka. Det bör särskilt observeras att Trafikverket måste vidta åtgärder långt före 2038, eftersom tågtrafiken redan närmar sig sitt kapacitetstak. Innan Trafikverket startar sitt planeringsarbete måste man dessutom veta hur terminalfunktionerna är tänkta att byggas ut, eftersom det kan påverka markanslutningarna.

Fler tåg måste trafikera flygplatsen på ett effektivare sätt och med fler passagerare i tågen. Det kan ändå behövas särskilda investeringar i järnvägsnätet. På vägarna kommer trängseln i rusningstid att öka och behov av olika åtgärder kommer att finnas. Även Sigtuna kommuns situation måste uppmärksammas.

Nytt miljö tillstånd krävs för Arlanda

Swedavia har tillstånd för att bedriva flygplatsverksamhet inom vissa givna ramar. Teoretiskt kan bolaget vid en utbyggnad bara söka tillstånd för den utökning som man tänker göra i sin verksamhet. Enligt min uppfattning är dock detta inte rimligt att göra i detta fall. Hela verksamheten bör bli föremål för en ny tillståndsansökan. Skälet för detta är att förutsättningarna för verksamheten vid flygplatsen kommer att förändras i betydande omfattning vad gäller exempelvis förändringar i luftrum, ny rullbana och användning av rullbanor, ändrade terminalfunktioner mm. Denna nya tillståndsansökan kommer då att inkludera hela den verksamhet som blir följd av kapaciteten byggs ut med en fjärde bana. Ett led i tillståndsprövningen blir enligt mina förslag att regeringen tillåtlighetsprövar hela den utbyggda verksamheten.

3.6. Regeringen måste ta ett helhetsansvar

Beslut som garanterar Stockholmsregionens långsiktiga behov av flygplatskapacitet

I debatten om Stockholmsregionens behov av flygplatskapacitet är bristen på långsiktigt tänkande särskilt tydlig. Det är mycket allvarligt eftersom ledtiderna för att öka kapaciteten är så långa. Bristande framförhållning kommer därför ofrånkomligt att leda till att kapacitetsbrist kommer att uppstå i framtiden.

Stockholmsberedningen var det senaste politiska initiativ som togs i denna fråga. Beredningen lade 2003 fram ett antal förslag för att hantera frågan på lång sikt, bl.a. frågan om byggande av en fjärde bana på Arlanda. De efterföljande regeringarna vidtog inga åtgärder med anledning av dessa förslag. I stället blev resultatet att majoriteten i Stockholms stadsfullmäktige efter valet 2006 beslutade acceptera en förlängning av arrendeavtalet för Bromma fram till 2038. Den samlade oppositionen reserverade sig mot detta beslut.

Genom mitt uppdrag har regeringen visat att man nu är beredd att ta frågan om att garantera det långsiktiga kapacitetsbehovet på allvar.

Det är nämligen enligt min uppfattning regeringen som ska fatta detta långsiktiga, strategiska beslut om flygplatskapaciteten. Det är ytterst regeringen som har ansvaret för frågan. Detta tydliggörs genom att regeringen bestämmer det nationella basutbudet av flygplatser. Detta är bestämmande för Swedavia och ger tydliga ramar för vilka flygplatser som Swedavia har att driva och förvalta. Det är endast regeringen som kan pröva behovet av flygplatskapacitet i samband med ett ställningstagande till det nationella basutbudet och ställa detta i relation till andra viktiga samhällsbehov som exempelvis behov av bostäder. Staten måste samtidigt ta ansvar för att säkerställa ett tillgängligt transportsystem och därmed den flygplatskapacitet som behövs i Sveriges viktigaste region, som också utgör ett viktigt nav för andra delar av landet.

Regeringen har också skyldighet att ta stadens bostadsplaner på allvar och ge staden bra planeringsförutsättningar för att stadsutveckla områden som Bromma flygplats påverkar. Det är självklart enligt min mening att regeringen måste föra en konstruktiv dialog så snart som möjligt med Stockholms stad med anledning av stadens planer på att bygga bostäder på Bromma.

Min förhoppning är att regeringen efter att ha lett de offentliga samtal man har ambitionen att genomföra är beredd att fatta nödvändiga beslut med god framförhållning.

Ta ansvar för Arlandas totala utbyggnad

Den kommande utbyggnaden av Arlanda är omfattande och komplicerad. Den berör stora delar av flygplatsens verksamhet och luftrum, men också behovet av kapacitetsökningar i både väg- och järnvägssystemet. Det betyder att Trafikverkets investeringsverksamhet också berörs. Det kommer att bli viktigt att behandla olika gränssnittsfrågor mellan Swedavia och Trafikverket och samordna deras planerings- och investeringsprocesser. Men det räcker inte med detta. Även den tågtrafik som körs på koncession av Arlanda Express fram till 2040 berörs. Dessutom har Sigtuna kommun berättigade anspråk på att få stöd med att lösa de kapacitetsproblem och de trafikeringsbehov som finns i flygplatsens närhet. Inte minst kommer många fler anställda vid flygplatsen att ställa kommunen på svåra prov.

Det föreligger ett stort behov av en strategisk översyn av Arlandas kommande utbyggnad för att säkerställa att den görs på ett sätt som stärker Arlandas konkurrenskraft och navfunktion. Mot den här bakgrunden är det enligt min mening uppenbart att regeringen måste ta ett helhetsansvar för detta omfattande investeringsprojekt. Det är självfallet upp till regeringen att bestämma hur ett sådant ansvar i sådant fall ska hanteras.

Jag vill i detta sammanhang understryka att redan själva flygplatsens ombyggnad är en så viktig fråga att regeringen bör ta ställning till hur den ska hanteras. Hela frågan om flygplatsens kommande

utformning är strategiskt avgörande för Arlandas möjligheter att förstärka sin konkurrensförmåga i norra Europa. Det krävs en kraftsamling för att analysera hur flygplatsen ska byggas ut för att klara de förutsättningar som föreligger om 30 – 40 år. Därför är det också en fråga för regeringen.

En del i detta är också att säkerställa att olika hinder inte uppstår för flygplatsens kommande utveckling. Swedavia har tillsammans med andra aktörer engagerat sig i ett projekt som handlar om kommersiell stadsutveckling nära flygplatsen, byggandet av Arlanda Stad. För Swedavias del innebär detta olika byggnationer i egna dotterbolag inom Swedavia Real Estate. Jag har fått uppfattningen att Swedavia engagerat sig i detta bland annat för att klara sina avkastningskrav. Ett resultat av detta är byggandet och försäljningen av ett hotell i anslutning till Sky City. Mycket mer är på gång.

Men Swedavias kärnverksamhet är att driva och utveckla Arlanda flygplats. Det finns en risk att flygplatsverksamheten kan bli lidande av att fokus splittras. Arlanda Stad kräver ett stort utrymme, betydande investeringsmedel i Swedavias dotterbolag och många nya anställda genererar i rusningstid en betydande trafik till och från flygplatsen.

Min uppfattning är att flygplatsen går före Arlanda Stad. Det måste säkerställas att utvecklingen av Arlanda Stad inte på något sätt hindrar flygplatsens fortsatta utveckling.

Stärka Arlanda som nationellt transportnod

Arlanda möter en hård konkurrens från övriga huvudstadsflygplatser i Norden. Dessa arbetar med delvis olika strategier, vilket ökar pressen på Arlanda. Ur Stockholms och Sveriges perspektiv är det av yttersta vikt att Arlanda kan förstärka sin navfunktion. Fler direkta linjer ut i Europa och världen med god frekvens är ett måste för att stödja näringslivets behov, ge bättre förutsättningar för internationell turism och allmänt öka Stockholm och landets attraktionskraft. En förutsättning är att fler svenska resenärer vill välja Arlanda för resor till slutdestination i stället för att ta ”matarflyg” till andra flygplatser i norra Europa. I förlängningen måste tanken vara att få fler internationella resenärer att välja att flyga till Arlanda för vidarebefordran ut i världen. Avgörande blir här hur flygbolagen ser på Arlandas förutsättningar.

Engagemanget för Arlanda har tidigare varit svagt. Stödet för Bromma som flygplats har däremot varit stort. Knappt några röster hördes så sent som för ett år sedan när Arlandas kapacitet hotades. Detta är än svårare att förstå när man betänker att det är Arlandas utveckling som är avgörande för Stockholms framtidsutsikter, inte Brommas.

Mot den här bakgrunden välkomnar jag introduktionen av Connect Sweden och andra initiativ som lyfter fram behovet av att stödja Arlandas fortsatta utveckling. Ett annat gott exempel är det arbete som skett mellan Swedavia, regeringen och andra aktörer för att få fram ett avtal med USA om s.k. preclearance.

Det behövs åtgärder och engagemang inom en rad olika områden för att kunna stärka Arlanda som nationell transportnod och dess navfunktion. Inte minst flygbolagen är här naturligtvis mycket viktiga aktörer, men även näringsliv, myndigheter och politiker. Förhoppningsvis ska det också vara möjligt att skapa ett engagemang utifrån ett medborgarperspektiv.

Jag bedömer att det är viktigt att ta fram en samlad strategi för att stärka Arlandas navfunktion och konkurrenskraft. Det handlar om att analysera flygplatsens starka och svaga sidor samt vilka faktorer som kan påverka dessa. En strategi måste också sedan innehålla de åtgärder som olika aktörer förutsätts vidta. En grund för detta bör enligt min uppfattning vara att flygplatsinfrastrukturen och då särskilt Arlanda flygplats ges en rimlig tyngd i regeringens arbete med flygstrategi. Min bedömning är att det därutöver behövs ett särskilt strategiarbete kring utveckling av Arlanda som nod i transport- och luftfartssystemet.

Enligt min uppfattning bör Swedavia och Trafikverket få i uppdrag att ta fram en sådan strategi i samråd med berörda aktörer.

Säkerställa utbyggnaden av Arlanda i nationell plan

Utbyggnaden av Arlanda är ett stort och komplext projekt som kommer att beröra Swedavia, Trafikverket, LFV och flera andra aktörer. Staten har det övergripande ansvaret för projektet. Det är därför viktigt att projektet i aktuella delar kommer med i kommande nationella infrastrukturplan och i den regionala utvecklingsplaneringen. Endast på så vis kan projektet tydliggöras i kommande planeringsarbete och tilldelas erforderliga medel. Samtidigt kan det också finnas behov av att tydliggöra olika gränssnitt mellan olika ansvariga aktörer.

Se till att utbyggnaden av Arlanda kan finansieras

Swedavia är ett helägt statligt bolag. Förutom Arlanda och Bromma driver bolaget åtta flygplatser runt om i landet. Staten har i sin styrning av bolaget formulerat olika mål. Flera mål är av ekonomisk karaktär. Ett handlar om att bolaget ska uppnå en viss avkastning på sitt operativa kapital. Ett annat begränsar bolagets möjligheter att skuldsätta sig.

Bolagets flygplatser har av naturliga skäl olika grader av lönsamhet. I Swedavias årsredovisning redovisas dock endast en helhetsbild för Swedavia. En tanke med Swedavias organisation är att bolagets mer lönsamma flygplatser ska balansera eventuella underskott vid de mindre lönsamma flygplatserna.

Bolagets planerade investeringar vid Arlanda ligger på en avsevärt lägre nivå än vid andra huvudstadsflygplatser i Norden. Behoven av utveckling och investeringar på Arlanda borde dock inte vara mindre. Det tyder på att bolagets möjligheter att investera på Arlanda är begränsade. I samma riktning talar det faktum att det finns betydande brister i flygplatsens anläggningar som ändå inte åtgärdats.

En utbyggnad av en fjärde bana med alla nödvändiga följdinvesteringar kommer att uppgå till betydande belopp. Regeringen måste se till att bolaget har möjligheter att genomföra dessa investeringar. Min bedömning är då att styrningen av Swedavia eller förutsättningarna i övrigt måste ändras. Det kan handla om den direkta finansiella styrningen i form av avkastnings- och utdelningskrav samt lånebegränsningar. Det kan också handla om behovet av kapitaltillskott, möjliga samarbetspartners eller alternativa finansieringsmöjligheter. En möjlighet kan också vara att se över bolagets organisation och verksamhet. Arlanda kanske ska finnas inom ramen för ett eget bolag med de möjligheter detta ger. Det är nödvändigt att göra en analys av Swedavias möjligheter att finansiera en omfattande utbyggnad av kapaciteten vid Arlanda och undersöka vilka intressenter som skulle kunna vara intresserade av att medverka till dessa investeringar.

I detta sammanhang är det viktigt att beakta regelverket för statsstöd. I kommissionens riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag lyfter man bland annat fram möjligheter att beakta särskilda omständigheter vid flyttning av en befintlig flygplats och upphörande av flygplatsverksamhet på befintlig plats.

Arrendeavtalet med Stockholm stad löper ut 2038. Staden har ingen möjlighet att ensidigt frånträda avtalet i förtid. Men staden vill bygga många bostäder på berörda områden. Så snart som den fjärde banan är klar, förhoppningsvis senast 2035, har dock Swedavia ingen anledning att motsätta sig att trafiken flyttas över till Arlanda. Stockholms stad måste rimligen ha en viss betalningsvilja för att kunna komma i åtnjutande av Brommas mark före 2038. Denna vilja bör undersökas och kan underlätta finansieringen av Arlandas utbyggnad.

Förbehålla sig rätten att tillåtlighetspröva Arlandas utbyggnad

Arlandas utbyggnad med en fjärde bana och de ytterligare investeringar som detta för med sig är ett för staten och Stockholmsregionen mycket viktigt projekt. Samtidigt som utbyggnaden kommer att trygga framtida kapacitetsbehov medför den dock också olika former av negativa konsekvenser för miljön och för dem som bor i närheten. Vid en kommande nedläggning av Bromma finns dock betydande negativa miljöeffekter som upphör.

Enligt min uppfattning är detta ett projekt som regeringen typiskt sett bör ta ansvar för. Därför bör regeringen förbehålla sig rätten att tillåtlighetspröva Arlandas utbyggnad. Syftet med en sådan prövning är att utöva politisk styrning inom ramen för gällande rättsregler och att ta ett politiskt ansvar för en viktig verksamhet som har betydelse för samhällsutvecklingen i stort. Regeringen kan då också bestämma ett ”tak” eller ”golv” för de villkor som senare ska meddelas i tillståndet av andra myndigheter. Om regeringen beslutar att tillåta verksamheten är detta bindande vid den efterföljande tillståndsprövningen i domstol.

Ge Trafikverket i uppdrag att ansvara för planering av luftrum och att nya luftvägar konstrueras

Ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter inom luftfartsområdet kan tyckas vara tydlig enligt de beslut som föreligger. Men så är uppenbart inte fallet när det gäller planering av luftrummet och konstruktion av luftvägar. Under en lång tid har pågått en diskussion om att konstruera nya flygvägar i Stockholmsområdet mellan Swedavia, Trafikverket, LFV och flera andra aktörer. Ännu har man inte lyckats komma överens om vem som har det yttersta ansvaret för detta arbete. Trafikverket har idag ett övergripande ansvar inom transportområdet. Det är enligt min uppfattning rimligt att Trafikverket också bör ta planeringsansvar för detta, även om kompetensen i hög utsträckning i dagsläget finns hos LFV och andra aktörer.

Säkerställa att Arlanda Express ersätts med effektivare tågtrafik med lägre biljettpriser efter 2040

Arlanda Express driver på koncession tågtrafiken mellan Stockholms central och Arlanda fram till 2040. Bolaget förfogar över anläggningarna vid Arlanda och får därmed också viss ersättning av andra tågoperatörer för varje resenär som stiger av eller på vid Arlanda C.

Arlanda Express trafik bedrivs med hög kvalitet och tar resenärerna snabbt mellan flygplatsen och Stockholms centrum. Många tycker dock att biljettpriserna är höga. Trafiken har vissa kapacitetsbegränsningar beroende på tågens utformning.

När koncessionen upphör 2040 är det viktigt att staten ser till att trafik av likartat slag kan fortsätta på banan. Trafiken kan effektiviseras ytterligare med bättre anpassade tågsätt. Biljettpriserna bör rimligen kunna sänkas när koncessionen upphör. Trafiken bör vara snabb, punktlig, komfortabel, prisvärd och ha en hög turtäthet.

Det är tveksamt om nuvarande regelverk för trafikering på statens järnvägsnät ger staten möjlighet att styra trafiken på detta sätt. Det är därför viktigt att pröva om reglerna kan tillämpas så att målsättningen med en sådan trafik kan uppnås. Därefter måste troligen någon form av upphandling ske.

Tågtrafik från kommande höghastighetsbanor måste kunna ansluta till Arlanda

Planerna på att bygga en höghastighetsjärnväg mellan Stockholm – Göteborg och Stockholm – Malmö är fortfarande oklara. De höga kostnaderna gör att projektet ifrågasätts. Uppfattningarna är också delade vad gäller ändpunkterna för bygget av den nya infrastrukturen.

Oavsett var den fysiska infrastrukturen börjar och slutar pågår också en diskussion om var tågtrafiken från höghastighetsjärnvägen ska ha sina ändstationer. På Kastrup planeras redan för en station för höghastighetståg för att kunna ta emot sådana tåg från Tyskland och Sverige. I så fall stärks Kastrups konkurrenskraft i södra Sverige.

För mig står det klart att den aktuella tågtrafiken måste kunna angöra Arlanda i norr. Det möjliggör för många att snabbt ta sig till Arlanda för sina flygresor. Det stärker Arlandas konkurrenskraft som Sveriges nav i flygtrafiken.

4. Effekter och konsekvenser

Övergripande effektbedömning

Det är inte så enkelt att bedöma effekterna av de bedömningar jag gör och de förslag som lämnas. Det beror på dels att mitt uppdrag förutsätter att jag ska pröva och analysera frågeställningarna på en mer övergripande nivå, dels att det inte funnits tillräckligt med tid för att göra effektbedömningar på ett mer fördjupat sätt. För flera av mina förslag innebär nästa steg mer ingående analyser och utredningar. Det kommer då att vara möjligt att precisera dessa effektbedömningar ytterligare. I det följande redovisas de effekter och konsekvenser som jag bedömer kan uppstå inom ett antal områden som utpekats i uppdraget utifrån mina bedömningar och förslag.

Dessa områden är.

- Tillgänglighet
- Bostadsbyggande
- Stockholm som näringslivs- och turiststad
- Arlandas konkurrenskraft
- Effekter för orter ute i landet
- Miljöpåverkan
- Kostnadseffektivitet

Effekt på tillgängligheten i hela landet och internationellt

Jag bedömer att mina förslag har positiva effekter för tillgängligheten till och från Stockholmsområdet och bidrar till en förbättrad nationell och internationell tillgänglighet. Detta beror på att flygtrafiken koncentreras till en flygplats, som byggs ut och blir mer konkurrenskraftig. En investering i en fjärde rullbana ökar kapaciteten vid Arlanda från dagens maximalt 88 flygrörelser i timmen till över 120 flygrörelser per timme. Arlanda klarar då efterfrågan på kapacitet i peaktid för en lång tid framöver. Det innebär att Arlanda har en tillräcklig kapacitet för att möta den efterfrågan som indikeras för Stockholm utifrån gjorda prognoser.

När kapaciteten vid Arlanda väl har byggts ut kan all flygtrafik i Stockholm samlas där. Det innebär att Arlanda stärks genom att kapaciteten utökas och att navfunktionen för inrikesflyget koncentreras till en flygplats. Med tryggad kapacitet så kan Stockholm även i framtiden ha fortsatt goda flygförbindelser med resten av landet och även utveckla förbindelserna till nya internationella destinationer. Vidare bidrar en koncentration av flygtrafiken till Arlanda att transfermöjligheterna underlättas för de resenärer som har behov av att byta flygplan för att nå sitt resmål. Samtidigt skapas ett större resandeunderlag. Det lägger enligt min mening en bra grund för att skapa fler nya förbindelser och direktlinjer från Arlanda. Detta i sin tur bidrar till ökad tillgänglighet för Stockholm och landet i övrigt.

Med ett mer fokuserat strategiarbete kring Arlandas navfunktion kommer ytterligare åtgärder att genomföras på sikt som bidrar till en förbättrad tillgänglighet, där Arlandas funktion som viktig nod i transportsystemet lyfts fram. Genom att Arlandas brister samtidigt ses över och i möjligaste mån åtgärdas med olika förbättringsåtgärder bedömer jag att flygplatsen blir smidigare och effektivare för såväl resenärer, marktjänstbolag och flygbolag.

Jag bedömer att mina förslag av åtgärder i väg- och spårsystemen samt i tågtrafikeringen kommer att möta prognostiserad resandeutveckling och fler anställda vid Arlanda. Detta kommer att bidra till en bättre tillgänglighet till Arlanda för medborgare och näringsliv.

Effekt av ökat bostadsbyggande på tillväxt och näringslivsutveckling

I och med att Brommas flygplatskapacitet på sikt inte längre behövs kan flygplatsens mark och angränsande områden användas till annat. Stockholm stad vill istället för flygplatsverksamhet använda områdena till stadsutveckling. Enligt staden ser man möjlighet att bygga ca 30 000 bostäder, vilket kan ge bostäder till ca 60 000 människor. Flera aktörer, däribland Stockholms handelskammare, lyfter fram nuvarande bostadsbrist som det största hotet mot Stockholms tillväxt.

Genom mina förslag skapas möjligheter att kraftigt bekämpa bostadsbristen genom byggande av 30 000 bostäder i centrala och attraktiva lägen. Vidare kommer en sådan stadsutveckling med fler boende ytterligare att driva på utvecklingen av förbättrad infrastruktur och kommunikationer till västerort, inklusive en ny tunnelbanelinje. Det ger en bättre vardag för många människor som behöver få ihop sitt levnadspussel med att ta sig mellan bostad, arbetsplats och olika service- och samhällsfunktioner. Detta kommer sammantaget att ge förbättrade förutsättningar för medborgare och näringsliv. Det kommer att skapa nya möjligheter för såväl boende och näringsliv i Stockholmsområdet och underlätta tillgängligheten för många människor. Det bidrar till en utvecklad arbetsmarknad till gagn för Stockholms tillväxt.

Jag vill också understryka att mitt förslag om att regeringen bör ta ett samlat strategiskt grepp i dessa frågor bidrar till en lösning på två allvarliga problem. Med ett mer övergripande synsätt och ett större ansvarstagande från regeringens sida så kommer en bättre avvägning att kunna göras för de olika samhällsbehoven flygkapacitet och bostäder. Swedavia har idag inte möjlighet att ta hänsyn till behov av bostadsbyggande, det har däremot regeringen. Genom att flytta upp ställningstagandet i denna fråga till den politiska nivån så kan även behovet av nya bostäder ges rätt tyngd i förhållande till behov av flygkapacitet och ställningstagande kring basutbud av flygplatser. Jag bedömer att detta kommer att gagna frågan om ökat bostadsbyggande i och med att dessa samhällsnyttor diskuteras och analyseras samtidigt.

Effekter på Stockholm som näringslivs- och turiststad

Med mina förslag kan flygkapacitet säkras för framtiden samtidigt som markområden frigörs för stadsutveckling och bostäder. Med säkerställande av flygplatskapacitet och koncentration av flygtrafiken till Arlanda skapas ett starkare nav för flygtrafiken genom bättre resandeunderlag, vilket tillsammans bidrar till en bättre tillgänglighet. Det leder till ökade möjligheter för turism och smidiga rese-möjligheter till och från flygplatsen.

Med förbättrad tillgänglighet ges även näringslivet bättre möjligheter att verka. Näringslivet får tillgång till en stabil nod med många flyglinjer och har därmed bra möjligheter till affärsresor och andra resor. Samtidigt bidrar fler bostäder till att underlätta för människor att bo mer centralt och närmare arbetsmarknaden i de centrala områdena av Stockholm. Det bidrar till att ge positiva effekter för Stockholm som näringslivs- och turiststad, stödjer utvecklad handel och internationella kontakter.

Arlandas konkurrenskraft som internationell storflygplats

Med mina förslag kommer Arlandas konkurrenskraft som internationell storflygplats att stärkas. Det krävs en samling kring Arlanda som nod i transportsystemet. Med en fokusering av utvecklingskrafterna till en flygplats kommer ökade resurser att kunna användas för utveckling av flygplatsen. Arlanda blir en effektivare flygplats med fler resenärer, vilket förstärker underlaget för linjer till nya destinationer.

En utvecklad strategi för att stärka flygplatsens navfunktion kommer att bidra till att få fram och genomföra olika förbättringsåtgärder. Det leder till ökad effektivitet och smidigare lösningar till gagn för flygbolag och resenärer. Genom att regeringen tar ett helhetsansvar för Arlandas utbyggnad och framtida funktion som transportnod, inklusive alla åtgärder som krävs i väg- och spårinfrastrukturen,

minskar risken för suboptimeringar eller att nya flaskhalsar skapas. Därigenom ges medborgare och näringsliv bättre förutsättningar för smidiga och effektiva transporter till och från Arlanda.

Konsekvenser för de orter som idag är beroende av Bromma

Jag har tidigare bedömt att tillgängligheten till och från Stockholm kommer att öka när all flygtrafik koncentreras till Arlanda. Frågan är vilka effekter som kan uppstå för konkurrensen inom inrikesflyget. Detta är naturligtvis svårbedömt eftersom situationen ligger 20 år fram i tiden och det går inte ens att veta vilka aktörer som då är verksamma på marknaden.

En försämrad konkurrens kan riskera att utbudet minskar både räknat som antal passagerarstolar och i antal avgångar/ankomster. I värsta fall kan också bristande konkurrens leda till högre priser för resenärerna. I stort bedömer jag liksom Copenhagen Economics att konkurrensen endast kommer att påverkas marginellt. Genom beslut med god framförhållning ges flygbolagen och marknadsaktörerna möjlighet att förbereda sig och vidta åtgärder för att möta en ny situation. Därigenom kan risker för försämrad konkurrens begränsas och endast en marginell påverkan av konkurrensen bedöms komma att ske.

I de fall där idag endast ett flygbolag trafikerar en ort, kommer det inte att ske någon försämring. Den trafikering som sker idag från Bromma bedömer jag kommer att kunna genomföras från Arlanda. Fem orter har konkurrens idag på sina linjer från Arlanda, för tre av dessa finns även konkurrens från flygbolag som trafikerar Bromma. Dessa linjer har ett betydande resandeunderlag och det finns inget skäl att tro att konkurrensen kommer att försämrats på dessa linjer.

Det finns ett antal orter som idag har konkurrens mellan ett flygbolag som trafikerar Bromma och ett flygbolag som trafikerar Arlanda. Om Bromma läggs ned finns en viss risk för att konkurrensen på dessa linjer kan försämrats. För flera av linjerna finns ett betydande reseunderlag, varför jag gör bedömningen att förutsättningarna för konkurrens ändå är tämligen goda. Genom god framförhållning i ställningstaganden och överflyttning av trafik från Bromma till Arlanda ökar möjligheterna för aktörerna att förbereda sig på bästa sätt. Därigenom kan också ges bästa möjliga förutsättningar för att hantera konkurrensfrågorna på ett effektivt sätt.

Enligt min mening är det inte heller så att bristande konkurrens ofelbart leder till högre priser och färre frekvenser. Dagens situation för inrikesflyget visar att en sådan effekt inte behöver uppstå.

Miljöpåverkan från den samlade flygtrafiken

Flygtrafiken förväntas öka. Det kommer att leda till ökade utsläpp av olika slag. Samtidigt förväntas en utveckling av flygplan och bränslen att ske. Ökad bränsleeffektivitet, fossilfritt bränsle och större flygplan som kan transportera fler resenärer och gods fungerar som motkraft till ökade utsläpp.

Med en flytt av flygtrafiken till Arlanda kommer antalet människor som störs av flygbuller att minska, eftersom ett stort antal bostäder runt Bromma inte längre blir bullerstörda av flyget. En utbyggnad av Arlanda behöver inte leda till att många fler bostäder än idag blir bullerstörda. Sammantaget blir färre bullerstörda.

När det gäller utsläpp är det en för komplicerad fråga för att kunna ha någon uppfattning om i nuläget. Denna fråga bör utredas vidare. Det handlar om att bedöma kommande flygvägars konsekvenser, trafiken till och från flygplatserna mm.

Kostnadseffektivitet

Jag har förutsatt att nuvarande avtal mellan Swedavia och Stockholms stad gäller fram till 2038.

Det innebär att under tiden fram till avtalstidens slut kommer Swedavia att driva två flygplatser i Stockholm samtidigt som det kan finnas behov av att vidta åtgärder för att förbättra och effektivisera Bromma. Utvecklingsmöjligheterna begränsas dock av avtalstiden. Det kan ses som negativt och

minska möjligheten till att förbättra situationen för resenärerna och flygbolagen vid Bromma. Men samtidigt är den långsiktiga lösningen att bara ha en flygplats vid Arlanda. Det handlar då om att göra investeringar på rätt sätt och på rätt ställe, vilket ger bäst effekt på lång sikt. Jag bedömer generellt att bästa användningen av Swedavias resurser är att genomföra investeringar på Arlanda framför investeringar på Bromma.

Investeringarna på Arlanda i ny rullbana, utvecklat luftrum, terminalfunktioner, uppställningsplatser och anslutande väg- och spårinfrastruktur kommer att kräva betydande ekonomiska resurser. Detta är något som behöver prövas mer ingående och också hur investeringarna ska finansieras. Genom mina analyser har jag visat att det är möjligt att utveckla Arlanda för att garantera flygplatskapacitet för framtiden.

Jag anser att det sammantaget är mer kostnadseffektivt att ha en flygplats än två. Genom att fokusera på en flygplats kan samtliga funktioner samlas på ett ställe och resurser användas mer effektivt. Genom att bygga ut kapaciteten vid Arlanda kan trafiken flyttas över från Bromma och den flygplatsen läggas ned. Det möjliggör enligt min uppfattning en mer samhällsekonomiskt effektiv användning av den mark som finns i Bromma. Flygplatsfunktionen kan säkerställas på Arlanda för Stockholms behov, samtidigt som marken kan användas för stadsutveckling och bostadsbebyggelse. Det leder enligt min uppfattning till ett effektivt utnyttjande av mark i Stockholmsområdet.

Arlanda är inte en fullt ut en effektiv och smidig flygplats idag. Därför föreslår jag att man förutsättningslöst prövar möjligheten till omstrukturering av flygplatsens funktioner för att få till stånd smidiga och effektiva lösningar avseende terminalfunktioner mm. På så vis kan flygplatsen på sikt bli mer kostnadseffektiv och ge smidiga lösningar för resenärer, flygbolag och marktjänstbolag.

Investeringarna vid Arlanda kommer dock att bli betydande och omfattande. Det ställer krav på fördjupade analyser för att säkerställa en effektiv användning av de resurser som satsas och hur projektet ska genomföras.

Bilaga 1 Uppdrag till statlig samordnare



Utdrag
Protokoll VIII:7
vid regeringssammanträde
2014-12-18 S2014/8973/PBB

Socialdepartementet

Uppdrag till en statlig samordnare för Bromma flygplats

Regeringens beslut

Regeringen beslutar att utse en samordnare med uppdrag att efter en förväntad hemställan från Stockholms kommun pröva förutsättningarna för att utveckla flygkapacitet och öka möjligheterna till bostadsbebyggelse i Stockholmsregionen. Samordnaren ska i dialog med Stockholms kommun, andra berörda kommuner, Swedavia, berörda myndigheter samt näringslivet och övriga berörda parter i detta syfte pröva möjligheterna att föra över kapacitet från Bromma flygplats till andra flygplatser i Stockholmsregionen. Om utredningen visar att detta, med beaktande av de krav som ställs i detta uppdrag är möjligt, ska samordnaren också presentera en finansieringslösning för avvecklingen av Bromma flygplats och utbyggnad av alternativ flygkapacitet som både staten och Stockholms kommun kan acceptera, samt ta fram en tidsplan för det fortsatta arbetet.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 20 oktober 2016.

Regeringen bemyndigar bostads- och stadsutvecklingsministern att utse samordnare och besluta om budget för uppdraget.

Skälen för regeringens beslut

Den styrande majoriteten i Stockholms kommun har uttryckt sin avsikt att hemställa hos regeringen om att förutsättningarna för att avveckla Bromma flygplats och göra marken tillgänglig för bostadsbyggande prövas. Enligt regeringens bedömning finns därför behov av att tillkalla en samordnare med uppdrag att efter hemställan från Stockholms kommun, pröva förutsättningarna för att utveckla flygkapacitet och öka möjligheterna till bostadsbebyggelse i Stockholmsregionen.

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Mikler Samningsgatan 70

Telefonnummer
08-405 10 00
Telefax
08-411 26 16

E-post: n.sundstrom@regeringskansliet.se

2

Uppdraget innefattar en undersökning av möjligheterna att komma fram till en lösning som långsiktigt garanterar både tillräcklig flygkapacitet och mark för bostadsbyggande.

I uppdraget ingår att tillsammans med Stockholms kommun möjliggöra förutsättningarna för en aktiv stadsutveckling med ett stort antal nya bostäder. Det kan exempelvis handla om planering för kollektivtrafik, skolor, arbetsplatser och grönområden. Effekterna av ett ökat bostadsbyggande på tillväxt och näringslivsutveckling ska särskilt belysas.

Den statliga samordnaren ska med bistånd av och i nära dialog med Regeringskansliet (Näringsdepartementet), Försvarsmakten, Luftfartsverket, Trafikverket, Transportstyrelsen, Naturvårdsverket, Swedavia, Stockholms kommun och andra berörda kommuner samt näringslivet och andra berörda parter pröva förutsättningarna att utveckla flygkapaciteten i Stockholmsregionen samt därtill säkra både den flygkapacitet som Bromma i dag står för och förväntas stå för under tiden fram till 2038 genom främst en utbyggnad av Arlanda flygplats och i andra hand en utvidgning av flyget från och till andra Stockholm närliggande flygplatser. Effekterna för tillgängligheten i hela landet ska särskilt beaktas. Bedömningen av flygtrafikens utveckling ska ske utifrån underlag från Trafikanalys, och utgå från framtida övrig trafikutveckling, utbyggnad av höghastighetståg m.m.

De legala, ekonomiska och praktiska förutsättningarna att avveckla Bromma flygplats och i stället överföra kapacitet till Arlanda flygplats eller andra närliggande flygplatser ska redovisas. Samordnaren ska pröva behovet av utbyggnad på Arlanda, men också juridiska eller administrativa förändringar för att klara en överflyttning av flygplatskapacitet. Vid val mellan olika alternativ ska stor vikt läggas vid kostnadseffektivitet.

I uppdraget ingår också att bedöma effekterna på Stockholm som näringslivs- och turiststad, konsekvenserna för de orter som i dag är beroende av Bromma flygplats för sina flygförbindelser, Arlandas konkurrenskraft som internationell storflygplats samt miljöpåverkan från den samlade flygtrafiken.

Samordnaren ska – i det fall att en avveckling av Bromma flygplats är möjlig och lever upp till de krav som ställs i detta uppdrag – också presentera en finansieringslösning för en avveckling av Bromma och utbyggnaden av alternativ flygkapacitet, samt för kostnader för sanering av mark eller andra miljörelaterade åtgärder påkallade av ändrad markanvändning samt ta fram en tidsplan för det fortsatta arbetet.

Utdrag till

Finansdepartementet/Ba
Finansdepartementet/KSÄ K
Finansdepartementet/KSÄ SÄ
Försvarsdepartementet/MFI
Näringsdepartementet/TE
Försvarsmakten
Luftfartsverket
Länsstyrelsen i Stockholms län
Naturvårdsverket
Trafikverket
Transportstyrelsen
Stockholms kommun
Swedavia

Bilaga 2 Ändring av uppdrag



Utdrag
Protokoll III 3
vid regeringsammanträde
2015-12-18 N2015/09059/PUB

Näringsdepartementet

Ändring av uppdrag till en statlig samordnare för Bromma flygplats

Regeringens beslut

Med ändring av beslutet den 18 december 2014 (S2014/08973/PBB) om uppdrag till en statlig samordnare för Bromma flygplats, beslutar regeringen att samordnarens uppdrag ska begränsas till att pröva förutsättningarna att utveckla flygkapacitet och öka möjligheterna till bostadsbebyggelse i Stockholmsregionen. Övriga delar av uppdraget upphör.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 31 mars 2016.

Regeringen bemyndigar bostads-, stadsutvecklings- och it-ministern att fatta de beslut som behövs med anledning av samordnarens förändrade uppdrag.

Skälen för regeringens beslut

Regeringen bedömer att det beslutsunderlag rörande möjligheterna att utveckla flygkapaciteten och öka möjligheterna till bostadsbyggande i Stockholmsregionen som samordnaren genom första delen av sitt uppdrag tar fram bör bli föremål för offentlig debatt innan det används som underlag för eventuella vidare beslut. För att möjliggöra detta bör uppdraget ändras. Uppdragstiden förkortas därför.

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Målar Samvägatan 70

Telefonnummer
08 406 10 00
Telefax
08 411 26 16

E-post: n.registrator@regeringskansliet.se

Utdrag till

Finansdepartementet/BA
Finansdepartementet/OFA K
Försvarsdepartementet/MFI
Miljö- och energidepartementet/ME
Näringsdepartementet/SB och BÅ
Näringsdepartementet/TIF
Försvarsmakten
Luftfartsverket
Länsstyrelsen i Stockholms län
Naturvårdsverket
Trafikverket
Transportstyrelsen
Stockholms kommun
Swedavia
Anders Sundström

Bilaga 3 Referensförteckning

I referensförteckningen nedan redovisas de viktigaste underlagen för den analys och utredning som genomförts. Utöver detta har även andra underlag studerats, t.ex. författningar på EU- och nationell nivå, olika utredningar, rapporter och underlag som varit tillgängliga via web-sidor (internet), diverse dokument och handlingar som förmedlats till Anders Sundström, presentationer vid konferensen The Future of Air Transport i London i december 2015 samt seminarier kring Näringsdepartementets arbete med flygstrategi mm.

- 2013 års Stockholmsförhandling, Huvudavtal, 2014-01-07
- Avtal mellan Luftfartsverket och Stockholms kommun, 2007-09-21
- Avtal mellan Luftfartsverket och Sigtuna kommun, 1991-08-14
- Ramavtal avseende bolagisering av flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket mellan Svenska staten, LFV Holding AB och Swedavia AB, 2010-03-25
- Airbus, Bildserie, Global Market Forecast 2015-2034
- Airport Coordination Sweden (ACS), Bildserie, Presentationsmaterial
- Copenhagen Economics, Rapport, SAS roll och betydelse för det svenska transportsystemet, december 2012
- Copenhagen Economics, Bildserie, Brommas roll för konkurrensen på den svenska luftfartsmarknaden (delrapport), 2015-12-17
- Copenhagen Economics, Rapport, Bromma flygplats roll för konkurrensen på den svenska luftfartsmarknaden, januari 2016
- Ekonomifakta, Export och import över tid (hemsida)
- Ekonomifakta, Regional statistik, Stockholms län i siffror (hemsida)
- En bättre sits, PM utkast, Nuläge och utmaningar för östra mellansverige 2014, 2014-02-10
- Eskilstuna kommun, Bildserie, Eskilstuna flygplats nuläge och möjligheter
- Eurocontrol, Standard IATA Delay Codes (AHM730)
- Official Journal of the European Commission, Council regulation (EEC) No 95/93 of 18 January 1993 on common rules for the allocation of slots at Community airports
- Europeiska unionens officiella tidning, Europaparlamentet och rådets förordning (EG) nr 793/2004 av den 21 april 2004 om ändring av rådets förordning (EEG) nr 95/93 om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider vid gemenskapens flygplatser
- Europeiska unionens officiella tidning, Meddelande från Kommissionen, Riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag (2014/C 99/03), 2014-04-04
- European Commission, Analytical Grids on the application of State aid rules to the financing of infrastructure projects, september 2015
- European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – An Aviation Strategy for Europe, 2015-12-07
- Eurostat, Air transport statistics (hemsida)
- Föreningen Svenskt Flyg, Så lyfter vi Sverige, En framtidsagenda för flyget – och alla är välkomna ombord, 2014
- Grafair, Broschyr, Flyg i din egen 1:a klass
- IATA, Worldwide Slot Guidelines, 6th Edition, 2014
- Konkurrensverket (VTI), Rapport, Regelförändringar i transportsektorn – Effekter av omregleringen inom inrikesflyg, taxi, kommersiell tågtrafik och bilprovning, reviderad juni 2013
- KTH, Rapport, Konkurrens och samverkan mellan tåg och flyg, Del 1: Internationell jämförelse, 2011-01-20
- KTH, Rapport, Konkurrens och samverkan mellan tåg och flyg, Del 2: Tidserieanalys i Sverige, 2011-01-20

- KTH, Rapport, Utveckling av utbud och priser på järnvägslinjer i Sverige 1990-2014 och utvärdering av avreglering och konkurrens samt analys av kommersiell och planeringsstyrd trafik, 2014-10-31
- KTH, Rapport, Effektsamband tåg-flyg och bil-flyg beroende på restid, 2015-01-30
- LfV, Rapport, Stockholm-Arlanda flygplats Projekt SA KAP – Behov av framtida bankapacitet på Stockholm-Arlanda flygplats, 2007-06-01
- LfV, Rapport, Stockholm-Arlanda flygplats – Preciserings av riksintresse och influensområde, 2007-12-20
- LfV, Rapport, LfV – Brommasamordningen, 2016-02-29,
- Länsstyrelsen i Stockholms län, Kartläggning av konkurrenssituationen i inrikesflyget, 2001-11-21
- Mark- och miljööverdomstolen, Dom nr M 11706:13, 2014-11-21
- Nacka Tingsrätt, Dom mål nr M 1414-07, 2009-01-28
- Oxford Economics, Flygets ekonomiska betydelse för Sverige, 2011
- PWC, Cities of Opportunity 6, 2014
- Regeringskansliet, Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande, juni 2015
- Regeringskansliet, Statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande, 2015
- Satsa II, Rapport, Connect Sweden – För ett starkare näringsliv och ett växande Sverige
- Satsa II, Rapport, Analys av nuläge och möjligheter för Stockholmsregionens internationella tillgänglighet inom fyra delområden
- Satsa II, Rapport, Sammanfattning av Satsa II – delprojekt internationell tillgänglighet
- SCB, Priset utveckling inrikesflyg
- Sigtuna kommun, Bildserie, Sigtuna kommun i RUFSS
- Stockholmsberedningen, PM, Redovisning av uppdrag att finna en god hantering av det civilrättsliga avtal om framtida utbyggnad av Stockholm-Arlanda flygplats som ingått mellan staten och Sigtuna kommun, 2001-01-02
- Stockholmsberedningen, Delbetänkande, Tillräcklig flygplatskapacitet i Stockholm – Mälardalsregionen SOU 2003:33, 2003-03-17
- Stockholms Handelskammare, Rapport, Huvudstad för huvudkontor (analys 2015:2), november 2015
- Stockholms Tingsrätt, Deldom mål nr M 81-99, 2002-10-25
- Stockholms läns landsting, Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen RUFSS 2010
- Stockholms läns landsting, PM, Höghastighetsbanornas koppling till Arlanda, 2016-01-29
- Stockholms stad, PM, Bromma flygplats – svar på förfrågan om underlag till samordningsmannen, 2016-02-12
- Stockholms stad, Utfästelser i 2013 års Stockholmsöverenskommelse, 2016-02-18
- Svea Hovrätt, Dom mål nr M 10196-02, 2005-06-09
- Svea Hovrätt, Dom mål nr M 1441-09, 2010-02-05
- Stockholm Skavsta Airport, Airlines and destinations 2000-2009
- Stockholm Skavsta Airport, Airlines and destinations 2010-2015
- Stockholm Skavsta Airport, Bildserie, Marketing Survey, Hösten 2014
- Stockholm Skavsta Airport, Bildserie, En port till Stockholmsområdet och östra Mellansverige
- Sweco, PM, En bättre sats B2 flygplatser
- Swedavia, Ansökan om nytt miljötillstånd för verksamheten vid Stockholm Arlanda Airport, 2011-04-29
- Swedavia, Rapport, Nulägesanalys av de nordiska huvudstadsflygplatserna inom ramen för Satsa II om Stockholmsregionens internationella tillgänglighet, 2012-04-27
- Swedavia, Rapport, Masterplan 2014 Stockholm Arlanda Airport (Executive version), 2014-02-19
- Swedavias bolagsordning, antagen vid bolagsstämman 2014-04-29
- Swedavia, Års- och hållbarhetsredovisning 2014, Tillsammans för vi världen närmare, 2015-03-31

- Swedavia, PM, Kapacitetseffekter på Arlanda av villkor för lågfartstrafik, 2015-05-07
- Swedavia, PM, Resonemang kring halvering av kapaciteten på Arlanda, 2015-05-08
- Swedavia, Rapport, Swedavias långsiktiga trafikprognos 2015-2045, 2015-05-08
- Swedavia, PM, Jämförelse mellan bullervillkor för Stockholm Arlanda Airport och Bromma Stockholm Airport, 2015-07-08
- Swedavia, Rapport, Swedavias långsiktiga trafikprognos 2015 – 2045, 2015-10-23
- Swedavia, Delårsrapport januari – september 2015, 2015-10-26
- Swedavia, PM, Resenärsprofil Bromma Stockholm Airport, 2015-11-03
- Swedavia, Bildserie, Punktlighet ARN/BMA, 2015-11-13
- Swedavia, Bildserie, Nordiska huvudstadsflygplatserna, 2016-01-21
- Swedavia, Bokslutskommuniké januari – december 2015, 2016-02-15
- Swedavia, Rapport, Slutsatser från Swedavias kapacitetsanalys inom Brommasamordningen (version 3.0), 2016-03-14
- Swedavia, Market insights (destinationer, avgångar, säten)
- Tillväxtverket, Boende och inkvarteringsstatistik – turismåret 2015 (hemsida)
- Trafikanalys, Rapport, Flygplatsers funktion och sårbarhet (2013:12), december 2013
- Trafikanalys, Rapport, Luftfart 2013 (Statistik 2014:4)
- Trafikanalys, Rapport, Luftfart 2014 (Statistik 2015:4)
- Trafikanalys, Rapport, Uppföljning av de transportpolitiska målen (2015:7), april 2015
- Trafikanalys, Transportarbete 1950-2014, 2015-09-16
- Trafikanalys, PM, Bedömning av flygtrafikens utveckling, 2015-12-17
- Trafikanalys, Rapport, Inför en flygstrategi – ett kunskapsunderlag, 2016-03-21
- Trafikverket, Rapport, Handledning för precisering av riksintresse, 2012-03-12
- Trafikverket, Rapport, Trafikverkets prognos för inrikesflyg, 2012-11-19
- Trafikverket, Rapport, Bristanalys av kapacitet och effektivitet i transportsystemet – kapacitetsutredningens bristanalys till och med år 2025 (2012:102), 2012-04-10
- Trafikverket, Underlagsrapport, Flygplatsernas framtida investeringsbehov, 2012-04-27
- Trafikverket, Rapport, Trafikprognos för svenska flygplatser 2030 – Rapport 2014:096 till TEN-T, 2014-06-25 (reviderad)
- Trafikverket, Förteckning, Ägarförhållande trafikflygplatser, 2014-11-25
- Trafikverket, Rapport, Lokala och regionala driftstöd till flygplatser m.m., 2015-05-20
- Trafikverket, Rapport, Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2018-2029 (2015:180)
- Trafikverket, Rapport, Prognosbedömning av flygplatser Arlanda och Bromma år 2040, 2015-11-20
- Trafikverket, PM, Kompletterande PM – Prognosbedömning av flygplatser Arlanda och Bromma år 2040, 2015-11-20
- Trafikverket, PM, Utveckling av Arlandas kapacitet – preliminära bedömningar om förutsättningar på väg och järnväg inom ramen för uppdrag enligt regeringsbeslut S2014/8973/PBB, 2016-02-28
- Trafikverket, Rapport, Resandeprognos för flygtrafiken 2040, Trafikverkets Basprognoser 2016-04-01 (Preliminär version)
- Transportstyrelsen, Rapport, Inrikesflygets förändringar – trender och behov, 2009-10-06
- Transportstyrelsen, Flygtendenser – Statistik, analys och information från Transportstyrelsen, 01/2013,
- Transportstyrelsen, Utredningsuppdrag, Utredning av förutsättningar för lufttrafikföretag i Sverige, 2013-02-20
- Transportstyrelsen, Transportstyrelsens strategi för svensk luftfart, mars 2013
- Transportstyrelsen, Rapport, Utveckling på sjö- och luftfartsmarknaden, februari 2014
- Transportstyrelsen, Rapport, Tillgänglighet och åtkomlighet med flyg – En jämförelse mellan 2013 och 2014, december 2014

- Transportstyrelsen, Rapport, Tillgänglighet och åtkomlighet med flyg, orsaker och konsekvenser, 2015-03-05
- Transportstyrelsen, PM, Nya affärsmodeller/sociala villkor inom luftfarten, 2015-06-26
- Transportstyrelsen, Rapport, Prognos 2015 – 2021 Trafikprognos Luftfart, september 2015
- Transportstyrelsen, diverse statistikuppgifter rörande utveckling transportarbete, passagerare, storsutbud, kabinfaktor, rörelser, marknadsandelar mm
- Transportstyrelsen, PM, Flygplatsavgifter
- Transportstyrelsen, PM, Avgifter för flygtrafiktjänst och det europeiska systemet med prestationsplaner
- Transportstyrelsen, PM, Gemensamt avgiftsutjämningsystem för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage – GAS
- Transportstyrelsen, PM, Markjtjänster
- Transportstyrelsen, PM, Lönsamhet hos svenska flygbolag
- Transportstyrelsen, PM, Brommautredningen – konkurrensfaktorer på flygmarknaden
- Transportstyrelsen, PM, Regelutvecklingsplan EU – ATM/ADR/SEC
- Transportstyrelsen, Utredningsunderlag, Internationell utblick gällande miljöprövningar av flygplatser, 2015-11-23
- Transportstyrelsen, PM, Regelverk och hantering av ankomst- och avgångstider (slots) vid sammanslagning av flygplatser, 2015-11-27
- Transportstyrelsen, PM, Flygkapacitet och bostäder i Stockholmsregionen (information om kommande regler mm), 2015-12-03
- Transportstyrelsen, PM, Svar på frågor gällande tilldelning av ankomst- och avgångstider, Slots, 2016-01-29
- WSP, Bildserie, Flygskatt – en samhällsekonomisk analys, 2015-07-01
- Åsa Ståhl, PM, Några miljörättsliga frågor avseende verksamheten på Arlanda och Bromma, 2016-01-31
- Ägaranvisning för Swedavia, antagen vid bolagsstämman 2014-04-29

