

Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Er referens
N2016/02702/TIF

Diarienummer
Utr. 2016/46
Datum
2016-09-05

Yttrande över remiss av rapporten Mer flyg och bostäder

Trafikanalys har anmodats att lämna synpunkter på rapporten "Mer flyg och bostäder" från den statliga samordnaren av flygkapacitet och bostäder i Stockholmsområdet. Samordnarens uppdrag innebar att pröva förutsättningarna att utveckla flygkapacitet och öka möjligheterna till bostadsbebyggelse i Stockholmsregionen. I ändringen av uppdraget begränsas uppdraget "till att pröva förutsättningarna att utveckla flygkapacitet [...] i Stockholmsregionen".¹ Då uppdraget förändrades i ett sent skede och redovisningen tidigarelades fick samordnaren kort tid på sig att slutföra sitt arbete. Trafikanalys har förståelse för att detta kan ha påverkat vilka analyser och bedömningar som samordnaren hade möjlighet att genomföra och redovisa.

Möjligheterna att öka flygkapaciteten i Stockholmsregionen

Brommas framtid

Samordnaren drar slutsatsen att en stängning av Bromma, utan förstärkt kapacitet på Arlanda, troligen skulle innebära att överflyttad trafik inte skulle få konkurrenskraftiga slotar, eftersom de flygbolag som redan använder respektive slot prioriteras vid tilldelningen. Detta skulle kunna leda till lägre konkurrens och tillgänglighet, vilket samordnaren menar kan undvikas om en ny rullbana byggs. Trafikanalys bedömer att dagens system med "grandfather rights" för tilldelning av slotar sannolikt inte leder till ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser. Ett alternativ skulle därför kunna vara att verka för att förändra kapacitetstilldelningen inom flyget. Samordnaren bedömer att tillgängligheten sammantaget inte påverkas negativt och att konkurrensen endast påverkas marginellt av om Bromma stängs. Trafikanalys delar i stort denna bedömning, även om tillgängligheten till närmaste flygplats kommer att förändras om Bromma stängs. Det kan också finnas en risk att start- och landningstider på sikt förändras så att tillgängligheten till mindre orter, exempelvis i Norrland, försämras.

Bedömningen av Arlandas behov av kapacitet

Samordnaren bedömer att Arlanda på sikt inte kommer att ha kapacitet att möta den prognosticerade ökningen av antalet resenärer och att kapaciteten därför behöver öka avseende rullbanor, terminaler och markanslutningar (sid. 138). Samordnaren bedömer att successiva investeringar för att gradvis öka kapaciteten kan göras, men att dessa inte kommer att räcka på längre sikt. Swedavias prognos visar att rullbanekapaciteten räcker fram till 2035. I syfte att möjliggöra ett övertagande av Brommas verksamhet 2038 föreslår samordnaren att arbetet med att planera för och bygga en fjärde bana på Arlanda inleds. Därtill krävs enligt samordnaren andra stora investeringar på Arlanda och i markanslutningar till flygplatsen, vilka med

¹ Uppdrag till en statlig samordnare för Bromma flygplats, S2014/8973/PBB, 2014-12-18 och Ändring av uppdrag till en statlig samordnare av Bromma flygplats, N2015/09059/PUB 2015-12-18.

en fjärde rullbana blir än mer omfattande. Trafikanalys återkommer till förutsättningarna för en sådan investering nedan.

Samordnaren menar att en stängning av Bromma skulle förstärka Arlandas navfunktion. Trafikanalys delar denna bedömning, och mycket tyder på att konkurrensen mellan navflygplatser kommer att öka i framtiden. Samordnaren föreslår att Trafikverket och Swedavia ges i uppdrag att ta fram en samlad strategi för att stärka Arlandas navfunktion och konkurrenskraft. Trafikanalys anser att det kan vara rimligt att ta fram en sådan strategi, men att frågan bör hanteras av Swedavia.

Kapaciteteten vid övriga flygplatser i Stockholmsregionen

Samordnaren nämner kortfattat de instrumentflygplatser som han bedömer finns i Stockholmsregionen (sid. 69), men analyserar inte förutsättningarna för att utveckla flygkapaciteten vid dessa. De flygplatser som nämns är Eskilstuna, Arlanda, Bromma, Skavsta, Västerås och Örebro. På kortare avstånd (både i km och restid) från Stockholm än flygplatsen i Örebro finns även instrumentflygplatserna i Linköping och Norrköping. Dessa flygplatser nämns inte. Trafikanalys anser att möjligheterna att använda och utveckla kapacitet även vid övriga flygplatser i regionen bör analyseras.

Bedömningen av kapacitet på Stockholm Skavsta

Stockholm Skavsta är Sveriges femte största flygplats sett till antal passagerare.² Flygplatsen ägs sedan 2013 av det amerikanska bolaget ADC & HAS Airports Worldwide och Nyköpings kommun, som har kvar en ägarandel på 9,9 procent. Flygplatsen har idag 42 direktlinjer till utrikes destinationer, vilket kan jämföras med Arlandas 136 och Brommas 6. Flygplatsens egen bedömning är att 27 procent av Sveriges befolkning, 2,4 miljoner personer, bor inom flygplatsens upptagningsområde (100 km radie).³ Skavsta har under de senaste åren uppvisat ett positivt ekonomiskt resultat.⁴

Det finns flera argument som talar för att möjligheterna att utveckla Skavsta som flygplats bör undersökas närmare: *För det första* har Skavsta redan idag ett miljötillstånd som medger upp till sex miljoner passagerare per år, vilket torde innebära att Skavsta kapacitetsmässigt redan idag skulle kunna hantera samtliga passagerare som flyger från Bromma.⁵ Passagerarterminalen kan ta emot cirka tre miljoner passagerare per år och är enligt flygplatsen designad för ytterligare utbyggnad.⁶ *För det andra* förbereder staten för närvarande omfattande investeringar i en höghastighetsjärnväg med anslutning till Skavsta. Det innebär att restiden från Stockholm C till Skavsta kommer att kunna bli runt 40 minuter. För kommuner i de södra delarna av Stockholms län kommer det att kunna, beroende på trafikering, vara närmare till Skavsta än till Arlanda. Ostlänken ingår i befintlig nationell plan och tillåtlighetsprövas för närvarande av regeringen. Byggstart är planerad 2017 och hela Ostlänken beräknas vara färdigbyggd 2028, alltså i god tid innan Brommas arrendeavtal löper ut 2038. Nyköpings kommun har också tagit fram ett utvecklingsprogram för området och flygplatsen, som belyser möjlig-

² *Inför en flygstrategi – ett kunskapsunderlag*, rapport 2016:4, Stockholm: Trafikanalys, 2016, sid. 43.

³ <http://www.skavsta.se/sv/content/8/150/foretagsinformation-om-stockholm-skavsta-flygplats.html>

⁴ *Inför en flygstrategi – ett kunskapsunderlag*, rapport 2016:4, Stockholm: Trafikanalys, 2016, sid 45.

⁵ <http://media.forhandling.sverigeforhandlingen.se/2015/11/Stockholm-Skavsta-flygplats-Nyttoanalys-151106.pdf>

⁶ <http://www.skavsta.se/sv/content/8/150/foretagsinformation-om-stockholm-skavsta-flygplats.html>

heterna med att utveckla flygplatsen och området omkring och ta vara på den effekt det innebär att förbinda Skavsta med Ostlänken.⁷ För det tredje har Skavsta ett fördelaktigt geografiskt läge för flygningar söderut, vilket innebär en kortare flygsträcka och därmed mindre utsläpp, kortare flygtider (ökad tillgänglighet) och lägre kostnader för flygbolagen. För det fjärde är området runt Skavsta flygplats inte lika tätbebyggt som området runt Arlanda, vilket innebär att bullerrestriktionerna är färre samtidigt som färre människor utsätts för buller. Detta skulle också kunna tänkas underlätta om det i framtiden skulle vara aktuellt att ansöka om ett miljötillstånd som medger fler än sex miljoner resenärer per år. Färre bullerrestriktioner innebär också att det torde vara lättare att utforma effektiva start- och landningsprocedurer och att platsen där flygplan kan lämna flygvägen (SID) och flyga direkt mot målet (kortare flygväg) kan läggas närmare flygplatsen.⁸ Trafikanalys menar därför att möjligheterna att använda befintlig kapacitet och skapa ny kapacitet på Skavsta bör undersökas mer noggrant.

Långsiktig planering

Trafikanalys delar samordnarens bedömning att ansvaret avseende långsiktig planering på luftfartsområdet bör tydliggöras (sid. 147). Det gäller såväl ansvaret för långsiktig kapacitet som luftsumsplanering och konstruktion av flygvägar. Trafikverket har idag enligt instruktion i uppdrag att "med utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande perspektiv ansvara för *den långsiktiga infrastrukturplaneringen* för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och *luftfart* samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar".⁹ Flera av de mest centrala verktygen för långsiktig infrastrukturplanering för luftfarten finns dock hos Transportstyrelsen, som har myndighetsansvar för flygtrafiktjänst och beslutar om luftrumets utformning och hos Luftfartsverket som är den myndighet som i praktiken utför planering av luftrum och flygvägar och operativt leder trafiken. Om det är regeringens uppfattning att Trafikverket ska ansvara för den långsiktiga planeringen för samtliga trafikslag bör det tydliggöras på vilket sätt detta bör ske gällande luftfarten. Det bör också säkerställas att myndigheten förfogar över de verktyg och resurser som krävs för att utföra uppdraget.

Luftfartens infrastruktur i nationell plan

Samordnaren föreslår att en fjärde rullbana på Arlanda inkluderas i kommande nationell plan för att "tydliggöras i kommande planeringsarbete och tilldelas erforderliga medel". Även de objekt som inkluderas i nationell plan kräver dock finansiering och det är inte självklart att ett bolags investeringar, som flygplatsers rullbanor, kan eller bör hanteras i nationell plan.

Den nationella planen ska vara trafikslagsövergripande, vilket innebär att även luftfartens infrastruktur i viss utsträckning är inkluderad.¹⁰ Det är dock inte säkert att det är möjligt att inkludera investeringsstöd för utbyggnad av ytterligare en rullbana på Arlanda. I *Förordning (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur* beskrivs planens omfattning. För luftfartens del omfattas endast drift av icke-statliga flygplatser och statlig medfinansiering eller statsbidrag till regionala kollektivtrafikanläggningar. Förordningen skulle därför sannolikt behöva ändras i det fall regeringen önskar inkludera investeringar i eller investeringsstöd till statlig luftfartsinfrastruktur i nationell plan. Utbetalning av statligt investeringsstöd till flygplatser

⁷ <http://nykoping.se/Bo-bygga-och-miljo/Stadsplanering-och-byggprojekt/Ostlanken/Skavsta-resecentrum/>

⁸ <http://media.forhandling.sverigeforhandlingen.se/2015/11/Stockholm-Skavsta-flygplats-Nyttioanalys-151106.pdf>

⁹ Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket, 1 §

¹⁰ Förordning (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur

kan ske, och sker regelbundet, enligt *Förordning (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar mm.* till regionala kollektivtrafikmyndigheter, kommuner eller andra icke statliga organ. Swedavia AB ägs av staten och kan således inte hantearas i enlighet med denna förordning, varför det även skulle krävas förändringar i denna. Risken är dock stor att sådant stöd inte är förenligt med statsstödsreglerna.

När Luftfartsverkets flygplatsverksamhet bolagiserades konstaterade regeringen att "tillhandahållandet av basutbudet innefattar enligt regeringens bedömning en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse i EG-fördragets mening", vilket innebar att regeringen bedömde att visst stöd kunde vara möjligt.¹¹ Därefter har rättsläget förändrats och det har genom domar tydliggjorts att flygplatsverksamhet räknas som ekonomisk verksamhet och därför omfattas av statsstödsreglerna. Flygplatser i Arlandas storlek beräknas gå med vinst och kan således inte motta statsstöd annat än i undantagsfall.

Det kan även noteras att riksdagen och regeringen vid bildandet av Swedavia bedömde att verksamheten uppfyller ställda krav¹² för ombildning till aktiebolagsform, däribland kravet att "verksamheten har kommersiella förutsättningar och är oberoende av direkta anslagsmedel".¹³ I Swedavias bolagsordning framgår att bolaget bland annat ska, indirekt eller direkt finansiera, äga, förvalta, driva och utveckla flygplatser med därtill hörande byggnader och anläggningar.¹⁴ Det kan även vara relevant att beakta att risken för överinvesteringar minskar då den som ska använda och utforma investeringens standard också finansierar investeringen.

Samordnaren beskriver att ett samarbete mellan olika aktörer har inletts med syfte att få med en utveckling av Stockholms luftrum i nationell plan. Luftrummet hanteras idag av myndigheter som Transportstyrelsen och Luftfartsverket, samtidigt som Trafikverket ansvarar för långsiktig planering även för luftfarten. Budgetmedel i anslaget för utveckling av infrastruktur, som hanteras av Trafikverket, får användas för långsiktig infrastrukturplanering för luftfart. *Förordning (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur* begränsar dock denna användning. Samtidigt avgiftsfinansieras flygtrafiktjänsten, vilket talar för att luftrumsutformning snarare bör betraktas som verksamhetsutveckling och finansieras med undervägsavgifter och/eller start- och landningsavgifter, det vill säga inom ramen för Transportstyrelsens budget.

Konkurrensen om medel från det anslag som används för infrastrukturinvesteringar är stor och behovet av underhåll, reinvesteringar och investeringar är stort även inom övriga trafikslag. Det är därför inte givet att en ny rullbana bör prioriteras framför exempelvis underhåll av järnväg och väg. Regeringen tillsatte också i juni 2016 en utredning som bland annat har i uppdrag att utreda förutsättningarna för att involvera privat kapital i finansieringen av statlig infrastruktur.¹⁵ Att samtidigt använda anslagsmedel för investeringar i ett statligt bolags infrastruktur skulle innebära en utveckling i motsatt riktning. I det fall det ändå skulle vara aktuellt att finansiera en rullbana på Arlanda med anslagsmedel bör sedvanliga bedömningar av åtgärden i enlighet med fyrstegsprincipen göras, liksom beräkningar av kostnader och nyttor. Då är det även möjligt att jämföra nyttan med nyttan av andra infrastrukturinvesteringar.

¹¹ Prop. 2009/10:16 *Ändrad verksamhetsform för flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket.*

¹² Prop. 1992/93:100 bil. 1, bet. 1992/93:FiU10 och bet. 1992/93:FiU20, rskr. 1992/93:189.

¹³ Prop. 2009/10:16 *Ändrad verksamhetsform för flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket.*

¹⁴ <http://www.swedavia.se/om-swedavia/bolagsstyrning/bolagsordning/>

¹⁵ *Finansiering av offentliga infrastrukturinvesteringar via skatter, avgifter och privat kapital*, Dir. 2016:59.

Det är också av betydelse hur stor investering som en ny rullbana på Arlanda kan komma att innebära. I rapporten förekommer olika uppgifter på vad en fjärde rullbana, liksom relaterade investeringar, beräknas kosta. Luftfartsverkets utredning om alternativ för nya rullbanor som gjordes 2007 bedömde att investeringen i en ny bana skulle kosta 1,1 till 1,6 miljarder och driftskostnaderna uppgick till mellan 32 och 37 miljoner kronor per år i 2007 års prisnivå (sid.16). Swedavia har uppskattat investeringsbehovet på Arlanda, inklusive en fjärde rullbana, till sammantaget runt 30 miljarder kronor (sid. 135). Kostnaden för att anpassa lufrum och flygtrafiktjänst för en fjärde rullbana uppges vara 80 till 300 miljoner kronor (sid. 125). Innan beslut om en ny rullbana fattas bör kostnaderna, och nyttorna, beräknas mer noggrant.

Huruvida en eventuell ny bana ska finansieras av Swedavia, via anslag (investeringsstöd) eller på annat sätt är avgörande för vilka analyser som bör göras och åtgärder som bör genomföras. Om bedömningen är att Swedavia bör hantera frågan inom bolaget kan staten i egenskap av ägare överväga förändringar i bolagsstyrningen. Om bedömningen istället är att pröva möjligheterna till statligt investeringsstöd bör investeringen hanteras på samma sätt som övriga objekt i nationell plan. Sammantaget anser Trafikanalys att det faktum att Arlanda ägs av ett bolag gör att det är tveksamt om bolagets investeringar kan och bör finansieras med anslagsmedel och ingå i nationell plan.

Flygplatssystemet

Samordnaren föreslår även att Swedavias organisation och verksamhet ses över och att möjligheten att bilda ett eget bolag för Arlandas flygplats utreds (sid. 146). Swedavias verksamhet levererar, i sin helhet, ett positivt ekonomiskt resultat, men detta beror på att vinster från Arlandas verksamhet används till att korssubventionera verksamhet vid andra flygplatser som bolaget äger. Detta var också tanken redan när Swedavia bildades.¹⁶ I syfte att ge Arlanda bättre ekonomiska förutsättningar föreslår samordnaren att det utreds huruvida Arlanda bör skiljas ut från de övriga flygplatserna inom Swedavia och placeras i ett eget bolag.

De allra flesta icke-statliga flygplatser (alla utom Skavsta och Ängelholm, som båda är privatägda) redovisar ekonomiska underskott, vilket gör dem beroende av olika typer av offentliga stöd. Om Arlanda placeras i ett eget bolag är risken stor att resterande flygplatser inom Swedavia kommer att redovisa underskott och därmed vara i behov av offentliga stöd av olika slag. I sammanhanget är det även viktigt att notera att EU-kommissionens riktlinjer för stöd till flygplatser och flygbolag begränsar möjlighet att ge sådana stöd.¹⁷

Swedavias fastighetsverksamhet

Samordnaren föreslår även att Swedavia avvecklar fastighetsverksamheten, exempelvis projektet Arlanda stad, och koncentrerar sig på kärnverksamheten (sid. 127). Sidoverksamheten på Arlanda bidrar dock till en stor del av Swedavias positiva ekonomiska resultat. Regeringen konstaterade även i Prop. 2009/10:16 *Ändrad verksamhetsform för flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket*, som ledde fram till bildandet av Swedavia, att "[f]lygplatsverksamhetens ekonomiska resultat påverkas allt mer av de kommersiella produkterna" och att "förutsättningarna för att vidareutveckla denna del bedömer regeringen kan förstärkas i bolagsform". Att renodla

¹⁶ Prop. 2009/10:16 *Ändrad verksamhetsform för flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket*.

¹⁷ *Inför en flygstrategi – ett kunskapsunderlag*, rapport 2016:4, Stockholm: Trafikanalys, 2016, sid. 43ff.

flygplatsverksamheten i bolaget skulle sannolikt leda till ett sämre finansiellt resultat, och en sämre förmåga för bolaget att finansiera framtida investeringar.

Trafikutveckling, prognoser och kapacitet

Det kan finnas flera skäl till att öka flygplatskapaciteten i Stockholmsområdet, men det är viktigt att begrunda och noggrant undersöka dessa. Det är också viktigt att bedöma hur stort behovet av kapacitet är och vad kapaciteten ska användas till.

Prognoserna tar inte hänsyn till klimatmålen

Trafikanalys delar samordnarens bedömning att det internationella flygresandet sannolikt kommer att fortsätta att öka kraftigt, medan inrikesflyget fortsatt kommer att ha en svagare ökningstakt (trots att ökningstakten den senaste tiden varit hög). Samordnaren pekar på att detta innebär en fördubbling av antalet resenärer i Stockholmsområdet, eller 44 miljoner resenärer år 2040. Samtidigt vill Trafikanalys understryka att det inför ett ställningstagande avseende behovet av framtida kapacitet krävs en fördjupad analys av huruvida ökningstakten är möjlig med hänsyn till Parisavtalets 1,5 graders mål och riksdagens vision om nettonollutsläpp 2050 (som Miljömålsberedningen har föreslagit skärps och tidigareläggs till 2045). Användningen av biobränslen kan endast kompensera till viss del eftersom även biobränslen genererar utsläpp (inblandning av maximalt tillåtna 50 procent förnybara bränslen minskar koldioxidutsläppen med 30 procent¹⁸) och höghöjdseffekterna inte påverkas.¹⁹ De internationella styrmedel som väntas införas inom en snar framtid kommer sannolikt att ha en dämpande effekt på efterfrågan på flygresor. Hur detta kommer att påverka kapacitetsbehovet i framtiden har inte analyserats.

Tillgängligheten och åtkomligheten förbättras inte

Ett viktigt argument för att öka flygkapaciteten är ökad tillgänglighet. Samordnaren skriver att han "än en gång vill understryka hur viktigt det är för ett land som Sverige att ha en god tillgänglighet inom landet och internationellt" (sid. 120). Samordnaren beskriver dock inte på vilket sätt tillgängligheten och åtkomligheten kommer att påverkas av hans förslag. Det finns en mängd olika mått för att beskriva tillgänglighet och i regel krävs flera olika mått för att fånga olika dimensioner av tillgänglighet. *Åtkomlighet* definieras som hur länge en person från exempelvis Umeå i genomsnitt kan vistas på en annan ort genom att ta första flyget på morgonen och hem till Umeå med sista flyget. *Tillgänglighet* definieras som hur länge personer från andra orter kan besöka Umeå under dagen med första flyget dit och sista flyget därifrån. Utvecklingen av tillgänglighet och åtkomlighet på en aggregerad nivå har minskat mellan åren 2005 till 2014 för både inrikes- och Europatrafiken²⁰, samtidigt som trafiken och antalet resenärer ökar.²¹ En förklaring kan vara att det främst är semesterresorna som ökar och att hälften av flygresorna från Sverige går till destinationer utanför EU. Ökad rullbanekapacitet behöver således inte per automatik leda till ökad tillgänglighet och åtkomlighet i Sverige och Europa, utan kapaciteten kan komma att nyttjas för ökat långväga flygande för semesterresor.

¹⁸ Aamaas, Borgar och Glen P. Peters, "The climate impact of Norwegians' travel behavior" i *Travel Behaviour and Society* nr 6, 2017, sid. 13.

¹⁹ *Inför en flygstrategi – ett kunskapsunderlag*, rapport 2016:4, Stockholm: Trafikanalys, 2016, sid. 105ff.

²⁰ Åtkomligheten för Europatrafiken har dock förbättrats under de senaste två åren.

²¹ *Inför en flygstrategi – ett kunskapsunderlag*, rapport 2016:4, Stockholm: Trafikanalys, 2016, sid. 77.

Tjänsteresorna med flyg ökar inte

Möjligheten till tjänsteresor är ett skäl som ofta lyfts fram till varför ökat flygresande är positivt. Trafikanalys resvaneundersökning visar dock att under perioden 1995 till 2014 har tjänsteresorna i Sverige minskat både i absoluta tal och som andel av det totala resandet. De internationella tjänsteresorna med flyg har legat relativt stabilt sedan 1995, men minskar något i absoluta tal under åren 2011 till 2014. Som andel av det totala utrikesresandet med flyg sjunker tjänsteresorna kraftigt, eftersom andra reskategorier (semester, besök hos släkt och vänner) ökar.²² Detta innebär att den kapacitet som skulle behövas inte i första hand behövs för tjänsteresenärer, utan för semesterresor och resor till släkt och vänner.

Prognosen förutsätter högre kapacitet än vad som finns i nuläget

Trafikanalys vill även uppmärksamma att prognoserna förutsätter att det finns kapacitet för all flygtrafik. Detta skiljer sig från Trafikverkets tillvägagångssätt vid framtagande av prognoser för väg och järnväg, som istället utgår från den kapacitet som beslutad politik ger. För järnvägen, där det finns bristande kapacitet på vissa sträckor, innebär det att prognoserna för den framtida trafiken begränsas. Det gäller både person- och godstrafik. Antalet resande i prognosen kan därför inte vara större än vad som ryms på befintligt järnvägsnät och beslutade investeringar. Flyget, med ett begränsat antal starter och landningar per bana, är i detta avseende närmast att jämföra med järnvägen, med ett begränsat antal tåglägen per bana. Om prognosen för flygtrafik hanterats på samma sätt som prognoser för järnväg hanteras hade antalet resande i prognosen inte överskridit nuvarande kapacitet och beslutade investeringar.

Vid analyser av ny infrastruktur är det brukligt att ta fram två framtidsprognoser, dels en så kallad jämförelseprognos, som är ett scenario utan investeringar, dels en utredningsprognos, som är ett scenario där investeringen har genomförts. Trafikverkets basprognoser används normalt som jämförelseprognoser. Skillnaden mellan jämförelseprognosen och utredningsprognosen består av den ökade efterfrågan som uppstår när infrastrukturen förbättras och eventuella kapacitetsbrister byggs bort eller minskas. På så sätt kan nyttan och effekterna av eventuella investeringar beskrivas. Trafikanalys hade gärna sett att motsvarande prognoser, där antalet resande med kapacitetsbegränsningar i exempelvis luftrumsutformning, antal rullbanor, terminalbyggnader och markanslutningar som kräver politiska beslut och offentlig finansiering hade redovisats för flygtrafiken i Stockholmsregionen, liksom hur mycket resandet kan förutspås öka givet såväl föreslagna som alternativa investeringar. Då Swedavia enligt bolagsordningen ska och har möjlighet att finansiera investeringar på egen hand, skulle det även vara relevant att presentera en prognos för ett alternativ där Swedavia utvecklat kapaciteten så långt det är möjligt utan politiska beslut och offentlig finansiering. Det skulle då vara möjligt att pröva kostnaderna för olika kapacitetshöjande åtgärder och investeringar och relatera dem till de samhällsekonomiska nyttor som uppkommer, främst för befintliga och tillkommande resenärer.

Målstyrning eller prognosstyrning?

Inom transportpolitiken diskuteras huruvida infrastruktur bör byggas i syfte att möta prognostiserad framtida transportefterfrågan (prognosstyrning) eller i syfte att nå de transportpolitiska målen (målstyrning). Traditionellt har infrastruktur byggts med utgångspunkt i prognoser på förväntad trafikutveckling. Samtidigt tenderar förbättringar av infrastrukturen att

²² *Inför en flygstrategi – ett kunskapsunderlag*, rapport 2016:4, Stockholm: Trafikanalys, 2016, sid. 63f.

generera mer trafik, så kallad inducerad trafik. Det innebär att prognoserna till viss del kan betraktas som självuppfyllande; infrastrukturen byggs ut eftersom prognoserna säger att trafiken ska öka och trafiken ökar när infrastrukturen byggs ut. Samordnaren utgår från prognoser om kraftigt ökande trafik och bedömt att Stockholmsregionen år 2040 kommer att ha 44 miljoner resenärer. Samordnaren ställer sig sedan frågan "hur flygplatskapaciteten ska kunna garanteras för dessa resenärer?" och skriver att "[i] detta ligger att kapaciteten måste finnas där när den behövs". Däremot diskuterar samordnaren inte på vilket sätt hans förslag påverkar de transportpolitiska målen.

Systematisk prövning

Trafikanalys bedömer att förutsättningarna för att optimera, trimma eller bygga om befintlig infrastruktur bör prövas systematiskt. Särskilt viktigt är det om investeringen ska jämföras med andra infrastrukturinvesteringar och inkluderas i nationell plan. Exempel på tänkbara åtgärder att pröva skulle kunna vara att utreda hur lufrumskapaciteten i Stockholm kan utvecklas utan Bromma, att utreda hur kapaciteten på andra flygplatser i regionen kan användas mer effektivt, eller att utreda vilka andra justeringar som skulle kunna göras för att använda Arlandas kapacitet mer effektivt.

Arlandas nuvarande kapacitet begränsas till 88 rörelser per timme i högtrafik och bedömningen är att kapaciteten på Arlanda måste vara 120 rörelser per timme för att klara prognostiserat framtida resande. Trafikanalys skulle gärna se en analys av om efterfrågan på kapacitet skulle kunna styras så att den blir jämnare över dygnet och att befintlig infrastruktur på så vis skulle kunna klara mer trafik. Inom andra trafikslag används exempelvis trängselskatter (väg) och passageavgift (järnväg) för att jämna ut efterfrågan och utnyttja infrastrukturen bättre. Det finns också administrativa styrmedel, som exempelvis trångsektorplaner, som används för att fördela tågglägen så att så hög kapacitet och låg störningskänslighet som möjligt uppnås.²³ Det vore intressant att pröva vad liknande styrmedel skulle kunna innebära för effektivare utnyttjande av befintlig flyginfrastruktur och huruvida det är möjligt att införa sådana givet gällande internationella regler.

Vilka ombyggnationer och trimningsåtgärder som planeras eller skulle kunna genomföras, liksom vad de skulle innebära för flygkapaciteten, bör också utredas. Trafikanalys skulle gärna se en redovisning av i vilka delar, exempelvis terminaler, rullbanor, lufrumsutformning och markanslutningar, kapaciteten idag är begränsad eller bedöms komma att begränsas, liksom en redovisning av hur många ytterligare rörelser olika åtgärder inom respektive område skulle kunna generera och hur väl respektive åtgärd svarar upp mot förväntat kapacitetsbehov.

Det fortsatta arbetet med flygkapacitet i Stockholmsområdet

Trafikanalys menar att innan beslut fattas om att gå vidare med de förslag som samordnaren presenterar bör möjligheterna att tillgodose kapacitetsbehoven prövas systematiskt. Förutsättningarna att öka kapaciteten på befintliga flygplatser i Stockholmsregionen bör undersökas, möjliga alternativa lösningar bör analyseras och fördjupade effektbedömningar och samhälls-ekonomiska analyser bör genomföras för respektive alternativ. Mot bakgrund av ett sådant

²³ Järnvägsnätsbeskrivning 2016; Utgåva 2016-03-31; För leveranser under tidsperioden 2015-12-13 till 2016-12-10.

underlag kan det mest långsiktigt hållbara och samhällsekonomiskt effektiva alternativet väljas i enlighet med de transportpolitiska målen.

Markanslutningar

Samordnaren skriver att kapaciteten på väg- och järnvägsanslutningar inte kommer att räcka för den prognosticerade ökningen av trafik på Arlanda (sid. 143), utan behöver utredas närmare. Trafikanalys utgår från att Trafikverket i den utsträckning det är nödvändigt kommer att inkludera förslag på åtgärder i sina underlag inför framtagandet av kommande nationella planer. När det gäller höghastighetsbanornas dragning genom Stockholm och vidare mot Uppsala har Trafikanalys uppfattat att Trafikverket och Sverigeförhandlingen har för avsikt att eventuella framtida höghastighetståg ska kunna trafikera även Arlanda och Uppsala.

Nytt miljötilstånd

Vid en eventuell investering i en ny rullbana behövs ett nytt miljötilstånd för Arlanda (sid. 143). Samordnaren föreslår att regeringen ska tillåtlighetspröva hela den utbyggda verksamheten (sid. 147). Trafikanalys delar den bedömningen.

Nationellt basutbud av flygplatser och flygplatser som är riksintressen

Trafikverket har klassat Bromma flygplats som riksintresse. Bedömningen utgår från att flygplatsen tillhör det nationella basutbudet av flygplatser och därmed enligt riksdagens beslut är en del av stommen i ett effektivt och långsiktigt hållbart flygtransportsystem som säkerställer en grundläggande interregional tillgänglighet i hela landet. Om regeringen förändrar det nationella basutbudet bör även klassningen som riksintresse kunna ändras.

Bostadsplanering och ny kollektivtrafik

Samordnaren konstaterar att det kan vara möjligt att bygga runt 30 000 bostäder på den mark som Bromma flygplats idag använder. Samordnaren nämner även att Stockholms stad har idéer om tunnelbana till området, och att det finns behov av investeringar i vägar och tunnlar i och till/från området. I underlaget presenteras dock inget djupare underlag avseende dessa investeringar, varför Trafikanalys inte har kunnat bedöma dem.

Om referenser

Då rapporten genomgående saknar fotnoter med referenser har Trafikanalys svårt att bedöma många av de uppgifter som finns i rapporten. Det går inte att verifiera fakta, eftersom källor inte alltid anges. Det är också svårt att bedöma från vilka aktörer vissa uppgifter och analyser har hämtats.

I detta ärende har generaldirektör Brita Saxton varit beslutande. Anna Ullström har varit föredragande. Eva Lindborg har också deltagit i ärendets beredning.

Brita Saxton
Generaldirektör