Region Stockholm

16
Underlag till yttrande avseende remiss rörande Arlanda flygplats framtida utveckling
HSN 2022-0945

Hälso- och sjukvårdsnämnden
Hälso- och sjukvårdsförvaltningen
Specialiserad vård.
Ann-Catrin Eriksson

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2022-08-10

HSN 2022-0945

Underlag till yttrande avseende remiss rörande Arlanda flygplats framtida utveckling

Ärendebeskrivning

Infrastrukturdepartementet har bjudit in Region Stockholm att yttra sig över rapporten Arlanda flygplats - en plan för framtiden (Ds 2022:11).

Beslutsunderlag

Hälso- och sjukvårdsdirektörens tjänsteutlåtande
Infrastrukturdepartementets rapport Arlanda flygplats - en plan för framtiden (Ds 2022:11)

Förslag till beslut

Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutar följande:

Hälso- och sjukvårdsdirektörens tjänsteutlåtande antas som en del av Region Stockholm samlade yttrande avseende remissen kopplat till rapporten Arlanda flygplats - en plan för framtiden (Ds 2022:11) och överlämnas till regionstyrelsen.

Förvaltningens motivering till förslaget

Bakgrund
Infrastrukturdepartementet arbetar med en utredning inför framtida utveckling av Arlanda flygplats.

Hälso- och sjukvårdsförvaltningen har tidigare svarat på frågor kopplat till utredningen. Förvaltningens inspel till Region Stockholms samlade yttrande ska ses tillsammans med de underlag som också lämnas från regionledningskontoret, Karolinska Universitetssjukhuset, Klimat- och hållbarhetsnämnden, Tillväxt- och regionplanenämnden, Trafiknämnden och Locum AB.

Överväganden
Föreliggande aspekter är framtagna ur hälso- och sjukvårdsförvaltningens perspektiv. Aspekterna rör dels de medicinska luftburna transporter som sker i ett normalläge vid Arlanda (ARN) oavsett skäl till eller omfattning av dessa, dels om ett större eller mindre skadeutfall skulle inträffa vid eller inom flygplatsområdet.

Till stora delar fungerar hanteringen väl av patienter som ankommer till eller ska flyga från ARN. Dagens organisation och rutiner för krisstöd är välfungerande samt att byggnad finns inom flygplatsområdet för att arbeta med flöden, vilka också är inträngade. Samverkan med Sigtuna kommun fungerar väl. Säkerhetsrutinerna för inpassering av ambulans till flygplatsområdet fungerar bra. Rutinen där ambulans kör in i flygplatsområdet ledsagad av mötande följebil, är avgörande för säker och effektiv process.

Några exempel på flöden som kan förkomma och där hanteringen av respektive flöde behöver bygga på tydliga rutiner och tydlighet i ansvar och roller:

- Enskilda patienter som ankommer ARN via ambulansflyg eller som ska avlämnas för transport från ARN av ambulansflyg.
- Enskilda patienter som ankommer via kommersiellt flyg som insjuknat innan eller under flygresan.
- Grupp av resenärer som ankommer med olycksdrabbat plan, till exempel rökutveckling ombord.
- Grupper av individer som evakuerats från skadeområde i annat land.
- Situationer med misstänkt sjukdom eller smittspridning ombord.
- Hot situationer mot flygplats eller flyg där hälso- och sjukvården ingår i särskild insats.
- Haveri inne på flygplatsområdet alternativt med känd eller okänd haveriplats utanför flygplatsen.
- Sjukdomsfall eller olycksfall inne på flygplatsområdet eller i terminalbyggnad ”Airside”

Inför detta underlag till yttrande, har förvaltningen inhämtat aspekter och synpunkter på förekommande utvecklingsbehov genom avstämning med ambulansvårdgivare, SOS Alarm och ansvariga parter för luftburna medicinska transporter. Följande utvecklingsbehov har identifierats av förvaltningen och berörda parter:

- Den flygplatsrelaterade strukturen, processerna och förutsättningarna för luftburna medicinska transporter behöver utvecklas ytterligare, samt att rutinerna för hantering av ovan angivna flöden behöver definieras och tydliggöras på ett bättre sätt.
- Idag sker all omlastning utomhus. Omlastning ska kunna ske i väderskyddad miljö och helst på plats utan insyn av andra aktörer/resenärer för integritetsskyddet. I rapporten anges att omlastning sker i hangar, vilket tyvärr är felaktigt.
- Givna angöringspunkter (geografiskt fördelade) behöver finnas oavsett om det rör enskild patient eller grupp ankommande evakuerade.
- Utvecklade rutiner och processer behövs för patienter med misstänkt smitta.
- Process/klargjord struktur behöver tas fram för mottagande av evakuerade från andra länder. Bland annat vad gäller funktioner för mottagande på plats på ARN, samt vilka resurser som ska organiseras för avflöde/transport av patienter från ARN.
- Rälsburen transport av patienter behöver organiseras som komplement till vägburna alternativ.
- Placera en s.k. ”jumbolans”, dvs ambulansbuss som kan ta flera patienter inom ARN och från ARN till sjukhus.
- Bårsystemfrågan behöver lösas. Det behöver ske en översyn i syfte att nå en gemensam och standardiserad lösning vad gäller bårsystem och bårfästen.
- Samverkan mellan regionens sjukvårdsledning och operativ verksamhet på Arlanda såsom flygledare, räddningstjänst och polis/säkerhet behöver stärkas för ökad operativ förmåga.
- Hälso- och sjukvården behöver definiera tydliga processer för hur avflödet av patienter ska ske i samband med ett stort antal drabbade.
- Den medicinska mottagningen på Arlanda bör kunna jouröppnas.
- Flygplatsområdet behöver förskaffas med flera förutbestämda brytpunkter samt uppsamlingsplatser.
- Översyn behöver ske vad gäller tillgången till utrymme för skadade i väntan på avflöde från ARN.
- Förutsättningar för brytpunkter och logistiska utmaningar med insatser som innefattar flera enheter/resurser från hälso- och sjukvården behöver vara tydliga.
- Rutiner behöver tas fram som beskriver hur SOS Alarm ska planera tillflöde av resurser så att risken för inlåsningseffekter minskas vid infart till flygplatsen. Kartläggning behöver ske för att värdera ev. begränsningar utrymmesmässigt eller logistiskt.

- Viktigt med bra Rakeltäckning med hög kapacitet.
- Det finns behov av att inom flygplatsområdet organisera lager av bårar och viss utrustning för att hantera större skadeutfall och geografisk evakuering.
- Väl genomarbetade insatskartor behöver tas fram för arbete i terminaler och fasta byggnader vid antagonistisk händelse.

Förvaltningen kan notera att den rapport som nu är föremål för remiss saknar dessa aspekter och berör inte de utvecklingsbehov som anförs ovan.

Konsekvenser för patientsäkerhet
Patientsäkerheten bedöms i stort bli oförändrad, med undantag för den ökade transporttid i ambulans mellan regionens sjukhus och Arlanda som en nedläggning av Bromma flygplats innebär.

Konsekvenser för jämlik och jämställd vård
Förslaget förväntas ha oförändrade konsekvenser på jämlik och jämställd vård.

Miljökonsekvenser
Nedläggning av Bromma flygplats leder till längre transporttid mellan flygplats och sjukhus.

Administrativa konsekvenser
Processen och tidplanen för utvecklingen av en ny helikopterbas i Österåker behöver hållas.

Anders Ahlsson
Hälso- och sjukvårdsdirektör

Lena Hanberg
Avdelningschef

Beslutet ska skickas till
Regionstyrelsen

Godkänd av Anders Ahlsson, 2022-08-10

Arlanda flygplats – en plan för framtiden

Ds 2022:11

Regeringskansliet
Infrastrukturdepartementet

Arlanda flygplats – en plan för framtiden

Ds 2022:11

Regeringskansliet
Infrastrukturdepartementet

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Omslag: Regeringskansliets standard
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0420-8 (tryck)
ISBN 978-91-525-0421-5 (pdf)
ISSN 0284-6012

Statsrådet Tomas Eneroth beslutade den 15 februari 2022 att tillkalla en bokstavsutredare med uppdrag att ta fram en plan för Arlanda flygplats framtida utveckling (Bilaga till protokoll §1 den 15 februari 2022, I2022/00382).

Den dåvarande egna företagaren och det tidigare statsrådet Peter Norman anställdes som ämnessakkunnig och utredare den 15 februari 2022.

Den 15 februari 2022 anställdes enhetschef Johan Holmér respektive strateg Anders Svensson som ämnessakkunniga i Regeringskansliet för att biträda i utredningen.

Härmed överlämnar jag betänkandet Arlanda flygplats – en plan för framtiden (Ds 2022:11). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm den 14 juni 2022

Peter Norman

/ Johan Holmér
Anders Svensson

Innehållsförteckning

1 Sammanfattning 7

2 Utredarens inledning 13

3 Viktiga utgångspunkter 17

3.1 Transport-, miljö- och klimatpolitiska ramar ger viktiga ramar för fortsatt utveckling 17
3.1.1 Inledning 17
3.1.2 Regeringens flygstrategi 18
3.1.3 Klimatpolitisk handlingsplan 19
3.1.4 Införande av reduktionsplikt inom flyget 20
3.1.5 Miljömålsberedningens förslag till etappmål för flygets klimatpåverkan 21
3.1.6 Miljöstyrande start- och landningsavgifter 21
3.1.7 Klimatdeklaration 21

3.2 Beaktande av Brommautredningens slutsatser 22
3.2.1 Promemorian Bromma flygplats – underlag för avveckling av drift och verksamhet (Ds 2021:25) 22
3.2.2 Mina reflektioner rörande Brommautredningen 25

3.3 Flygtrafikens utveckling följer utvecklingen i omvärlden 25
3.3.1 Persontrafik 25
3.3.2 Frakttrafik 29
3.3.3 Rörelser 30

3.4 Flyget har stor betydelse för Sveriges tillgänglighet – både i ett nationellt och internationellt perspektiv 31

3.4.1 Transportsystemets betydelse 31
3.4.2 Sveriges geografiska förutsättningar 32
3.4.3 Sveriges beroende av omvärlden 32
3.4.4 Flygtrafikens bidrag 33

3.5 Arlanda flygplats har en särställning som nav i det svenska flygplatssystemet och som multimodal bytespunkt 33

3.6 Luftfarten kommer att öka i omfattning och genomgå ett teknikskifte – både utifrån nya energikällor och med utvecklade farkoster 34
3.6.1 Samhällets och samhällsekonomins utvecklingstrender 35
3.6.2 Transportsystemets och flygmarknadens utvecklingstrender 36
3.6.3 Prognos flygpassagerare 38

3.7 Swedavias ekonomiska förutsättningar 45

4 Tidplan och åtgärdssamband 47

4.1 Åtgärder för utveckling av Arlanda flygplats 47

4.2 Översiktlig tidplan och väsentliga åtgärder 48
4.2.1 Arlanda flygplats och luftrum 50
4.2.2 Transport och landinfrastrukturförsörjning 50
4.2.3 Energiförsörjning 51
4.2.4 Styrning av Swedavia och Bromma flygplats 51
4.2.5 Beredskaps- och totalförsvarsperspektiv 52

4.3 Dialog och uppföljning av åtgärderna 52

5 Åtgärder för utveckling av Arlanda flygplats 55

5.1 Terminalerna ska moderniseras och bli mer attraktiva för passagerarna med korta ledtider 55
5.1.1 Nuläge och utveckling på kort och medellång sikt 55

5.2 Samhällsviktigt flyg ska ges bra förutsättningar för verksamheten 61
5.2.1 Bakgrund 61

5.2.2 Behov av ytterligare åtgärder 63

5.3 Goda premisser för godstransporter är av vikt 64

5.4 Kapaciteten för rullbanor, taxibanor och uppställningsplatser måste kunna möta efterfrågan över tid 64
5.4.1 Bakgrund 65
5.4.2 Regelverk avseende slots 69
5.4.3 Trängselavgifter 73
5.4.4 Behov av ytterligare åtgärder 75

5.5 Säkerställ fortsatt modernisering av svenskt luftrum 76
5.5.1 Bakgrund 77
5.5.2 Pågående utvecklingsinsatser 78
5.5.3 Behov av ytterligare åtgärder 79

5.6 Klimatanpassning inom luftfarten 80
5.6.1 Övergripande inom luftfarten 80
5.6.2 Klimatanpassningsåtgärder på Arlanda flygplats i nuläget 81

5.7 Förberedelserna bör påbörjas omgående för en fortsatt utveckling av flygplatsen 82
5.7.1 Samhällsplanering och riksintresse 82
5.7.2 Miljöbalken och miljöprövning 84

5.8 Anslutande transportinfrastruktur måste vara robust och behöver utvecklas med fokus på ökad kollektivtrafik 87
5.8.1 Nulägesbild för väg- och järnvägsinfrastrukturen 88
5.8.2 Pågående utveckling i väg- och järnvägsinfrastrukturen 93
5.8.3 Behov av ytterligare åtgärder 94
5.8.4 En Arlandaförhandling 94
5.8.5 Klimatanpassningsåtgärder inom väg- och järnvägsområdet 96

5.9 Fler bör åka med kollektivtrafik 97

5.10 Besked om framtiden för Bromma flygplats anger tempot för utveckling av Arlanda flygplats 101

5.10.1 Bakgrund ... 101
5.10.2 Behov av ytterligare åtgärder ... 104

5.11 Tillgänglighet till vissa flyglinjer bör säkerställas ... 105

5.12 Försörjning av energi behöver säkerställas för Arlanda flygplats och för den flygtrafik som bedrivs vid flygplatsen ... 108

5.13 Fördjupade analyser ur ett totalförsvarsperspektiv bör genomföras ... 113
5.13.1 Bakgrund ... 113
5.13.2 Behov av ytterligare åtgärder ... 116

6 Konsekvensanalys ... 119

6.1 Påverkan på möjligheter att uppfylla de transport- och klimatpolitiska målen ... 119

6.2 Påverkan på kostnader eller intäkter för staten, kommuner, regioner, företag eller enskilda ... 120

6.3 Påverkan på samhällsplanering och bostadsbyggande ... 122

6.4 Samhällsekonomiska konsekvenser ... 123

6.5 Påverkan på regler ... 126

6.6 Bedömning av konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv ... 126

6.7 Bedömning av konsekvenser för totalförsvaret ... 127

Bilaga 1 Uppdrag ... 129

Bilaga 2 Dialog och möten ... 133

Bilaga 3 Referensförteckning ... 137

1 Sammanfattning

Flyget bidrar till tillgänglighet för Sverige

Sverige är beroende av fungerande transporter i hela landet. Ett välutvecklat, tillförlitligt och hållbart transportsystem, där olika trafikslag samverkar effektivt, bidrar till ett ökat välstånd och högre livskvalitet för hela Sverige.

Tillgängligheten möjliggör ekonomisk utveckling, jobbskapande och bostadsförsörjning. Det handlar också om mänskliga möten och utbyte av tankar och idéer.

Sverige har en lång och framgångsrik industritradition med en stark kunskapsekonomi som är nära sammanflätad med den globala ekonomin genom handel med varor och tjänster, investeringar, flöde av kapital och arbetskraft mellan olika länder.

Sverige är ett avlångt land, som ligger i utkanten av Europa. Avstånden är långa såväl inom landet som till marknader som är viktiga för svenskt näringsliv.

Både Sverige i allmänhet och Stockholmsregionen i synnerhet är beroende av väl fungerande internationella relationer och en god internationell tillgänglighet. Utvecklingen av den fossilfria industrin i Norr- och Västerbottens län exemplifierar detta.

Arlanda flygplats har en särställning och behöver utvecklas

Stockholm har stor betydelse för Sverige. Stockholms län har nära en fjärdedel av Sveriges befolkning, är en betydande tillväxt- och kunskapsregion och har den största andelen av huvudkontoren på minst nordisk nivå bland värdens största företag med verksamhet i Norden.

Både Sverige som helhet och Stockholmsregionen är beroende av väl fungerande internationella relationer, en god internationell

tillgänglighet. Utvecklingen av den fossilfria industrin i Norr- och Västerbottens län ställer krav på god tillgänglighet.

Flyget spelar en viktig roll genom snabba transporter som överbryggar långa fysiska avstånd och bidrar därigenom till nationell och internationell tillgänglighet.

Sverige hålls ihop nationellt med ett nav för flygtrafiken i Stockholm. Andra flygplatser i Sverige och i våra grannländer har betydelse för tillgängligheten för medborgare och näringsliv i Sverige, men Arlanda flygplats bidrar med både nationell och internationell tillgänglighet. Arlanda flygplats har därför en särställning för Sverige.

Arlanda flygplats har en viktig roll i transportsystemet och behöver utvecklas för att möta framtidens behov av en effektiv och hållbar flygtrafik.

En plan för utveckling av Arlanda flygplats

Jag har haft till uppgift att ta fram en plan för utveckling och utökning av Arlanda flygplats, inklusive miljötillstånd, för att säkra tillräcklig flygkapacitet i Stockholmsområdet baserat på tillförlitliga prognoser.

Planen har tagits fram bland annat med utgångspunkt i de transportpolitiska- och klimatpolitiska målen och fyrstegsprincipen. Detta innebär bland annat att planen ska bidra till omställningen till fossilfritt flyg.

I detta betänkande beskriver jag mina viktigaste utgångspunkter och förslag till åtgärder för att utveckla Arlanda flygplats. Jag föreslår i betänkandet åtgärder som berör såväl Arlanda flygplats och luftrummet som åtgärder för transport- och energiförsörjning till Arlanda flygplats. Nedan redovisas översiktligt mina förslag till åtgärder:

Arlanda flygplats och svenskt luftrum

- Swedavia AB (fortsättningsvis Swedavia) bör intensifiera arbetet med att minska ledtiderna för passagerare vid Arlanda flygplats, inte minst för passagerare som reser över dagen.

- Swedavia bör omgående påbörja förberedelserna för att förstärka kapaciteten för taxi- och rullbanesystemet samt för uppställningsplatser vid Arlanda flygplats. Det handlar om allt från mer begränsade åtgärder, som att införa mixade parallella operationer[1], bygga fler av- och påfarter i taxi- och rullbanesystemet eller införa trängselavgifter, till att bygga en eventuell ytterligare tredje parallell rullbana. Det tar lång tid att bygga en rullbana. Jag tar inte ställning till om en tredje parallell rullbana behöver byggas i nuläget. Sannolikheten är dock så pass hög för att en ytterligare rullbana kan komma att behövas i framtiden att förberedelserna bör påbörjas omgående med full kraft.
- Samarbetet mellan olika aktörer bör utvecklas. Ett gott samarbete mellan olika aktörer vid planering, genomförande av utvecklingsinsatser och vid operativ drift bidrar till att ge passagerare och transportköpare goda förutsättningar. Det kan bidra till korta ledtider och att flygplatsen upplevs som attraktiv.
- Swedavia bör samla kommersiellt allmänflyg och samhällsviktigt flyg på ett område vid Arlanda flygplats för att säkerställa effektiva förutsättningar för denna flygtrafik vid flygplatsen.
- Regeringen bör, för det fallet Swedavia ansöker om ett nytt miljötillstånd för verksamheten vid Arlanda flygplats, förbehålla sig rätten att pröva tillåtligheten för verksamheten. Arlanda flygplats har en särställning i det svenska flygplatssystemet och är av nationellt intresse. Endast regeringen kan åstadkomma en allsidig prövning med en sammanvägning av bland annat miljöskyddsmässiga, arbetsmarknadspolitiska och regionalpolitiska synpunkter.
- Regeringen bör säkerställa att en fortsatt modernisering av det svenska luftrummet genomförs. Detta kommer att ge viktiga förutsättningar för utveckling av luftrummet inom Arlanda flygplats kontroll- och terminalområde.
- Regeringen bör tydliggöra vem som har ansvaret för planering av den långsiktiga utvecklingen av luftrummet.

[1] Parallella mixade operationer; innebär att man både landar och startar på bägge parallellbanorna samtidigt oberoende av varandra (Källa: Luftfartsverket).

- Utöver nuvarande flyglinjer med allmän trafikplikt, bör regeringen även peka ut kommersiella flyglinjer, men samhällsviktiga inrikes flyglinjer, där rimliga transportalternativ kommer att saknas om flygtrafiken skulle upphöra. Om den kommersiella flygtrafiken på dessa utpekade flyglinjer skulle upphöra eller kraftigt reduceras ska beslut fattas om allmän trafikplikt och ett upphandlingsförfarande inledas. Ett sådant utpekande skulle ge en trygghet för de orter som är beroende av en fungerande flygverksamhet.
- Regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att löpande följa utvecklingen på marknaden och skyndsamt ingå avtal med flygföretag om regelbunden flygtrafik för de utpekade flyglinjer där det inte finns kommersiella förutsättningar för att fullgöra ett minimiutbud av regelbunden flygtrafik.
- Swedavia bör i den fortsatta utvecklingen av Arlanda flygplats ta hänsyn till ett förändrat klimat. Flygplatsen bör anpassas för att klara av klimatförändringar och ökade väderrelaterade problem, som annars kan förorsaka reducerad kapacitet.

Transport- och infrastrukturförsörjning till och från Arlanda flygplats

- Andelen av passagerarna som åker kollektiva färdmedel till och från Arlanda flygplats bör öka till minst 60 procent senast 2030.
- Regeringen bör ta initiativ till en Arlandaförhandling. I förhandlingen bör berörda kommuner och regioner, Swedavia och Trafikverket delta. Inriktningen för förhandlingen bör vara att lägga grunden för byggande av ny infrastruktur, bättre kollektiva transporter, ökat bostadsbyggande och en större arbetsmarknad.
- Regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att utreda behovet av åtgärder för att förstärka kapaciteten i spår- och väginfrastrukturen till och från Arlanda flygplats utifrån ett tillgänglighets- och robusthetsperspektiv. Trafikverket bör även ta hänsyn till samhällsutvecklingen i övrigt som kan påverka behovet av resor och transporter av gods i regionen runt Arlanda flygplats.

- Regeringen bör initiera en förhandling med A-Train med inriktningen att sänka avgifterna för de passagerare som använder snabbflygtåget.
- Regeringen bör i god tid, inför det att avtalet med A-Train löper ut, ta fram en inriktning för hur en fortsatt snabbflygtåg ska kunna bedrivas efter avtalet mellan staten och A-Train löper ut.

Energiförsörjning av Arlanda flygplats och flygtrafiken vid flygplatsen

- Flyget bör, i enlighet med Sveriges klimatmål, vara fossilfritt senast år 2045. För att uppnå detta mål måste klimatarbetet intensifieras. Regeringen bör ta initiativ till att Sverige tar fram en plan för produktion och distribution av fossilfri energi för flygets behov, för att flyget överhuvudtaget ska kunna utvecklas i linje med klimatmålen. Regeringen bör tillsätta en ”flygbränslekommission” som samlar företrädare från näringsliv, akademi och offentlig sektor och som kan bidra till konkretisering och genomförande av denna plan. Etappmål för svensk storskalig produktion av fossilfritt flygbränsle för att nå klimatmålen bör även tas fram.
- Bromma flygplats bör från och med 1 januari 2030 enbart användas för fossilfritt flyg. Bromma flygplats skulle därmed bli en av världens första helt fossilfria flygplatser. Bromma flygplats bör därefter stängas senast den 1 januari 2035.
- Regeringen bör ge Transportstyrelsen i uppdrag att utreda de legala förutsättningarna och tillvägagångssätt för att kunna etablera Bromma flygplats som en flygplats endast för fossilfritt flyg 2030.
- Swedavia bör successivt anpassa Arlanda flygplats bränsle- och energiförsörjning så att flygplatsen möjliggör för utveckling av fossilfritt flyg. Senast 2035 bör Arlanda flygplats ha den infrastruktur och kapacitet som krävs för en effektiv och hållbar flygplatsdrift inklusive bränsle- och energiförsörjning för flygtrafiken.

Styrning av Swedavia och markområdet vid Bromma flygplats

- Regeringen bör tydliggöra sin syn på framtiden för Bromma flygplats, kopplat till frågan om nationellt basutbud av flygplatser, samt använda sin ägarstyrning av Swedavia för att tydliggöra inriktningen för det som regeringen förväntar sig ska ske. I detta ingår bland annat ändrad bolagsordning, utvecklade uppdragsmål samt behov av att vidta förberedande åtgärder som till exempel markundersökningar vid Bromma flygplats.
- Swedavia bör i närtid ta initiativ till fördjupade markundersökningar för att få bättre underlag för att bedöma behovet av och kostnaderna för sanering av markområdet vid Bromma flygplats.
- Regeringen bör ta initiativ till en förhandling mellan staten och Stockholms kommun avseende framtiden för flygplatsområdet vid Bromma flygplats. Inriktningen för förhandlingen bör vara att tydliggöra framtida markanvändning av området samt att klarlägga kostnaden för en framtida sanering av marken inom flygplatsområdet.

Åtgärder utifrån ett beredskaps- och totalförsvarsperspektiv

- Regeringen bör ge ett gemensamt till flera myndigheter, bland annat Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsberedskap (MSB), att tillsammans med berörda aktörer analysera behovet av tillgänglighet och redundans i ett beredskaps- och totalförsvarsperspektiv för luftfart och flygplatser i Stockholmsområdet.

2 Utredarens inledning

Frågan om flygplatskapacitet i Stockholm är inte ny

Flygplatskapaciteten i Stockholmsregionen har diskuterats och analyserats i decennier. Bara under de senaste åren har flera utredningar genomförts.

I slutet av 2014 utsåg regeringen Anders Sundström att utreda förutsättningarna för en nedläggning av Bromma flygplats. Rapporten ”Mer flyg och bostäder” visar på att flygtrafiken vid Bromma flygplats på sikt måste avvecklas och att flygtrafiken flyttas över till Arlanda flygplats.

I januari 2017 presenterade regeringen en flygstrategi. I strategin lyfter regeringen fram, som ett fokusområde, att Arlanda flygplats bör stärkas som nav och storflygplats.

I enlighet med regeringens flygstrategi bildades Arlandarådet under 2017. Arlandarådets arbete avslutades i början av 2019.

Regeringen utsåg under 2021 Magnus Persson att ta fram ett underlag för avveckling av Bromma flygplats. En promemoria (Ds 2021:25 Bromma flygplats – underlag för avveckling av drift och verksamhet) redovisades i augusti 2021.

Mitt uppdrag

Jag har fått i uppdrag att ta fram en plan för utveckling och utökning av Arlanda flygplats, inklusive miljötillstånd, för att säkra tillräcklig flygkapacitet i Stockholmsområdet baserat på tillförlitliga prognoser.

Planen ska tas fram med utgångspunkt i de transportpolitiska målen och fyrstegsprincipen, samt vara i linje med klimatmålen. Det innebär bland annat att planen ska bidra i omställningen till fossilfritt flyg.

Jag ska även beakta de bedömningar och förslag som redovisas i promemorian Bromma flygplats – underlag för avveckling av drift och verksamhet (Ds 2021:25) samt redovisa olika konsekvenser för mina förslag.

Uppdraget att ta fram en plan för Arlanda flygplats framtida utveckling återfinns i bilaga 1.

Arbetsformer och arbetssätt

Kunskapsunderlag

Jag har haft en begränsad utredningstid till förfogande. Jag har därför i första hand fått förlita mig till befintligt underlagsmaterial, som till exempel tidigare statliga utredningar, myndighetsrapporter och olika intressenters analyser och inspel.

Vid sidan av detta har ett antal myndigheter, organisationer, bolag och kollegor inom Regeringskansliet bidragit med kunskapsunderlag som berör frågor kopplade till utredningsuppdraget. Jag vill särskilt tacka Luftfartsverket, Swedavia AB, Trafikanalys, Trafikverket och Transportstyrelsen för att de på kort tid tagit fram efterfrågade underlag.

En referensförteckning över underlag som jag tagit del av återfinns i bilaga 3.

Dialog med intressenter

Det finns ett stort intresse och engagemang i frågan om utveckling av Arlanda flygplats. Det märks inte bara bland medborgare, näringsliv och representanter för det offentliga Sverige i Stockholmsområdet – utan engagemanget och intresset kring tillgängligheten till och från Stockholm och utveckling av luftfarten märks tydligt runt om i landet.

Jag har bedömt det som viktigt att föra en dialog med olika intressenter under utredningens genomförande, för att på så vis kunna ta del av deras faktaunderlag, analyser och bedömningar. Det handlar om intressenter inom offentlig sektor, näringsliv och akademi. Dialogen har genomförts på varierande sätt. Jag har genomfört studiebesök på Arlanda och andra flygplatser, deltagit i

kunskapsdagar, arrangerat hearingar och seminarier samt haft enskilda möten. Dialogen har genomförts såväl genom fysiska möten som via digitala verktyg och system. Jag har även tagit emot ett antal skriftliga underlag från olika intressenter.

Jag vill rikta ett stort tack till alla som tagit sig tid för att delta på något sätt i de mötesfora som använts.

En förteckning över intressenter som jag fört dialog med återfinns i bilaga 2.

3 Viktiga utgångspunkter

3.1 Transport-, miljö- och klimatpolitiska ramar ger viktiga ramar för fortsatt utveckling

3.1.1 Inledning

Utredningens förslag till plan för Arlanda utgår från de transport-, klimat- och näringspolitiska målen. Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Det övergripande målet, liksom funktionsmålet om tillgänglighet och hänsynsmålet om säkerhet, miljö och hälsa, är beslutade av riksdagen. Funktionsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov. Hänsynsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt samt bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och miljökvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa. De transportpolitiska målen och de transportpolitiska principerna är de viktigaste utgångspunkterna för regeringens åtgärder och val av styrmedel inom transportområdet.

Det klimatpolitiska ramverket med klimatmål, klimatlag och ett klimatpolitiskt råd syftar till att ge Sverige en ambitiös, långsiktig och stabil klimatpolitik. Riksdagen har beslutat om *klimatpolitiska* mål för transportsektorn genom att växthusgasutsläppen från inrikes transporter, utom inrikes luftfart, ska minska med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010. Därtill finns ett övergripande klimatmål som innebär att Sverige senast år 2045 inte ska ha några

nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Klimatlagen säger bland annat att regeringen i budgetpropositionen varje år ska lämna en klimatredovisning till riksdagen och ta fram en *klimathandlingsplan* för varje mandatperiod.

Målet för *näringspolitiken* är att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag. Konkurrenskraft anger den svenska ekonomins produktivitet i jämförelse med andra länders ekonomier. Konkurrenskraften stärks genom att staten genomför insatser så att svenska företag, både existerande och potentiella, ges goda förutsättningar att utveckla sin kompetens, effektivitet och innovationsförmåga.

3.1.2 Regeringens flygstrategi

Jag noterar att regeringens flygstrategi från 2017. alltjämt gäller. Flygstrategin ska bidra till att göra Sverige till ett mer hållbart samhälle socialt, miljömässigt och ekonomiskt. I flygstrategin lyfter regeringen ett antal fokusområden och prioriteringar som är viktiga för flyget, både på kort och lång sikt. De sju fokusområdena är:

- Tillgänglighet inom Sverige och internationellt
- Stärk Arlanda flygplats som nav och storflygplats
- Flygets miljö- och klimatpåverkan ska minska
- Hög flygsäkerhet med målbaserade regelverk
- Rättvisa villkor och sund konkurrens
- En forskningsstark och innovativ flygindustrination
- Ökad export av svenska varor och tjänster

Ett fokusområde i strategin lyfter fram behovet av att stärka Arlanda som nav och storflygplats.

Jag menar att Arlandas nationella och internationella flygnavsfunktion behöver utvecklas och stärkas. Detsamma gäller Arlanda som multimodal bytespunkt för flera trafikslag.

3.1.3 Klimatpolitisk handlingsplan

År 2017 beslutade riksdagen om en ny klimatlag. Klimatlagen (2017:720) trädde i kraft den 1 januari 2018. Enligt klimatlagen ska regeringen vart fjärde år ta fram en klimatpolitisk handlingsplan. Lagen anger också vad en sådan handlingsplan bör innehålla, bland annat Sveriges åtaganden inom EU och internationellt, historiska utsläppsdata, planerade åtgärder för utsläppsminskningar, och vilka ytterligare åtgärder eller beslut som kan behövas för att nå de nationella och globala klimatmålen. Handlingsplanen utgår i huvudsak från Sveriges långsiktiga klimatmål och regeringens ambition om att Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsland. Den första klimathandlingsplanen och nu gällande har 132 föreslagna åtgärder, varav flera stycken riktar sig direkt till luftfarten. Dessa redovisas nedan.

Klimathandlingsplanen med direkt påverkan/krav på luftfarten

- Nettonollmålet innebär att växthusgasutsläppen från transportsektorn i princip kommer att behöva vara noll senast 2045.
- Regeringen har förtydligat att det transportpolitiska funktionsmålet i huvudsak behöver utvecklas inom ramen för hänsynsmålet, där målet att växthusgasutsläppen från inrikes transporter exklusive flyg ska minska med minst 70 procent till 2030 har gjorts till ett etappmål. En uppföljning av att dessa förändringar får önskat genomslag ska genomföras.
- Miljömålsberedningen ska få i uppdrag att ta fram etappmål för flygets klimatpåverkan.[2]
- Uppdrag ska ges till relevanta myndigheter om arbete och samverkan för att minska transporternas klimatpåverkan. Sverige ska fortsatt ta en ledande internationell roll för att det ska bli möjligt att beskatta fossilt flygbränsle i yrkesmässig luftfart. På global nivå ska Sverige verka för att de till Chicagokonventionen anknutna policyer, som anger att flygbränsle inte ska beskattas, ändras.

[2] Förslag på etappmål redovisades den 7 april 2022, Se särskilt avsnitt nedan.

- På EU-nivå ska Sverige verka för att energiskattedirektivet ändras så att flygbränslebeskattning inom EU blir tillåten. På kort sikt ska Sverige verka för att sådan flygbränslebeskattning inom EU möjliggörs genom bilaterala avtal mellan medlemsstater eller, ännu hellre, genom ett multilateralt avtal.
- Transportstyrelsen har fått i uppdrag att lämna förslag på miljöstyrande start- och landningsavgifter för flyget.
- Klimatdeklaration för långväga resor ska införas. Trafikanalys har fått i uppdrag att lämna ett förslag till obligatorisk deklaration vid marknadsföring och försäljning av långväga resor med flyg, tåg, buss och färja.
- Krav på obligatorisk inblandning av förnybart bränsle för flyget ska införas.

I nedanstående avsnitt redovisas något mer ingående för några av ovanstående punkterna.

3.1.4 Införande av reduktionsplikt inom flyget

Reduktionsplikten innebär att leverantörer av flygfotogen blir skyldiga att blanda in biodrivmedel i fossil flygfotogen. Nivåer för hur mycket utsläppen ska minska föreslås för 2021 – 2030. Kravet på inblandning börjar på 0,8 procent 2021 för att successivt öka till 27 procent 2030. Regeringen anför som skäl för sitt förslag att flygets klimatpåverkan ska minska för att bidra till att Sverige blir ett fossilfritt föregångsland. Att ersätta flygfotogen med biodrivmedel minskar växthusgasutsläppen och bidrar till att stärka svensk industris omställning till en biobaserad ekonomi. Ett krav på inblandning av biodrivmedel ökar också sannolikheten för spridningseffekter och att det internationella arbetet för ett fossilfritt flyg påskyndas. Riksdagen biföll förslaget och lagen började gälla från den 1 juli 2021.

3.1.5 Miljömålsberedningens förslag till etappmål för flygets klimatpåverkan

Miljömålsberedningen (SOU 2022:15) lämnade ett delbetänkande till regeringen den 7 april 2022 med mål för konsumtionens klimatpåverkan, inklusive ett långsiktigt mål om att nå nettonollutsläpp till 2045 och mål för exportens klimatpåverkan. Vidare föreslås mål om att utsläppen från offentligt upphandlade varor och tjänster ska minska snabbare än utsläppen från samhället i övrigt. Miljömålsberedningen föreslår även ett paket styrmedel och åtgärder inom detta område, inklusive ett krav att beakta de nationella klimatmålen i offentlig upphandling. För flyget föreslås mål om att inkludera det internationella flygets klimatpåverkan i Sveriges långsiktiga territoriella klimatmål samt mål om att inkludera koldioxidutsläpp från inrikes flyg i etappmålet för inrikes transporter till år 2030.

3.1.6 Miljöstyrande start- och landningsavgifter

Riksdagen har beslutat om att Sverige ska införa miljöstyrande start- och landningsavgifter på Arlanda och Landvetters flygplatser. De nya bestämmelserna innebär att de flygplatsavgifter som utgör start- och landningsavgifter ska differentieras i förhållande till luftfartygs klimatpåverkan där renare flyg ska betala mindre än de flygplan som släpper ut mer koldioxid. Lagändringen gäller från 1 augusti 2021 och innebär att differentierade och miljöstyrande avgifter tas med i Swedavias avgifter från år 2022 för Arlanda och Landvetter.

3.1.7 Klimatdeklaration

Trafikanalys redovisade i april 2020 förslag på hur det kan göras obligatoriskt att redovisa klimatpåverkan för långväga resor med buss, tåg, flyg och färja i samband med försäljning och marknadsföring av sådana resor. I redovisningen föreslås en lag om klimatdeklarationer för långa resor med flyg, fartyg, tåg och buss. Syftet med den föreslagna lagen är att minska klimatpåverkan av långa resor genom att synliggöra en resas klimatpåverkan för en resenär innan köp. På så sätt kan den resenär som vill minska sin

klimatpåverkan till följd av en tilltänkt resa fatta ett mer välinformerat beslut. Myndigheterna som tillsammans lämnat förslagen konstaterar att rapportens lagförslag kräver vidare bearbetning och rekommenderar att regeringen fördjupar analyserna inom ett antal områden, bland annat förslagets förenlighet med EU rätten, hur resors klimatpåverkan ska bestämmas (metod), hur resors klimatpåverkan ska visas (visuell framställning), hur kontroll och tillsyn ska organiseras samt eventuella undantag från skyldigheten att lämna en klimatdeklaration.

Regeringskansliet genomförde under hösten 2021 en remissrunda av en promemoria om förslag på klimatdeklarationer för långväga resor. I promemorian lämnades ett förslag till lag som innebär krav på transportörer att tillhandahålla klimatdeklarationer vid försäljning och erbjudande till försäljning av resor. Promemorian innehöll även ett förslag till förordning med närmare bestämmelser om klimatdeklarationers innehåll och omfattning och hur klimatpåverkan kan beräknas. Promemorian föreslog att kravet på klimatdeklarationer inledningsvis ska gälla endast för resor med flyg med motivet att flygbolagen genom befintliga regelverk för EU ETS och Corsia redan i dag har tillgång till data och uppgifter om flygresor som i hög grad också är ändamålsenliga för klimatdeklarationerna. För resor med personbil, buss, tåg och fartyg ser situationen annorlunda ut och hur klimatpåverkan från dessa färdmedel ska beräknas är oklar och behöver utredas vidare.

3.2 Beaktande av Brommautredningens slutsatser

I enlighet med mitt uppdrag ska jag i arbetet beakta de bedömningar och förslag som redovisas i promemorian Bromma flygplats – underlag för avveckling av drift och verksamhet (Ds 2021:25). Nedan redogör jag översiktligt för bedömningar och förslag i denna utredning samt på vilket sätt jag beaktat dessa i mitt uppdrag.

3.2.1 Promemorian Bromma flygplats – underlag för avveckling av drift och verksamhet (Ds 2021:25)

Statsrådet Tomas Eneroth tillkallade 2021 Magnus Persson som bokstavsutredare med uppdrag att ta fram underlag inför en

avveckling av driften av och verksamheterna vid Bromma flygplats. Utredaren överlämnade ett betänkande i augusti 2021.

Utredaren bedömer att Bromma flygplats kan avvecklas i förtid. Utredaren bedömer att regeringen, genom den ”mjuka bindning” som finns mellan riksdag och regeringen i frågan om nationellt basutbud, bör informera riksdagen om sin avsikt och sina skäl för att besluta att ta bort Bromma flygplats ur det nationella basutbudet. Utredaren föreslår även att regeringen informerar riksdagen om att regeringen avser ändra Swedavias bolagsordning och att regeringen tydliggör att man avser att ytterligare förtydliga sina förväntningar på Swedavia att leda avvecklingen av Bromma flygplats med intentionen att det ska ske i strukturerade former och i god ordning över en tidsperiod om tre till fem år.

För att säkerställa att avvecklingen kan genomföras ”snarast” bör förutsättningsskapande beslut, som kan sätta i gång avvecklingen, fattas skyndsamt. Utredarens bedömning var att besluten kan vara på plats under 2022 och att Bromma flygplats skulle kunna vara avvecklad som flygplats tidigast 2025 och senast 2027.

Utredaren bedömer att det krävs mer detaljerade undersökningar för att få en tydlig bild av förekomsten av föroreningar vid Bromma flygplats. Swedavias och statens ansvar för saneringen sträcker sig till att sanera marken till en risknivå som motsvarar nuvarande markanvändning. Kostnadsansvaret för en mer omfattande sanering inför bostadsexploatering är markägarens.

Det finns inte några konkreta planer på att omvandla flygplatsen till stadsmiljö innan 2038 då arrendeavtalet löper ut. De bedömningar som utredaren tagit del av anger en värdering av marken på mellan 16 och 43 miljarder kronor. Det finns förutsättningar för en stor mängd bostäder och verksamhetsytor. Förutsättningarna begränsas bland annat av hur sanering sker och hur en hållbar mobilitet kan skapas.

Den regionala tillgängligheten påverkas av en avveckling av Bromma flygplats. Utredaren menar att pandemins turbulenta strukturomvandling av inrikesflyget har en större påverkan på de regionala flyglinjerna och flygplatserna, än vad en avveckling av Bromma flygplats har. Med ett antal kompensatoriska åtgärder på Arlanda flygplats och för marktransporterna mellan Arlanda och Stockholm kan effekterna på den regionala tillgängligheten vid en avveckling av Bromma flygplats dämpas.

Med en avveckling av trafiken vid Bromma flygplats skulle ett stort antal personer få en minskad exponering för flygbuller, med positiva hälsoeffekter som följd. Utredaren bedömer att den sammantagna effekten av klimatpåverkande utsläpp inte entydigt pekar i vare sig ökande eller minskande riktning. Fortsatt utveckling av elflyg och ökad användning av fossilfria bränslen har större betydelse enligt utredaren.

Det finns behov av att vidta åtgärder vid en avveckling av Bromma flygplats för att säkerställa kapacitet och tankningsmöjligheter för samhällsviktiga lufttransporter. Utredaren bedömer att det i praktiken är möjligt att flytta över det samhällsviktiga flyget till Arlanda flygplats mer eller mindre omgående. På sikt behöver denna flygtrafik ges bättre och mer effektiva förutsättningar vid Arlanda flygplats.

Utredaren bedömer att det inte är lämpligt att flytta den samhällsviktiga helikoptertrafiken som bedrivs vid Bromma flygplats till Arlanda flygplats. På kortare sikt kan en tillfällig basering eller tankmöjligheter ges på befintliga helikopterflygplatser i Stockholmsområdet. På lite längre sikt skulle det kunna handla om samma sak vid Ullna, där Region Stockholm planerar att basera sina ambulanshelikoptrar. Den övriga samhällsviktiga verksamheten vid Bromma flygplats, som exempelvis verkstads- och underhållsverksamhet, är enligt utredaren möjlig att bedriva vid flera alternativa flygplatser.

Utredaren bedömer att det kommer att finnas ledig kapacitet vid Arlanda flygplats under de närmaste åren. Det flyg som under samma tid skulle finnas på Bromma flygplats får därför plats, även i peaktid. Den långsiktiga kapaciteten för linjefarten vid Arlanda ligger dock utanför utredarens uppdrag.

Utredaren bedömer att den utveckling som planeras för Arlanda flygplats i allt för hög grad fokuserar på utrikestrafik och transfer och därmed i för låg grad ser till de värden som point-to-point eller över-dagen-resenärer värdesätter. Arlanda flygplats bör ”Brommafieras” enligt utredaren och erbjuda en tidseffektiv hela-resan-upplevelse från det att flygplanet landar tills man tagit sig till sin anslutningsresa för att senare ta sig till sin målpunkt.

Det är en komplex process enligt utredarens bedömning. En avveckling av Bromma flygplats och sanering av marken liksom etablering av verksamheter på en ny plats är en komplex process,

som inte kan förutsägas i alla sina steg. Planen kommer därför enligt utredaren med all säkerhet att behöva revideras, löpande.

3.2.2 Mina reflektioner rörande Brommautredningen

Jag har tagit del av den tidigare utredningen och gör i allt väsentligt samma bedömningar som den tidigare utredaren. Det gäller exempelvis avseende den osäkerhet som är förenat med att förutse framtiden för luftfarten, relationen med riksdagen och Swedavia, behovet av fördjupade markundersökningar kring förorenad mark och dialog med Stockholms stad om framtida användning, risk för att den regionala tillgängligheten påverkas vid en avveckling av Bromma flygplats, behovet av en ”Brommafiering” av Arlanda flygplats och förstärkning av kapaciteten i vissa funktioner och hantering av samhällsviktig luftfart.

När det gäller avveckling av Bromma flygplats och överflyttning av flygtrafik till Arlanda flygplats gör jag dock en delvis annan bedömning. Denna diskrepans beror på, enligt min uppfattning, att våra utredningar har haft olika uppdrag.

Den tidigare utredaren hade enligt uppdraget ett fokus på ”snarast” möjligt. Jag har inte haft denna restriktion. Jag menar att det är viktigt att aktörerna ges rimliga möjligheter att anpassa sig till nya förutsättningar, för att minska risken för en försämrad konkurrenssituation och tillgänglighet. Med ytterligare tidsutrymme för en förflyttningsprocess ges bättre möjligheter för stegvis överflyttning, att verksamhetsflytt kan ske på frivillig grund och att den kan anpassas till de enskilda företagens förutsättningar. Dessa resonemang utvecklas senare i betänkandet.

3.3 Flygtrafikens utveckling följer utvecklingen i omvärlden

3.3.1 Persontrafik

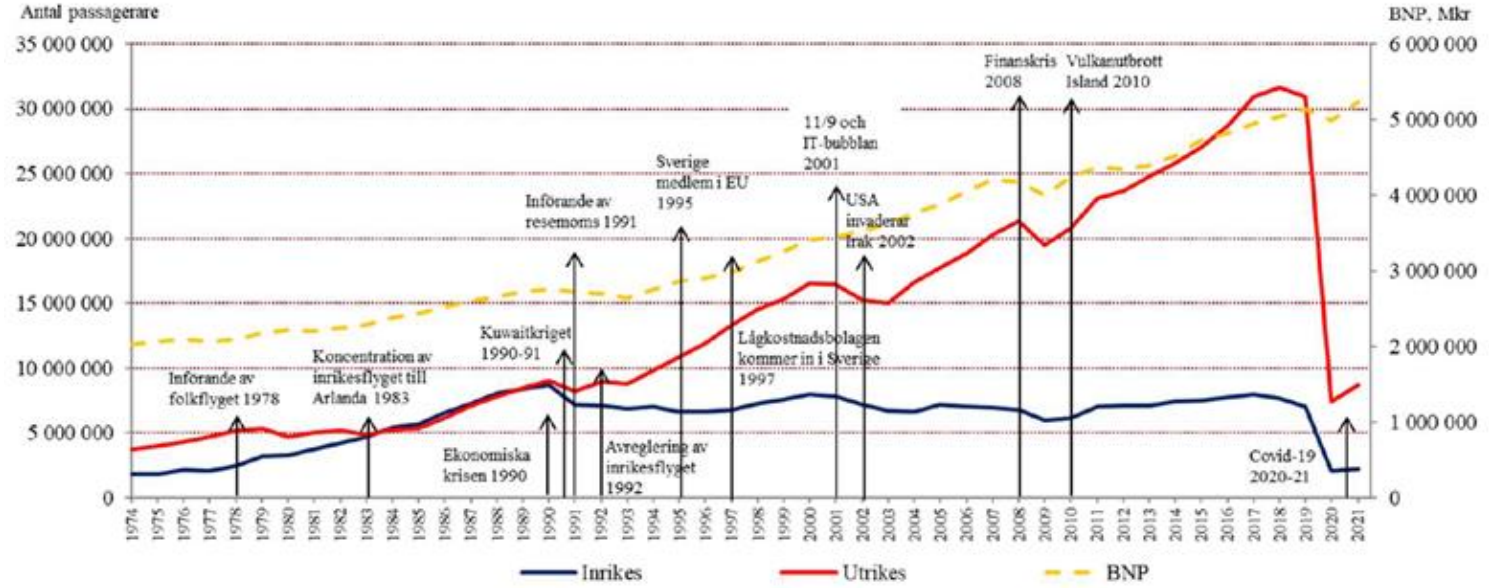
Flygtrafiken har ökat i Sverige under lång tid. Inrikesflyget och utrikesflyget var tidigare relativt jämnstora, men sedan tiden för flygets avreglering i början av 1990-talet och framåt har utrikesflyget stadigt vuxit. Samtidigt har inrikesflyget stagnerat.

Det svenska inrikesflyget avreglerades 1992. Åren före hade SAS/Linjeflyg en stark dominans med över 95 procent av marknaden för inrikesresor. Efter 1992 fick Sverige en av Europas mest liberaliserade och konkurrensutsatta inrikesmarknader.

När flygmarknaden avreglerades, ökade konkurrensen genom att så kallade lågkostnadsbolag kom in på marknaden i början av 2000-talet. På vissa sträckor ökade det totala passagerarantalet till följd av lågkostnadsbolagens inträde på marknaden, medan de mer traditionella nätverksbolagen kunde uppleva ett minskat antal passagerare på vissa sträckor. Framför allt påverkades nätverksbolagen negativt vad gäller antal passagerare i de fall de trafikerade samma flygplats som lågkostnadsbolagen.

Finanskrisen 2008, medförde en nedgång i såväl inrikes- som utrikestrafiken. Från 2010 ökade återigen antalet passagerare.

Figur 3.1 Passagerar- och BNP-utveckling 1974-2021



Källa: Transportstyrelsen.

Under 2019 hade efterfrågan på inrikes flygresor börjat minska genom en kombination av flera faktorer; den ekonomiska avmattningen, den svenska flygskatten, ett förändrat affärsresande och en ökad priskänslighet för flygresande. Uppmärksamheten kring klimathotet kan ha bidragit till den minskade efterfrågan. Men det som kom att bryta trafikutvecklingen, både utrikes och inrikes, var Covid-19-pandemin från årsskiftet 2019 - 20. Det är pandemin som enskild händelse som påverkat flygtrafiken mest under hela luftfartens moderna tid, se figuren ovan.

Pandemins effekter drabbade den globala ekonomin. Restriktioner och stängda gränser fick stora konsekvenser för många företag och verksamheter. Antalet passagerare på svenska flygplatser föll snabbt under våren 2020 och i april och maj samma år nåddes en bottennotering med ca 98 procent färre passagerare i jämförelse med motsvarande månader under 2019. Luftfartssektorn fick minskade intäkter genom uteblivet resande under året och såväl flygbolag som flygplatser och leverantörer av flygtrafiktjänst redovisade omfattande förluster.

En följd av pandemin innebar att flygbolag i princip ställde sina flygplansflottor på marken. Flygbolagen fick se över sina organisationsstrukturer och tillgångar.

Tidigare nedgångar har varit tillfälliga och volymerna har återgått relativt snart till de nivåer som var innan respektive specifik händelse, för att sedan fortsätta att öka därefter. Hur återhämtningen kommer att vara efter pandemin är dock fortfarande oklar. Nedgången på grund av pandemin har varit betydligt större och mer långvarig än tidigare nedgångar.

Under 2022 har Rysslands invasion av Ukraina gjort situationen i omvärlden mer konfliktfylld och svårare att förutse. Effekterna av invasionen påverkar bland annat flygtrafiken. Många länder har stängt sitt luftrum för ryska flygbolag. Ryssland har i sin tur svarat med att stänga sitt luftrum för europeiska flygbolag. Stängningen av det ryska luftrummet har inneburit stora konsekvenser för europeiska flygbolag avseende trafik mellan Europa och Asien. Därtill har EU fattat beslut om ett flertal sanktioner mot Ryssland som bland annat omfattar transport- och flygsektorn. Den geopolitiska situationen leder till stora konsekvenser för transportsystemet, men som helhet bör dessa inte bli lika påtagliga som under pandemin när industrier och hela länder stängde ned.

Före Covid-19-pandemin hade SAS, Braathens/BRA Flyg och Norwegian de största marknadsandelarna. Från 2005 till 2019 har SAS varit dominerande på den svenska inrikesmarknaden med omkring hälften av passagerarna. Under pandemin (2021) var SAS ännu mer dominerande än tidigare. Braathens/BRA respektive Norwegian hade cirka 30 procent respektive 19 procents andel av marknaden 2019. Både BRA Flyg och Norwegian har under pandemin genomgått företagsrekonstruktioner och har inte kunnat flyga under hela perioden. Fler flygbolag är verksamma på utrikesmarknaden jämfört med inrikesmarknaden. De fyra största bolagen är SAS, Ryanair, Wizz Air och Norwegian, som delar på hälften av marknaden. SAS dominerar med ca 24 procents marknadsandel i utrikestrafiken 2019.

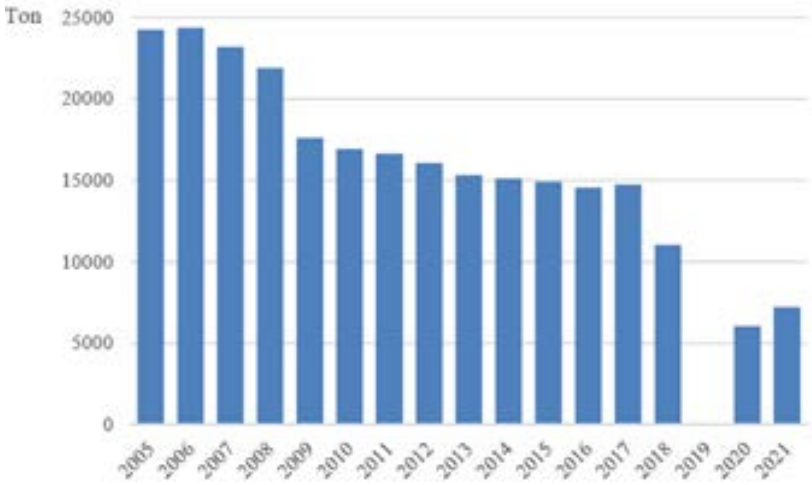
3.3.2 Frakttrafik

Globaliseringen av ekonomin, produktion och handel är några viktiga drivkrafter bakom flygfraktens utveckling. Efterfrågan på högteknologiska produkter, IT, elektronik, kläder och kostnadsdrivande konsumtionsprodukter är kärnan i flygfrakten.

Det finns tre kategorier av flygbolag som verkar inom fraktområdet. Första kategorin består av flygbolag med dominerande passagerartrafik. Flygbolagen bedriver främst fraktverksamhet genom att erbjuda överkapacitet i lastrummet inom det befintliga linjenätet, s.k. pax-belly kapacitet. Ungefär hälften av det totala fraktflyget i världen går som belly-frakt. Den andra kategorin, kombinerade flygbolag, är flygbolag som har expanderat på fraktmarknaden genom att vid sidan av ordinarie belly-kapacitet utveckla fristående fraktverksamhet för att bedriva reguljär trafik och ad-hoc flygningar. Den tredje kategorin utgörs av renodlade fraktflygbolag.

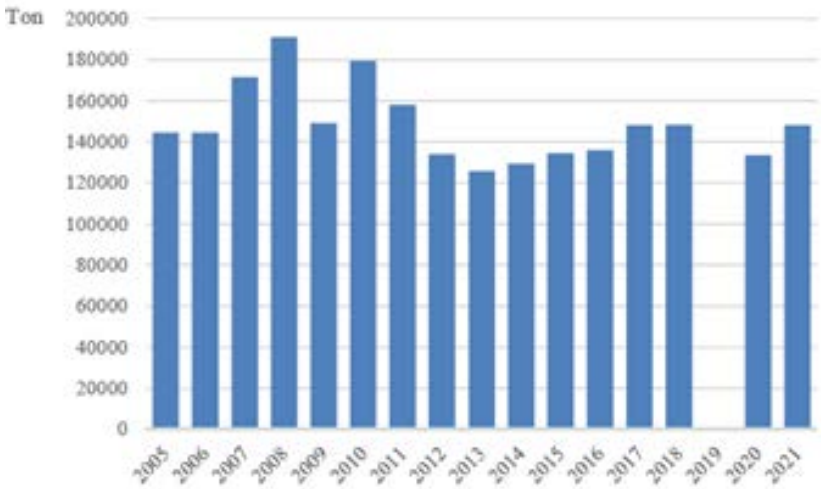
Mängden frakt och post som transporteras med flyg utrikes ligger på nivåer som är ungefär tio gånger så höga jämfört med inrikestransporterna. Frakt och post i utrikestrafiken har fluktuerat under årens lopp. Under 2010-talet har utrikes flygfrakt stabiliserats på en något lägre nivå. Från 2013 haft utrikes flygfrakt haft en viss tillväxt. Inrikes frakt och post har haft en nedåtgående trend under de senaste decennierna.

Figur 3.2 Flygbefordran frakt och post inrikes, ton, 2005-2021



Källa: Transportstyrelsen.

Figur 3.3 Flygbefordran frakt och post utrikes, ton, 2005-2021



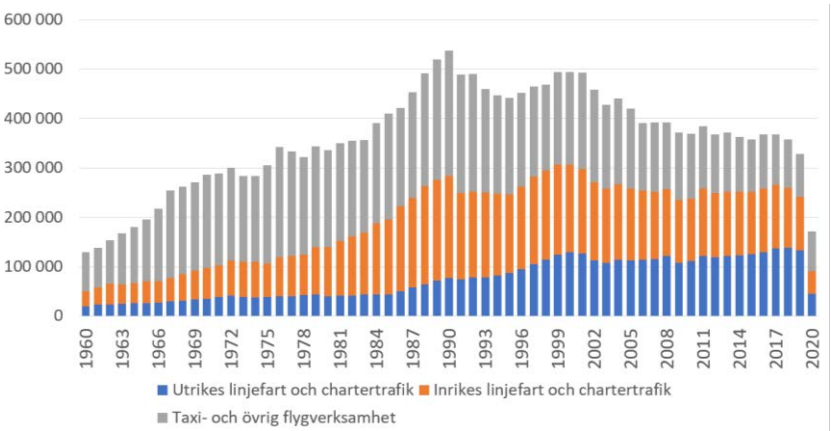
Källa: Transportstyrelsen.

3.3.3 Rörelser

I inrikestrafiken har passagerarvolymen legat relativt stabilt under de senaste decennierna, men antalet landningar har minskat. Det kan

bero på att man med åren övergått till att använda större flygplansmodeller, som rymmer fler passagerare per flygning. Större flygplan än tidigare har även använts i utrikestrafiken, men där hålls antalet landningar uppe av en ökad passagerarvolym. Antalet landningar minskar dock stadigt för övrigt flyg, där bland annat taxiflyg, privatflyg, bruksflyg och skolflyg ingår. Privatflyget har minskat trendmässigt under lång tid och mer än halverades mellan 2005 – 2020. Även taxiflyg minskade under perioden.

Figur 3.4 Antal landningar på svenska trafikflygplatser 1960-2020



Källa: Trafikanalys.

3.4 Flyget har stor betydelse för Sveriges tillgänglighet – både i ett nationellt och internationellt perspektiv

3.4.1 Transportsystemets betydelse

En god tillgänglighet är nödvändig för att ett samhälle ska fungera. Tillgängligheten möjliggör ekonomisk utveckling, jobbskapande och bostadsförsörjning och är därför av grundläggande betydelse för näringsliv och samhälle. Även om tillgänglighet kan skapas utan mobilitet, är resor och transporter av stor betydelse för ett väl fungerande näringsliv och samhälle.

Resor ger möjlighet för människor att ta sig till och från olika platser. Det handlar om betydelsen av exempelvis mänskliga möten,

utbyte av tankar och idéer, möjlighet att bo på en plats och arbeta eller studera på en annan.

Transporter är också helt avgörande för näringslivets möjligheter att verka och utvecklas. Det handlar till exempel om transporter av råvaror, insatsvaror och färdiga produkter eller tjänster.

I ett historiskt perspektiv innebar utbyggnaden av snabbtågstrafiken att järnvägen tog marknadsandelar av flyget i de stora stråken i landet. Järnvägen har potential att fortsätta den utvecklingen genom utbyggnaden av höghastighetståg och nattåg till den europeiska kontinenten med mera. En omställning av transportsystemet påskyndas om det blir lättare för medborgare och näringsliv att välja klimatsmarta alternativ.

Ett välutvecklat, väl fungerande och tillförlitligt transportsystem, där olika trafikslag samverkar effektivt, bidrar till grundläggande tillgänglighet, regional utveckling och i förlängningen ett ökat välstånd och högre livskvalitet i hela landet och ger förutsättningar för att hela Sverige ska kunna leva.

3.4.2 Sveriges geografiska förutsättningar

Sverige är ett avlångt land som ligger i utkanten av Europa, och har stora avstånd till marknader som är viktiga för svenskt näringsliv. Flyget spelar en viktig roll genom snabba transporter som överbryggar långa fysiska avstånd.

Både Sverige som helhet och Stockholmsregionen är beroende av väl fungerande internationella relationer, en god internationell tillgänglighet och att Sverige hålls ihop nationellt med ett effektivt nav för flygtrafiken i Stockholm.

3.4.3 Sveriges beroende av omvärlden

Sverige har en lång och framgångsrik historia av att vara såväl en industri- som en kunskapsnation. Industrin och den industrinära tjänstesektorn står för en femtedel av landets bruttonationalprodukt. Sveriges ekonomi är nära sammanflätad med den övriga världsekonomin genom handel med varor och tjänster, investeringar, flöde av kapital och arbetskraft mellan olika länder. Tjänster spelar en allt större betydelse för exporten. Industrin och

den industrinära tjänstesektorn står tillsammans för nästan 77 procent av det samlade exportvärdet.

Stockholm är Sveriges huvudstad med rikets ledning och har nästan 23 procent av Sveriges befolkning i Stockholms län. Stockholm är även en betydande tillväxt- och kunskapsregion. Av världens största företag som har verksamhet i Norden finns den största andelen av huvudkontoren, på minst nordisk nivå, i Stockholms län. Forskningen visar att placeringen av ett företags huvudkontor är viktig då företagens forsknings- och utvecklingscentra ofta lokaliseras till huvudkontoren. Detta visar på Stockholms betydelse för Sverige.

3.4.4 Flygtrafikens bidrag

Flygtrafiken bidrar till tillgänglighet med snabba förbindelser över långa avstånd till nationella och internationella destinationer. Den tillgänglighet flyget skapar bidrar till stärkt konkurrenskraft, regional utveckling, ökad sysselsättning, och ekonomisk utveckling i Sverige.

De snabba flygförbindelserna ger näringslivet tillgång till kompetens, kapital, leverantörer, kunder och marknader i andra delar av landet eller i andra delar av världen. Flyget ger också människor möjlighet till kulturellt utbyte och att träffa släkt och vänner.

3.5 Arlanda flygplats har en särställning som nav i det svenska flygplatssystemet och som multimodal bytespunkt

Arlanda flygplats är Sveriges största flygplats och har med sin dominerande storlek, det stora nationella- och internationella linjeutbudet och närhet till Sveriges huvudstad en särskild betydelse för Sverige. Arlanda flygplats knyter ihop landet med sin navfunktion för både inrikes och utrikes flygtrafik genom att erbjuda direktlinjer till både nationella och internationella destinationer. Genom detta bidrar Arlanda flygplats till nationell och internationell tillgänglighet för stora delar av Sveriges befolkning och näringsliv.

Övriga svenska flygplatser har även de en viktig roll. De bidrar med både nationell och internationell tillgänglighet och till resandeunderlag för de direktlinjer som utgår från Arlanda flygplats. Huvudstadsflygplatser i våra grannländer har också betydelse för svenska medborgare och näringsliv. De bidrar med internationell tillgänglighet. Arlanda flygplats utmärker sig dock i förhållande till övriga flygplatser genom att den har flyglinjer som bidrar till både nationell och internationell tillgänglighet. Arlanda flygplats är genom sina nationella och internationella flyglinjer viktig för utvecklingen och tillväxten för olika delar i Sverige.

Som Sveriges största flygplats, med en omfattande flygtrafik, finns möjlighet för Arlanda flygplats att spela en viktig roll i omställningen av flygtrafiken. En betydande del av allt flygbränsle i Sverige tankas på Arlanda flygplats. Genom att erbjuda flygbränsle som bidrar till lägre klimatpåverkan kan Arlanda flygplats spela en viktig roll i flygets omställning till fossilfrihet.

Med åtgärder som bidrar till att ställa om flyget, kan Arlanda flygplats också bli en förebild för andra flygplatser i Norden, Europa och världen. Som global förebild i flygets omställning kan Arlanda flygplats ta marknadsandelar från andra flygplatser i Europa – under förutsättning att flygplatsen är attraktiv, smidig att använda och har tillräcklig kapacitet.

Jag ser Arlanda flygplats som en nationell tillgång för Sverige. Det är därför, utifrån mitt perspektiv, viktigt att flygplatsen på ett aktivt sätt kan bidra till omställningen av flyget, möjliggör destinationsutveckling samt kan leverera konkurrenskraftiga tjänster till flygbolag, medborgare och näringslivet i övrigt.

3.6 Luftfarten kommer att öka i omfattning och genomgå ett teknikskifte – både utifrån nya energikällor och med utvecklade farkoster

Två nutida stora omvärldshändelser skakar om vårt samhälle. Coronapandemin (2020-) ledde till en aldrig tidigare skådad flygmarknadskollaps som är långt från återhämtad. Den andra händelsen, Rysslands invasion av Ukraina (2022-), har hittills inte fått påtagliga effekter på flygmarknaden, även om rusande bränslepriser inom kort kommer att göra flygresor dyrare. Det ryska

luftrummet är stängt för bland annat Skandinavien och innebär en påverkan på hur vissa flyglinjer, exempelvis Asientrafiken, kan genomföras av flygbolagen och flygtrafikledningen. Det råder sammanfattningsvis en osäkerhet kring vad omvärldens oro och instabilitet kan komma att få för samhällskonsekvenser, det är en trend som fortsätter. Coronapandemin kommer sannolikt få långvariga effekter på flygresandet i Sverige och tidigast om fem år bedömer branschkännare att flygmarknaden återhämtat sig till de efterfrågenivåer som rådde före pandemin. Men om detta kommer ske beror också på hur andra företeelser och trender utvecklas, till exempel kriget i Europa. Nedan redogörs för tre trender inom samhället och tre trender inom transportsystemet och flygmarknaden som bedöms vara av betydelse för detta uppdrag.

3.6.1 Samhällets och samhällsekonomins utvecklingstrender

Ökad instabilitet och omvärldsoro

Politisk polarisering mellan öst och väst ger instabilitet i Europa och övriga världen med ökade risker för eskalering av konflikter som snabbt kan få ekonomiska och politiska konsekvenser. Säkerhetsproblem (krig eller hot om krig i närområdet och hot om terroristaktiviteter) behöver hanteras. Ökat fokus på säkerhet kommer prägla utvecklingen i olika former och kommer sannolikt märkas både på samhälls- och individnivå. En tilltagande politisk och säkerhetspolitisk oro i Europa och övriga världen leder till nya samarbeten. Sveriges och Finlands ansökan i maj 2022 om medlemskap i NATO innebär en ny säkerhetsordning i vårt närområde. Ekonomiska sanktioner bilateralt och multilateralt på grund av Rysslands krigföring riskerar få global spridning som i sin tur påverkar världshandel och ekonomisk tillväxt.

Globaliseringen är fortsatt stark

Det finns tecken på minskad globalisering, nationalistisk expansion och separatistiska strömningar i flera länder. Men teknisk utveckling, handel och kulturella utbyten är något som stora delar av världens befolkning idag har tillgängligt, oberoende av geografisk

tillhörighet. Städer och regioner konkurrerar om att attrahera människor och företag på en global arena. Den globala handeln förväntas vara stabil i förhållande till den globala tillväxten. En mer tjänsteorienterad ekonomi fortsätter ställa krav på global handelsstyrning, men förutsätter politiska beslut om globala ekonomiska frågor från Peking till Washington.

Demografiska rörelser mot storstäder som förändrar den ekonomiska geografin

Sveriges folkmängd väntas öka till nästan 13 miljoner människor år 2060. Urbaniseringen i Sverige fortsätter och koncentreras till de större städerna som får en allt viktigare roll som mötesplats och drivhus för innovation och tillväxt. Stockholms befolkning ökar och år 2050 beräknas Stockholms län ha över 3 miljoner invånare. Ett ökat arbetspendlande kommer att leda till att Mälardalen som region blir viktigare. Glesbygdskommuner i alla landsändar förutses få en minskande folkmängd och en växande andel äldre.

De genomsnittliga inkomsterna i Sverige fördubblas till år 2060. Produktiviteten i hela ekonomin väntas öka med ca 1,7 procent per år i genomsnitt fram till 2060. Utvecklingen blir något svagare än under 1990- och delar av 2000-talet.
Efterfrågan på tjänster förväntas öka, vilket gör att produktivitetsutvecklingen i tjänstesektorn blir allt viktigare. Näringslivet rör sig i allt högre utsträckning från marknadsmodeller baserade på produkter och tjänster till att sälja lösningar.

3.6.2 Transportsystemets och flygmarknadens utvecklingstrender

Krav på anpassningar till miljö och förändrat klimat

Utsläppen från transporter är en växande global utmaning. Tuffare styrmedel kan förväntas. Kraven på kvalitet i utemiljön ökar när städernas folkmängd växer och städerna blir tätare. Klimatförändringarna leder till ökade risker för översvämningar, skred och andra hot mot infrastrukturen. För att nå regeringens mål

om en fossilfri transportsektor behöver inte minst flygsektorn göra mer för att nå fossilfrihet. För att internalisera flygets samhällsekonomiska kostnader behövs styrmedel som inkluderar åtgärder som minskar klimatpåverkan och styr mot effektivare flygplan, ökad andel förnybara drivmedel och mer klimatanpassade rutter. Omställningen av luftfarten behöver innebära att flygplanet drivs fram av andra energikällor än fossilt flygbränsle. Uppfinningsrikedomen och produktivitetsutvecklingen är hög, vilket troligtvis kommer att leda till processer som möjliggör produktion och logistik av den nya fossilfria flygtekniken. Framtida flygplan kommer ha både annan och lägre bränsleförbrukning, lägre utsläpp av kväveoxider och minskat buller i jämförelse med flygplan som produceras idag.

Men transporterna ökar

Generellt förutses trafiken fortsätta att öka i världen liksom i Sverige. De stora flödena tenderar att koncentreras i befolkningstäta områden. Internationella transporter får allt större betydelse för samtliga trafikslag. Förändringar i världshandelsmönstret påverkar särskilt sjö- och luftfartens marknader. Flygtrafiken väntas öka men den svenska inrikestrafiken förväntas att uppleva en svag återhämtning efter pandemin och når en platåfas som är lägre än de senaste 30 årens nivåer efter avregleringen av inrikesflyget. Det är utrikestrafiken som står för tillväxten. Allt fler resenärer kan resa och de genomför fler och längre flygresor. Andelen tjänsteresor minskar, medan resande till semesterorter, släkt och vänner kommer att öka. Frakt med flyg tycks vara på uppgång. Ökningen är internationell och sker främst i Asien och mellan Asien och Europa. Inte minst e-handeln bidrar till flygfraktens tillväxt. Flygfrakten transporteras både ombord på renodlade fraktflyg och i passagerarplan. Kapacitetsbrist bedöms uppstå såväl i det svenska luftrummet som för infrastrukturen på Arlanda flygplats inom de närmaste 20 åren.

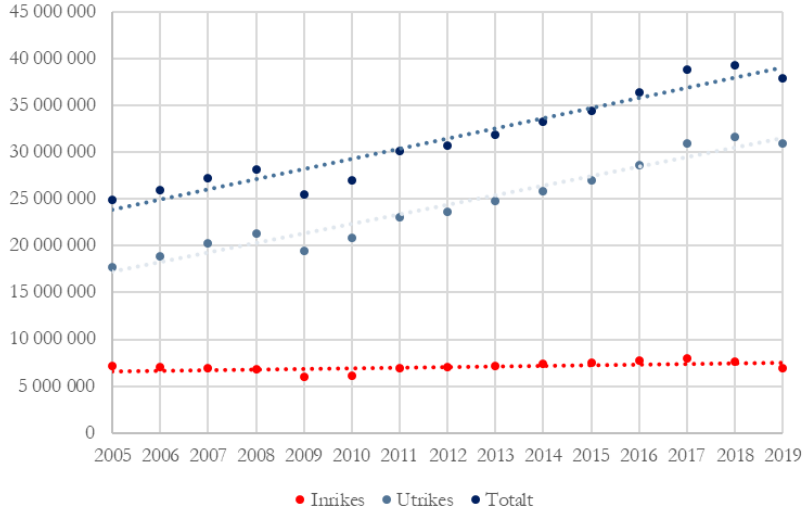
Ökad digitalisering och automatisering

Digitaliseringen har potential att radikalt förändra samhället och transporter med självlärande teknik (lärande maskiner och artificiell intelligens) där det fysiska smälter samman med digitala beskrivningar av det fysiska. Digitaliseringen är en viktig förutsättning för automatisering av olika tjänster i transportsystemet, elektroniskt informationsutbyte mellan föremål och för utveckling av exempelvis förarlösa farkoster och fordon. Mängden digital information växer och ökad automatisering ställer nya krav på fordon, informationssystem och infrastruktur där krav på säkerhet och kvalitet kommer att öka och integritetsfrågor blir allt viktigare. Cybersäkerhet är en samhällsfråga som inte bara berör transportsektorn. Utsatta system är flygtrafikledning och andra kommunikationssystem. Transportkedjor och det ihopkopplade transportsystemet kan innebära att resor och transporter med olika färdsätt kan kombineras och paketeras för att uppnå mer effektiva och hållbara transportlösningar. Drönare skapar nya möjligheter och kan användas för allehanda uppgifter och användningsområden både för att transportera passagerare och frakta varor. Ny infrastruktur för drönare kommer utvecklas i städer och vid transportnav som exempelvis hamnar och flygplatser som komplement till den existerande transportinfrastrukturen.

3.6.3 Prognos flygpassagerare

Passagerarutvecklingen under senaste tjugoårsperioden fram till och med 2019 visar på två distinkt skilda utfall för inrikestrafiken respektive utrikestrafiken. Medan utrikestrafiken närmast fördubblades från 16 till 31 miljoner årspassagerare så visar inrikestrafiken en stagnation med en stabil platå på omkring 7 miljoner årspassagerare.

Figur 3.5 Antal passagerare på svenska flygplatser inrikes, utrikes och totalt 2005–2019



Källa: Transportstyrelsen.

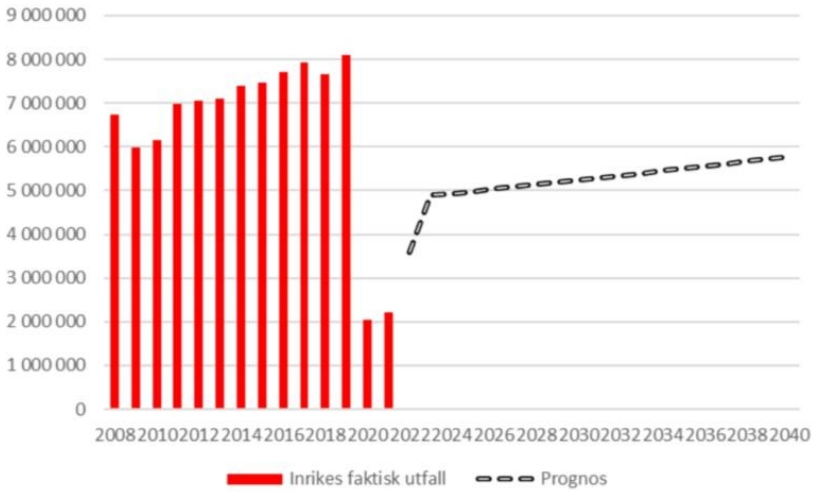
Redan innan coronapandemins utbrott inleddes i mars 2020 hade den svenska flygtrafiken dock börjat mattas av med en miljon färre flygpassagerare år 2019 jämfört med föregående år. Sedan kollapsade den svenska flygmarknaden våren 2020 med 98 procent färre flygpassagerare under april och maj 2020 jämfört med samma månader 2019. Totalt för helåret 2020 minskade antalet flygresenärer i Sverige i linjefart och charter med 75 procent vilket motsvarade marknadsnivån för 40 år sedan. Under 2021 återhämtade sig efterfrågan något men passagerarantalet låg fortfarande 70 procent lägre jämfört med tiden före pandemin.[3] Vid tiden för detta utredningsarbete befinner sig svenska flygmarknaden i en relativt stark återhämtningsfas med omkring halverat passagerarantal jämfört med samma period 2019.

Det råder delade meningar om hur länge det dröjer innan den svenska flygmarknaden (antalet passagerare) har återhämtat sig till förpandemiska nivåer[4]. Enligt IATA:s senaste scenariobedömning av flygmarknaden i Europa är kommer det att dröja till år 2024 innan man har återhämtat sig, ACI Europe bedömer att det sker mellan

[3] Återhämtningen 2021 jämfört med 2020 var 15 procent.
[4] Jag har under utredningsarbetet inte sett någon bedömning av Ukrainakrigets marknadskonsekvenser då det är ännu för tidigt avgöra.

2024 och 2026, medan Swedavias senaste bedömning för den svenska flygmarknaden landar i en återhämtning någon gång mellan 2025 och 2027. Transportstyrelsen och Trafikverket tror däremot att det dröjer uppemot 10 år innan återhämtningen är nådd och det gör även LFV som prognosticerar flygplansrörelser[5].

Figur 3.6 Antal passagerare inrikestrafik, utfall och prognos till år 2040.



Källa: Trafikverket.

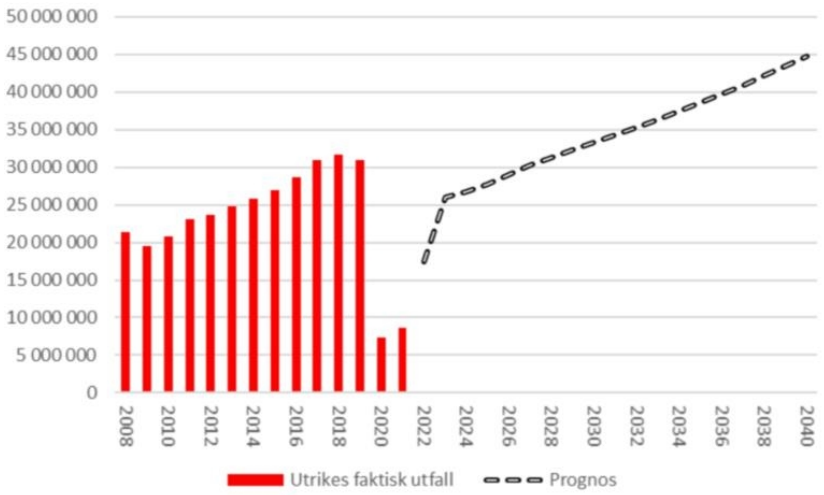
Återhämtningstakten ser olika ut beroende på marknadssegment och region, men generellt är de flesta överens om att utrikestrafiken återhämtas snabbare medan inrikestrafiken, som efter initialt snabb återhämtning, stagnerar och landar på en platå som ligger på en lägre nivå än vid tiden före pandemin. Skälen är en mix av bland annat flygskam, digitalisering av möten och distansarbete samt konkurrens från andra trafikslag. Däremot skiljer det sig åt mellan olika delar av landet. I stora delar av Norrland är flyget det trafikslag som kan upprätta en rimlig tillgänglighet till övriga landet och där kan inrikestrafiken komma att växa vidare inte minst på grund av pågående och framtida industrisatsningar.

En osäkerhetsfaktor för marknadsutvecklingen är vad som kommer ske med konkurrenssituationen inom inrikesflyget.

[5] Eurocontrol för däremot ett annat prognosresonemang i senaste uppdatering från April 2022, där man tror att Europa (mätt i antalet flygrörelser är återhämtad redan under år 2024)

Historiskt sedan avregleringen av inrikesflyget 1992 har åtminstone de fem största inrikeslinjerna haft en mer eller mindre kontinuerlig konkurrens av mellan minst två flygbolag. Inte sällan har både Arlanda och Bromma flygplatser varit en del av konkurrensförutsättningarna, där pris och utbud har använts för att konkurrera om resenärerna. Flyglinjer utan konkurrens finns det många av och där har både prisbild och utbud ändå varit stabila och konkurrenskraftiga över tiden, beroende på konkurrens från andra trafikslag eller flygplatser. I andra fall saknas alternativ till flyget och där har ändå utbudet varit tillräckligt förutom i de fall där staten behövt gå in och beslutat om allmän trafikplikt och upphandlat flygtrafiken utifrån transportpolitiska motiv. I ytterligare ett antal fall har reguljär inrikestrafik upphört utan att återkomma, bland annat under pandemin. Jag anser att en väl fungerande konkurrens avseende inrikesflyget i Sverige är essentiellt för flygkunderna. Det finns gott om exempel där en flyglinje som gått från en konkurrensutsatt marknad till en monopolmarknad resulterat i ett försämrat utbud och försämrad prisbild. Min bedömning är det finns en rad osäkerheter för inrikesflygets framtid, och jag anser därför att staten ska fortsätta ta ansvar för transportpolitiskt motiverad flygtrafik till Arlanda.

Figur 3.7 Antal passagerare utrikestrafik, utfall och prognos till år 2040



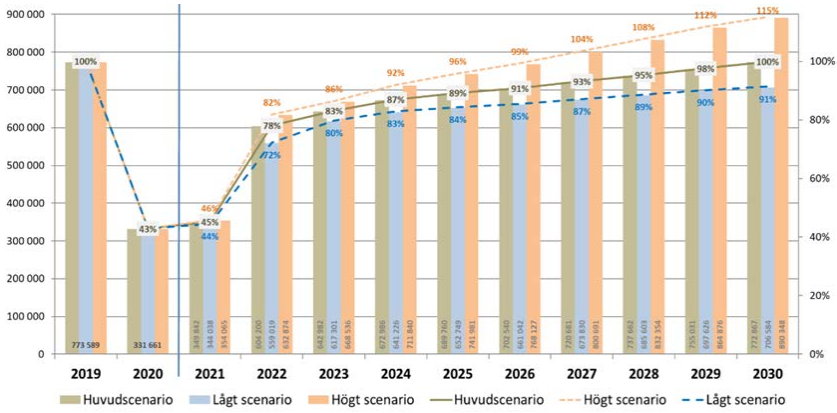
Källa: Trafikverket.

Utrikestrafiken har sedan 1980-talet vuxit ifrån inrikestrafiken och står för en allt större andel av det svenska flygresandet. År 2040 kanske endast var åttonde resenär flyger inrikes. Globalisering och handelsrelationer har varit viktiga faktorer bakom utrikesflygets snabba utveckling. Under de senaste 15-20 åren är fritidsresandets ökning, främst kopplad till lågprisflygets priser och utbud, som varit den viktigaste förklaringen till den snabba volymökningen från vissa svenska flygplatser som exempelvis Arlanda. 2019 stod fritidsresandet för 7 av 10 flygresor från Arlanda flygplats. En planerad utökning av utbudet gör att mycket talar för en fortsatt trafiktillväxt. De främsta skälen som kan bromsa denna utveckling är faktorer som påverkar priskänsliga fritidsresenärer och inkluderar framför allt bränslepriser och införande av styrmedel för att ge incitament för ett klimatsmart flygande. Jag anser att det är positivt om Sverige får fler flyglinjer, inte minst vid Arlanda flygplats, i och med att det bidrar till att tillgängligheten till och från Sverige ökar, vilket i förlängningen är positivt för samhällsekonomin.

Prognos flygrörelser

LFV pekar i sin prognos för flygrörelser att huvudscenariot är en återhämtning motsvarande 2019 års nivå kommer först år 2030. Det beror enligt LFV på en svagare ekonomisk tillväxt, pandemins effekter på branschen, beteendeförändringar och ekonomiska styrmedel för flygets omställning. Överflygningar över Sverige kommer öka under perioden liksom utrikestrafiken, medan LFV bedömer att inrikestrafiken kommer stagnera markant mätt i antalet rörelser.

Figur 3.8 **Antal årliga luftrumsrörelser 2019-2030, utifrån huvud-, låg- respektive högscenario (antal respektive procent i förhållande till 2019)**



Källa: Luftfartsverket.

Prognos frakt

Prognosen för flygfrakt är i dagsläget osäker. Som jag beskrivit tidigare har den svenska flygfraktens volym minskat de senaste åren och påverkades vidare av avbrott i produktion av varor och komponenter som pandemin orsakade. Produktionen och även godslogistiken inklusive flygfrakt har börjat återhämtningen. Inte minst pandemin visade på flygfraktens betydelse till exempel för distribution av läkemedel. Andelen gods som transporteras med flyg[6] är i vikt räknat mycket låg sett till andra trafikslag, men det rör sig oftast om högvärdigt gods med krav på mycket korta ledtider. Tyvärr saknas uppgifter om värdet på det flygfraktade godset. Exempel på flyggods är högteknologi, elektronik, läkemedel men även andra icke-skrymmande varor. Makroekonomiska faktorer talar definitivt för att flygfrakten kommer öka. Utveckling av global handel, mer ekonomiskt välstånd för fler i världen samt ökad befolkning är exempel på vad som över tiden, med beaktande av dagens omvärldsoro, kommer att driva upp flygfraktmarknaden. Sverige är en exportberoende ekonomi och jag konstaterar att

[6] Flyggodset transporteras på tre sätt, dels flygfrakt i flygplan som endast transporterar gods (freighters), dels frakt som transporteras med passagerarflyget (belly), samt med lastbil (trucking).

flygfrakten har en naturligt viktig roll här. Arlanda flygplats är idag den största flygplatsen i Sverige för flygfrakt med ungefär hälften av marknaden.

Utblick flygmarknaden och nya luftfarkoster vid horisonten

Min bedömning är sammanfattningsvis att den svenska flygmarknaden kommer att fortsätta växa, helt enkelt därför att Sveriges geografi och ekonomi behöver den tillgänglighet som flyget ger. Det finns idag inget som talar för att efterfrågan på fritidsresande till och från Sverige kommer minska, snarare gäller den motsatta trenden. Affärsresandets andel av flygresandet kommer dock troligen fortsätta minska. För att möjliggöra en tillväxt av flygmarknaden behöver flyget ställa om snabbt för att även luftfarten ska nå beslutade klimatmål. Detta kommer behöva åstadkommas både genom flygbranschens egna ansträngningar för teknisk innovation, och genom ekonomiska styrmedel samt genom offentligt stöd, inte minst till utvecklingen av tillgängligt fossilfritt flygbränsle.

Utvecklingen av nya fossilfria luftfarkoster går framåt i snabb takt även om mycket arbete återstår bland annat med certifiering för kommersiell trafik. Drönare går från att vara små hobbyprylar till användning i större skala inom många områden, från godstransporter till samhällsnödvändiga funktioner. De fördelar som lyfts är bland annat kortare transporttider i städer för varor och resenärer, minskad trängsel och minskade utsläpp. Nackdelar kan vara kopplade mot en eventuell osäkerhet kring de nya luftfarkosternas miljöpåverkan och säkerhet. Så kallade eVTOLs[7] kommer använda så kallade vertiports[8] för att som flygtaxi i luften ta passagerare från exempelvis Arlanda flygplats till Stockholm city. Denna del av flygmarknaden kallad Urban Air Mobility (UAM), med nya mindre fossilfria luftfarkoster, kommer successivt att påverka det svenska luftrummet och det kommer att ställas krav på regelverket för att integrera dessa farkoster med mer traditionell flygtrafik. Jag bedömer att det kommer behövas förändringar både på flygplatser och i luftrummet, där bland annat ett gemensamt

[7] electric Vertical Take Off and Landing
[8] Vertiports varierar i storlek men kan finns i stadsmiljö, i anslutning till flygplatser eller på andra platser där efterfrågan på flygtaxi -eVTOL – finns.

europeiskt ramverk (U-space) finns framtaget som ska möjliggöra en säker och effektiv integration av dagens och framtida obemannade luftfarkoster.

3.7 Swedavias ekonomiska förutsättningar

Svenska staten bestämmer Swedavias verksamhetsmål och vissa ramar för verksamheten genom bolagsordningen. I bolag med statligt ägande har verksamhetsföremålet sin grund i riksdagens beslut. Swedavia har i samhällsuppdrag att inom ramen för affärsmässighet aktivt medverka i utvecklingen av den svenska transportsektorn och bidra till de av riksdagen beslutade målen.

Swedavia har två rörelsesegment i verksamheten, flygplats- respektive fastighetsverksamhet. Swedavias verksamhet finansieras med de intäkter som verksamheten genererar. Inom flygplatsverksamheten äger, driver och utvecklar Swedavia de tio flygplatser som ingår i nationellt basutbud. Swedavia delar in flygplatsverksamheten i två delar, ”aviation business[9]” och kommersiella tjänster. I de kommersiella tjänsterna inryms uthyrning av lokaler, bilparkering och angöring samt tjänster för resenärer som och bland annat reklam och IT.

Inom fastighetsverksamheten äger, driver och förvaltar Swedavia byggnader och markfastigheter i anslutning till Swedavias tio flygplatser. I denna verksamhet ingår bland annat ägande, utveckling och förvaltning av exploaterbar mark på och omkring Swedavias flygplatser.

Swedavias intäkter från ”aviation business” motsvarade 63 procent av nettoomsättningen för 2019. Resterande intäkter avsåg bland annat bilparkering och angöring, ”retail, food & beverage” samt fastighetsintäkter.

Swedavia kommer med stor sannolikhet att behöva betydande kapitaltillskott i syfte att finansiera framtida investeringar. Som en konsekvens av en obruten trafiktillväxt under många år startade Swedavia år 2013 Utvecklingsprogram för Arlanda flygplats för att höja kapaciteten inom olika områden och därmed positionera flygplatsen som den ledande i Norden. Däremot har bolagets

[9] I ”aviation business” ingår resenärstjänster, start- och landningstjänster, säkerhetskontroll, terminal- och undervägstjänster, assistanstjänster för personer med funktionsvariationer och infrastruktur för marktjänster.

ekonomiska förutsättningar, som en konsekvens av pandemin och den kollapsade flygmarknaden, väsentligt förändrats även om återhämtningen nu har fått fart. Investeringstakten av planerade kapacitetshöjande åtgärder har bromsats eller stoppats tills vidare. Arlandas investeringströskel behöver minska för att kunna möjliggöra nödvändiga kapacitetshöjande åtgärder både på kortare och längre sikt. En direkt åtgärd som regeringen vid behov kan ta initiativ till är att staten ger Swedavia kreditgarantier genom att låta bolaget låna upp kapital via Riksgälden.

Det krävs kommersiella argument för att en statlig finansiering av en flygplats skall accepteras i enlighet med EUs statsstödsregler. Det är rimligen lättare att motivera kommersiella argument för ett statligt kapitalskott om ett bolag också har privata ägare. Därmed finns det argument att släppa in ett privat ägande i Swedavia. Det är också vanligt att flygplatser utanför Sveriges gränser har privata ägare, till mindre del. En privatisering av Swedavia skulle innebära en process där Swedavias affärsverksamhet, utan någon myndighetsuppgift i bolagsform (Swedavias nuvarande struktur), stegvisa överlåts helt eller partiellt till privata ägare. Företag investerar mer och bygger upp sin kapitalstock när de privatiseras och detta får stöd i flera akademiska studier, eftersom statliga företag oftast inte kan uppbringa medel till så stora investeringsprogram. Stora investeringsbehov kan med andra ord vara ett privatiseringsmotiv. En delprivatisering av Swedavia kan därmed få positiva ekonomiska effekter för investeringsbehovet, medan staten ännu kvarstår som huvudägare.

Av de flygplatser som ingår i moderbolaget Swedavia är sannolikt endast de större flygplatserna med flest passagerare lönsamma. Det skulle innebära flygplatser som exempelvis Arlanda, Landvetter och Sturup. Därför är det förmodligen svårt att finna privata investerare som är villiga att investera i hela Swedavia.

Ett sätt att attrahera privat kapital skulle vara ett bolagisera Swedavias kommersiella verksamhet. Swedavia har en relativt stor kommersiell verksamhet som innefattar exempelvis restauranger, parkeringar och kommersiella fastigheter. Skulle dessa verksamheter inrymmas i ett eget bolag är det förmodligen möjligt att attrahera privat kapital.

4 Tidplan och åtgärdssamband

4.1 Åtgärder för utveckling av Arlanda flygplats

I detta kapitel redovisas en översiktlig bild av de åtgärder som bedöms som viktiga för utveckling av Arlanda flygplats, luftrum, anslutande transport- och energiinfrastruktur och transporter.

Det råder ett visst samband och beroende mellan olika åtgärder, vilket har betydelse för genomförandet i stort. För att åstadkomma en hållbar utveckling och få ut största möjliga nytta av varje enskild åtgärd, finns behov av att se åtgärdsförslagen i ett sammanhang. Åtgärderna kan också behöva följa en gemensam tidsram. Flera av åtgärderna påverkar förutsättningarna för andra åtgärder. Det kan därför vara viktigt att utvecklingen inom de olika områdena i möjligaste utsträckning sker parallellt och i rätt takt.

För att klara av kraven på en hållbar utveckling samtidigt som trafikvolymerna ökar behöver insatser för omställning till fossilfrihet, utveckling av Arlanda flygplats och utveckling av kringliggande infrastruktur och transporter med mera påbörjas i god tid. Det råder långa ledtider för flera åtgärder som krävs. Det finns flera viktiga hållpunkter för utvecklingen. Beslut om framtiden för Bromma flygplats är en av flera hållpunkter för utvecklingen.

Kostnaderna för att genomföra föreslagna åtgärder varierar. Höga kostnader är framför allt förknippade med förstärkt kapacitet i olika funktioner. Åtgärderna är tänkta att finansieras genom såväl statliga, regionala som kommunala anslag, men också genom Swedavia och dess kunder. Frågan om finansiering kan även aktualiseras hos andra aktörer. Beslutsprocessen för enskilda åtgärder är beroende av vilka intressen och beslutsfattare som är involverade.

De tidsperspektiv som anges kopplat till genomförande av olika åtgärder får ses som indikativa. För genomförande av flera av

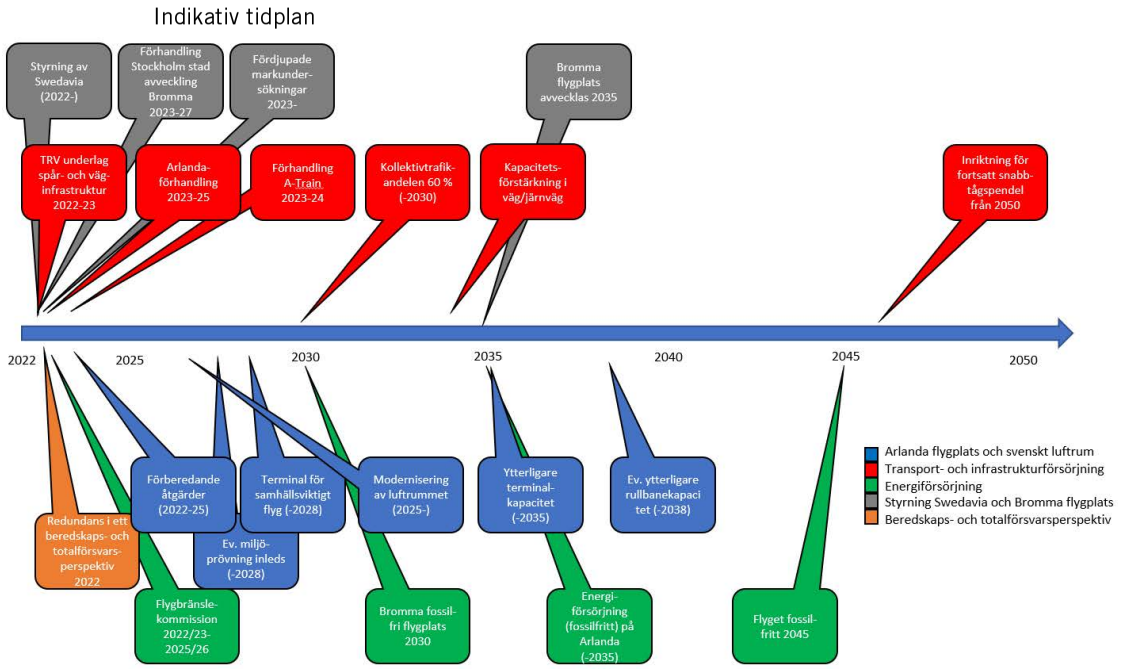
åtgärderna kan det även krävas avgöranden i flera instanser i enlighet med gällande bestämmelser, till exempel avseende fysisk planering och miljöprövning.

4.2 Översiktlig tidplan och väsentliga åtgärder

I figuren nedan redovisar jag en översiktlig tidplan för de mest väsentliga delarna av planen för Arlanda flygplats. I figuren ges en indikation i tid för när olika åtgärder bör vidtas. Det föreligger betydande osäkerheter, varför detta får ses som en översiktlig skattning av tidsperspektivet.

De åtgärder som lyfts fram i figuren har grovt delats in i fem olika områden. Åtgärder vid Arlanda flygplats och luftrummet är markerade i blått. Åtgärder kring transport- och infrastrukturförsörjning till och från Arlanda är markerade i rött. Åtgärder som avser energiförsörjning är markerat i grönt. Åtgärder som har bäring på Styrning av Swedavia och avveckling av Bromma flygplats är markerade i grått. Därtill finns även angivet i säkring av redundans i ett beredskaps- och totalförsvarsperspektiv.

Figur 4.1 Översiktlig tidplan för väsentliga åtgärder



4.2.1 Arlanda flygplats och luftrum

Arlanda flygplats behöver ”Brommafieras”. Ledtiderna behöver kortas, framför allt för de passagerare som reser över dagen. Swedavia behöver även säkerställa att det finns tillräcklig kapacitet i bansystem och terminaler. Det är för mig oklart om och när det kan bli aktuellt med ytterligare rullbanekapacitet. Swedavia bedömer dock att taket för rullbanekapaciteten nås under andra delen av 2030-talet. Prognoser för det framtida flygandet är behäftat med stor osäkerhet av flera skäl, jag uppfattar dock sannolikheten som tillräckligt hög för att arbetet med att öka kapaciteten på Arlanda bör intensifieras.

Det finns därför behov av att Swedavia omgående vidtar *förberedande åtgärder* för att säkerställa kapacitet i bansystem och terminaler. Det bör genomföras på ett sådant sätt att en eventuell *miljöprövning* inte fördröjs ytterligare. Jag räknar vidare med att förstärkningar i *terminalfunktionen* sker löpande. Swedavia bör även skapa en samlad plats och *terminal på Arlanda för kommersiellt allmänflyg inklusive samhällsviktigt flyg*. För att öka effektiviteten i luftrummets användning bör *luftrummet fortsatt moderniseras*.

4.2.2 Transport och landinfrastrukturförsörjning

Marktransporterna på väg och spår till och från Arlanda ska vara robusta och ha en god tillgänglighet. Det behövs en förbättrad samordning mellan samhällsplanering, bostadsbyggande, transportinfrastruktur och kollektivtrafik. Jag föreslår därför att regeringen under 2023 beslutar om en *Arlandaförhandling* med berörda regioner och kommuner för detta ändamål. Initialt ges uppdrag till *Trafikverket att ta fram underlag* till Arlandaförhandlingens fortsatta arbete. En sådan förhandling ska bland annat ta fram konkreta åtgärder för ökad kollektivtrafik till och från Arlanda med målet om en minst *60 procent kollektivtrafikandel* senast 2030. Enligt mitt förslag betyder detta bland annat att stationsavgiften på Arlanda tas bort och biljettpriset på Arlanda Express minst halveras. För att klara det senare föreslår jag ett särskilt regeringsuppdrag till en förhandlingsman att inleda *förhandlingar med A-Train* om sänkta biljettpriser. Förhandlingarna

bör vara avslutade 2025. Parallellt med detta ser jag även att det sker *kapacitetsförstärkningar i infrastrukturen*. Nuvarande avtal med A-Train löper ut år 2050. Regeringen bör därför även ta fram en inriktning i god tid för hur en *fortsatt snabbtågspendel* kan bedrivas efter avtalets utgång.

4.2.3 Energiförsörjning

Enligt Sveriges klimatpolitiska mål ska Sverige vara nettonollutsläpp senast år 2045. Min uppfattning är att flyget inte utgör något undantag. Det krävs därför en övergång till fossilfria flygbränslen. Enligt den kunskap som finns idag kommer ett fossilfritt flyg att innebära att bränslet kommer att bestå av el, elektrobränsle, biobränsle och eventuellt vätgasteknik. Om den senare också ska uppfattas som fossilfri är det av vikt att exempelvis elproduktionen sker fossilfritt.

En rad åtgärder behövs. Jag föreslår därför ett tidigt regeringsuppdrag till en *flygbränslekommission* med uppgiften att redovisa konkreta åtgärder (finansiering, produktion, logistik etcetera) inklusive etappmål för svensk storskalig produktion av fossilfritt flygbränsle för att nå klimatmålen. Flygbranschen har själva satt som mål att allt inrikes flyg ska vara fossilfritt 2030. En viktig del av att stödja omställningen är därför mitt förslag att från 2030 göra *Bromma flygplats helt fossilfri*. Flygplatsen kan tjäna som ett ”show-room” för utveckling av det hållbara flyget. Under tiden fram till avvecklingen av Bromma flygplats 2035 behöver Arlanda bygga ut sin kapacitet av *energiförsörjning och infrastruktur för fossilfritt flyg på Arlanda* som då ska inkludera Brommas fossilfria trafik. Det är därefter viktigt att Arlanda behåller positionen som ett internationellt föredöme för hållbart flyg.

4.2.4 Styrning av Swedavia och Bromma flygplats

Avtalet för Bromma flygplats löper ut 2038. Det finns möjlighet till annan markanvändning, som inkluderar många nya bostäder. Det ställer dock krav på sanering av föroreningar i marken. Omfattningen av detta är oklar och behöver utredas.

Jag ser behov av att regeringen *tydliggör hur man ser på Bromma flygplats* samt ger tydlig *styrning till Swedavia* genom förändrad bolagsordning, uppdragsmål och inriktning för avveckling av Bromma flygplats. *Förhandling behöver inledas med Stockholms kommun* avseende framtida användning av flygplatsområdet. *Fördjupade markundersökningar* behöver genomföras för att kunna bedöma kostnaden för hantering av föroreningar samt hur kostnaderna för detta kan fördelas. Jag föreslår att Bromma flygplats avvecklas vid ingången av 2035.

4.2.5 Beredskaps- och totalförsvarsperspektiv

Jag har inte haft möjlighet att fullt ut analysera vilka konsekvenser som en avveckling av Bromma flygplats kan ha i ett *beredskaps- och totalförsvarsperspektiv*. Jag ser därför behöv av en kompletterande analys med fokus på hur man kan minimera konsekvenserna och eventuella negativa effekter av en avveckling av Bromma flygplats. En sådan analys bör kunna påbörjas under 2022.

4.3 Dialog och uppföljning av åtgärderna

Arlanda flygplats är ett nationellt intresse. Det är därför enligt min uppfattning viktigt att planering och genomförande av utvecklingsinsatserna följs upp på en övergripande nivå av berörda myndigheter respektive av regeringen.

Det kommer att krävas en kontinuerlig dialog mellan de aktörer som berörs, med hänsyn till de beroenden som finns mellan olika åtgärder och verksamheter. Inom flera områden finns det redan idag etablerade forum för dialog om verksamheten och utvecklingen av den. Myndigheternas eller regeringens uppföljning av utvecklingen bör, enligt min uppfattning, inte ersätta vare sig en sådan dialog eller de olika aktörernas ansvar för sina respektive verksamheter.

För att inte riskera att tappa fokus eller fart, kan det enligt min bedömning vara lämpligt att åtgärdsplanen följs upp i samband med en eller flera kontrollstationer. I samband med dessa kontrollstationer kan det vara lämpligt att pröva aktuell situation avseende aktuell trafikutveckling och vidtagna eller genomförda åtgärder i förhållande till den övergripande åtgärdsplanen och vid

behov vidta ytterligare åtgärder om så krävs. Jag anser att en första kontrollstation bör genomföras år 2025 på initiativ av regeringen.

5 Åtgärder för utveckling av Arlanda flygplats

5.1 Terminalerna ska moderniseras och bli mer attraktiva för passagerarna med korta ledtider

Förslag: Swedavia bör intensifiera arbetet med att minska ledtiderna för passagerare, inte minst för passagerare som reser över dagen.

Swedavia bör omgående påbörja förberedelserna för att förstärka kapaciteten för uppställningsplatser.

Samarbetet mellan olika aktörer bör utvecklas. Ett gott samarbete mellan olika aktörer vid planering, genomförande av utvecklingsinsatser och vid operativ drift bidrar till att ge passagerare och transportköpare goda förutsättningar. Det kan bidra till korta ledtider och att flygplatsen upplevs som attraktiv.

5.1.1 Nuläge och utveckling på kort och medellång sikt

Innan pandemin var hanteringen av inrikestrafiken och utrikestrafiken uppdelad mellan Arlandas terminaler, där terminal 2 och 5 hanterade utrikestrafiken medan terminal 3 och 4 hanterade inrikestrafiken. Swedavia har påbörjat en integrering av utrikes- och inrikestrafiken; under pandemin användes endast terminal 5 och då för både för utrikes och inrikes flygtrafik. Sommaren 2022 kommer bolaget att öppna terminal 4 och därefter kommer båda terminalerna att hantera utrikes- respektive inrikestrafik[10]. Detta innebär enligt Swedavia att infrastrukturen kan nyttjas mer effektivt och ge

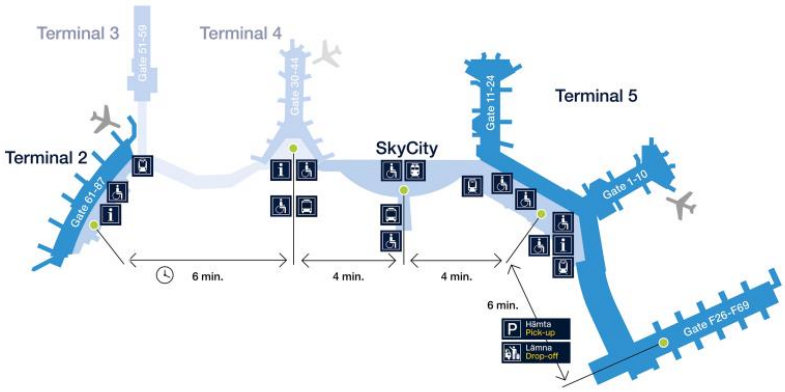
[10] Terminal 4 kommer endast kunna hantera inrikes samt Schengen. Non-Schengen kommer hanteras vid terminal 5 och liksom tidigare vid terminal 2.

fördelar av att inrikestrafiken och utrikestrafiken inte har peak vid samma tidpunkt. Sommaren 2023 kommer Arlanda att driftsätta en gemensam incheckning och säkerhetskontroll för terminal 4 och 5, som kommer ligga i anslutning till nuvarande terminal 5. Det kommer då finnas rullband (så kallad ”people mover”) mellan terminal 4 och 5 samt mellan pir A och B i terminal 5 för att underlätta för resenärernas förflyttningar mellan terminalerna.

Terminal 2 öppnades för trafik 2022 och kommer ha kvar en egen incheckning och säkerhetskontroll. Terminal 3 som används för regionalflyget kommer tills vidare hållas stängd. Regionalflygets avgångar och ankomster kommer i stället spridas ut på terminal 4 och 5 vid terminalernas Gater eller på uppställningsplatser utanför terminalerna.

Enligt Swedavia kommer befintlig terminalkapacitet, med de åtgärder som nu genomförs eller kommer genomföras, att kunna hantera upp till 35 miljoner årspassagerare[11]. Därefter behövs ny terminalkapacitet. Min bedömning är att detta blir aktuellt någon gång i mitten av 2030-talet.

Figur 5.1 Översikt över terminalstrukturen vid Arlanda flygplats



Källa: www.swedavia.se.

[11] Med full implementering av Utvecklingsprogram Arlanda (Swedavia),

Ledtider skiljer Arlanda från Bromma

Bromma flygplats uppfattas som lättillgänglig. Det tar kort tid för passagerare att ta sig igenom terminalen och ut från flygplatsen till vidare marktransport. Det är delvis en designfråga, men framför allt beror det på Arlandas storlek i förhållande till Bromma. Arlanda med sina 4 terminaler och tio gånger större passagerarvolym uppfattas inte ha lika snabba flöden och ledtider. Det gäller för passagerare både i transfer och som har Arlanda som start- eller slutdestination. Jag har ställt frågor till Swedavia om ledtiderna på Arlanda och Bromma för ankommande och avresande passagerare, vilket framgår av tabellerna nedan.

Ledtider i Arlandas terminaler

Arlanda är en betydligt större flygplats än Bromma och det betyder längre ledtider, vilket framgår av tabellerna nedan. Terminal 5 har längst avstånd från terminalens mest avlägsna uppställningsplats, men för närmare belägna uppställningsplatser minskar avståndet och således även ledtiden. Avståndet är visserligen längre än vad som gäller för uppställningsplatserna vid Bromma flygplats, men skillnaden i tid för Arlandas närmast belägna uppställningsplatser uppgår då endast till ett fåtal minuter, vilket visas i tabellerna nedan.

Figur 5.2 Tid i minuter för ankommande passagerare

sa

	Bromma	*Arlanda T2/T3*	*Arlanda T4/T5*
Flygplan till ankomsthall	2 - 4	3 - 5	4 - 8
Ankomsthall till:			
Bussar	1	2	8
Taxi	1	2	3
Hyrbil	4	11*	18*
Timparkering	3	3	3
Parkering, terminalnära	5	5	5
Parkering, långtid	-	10	19
Spårväg (Tvärbanan)	4	-	-
Tåg Arlanda Central	-	11	5
Tåg Arlanda Express	-	4	4

Källa: Swedavia. Not: * Inkluderar bussresa och fem minuters väntetid.

Figur 5.3 Tid i minuter för avgående passagerare

av

	Bromma	*Arlanda T2/T3*	*Arlanda T4/T5*
Säkerhetskontroll till flygplan	2 - 4	2 - 4	4 - 10
Säkerhetskontroll	5	10	10
Avgångshall till:			
Bussar	1	2	8
Taxi	1	2	3
Hyrbil	4	11*	18*
Timparkering	3	3	3
Parkering, terminalnära	5	5	5
Parkering, långtid	-	10	19
Spårväg (Tvärbanan)	4	-	-
Tåg Arlanda Central	-	11	5
Tåg Arlanda Express	-	4	4

Källa: Swedavia. Not: * Inkluderar bussresa och fem minuters väntetid.

Om resenärens flyg ankommer (eller avgår) från terminal 2 eller 3 (som är stängd tills vidare) är differensen till Bromma några minuter,

både i terminalen till ankomsthall och vidare till marktransport som buss och taxi. I terminal 4 är ledtiderna något längre eftersom piren i Terminal 4 kopplas ihop med ankomst- och avgångsfunktionen i terminal 5. Förhoppningsvis ska rullband (”people movers”) mellan terminalerna minska ledtiderna markant. Särskilt lång ledtid har Arlandaresenärer till hyrbil (och buss från terminal 4 och 5). Terminalerna 2, 3 och 5 på Arlanda flygplats har dock omedelbar närhet till Arlanda Express

Ledtider i terminal, Bromma

Brommaresenärer utan incheckat bagage kan ta sig från flygplanet till taxin eller bussen på några minuter. Ytterligare ett par minuter till så nås tvärbanan eller hyrbilen. Det finns i stort sett inga avlägsna uppställningsplatser på Bromma, även om det kan variera någon minut beroende på var flygplanet parkerar.

Uppställningsplatser för flygplan

Swedavia konstaterar i sitt underlag till mig att tillgängligheten av uppställningsplatser för flygplan intill Arlandas terminalbyggnader under normala marknadsförhållanden underskrider behovet av uppställningsplatser. Ett underskott av kapacitet leder till att flygplan måste parkeras på avstånd från terminalerna (remote parkering) och flygresenärer lämnas och hämtas med buss vilket förlänger ledtiderna substantiellt.

Inrikestrafiken, liksom stora delar av utrikestrafiken, är peakbetonad. År 2019 var inrikestrafikens efterfrågan på kapacitet i peak motsvarande 135 procent jämfört med tillgänglig terminalansluten infrastruktur. Gapet mellan efterfrågan och tillgänglighet hanteras med remoteuppställning. I utrikesterminal 5 var efterfrågan i peak år 2019 motsvarande 125 procent av kapaciteten och föranledde remoteuppställningar. Utifrån slotansökningar[12] och justeringar från enstaka bolag för år 2022 har behovet av uppställningsplatser prognostiserats till cirka 95 procent av behovet i planeringsstadiet för år 2022. Swedavia kommenterar att ”förseningar och andra operationella svårigheter samt inflexibel

[12] Ansökan om ankomst- och avgångstider vid flygplatsen

infrastruktur" medför att många flygplan står i remoteuppställning även under tider då kapaciteten motsvarar behovet, till exempel under innevarande år.

Hantering av 'Brommafiering'

Stockholm är den viktigaste målpunkten för resenärer till och från Arlanda och Bromma. Det är därför viktigt att Swedavia och Arlanda flygplats fokuserar på att minska ledtiderna i relationen från terminal till marktransport med destination till och från Stockholm. Gör man det kommer även andra resenärer, transferresenärer, att gagnas. Det är min uppfattning att Swedavia aktivt i den operativa planeringen ska prioritera så att inrikestrafiken får korta ledtider i terminalen där så är möjligt, eftersom en omfattande del av inrikespassagerarna har dagsförrättningar i Stockholm. Vidare måste antalet uppställningsplatser användas mer effektivt för att undvika remoteuppställningar som på ett betydande sätt förlänger resenärers ledtider. En integrering av terminal 4 och 5 kan enligt Swedavia bidra med att förbättra utnyttjandet och det är av vikt att bolaget aktivt reducerar antalet flygplan och resenärer som hamnar vid remoteuppställningar på flygplatsen.

Samarbete mellan aktörer på flygplatsen

Jag har fört diskussioner med olika aktörer som finns på Arlanda flygplats. Jag bedömer att stor del av verksamheten och samarbetet mellan olika aktörer fungerar bra, samtidigt som det finns indikationer på att samarbetet och samverkan på flygplatsen kan utvecklas.

Det är viktigt med effektiva processer vid flygplatsen, som möter resenärernas och transportköparnas behov, för att flygplatsens attraktivitet ska öka. Swedavia kan inte lösa detta själv, utan det handlar om att alla aktörer vid flygplatsen behöver samarbeta på ett bra sätt, för att man tillsammans i slutändan ska möta passagerarnas och transportköparnas behov. Det vore önskvärt om alla aktörer på flygplatsen kan ställa sig bakom en övergripande vision eller målbild om vad flygplatsen ska utvecklas till.

Jag kan exempelvis konstatera att gränskontrollverksamheten har en stor betydelse för passagerarnas ledtider och om de ska uppleva flygplatsen som attraktiv eller inte. Här är det viktigt att Swedavia och Polismyndigheten som är ansvarig för gränskontrollverksamheten har ett bra samarbete, såväl på kort som på lång sikt. Det är viktigt att det råder ett bra samarbetsklimat mellan Swedavia och Polismyndigheten för att man ska finna gemensamma lösningar på olika problem och möjligheter. Det är utifrån mitt perspektiv önskvärt att Polismyndigheten i gränskontrollverksamheten använder modern teknik och moderna processer, utan att riskera kvalitet och säkerhet i gränskontrollverksamheten, för att bidra till effektiva flöden genom flygplatsen. Det är därför önskvärt att Polismyndigheten prioriterar resurser för att utveckla denna verksamhet, samtidigt som det är viktigt att Swedavia möjliggör så bra förutsättningar som möjligt för Polismyndigheten att verka på flygplatsen i form av lokaler och utrymme.

5.2 Samhällsviktigt flyg ska ges bra förutsättningar för verksamheten

Förslag: Swedavia bör samla kommersiellt allmänflyg[13] och samhällsviktigt flyg på ett område vid Arlanda flygplats för att säkerställa effektiva förutsättningar för denna flygtrafik vid flygplatsen. Detta gäller oberoende av en eventuell avveckling av Bromma flygplats eller inte.

5.2.1 Bakgrund

Verksamhet vid Bromma flygplats

På det arrenderade området bedrivs flygplatsverksamhet samt ett flertal andra verksamheter med anknytning till luftfartsverksamhet.

[13] Allmänflyg; benämning på all civil luftfart utom det tunga trafik- och charterflyget. Termen lanserades som en svensk motsvarighet till det engelska General Aviation för att ersätta det missvisande ordet sportflyg. Till allmänflyg hör yrkesmässigt bruksflyg som skolflyg, fotoflyg, rundflyg och linjetaxi samt allt privatflyg, till exempel segelflyg, motorflyg, firmaflyg och flygsport. I luftfartsbestämmelserna går gränsen för allmänflygplan vid en högsta startvikt av 5 700 kg. (Källa: Nationalencyklopedin)

Flygplatsverksamheten och flygtrafiken har varit relativt omfattande och uttryckt i antal ankommande och avresande passagerare har flygplatsen legat på tredje plats under de närmaste åren före pandemin efter Arlanda flygplats och Göteborg Landvetter flygplats.

Flera av de företag som bedriver verksamhet vid flygplatsen har en direkt koppling till Swedavia:s roll som flygplatsoperatör. Men det finns även andra verksamheter baserade vid flygplatsen, till exempel underhållsföretag affärsflyg och annat icke reguljärt flyg med mera.

Vid en stegvis eller fullskalig avveckling av Bromma flygplats behöver olika verksamheter lokaliseras om. Vissa verksamheter kan flyttas till Arlanda flygplats, så som kommersiellt allmänflyg och samhällsviktiga flygtransporter.

Begreppet samhällsviktiga lufttransporter omfattar framför allt ambulansflyg, statsflyg, militärt flyg samt polisflyg enligt Swedavia. Under 2019 var det knappt 1400 rörelser på Bromma flygplats med samhällsviktigt flyg. Trafikvolymen för denna typ av transporter har varit relativt konstant mellan åren. Därtill kommer helikoptertransporter.

Dagens situation vid Arlanda flygplats

På Arlanda flygplats förekommer statsflyg, militärt flyg och ambulansflyg. Under åren 2019 – 2021 förekom omkring 2200 rörelser med samhällsviktigt flyg på Arlanda. På flygplatsen finns även helikoptertrafik i form av Polismyndighetens etablering. Arlanda flygplats nuvarande miljötillstånd medger endast en begränsad mängd helikopterrörelser, där polisens verksamhet redan idag använder en större del. Swedavia anser, vid en avveckling av Bromma flygplats, att ytterligare samhällsviktig helikoptertrafik inte bör förläggas till Arlanda flygplats. Istället bör denna verksamhet etableras på annan plats i Stockholmsregionen.

I dagsläget är allmänflyget, som även det samhällsviktiga flyget är en del av, utspridd på Arlanda flygplats. Swedavia:s bedömning är att det i dagsläget inte finns utrymme att omhänderta allt allmänflyg som bedrivs vid Bromma flygplats på Arlanda flygplats utan kapacitetsförstärkning avseende uppställningsplatser. En översyn

för att åtgärda denna situation har initierats, men behöver projekteras och genomföras för att säkra att den trafik med allmänflyg som bör flytta över till Arlanda flygplats också kan flyttas till Arlanda flygplats. Vid en eventuell förtida avveckling av Bromma flygplats i närtid anser Swedavia att prioritet bör ges åt det samhällsviktiga flyget. Det får plats på Arlanda flygplats, dock med en initialt lägre servicenivå än önskvärt.

Vid en konsolidering av samhällsviktigt flyg från Bromma flygplats till Arlanda flygplats skulle verksamheten initialt behöva delas upp på två olika uppställningsytor. Detta medför att omlastning av patienter mellan flygplan och ambulans inte kan ske i hangarer, vilket är ett starkt önskemål från operatörerna.

För närvarande pågår markundersökningar och förberedande utredningar för att anlägga ett nytt område för allmänflyg, där parkering Alfa idag är belägen. Inga investeringsbeslut är ännu fattade av Swedavia.

På området planeras tillsammans med Fortifikationsverket en hangar för regeringsflygplanen. Utrymme är också avsatt för en ny bas för Kommunförbundet Svenskt Ambulansflyg (KSA), likaså finns utrymme avsatt inom området för det kvalificerade allmänflyget som idag är verksamt på Bromma flygplats. Området omfattar inte plats för privat allmänflyg, skolflyg eller liknande aktiviteter. Området kommer även att kunna bidra till en ökning av kapaciteten vid Arlanda flygplats vad gäller så kallad remote flygplansparkering.

5.2.2 Behov av ytterligare åtgärder

Det är av betydelse att det kommersiella allmänflyget och samhällsviktigt flyg ges bra verksamhetsförutsättningar vid Arlanda flygplats. Detta gäller oberoende av en eventuell avveckling av Bromma flygplats eller inte. En avveckling av Bromma flygplats kan dock påverka tidplanen och ställa krav på ett visst tempo i genomförandet. Det är därför viktigt att beslut om Bromma flygplats tas med viss framförhållning.

Ett samlat område för kommersiellt allmänflyg inklusive samhällsviktigt flyg bör säkerställas för att ge effektiva förutsättningar för sådan trafik vid Arlanda flygplats.

5.3 Goda premisser för godstransporter är av vikt

Godstransporter har stor betydelse för att hela Sverige ska fungera, även vid påfrestningar för samhället i stort. Stora tunga långväga transporter med sjöfart och järnväg, kompletteras med snabba flygtransporter och flexibel distribution med lastbil. Ett väl fungerande transportsystem, där trafikslagen samverkar, skapar förutsättningar för effektiva godstransporter, vilket har en stor betydelse för det svenska näringslivets internationella konkurrenskraft.

Ökade fraktmöjligheter som en följd av ökad internationell tillgänglighet leder till effektivitetsvinster för företag som agerar på en internationell marknad. Möjligheten att kunna frakta varor snabbt och enkelt ger större möjligheter till specialisering, vilket leder till högre effektivitet. Jag konstaterar att godstransporter ofta går via passagerarflyg, så kallad ”bellyfrakt”. Det visar på betydelsen av att utveckla direktlinjer inom passagerarflyget, även för näringslivets tillgänglighet till godstransporter med flyg.

5.4 Kapaciteten för rullbanor, taxibanor och uppställningsplatser måste kunna möta efterfrågan över tid

Förslag: Swedavia bör verka för att det även på sikt ska finnas tillräcklig kapacitet vid flygplatsen i förhållande till den efterfrågan som finns. Swedavia bör därför med full kraft påbörja och vidta de förberedande åtgärder som krävs för att kapaciteten för starter och landningar på Arlanda vid behov ska kunna utökas. Dessa insatser bör innefatta alla typer av åtgärder, från exempelvis införande av parallella mixade operationer[14] vid nuvarande rullbanor (start- och landningsbanor), till att bygga fler av- och påfarter i taxi- och rullbanesystemet, införande av trängselavgifter och byggande av en ny parallell rullbana. Allt i syfte att förstärka kapaciteten. De förberedande åtgärderna bör genomföras på ett sådant sätt att en eventuell

[14] Parallella mixade operationer; innebär att man både landar och startar på bägge parallellbanorna samtidigt oberoende av varandra (Källa: Luftfartsverket).

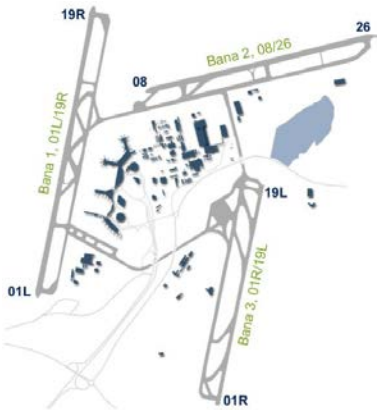
miljöprövningsprocess ska kunna påbörjas utan ytterligare fördröjning.

För att utnyttja flygplatsens kapacitet effektivt och undvika språnginvesteringar på grund av extrem koncentration av trafiken till vissa peaktider föreslår jag differentierade men kraftiga höjningar av trängselavgifterna när Swedavia kan påvisa trängsel i rullbanekapaciteten, i luftrummet, i flygplatsens terminalkapacitet eller uppställningsplatser eller vid en kombination av påverkan på kapaciteten i dessa funktioner. Avgifternas nivå och tidpunkten för deras införande bör vara ett strategiskt beslut som fattas av Swedavia.

5.4.1 Bakgrund

Arlanda flygplats har tre rullbanor, där flygplan startar och landar, samt taxibanor som förbinder rullbanorna med terminalområdet. Två av rullbanorna är parallella (bana 1 och 3) med en separation på 2 300 meter, vilket innebär att banorna kan användas oberoende av varandra.

Figur 5.4 Bansystemet vid Arlanda flygplats (rull- och taxibanor)



Källa: www.swedavia.se.

Kapaciteten på Arlanda flygplats uppgår i dagsläget till 84 rörelser per timme, med nuvarande sätt att använda rullbanorna. I dagsläget tillämpas segregerade parallella operationer. Denna metodik innebär

att man landar på den ena parallellbanan och startar på den andra. Detta bananvändningsmönster används normalt vid högre trafikintensitet.

I figuren nedan presenteras antal rörelser vid Arlanda och Bromma flygplatser för en viss dag under 2019 respektive 2022. Antalet rörelser och de högsta peakarna under 2022 ligger på en betydligt lägre nivå jämfört med det som var fallet för 2019.

Det totala antalet rörelser per timme för en typdag under 2019, summerat för Arlanda och Bromma flygplats, överstiger endast vid några enstaka tillfällen den maximala kapacitet som finns vid Arlanda flygplats. Vid en överflyttning av flygtrafiken från Bromma till Arlanda flygplats bedömer Swedavia att en viss konsolidering kommer att ske, varför antalet överflyttade rörelser sannolikt skulle ligga på en lägre nivå. I figuren nedan har Swedavia uppskattat att cirka 50 procent av rörelserna flyttas över till Arlanda flygplats vid en konsolidering av trafiken.

Figur 5.5 Rörelser per rullande timme 2019-04-04 respektive 2022-04-01



2019-04-04	Rörelser
Bromma	204
Stockholm ARN	782

2019-04-04	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
Bromma	0	0	0	0	0	0	1	24	31	23	8	12	12	9	14	14	15	28	24	15	19	19	12	0
Stockholm ARN	16	11	2	1	1	5	34	54	66	64	45	48	46	35	45	49	48	59	59	49	54	56	34	21
Total	16	11	2	1	1	5	35	78	95	87	52	60	58	41	57	62	62	85	82	64	70	75	45	21
Total vid strukturförändring	16	11	2	1	1	5	35	66	81	76	48	54	52	37	51	56	55	72	70	57	62	66	39	21

2022-04-01	Rörelser
Bromma	113
Stockholm ARN	543

2022-04-01	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
Bromma	0	0	0	0	0	0	1	5	16	11	6	10	8	3	9	10	9	19	19	8	9	9	4	0
Stockholm ARN	15	11	2	1	1	3	26	30	41	39	35	29	32	31	43	42	37	43	43	30	30	36	22	17
Total	15	11	2	1	1	3	27	35	53	50	40	38	39	32	51	51	42	62	62	37	39	44	26	17
Total vid strukturförändring	15	11	2	1	1	3	27	33	47	45	38	33	35	32	47	46	40	53	53	34	35	40	24	17

Källa: Swedavia.

För att kunna hantera den maximala trafikvolymen krävs att båda parallellbanorna är tillgängliga, att det inte finns några begränsningar avseende påfarter och avfarter till rullbanorna, att det finns taxibanor och uppställningsplatser i tillräcklig omfattning så att trafiken kan avvecklas utan att det ska bli köbildning, att lågfartstrafiken kan avvecklas på samma sätt som idag med i huvudsak lågfartskurser vid sidan om SID[15]-trafik samt att siktförhållandena motsvarar CAT I-förhållanden[16] eller bättre, ingen vindpåverkan, normala väderförhållanden i övrigt och att bromsverkan på rullbanan är god.

När antalet rörelser närmar sig flygplatsens kapacitetstak blir systemet känsligt för störningar. Svåra väder- och vinterförhållanden kan i en sådan situation ge betydligt större följdförseningar jämfört med när det finns utrymme för fler rörelser. Det kan ställa krav på att kapacitetsåtgärder vidtas i ett tidigare skede, redan innan kapaciteten för bansystemet nått det absoluta kapacitetstaket.

Kapaciteten i bansystemet är möjlig att utöka genom olika typer av åtgärder, steg 2 till 4 enligt fyrstegsprincipen. Nedan beskrivs dessa möjliga åtgärder översiktligt:

- Införande av ”satellitbaserade kurvade inflygningar” (steg 2-åtgärd) skulle ge möjlighet till en dynamisk användning av parallellbanorna. Detta ger möjlighet att bättre sekvensera flygplan i inflygningen och utöka landningskapaciteten. Detta kräver dock, enligt Swedavias bedömning, en förändring i gällande miljötillstånd för Arlanda flygplats.

- Genomförande av åtgärder för att möjliggöra mixade parallella operationer. Det ställer bland annat krav på systemstöd och förändrad bemanning i flygledartornet, men också utökad maskinpark för att ha båda parallellbanor i drift samtidigt (steg 2- och 3-åtgärder). Med införande av mixade parallella operationer kan kapaciteten öka till uppskattningsvis cirka 90 rörelser per timme.

- Utökning av antalet av- och påfarter på Bana 1 och Bana 3, för att åstadkomma en effektiv trafikavveckling vid dessa rullbanor (steg 3-åtgärd).

[15] SID; Standardväg för utflygning från flygplats
[16]Om sikten på landningsbanan eller vertikalsikten väntas underskrida vissa värden ska flygtrafikledningen vidta förberedande åtgärder för att aktivera utökade säkerhetsavstånd vilket bidrar till lägre kapacitet. Källa: Luftfartsverket.

- Förlängning av bana 3, vilket ger möjlighet till fullt nyttjande av parallella mixade operationer (steg 3-åtgärd).
- Byggande av en ny bana 4 eller tredje parallell bana (steg 4-åtgärd), vilket skulle öka rullbanekapaciteten med nästan 50 procent.

Vid mixade parallella operationer finns även möjlighet att övergå till så kallad variabel slotshantering på flygplatsen. Det innebär att antalet slots tillåts variera beroende på antalet ankomster respektive starter, och inte som idag med 42 starter och 42 landningar. Detta ger i sig inte någon utökad kapacitet, däremot kan rull- och taxibanesystemet användas mer optimalt över tid.

Det är viktigt att hänsyn tas till kapacitetssituationen i sin helhet inom flygplatsen. Åtgärder som förstärker kapaciteten i rullbanor och taxibanor behöver koordineras med åtgärder som förstärker kapaciteten för uppställning av flygplan och för passagerarflöden i terminalerna.

Även om det kan dröja många år innan behovet av en ny rullbana uppstår är ledtiden lång för förberedande undersökningar, nytt miljötillstånd, projektering och byggande av en rullbana. Det handlar uppskattningsvis om cirka 15 till 20 år. Det är därför viktigt att vidta förberedelser för att möjliggöra en så kort processtid som möjligt. Sådana åtgärder behöver sannolikt genomföras oberoende av ställningstagande kring avvecklingen av Bromma flygplats, men kan komma att behöva tidigareläggas med något år om Bromma flygplats avvecklas före år 2038 då nuvarande arrendeavtal löper ut enligt Swedavias bedömningar.

5.4.2 Regelverk avseende slots

Övergripande förutsättningar

Rådets förordning (EEG) nr 95/93 om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider (slots) vid gemenskapens flygplatser anger förutsättningar för hur tilldelning av kapacitet ska genomföras. Bestämmelserna inkluderar bland annat när en flygplats ska samordnas eller tidtabellsanpassas, vilka principer som ska vara

gällande vid tilldelningen av ankomst- och avgångstider samt vilken instans som ansvarar för olika delar inom området.

Både Bromma och Arlanda flygplatser är för närvarande samordnade flygplatser och omfattas således av bestämmelserna i förordningen. Airport Coordination Sweden (ACS) utsågs 2013 av Transportstyrelsen till samordnare för flygplatserna. För denna koordinering fastställs tilldelningsparametrar två gånger per år (sommar- respektive vintertidtabell) och hänsyn tas då till bland annat tekniska, driftmässiga och miljömässiga faktorer.

Tilldelning av ankomst- och avgångstider

Serier av ankomst- eller avgångstider tilldelas lufttrafikföretag på begäran och utgör tillstånd att använda flygplatsstrukturen för start och landning under den tidtabellperiod som begäran avser. Om lufttrafikföretaget kan visa att det har utnyttjat serien under minst 80 procent av tiden för perioden är lufttrafikföretaget berättigat till samtliga tider i samma serie under nästa motsvarande tidtabellsperiod, vilket benämns som historiska rättigheter.

Om inte alla berörda lufttrafikföretags önskemål om ankomst- och avgångstider kan tillgodoses, så ska enligt gällande regler kommersiell luftfart prioriteras, och då särskilt luftfart i regelbunden trafik och seriemässig luftfart i icke-regelbunden trafik. Återtrunttrafik har företräde om flera ansökningar finns.

Om en begäran om ankomst- eller avgångstid inte kan tillmötesgås ska lufttrafikföretaget bli informerat om närmaste alternativa tillgängliga ankomst- eller avgångstid.

Har lufttrafikföretaget inte utnyttjat sina tilldelade ankomst- eller avgångstider till minst 80 procent ska samtliga ankomst- och avgångstider i serien, enligt gällande regelverk, placeras i den så kallade ankomst- och avgångsreserven, såvida inte skälen till att de inte utnyttjats är utanför lufttrafikföretagets kontroll, exempelvis om luftrummet har stängts.

Enligt gällande regelverk finns det idag möjlighet att överföra en ankomst- och avgångstid från en linje, eller ett slag av lufttrafik till en annan linje, eller annat slag av lufttrafik om det drivs av samma lufttrafikföretag inom samma flygplats. Överföring kan under vissa förutsättningar även ske inom en koncern samt bytas, en mot en,

mellan lufttrafikföretag. Sådana överföringar bygger på att lufttrafikföretagen vill överföra eller byta tider.

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 trafik med allmän trafikplikt på Arlanda flygplats. Det finns enligt Transportstyrelsen ankomst- och avgångstider reserverade för all flygtrafik som är upphandlad och där det krävs ankomst- och avgångstider.

Tillfällig reglering under pandemin

Under pandemin har tillfälliga lättnader införts avseende kravet på utnyttjande av ankomst- och avgångstider för att få behålla sina historiska rättigheter. Min bild är att sommarsäsongen 2022 är den sista säsong som kan bli föremål för dessa tillfälliga lättnader och andra krav på nyttjandegrad än vad som normalt följer av förordningen.

Förutsättningar för att flytta trafik från Bromma flygplats till Arlanda flygplats

Enligt artikel 19 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 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, inbegripet berörda lufttrafikföretag och flygplatser, reglera fördelningen av flygtrafiken mellan flygplatser som uppfyller vissa villkor, om detta sker utan särbehandling av destinationer inom gemenskapen eller på grundval av lufttrafikföretagets nationalitet eller identitet. Följande villkor ska då 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, vid behov även genom att passera en gräns.
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.

Den berörda medlemsstaten ska informera EU-kommissionen om sin avsikt att reglera fördelningen av lufttrafik eller att ändra en befintlig regel för lufttrafik. Kommissionen ska granska tillämpningen av punkterna 1–2 i denna artikel och besluta om medlemsstaten får tillämpa åtgärderna. Kommissionen ska offentliggöra sitt beslut i Europeiska unionens officiella tidning och åtgärderna får inte tillämpas före offentliggörandet av kommissionens godkännande.

Transportstyrelsen bedömer att Arlanda och Bromma flygplatser uppfyller de villkor som ställs för att trafik ska kunna fördelas då båda flygplatserna betjänar Stockholmsregionen.

Vid en successiv flytt av trafik från Bromma flygplats till Arlanda flygplats är det sannolikt att bestämmelser i artikel 19 i förordning (EG) nr 1008/2008 behöver tillämpas. Det är inte troligt att operatörerna frivilligt lämnar Bromma om inte tillräckligt goda förutsättningar erbjuds på Arlanda flygplats. I ett sådant scenario skulle överflyttningen kräva regler/beslut i enlighet med denna artikel, bland annat med objektiva kriterier. Det är EU-kommissionen som fattar beslut om fördelning får tillämpas.

Om beslut fattas att all trafik ska flytta från Bromma till Arlanda samtidigt så kommer det inte vara aktuellt att tillämpa artikel 19 i förordning (EG) nr 1008/2008. I det fallet är det inte längre en fråga om fördelning av trafik mellan två olika flygplatser. Stöd för detta finns enligt Transportstyrelsen i lydelsen av artikel 19.2 i förordning (EG) nr 1008/2008.

I förhållande till de flygbolag som har historiska rättigheter till ankomst- och avgångstider på Arlanda flygplats är det inte möjligt

att ge flygbolagen vid Bromma flygplats en förtur till ankomst- och avgångstider på Arlanda flygplats enligt förordning (EEG) nr 95/93.

Om det skulle aktualiseras med en successiv överflyttning av flygtrafik från Bromma flygplats till Arlanda flygplats finns det enligt regelverket möjlighet för staten att reglera flygtrafiken vid Arlanda och Bromma flygplatser under den period som överflyttning sker.

5.4.3 Trängselavgifter

Trängselavgifter inom luftfarten

Teorin om ”peak pricing”, eller trängselavgifter, har funnits i över ett halvsekel med en generell samstämmighet i den akademiska litteraturen att kapacitetsutnyttjandet i infrastrukturen kan påverkas genom marknadsstyrmedel för att minska trängsel och omfördela trafik. Högre priser under peak och lägre priser under off peak ska i teorin innebära en omfördelning av trafiken där flygbolag påverkade av prissättningen skulle flytta sin trafik från peak till off peak och därmed minska trängseln inom ramen för befintlig kapacitet. På så sätt kan flygplatsen använda befintlig kapacitet bättre och nödvändiga språnginvesteringar (t ex investeringar i en ny rullbana) kan skjutas framåt i tiden. På de få flygplatser i världen där man försökt införa peak pricing har motståndet från etablerade flygbolag på flygplatsen varit stort. Även Swedavia försökte införa trängselavgifter 2018, vilket aldrig kom att genomföras, och jag återkommer till detta nedan. I grunden är peak pricing vanligt förekommande i vår vardag, när vi till exempel köper tåg- eller flygbiljetter, eller bokar nöjesupplevelser och semesterboende. Trängselavgifter på flygplatser är däremot ovanliga och enligt IATA har ingen flygplats som infört trängselavgifter i praktiken kunnat påvisa den teoretiska nyttan. Transportstyrelsen argumenterar i sin rapport om trängselavgifter inom den svenska luftfarten (2022) att det krävs mycket höga trängselavgifter för att påverka flygtrafiken i peak, även om osäkerheten kring flygresenärens priskänslighet är stor.

Erfarenhet i Sverige

I samband med ett samråd kring luftfartsavgifter 2018 presenterade Swedavia ett förslag på trängselavgifter. Passageraravgiften skulle variera i tre nivåer på Arlanda och Bromma flygplatser, high peak, low peak och off peak. Skälet till denna differentiering var att den skulle vara rättvisebaserad för att nå kostnadstäckning och tas ut för att kapacitetsutnyttjandet skulle jämnas ut på sikt och motverka behovet av kapacitetsutbyggnad. Efter enhällig branschkritik, att Swedavia inte kunde påvisa tydliga nyttor för trafikarbetet, drogs förslaget tillbaka av Swedavia.

Transportstyrelsens förslag om trängselavgifter

I september 2021 fick Transportstyrelsen regeringens uppdrag att analysera möjligheterna att införa trängselavgifter inom den svenska luftfarten och vilken nivå på trängselavgifter som behövs för att effektivt styra mot minskad miljöpåverkan och effektivare kapacitetsutnyttjande. Transportstyrelsens författningsförslag om trängselavgifter innebär en ny bestämmelse i förordning (2011:867) om flygplatsavgifter, och att avgifter ska differentieras i förhållande till utnyttjandet av rullbanekapaciteten på Arlanda flygplats. Syftet är att främja ett jämnare utnyttjande av rullbanekapaciteten. Transportstyrelsen bedömer att det är svårt att identifiera kopplingar mellan trängselavgift och miljöeffekter på grund av att trängsel inte finns på Arlanda flygplats och att kapacitetstaket i praktiken aldrig nåtts. Därför ska avgiften enbart vara kapacitetsstyrande och differentieras efter rullbanornas utnyttjandegrad. Vidare föreslår Transportstyrelsen att det är flygplatsägaren som ska bestämma avgiftsnivåerna. Remissvaren på förslagen inkom till regeringen i maj 2022.

Tillsammans utgör slotsreglering av flygplats och luftrum en effektiv kapacitetsövervakning så att flygrörelserna fungerar så smidigt som möjligt till och från Arlanda.

Enligt Transportstyrelsen har 150 000 slotsansökningar inkommit sommaren 2022 och prognosen visar att 100 000 kommer att kunna tilldelas. Dessutom reglerar flygtrafikledningen den tillgängliga kapaciteten i luftrummet genom ”luftrumsslots” i

samarbete med Eurocontrol som övervakar luftrummets kapacitet i Europa.

5.4.4 Behov av ytterligare åtgärder

När rullbanor och taxibanor vid Arlanda flygplats närmar sig sitt kapacitetstak finns det möjligheter att vidta olika åtgärder enligt fyrstegsprincipen. Allt från åtgärder som leder till beteendeförändringar och som dämpar efterfrågan på flygtrafik till åtgärder som bidrar till ökad kapacitet för att möta efterfrågan.

För att möta en ökande efterfrågan bör Swedavia i första hand vidta mindre åtgärder, såsom införande av parallella mixade operationer, fler av- och påfarter i taxibanesystemet och förlängning av bana 3, innan Swedavia bygger en ytterligare rullbana. I ett inledande skede, där kapacitetsbrist råder endast i begränsad omfattning under vissa tidsintervall, kan en möjlighet vara att påverka flygbolagens beteenden genom en trängselkomponent i avgiftssystemet för att bredda den peak och tidsintervall som har ett högt kapacitetsutnyttjande. Genom en sådan åtgärd kan en trängselsituation hanteras parallellt med att åtgärder genomförs för att förstärka kapaciteten vid flygplatsen.

Transportstyrelsen konstaterar trots sitt författningsförslag om differentierade trängselavgifter att det inte kan påvisas miljöeffekter på grund av avsaknad av kapacitetsbrist på Arlanda i dagsläget. Dessutom krävs det enligt Transportstyrelsens beräkningsexempel mycket kraftiga avgiftshöjningar för att påverka trängsel som gör att trafik flyttas till off-peak. För att utnyttja flygplatsens kapacitet effektivt och undvika språnginvesteringar på grund av extrem koncentration av trafiken till peaktider föreslår jag att differentierade men kraftiga höjningar av trängselavgifterna införs när flygplatsen kan påvisa trängsel i rullbanekapaciteten, i luftrummet, i flygplatsens terminalkapacitet eller uppställningsplatser eller vid en kombination av påverkan på kapaciteten i dessa funktioner. Avgifterna bör differentieras beroende på vilken kapacitet som påverkas och det bör vara stegvisa åtgärder som syftar till att av kostnadseffektiva skäl och på marknadsmässiga grunder försöka flytta trafik från peak till off peak innan steg 4-åtgärder som utbyggnad av uppställningsplatser, nya

flygvägar eller nya rullbanor beslutas. Jag menar att avgifternas nivå och tidpunkten för deras införande ska vara ett strategiskt beslut som fattas av flygplatshavaren, i enlighet med Transportstyrelsens förslag. Parallellt med detta kan det finnas behov av att staten tar fram en strategi för att motverka negativa konsekvenser för den regionala tillgängligheten, genom exempelvis införande av allmän trafikplikt och reservering av ankomst- och avgångstider vid Arlanda flygplats.

Det finns flera olika sätt att stärka kapaciteten i Arlanda flygplats bansystem (rull- och taxibanor). Det är sannolikt effektivt för Swedavia att arbeta förberedande med olika typer av kapacitetsförstärkningsåtgärder för att möta utvecklingen av flygmarknaden och efterfrågan på start och landningar vid flygplatsen. Swedavia ska verka för att det på sikt finns tillräcklig kapacitet vid flygplatsen i förhållande till den efterfrågan som finns. Swedavia bör därför påbörja och vidta de förberedande åtgärder som krävs för att kapaciteten för start och landningar vid Arlanda flygplats ska kunna förstärkas vid behov. Dessa förberedande insatser bör innefatta alla typer av åtgärder, från exempelvis införande av parallella mixade operationer vid nuvarande rullbanor till byggande av en ny parallell rullbana. De förberedande åtgärderna bör genomföras i en sådan omfattning och takt att Swedavia vid behov kan påbörja en miljöprövningsprocess utan ytterligare fördröjning.

5.5 Säkerställ fortsatt modernisering av svenskt luftrum

Förslag: Regeringen bör säkerställa att en fortsatt modernisering av det svenska luftrummet genomförs. Detta kommer att ge viktiga förutsättningar för utveckling av luftrummet inom Arlanda flygplats kontroll- och terminalområde.

Regeringen bör tydliggöra vem som har som har ansvaret för planering av den långsiktiga utvecklingen av luftrummet.

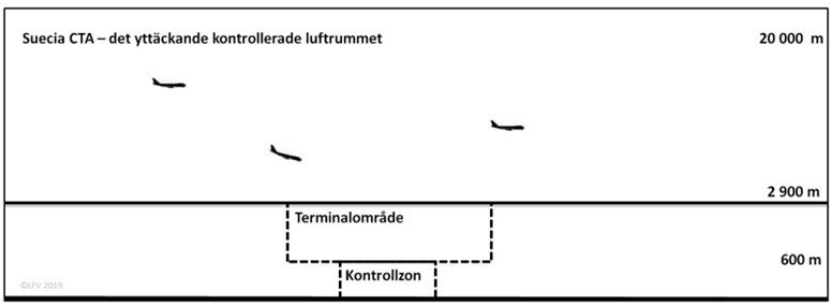
5.5.1 Bakgrund

Det kontrollerade luftrummet i svensk flyginformationsregion (FIR), luftrum där Sverige ansvarar för flygtrafiktjänsten, sträcker sig från 2 900 meter upp till cirka 20 000 meter. Detta område benämns som det yttäckande kontrollerade luftrummet.

Under 2 900 meter är delar av luftrummet kontrollerat och andra delar okontrollerat. De flygplatser som är kontrollerade är omgivna av kontrollerad luft som benämns som kontrollzoner (CTR) och terminalområden (TMA). Kontrollzoner sträcker sig från marken upp till cirka 600 meter. Terminalområdena ligger ovanpå kontrollzonerna upp till 2 900 meter.

Utöver det kontrollerade och okontrollerade luftrummet, finns även flygvägar, luftrumssektorer och områden med olika restriktioner.

Figur 5.6 Principskiss av det svenska luftrummet i profil



Källa: Luftfartsverket.

Före covid-19 pandemin var Stockholms TMA klassat av Eurocontrol som ett terminalområde med hög komplexitet. Det beror till stor del på att det inom Stockholm TMA finns två flygplatser, Arlanda och Bromma flygplatser. Närheten mellan flygplatserna skapar exempelvis situationer som kräver åtgärder i form av utökade startavstånd eller reducerad sektorkapacitet. Med en avveckling av verksamheterna vid Bromma flygplats minskar därför komplexiteten i Stockholm TMA och för angränsande sektorer i områdeskontrolltjänsten (ACC), vilket ökar möjligheterna att leda flygtrafiken till och från Arlanda flygplats på ett mer kostnads-, miljö- och klimateffektivt sätt.

Dagens flygvägar och trafikflöden i Stockholm TMA utformades till stora delar på 1970-talet, baserat på konventionell markbaserad radionavigering. Strukturen förändrades något i och med att den nuvarande luftrumskonstruktionen i Sverige driftsattes 1998, men det har under lång tid funnits behov av en översyn av luftrummet i Stockholmsområdet för att säkerställa kapacitet, miljöoptimerade trafikflöden och en kostnadseffektiv flygtrafikledningstjänst.

I dagsläget är ansvaret för luftrummet fördelat på flera aktörer, bland annat Trafikverket, Transportstyrelsen och Luftfartsverket. Jag upplever att det råder en otydlighet kring vem som ska ha ansvar och uppgift att planera för det svenska luftrummets långsiktiga användning.

5.5.2 Pågående utvecklingsinsatser

Det pågår utveckling inom olika områden som påverkar luftrummet och dess användning, såväl avseende olika typer av luftfarkoster som metoder och system för flygtrafikledning.

Swedavia startade 2017 ett projekt, SAARP - Stockholm Arlanda Airpspace Redesign Program, i syfte att modernisera vissa av flygvägarna i Stockholms TMA. Utgångspunkten var EU-krav på satellitnavigering i högtrafikerade terminalområden, men både Swedavia och Luftfartsverket såg projektet som början på en mer övergripande modernisering av Stockholms TMA. Projektet kom att omfatta optimering av in- och utpasseringspunkter, översyn av luftrumssektorisering och flygvägar.

Luftfartsverket redovisade 2019 en fördjupad studie avseende utformning av det svenska luftrummet. Som en följd av förstudien startade Luftfartsverket projektet SWEA, Sweden Airspace project. Projektet syftar till att ta fram åtgärder för att minska komplexiteten i luftrummet, effektivisera verksamheten, minska miljöpåverkan samt säkerställa luftrumskapaciteten på lång sikt. Luftfartsverket arbetar utifrån flera scenarier, där ett av scenarierna är att Bromma flygplats avvecklas i förtid (före år 2038). Inom ramen för SWEA påbörjades 2021 arbetet med etapp 1 och 2, vilka omfattar luftrumsförändringar i den delen av luftrummet som påverkas av stigande och sjunkande trafik till och från Stockholmsområdet. I etapp 1 ingår implementering av konceptet Point Merge, som är en

systematiserad metod för att sekvensera flöden in mot en flygplats. Implementeringen av resultaten kommer att ske vid två tidpunkter, vid slutet av år 2023 respektive slutet av 2025.

I september 2021 fick Luftfartsverket i uppdrag av regeringen att genomföra en översyn av det undre luftrummet. Luftfartsverket ska föreslå en alternativ utformning av strukturen för det undre luftrummet. Utformningen ska uppfylla dagens krav på säkerhet, miljö, kapacitet och kostnadseffektivitet. Särskilda hänsyn och behov som ska tas om hand i förslaget till alternativ luftrumsutformning är Försvarsmaktens tillgänglighet till luftrum, möjligheter för civil kommersiell trafik att flyga både miljöanpassat och i kontrollerat luftrum samt uppbyggnad av system och funktioner för obemannad luftfart.

I december 2021 fick Luftfartsverket i uppdrag av regeringen att inom ramen för sitt uppdrag etablera system och tjänster för obemannad luftfart, UTM (Unmanned Aircraft System Traffic Management) på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt och i enlighet med regelverket för U-space där det är tillämpligt. Nya typer av luftfarkoster, såsom obemannade luftfartyg i form av drönare eller Unmanned Aircraft Systems (UAS) samt bemannade så kallade electric Vertical Take Off Landing (eVTOL)-farkoster möjliggör olika samhällsviktiga tjänster inklusive mobilitetstjänster. Ambitionen är att möjliggöra obemannad luftfart och nya typer av bemannad luftfart i alla delar av luftrummet, såväl i okontrollerat som kontrollerat luftrum, i närheten av flygplatser och i stadsmiljö.

5.5.3 Behov av ytterligare åtgärder

Utveckling av nya luftfarkoster, implementering av UTM och eVTOL, utveckling av det undre luftrummet samt utveckling av verksamheten vid Arlanda flygplats kommer alla att ställa nya krav på hur luftrummet organiseras och används.

Swedavia och Luftfartsverket behöver ta hänsyn till utvecklingen i form av nya luftfarkoster, utveckling av luftrummet i stort, förändrade in- och utflygningsvägar vid fortsatt utveckling av den kontrollzon och det terminalområde som berörs av Arlanda flygplats.

Regeringen har initierat flera analyser och framtagande av utvecklade koncept och tjänster inom ramen för det svenska luftrummet. Flera av dessa analyser och åtgärder pågår. Regeringen bör säkerställa att en modernisering av det svenska luftrummet sedan genomförs. Detta kommer att ge viktiga förutsättningar för utvecklingen av luftrummet inom Arlanda flygplats kontroll- och terminalområde.

Jag anser vidare att regeringen bör tydliggöra vem som har ansvaret för planering av den långsiktiga utvecklingen av luftrummet.

5.6 Klimatanpassning inom luftfarten

Förslag: Swedavia bör i den fortsatta utvecklingen av Arlanda flygplats ta hänsyn till ett förändrat klimat. Flygplatsen bör anpassas för att klara av klimatförändringar och ökade väderrelaterade problem, som annars kan förorsaka reducerad kapacitet.

5.6.1 Övergripande inom luftfarten

Det förväntas att effekterna av klimatförändringarna kommer att öka med stigande temperaturer på jorden och därmed oförutsägbara väderfenomen som riskerar att utgöra ett hot mot infrastruktur, transporter, försörjningskedjor, samhällen och den globala ekonomins motståndskraft. Luftfarten är en global verksamhet och klimatförändringar i en del av världen kan få reaktiva konsekvenser för andra delar av världen. Det kan till exempel resultera i förseningar eller inställda flyg inom svensk luftfart.

ICAO har mot bakgrund av rapporterna från IPCC lyft upp frågan om klimatanpassning på dagordningen och bland annat tagit fram en sammanfattande rapport om hur ett förändrat klimat kan komma att påverka luftfarten. Rapporten redovisar bland annat en enkätstudie bland olika luftfartsaktörer inom ICAO:s medlemsstater som visade att 75 procent av respondenterna redan idag har upplevt effekterna av ett förändrat klimat. De tre största klimatrelaterade utmaningarna, som de svarande upplevde var

kopplade till högre medeltemperaturer samt mer extrema temperaturer, förändringar i nederbördsmängder samt ökad intensitet på stormar.

Enligt Eurocontrol står stormrelaterade händelser för 7,5 procent av fördröjningarna av flygtrafikledningens flödesplanering, och trenden visar på en ökning. Stormrelaterade händelser innebär inte bara fördröjningar utan också ökad bränsleförbrukning för luftfarten. Högre temperaturer gör att luftens bärkraft minskar vilket i sin tur gör att flygplanen får minskad lyftkraft och kan få svårare att starta från kortare eller högt belägna rullbanor. För att kompensera detta kan flygplanen komma att behöva sänka sin maximala startvikt, till exempel genom att minska sin bränslevolym eller bagagevikt. Det är enligt Transportstyrelsen inte troligt att temperaturerna i Sverige skulle bli så höga att flygplan inte skulle kunna lyfta eller landa på Arlanda flygplats, men det är viktigt att beakta detta i Arlandas flygplats långsiktiga prognos eftersom förbud för start och landningar på andra destinationer kan ge efterverkningar på Arlanda flygplats. Detta speciellt om flygplatsen planerar för att hantera mer trafik från långväga destinationer med ett allt varmare klimat.

5.6.2 Klimatanpassningsåtgärder på Arlanda flygplats i nuläget

Jag kan konstatera att det finns en påtaglig risk att klimatförändringarna kommer att öka både globalt och nationellt, vilket gör att man inom alla sektorer i samhället bör arbeta med klimatanpassning för att minska risken för att drabbas av dess konsekvenser. Detta gäller även Arlanda flygplats.

Det är enligt min mening viktigt att Swedavia i den fortsatta utvecklingen av Arlanda flygplats tar hänsyn till ett förändrat klimat. Flygplatsen bör anpassas för att klara klimatförändringar och ökade väderrelaterade problem, som annars kan förorsaka reducerad kapacitet. Swedavia behöver därför utveckla och anpassa sin planering för att möta ett förändrat klimat. Swedavia ser också möjligheter att planera för ett förebyggande arbete med klimatanpassning. Ramverk som Taskforce on Climaterelated Financial Disclosures (TCFD) och EU:s taxonomi ger ett stöd i arbetet. De identifierade klimatriskerna inkluderar ökad nederbörd.

För att hantera risken för påverkan har Swedavia tagit fram en ny riktlinje för hantering av dagvatten vars syfte är att utveckla en långsiktigt hållbar hantering av dagvatten inom Swedavias verksamhet[17].

5.7 Förberedelserna bör påbörjas omgående för en fortsatt utveckling av flygplatsen

Förslag: Regeringen bör, för det fallet att Swedavia ansöker om nytt miljötillstånd för flygplatsverksamheten vid Arlanda flygplats, förbehålla sig rätten att tillåtlighetspröva verksamheten.

Arlanda flygplats har en särställning i det svenska flygplatssystemet och är av nationellt intresse. Endast regeringen kan åstadkomma en allsidig prövning med en sammanvägning av bland annat miljöskyddsmässiga, arbetsmarknadspolitiska och regionalpolitiska synpunkter. Här kan en avveckling av Bromma flygplats ingå som en del av prövningen. Prövning av tillåtlighet av verksamheten vid Arlanda flygplats bör därför beslutas av regeringen.

5.7.1 Samhällsplanering och riksintresse

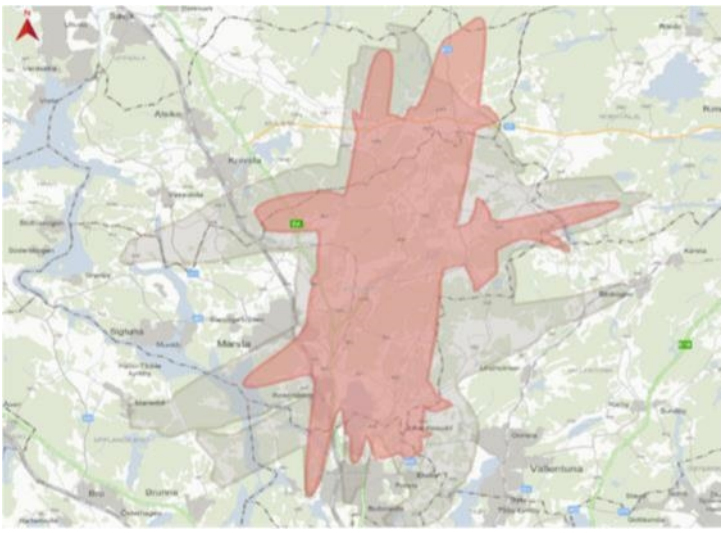
Riksintressepreciseringen Arlanda flygplats

Trafikverket fattade 2017 beslut om att Arlanda tillsammans med 30 andra flygplatser i landet ska vara ett område av riksintresse för kommunikationsanläggning enligt 3 kap. 8 § miljöbalken. Arlanda är en av de tio flygplatser i landet som ingår i det nationella basutbudet av flygplatser enligt regeringens beslut år 2009. Flygplatsen är den viktigaste delen i stommen i ett effektivt och långsiktigt hållbart flygtransportsystem som säkerställer en interregional tillgänglighet i hela landet, men även tillgänglighet internationellt.

[17] Riktlinjen visar hur dagvattnet behöver hanteras för att bevara anläggningars (infrastruktur och byggnader) funktion, speciellt med hänsyn tagen till bansystem och manöverområde som lyder under EASA-regelverket, samt den kvalitet på vattenmilj+-ön som ska uppnås enligt flygplatsernas miljötillstånd

Trafikverket fastställde en ny riksintressepreciseringför Arlanda 2021. Riksintresseområdet ska enligt bestämmelserna i 3 kap 8 § miljöbalken skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomst eller utnyttjande av flygplatsen. Riksintresseområdet kring en flygplats utgörs av mark som direkt används eller i framtiden kan komma att användas för luftfartens behov. För att tillkomst eller utnyttjande av riksintresset inte ska försvåras måste ytterligare områden beaktas vid planering och prövningar, exempelvis områden för framtida rullbanor. Preciseringen består av olika delar, dels markanspråket för själva flygplatsen, befintligt och för framtida behov, dels områden där hänsyn måste tas till flyghinder, flygbuller och elektromagnetisk störning. Exempelvis kan tillkomsten av höga objekt eller störningskänslig bebyggelse kan leda till restriktioner för flygverksamheten. Jag noterar att den senaste riksintressepreciseringen precis som den tidigare från 2008 redovisar markanspråk och lägen för ytterligare två framtida parallella rullbanor, däremot har placeringen ändrats jämfört med tidigare.

Figur 5.7 Påverkansområde för flygbuller 2008 respektive 2021



Källa: Trafikverket. Kommentar: Skillnaden i påverkansområdet mellan åren framgår av figuren.

De anspråk som redovisas i riksintressepreciseringen handlar dels om att garantera flygplatsens funktion, dels om lämplig markanvändning inom flygplatsens influensområde med hänsyn till

bullerstörningar och risker för olyckor vilket främst prövas i planering och bygglov enligt plan- och bygglagen. I preciseringen redovisas riksintressets markanspråk samt påverkansområden bland annat i form av flygbuller, inklusive påverkansområde kopplat till lågfartsflyget vilket är en konsekvens av ett villkor i flygplatsens gällande miljötillstånd. Jag kan konstatera att den senaste preciseringen visar på att påverkansområdet avseende flygbuller minskat betydligt på grund av lägre flygbuller hos nya och framtida flygplan, vilket bland annat innebär att markområden i omkringliggande kommuner som tidigare hade restriktioner nu kan bebyggas. Efter att riksintresset är preciserat i mars 2021 är det länsstyrelserna som bevakar att riksintresset tillgodoses i den kommunala planeringen. För berörda kommuner är preciseringen ett underlag för den fysiska planeringen.

5.7.2 Miljöbalken och miljöprövning

Miljöbalken och regeringens beslut om tillåtlighet

Miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

Miljöbalken ska tillämpas så att 1) människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan, 2) värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas, 3) den biologiska mångfalden bevaras, 4) mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och 5) återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås. I miljöbalken anges bland annat allmänna hänsynsregler.

Om en verksamhet eller åtgärd kan befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljö, även om sådana skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått vidtas som kan krävas enligt miljöbalken, får verksamheten bedrivas eller åtgärden vidtas endast om regeringen finner att det finns särskilda

skäl. En verksamhet eller åtgärd får inte bedrivas eller vidtas om den medför risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller miljön försämras avsevärt. Vad som sägs här gäller inte om regeringen har tillåtit verksamheten enligt 17 kap. 1, 2 eller 4 §.

Regeringen får för ett visst fall under vissa förutsättningar förbehålla sig att pröva tillåtligheten av en verksamhet som inte omfattas av kravet på prövning, bland annat om verksamheten i betraktande av de intressen som miljöbalken ska främja kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag.

Enligt konstitutionsutskottets betänkande 2020/21:KU10 finns i miljöbalken bestämmelser om att den prövande myndigheten eller domstolen med ett eget yttrande ska överlämna frågan om tillåtlighet till regeringen för prövning bland annat om regeringen har förbehållit sig prövningen av tillåtlighet enligt 17 kap. 3 § miljöbalken. Enligt förarbetena ska domstolens yttrande avges efter huvudförhandling och avse de omständigheter som har betydelse för tillåtlighetsfrågan. När regeringen har prövat tillåtligheten lämnas målet tillbaka till domstolen som då ska avslå ansökan om regeringen inte tillåtit verksamheten eller ge tillstånd med tillhörande villkor om regeringen tillåtit verksamheten.

Att regeringen prövar vissa verksamheter motiveras, enligt Konstitutionsutskottets betänkande, bland annat med att ingen annan än regeringen kan åstadkomma en allsidig prövning med en sammanvägning av bland annat miljöskyddsmässiga, arbetsmarknadspolitiska och regionalpolitiska synpunkter. Framför allt är det viktigt att avgörandet av vissa verksamheter beslutas av ett organ som det går att utkräva politiskt ansvar av. Regeringens tillåtlighetsprövning har därför ansetts viktig som en tidig och betydelsefull länk i prövningskedjan för att regeringen därigenom ska kunna utöva en politisk styrning av vissa beslut inom ramen för gällande rättsregler.

Vid prövning av verksamheter enligt miljöbalken måste regeringen utgå från miljöbalkens hänsynsregler samt övriga tillståndsregler. Det finns inte någon särreglering som skiljer regeringens prövning från annan tillståndsprövning av verksamheter enligt miljöbalken. Samma miljökrav bör således ställas på en verksamhet som prövas av regeringen som på annan verksamhet.

I förarbetena anges som utgångspunkt för regeringsprövningen att den ska ske i ett förhållandevis tidigt skede i processen. När regeringen har tillåtit en verksamhet är den frågan avgjord och ska inte ingå i den efterföljande tillståndsprövningen enligt miljöbalken.

Flygplatser och nuvarande miljötillstånd för Arlanda flygplats

Enligt 9 kap. miljöbalken och 24 kap. miljöprövningsförordningen krävs tillstånd bland annat för civila flygplatser med en instrumentbana som är längre än 1 200 meter och tillstånd för flottiljflygplats eller civil flygplats med infrastruktur för militär flygverksamhet, om instrumentbanan på flottiljflygplatsen eller den civila flygplatsen är längre än 1200 meter. Mark- och miljödomstolen prövar frågor om tillstånd för civila flygplatser, medan länsstyrelsen prövar flottiljflygplatser eller civila flygplatser med infrastruktur för militär flygverksamhet.

Swedavias nuvarande miljötillstånd meddelades av mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt den 27 november 2013 (mål nr M 2284-11) samt av Mark- och miljööverdomstolen den 21 november 2014 (mål nr M 11706-13). Tillståndet omfattar bland annat högst 350 000 flygrörelser per år samt 4 000 helikopterrörelser per år.

Behov av ytterligare åtgärder

Förändrad eller utökad verksamhet vid Arlanda flygplats kan ställa krav på att ett nytt miljötillstånd för Arlanda flygplats måste ansökas. Ett sådant tillstånd behöver sannolikt finnas på plats redan innan full verksamhet i enlighet med nuvarande tillstånd uppnås.

Ansökan om ett nytt miljötillstånd för en anläggning av Arlanda flygplats storlek och komplexitet innebär en omfattande och tidskrävande process. Den kan ta många år från utredningsstadiet till dess att ett lagakraftvunnet tillstånd finns på plats.

I samband med en ansökan om miljötillstånd finns det sannolikt behov av att ta ställning till ett antal aspekter såsom förväntad efterfrågan, typ av trafik och bränsle, vilken infrastruktur som behövs på marken och in- och utflygningsvägar till och från flygplatsen. Detta är självklart frågor som kan vara svåra att ange

med precision vid en tidpunkt som kräver stor framförhållning. Samtidigt pågår en betydande utveckling inom en rad områden som till exempel inom elflyg, fossilfria flygbränslen och luftfarkoster, vilket sannolikt kommer att påverka den framtida miljöpåverkan från verksamheten vid flygplatsen. Jag bedömer därför att ett nytt miljötillstånd sannolikt behöver inrymma en viss flexibilitet.

Jag anser att för det fallet att Swedavia ansöker om nytt miljötillstånd för flygplatsverksamheten vid Arlanda flygplats, bör regeringen förbehålla sig rätten att tillåtlighetspröva verksamheten. Arlanda flygplats har en särställning i det svenska flygplatssystemet och är av nationellt intresse. Endast regeringen kan, enligt min uppfattning, åstadkomma en allsidig prövning med en sammanvägning av bland annat miljöskyddsmässiga, arbetsmarknadspolitiska och regionalpolitiska hänsyn. Här anser jag att en eventuell avveckling av Bromma flygplats ingå som en del i prövningen av Arlanda flygplats. Prövning av tillåtlighet av verksamheten vid Arlanda flygplats bör därför beslutas av regeringen.

5.8 Anslutande transportinfrastruktur måste vara robust och behöver utvecklas med fokus på ökad kollektivtrafik

Förslag: Regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att utreda behovet av åtgärder för att förstärka kapaciteten i spår- och väginfrastrukturen till och från Arlanda flygplats utifrån ett tillgänglighets- och robusthetsperspektiv. Trafikverket bör även ta hänsyn till samhällsutvecklingen i övrigt som kan påverka behovet av resor och transporter av gods i regionen runt Arlanda flygplats.

Regeringen bör ta initiativ till en Arlandaförhandling. I förhandlingen bör berörda kommuner och regioner, Swedavia och Trafikverket delta. Inriktningen för förhandlingen bör vara att lägga grunden för byggande av ny infrastruktur, bättre kollektiva transporter, ökat bostadsbyggande och en större arbetsmarknad.

5.8.1 Nulägesbild för väg- och järnvägsinfrastrukturen

Transportsystemet består av olika trafikslag och transportsätt som samverkar och kompletterar varandra. Flyget, som har störst betydelse för snabba resor och transporter över långa avstånd, möter vid Arlanda flygplats väg- och spårtrafiken i Stockholmsregionen. Arlanda flygplats är därigenom en av Sveriges viktigaste noder och multimodala bytespunkter i transportsystemet.

Enligt Trafikverkets basprognos förväntas befolkningen att öka mellan 2017 och 2040 med 27 procent i Stockholms län och med 17 procent i Uppsala län. Denna utveckling påverkar tillsammans med ett ökat flyg- och arbetspendlingsresande till Arlanda flygplats tillgängligheten för medborgare och näringsliv till och från flygplatsområdet.

Väginfrastruktur

E4 är den största och viktigaste förbindelsen med Arlanda flygplats på vägsidan, såväl norr- som söderifrån. Kapaciteten på E4 mellan Arlanda och Stockholm är högt utnyttjad i rusningstrafik på vardagar. Det finns kapacitetsbrister i såväl de norra som södra delarna av stråket, köer uppstår dagligen och ger längre restider till/från Arlanda under såväl för- som eftermiddag. I de norra delarna är det sträckan mellan trafikplats Glädjen och Arlanda som är den främsta flaskhalsen och är också den som påverkar resorna till/från Arlanda mest.

Kapacitet beskrivs i form av köer och restidsförlängning. Trafikverket mäter detta kontinuerligt genom egna sensorer utmed vägen och fordonsgenererade data inköpt från externa leverantörer. Framtida kapacitet och hur det påverkar framkomligheten beräknas i trafikmodeller och prognoser. Figur 5.8 och 5.9 visar på fördröjningarna i rusning mellan Arlanda och Stockholm och med tanke på det stora antalet fordon som drabbas så innebär dessa en omfattande samhällsekonomisk kostnad.

Figur 5.8 Restidsförlängning på E4 mellan Stockholm (Trafikplats Haga Södra) och Arlanda 2019

Rusningstid medelvärde för vardagar i september 2019

	Förmiddag	Eftermiddag
Från Arlanda	+13 min	+ 8 min
Till Arlanda	+ 1 min	+10 min

Källa: Trafikverket

Tät trafik i stråket ger ofta störningar i form av olyckor, som ger osäkra restider, såväl i hög- som lågtrafik. Det innebär att vissa dagar/tider kan restiderna vara betydligt längre än de som anges i tabellen ovan. Osäkerheten i sig innebär en sämre tillgänglighet.

Resor och transporter till Arlandaområdet utgör en icke försumbar del av trafiken på E4. Det blev än tydligare under pandemin då flygresandet minskade mer än övrigt resande. Trafiken på E4 intill Arlanda var i mars 2022 cirka 15 procent lägre än 2019 års nivåer till följd av de lägre nivåerna på flygverksamheten. Vägtrafiken i Stockholm generellt har återgått till nästan samma nivåer som 2019. Den minskade efterfrågan på resor gör att E4 mellan Stockholm och Arlanda så gott som klarar att hantera efterfrågad trafik, i stråket Glädjen – Arlanda är det nära fritt från trängsel, men närmare Stockholm uppstår viss trängsel i rusningstid.

Figur 5.9 Restidsförlängning E4 mellan Stockholm (Trafikplats Haga Södra) 2022

Rusningstid medelvärde för vardagar i mars 2022

	Förmiddag	Eftermiddag
Från Arlanda	+3 min	+ 1 min
Till Arlanda	+ 0 min	+2 min

Källa: Trafikverket

De vägar som är avgörande för tillgängligheten till Arlanda är främst E4 mellan Stockholm och Uppsala men även anslutande länsvägar. För västra Mälardalen är E18/väg 267, Rotebroleden, av stor betydelse för tillgängligheten. Väg 263 Mellan Enköping och Märsta är en genväg i förhållande till E18/Rotebroleden men har betydligt lägre standard. För Stockholmsområdets nordöstra delar har vägarna 265, 273 samt Norrortsleden stor betydelse för tillgängligheten. Väg 268 har mer en lokal funktion. Fram till 2040 finns ett antal objekt med i Nationell plan för transportinfrastruktur och länsplaner som

kan förbättra tillgängligheten. Finansiering för dessa projekt saknas dock för närvarande.

Den sista delen av vägen in mot terminalerna är en enskild väg. Det kan vara möjligt för Swedavia att ta ut en avgift för de som brukar vägen. Swedavia har tidigare arbetat med ett förslag att införa miljötullar på den enskilda vägen in mot flygplatsen. För att nå en kollektivtrafikandel av 60 procent bedöms att parkeringsavgifterna skulle behöva höjas betydligt i förhållande till dagens nivåer. För att kunna nå en hög kollektivtrafikandel, krävs förutom styrmedel även subventioner och att attraktiviteten i kollektivtrafiksystemet höjs. I ett ännu längre tidsperspektiv bedöms inte dagens trafiksystem klara ytterligare belastning utan att påverka tillgänglighet och robusthet negativt.

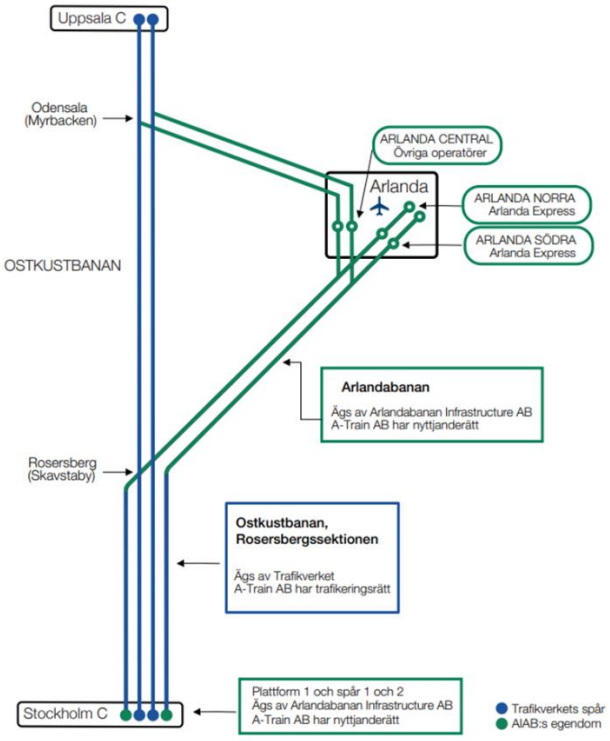
Järnvägsinfrastruktur

Järnvägsnätet kring Arlanda flygplats består dels av Arlandabanan mellan Skavstaby och Myrbacken, dels av Ostkustbanan som sträcker sig från Stockholm till Sundsvall via Märsta och Uppsala. Sträckan Stockholm – Skavstaby är fyrspårig, medan Arlandabanan och delen Skavstaby – Märsta – Uppsala är dubbelspårig.

Arlandabanan har kommit till stånd genom ett samarbete med en privat aktör, A-Train AB, som har gjort investeringar i järnvägs- och stationsinfrastruktur samt fordon. I gengäld erhöll A-Train som betalning dels en nyttjanderätt till anläggningen, dels en exklusiv rätt och skyldighet att bedriva snabbtågspendeln mellan Stockholm Centralstation och Arlanda. 2019 träffade AIAB och A-Train AB en överenskommelse om att förlänga A-Trains koncession för Arlandabanan fram till juli 2050.

AIAB är ägare och förvaltare av järnvägsinfrastrukturanläggningar i Stockholms län och ägs av svenska staten. Anläggningarna upplåts via A-Train till svenska och europeiska järnvägsföretag för nationell och internationell järnvägstrafik. Figuren nedan visar anläggningens geografiska läge och spår.

Figur 5.10 Järnvägsinfrastruktur vid Arlanda flygplats



Källa: www.aiab.se.

Arlandabanan går i en tunnel under Arlanda flygplats och har sammanlagt tre stationer: Arlanda Central, Arlanda S och Arlanda Norra. Stationerna Arlanda Södra och Arlanda Norra trafikeras av snabbtågspendeln Arlanda Express. Arlanda Central trafikeras av regional-, interregional- och pendeltåg som är genomgående mellan Stockholm (söderut) respektive Uppsala (norrut).

Sträckan Stockholm – Skavstaby – Arlanda C – Uppsala har en teknisk kapacitet som medger trafikering med tre minuters intervall (motsvarande 20 tåg per timme), i regel kan dock tågen inte trafikera tätare än med fyra minuters intervall på ytterspåren mellan Stockholm C och Skavstaby, bland annat på grund av hastighetsvariationer mellan olika tågtyper (motsvarande 14 tåg per timme).

Norr om Skavstaby begränsas kapaciteten vid Arlanda C och Märsta samt på dubbelspåret Uppsala – Myrbacken, där snabbare tåg

blandas med långsammare pendeltåg. På Arlandabanan dimensioneras kapaciteten av tågens uppehåll vid Arlanda C eftersom stationen endast har ett plattformsspår i respektive körriktning. I Märsta uppstår korsande tågvägar mellan södergående pendeltåg och norrgående regional- och godståg, vilket medför att trafiksystem får inbördes beroenden som skapar tidtabellslåsningar och begränsar kapaciteten. Nuvarande plattform vid spår 2 i Märsta är dessutom för kort för långa regionaltåg, vilket leder till att dessa tåg har vagnar som stannar utanför plattformen. Dessutom behöver resenärerna passera över spåren i plan för att nå denna plattform, vilket skapar dålig tillgänglighet för resenärerna.

I figuren nedan redovisas brister i dagens järnvägsinfrastruktur.

Figur 5.11 Beskrivning av brister i järnvägsinfrastrukturen i ett nuläge



Källa: Trafikverket.

5.8.2 Pågående utveckling i väg- och järnvägsinfrastrukturen

Väginfrastruktur

Befolkningstillväxt och ekonomisk utveckling ökar successivt resandet i transportsystemet. Öppnandet av Förbifart Stockholm år 2030 bedöms av Trafikverket få stor påverkan på trafiksystemet genom att den avlastar Essingeleden, de inre infartslederna och delvis även innerstaden. Samtidigt kommer trafiken på de yttre infartslederna i anslutning till Förbifart Stockholm att öka, bland annat på E4 norr om Häggvik. Sammantaget ökar belastningen på de yttre infarterna vilket leder till att dagens kapacitetsbrister förstärks med ökad köbildning. Restider till/från Arlanda på E4 kommer att öka jämfört med dagens nivåer. Sammantaget gör dock den tillkommande infrastrukturen att tillgängligheten till Arlanda ökar, inte minst från södra Storstockholm och Södertälje då avstånden och restiderna blir kortare mellan många målpunkter.

Trafikverket bedömer att befolkningsökningen i regionen med ökad belastning på vägnätet gör att framkomligheten till Arlanda för resenärer på väg kommer att vara bristfällig på flera sträckor längs E4 mellan Häggvik och Arlanda. Kapacitetsförstärkningar för att åtgärda bristerna har utretts längs sträckan. Dessa ingår dock inte i Nationell plan och inte heller i förslaget till ny Nationell plan. Om åtgärderna inte får finansiering kommer betydande brister i framkomligheten på E4:an att uppstå, vilket kommer försämra tillgängligheten till Arlanda.

Tidigare utredningar har visat att en avveckling av Bromma flygplats endast har en begränsad påverkan på framkomligheten i vägsystemet i de prognostiserande flaskhalsarna. Ökningen av resenärer till och från Arlanda som en avveckling av Brommas flygplats medför motiverar i sig inte ytterligare åtgärder än de redan identifierande. Med en långsammare tillväxt av flygresenärer till/från Arlanda som en effekt av pandemin, kommer beskriven trängselproblematik att förskjutas något i tiden. Den största delen av trafiken på E4:an har dock inte Arlanda som målpunkt, vilket innebär att den samlade belastningen i vägsystemet inte ändras.

Järnvägsinfrastruktur

I enlighet med beslutad nationell plan för transportsystemet (2018 – 2029) pågår olika åtgärder för att utveckla järnvägssystemet. Bland de infrastrukturåtgärder som bedöms ha betydelse för tillgängligheten till Arlanda flygplats kan nämnas fyrspår på Ostkustbanan (Uppsala – länsgränsen Uppsala/Stockholm). För närvarande pågår en planläggningsprocess. I Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet 2022 – 2033 ingår endast en del av objektet.

5.8.3 Behov av ytterligare åtgärder

Det finns behov av ytterligare åtgärder i Stockholmsregionen för att förstärka kapaciteten i järnvägsnätet. I arbetet med förslag till nationell plan för transportsystemet 2022 – 2033 har Trafikverket utrett ett antal objekt med särskild betydelse för tillgängligheten till Arlanda, ingen av dessa åtgärder finns dock med i Trafikverkets förslag till plan:

- E4 trafikplats Häggvik - trafikplats Rotebro, Breddning till 4+4 körfält på sträckan inklusive utbyggnad av ITS-system
- E4 trafikplats Glädjen – trafikplats Rotebro, utbyggnad av ITS-system
- E4 trafikplats Glädjen - trafikplats Arlanda, Breddning till 3+3 körfält på sträckan inklusive utbyggnad av ITS-system
- Ostkustbanan, Solna – Skavstaby, Signaloptimering
- Märsta station och bangårdsombyggnad
- Arlanda C, ökad kapacitet och utbyte av ställverk

5.8.4 En Arlandaförhandling

Trafikverket lyfter fram flera brister och tänkbara investeringsobjekt för att förbättra kapacitetssituation och tillgänglighet i området.

Från Arlandaregionen lyfts behov av en utvecklad infrastruktur- och samhällsplanering. Arlandaregionen har framfört till mig att det

inom ramen för en Arlandaförhandling behöver genomföras ett antal infrastruktursatsningar. De satsningar som lyfts fram med utgångspunkt i Arlandaregionens perspektiv är en förbättrad kapacitet på Ostkustbanan med fler spår på sträckan Stockholm – Uppsala och med satsningar på funktionella resecentrum i Arlandaregionen, förbättrad kapacitet på E4:an till och inom Arlandaregionen, med nya körfält och fullt utbyggda trafikplatser, förlängd Roslagsbana till Arlanda flygplats och förstärkt koppling mellan Märsta och Arlanda samt kringliggande flygplatsstad genom utbyggd trafikinfrastruktur och kollektivtrafiklösningar.

Det finns enligt min uppfattning ett behov av att trygga kapaciteten i spår- och väginfrastrukturen runt omkring Arlanda flygplats.

Jag konstaterar att samhällsplaneringen har sina utmaningar kring Arlanda flygplats och dess kringliggande kommuner, såväl idag som på sikt. Särskilt gäller detta hur bostadsbyggande ska koordineras med den omfattande statliga transportinfrastrukturen i och genom området. Dessa komplexa planeringsförhållanden där nationella, regionala och lokala hänsyn behöver hanteras, sker enligt min bedömning bäst genom koordinering av en utsedd förhandlare. Jag föreslår därför att regeringen ger ett uppdrag till en Arlandaförhandlare som skulle syfta till att skapa en långsiktig helhetslösning där transportinfrastrukturen stärks samtidigt detta koordineras med den samhälls- och infrastrukturplanering som hanteras av berörda kommuner och regioner, Trafikverket och Swedavia. En Arlandaförhandling skulle bidra till att optimera samhällsplaneringen och infrastrukturplaneringen med lösningar som är samhällsekonomiskt effektiva och långsiktigt hållbara. Inriktningen för förhandlingen bör vara att lägga grunden för byggande av ny infrastruktur, ökat bostadsbyggande och en större arbetsmarknad. Uppdraget ska även inkludera kollektivtrafiklösningar för att nå minst 60 procent kollektivtrafik till och från Arlanda 2030.

Jag anser att för att en Arlandaförhandling ska lyckas, krävs att det finns utredningsunderlag i tillräcklig omfattning på plats. Jag föreslår därför att Trafikverket tilldelas i uppdrag att ta fram ett underlag för en Arlandaförhandlares fortsatta arbete. I uppdraget ingår att analysera brister i väg- och järnvägsnäten i anslutning till Arlanda och lämna förslag till åtgärder inklusive

kostnadsberäkningar för att förstärka kapaciteten i spår- och väginfrastruktur till och från Arlanda flygplats, utifrån ett tillgänglighets- och robusthetsperspektiv. Trafikverket bör även ta hänsyn till den samhällsutveckling i övrigt som kan påverka behovet av resor och transporter av gods i regionen kring Arlanda flygplats. Uppdraget bör samrådas med åtminstone Arlandaregionen, Region Stockholm och Mälardalsrådet kring kollektivtrafikfrågor. Viktiga frågor i ett Arlandaperspektiv är bland annat kapacitetsbrister på Ostkustbanan Stockholm-Arlanda-länsgränsen Uppsala, väg E 4 i samma korridor och Roslagsbanan. Det är enligt min mening av stor vikt att Trafikverket uppnår en planeringsmognad, för att inte planeringen ska försenas och därmed leda till att ett eventuellt genomförande fördröjs ytterligare.

5.8.5 Klimatanpassningsåtgärder inom väg- och järnvägsområdet

Klimatförändringarna har redan fått konsekvenser på väg- och spårinfrastrukturen på flera sätt. Exempelvis kan höga temperaturer och värmeböljor få stora negativa konsekvenser på tekniska komponenter i järnvägssystemet. Rälen kan expandera av värme och utvidga sig vilket i sin tur kan leda till att signalsystemet inte fungerar och trafiken måste stoppas. Kraftigare solkurvor kan skada banan och ge upphov till krökningar av rälen. Redan vid en identifierad ökad risk för solkurvor på ett visst avsnitt reduceras hastigheten i trafiken, bland annat för att undvika urspårningar. Ett annat exempel är avvattningssystemet i väg- och spårinfrastrukturen som påverkas av ökade nederbördsmängder och ökade flöden. Risken ökar för erosion, bortspolning, översvämningar, ras och skred. Broar och trummor kan sättas igen vilket kan leda till att hela vägbanken eller banvallen spolas bort. Särskilt sårbara delar på vägar och järnvägar är broar och trummor under höga väg- och järnvägsbankar. Naturligtvis finns liknande exempel i den kommunala väginfrastrukturen.

Både längs E4 och Ostkustbanan förekommer förhöjda risker för trafikstörningar vid extremväder, främst kopplat till skyfall men också höga flöden i åar och vattendrag. Det finns också förutsättningar för att samma lokala väderhändelse kan påverka både E4 och Ostkustbanan samtidigt, till exempel vid skyfall i Upplands

Väsby. Det föreligger även risker att Stockholms centralstation kan påverkas vid extremväder.

Åtgärdsbehoven kan röra sig om allt från avvattningsåtgärder, såsom förbättrade diken och trummor, till ombyggnadsbehov av trafikplatser och stationsmiljöer för att bättre kunna hantera översvämningar. Åtgärder kan också vara aktuella utanför infrastrukturanläggningen för att förhindra inflöde av vatten i Trafikverkets anläggningar. Trafikverket förbereder en åtgärdsvalsstudie för klimatanpassning av Stockholms centralstation. Det finns behov av utredning vad gäller klimatanpassning av E4 och Ostkustbanan, men beslut om tidplan för genomförande av detta är i dagsläget inte fastställt av Trafikverket.

Trafikverkets publicerade underlag är utförda på systemnivå och Trafikverket pekar på stora utredningsbehov för att kunna komma till mer konkreta åtgärdsförslag. Trafikverket kan inte redovisa en preciserad lista på åtgärder i dagsläget, då verket menar att det råder förhållandevis stora osäkerheter i tillgängliga underlag. Jag kan konstatera att det krävs mer analys och utredning samt planering för infrastrukturens klimatanpassning kring, till och från Arlanda. Även risker som finns geografiskt relativt lång ifrån Arlanda flygplats, till exempel i järnvägsnätet, kan vara avgörande för vilken möjligheter till tillgänglighet som finns. Anpassning av infrastrukturen till att klara av klimatförändringar och extremväder kommer att kräva mer samverkan och dialog mellan myndigheter, kommuner och andra aktörer.

5.9 Fler bör åka med kollektivtrafik

Förslag: Andelen av passagerarna som åker kollektiva färdmedel till och från Arlanda flygplats bör öka till minst 60 procent senast år 2030.

Regeringen bör initiera en förhandling med A-Train med inriktningen att sänka avgifterna för de passagerare som använder snabbflygtåget.

Regeringen bör i god tid, inför det att avtalet med A-Train löper, ut ta fram en inriktning för hur en fortsatt snabbflygtåg ska kunna bedrivas efter avtalet mellan staten och A-Train löper ut.

Att markant och snabbt höja kollektivtrafikandelen till och från Arlanda flygplats handlar inte bara om att persontransporter behöver minska sin klimatpåverkan för att nå ett hållbart och effektivt resande; trängselproblematiken på väg och spår behöver också hanteras innan flaskhalsar i infrastrukturen blir ohanterliga och kostsamma. Flera åtgärder är tagna eller planeras att genomföras, men ytterligare åtgärder behöver beslut om att genomföras.

Jag bedömer att det behövs en rad åtgärder för att uppnå detta; en förstärkt kollektivtrafik, resenärernas ökade förtroende för en trygg, säker och tillförlitlig kollektivtrafik, ökad kapacitet i väg- och spårinfrastruktur samt olika typer av styrmedel. Det krävs därför att många parter agerar själva och tillsammans för att uppnå målet. Jag anser att staten behöver agera i olika led med sina myndigheter och bolag och att Region Stockholm har stor roll i möjligheten att uppnå målet till 2030. Det är också en sammansatt grupp av parter som gemensamt behöver bestämma hur kollektivtrafikandelen ska mätas och följas upp i förhållande till målbilden 2030.

Förbättringsåtgärder genomförs både i väg- och spårinfrastrukturen. Förbifart Stockholm öppnar 2030 och kommer avlasta infarts- och utfartsleder i Stockholm liksom avlastning av trafiken i innerstaden. Samtidigt ökar befolkningen i Stockholm respektive Uppsala Län fram till 2040 med 27 respektive 17 procent enligt Trafikverkets basprognos. Trafikverket bedömer att belastningen på yttre infartsleder inklusive E4 mellan Arlanda och Stockholm sammantaget kommer att öka och köbildning och restider kommer därför öka på grund av trängseleffekter. En eventuell nedläggning av Bromma flygplats kommer däremot endast marginellt påverka det samlade trafiktrycket på E4. På Ostkustbanan kommer fyra spår finnas mellan Uppsala och Länsgräns Stockholm/Uppsala år 2040 enligt Trafikverket. Detta kommer avsevärt höja kapaciteteten där, men sträckan Uppsala och Stockholms länsgräns till Stockholm kommer inte byggas ut enligt nuvarande Nationell plan för transportsystemet eller i förslaget till ny Nationell plan för transportsystemet 2022-2033[18]. Detta innebär

[18] Regeringen har i pressmeddelande 2022-06-08 meddelat att man satsar på nästan 10 miljarder kronor, och det är 7,5 miljarder kronor mer än vad Trafikverket föreslagit, på att bygga ytterligare två järnvägsspår på Ostkustbanan mellan Uppsala och länsgränsen Uppsala/Stockholm. Det innebär att utbyggnaden kan genomföras tidigare än Trafikverkets beräkningar. Den nationella planen för transportinfrastruktur för perioden 2022 – 2033 publiceras senare i juni 2022.

att det kommer finnas brister i både spår- och vägsystemet som kommer förvärras i takt med att trängsel på väg och spår ökar. Dessutom behöver redundansen i transportsystemet öka vilket jag föreslår ska utredas vidare. Exempel på ett sådant objekt är trafikplats Måby, för att möjliggöra två infartsvägar till Arlanda flygplats från E4.

För att nå en kollektivtrafikandel av 60 procent bedömer Trafikverket att parkeringsavgifterna vid Arlanda flygplats skulle behöva höjas kraftigt i förhållande till dagens nivåer och det är mycket svårt att genomföra genom potentiell konkurrens från mer avlägset belägna privata parkeringsplatser. Andra åtgärder handlar om bränslekostnader eller andra styrmedel. Jag föreslår att Trafikverket tilldelas uppdrag att ta fram ett utvecklat planeringsunderlag för att nå en högre kollektivtrafikandel. I uppdraget ingår att analysera brister i väg- och järnvägsnäten i anslutning till Arlanda flygplats och lämna förslag till åtgärder inklusive kostnadsberäkningar. Frågan om styrmedel för att öka kollektivtrafikandelen bör utredas vidare för att ge ett underlag om vilka styrmedel som är både effektiva och juridiskt möjliga att införa. Underlaget ska också användas som stöd för Arlandaförhandlingen.

Sammantaget är min bild att trängsel behöver motverkas genom att betydligt fler väljer att resa kollektivt till och från Arlanda flygplats. År 2018 reste knappt hälften av Arlandas dagliga 60 000 resenärer kollektivt till flygplatsen. Som nämndes ovan finns ett antal skäl som bromsar en högre kollektivtrafikandel, bland annat gäller det stationsavgiften på Arlanda Central som tas ut som ett påslag på biljetten, en s.k. passagebiljett. Passagebiljetten kostar i dagsläget 120 kr per person. Min uppfattning är att stationsavgiften verkar menligt på kollektivtrafikresandets volym. Istället bör avgiften exempelvis tas ut kollektivt på resenärskollektivet eller att den finansieras via skattekollektivet.

Det snabbaste och mest effektiva färdmedlet mellan Stockholm City och Arlanda flygplats är Arlanda Express. Resan tar cirka 18 minuter. Arlanda Express har kontinuerligt uppvisat en mycket hög punktlighet och tillförlitlighet. Först år 2050 har staten rådighet över Arlandabanans framtid i samband med att dagens avtal mellan Arlandabanan Infrastructure AB (AIAB) och A-Train upphör. Jag har anlitat en konsultfirma som är expert på samhällsekonomiska bedömningar. Konsultfirmans slutsats är att det skulle vara

samhällsekonomiskt lönsamt att sänka biljettpriset på Arlanda Express. Jag delar denna slutsats. För att dessa förslag (borttagande av passageavgiften samt en sänkning av priset på Arlanda Express) skall kunna materialiseras krävs en ny förhandling mellan staten och A-Train, något jag bedömer som önskvärt. I dagsläget betalar A-Train en royalty till staten på de vinster som uppstår i trafiken på Arlandabanan. En förhandling kommer därmed leda till att staten erhåller en lägre royalty i framtiden om mina förslag kommer till stånd.

Dagens avtal mellan det statligt ägda bolaget Arlanda Infrastructure AB och A-Train AB om rättigheterna till Arlandabanan (Arlanda Express) löper ut år 2050. När avtalet löper ut bör ett snabbflygtåg fortsatt erbjudas samtidigt som möjligheterna för att trafikera flygplatsen med övriga tåg också förbättras. Ett snabbflygtåg är en viktig del i ett attraktivt kollektivtrafikutbud. Driftsformerna för denna kan dock vara andra än idag. Regeringen bör därför även ta fram en inriktning i god tid för hur en fortsatt snabbtågspendel kan bedrivas efter avtalets utgång.

Den stora utmaningen för 60 procent kollektivtrafikandel är det omfattande och växande antalet arbetspendlare till och från Arlanda[19] eller till och från den omgivande flygplatsstaden. Dessa trafikanter reser kollektivt i betydligt lägre omfattning då kollektiva trafikalternativ saknas eller på annat sätt inte är tillräckligt attraktiva i förhållande till att sätta sig i egen bil för färd till och ifrån arbetet. Förändring förutsätter även här principen om ökad attraktivitet för kollektiva trafiklösningar och högre eller differentierade parkeringsavgifter och/eller andra styrmedel för bilåkande och är en av de frågor som jag föreslår att Arlandaförhandlingen ska arbeta med.

[19] År 2018 bedömdes antalet arbetspendlare vara ca 20 000 personer.

5.10 Besked om framtiden för Bromma flygplats anger tempot för utveckling av Arlanda flygplats

Förslag: Regeringen bör tydliggöra sin syn på framtiden för Bromma flygplats, kopplat till frågan om nationellt basutbud av flygplatser, samt använda sin ägarstyrning av Swedavia för att tydliggöra inriktningen för det som regeringen förväntar sig ska ske. I detta ingår bland annat ändrad bolagsordning, utvecklade uppdragsmål samt behov av att vidta förberedande åtgärder som till exempel markundersökningar vid Bromma flygplats.

Swedavia bör i närtid ta initiativ till fördjupade markundersökningar för att få bättre underlag för att bedöma behovet av och kostnaderna för sanering av markområdet vid Bromma flygplats.

Regeringen bör ta initiativ till en förhandling mellan staten och Stockholms kommun avseende framtiden för flygplatsområdet vid Bromma flygplats. Inriktningen för förhandlingen bör vara att tydliggöra förutsättningarna för Bromma flygplats och den framtida markanvändning av området samt att klarlägga kostnaden för en framtida sanering av marken inom flygplatsområdet.

5.10.1 Bakgrund

Nationellt basutbud och Swedavias bolagsordning

I mars 2009 beslutade regeringen, efter att ha informerat riksdagen, att fastställa ett nationellt basutbud av flygplatser som staten på sikt borde ansvara för. Inom Swedavia:s flygplatsverksamhet äger, driver och utvecklar Swedavia de tio flygplatser som ingår i nationellt basutbud. Flygplatserna drivs och konsolideras till ett sammanhållet flygplatssystem med gemensamma koncernfunktioner. Swedavia får enligt sin bolagsordning inte utan regeringens godkännande lägga ned eller överlåta någon av de flygplatser som ingår i det fastställda nationella basutbudet.

Avtal om upplåtelse av Bromma flygplatsområde

År 2007 träffade staten genom Luftfartsverket och Stockholms kommun ett avtal om förlängning av upplåtelsen av Bromma flygplatsområde. Detta avtal överfördes senare från Luftfartsverket till Swedavia. Upplåtelsen gäller till och med den 31 december 2038. Enligt avtalet ska verksamheten vid flygplatsen i huvudsak inriktas mot att stödja näringslivets utveckling i Stockholm genom att vara en flygplats för reguljär flygtrafik till och från Stockholm samt att vara en flygplats för affärsflyget. I avtalet betonas att flygplatsen spelar en viktig roll för att ge extra kapacitet för den reguljära flygtrafiken mellan Stockholm och övriga landet framför allt under högtrafiktid och för att säkerställa att konkurrensen kan upprätthållas och utvecklas inom inrikesflyget.

I avtalet regleras frågor som bland annat nyttjanderätt och markområden, ersättning för arrenderätten, avtalstid, användning av arrendeområdet, öppethållningstider, särskilda tillstånd och föreskrifter gällande miljövillkor, stadens exploatering av markområden utanför arrendeområdet, uppsägning, upplåtelse i andra hand, upprustning och förbättring av byggnader, stängsel, stadens tillträde, nyttjanderätt utanför arrendeområdet för inflygningshjälpmedel och utryckningsvägar, teknisk försörjning, fysisk planering och bygglovsgivning utanför arrendeområdet, arrenderättens upphörande med mera.

Enligt avtalet ska Swedavia erlägga en årlig arrendeavgift om en krona. Därtill ska som ersättning för den flygplatsanknutna verksamheten ett belopp motsvarande fem kronor per avresande passagerare erläggas. Beloppet ska räknas upp med konsumentprisindex med januari 2008 som bas. Om en eventuell avveckling av flygplatsverksamheten påverkar flygtrafikens omfattning under uppsägningstiden, kan också Stockholm kommuns intäkter komma att påverkas.

Arrendeområdet ska användas som flygplats och för flygplatsanknuten verksamhet. Annan verksamhet får inte bedrivas inom området utan kommunens skriftliga samtycke.

Om parterna inte avtalar om annat, upphör arrendet efter uppsägning till avtalstidens utgång den 31 december 2038. Uppsägning ska ske 36 månader före avtalstidens utgång, det vill säga senast den 31 december 2035. Enligt avtalet har Swedavia rätt

till förtida uppsägning av avtalet om Swedavia beslutar att lägga ned flygplatsen. Under sådana omständigheter upphör avtalet att gälla 36 månader efter att uppsägning har skett. Avtalet innehåller inte några villkor om vad som därefter ska hända med arrendeområdet.

Enligt avtalet svarar Swedavia enligt lag för återställningsåtgärder beträffande eventuella föroreningar i marken inom det område som är upplåtet genom 1946 års nyttjanderättsavtal och de senare avtal som har ersatt detta. Stockholms kommun kan genom avtalet således ställa krav på sin avtalspart Swedavia.

Swedavias inriktning

I september 2020 presenterade Swedavia en konsekvensanalys avseende en förtida avveckling av Bromma flygplats. Swedavia:s samlade bedömning var att det mot bakgrund av den nya marknadssituationen vore att föredra att konsolidera flygtrafiken i Stockholmsregionen till Arlanda flygplats. Swedavia bedömde att Bromma flygplats under lång tid framöver kommer att ha ett betydande kapacitetsöverskott på grund av låga trafikvolymer. På kort sikt bedömde Swedavia att den kommersiella flygtrafiken på Bromma flygplats kan inrymmas på Arlanda utan att några betydande ytterligare infrastrukturinvesteringar behöver tidigareläggas. På längre sikt krävs enligt Swedavia ytterligare satsningar i infrastruktur på och kring Arlanda flygplats, oaktat om Bromma flygplats läggs ner i förtid eller ej.

Bromma flygplats – underlag för avveckling av drift och verksamhet

Magnus Persson, bokstavsutredare med uppdrag att ta fram underlag inför en avveckling av driften och verksamheterna vid Bromma flygplats, lämnade sin redovisning i augusti 2021.

Utredaren bedömde att Bromma flygplats kan avvecklas i förtid och att riksdagen bör informeras om ändringar i nationellt basutbud med anledning av den ”mjuka bindning” som finns mellan riksdag och regering. Regeringen bör enligt utredaren förtydliga sina förväntningar på Swedavia genom ägaranvisningar som anger att Swedavia ska leda avvecklingen av Bromma flygplats med

intentionen att det ska ske i strukturerade former och i god ordning över en tidsperiod om tre till fem år. Utredaren bedömde att förutsättningsskapande beslut skulle kunna vara på plats under 2022 och att Bromma flygplats skulle kunna vara avvecklad som flygplats tidigast 2025 och senast 2027.

Utredaren bedömde att hittills genomförda undersökningar inte räcker till för att få en fullständig bild av förekomsten av föroreningar. Mer detaljerade undersökningar behöver göras enligt utredaren. Utredaren konstaterar att en avgörande fråga för hur saneringen ska göras och i vilken omfattning är vad Stockholm stad vill använda marken till efter flygplatsens avveckling. Som markägare har staden möjlighet att utveckla och sälja marken och på så sätt ta del av framtida värden på fältet.

5.10.2 Behov av ytterligare åtgärder

Nuvarande avtalet upphör efter uppsägning senast den 31 december 2038. Uppsägning ska ske med 36 månaders framförhållning. Uppsägning med större framförhållning eller där någon av parterna vill ändra villkoren för avtalet kräver omförhandling.

Enligt rådande avtal ska avtalsparterna förhandla om exempelvis byggnaders värde. För Swedavia och Stockholms kommun finns det därtill frågor som markundersökningar, sanering av föroreningar och vad flygplatsområdet ska användas till efter en avveckling av Swedavias flygplatsverksamhet som kan vara av intresse för någon av eller båda parterna att komma överens om. Utöver detta finns även andra frågor som kan vara viktiga för avtalsparterna, som exempelvis flytt av verksamhet från Bromma flygplats till Arlanda flygplats. Det innebär att vad som händer med Bromma flygplats kan bli en förutsättning för vad som sker vid Arlanda flygplats. Besked om Bromma flygplats kan således påverka tidpunkt och takt för åtgärder vid Arlanda flygplats.

Regeringen bör därför tydliggöra sin syn på framtiden för Bromma flygplats, kopplat till frågan om nationellt basutbud av flygplatser, samt använda sin ägarstyrning av Swedavia för att tydliggöra inriktningen för det som regeringen förväntar sig ska ske. I detta ingår bland annat ändrad bolagsordning, utvecklade

uppdragsmål samt behov av att vidta förberedande åtgärder som till exempel markundersökningar vid Bromma flygplats

Regeringen bör vidare ta initiativ till en förhandling mellan staten och Stockholms kommun avseende framtiden för flygplatsområdet vid Bromma flygplats. Inriktningen för förhandlingen bör vara att tydliggöra förutsättningarna för Bromma flygplats och den framtida markanvändning av området samt att klarlägga kostnaden för en framtida sanering av marknaden inom flygplatsområdet.

Swedavia bör i närtid ta initiativ till fördjupade undersökningar kring förekomsten av föroreningar i marken vid Bromma flygplats, för att få bättre underlag för att bedöma behovet av och kostnaderna för sanering av markområdet.

5.11 Tillgänglighet till vissa flyglinjer bör säkerställas

Förslag: Regeringen bör, utöver nuvarande flyglinjer med allmän trafikplikt, även peka ut kommersiella men samhällsviktiga inrikes flyglinjer där rimliga transportalternativ kommer att saknas om flygtrafiken skulle upphöra. Om den kommersiella flygtrafiken på dessa utpekade flyglinjer skulle upphöra eller kraftigt reduceras ska beslut fattas om allmän trafikplikt och ett upphandlingsförfarande inledas. Ett sådant utpekande skulle ge en trygghet för de orter som är beroende av en fungerande flygverksamhet.

Regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att löpande följa utvecklingen på marknaden och skyndsamt ingå avtal med flygföretag om regelbunden flygtrafik för de utpekade flyglinjer där det inte finns kommersiella förutsättningar för att fullgöra ett minimiutbud av regelbunden flygtrafik.

Covid-19-pandemin innebar som tidigare nämnts ett mycket kraftigt passagerarbortfall för inrikesflyget med kraftiga neddragningar av linjeutbudet och för vissa linjer upphörde trafiken helt. För att säkerställa en grundläggande tillgänglighet för Norrland och Gotland beslutade regeringen den 6 april 2020 att temporärt införa allmän trafikplikt på åtta inrikes flyglinjer[20] och uppdrog åt

[20] Arlanda-Visby, Arlanda-Sundsvall, Arlanda-Örnsköldsvik, Arlanda-Östersund, Arlanda-Skellefteå, Arlanda-Östersund, Arlanda-Umeå, Arlanda-Luleå, Arlanda-Kiruna.

Trafikverket att ingå avtal om flygtrafik på linjerna. Den allmänna trafikplikten skulle säkerställa behov för bland annat hälso- och sjukvården, räddningstjänsten och totalförsvaret.

Regeringen förlängde den temporära allmänna trafikplikten vid ytterligare tre tillfällen (augusti 2020, december 2020 respektive juni 2021), men den upphörde sedan den 31 december 2021. Under perioden trafikerades sex av de åtta flyglinjerna av kommersiell flygtrafik och endast två flyglinjer upphandlades av Trafikverket.[21] Trafikverket hade vidare regeringens uppdrag att löpande följa utvecklingen och skyndsamt ingå avtal med flygföretag om regelbunden flygtrafik för de linjer där det inte finns förutsättningar för att fullgöra ett minimiutbud av regelbunden flygtrafik genom kommersiell trafik, så att inte något glapp skulle uppstå i flygtrafiken.

Syftet med allmän trafikplikt enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen är att införa fastställda normer för kontinuitet, regelbundenhet, prissättning eller minimikapacitet för att säkerställa tillträde till isolerade områden eller utvecklingsområden när en medlemsstat finner att mål inom den regionala utvecklingspolitiken inte kommer att uppnås om måluppfyllandet helt och hållet överlåts till marknadskrafternas fria spel, eftersom marknaden själv inte kan tillhandahålla lufttrafik på en godtagbar nivå till dessa områden.

År 2019 fanns omkring 175 flyglinjer med allmän trafikplikt inrättade i 13 medlemsstater inom EU i enlighet med förordning (EG) nr 1008/2008. Av de befintliga flyglinjerna med allmän trafikplikt får cirka 80 procent statligt stöd efter upphandling (så kallad begränsad allmän trafikplikt) och således har cirka 20 procent av flyglinjerna ingen ersättning (så kallad fri allmän trafikplikt).

Allmän trafikplikt får införas på två typer av flyglinjer, dels flyglinjer till en flygplats som betjänar ett ytterområde eller ett utvecklingsområde[22], dels flyglinjer med låg trafikintensitet eller flyglinjer upp till 100 000 passagerare om året.

[21] Arlanda-Sundsvall och Arlanda-Örnsköldsvik

[22] Ett ytterområde är vanligtvis ett avlägset område eller ett område som det är svårt att ta sig till från huvudstaden och andra stora städer i medlemsstaten. Avlägsenheten eller isoleringen bör bedömas mot bakgrund av medlemsstatens territorium, dess administrativa, företags- och utbildningsmässiga samt medicinska centrum, men även med avseende på andra angränsande medlemsstaters territorier och centrum. Ett utvecklingsområde ligger efter ekonomiskt sett till exempelvis BNP per capita eller arbetslöshetsnivå.

Sammanfattningsvis får allmän trafikplikt endast införas på en flyglinje som ”anses väsentlig för den ekonomiska och sociala utvecklingen i den region som flygplatsen betjänar”. Medlemsstaterna har ett visst bedömningsutrymme när det gäller att avgöra en flyglinjes betydelse, men kommissionen säger i sin riktlinje att ”bedömningen måste dock göras utifrån objektiva faktorer som rör behovet av förbindelser i enlighet med förordningen och med EU-rätten mer generellt”.

Trafikverket har i april 2022 beslutat om allmän trafikplikt på 12 flyglinjer[23]. Jag bedömer att regeringen redan nu bör peka ut ytterligare samhällsviktiga inrikes flyglinjer för allmän trafikplikt där rimliga transportalternativ saknas om den kommersiella flygtrafiken upphör eller kraftigt reduceras. En utgångspunkt för detta skulle kunna vara de flyglinjer som regeringen pekade ut i samband med den temporära allmänna trafikplikten infördes, men kan även innehålla andra flyglinjer.

Om och när den kommersiella flygtrafiken på dessa utpekade flyglinjer skulle upphöra eller kraftigt reduceras ska beslut om allmän trafikplikt anmälas till kommissionen och ett upphandlingsförfarande inledas. Ett sådant utpekande skulle ge en trygghet över tiden för de orter som är beroende av en fungerande flygverksamhet. Jag föreslår därför att regeringen ger Trafikverket uppdraget att löpande följa utvecklingen på marknaden och skyndsamt ingå avtal med flygföretag om regelbunden flygtrafik för de utpekade flyglinjer där det inte finns förutsättningar för att fullgöra ett minimiutbud av regelbunden flygtrafik genom kommersiell trafik, så att inte glapp uppstår i flygtrafiken.

Förordning (EEG) nr 95/93 om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider vid gemenskapens flygplatser möjliggör därtill reservering av ankomst- och avgångstider (slots) för flyglinjer som omfattas av allmän trafikplikt. Det tillämpas i dagsläget för de flyglinjer som omfattas av allmän trafikplikt vid Arlanda flygplats. I den mån ytterligare flyglinjer skulle beröras av allmän trafikplikt, så skulle de också kunna omfattas av denna möjlighet

[23] Trafikverkets beslut den 20 april 2022 om allmän trafikplikt från och med oktober 2023 på följande linjer: Arlanda-Arvidsjaur, Arlanda-Gällivare, Arlanda-Hagfors, Arlanda-Hemavan, Arlanda-Lycksele, Arlanda-Sveg, Arlanda-Torsby, Arlanda-Vilhelmina, Arlanda-Kramfors, Arlanda-Mora, Östersund-Umeå och Pajala-Luleå.

5.12 Försörjning av energi behöver säkerställas för Arlanda flygplats och för den flygtrafik som bedrivs vid flygplatsen

Förslag: Flyget bör, i enlighet med Sveriges klimatmål, vara fossilfritt senast år 2045. För att uppnå detta mål måste klimatarbetet intensifieras. Regeringen bör ta initiativet till att Sverige tar fram en plan för produktion och distribution av fossilfri energi för flygets behov, för att flyget överhuvudtaget ska kunna utvecklas i linje med klimatmålen. Regeringen bör tillsätta en ”flygbränslekommission” som samlar företrädare från näringsliv, akademi och offentlig sektor och som kan bidra till konkretisering och genomförande av denna plan. Etappmål för svensk storskalig produktion av fossilfritt flygbränsle för att nå klimatmålen bör även tas fram.

Bromma flygplats bör från och med 1 januari 2030 enbart användas för fossilfritt flyg. Bromma flygplats skulle därmed bli en av världens första helt fossilfria flygplatser. Bromma flygplats bör därefter stängas senast 1 januari 2035.

Regeringen bör ge Transportstyrelsen i uppdrag att utreda de legala förutsättningarna och tillvägagångssätt för att kunna etablera Bromma flygplats som en flygplats endast för fossilfritt flyg 2030.

Swedavia bör successivt anpassa Arlanda flygplats bränsle-och energiförsörjning så att flygplatsen inte utgör ett hinder för utveckling av fossilfritt flyg. Senast 2035 ska Arlanda flygplats ha den infrastruktur och kapacitet som krävs för en effektiv och hållbar flygplatsdrift inklusive bränsle- och energiförsörjning för flygtrafiken.

Jag kan konstatera att flyget ska utvecklas i enlighet med Sveriges klimatmål, det vill säga vara fossilfritt senast år 2045. Det är mindre än 25 år kvar och mycket är oklart kring hur detta ska kunna uppnås eftersom det saknas en handlingsplan för utveckling av förutsättningar, produktion, logistik och distribution, affärsmässighet etcetera. Klimatarbetet inom luftfarten måste intensifieras och här har naturligtvis flygbranschen ett centralt ansvar och det finns goda föredömen, exempelvis den svenska

flygbranschens samlade färdplan från 2019 som anger att inrikesflyget ska vara fossilfritt 2030 och att allt flyg som lyfter från Sverige är fossilfritt 2045, eller det pågående samarbetet mellan Vattenfall, Shell, Lanzatech och SAS att se över möjligheten för storskalig produktion av elektrobränsle i Sverige. Ett annat exempel är svenska flygplanstillverkaren Heart Aerospace som planerar att rulla ut sitt första elflygplan för 19 passagerare i reguljär inrikestrafik redan 2026.

Jag bedömer att det krävs politiska beslut och samlade åtgärder för att på så kort tid på allvar hinna ställa om luftfarten i Sverige. Regeringen behöver ta initiativ till att Sverige tar fram en plan för produktion och distribution av fossilfri energi för flygets behov, för att flyget överhuvudtaget ska kunna utvecklas i linje med klimatmålen – en nationell flygbränsleplan för att nå klimatmålen 2045. För Arlanda flygplats innebär det i praktiken att flygplatsen behöver mycket god tillgång till och infrastruktur för hållbara flygbränslen (SAF). Som ett led i detta föreslår jag att regeringen bör tillsätta en ”flygbränslekommission” som på nationell nivå samlar företrädare från näringsliv, akademi och offentlig sektor och som kan bidra till konkretisering och genomförande av en nationell plan. Det går inte att komma ifrån att det krävs en storskalig produktion av SAF där Sverige av experter bedöms ha goda förutsättningar till en hög grad av självförsörjning vad gäller tillgång till naturresurser och samtidigt har det tekniska know-how som krävs för att kunna nyttja detta. Jag ser gärna att en flygbränslekommission beaktar bland annat Elektrifieringskommissionens arbetssätt och förslag.

Ett exempel på åtgärder som omgående kan värderas vidare av en bränslekommission är ett statligt investeringsstöd för svensk produktion av fossilfria flygbränslen som jag bedömer ligger i linje med regeringens beslut att ställa ut statliga kreditgarantier[24] för gröna investeringar och som bidrar till att möjliggöra fler samhällsviktiga satsningar i hållbar industri. Regeringen motiverar själv uppdraget till Riksgäldskontoret[25] med att det handlar om stora

[24] En statlig kreditgaranti innebär att staten, upp till ett visst belopp, bär delar av risken för lånet. På så sätt kan långivarens vilja att bevilja låntagaren en kredit öka.

[25] Regeringen beslutade i juni 2021 att ge Riksgäldskontoret i uppdrag att ställa ut kreditgarantier för gröna investeringar som ska ställas ut utifrån teknikneutrala kriterier i enlighet med förordningen (2011:211) med beaktande av EU-kommissionens tillkännagivande om statligt stöd i form av garantier. Kreditgarantierna kan ställas ut till industriinvesteringar där kapitalbeloppet för det garanterade lånet uppgår till minst 500 miljoner kronor och under en maximal löptid om 15 år. Företagens ansökningar prövas utifrån teknikneutrala kriterier och garantin får täcka högst 80 procent av det garanterade lånet.

industriinvesteringar i Sverige som bidrar till att nå målen i miljömålssystemet och det klimatpolitiska ramverket samt att det finns finansiella utmaningar för större investeringar som syftar till att implementera hållbar teknik i full skala. Frånvaron av investeringar i dessa fall kan få negativ inverkan på samhälleliga mål. Genom att utfärda garantier kan staten förutom själva kreditgarantin bidra till att hantera behovet av en minskad risk för investerare över längre tid (upp till 15 år) genom minskade räntekostnader. De statliga kreditgarantierna kan till exempel ges till investeringar som syftar till att implementera hållbar teknik i full skala (kommersialisering av ny teknik) eller ställa om befintlig teknik till att bli mer hållbar. Genom att ta tillvara fördelarna i ett tekniskskifte mot ökad hållbarhet kan omställning möjliggöras för att nå miljö- och klimatmålen samtidigt som Sveriges konkurrenskraft stärks. För att nå miljömålen med nettonollutsläpp till 2045 krävs investeringar i hållbar teknik. Regeringen menar vidare att samhällsnyttan av en sådan teknikutveckling bedöms vara större än den nytta som tillfaller de privata aktörer som gör investeringarna. Tekniskskiftet kräver investeringar med lång livslängd vilket innebär utmaningar för att få finansiering. Tekniskskiftet inom flygbränsle och den storskalighet det kräver ligger således i linje med regeringens uppfattning och möjliggörande av statliga kreditgarantier.

Jag ser fram emot resultatet av en nationell flygbränsleplan för att nå klimatmålet 2045 men kan redan nu konstatera att:

- Kostnader för en snabb utveckling av produktionskedjan behöver fördelas mellan offentlig finansiering och näringslivet,
- Tvärsektoriella samarbeten mellan det offentliga, näringslivet och akademin, även efter att den nationella flygbränsleplanen har presenterats, är en förutsättning för att nå klimatmålet 2045. Jag ser framför mig bidragande parter från flyg- och energibranschen, råvaruindustrin (t ex skogsindustrin), forskarvärlden samt staten med sina myndigheter.
- Inom EU pågår det förhandlingar om klimatstyrmedel som Sverige kan påverkas direkt av och som kan påverka nuvarande punktskatt (passagerarskatt) och reduktionsplikt som infördes 2021 för inblandning av bioflygbränsle i fossilt flygbränsle. Sverige bör aktivt driva behovet om storskalig tillgång till fossilfritt flygbränsle.

- Arlanda flygplats kommer behöva försörjas med mer el för att efterhand kunna utveckla sin laddinfrastruktur för elflyget. När det gäller elflyg är Sverige välförsett med know-how både för flygplansutveckling och batteriteknik. En nationell plan för flygbränsle bör inkludera en handlingsplan för elflygets utveckling inom elektrifieringsstrategin.

I Norge är ambitionen att år 2040 ha all reguljär inrikestrafik elektrifierad. I ett vidare perspektiv är den norska strategin att landet ska vara en drivkraft och arena för utveckling, test och tidig implementering av elflygplan. Även norska flygbranschen har en handlingsplan (från 2021) för fossilfritt flyg 2050. Sverige bör i det här sammanhanget utveckla samarbetet med Norge.

På flera områden ligger Sverige som tidigare nämndes i framkant i flygets hållbarhetsarbete. Jag konstaterar att Bromma flygplats kan fylla en viktig roll för flygets omställning samtidigt som Arlanda flygplats kan förberedas för att inte bara ta emot Brommas flygtrafik och det samhällsviktiga flyget, utan också skapa de bästa förutsättningar att försörja behovet som det fossilfria flyget kommer ha gällande infrastruktur och kapacitet. Brommas flygtrafik föreslås som nämnts ovan ha en successiv marknadsövergång till Arlanda flygplats i syfte att ge rimlig tid för marknadsetablering på Arlanda flygplats. Bromma flygplats bör därför från och med 1 januari 2030 enbart användas för fossilfritt flyg, det vill säga flygplan som använder förnybart flygbränsle. Bromma skulle därmed bli en av världens första fossilfria flygplatser, ett show-room för det fossilfria flyget. Flygplatsen kommer att kunna utgöra en testplattform som kan attrahera både flygbolag, flygplanstillverkare och flygmotortillverkare samtidigt som flygplatsen kan erbjuda reguljär fossilfri flygtrafik. Utredningens initiala bedömning är att det inte föreligger legala eller regelmässiga hinder att införa denna restriktion på Bromma, men frågan behöver utredas ytterligare av Transportstyrelsen.

Bromma flygplats bör därefter stängas senast den 1 januari 2035. Swedavia bör successivt anpassa Arlanda flygplats bränsle- och energiförsörjning så att flygplatsen kan stödja flygbranschens utveckling av fossilfritt flyg, och att flygplatsen inte ska utgöra ett hinder för en sådan utveckling. Senast 2035 ska Arlanda flygplats ha den infrastruktur och kapacitet som krävs för en effektiv och hållbar

flygplatsdrift inklusive bränsle- och energiförsörjning för flygtrafiken.

Förnybara bränslen för flyget kan förenklat delas upp i biobränsle, elektrobränsle, väte och el. *Biobränsle* som används för transportändamål är framställt av biomassa, det vill säga den biologiskt nedbrytbara delen av produkter, avfall och restprodukter av biologiskt ursprung från jordbruk, skogsbruk och därmed förknippad industri inklusive fiske och vattenbruk, liksom den biologiskt nedbrytbara delen av industriavfall och kommunalt avfall. Jetbränsle är i allt väsentligt desamma som för vägtrafikbränslen. Slutprodukten biojetbränsle har stora kemiska likheter med diesel. Bränslet ska uppfylla ett antal krav på olika egenskaper. Därutöver ställs även krav på att den färdiga bränsleblandningen ska uppfylla de krav som ställs i specifikationen för Jet A-1. Processen för certifiering är komplex och idag tillåts upp till 50 procent inblandning i det fossila jetbränslet.

Elektrobränsle produceras från koldioxid och vatten med elektricitet som främsta energikälla. Elektricitet behövs för att spjälka vatten till vätgas och syre. Vätgas processas sedan med koldioxid för att producera kolväten. När flygplansmotorerna sedan förbränner elektrobränslet släpps den infångade koldioxiden ut i atmosfären efter att ha använts en andra gång. Elektrobränslen är inte en certifierad processväg för flygfotogen och ännu inte heller under certifiering. Elektrobränsle betraktas som ett hållbart syntetiskt flygbränsle eftersom de enda komponenter som används för framställningen är fossilfri el, vatten och återvunnen koldioxid (i stället för fossila råmaterial).

Vätgas förekommer inte naturligt utan behöver produceras. Vätgas är gasformig i rumstemperatur och har ett energiinnehåll som är tre gånger högre per kilo än dagens flygfotogen. Energiinnehållet uttryckt i volym är däremot lågt vilket gör att lagring och transport av vätgas är mycket utrymmeskrävande och kräver cirka fyra gånger mer utrymme än konventionellt flygbränsle med motsvarande energiinnehåll. Det betyder i praktiken att nya ännu ej utvecklade flygplan behöver produceras som kan få plats med vätgasen. Bedömningen är därför att det kommer dröja ett antal decennier innan vätgasdrift blir standard för flyget.

Elektrifierat flyg drivs antingen av att elen till motorerna tillhandahålls via markladdade batterier eller via bränsleceller som

försörjs med vätgas. Av de projekt som idag pågår för att utveckla elflyget ligger batterielektriska lösningar för närvarande längst i utvecklingen. Det är ännu oklart hur stort ett elflygplan kan bli och hur långt det kan flyga. Men som tidigare nämndes bedöms det inom några år finnas elflyg för den kommersiella marknaden som kan ta 19 passagerare med en räckvidd upp till 400 km. Utvecklingsplaner finns även för både betydligt större elflygplan och elflygplan med medeldistansräckvidd upp till 1500 km på sikt.

En nationell flygbränsleplan för att nå klimatmålen 2045 bör enligt min mening fånga alla förnybara bränslen för flyget inklusive infrastruktur och logistik med mera, men fokus bör i närtid läggas på de alternativ som är närmast en implementering.

5.13 Fördjupade analyser ur ett totalförsvars-perspektiv bör genomföras

Förslag: Regeringen bör ge ett gemensamt uppdrag till Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsberedskap (MSB), Trafikverket, Transportstyrelsen, Länsstyrelsen i Stockholms län och Luftfartsverket, att tillsammans med berörda aktörer, analysera behovet av tillgänglighet och redundans i ett beredskaps- och totalförsvarsperspektiv för luftfart och flygplatser i Stockholmsområdet.

5.13.1 Bakgrund

Linjefart- och chartertrafik

Verksamheten på Arlanda drabbas ibland av störningar och tvingas till reducerad kapacitet. Oftast är störningarna väderrelaterade. Erfarenhetsmässigt har Swedavia tvingats reducera kapaciteten på Arlanda till en rullbana vid ett fåtal tillfällen per år. När en sådan större störning inträffar pågår störningen vanligen enbart under några timmar innan normal drift kan återupptas. I ett längre perspektiv kan det befaras att störningar i verksamheten vid Arlanda kan orsakas av klimatpåverkan, så som kraftiga skyfall och snöoväder, översvämningar, värmeböljor och torka.

Vid en avveckling av Bromma flygplats kan ett antal flygplatser fungera som alternativflygplatser för Arlanda när flygplatsen tvingas till *tillfälligt* reducerad kapacitet, bland annat Skavsta, Västerås, Göteborg-Landvetter, Malmö, Helsingfors, Oslo och Köpenhamn flygplatser. Det är respektive flygbolag som avgör vilken flygplats som väljs som alternativflygplats om Arlanda flygplats av någon anledning inte kan ta emot flygplanet.

Flygbolagen väger in aspekter som markservice, personalförsörjning och andra system för flygproduktion vid tillfällen då Arlanda inte kan användas. Det bästa alternativet kan till exempel vara att vända åter till den flygplats som flygplanet kom ifrån eller att välja någon annan av de flygplatser bolaget trafikerar och som fungerar som nod i flygbolagets flygtrafikproduktion trots att det finns flygplatser geografiskt närmare Arlanda. Transport av resenärer från den alternativa flygplatsen som nyttjas till den ursprungliga destinationen kan då komma att ske exempelvis med buss, taxi, tåg eller flyg.

Det finns utöver Arlanda och Bromma flygplatser ytterligare flygplatser i och i närheten av Stockholmsregionen som har linje- och chartertrafik: Skavsta och Västerås flygplatser. Därtill finns även flygplatser i Eskilstuna och Uppsala. Arlanda och Skavsta flygplatser har stor betydelse för utrikestrafiken, där Skavsta i huvudsak domineras av flygbolag inom lågkostnadssegmentet. Linje- och chartertrafiken vid Västerås flygplats är i dagsläget av mer marginell karaktär i detta sammanhang.

Även vid *längre* uppehåll för flygtrafik vid Arlanda flygplats fungerar flygplatser i ett större omland än Stockholmsregionen som reservflygplatser. Vid ett längre uppehåll av flygtrafik till Arlanda är det dessutom troligt att ett visst bortfall av flygresor sker då alternativflygplatserna inte kan ha samma service och slotstider som efterfrågas samt att de dessutom ligger på längre avstånd från Stockholm.

Samhällsviktigt flyg och övrig flygtrafik

Samhällsviktigt flyg använder flera olika flygplatser i Stockholmsområdet. Ambulansflyg använder exempelvis Bromma och Arlanda flygplats. Polismyndigheten har sin helikopterbas vid

Arlanda flygplats. Kustbevakningen har tre flygplan för sjöövervakning stationerade vid Skavsta flygplats. Sjöfartsverket har bland annat helikoptrar för sjö- och flygräddning stationerade i Norrtälje.

Bromma flygplats utgör i många fall alternativflygplats för både flygplan och helikoptrar. Alternativflygplats är den flygplats man flyger till om det visar sig att man inte kan landa på ordinarie destination på grund av väderförhållanden eller andra oförutsedda omständigheter. Villkoren för Bromma flygplats påverkar dock förutsättningarna.

För redundans i ett samhällsperspektiv, som till exempel vid sjuk- och organtransporter, är närheten till sjukhus väsentlig. Arlanda flygplats har en bra lokalisering i förhållande till sjukhus i både Stockholm och Uppsala. Det samhällsviktiga flyget är dock i dagsläget utspritt på Arlanda flygplats. Om en sådan transport inte kan landa på Arlanda kan samtliga flygplatser i regionen runt Arlanda fungera som alternativ, begränsat i vissa fall av flygplanstyp och av öppettider. För vissa transporter innebär dock en flytt av flygtrafiken från Bromma till Arlanda flygplats att det blir längre transporttider på väg. Det ställer krav på att vägsystemet har en tillräcklig tillgänglighet, som inte fördröjer dessa transporter ytterligare.

När det gäller den helikoptertrafik som i dagsläget bedrivs vid Bromma flygplats krävs dock att andra åtgärder vidtas. Det handlar om att säkerställa kapacitet och goda tankningsmöjligheter i centrala delar av Stockholmsregionen som samhällsviktiga helikoptertransporter kan nyttja.

Beredskapsflygplatser

Trafikverket har analyserat frågan om beredskapsflygplatser under de senaste åren. Slutrapporten för det senaste regeringsuppdraget redovisades i november 2021. I slutrapporten föreslår Trafikverket att de tio ordinarie beredskapsflygplatserna som funnits utökas till totalt 22 stycken beredskapsflygplatser. I slutrapporten framförs även att regeringen bör överväga att byta ut den befintliga ersättningsmodellen med frivilliga avtal mot en bidragsmodell i form av en förordning som reglerar de kostnader som avser flygplatsernas

icke-ekonomiska verksamhet, att Försvarsmakten får i uppdrag att hålla beredskap på de flygplatser där Försvarsmakten är flygplatshållare som ingår i systemet med beredskapsflygplatser, att staten rekommenderas peka ut en ansvarig myndighet med ett ”operativt funktionsansvar” och att ytterligare samverkan behövs mellan myndigheter i ett totalförsvarsperspektiv.

Av de 22 beredskapsflygplatserna som Trafikverket föreslår i slutrapporten finns tre stycken i närheten av Stockholm: Arlanda flygplats, Skavsta flygplats och Uppsala-Ärna flygplats.

I början av året beslutade regeringen att de 17 flygplatser som under 2021 varit temporära beredskapsflygplatser ska vara beredskapsflygplatser tillsammans med de tio ordinarie beredskapsflygplatserna under 2022. Trafikverket har därefter ingått ett ettårigt avtal med sammanlagt 27 flygplatser. Flygplatserna ska hålla personal i beredskap dygnet runt för att kunna ta emot flyg som utför akuta samhällsviktiga transporter, såsom ambulansflyg. Av de 27 beredskapsflygplatserna ligger två stycken i närheten av Stockholm: Arlanda flygplats och Eskilstuna flygplats.

5.13.2 Behov av ytterligare åtgärder

Det är möjligt att för viss flygtrafik och i vissa situationer se robusthet och redundans i ett större geografiskt perspektiv. Vid en slutlig avveckling av Bromma flygplats kommer kommersiell och samhällsviktig flygtrafik att flytta till Arlanda flygplats. Annat allmänflyg och helikoptertrafik behöver flyttas till andra flygplatser och tillräcklig kapacitet för detta behov behöver säkerställas i Stockholmsområdet, bland annat för det spaningsflyg som bedrivs av Frivilliga Flygkåren (FFK).

Oberoende vad som händer med Bromma flygplats finns det behov av att vidta åtgärder vid Arlanda flygplats för såväl linjefart och chartertrafik som för kommersiellt allmänflyg och samhällsviktiga flygtransporter för att möta framtida efterfrågan. Det kan handla om att vidta olika åtgärder som att öka kapaciteten för rullbanor, taxibanor och uppställningsplatser som för terminalfunktioner. Det finns även behov av att samla det kommersiella allmänflyget och det samhällsviktiga flyget vid en plats på Arlanda flygplats för att möta de krav och behov som finns.

Vid en avveckling av Bromma flygplats kan rullbanekapacitet totalt sett i Stockholmsregionen komma att minska. Om en utbyggnad av kapacitet sker vid Arlanda flygplats kan kapaciteten komma att bibehållas, men med en större koncentration vid en flygplats.

Covid-19-pandemin och Rysslands invasion i Ukraina har satt ett ytterligare ljus på förutsättningar för samhällsviktiga transporter och samhällsviktigt flyg. Det finns därför skäl att ytterligare analysera en förändrad flygplatskapacitet i Stockholmsregionen ur ett beredskaps- och totalförsvarsperspektiv, till exempel vilken betydelse Bromma flygplats har ur ett beredskaps- och totalförsvarsperspektiv samt vilka åtgärder som bör vidtas för att säkerställa att ett eventuellt avvecklingsbeslut kring Bromma flygplats får så begränsade konsekvenser som möjligt.

Regeringen bör därför ge ett gemensamt uppdrag till Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsberedskap (MSB), Trafikverket, Transportstyrelsen, Länsstyrelsen i Stockholms län och Luftfartsverket att analysera behovet av tillgänglighet och redundans i ett beredskaps- och totalförsvarsperspektiv för luftfart och flygplatser i Stockholmsområdet.

6 Konsekvensanalys

6.1 Påverkan på möjligheter att uppfylla de transport- och klimatpolitiska målen

Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. Jag kan konstatera att exempelberäkningar inom ramen för utredningens förslag visar på samhällsekonomiska nyttor med att minska ledtiderna för passagerare på Arlanda, att tidigt planera för ny rullbanekapacitet, att undvika undanträngningseffekter på grund av kapacitetsbrist samt att ta bort stationsavgiften på Arlanda och sänka biljettpriset på Arlanda Express.

Sverige ska nå de transportpolitiska målen. Funktionsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Jag konstaterar likt Brommautredningen att en avveckling av Bromma flygplats riskerar att leda till tillgänglighetsförluster. Tillgängligheten kan minska om transportkostnaden ökar för resor mellan flygplats och målpunkter i bland annat Stockholmsregionen. Om flyglinjer som trafikerar Bromma flygplats av olika skäl inte kan etableras på Arlanda kan det påverka konkurrenssituationen i inrikesflyget och utbudet i form av turtäthet och platsutbud, och i förlängningen kan det därför påverka tillgängligheten. För att förhindra detta behöver en Arlandaförhandling tillsättas som kan ge bättre kapacitet på väg och järnväg, sänker transportkostnaderna och som ökar kollektivtrafikresandets andel för resandet till och från Arlanda. Detta kan ge bättre kapacitet för väg- och järnvägstransporter. Vidare behöver Arlanda flygplats säkra tillgången till tillräcklig

flygplatskapacitet över tid som möjliggör en fungerande konkurrens i inrikesflyget och som minskar ledtiderna för resenärerna till och från Arlanda. Arlanda kommer kunna dra nytta av ökade skalfördelar och kunna stärkas som nationellt flygnav. Genom att kunna erbjuda ett ökande utbud av inrikes och utrikes destinationer förstärks tillgängligheten. Samhällsviktiga flyglinjers kontinuitet behöver säkerställas av staten genom att en miniminivå av utbud fastställs om kommersiella förutsättningar av olika anledningar inte skulle föreligga.

De nationella respektive internationella klimatmålen betyder att flyget har kort tid på sig för en total omställning från det fossila bränsleberoendet. Enligt klimatlagen från 2018 ska flyget 2045 vara fossilfritt för att nå det svenska klimatmålet och EU:s klimatlag från 2020 säger att EU ska vara klimatneutralt 2050. Det innebär att det är ont om tid för flyget att nå klimatmålen om inte konkreta åtgärder vidtas. En aktörssammansatt flygbränslekommission som ska värdera och föreslå konkreta åtgärder för storskalig produktion av fossilfritt flygbränsle, med syfte att täcka flygets behov och nå klimatmålet 2045, bör därför tillsättas omgående. Kommissionen bör arbeta på bredden med produktions, logistik och finansieringslösningar. Vidare bör Bromma flygplats bli ett showroom för fossilfritt flyg. En Arlandaförhandling får ansvar för att öka andelen kollektivtrafikresenärer till och från Arlanda till minst 60 procent kollektivtrafikandel senast 2030. En eventuell avveckling av Bromma och en samlad flygtrafik på Arlanda skulle minska flygbullerexponeringen för personer i Stockholms län med ca 40 000 personer enligt bedömning från Transportstyrelsen och Naturvårdsverket.

6.2 Påverkan på kostnader eller intäkter för staten, kommuner, regioner, företag eller enskilda

En stor del av de förslag som jag lägger fram i utredningen har bäring på klimatfrågan. Exempelvis föreslår jag att en flygbränslekommission tillsätts som ska ha till uppgift att utarbeta en trovärdig färdplan avseende fossilfritt flygbränsle. Detta kommer att medföra kostnader. Hur dessa ska fördelas mellan stat, regioner, kommuner eller branschen är i dag omöjligt att överblicka. Detta

kommer att klarläggas genom förhandlingar i kommissionen. När väl dessa räknas fram måste frågan ställas ”hur stor hade kostnaden blivit om dessa åtgärder inte vidtagits”? Det är allmänt känt att om man skjuter på nödvändiga klimatanpassningar framåt, så blir kostnaderna för anpassningen högre.

Jag föreslår en prissänkning för resande som utnyttjar Arlandabanan. Om denna prissänkning materialiseras så kommer staten att få mindre intäkter via den royalty som A-Train idag betalar. Hur stor minskningen blir beror dels på förhandlingsutfallet med A-Train samt hur stora förändringar i resande som uppstår. Om andelen kollektivt resande ökar så minskar kostnaderna för slitaget på vägar, i första hand på väg E4, samt kostnaderna för köbildning som annars skulle ha uppstått, i första hand på väg E4 och inne i Stockholm.

Såväl Swedavia, olika myndigheter som andra aktörer har ett antal funktioner på både Bromma och Arlanda flygplats. Om luftfarten som idag frekventerar dessa flygplatser samlas på Arlanda kommer Swedavia och övriga aktörer att kunna utnyttja olika former av skalfördelar. Uppenbara skalfördelar har exempelvis flygplatsverksamhet och flygtrafikledning. Genom på sikt minskade infrastrukturkostnader kommer Swedavia att kunna hålla nere avgifter för flygbolagen och Luftfartsverket får en effektivare flygtrafikledning.

Jag föreslår upprättande av en flygbränslekommission som skall utforma en trovärdig färdplan till ett fossilfritt flyg 2045. Dagens alternativ till fossilbränsle är på kort sikt el och biobränsle. På längre sikt kan eventuellt vätgasteknik utvecklas. Branschen har själva angivit 2030 som mål för ett fossilfritt inrikesflyg. Med den kunskap som finns idag så är det sannolikt att långdistansflyg även efter 2045 kommer att drivas med fossila förbränningsmotorer varför elflyg knappast kommer att vara aktuellt.

För att uppnå ett fossilfritt flyg 2045 krävs därför en plan för såväl storskalig produktion av i första hand el, elektrobränsle och biobränsle. Dessutom behöver en plan för distribution utvecklas. Naturligtvis är detta förenat med kostnader för såväl stat, olika branschaktörer och konsumenter. Hur stora dessa är, och hur de skall fördelas, blir ett arbete för kommissionen.

Jag föreslår inrättandet av en Arlandaförhandling. Tanken är att Arlandaförhandlingen skall arbeta på ett liknande sätt som den

avslutade Sverigeförhandlingen gjorde. Målet är att kommuner kring och nära Arlanda, staten och näringslivet tillsammans skall arbeta för att göra Arlanda flygplats, men även Arlanda i en bredare mening, mer attraktivt.

I denna förhandling skulle staten kunna ställa upp med viss infrastruktur och berörda kommuner och regioner skulle kunna arbeta för fler bostäder samt eventuell medfinansiering till infrastrukturlösningar och förbättrad kollektivtrafik. Nivån på dessa investeringar, samt hur dessa skall fördelas, kommer att avgöras genom förhandlingar.

Jag har haft att beakta Brommautredningens betänkande. Jag har i min utredning tagit hänsyn till en eventuell avveckling av Bromma flygplats. En förtida avveckling kan påverka kostnader och intäkter för Swedavia, men även för Stockholms kommun. Min bedömning är att intäkterna har potential att överstiga kostnaderna.

6.3 Påverkan på samhällsplanering och bostadsbyggande

Området vid och kring Arlanda flygplats har uppenbara utmaningar i samhällsplaneringen både idag och på sikt, där flera intressen behöver samverka för gemensam nytta. Arlanda flygplats bedöms få fortsatt tillväxt och därmed ökar även antalet arbetstillfällen vid och kring flygplatsen. Både utbyggnad av transportnätet och bostadsbyggande i områdets kommuner behöver koordineras med den omfattande statliga transportinfrastrukturen. Åtgärder kommer behövas för att förstärka kapaciteten i spår- och väginfrastrukturen till och från Arlanda. Regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att utreda behovet av åtgärder för att förstärka kapaciteten i spår- och väginfrastrukturen till och från Arlanda flygplats utifrån ett tillgänglighets- och robusthetsperspektiv. Trafikverket bör även ta hänsyn till samhällsutvecklingen i övrigt som kan påverka behovet av resor och transporter av gods i regionen runt Arlanda flygplats.

Med de planeringsförhållanden som råder i området runt Arlanda, där nationella, regionala och lokala hänsyn ska hanteras effektivt, föreslår jag att regeringen tar initiativ till en Arlandaförhandling där staten och berörda regioner och kommuner ingår. Inriktningen för förhandlingen bör vara att lägga grunden för

byggande av ny infrastruktur, bättre kollektiva transporter, ökat bostadsbyggande och en större arbetsmarknad.

Ett underlag till den fortsatta fysiska planeringen i området är den nyligen beslutade riksintressepreciseringen för Arlanda flygplats. Där redovisas förutom flygplatsens markanspråk även dess påverkansområde. Bullerpåverkan har minskat genom ny flygteknik och tystare motorer vilket bland annat innebär att markområden i omkringliggande kommuner som tidigare hade restriktioner nu kan bebyggas.

6.4 Samhällsekonomiska konsekvenser

Min bedömning är att mina förslag får konsekvenser på samhällsekonomin. Jag har föreslagit investeringar i väg- och spårinfrastrukturen till och från Arlanda som ger restidsvinster och möjligheter till mer kollektivt resande. Samtidigt ger det betydande infrastrukturkostnader i anläggningen. Jag föreslår att en flygbränslekommission ska ta fram konkreta åtgärder som leder till att flyget når klimatmålen, men det kommer sannolikt också innebära betydande investeringskostnader. En modernisering av luftrummet där flygtrafiken samlas till Arlanda ger rakare flygvägar och en effektivare flygtrafikledning, samtidigt som det innebär investeringskostnader. Jag föreslår att en förhandling ska påbörjas med Stockholms kommun för en avveckling av Bromma flygplats vilket bör leda till exploateringsintäkter av marken vid flygplatsen, som kommer markägare och exploatörer till gagn. Samtidigt kan saneringskostnaderna bli betydande, som delvis faller på staten att finansiera. Jag har föreslagit att redundansbehovet ur ett totalförsvarsperspektiv behöver utredas och eventuella åtgärder behöver vidtas, för att minimera konsekvenserna av en eventuell avveckling av Bromma flygplats. Det kan innebära investeringskostnader i luftfartens infrastruktur i Stockholmsområdet. Kostnaderna och intäkterna kvantifierar jag inte här då det uppdraget kommer att hanteras av de utredningar och förhandlingar jag har föreslagit.

Inom ramen för min utredning har företaget WSP fått i uppdrag av Trafikanalys att göra en kvalitativ samhällsekonomisk analys av exempelåtgärder för utvecklingen av Arlanda flygplats. I uppdraget

ingick att föra resonemang om nyttor och kostnader samt att illustrera dessa med vissa beräkningsexempel.

De exempelåtgärder som ingick i uppdraget var:

1. Passagerarströmmar i terminal – scenarioberäkningar av exempelåtgärder som ger kortare ledtider
2. Ny rullbanekapacitet – beräkningsscenarier avseende tidpunkt när ny rullbanekapacitet tas i drift och samhällsekonomiska effekter av att flyg trängs undan
3. Marktransporter till och från Arlanda – samhällsekonomiska effekter av exempelåtgärder som kan öka tågresandet

Åtgärder som kan förkorta ledtiderna mellan marktransport och flygplan gör det smidigare och enklare för passagerarna. Exempelberäkningar har tagits fram för den samhällsekonomiska nyttan av kortare ledtider. Ju fler passagerare som får del av ledtidsförkortningen, desto större blir nyttan. För att beräkna den samhällsekonomiska nyttan av förändrade ledtider behöver tidsåtgången värderas för de olika resenärskategorierna och för ledtidsmomenten. De restidsvärderingar som används utgår ifrån de kalkylvärden för samhällsekonomiska analyser inom transportsektorn, rekommenderade av ASEK 7.0 (Trafikverket, 2020). Implikationen är att varje minuts förbättring av den totala ledtiden för en resenär har en samhällsekonomisk nytta av 6,25 kr för privata resenärer och 6,73 kr för affärsresenärer. Rapporten visar att den generaliserade kostnaden för en avresande affärsresenärs ledtid från Arlanda är 24 kr (terminal 2/3) respektive 62 kr (terminal 4/5) högre jämfört med Bromma.

Vad gäller ny rullbanekapacitet är tidshorisonten för planering lång och för att en ny rullbana ska kunna tas i drift om kanske 15 till 20 år behöver planeringen inledas omgående. Kostnader som uppkommer tidigt i planeringsprocessen har relativt liten påverkan på nuvärdet. Däremot påverkas nuvärdet betydligt mer av när i tiden uppförande och driftsättning sker. På grund av osäkerheten om vid vilken tidpunkt som behovet uppkommer och de relativt små skillnaderna i nuvärde för de initiala kostnaderna, kan det finnas skäl att inleda planeringen tidigt även om det visar sig att behovet uppkommer först om 30 år.

Kostnader för undanträngning uppstår om efterfrågan inte kan mötas. Undanträngning antas betyda att tidtabellen läggs om så att avgångar och ankomster tilldelas en tidigare eller senare tid (utanför peak). Nyttoförlusten att lägga om en flygrörelse med en timme har uppskattats till mellan 20 000 och 30 000 kronor per flygrörelse. Den årliga samhällsekonomiska kostnaden beror på omfattningen av undanträngningen. Det gäller både den tidsmässiga omfattningen och hur många rörelser som berörs. Det finns möjligheter att lindra effekter av brister på kapacitet i rullbanesystemet genom steg ett, två, och tre åtgärder. Potentialen hos dessa har inte kunnat fastställas, men de bedöms kunna bidra till att lindra effekterna under en övergångsperiod.

Exempelåtgärd för att öka tågresandet till och från Arlanda genom att ta bort stationsavgiften (120 kr per avstigande resenär) för SL:s pendel till Arlanda. Resultatet visar ett positivt netto vilket innebär att borttagande av stationsavgift bedöms vara samhällsekonomiskt lönsam. Nyttorna tillfaller främst pendeltågsresenärerna. Andra nyttor är minskade externa kostnader från bilresor och ökade biljettintäkter. För SL:s del ökar dock trafikeringskostnaderna, vilket bara i viss utsträckning kompenseras av ökade biljettintäkter. Intäkterna från stationsavgiften upphör helt. Om intäkten från stationsavgiften i stället hade fördelats jämnt på samtliga flygresenärer som en kostnad hade denna extra kostnad uppgått till cirka 10 kronor per resenär. Hur denna extra kostnad ska omsättas i praktiken har dock inte analyserats vidare.

En annan exempelåtgärd som har analyserats är den samhällsekonomiska effekten av att sänka biljettpriset på Arlanda Express till 100 kronor. Beräkningarna visar ett positivt netto. De största nyttorna tillfaller resenärerna. Biljettintäkterna ökar från nya resenärer samtidigt som intäkterna minskar från befintliga resenärer. Den stora resandetillströmningen kommer att påverka kostnaderna för trafikering. Om förlorade intäkter och kostnadsökningen kompenseras via skattemedel tillkommer en samhällsekonomisk kostnad för skatteuppbörd, vilket drar ned det positiva nettot och gör att kalkylens netto försvagas.

6.5 Påverkan på regler

För att åstadkomma ett fossilfritt Bromma 2030 kan artikel 19 i luftfarttrafikförordningen eventuellt behöva tillämpas och eventuellt kan lokala bestämmelser om miljöskydd kopplat till fossilfrihet behöva utformas. Jag bedömer i övrigt att mina förslag inte påverkar berörda regler men mina förslag till utredningar som bör tillsättas kan få en sådan påverkan

6.6 Bedömning av konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv

Det svenska transportsystemet ska vara jämställt. Detta innebär att det likvärdigt ska svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov. Jämställdhetsarbetet står på två ben. Det handlar dels om att med hjälp av mätbara faktorer skapa en tydlig bild av hur förhållanden ser ut idag, dels om att problematisera och granska vilka normer och värderingar som ligger bakom. Exempelvis flyger män mer än kvinnor i genomsnitt.

En utgångpunkt är att tillgänglighet, speciellt i resor som sker över dagen, är en viktigare parameter för kvinnor än män, beroende på den större insats som kvinnor gör i det obetalda arbetet i hemmet. Den extra tidsuppoffring som en sämre tillgänglighet innebär är troligen en relativt sett större förlust för kvinnor än för män. Traditionellt är bil och flyg manligt kodade färdmedel, medan kollektivtrafik och cykel är kvinnligt kodade.

Mina förslag syftar i mångt och mycket till korta ner ledtider på Arlanda samt att förstärka kollektivtrafiken i Sverige, i första hand kopplat till Arlanda-området, men även till, och i, övriga Sverige. Kortare ledtider är ett viktigt inslag i den totala restiden och en förstärkt kollektivtrafik möjliggör i större omfattning arbete på annan ort än den ort man bor i.

Arbetsutbudet för kvinnor är lägre än för män. Jag hävdar därför, i likhet med Bromma-utredningen, att det ur ett jämställdhetsperspektiv är angeläget att effektivisera restiden genom att ”Brommafiera” Arlanda och att utveckla en effektivare kollektivtrafik

6.7 Bedömning av konsekvenser för totalförsvaret

Det finns behov av att vidta framtida åtgärder för att säkerställa att ett eventuellt avvecklingsbeslut kring Bromma flygplats får så begränsade konsekvenser som möjligt ur ett totalförsvarsperspektiv. Stockholmsregionen får en rullbana färre vid en nedläggning av Bromma flygplats samtidigt som rullbanekapaciteten i praktiken koncentreras till Arlanda flygplats. Kapaciteten vid Arlanda flygplats behöver säkerställas. En sådan analys och arbete bör inledas omgående för att förstå och värdera behovet av framtida redundans i luftfartens infrastruktur i Stockholmsområdet. Övriga kompensatoriska åtgärder som krävs för att säkerställa krisberedskapsförmågan i regionen bör också utredas. Därför föreslår jag att regeringen bör ge ett gemensamt uppdrag till Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsberedskap (MSB), Trafikverket, Transportstyrelsen, Länsstyrelsen i Stockholms län och Luftfartsverket att analysera behovet av tillgänglighet och redundans ur ett beredskaps- och totalförsvarsperspektiv för luftfart och flygplatser i Stockholmsområdet. I detta ingår även att ta hänsyn till förutsättningar och möjligheter att nå flygplatser i Stockholmsområdet.

Bredvid en redundansanalys behöver kapacitetsbehovet säkerställas genom åtgärder på Arlanda flygplats. Pågående luftrumsåtgärder behöver följas upp och kapaciteten i hela rullbanesystemet på Arlanda behöver planeras även ur ett redundansperspektiv och hanteras med ett-, två-, och trestegsåtgärder över tiden. I ett senare skede kan även ny rullbanekapacitet bli aktuell på Arlanda. Vidare föreslår jag att ett samlat område för samhällsviktigt flyg bör säkerställas vid Arlanda flygplats för att ge effektiva förutsättningar för sådan trafik och att detta sker oberoende av en eventuell avveckling Bromma flygplats eller inte.

Mitt förslag att genom en Arlandaförhandling förbättra tillgängligheten och öka robustheten i väg- och spårinfrastrukturen till och från Arlanda kommer att generera kostnader. Ur ett totalförsvarsperspektiv innebär en ökad kapacitet i infrastrukturen för marktransporter att sårbarheten minskar. Det blir en förutsättning för att flera andra viktiga samhällsfunktioner ska kunna upprätthållas vid kriser i fredstid och höjd beredskap och

ytterst i krig. Det gäller samhällsviktiga transporter exempelvis för livsmedels-, och bränsleförsörjning, ambulanssjukvård, polis och annan räddningsverksamhet. Kollektivtrafiken kommer att vara viktig vid höjd beredskap och krig, bland annat för utrymning. Det behövs sannolikt både reinvesteringar i befintlig infrastruktur genom trimningsåtgärder och även steg fyra åtgärder som investeringar, i syfte att öka motståndskraften och beredskapen ur ett totalförsvarsperspektiv. Trafikverket har för mig redogjort för flaskhalsar som delvis redan finns och som kommer att förvärras i takt med en ökad belastning på bland annat E4 och spårtrafiken mellan Stockholm och Uppsala. I detta sammanhang vill jag också lyfta behovet att genomföra åtgärder för klimatanpassning. Jag kan konstatera att mer beredskapsplanläggning behövs för infrastrukturens klimatanpassningar kring, till och från Arlanda där underlag idag saknas i tillräcklig utsträckning.

Uppdrag

Regeringskansliet

Bilaga till protokoll § 1 den
15 februari 2022, I2022/00382

Infrastrukturdepartementet

Uppdrag att ta fram en plan för Arlanda flygplats framtida utveckling

1. Uppdrag

En bokstavsutredare ska ta fram en plan för utveckling och utökning av Arlanda flygplats, inklusive miljötillstånd, för att säkra tillräcklig flygkapacitet i Stockholmsområdet baserat på tillförlitliga prognoser.

Planen ska tas fram med utgångspunkt i de transportpolitiska målen och fyrstegsprincipen, samt vara i linje med klimatmålen. Detta innebär bl.a. att planen ska bidra till omställningen till fossilfritt flyg.

Utredaren ska i arbetet beakta de bedömningar och förslag som redovisas i promemorian *Bromma flygplats – underlag för avveckling av drift och verksamhet* (Ds 2021:25).

Uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2022.

2. Bakgrund

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om framtiden för Bromma och Arlanda flygplats (bet. 2020/21:TU14 punkt 2, rskr. 2020/21:334). Av tillkännagivandet följer bl.a. att regeringen bör få i uppdrag att ta fram en plan för utveckling och utökning av Arlanda flygplats, inklusive miljötillstånd, för att säkra tillräcklig flygkapacitet i Stockholmsområdet baserat på tillförlitliga prognoser samt att regeringen bör återkomma senast i december 2021 med en plan för Arlandas utveckling (bet. 2020/21:TU14 s. 19 f.). I budgetpropositionen för 2022 (prop. 2021/22:1 utg.omr. 22) anförde regeringen att Regeringskansliet har inlett arbetet med att analysera förutsättningarna för att ta fram en plan enligt

tillkännagivandet och att regeringen avser att återkomma till riksdagen om hur regeringen avser att hantera tillkännagivandet. Samtidigt konstaterade regeringen att arbetet med tillkännagivandet inte kommer ske inom den tid som anges i det.

Tidigare har riksdagen även tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om vikten av att Arlandas fortsatta expansion inte stoppas genom politiska beslut (bet. 2019/20:FöU62, rskr. 2019/20:364).

En bokstavsutredare fick den 27 april 2021 i uppdrag att ta fram erforderligt underlag för att en avveckling av driften av och verksamheterna vid Bromma flygplats ska vara möjlig (I2021/01296). I det uppdraget ingick att beskriva vilka åtgärder som behöver vidtas, med anledning av en avveckling av Bromma flygplats, för att säkra den nödvändiga kapacitet som krävs på Arlanda flygplats.

Bokstavsutredaren redovisade sitt uppdrag den 31 augusti 2021 i promemorian *Bromma flygplats – underlag för avveckling av drift och verksamhet* (Ds 2021:25). Promemorian har remitterats.

Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsland och senast 2045 inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären Det innebär att växthusgasutsläppen från flera sektorer, inklusive transportsektorn, i princip kommer att behöva vara noll senast 2045.

Runt om i hela landet pågår just nu en grön industriell revolution, där både näringslivet och det offentliga genomför stora klimatinvesteringar. Exempelvis har eldrivna flygplan potential att bidra till att minska både flygets direkta utsläpp och höghöjdseffekterna, i huvudsak på kortare distanser. Sverige har också stora möjligheter att bli ledande i utvecklingen av biobränsle och elektrobränsle som är av stor betydelse för övergången till ett fossilfritt flyg.

3. Konsekvensbedömning och redovisning

Förslagens påverkan på möjligheterna att uppfylla de transportpolitiska målen, inklusive klimatmålen ska redovisas. Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas.

Utredaren ska därutöver redovisa konsekvenserna för samhällsplanering och bostadsbyggande.

Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska även dessa redovisas. Förslagens eventuella påverkan på regler ska redovisas och om nya regler föreslås ska en konsekvensanalys redovisas som motsvarar de krav som följer enligt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvenser vid regelgivning. Förlagens konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv ska bedömas.

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

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

Dialog och möten

Studiebesök / kunskapsdag

- Transportstyrelsen
- Stockholm Arlanda Flygplats
- Zürich – Kloten flygplats
- Helsingfors-Vanda flygplats

Hearing och seminarium

Framtidens flyg *30 mars*

Arlandaregionen, Arlandastad, Braathens Regional Airlines (BRA), International Air Transport Association (IATA), Knivsta kommun, Kungliga Tekniska Högskolan (KTH), Luftfartsverket, Länsstyrelsen Stockholms län, Naturvårdsverket, Region Stockholm, Region Uppsala, Research Institutes of Sweden (RISE), Scandinavian Airlines System (SAS), Sigtuna kommun, Stockholms handelskammare, Stockholms kommun, Stockholm Skavsta flygplats, Svenskt Flyg, Svensk Pilotförening, Swedavia, Transportföretagen/Svenska Flygbranschen, Transportstyrelsen, Upplands Väsby kommun, Vallentuna kommun, och Världsnaturfonden (WWF)

Fackliga organisationer *8 april*

Fackförbundet ST, Svenska Byggnadsarbetarförbundet, Sveriges Ingenjörer, Svensk Pilotförening, Svenska Transportarbetar-

förbundet, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO) och Unionen

Näringsliv och handelskammare *28 april*

Handelskammaren Jönköping, Stockholms handelskammare, Svenskt Näringsliv, Västsvenska handelskammaren och Östsvenska handelskammaren

Miljöseminarium *3 maj*

Airbus, AirForestry, Heart Aerospace, LanzaTech, Lunds Tekniska Högskola (LTH), Miljömålsberedningen och Vattenfall

Kommuner, regioner och branschorganisationer *6 maj*

Gällivare kommun, Göteborgs kommun, Halmstads kommun, Kalmar kommun, Karlstads kommun, Kristianstads kommun, Malmö kommun, Mora kommun, Mälardalsrådet, Nyköpings kommun, Region Blekinge, Region Dalarna, Region Gotland, Region Jämtland Härjedalen, Region Kalmar, Region Kronoborg, Region Stockholm, Region Sörmland, Region Värmland, Region Västernorrland, Region Västmanland, Region Örebro, Pajala kommun, Sigtuna kommun, Skellefteå kommun, Stockholms kommun, Sundsvalls kommun, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Sveriges Regionala Flygplatser (SRF), Ängelholms kommun, Örnsköldsviks kommun och Östersunds kommun

Flygbolag, branschorganisationer och Swedavia *16 maj*

Braathens Regional Airlines (BRA), International Air Transport Association (IATA), Air France-KLM, Lufthansa, Ryanair, Scandinavian Airlines System (SAS), Swedavia, Swiss International Air Lines, Transportföretagen / Svenska flygbranschen och TUI

Enskild dialog med intressenter (muntliga och/eller skriftliga)

Airport Coordination Sweden (ACS), AOPA Sweden, Arlandabanan Infrastructure AB (AIAB), Arlandaregionen (Knivsta kommun, Sigtuna kommun, Upplands Väsby kommun och Vallentuna kommun), Braathens Regional Airlines, Bussbranschens Riksförbund, Energimyndigheten, Fossilfritt Sverige, Försvarsmakten, Kungliga Svenska Aeroklubben (KSAK), Kungliga Tekniska Högskolan (KTH), Linköpings Universitet (LiU), Luftfartsverket, Lunds Tekniska Högskola (LTH), Länsstyrelsen Stockholms län, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Polismyndigheten, Region Stockholm, Scandinavian Airlines System (SAS), Stockholms Handelskammare, Stockholms kommun, Svensk Pilotförening, Sveriges Regionala Flygplatser, Swedavia, Trafikverket, Transportstyrelsen, , Trafikanalys, Transportföretagen (inkl. Svenska Flygbranschen), Världsnaturfonden (WWF),

Utredningens deltagande i andras seminarier

- Arlanda – multimodal transportnod (Transportföretagen och Swedavia) *6 april*
- Trafikutskottet *17 maj*

Referensförteckning

1. Airport Coordination Sweden (ACS), Presentation
2. Anders Sundström, Statlig samordnare av flygkapacitet och bostäder i Stockholmsområdet (2016)
3. Arlandabanan Infrastructure AB, Hållbarhetsredovisning och årsredovisning 2020
4. Bromma flygplats – underlag för avveckling av drift och verksamhet, Ds 2021:25
5. EU Kommissionens lista över allmänna trafikplikter, 2022-09-18
6. Eurocontrol, Climate change risks for European aviation, Summary report (2021)
7. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen
8. Evangelinos, Stangl & Obermeyer (2012), Peak-load pricing and airline reactions at European airports. Journal of Air Transport Studies vol 3:1
9. Fossilfritt Sverige, Färdplan för fossilfri konkurrenskraft: Flygbranschen
10. Horn af Rantzien & Rude (2014), Peak-load pricing in public transport: a case study in Stockholm. Journal of Transport Literature vol 8:1.
11. IATA, Peak/Off-Peak Charges
12. ICAO, Environmental Report, On board a sustainable future (2016)

13. ICAO, Climate Adaption Synthesis Report (2018)

14. Independent Business Group, Rapport Morgondagens flyg

15. IPCC, Climate Change 2022 Impacts, Adaptation and Vulnerability, Summary for Policymakers

16. Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2021/664 av den 22 april 2021 om ett regelverk för U-space

17. Kommissionens tillkännagivande av den 8.6.2017 Tolkningsriktlinjer till förordning (EG) nr 1008/2008 – Allmän trafikplikt (PSO), C(2017)3712

18. Konstitutionsutskottets betänkande 2020/21:KU10, Granskningsbetänkande hösten 2020

19. Luftfartsverket, Fördjupad studie avseende utformningen av det svenska luftrummet, D-2019-161405

20. Luftfartsverket, Brommautredningen 2021 – LFV´s stöd till Utredningen inför en avveckling av drift och verksamhet vid Bromma flygplats, D-2021-251353

21. Luftfartsverket, Delredovisning av uppdraget att genomföra en översyn av det undre luftrummet, D-2022-281422, 2022-03-29

22. Luftfartsverket, LFVs stöd till Arlandautredningen 2022, D-2022-282934, 2022-04-20

23. Långtidsutredningen 2015, Huvudbetänkande, SOU 2015:104

24. Miljöbalken (1998:808), Sveriges globala klimatavtryck, Delbetänkande, SOU 2022:15

25. Miljöprövningsförordning (2013:251)

26. Regeringskansliet, Remiss, Promemoria Klimatdeklarationer, I2021/02312

27. Regeringens proposition 2016/17:146, Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige

28. Regeringens proposition 2019/20:65, En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan

29. Regeringens proposition 2020/21:135, Reduktionsplikt för flygfotogen

30. Regeringens proposition 2020/21:154, Miljöstyrande start- och landningsavgifter

31. Regeringskansliet, Smart industri – en nyindustrialiserings-strategi för Sverige, N2015.38

32. Regeringskansliet, Näringsdepartementet, En svensk flygstrategi – för flygets roll i framtidens transportsystem, N2017.2

33. RISE, Omvärldsanalys Framtidens flyg och luftfart, RISE Rapport 2022:01

34. Rådets förordning (EEG) nr 95/93 av den 18 januari 1993 om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider vid gemenskapens flygplatser

35. Svenskt Näringsliv, Den internationella handelns betydelse för Sverige (2021)

36. Swedavia, Miljörapport 2020 Bromma Stockholm Airport

37. Swedavia, Underlag till regeringens utredare för Bromma i enlighet med begäran, 2021-06-21

38. Swedavia, Svars-PM till Arlandautredningen, 2022-04-20

39. Trafikanalys, Inför en flygstrategi – ett kunskapsunderlag, Rapport 2016:4

40. Trafikanalys, Obligatoriska klimatdeklarationer för långväga resor, Rapport 2020:6

41. Trafikverket, Riksintressepreciseringför Stockholm Arlanda Airport, Utgåva 210331, TRV 2016/45303

42. Trafikverket, Regeringsuppdrag om Trafikverket klimatanpassning, Rapport 2018:195

43. Trafikverket, Luftrum 2040, En Förstudie om kapacitetsbehovet i svenskt luftrum

44. Trafikverket, Regional klimat- och sårbarhetsanalys för Trafikverket Region Stockholm, TRV 2021/39260

45. Trafikverket, Riksintressepreciseringför Stockholm Arlanda Airport, Rapport 2021:068

46. Trafikverket, Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter – Kompletterande underlag och förslag avseende svenska beredskapsflygplatser (slutrapport), 2021:223

47. Trafikverket, Underlag för framtagande av en plan för Arlanda flygplats framtida utveckling, TRV 2022/52073

48. Trafikverket, Kompletterande svar på frågor från Arlandautredaren, TRV 2022/52073, 2022-05-05

49. Transportstyrelsens flygplatsstatistik

50. Transportstyrelsen, Förslag om miljöstyrande start- och landningsavgifter, TSL 2019-6058

51. Transportstyrelsen, Trängselavgifter inom den svenska luftfarten, TSG 2021-9269

52. Transportstyrelsen, Översiktligt underlag inför utredningen om en avveckling av drift och verksamhet vid Bromma flygplats, TSL 2021-3347

53. Transportstyrelsen, Sammanställning av gällande miljövillkor för svenska flygplatser, 2021-10-29

54. Transportstyrelsen, Transportstyrelsens rapport med faktaunderlag m.m. till stöd för framtagande av en plan för Arlanda flygplats framtida utveckling, TSL 2022-3005

55. WSP, Rapport, Effekter av exempelåtgärder – samhällsekonomisk analys av exempelåtgärder på Arlanda flygplats, 2022-05-31

Departementsserien 2022

Kronologisk förteckning

1. Viktigt meddelande till allmänheten – en översyn av VMA-systemet. Ju.
2. Bättre konsekvensutredning i svensk statsförvaltning. Fi.
3. Garantitillägg i bostadstillägget. S.
4. Ökade möjligheter till användning av välfärdsteknik inom äldreomsorgen. S.
5. En effektivare upphandlingstillsyn. Fi.
6. Straff för deltagande i en terroristorganisation. Ju.
7. Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige. UD.
8. Deterioration of the security environment – implications for Sweden. UD.
9. Ett utvidgat utreseförbud för barn. S.
10. Ett flexiblare karensvillkor i arbetslöshetsförsäkringen. A.
11. Alanda flygplats – en plan för framtiden. I.

Departementsserien 2022

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Ett flexiblare karensvillkor i arbetslöshetsförsäkringen. [10]

Finansdepartementet

Bättre konsekvensutredning i svensk statsförvaltning. [2]

En effektivare upphandlingstillsyn. [5]

Infrastrukturdepartementet

Arlanda flygplats – en plan för framtiden. [11]

Justitiedepartementet

Viktigt meddelande till allmänheten – en översyn av VMA-systemet. [1]

Straff för deltagande i en terroristorganisation. [6]

Socialdepartementet

Garantitillägg i bostadstillägget. [3]

Ökade möjligheter till användning av välfärdsteknik inom äldreomsorgen. [4]

Ett utvidgat utreseförbud för barn. [9]

Utrikesdepartementet

Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige. [7]

Deterioration of the security environment – implications for Sweden. [8]

En departementspromemoria arbetas fram inom Regeringskansliet. Den publiceras i departementsserien, förkortad Ds.

Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0421-5 **ISSN 0284-6012**