

2019-11-27

Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad
Ulrika Appelberg
Avdelningen för juridik
Helena Linde

Motion 20

Svar på motion 20: Ge regioner och kommuner möjlighet att upphandla flygtrafik

Förslag till beslut

Motionen anses besvarad.

Motionen/motionerna

Per-Samuel Nisser (M), Linda Larsson (S), samt Frida Pettersson (C) har i motion 20, föreslagit följande ang. de regionala flygplatserna.

att, i första hand, Sveriges Kommuner och Landsting verkar för att staten återtär ansvaret för de regionala flygplatserna,

att, i andra hand, Sveriges Kommuner och Landsting verkar för att staten skyndsamt utreder det lämpligaste sättet för att ge kommuner och eller regioner möjlighet att upphandla flygtrafik.

Beskrivning

Motionen lyfter den angelägna frågan om tillgänglighet i hela landet – ett område där Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) bedriver en aktiv intressebevakning grundad på styrelsens ställningstagande kring flyg antaget i juni 2016 (*Ställningstagande till grund för påverkan på bl.a. ny nationell flygstrategi, Dnr: 16/02043*).

Ställningstagandet tar sin utgångspunkt i att Sveriges geografi ställer höga krav på ett väl fungerande transportsystem, där flyget är en förutsättning för att människor och företag ska kunna verka i hela landet.

Ett resultat av arbetet är att det numera finns en flygstrategi som pekar ut en riktning för framtiden när det gäller delar av politikområdet. Infrastrukturdepartementet har även gjort en flygplatsöversyn och har bedrivit ett arbete inom Arlandarådet, som enligt uppgift kommer att offentliggöras under hösten.

En av de viktigaste punkterna i SKL:s styrelses ställningstagande är att staten måste ta ett större ekonomiskt ansvar för de regionala flygplatserna samtidigt som det i ställningstagandet understryks att flyget i större utsträckning måste bära sina egna klimatkostnader.

Förstatligande av regionala flygplatser

Frågan om vem som ska äga och driva de regionala flygplatserna har inget enkelt svar.

SKL har en pågående utredning kring de regionala flygplatsernas roll i infrastrukturen som helhet. Utredningsarbetet syftar till att belysa flygets roll i tre perspektiv - det ekonomiska, det sociala och när det gäller ekologisk hållbarhet. Slutsatsen är att de regionala flygplatserna behövs för Sverige och att det framstår som nödvändigt att staten måste ta ett större ekonomiskt ansvar.

SKL ser inte att det idag finns en allmän önskan bland de regionala flygplatsernas ägare att återförstatliga flygplatserna. Det regionala ägandet värderas idag högt och det ger möjlighet att utveckla flygplatsen utifrån regionens behov. Ett förstatligande kommer att innebära att de regionala flygplatserna inordnas i Swedavia-koncernen. Mycket talar för att målet då blir att skapa s.k. matartrafik till Arlanda istället för att se till regionernas och de mindre flygplatsernas behov. Det är därför inte troligt att ett förstatligande totalt sett är en bra lösning. För vissa flygplatser kommer målbilden att sammanfalla, men med stor sannolikhet kommer ett förstatligande inte att vara en bra lösning för alla regionala flygplatser.

Infrastrukturdepartementet har under 2018-2019 genomfört en flygplatsöversyn. I det arbetet har SKL och förbundets expertgrupp av företrädare för regionerna och flygplatserna deltagit genom ett nära samarbete med utredarna.

SKL:s tidigare styrelseordförande Lena Micko har även deltagit i Arlandarådet som ledamot under 2017-2019. Det samlade resultatet av det arbete som gjorts i dessa båda sammanhang är ännu inte offentligt. Hur frågan om förvaltning av den regionala flygplatsinfrastrukturen bäst besvaras hänger därför nära samman med utfallet av detta.

Mot denna bakgrund saknas i dagsläget underlag för att bifalla motionens första del.

Upphandlad flygtrafik

Motionens andra del handlar om möjligheten att upphandla flygtrafik till och från den regionala flygplatsen.

Förutsättningarna för att upphandla flygtrafik till en regional flygplats styrs av en EU-förordning.¹ Av den förordningen följer bl.a. att upphandling av flygtrafik kräver ett beslut om allmän trafikplikt för linjen. I Sverige fattas sådana beslut enbart av trafikverket.² Det innebär att en region eller kommun idag inte har ett rättsligt handlingsutrymme att på egen hand kan upphandla flygtrafik även om kraven för

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen.

² Jfr. förordning (1994:1808) om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område och förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

trafikplikt enligt EU:s lufttrafikförordning skulle gå att uppfylla. Så ser det inte ut i andra EU-länder där bl.a. Frankrike ger möjlighet till regioner att upphandla flygtrafik.

Det utrymme att upphandla trafik som följer av EU-förordningen bygger på mer generösa kriterier än de trafikverket använder sig av. EU-förordningen ger utrymme för att förordna om trafikplikt om restiden med tåg uppgår till mer än tre timmar. Trafikverket tillämpar i sin bedömning av samma fråga ett kriterium där restiden med tåg måste uppgå till fyra timmar. Förklaringen ligger i att Trafikverkets beslut i sin tur begränsas av det budgetutrymme som avsätts för ändamålet. Den samlade tillämpningen på nationell nivå innebär därför att det utrymme för att upphandla flygtrafik inte utnyttjas fullt ut.

De regionala ägarna av flygplatser i Sverige har därmed sämre förutsättningar jämfört med andra länder inom EU. Det finns därför goda skäl att utreda hur trafikplikten fungerar både i förhållande till EU:s lagstiftning och i förhållande till rådande nationell tillämpning som ger trafikverket exklusiv rätt att besluta om allmän trafikplikt.

Inför den kommande kommissionsperioden görs en översyn av reglerna för luftfart. Inom ramen för detta lagstiftningsarbete på EU-nivå kan det finnas visst utrymme för förändringar i regelverket. Vad det skulle kunna innebära är ännu oklart och mot den bakgrunden finns det inte heller tillräckligt underlag för ett entydigt ställningstagande när det gäller formerna för upphandling av trafik. Mot den bakgrunden finnas anledning att driva en aktiv bevakning av utvecklingen inom detta område i linje med den inriktning som sägs i inriktningsdokumentet under kapitlet *Hållbar välfärd och utveckling i hela landet* och i enlighet med det som har lagts fast av styrelsen i ovan nämnda ställningstagande.

SKL driver mot den bakgrunden sin intressebevakning både på EU-nivå och i förhållande till ansvariga departement och myndigheter.

Sammanfattning

SKL bedriver idag ett aktivt intressebevakningsarbete för att staten ska ta ett ökat ansvar för de regionala flygplatserna genom en utökad finansiering. SKL driver även frågan om hur trafikplikt ska beslutas och vilka kriterier som ska gälla för att få trafikplikt. Här kan det som motionen påpekar behövas en utredning för att se över lämpligaste sätt att hantera hur upphandling av flygtrafik ska ske. Motionärernas förslag omfattas i inriktningsdokumentet av det övergripande målet *Hållbar välfärd och utveckling i hela landet* samt delmål 8.

Bedömning

Motionen anses besvarad. Staten behöver ta ett tydligare ansvar för den nationella infrastrukturen och i det övergripande målet *Hållbar välfärd och utveckling i hela landet* under punkten 8 lyfts vikten av väl fungerande kommunikationer. SKL driver därför sin intressebevakning med inriktningen att staten måste ta ett större ekonomiskt ansvar och tillskjuta mer medel för att täcka de regionala flygplatsernas kostnader eftersom det är staten som bär det yttersta ansvaret för tillgänglighet i hela landet. Det inkluderar både frågan kring finansiering samt den om allmän trafikplikt.

Beredning

Ärendet har beretts av beredningen för tillväxt och regional utveckling och styrelsen inför beslut i kongressen.

**KARLSTADS KOMMUN**

KOMMUNSTYRELSEN
2019-09-17

*Motion till Sveriges Kommuner och Landstings
ordinarie kongress 27-28 november 2019*

Ge regioner och kommuner möjlighet att
upphandla flygtrafik

Dnr KS-2019-379 Dpl 01

Sammanfattning

Karlstads kommun anser att det i första hand bör vara ett statligt ansvar att driva de regionala flygplatserna i Sverige eftersom det finns ett tydligt behov av kommunikationerna för att tillskapa en gynnsam näringslivsutveckling i hela landet. Eftersom statens ansvar för de regionala flygplatserna har upphört kräver Karlstads kommun att det svenska regelverket ändras så att även kommuner och regioner får möjlighet att fatta beslut om allmän trafikplikt när så är motiverat i enlighet med EU:s lufttrafikförordning. De regionala flygplatserna kan visa på ett uttalat behov av inrikes och utrikes linjetrafik och bör därför ges möjlighet att genomföra upphandling av flygtrafik.

Regeringen bör visa förtroende för regioner och kommuner att självständigt fatta beslut om upphandling och finansiering av flygtrafik utifrån de regionala förhållandena och de finansiella förutsättningarna i varje enskild region. Allt som krävs är en förändring av gällande förordningar.

Beskrivning av ärendet - Dagens regelverk försvårar för de regionala flygplatserna

Marknaden för flygtrafik är avreglerad och utgångspunkten är att all flygtrafik inom EU ska bedrivas på marknadsmässiga grunder. Med tanke på de avstånd som finns inom EU och det oundgängliga behovet av flygtrafik finns det dock undantag som möjliggör upphandling av flygtrafik. Regelverket utgörs främst av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen (härefter EU:s lufttrafikförordning. I artikel 16 i EU:s lufttrafikförordning anges under vilka förutsättningar som en medlemsstat får besluta om allmän trafikplikt och därefter upphandla flygtrafik. Det bör dock framhållas att EU:s lufttrafikförordning inte reglerar vilket organ inom ett medlemsland som får fatta

beslut om allmän trafikplikt. Inom övriga EU har såväl respektive stat som regioner och kommuner möjlighet att fatta beslut om allmän trafikplikt och därigenom även att upphandla flygtrafik.

I Sverige har regeringen dock valt en annan ordning, nämligen att det endast är Trafikverket som får fatta beslut om allmän trafikplikt. Trafikverket ska enligt sin instruktion ingå och ansvara för statens avtal om bl.a. transportpolitiskt motiverad interregional kollektivtrafik, inklusive flygtrafik, som inte upprätthålls i annan regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift (12 a § i förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket). För att kunna utföra sitt uppdrag har Trafikverket fått behörighet att utföra de uppgifter som åligger Sverige enligt artiklarna 16 och 17 i EU:s lufttrafikförordning (3 § i förordning (1994:1808) om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område)

För att en region/flygplats skall få rätt till statligt upphandlad trafik har Trafikverket preciserat ett antal kriterier som skall vara uppfyllda. Kriterierna har utformats utifrån ett nationellt perspektiv som utgår från tillgängligheten till Arlanda/Stockholm och omfattar bl.a. avstånd eller tidsåtgång till statliga flygplatser och alternativa färdmedel, exempelvis tåg. I praktiken innebär kriterierna att bara linjer mellan Arlanda och mindre flygplatser i Norrlands inland, samt Hagfors/Torsby i Värmlands län omfattas av den statliga upphandlingen av flygtrafik. Upphandlingen innebär att staten betalar för trafiken utifrån de anbud som inkommit från flygbolag. Detta förhållande innebär dels att andra flygplatser än de som pekats ut av Trafikverket inte omfattas av den statliga upphandlingen, dels att dessa inte heller (och på egen bekostnad) får upphandla flygtrafik på egen hand. Trafikverkets beslut om allmän trafikplikt synes i första hand vara styrda av vilket medel som riksdagens anslår till upphandling av flygtrafik. Det är bl.a. av detta skäl som Trafikverket tar fram en tydlig prioritering över vilka flyglinjer som ska trafikeras i första hand.

Även om en region kan påvisa behovet av en flyglinje och den regionalekonomiska nyttan av en sådan, omöjliggör i praktiken nuvarande regelverk att en sådan kan startas upp. Reglerna kring statsstöd innebär samtidigt att flygplatser och regioner inte får betala för flygtrafik, även utan föregående upphandling. Detta innebär att en region eller kommun inte kan upphandla flygtrafik även om kraven för allmän trafikplikt i EU:s lufttrafikförordning är uppfyllda. En jämförelse kan göras med annan kollektivtrafik, där regioner årligen genomför upphandlingar för hundratals miljoner kronor.

Samtidigt har flygbolagen i dagsläget mycket små marginaler och är inte villiga att ta några risker. Det innebär att utan ett stort och etablerat passagerarunderlag samt stor sannolikhet för vinst är inga bolag beredda att starta ny trafik utan ekonomisk kompensation. Detta är i dagsläget verkligheten för många av de regionala flygplatserna i syd- och mellansverige. Trots ett uttalat behov från det regionala näringslivet att nå både nationella och internationella flygnav kan regionerna inte upphandla trafik, inte betala för trafik på annat sätt eller få flygbolag att starta trafik på rent kommersiella grunder. Detta förhållande riskerar utarma näringsliv, sysselsättning och på sikt hela landsändar. Verksamheten flyttas till orter som har

bättre tillgänglighet vilket bidrar till utarmningen av stora delar av Sverige och till centraliseringen till storstadsregionerna. Det kan inte nog understrykas att det är regionerna själva som måste få ta ställning till om är värt att använda sina offentliga medel till upphandling av flygtrafik.

Yrkande

Vi föreslår att kongressen beslutar;

att, i första hand, Sveriges Kommuner och Landsting verkar för att staten återtar ansvaret för de regionala flygplatserna,

att, i andra hand, Sveriges Kommuner och Landsting verkar för att staten skyndsamt utreder det lämpligaste sättet för att ge kommuner och eller regioner möjlighet att upphandla flygtrafik.

Karlstad den 17 september 2019

Per-Samuel Nisser (M)
Ombud Värmlands län

Linda Larsson (S)
Ombud Värmlands län

Frida Pettersson (C)
Ombud Värmlands län