

TIMBRO

VINGAR FÖR SKATTEPENGARNA
KOMMUNALA FLYGPLATSERS
SUBVENTIONERADE OLÖNSAMHET

ERIK WAHLSTRÖM
OKTOBER 2020

OM FÖRFATTAREN

Erik Wahlström läser politics kandidatprogram med national-ekonomisk inriktning på Uppsala universitet. Han är språkrör för Grön Ungdom i Uppsala län och aktiv inom Miljöpartiet.



© Författaren och Timbro
Oktober 2020
www.timbro.se
info@timbro.se
Sättning: Erik Johnsson
Omslagsbild: Anders Meisner

SAMMANFATTNING

- I dag ägs 26 av Sveriges 39 flygplatser av kommuner, regioner och kommunala bolag. Via dessa färdas mellan som mest 400 000 (Skellefteå) och som minst 3 000 (Torsby) resenärer per år, ofta till en kostnad som inte bärs upp av själva flygtrafiken. Underskotten kan uppgå till flera tiotals miljoner per år.
- För att täcka upp förlusterna finansieras de kommunala flygplatserna med skattefinansierade subventioner i form av kommunala driftstöd, transfereringar av skattemedel från andra kommunala bolag samt statliga driftstöd och trafikavtal.
- Tillsammans har de kommunala flygplatserna erhållit mellan 370 och 570 miljoner kronor i subventioner per år mellan 2012 och 2018. I snitt har bidragen ökat med 9 procent årligen, och inneburit kostnader på uppemot nästan 900 kronor per kommunal skattebetalare och år. I snitt kom 40 procent av de kommunala flygplatsernas intäkter från offentliga bidrag.
- Att många kommunala flygplatser är knutna till statliga trafikpliktsavtal resulterar i många flygresor som endast är halvfulla, vilket innebär att de ger upphov till onödiga utsläpp. Genom att flytta över resandet till mer centrala flygplatser är det möjligt att effektivisera flygandet.
- Jämförs de kommunala flygplatsernas kostnader med dess nyttor under åren 2012–2018 kan ses att 12 av 26 har varit samhällsekonomiskt olönsamma. Detta innebär att en krona som satsas på dessa flygplatser gett mindre än en krona tillbaka i resenärsnytta. I fallande skala från den mest olönsamma är dessa flygplatser Norrköping, Kramfors-Sollefteå, Kristianstad, Karlstad, Pajala, Gällivare, Sveg-Härjedalen, Torsby, Hagfors, Linköping, Vilhelmina och Lycksele.
- För att öka resurseffektiviteten i flygplatssystemet måste marknadsmekanismerna stärkas. Genom att slopa de statliga och kommunala flygplatssubventionerna, sälja flygplatserna till privata aktörer och reformera trafikpliktsavtalen kan prissignalen och efterfrågan styra de kommunala flygplatserna mot högre ekonomisk självständighet, effektivitet och samhällsnytta.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

INLEDNING	5
DE KOMMUNALA FLYGPLATSERNA.....	7
FLYGPLATSERNAS EXTERNA EFFEKTER.....	13
SAMHÄLLSEKONOMISKA KALKYLEN.....	18
INTERNATIONELL UTBLICK	22
SLUTSATSER OCH REFORMFÖRSLAG.....	23
REFERENSER	24
BILAGA 1 - FLYGPLATSERNAS UNDERSKOTT.....	26
BILAGA 2 - SAMHÄLLSEKONOMISK KALKYL	27

INLEDNING

På senare tid har flera kommunala flygplatser varit föremål för politisk debatt, inte minst de i Västerås och Ängelholm. Debatten om hur flygplatser ska bedrivas och finansieras är dock inte ny. Redan 2010 proklamerade regeringen Reinfeldt att flygplatsverksamhet inte tillhör "statens kärnverksamhet".¹ Budskapet var dock inte att ingen del av det offentliga ska driva eller stödja flygplatser, utan enbart att de inte ingick i statens kärnverksamhet. Däremot kunde andra delar av det offentliga, exempelvis kommuner, bedriva dem. Detta bidrog till att regeringen 2010 beslutade att flera statliga flygplatser skulle säljas, vilket har resulterat i att 26 av Sveriges 39 flygplatser i dag ägs av kommuner.²

En av anledningarna till försäljningen av flygplatserna var dess kostnader. Trots att flyget ofta lyfts fram som något väsentligt för en ort dras samtliga kommunala flygplatser med underskott på mångmiljonbelopp varje år. På grund av det kommunala ägandet är detta något som primärt de kommunala skattebetalarna får betala för.

Den här rapporten syftar till att granska hur det står till med de kommunala flygplatsernas ekonomiska resultat, deras passagerarunderlag och deras kostnad för skattebetalarna. Granskningen har gjorts genom undersökningar av de kommunala flygplatsbolagens årsredovisningar, där det, oftast, går att utläsa hur stora offentlig bidrag som flygplatserna erhåller. Trots den pågående debatten finns det i dag knappt någon övergripande och kontinuerlig statistik om detta. För att kunna jämföra kostnaderna med flygplatsernas samhällsnytta har även deras effekter på näringsliv och restid analyserats genom en samhälls-ekonomisk kalkyl.

Utifrån granskningen kan det konstateras att flera flygplatser varken skapar lönsamhet eller samhällsnytta åt kommunerna. I stället är flera en källa till stora offentliga utgifter. För att komma

till rätta med dessa brister krävs därför flera reformer som minskar bidragsberoendet i flygplatssystemet, inte minst för att de kommuner som redan i dag har svåra ekonomiska situationer ska kunna garantera medel till sin kärnverksamhet även i fortsättningen.

Vägen framåt är därför bort från offentlig styrning och subventioner. Om flygplatserna ska kunna bli effektivare och öka sin lönsamhet måste de stå på egna ben. För att lösa de ekonomiska problemen måste därför de kommunala flygplatserna privatiseras, subventionerna tas bort och Trafikverkets detaljstyrning av flyglinjer minska.

Problematiken med subventioner och offentligt ägande

Det kommunala flygplatsägandet kan vara problematiskt då offentligt ägande och subventionering av transportslag kan leda till skevheter på den relevanta marknaden. Exempelvis riskerar det att leda till att företag försöker utnyttja systemet genom så kallat fördelssökande (rent-seeking), där det inte skapas något mervärde för konsumenterna utan endast ökade vinster för producenten (på skattebetalarnas bekostnad). Detta genom att kostnaden för produkten (flygandet) inte motsvarar den faktiska produktionskostnaden, en effekt som kan förstärkas av att flygplatserna ofta har lokala monopol. Resultatet blir en snedvriden marknad med ineffektiv resursallokering och minskad samhällsnytta.

För att resursallokeringen ska bli så effektiv som möjligt ska perfekt konkurrens råda på marknaden. För att detta ska förverkligas ska utbudet och efterfrågan på en vara mötas där priset som konsumenterna betalar är så nära produktionens marginella sociala kostnad som möjligt. Denna jämvikt uppnås förmodligen inte på flygplatsmarknaden då forskning visar att subventioner tenderar att leda till marknadspriser som är

1. Proposition 2009/10:16.

2. Medan rapporten skrevs övergick ägandet av Ängelholms flygplats från privat till kommunal. Denna flygplats har därför inte granskats.

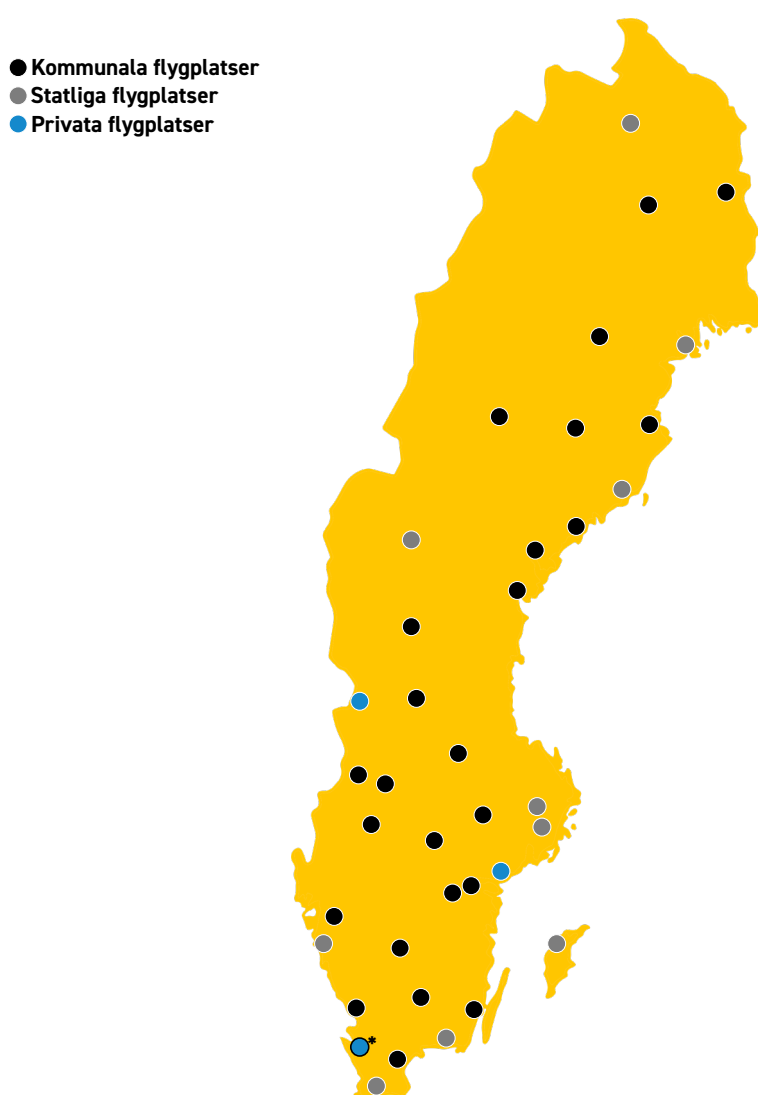
lägre än den samhällsekonomiska kostnaden.³ Resultatet blir att den fulla kostnaden av externa effekter, såsom skattekostnader och växthusgaser, inte speglas i flygets pris. Detta kan leda till ett marknadsmisslyckande med en konstgjort hög efterfrågan på flyg och ett överskott av flygplatser. Att en produkts prissättning inte speglar dess kostnader är inte unikt för flyget, utan kan också ses hos andra transportslag såsom tåg, lastbilar och bussar, som alltså även de subventioneras.⁴

Att prissignalen, som annars utgör en central funktion i en marknadsekonomi, sätts ur

spel innebär att den ekonomiska effektiviteten minskar. Om flygresor hade haft ett rättmätigt pris hade de resor som värderas lägre av konsumenterna trängts undan till förmån för de med högre nytta. Detta hade tydliggjort vilka flyglinjer och flygplatser som faktiskt är nödvändiga, och lett till en effektiv marknad där de flygresor (och medföljande flygplatser) som köps är de som samhället bedömer som viktigast.

Utifrån denna nationalekonomiska grund ter det sig tveksamt att flygplatsmarknaden fungerar resurseffektivt.

Figur 1. Sveriges flygplatser



*Övergick från privat till kommunalt ägo under rapportens gång.
Källa: Luftfartsverket.

3. SACTRA (1999).

4. Lundberg (2018).

DE KOMMUNALA FLYGPLATSERNA

I dag finns 26 flygplatser för reguljärflyg som ägs till mer än 50 procent av kommunala bolag, kommunala nämnder eller regioner i Sverige. Dessa är så kallade kommunala eller regionala flygplatser. I vissa fall ägs flygplatserna i samverkan mellan flera kommuner genom breda kommunöverskridande samverkansbolag, men oftast ägs flygplatserna av en ensam kommun. Ägandeskapet innebär att det är kommunerna som har det huvudsakliga ansvaret för flygplatsernas drift och verksamhet. Det innebär också att det är deras uppgift att sköta flygplatsernas finansiering och ytterst besluta om deras fortlevnad.

På grund av konkurrens från andra transportslag, främst från tåg, dalande efterfrågan på inrikes flygresor och olönsamhet har antalet kommunala flygplatser varierat under de senaste 30 åren. Generellt sett har förändringen skett stegvis, men en noterbar förändring sågs i samband med införandet av X2000-tågen och öppnandet av Arlandas egen tågstation. Detta resulterade i att flygplatserna längs ostkusten mellan Gävle och Sundsvall blev olönsamma, vilket ledde till att Gävle flygplats reguljärtrafik avvecklades, medan Hudiksvalls och Söderhamns flygplatser stängdes helt.⁵

Sedan 1990 har även flygplatserna i Säve, Skövde, Hultsfred och Oskarshamn stängts i takt med att tågförbindelserna i sydvästra Sverige byggts ut.⁶ Även flygplatserna i Idre, Karlskoga, Lidköping, Ludvika och Ljungby har stängts under perioden.⁷ Samtidigt har flygplatser öppnats i Arvidsjaur, Hemavan-Tärnaby och Sälen, medan Torsby och Hagfors har etablerat en gemensam flyglinje till Arlanda från sina respektive flygplatser.⁸ Sammantaget har alltså fem flygplatser öppnats och elva stängt eller lagt ned sin reguljärtrafik under de senaste 30 åren.

Det minskade totala antalet flygplatser till trots har antalet i kommunalt ägo ökat. År 2010 beslutade regeringen Reinfeldt att Luftfartsverkets flygplatsverksamhet skulle bolagiseras genom Swedavia AB och att samtliga flygplatser förutom tio av regeringen utpekade som ”nationellt strategiska” skulle säljas ur statligt ägo till kommuner, regioner och privata ägare. Därmed såldes de sex flygplatserna i Jönköping, Karlstad, Skellefteå, Sundsvall, Ängelholm och Örnsköldsvik. Kort därinnan hade även Kalmar och Norrköping sålts till respektive kommuner. Sedan 2013 har ansvarsfördelningen mellan stat, kommuner, regioner och näringsliv varit densamma.⁹

Flygplatsernas efterfrågan

De flygplatser som behölls i Swedavias ägo vid bolagiseringen var de som klassades som strategiska ur ett nationellt perspektiv. Detta innebar att de antingen hade över 750 000 passagerare per år eller låg på orter med hög nyttjandegrad av flygplatsen och hade minst 50 000 passagerare per år.¹⁰ Med andra ord behölls de flygplatser som hade relativt goda ekonomiska förutsättningar i form av stabila passagerarunderlag, stordriftsfördelar och expansionsmöjligheter. Alla förutom Ängelholms flygplats, som såldes till privata ägare, såldes till kommunerna.

Att regeringen prioriterade att behålla de flygplatser med goda framtidsutsikter i statlig ägo har visats inte minst i utvecklingen i antalet passagerare. Samtidigt som Swedavias flygplatser ökade sina resenärantal från 32,2 miljoner till cirka 42 miljoner mellan 2012 och 2018 har antalet resor hos de 26 kommunala flygplatserna legat still på mellan 2,1 och 2,3 miljoner. Endast 14 av dem har erfarit ökade resenärantal, varav Växjö-Kronoberg (44 procent), Halmstad (41 procent)

5. Nelldal (2007), s. 16.

6. Ibid, s. 20.

7. Trafikverket (2014), s. 29.

8. Hemavan-Tärnaby Airport (2020); Transportstyrelsen (2007), s. 7; Torsby Flygplats (2011).

9. Trafikanalys (2019a), s. 14.

10. SOU 2007:70, s. 99-100.

och Skellefteå (40 procent) har haft störst tillväxt. Sämst utveckling har Kramfors-Sollefteå (-60 procent), Gällivare (-52 procent) och Lycksele (-35 procent) haft.

Trots den negativa utvecklingen hos flera kommunala flygplatser har de gemensamt uppvisat en total ökning på elva procent under perioden. Sammantaget skiljer det sig alltså kraftigt mellan olika flygplatser hur efterfrågan har utvecklats och hur utsikterna för framtiden ser ut.

Flygplatsernas ekonomi

Det svenska flygplatssystemet fungerar likt många andra länder genom ett så kallat nav-ekersystem. Detta innebär att vissa centrala flygplatser, i Sveriges fall Arlanda och Bromma, utgör nav i flyginfrastrukturen, medan perifera orters flygplatser endast agerar som transportlinjer till naven. Grunden till systemet är ett behov av förbindelser mellan ett stort antal orter som var för sig har begränsade resenärsunderlag. På grund av denna individuellt låga efterfrågan är de kommunala flygplatsernas omsättningspotential begränsad, medan naven har ett bredare utbud av destinationer samt en större efterfrågan. Nav-ekersystemet är en betydande förklaring till varför de kommunala flygplatserna dras med underskott samtidigt som flygplatssystemet i sin helhet redovisar överskott.¹¹

För de statliga flygplatserna i mer avlägsna orter utgör nav-ekersystemet inte ett ekonomiskt problem, dels på grund av att dessa är placerade i orter med relativt goda passagerarunderlag, dels för att Swedavia kan stödja enskilda flygplatser inom bolaget genom korssubventionering. Detta innebär att Swedavia kan föra över delar av vinsten från en av sina flygplatser för att täcka upp för förluster hos en annan. På så sätt kan Swedavia vara självförsörjande trots att vissa av bolagets flygplatser går med underskott.

För de kommunala flygplatserna är periferin och det begränsade passagerarunderlaget ett större problem. Enligt Trafikverket är en grov tumregel att en flygplats måste ha cirka

400 000 resenärer per år för att gå med nollresultat.¹² Av de kommunala flygplatserna är det bara Skellefteås flygplats som uppnår detta kriterium. De har inte heller möjlighet att korssubventionera sina underskott på samma sätt som Swedavia eftersom de ägs av enskilda kommuner.

Tabell 1. Resenärsutveckling hos de kommunala flygplatserna 2012–2018 (tusentals resenärer).

	Resenärer 2012	Resenärer 2018	Förändring (procent)
Växjö-Kronoberg	194	279	44 %
Halmstad	96	135	41 %
Skellefteå	292	409	40 %
Trollhättan	2	3	31 %
Kalmar	186	243	31 %
Jönköping	78	101	29 %
Hagfors	3	3	29 %
Sveg-Härjedalen	5	6	25 %
Linköping	116	145	25 %
Kristianstad	24	29	19 %
Arvidsjaur	48	53	9 %
Norrköping	111	118	6 %
Örnsköldsvik	86	90	5 %
Torsby	44	45	2 %
Sundsvall-Timrå	283	274	-3 %
Pajala	7	6	-6 %
Örebro	99	88	-11 %
Karlstad	100	82	-18 %
Vilhelmina	15	11	-24 %
Västerås	163	112	-31 %
Borlänge & Mora	47	31	-34 %
Lycksele	22	14	-35 %
Gällivare	42	20	-52 %
Kramfors-Sollefteå	18	7	-60 %
Summa	2 080	2 305	11 %

Källa: Trafikverkets flygplatsstatistik

11. Trafikanalys (2019a), s. 19.

12. Trafikverket (2014), s. 6.

I stället får de kommunala och statliga bidrag för att täcka underskotten. Just olönsamheten gör det också omöjligt för Swedavia att överta ägandet av de kommunala flygplatserna och utöka sin korssubventionering, då EU:s statsstödsregler kräver att sådana statliga köp måste göras på affärsmässiga grunder.¹³

Eftersom det inte finns någon myndighet som kontinuerligt följer upp de kommunala flygplatsernas kostnader har deras resultat och mottagna bidrag i denna rapport inhämtats från flygplatsbolagens och kommunernas årsredovisningar samt från Trafikverkets statistik över de nationella stöden. Summorna av dessa stöd har sammanställts för perioden 2012–2018 i löpande priser, vilka är de senaste åren som det finns data för efter det kommunala övertagandet av flygplatserna vid bolagiseringen av Swedavia. Dessa presenteras i tabell 2.

Värt att notera är att då flygplatserna har en tendens att redovisa sina mottagna bidrag olika eller inte alls innehåller de presenterade siffrorna viss osäkerhet. De kan därför ses som en lågt räknad summa snarare än ett absolut faktum. Svårigheten att granska flygplatsbolagens årsredovisningar på grund av deras olika redovisningsmetoder är också något som Trafikanalys, som har i uppdrag att ta fram underlag för transportpolitiken, har pekat på.¹⁴

Utifrån statistiken om flygplatsernas resultat är det uppenbart att de ekonomiska förutsättningarna för de statliga och kommunala flygplatserna är avsevärt olika. Sett enbart till den egna verksamheten, alltså resultatet bortsett från mottagna bidrag, har de kommunala flygplatserna mellan 2012–2018 redovisat underskott på mellan cirka 300 och 450 miljoner kronor per år. I genomsnitt har de ökat med sju procent per år. Totalt har de kommunala flygplatsernas underskott uppgått till cirka 2,7 miljarder kronor under perioden. Detta innebär att även om det hade funnits en organi-

sation för korssubventionering för de kommunala flygplatserna, likt Swedavia, hade detta inte resulterat i att de kommunala flygplatserna i helhet kunnat gå med vinst.

Flygplatsernas ekonomiska situation är inte ny. Även tidigare studier har visat att icke-statliga flygplatser har dragits med miljardunderskott.¹⁵ De ekonomiska förutsättningarna väntas också förvärras framöver på grund av både flygskatten och minskad efterfrågan under och efter coronapandemin.¹⁶ Detta kan resultera i behov av ytterligare offentliga stödpaket, vilket exempelvis sågs när flygskattens effekter började synas på resandet. Då införde regeringen särskilda bidrag till de flygplatser som erfor minskat flygande, trots att just detta var skattens syfte.¹⁷

En strategi som vissa kommunala flygplatser provat för att komma till rätta med underskotten är att etablera charterlinjer. Exempelvis har Karlstad utöver sin linje till Arlanda även flyg till Alicante och Frankfurt. Trots linjerna till kontinenten har dock flygplatsen, likt samtliga andra kommunala flygplatser, uppvisat negativa nettoresultat.¹⁸ Även Linköping har provat kreativa metoder för att minska förlusterna, exempelvis genom att hålla en kurs för flygrädda 2013.¹⁹

Tabell 2. Flygplatsernas sammanlagda rörelseresultat 2012–2018 om bidrag bortses från (mnkr).

År	Kommunala flygplatser	Swedavia
2012	-306	831
2013	-318	946
2014	-395	1 405
2015	-420	1 755
2016	-394	966
2017	-399	651
2018	-447	682
Summa	-2 679	7 236

Källa: Swedavias, kommunernas och flygplatsbolagens årsredovisningar 2012–2018.

13. Trafikanalys (2019a), s 28.

14. Ibid, s. 26.

15. Trafikverket (2014), s. 4.

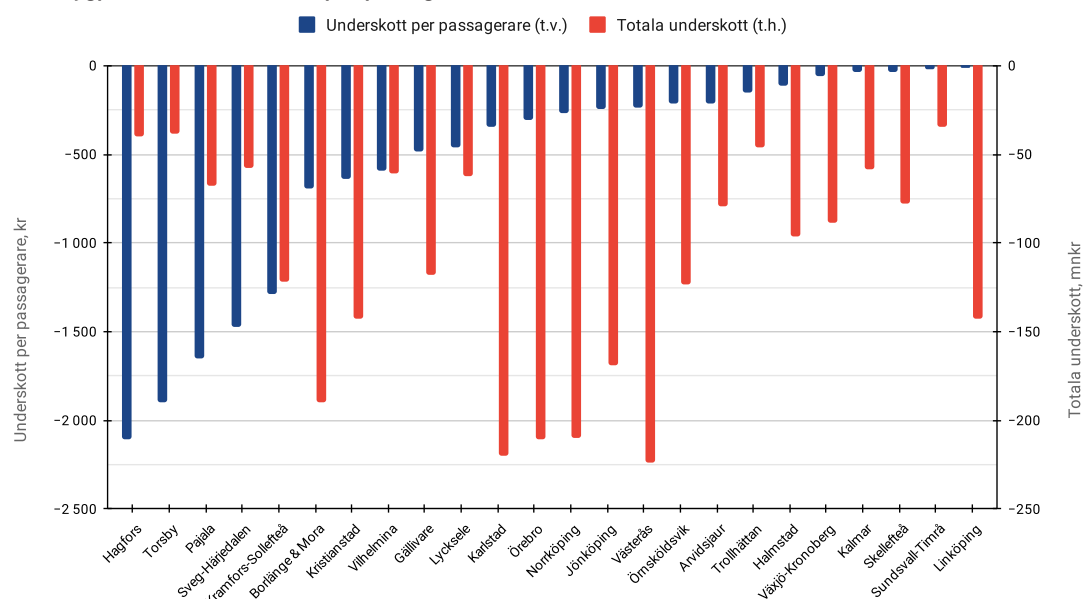
16. Nordlund (2020).

17. Regeringskansliet (2019).

18. Karlstad Airports årsredovisning för 2018.

19. Linköping City Airport AB (2013).

Figur 2. Flygplatsernas underskott per passagerare och totala underskott 2012–2018.



Källa: Trafikverkets flygplatsstatistik, Trafikverkets årsredovisning 2018 samt kommunernas och flygplatsbolagens årsredovisningar 2012–2018.

Ingen av metoderna för att minska underskotten har fungerat, och även om de skulle gjort det hade det visat forskning på att det förmodligen bara skulle berott på att resenärer hade flyttats från en annan kommunal flygplats och därmed ökat dess underskott.²⁰

Totalt har Karlstad, Norrköping, Västerås och Örebro gått med mest total förlust under perioden, var och en på över 200 miljoner kronor. Bryts statistiken ned per resenär kan ses att flygplatserna med störst underskott är Hagfors, Torsby, Pajala, Sveg-Härjedalen och Kramfors-Sollefteå som alla redovisar förluster på över 1 000 kronor per resenär 2012–2018.²¹

Att gå med över 1000 kronor i förlust per resenär och ändå fortsätta verksamheten är möjligt på grund av det offentliga ägandet. I stället för att resenärerna behöver betala det pris som gjort att flygoperatören och flygplatsbolaget gått utan förlust ger kommunerna skattefinansierade bidrag till flygplatserna för att nollställa de årliga underskotten och möjliggör därigenom verksamheten att fortsätta.

Hur stor del av flygplatsernas ekonomiska verksamhet som är beroende av det offentligas

tillskott blir tydligt vid granskning av hur stor andel av flygplatsernas intäkter som kommer från bidrag respektive flygplatsverksamheten. Självfinansieringsgraden har beräknats genom att dividera summan av de offentliga bidragen (exklusive koncernbidrag) med rörelseintäkterna för respektive flygplats.

Beräkningarna visar att Torsby, Kramfors-Sollefteå och Västerås har lägst självfinansieringsgrad, samtliga med mindre än 25 procent av rörelseintäkterna från flygplatsverksamheten. Högst självfinansieringsgrad har Sundsvall-Timrå, Skellefteå och Kalmar, även om de två sistnämnda nästan får en femtedel av sina intäkter från bidrag. I genomsnitt kom 40 procent av de kommunala flygplatsernas intäkter under 2012–2018 från bidrag. Hos tio flygplatser utgjorde bidragen mer än hälften av deras intäkter.

Skattebetalarnas kostnad

Då de kommunala flygplatserna drivs av kommuner och regioner är det också dessa (samt staten) som betalar för dess underskott. För att finansiera dessa inhämtas pengar primärt direkt från skattebetalare både lokalt och nationellt genom kom-

20. Trafikverket (2014), s. 7.

21. För statistiken i sin helhet, se bilaga 1.

munala och statliga bidrag, men även från andra kommunalt ägda bolag som annars exempelvis hade kunnat finansiera det kommunala bostadsbolagets byggande. Även det statliga stödet hade kunnat användas till annat som kommer kommuninvånarna till del, exempelvis ökade anslag till polisen. För att finansiera flygplatserna måste helt enkelt skattemedel tas från någon annan verksamhet.

I tabell 3 redovisas hur mycket kommunernas flygplatsbidrag har kostat kommuninvånarna. Utöver dessa tillkommer, som nämnts, även statliga bidrag som bekostas av skattebetalare på andra orter. Värt att notera är att bidragen har ökat under den granskade perioden. Från att ha legat på 278 miljoner kronor 2012 har de kommunala och statliga bidragen vuxit till 409 miljoner 2018. Bidragen har alltså ökat med cirka 54 procent på sex år, eller nio procent i snitt per år. Räknas även de statliga trafikpliktsavtalen, alltså de flyglinjer som upphandlas av Trafikverket, in har de årliga bidragen varit på nivåer uppemot 573 miljoner kronor. Dessa avtal diskuteras mer i detalj senare i rapporten.

Totalt har de kommunala flygplatserna fått över 2,5 miljarder kronor i bidrag och subventioner mellan 2012 och 2018. Om även trafikpliktsavtalen räknas in landar summan på över 3,2 miljarder, vilket som jämförelse är ungefär lika mycket som vad staten lägger på regional tillväxt på ett år.²² Då den främsta finansiären av flygplatsbidragen är kommunerna är det också de lokala skattebetalarna som bor i kommunen där flygplatsen finns som får betala mest för dem.

Fastän orterna är spridda runt om i landet kan ses att flera flygplatser i norra Sverige i genomsnitt kostar mer för skattebetalarna. Högst kostnad per skattebetalare står Pajala flygplats för på 5 947 kr under perioden (i snitt 850 kr/år), Arvidsjaur på 4 484 kr (641 kr/år) och Sveg-Härjedalen på 3 981 kr (569 kr/år).

Vad kommunen ska lägga pengar på är ytterst en sak för kommuninvånarna att avgöra. På senare tid har krav på omprövningar av det kom-

munala flygplatsägandet kommit från olika partier i flera kommuner, exempelvis i Västerås och Landskrona. I Västerås menar ett socialdemokratiskt kommunalråd att ”flygplatsverksamhet knappast är kommunal kärnverksamhet”, och i frågan om Landskrona bör köpa delar av

Tabell 3. Genomsnittliga kommunala bidrag per skattebetalare och år under 2012–2018.

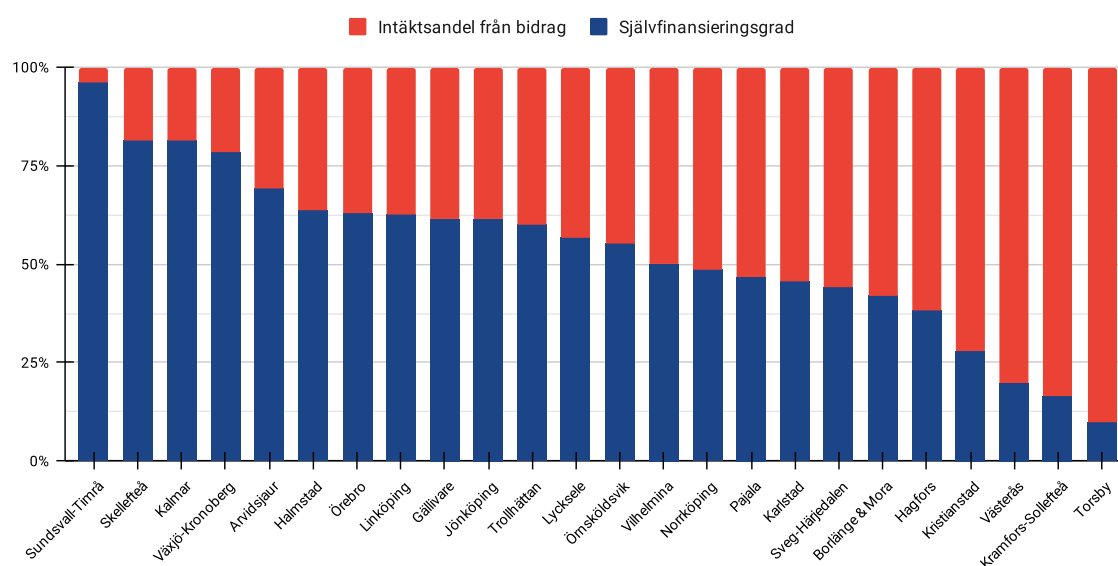
	Bidrag (mnkr)	Bidrag per skattebetalare (kr)*
Pajala	4	850
Arvidsjaur	3	641
Sveg-Härjedalen	3	569
Kramfors-Sollefteå	8	495
Gällivare	7	473
Torsby	4	417
Karlstad	25	347
Norrköping	30	280
Västerås	28	245
Kristianstad	15	245
Borlänge & Mora	23	241
Hagfors	2	211
Jönköping	22	203
Örebro	30	190
Linköping	20	169
Halmstad	13	162
Skellefteå	7	116
Växjö-Kronoberg	10	91
Örnsköldsvik	4	90
Lycksele	1	72
Kalmar	3	56
Trollhättan	2	39
Sundsvall-Timrå	0	5
Villhelmina**	0	-44
Summa	265	257

* Antalet skattebetalare är viktat utifrån flygplatsernas ägarförhållanden.

** Då flygplatsen ägs direkt av kommunen och givits stora statliga bidrag har kommunen fått mer bidrag än vad den givit.
Källa: Trafikverkets årsredovisning 2018 samt kommunernas och flygplatsbolagens årsredovisningar 2012–2018.

22.. Trafikverket (2019b); kommunernas och flygplatsbolagens årsredovisningar 2012–2018; Regeringskansliet (2020).

Figur 3. Andel av flygplatsernas intäkter som kommer från verksamheten respektive bidrag.



Källa: Trafikverkets årsredovisning 2018 samt kommunernas och flygplatsbolagens årsredovisningar 2012–2018.

Ängelholms flygplats har det liberala kommunalrådet landat i att den inte är av ”den digniteten för våra skattebetalare”.²³

Det är dock ofrånkomligt att flygets snabba restid kan göra det till ett attraktivt transportalternativ, särskilt för perifera orter. För att kunna

avgöra om flygplatserna är värda dessa förluster måste ett bredare perspektiv på dess samhällsnytta och effekter på klimatet, näringslivet och den lokala ekonomin tas i beaktande. Detta redogörs närmare i nästa kapitel.

23. Vestmanlands Löns Tidning (2020); Korsgren (2020).

FLYGPLATSERNAS EXTERNA EFFEKTER

Flygets effekter på klimatet

En flygresor genererar ungefär dubbelt så höga utsläpp som en bilresa per person och kilometer, och många gånger fler än elektriska lösningar som tåg.²⁴ Inrikesflyget, som utgjorde 58 procent av resorna från de kommunala flygplatserna under 2012–2018, står dock för endast en liten del av svenska flygresandets totala utsläpp.²⁵ Anledningarna till att de kommunala flygplatserna trots detta är viktiga att beakta ur ett klimatperspektiv är framförallt tre:

1. För att Sveriges klimatmål ska nås bör det offentliga inte tillåtas att subventionera fossilberoende verksamheter. Alla fordonsslag bör stå på egna ben och betala en samhällsmässigt motiverad kostnad för sina utsläpp.
2. I och med de relativt små restidsvinsterna jämfört med andra transportalternativ är det på inrikesflygen där möjligheten till substitut är störst. Det är alltså där det är möjligt att flytta över fler resor till mindre energiintensiva lösningar.
3. Flera kommunala flygplatser hanterar i huvudsak charterresor, vilka har betydligt högre utsläpp än inrikesresor. Exempelvis erbjuder Norrköping, Borlänge och Örebro enbart charterresor.²⁶ Trots att dessa resor har högre efterfrågan kräver även dessa flygplatser subventioner.

Samtidigt ska nämnas att flygplanen ständigt utvecklas för att generera mindre utsläpp. Exempelvis har den svenska flygbranschen som ambition att inrikesflyget ska bli fossilfritt till 2030

och att samtliga flyg som startar från svenska flygplatser ska vara detsamma 2045.²⁷ Därtill ingår flyg inom EU i unionens utsläppshandels-system, vilket innebär att utsläppen inom EU kan minska i en önskad takt genom systemets marknadsmekanismer. Detta medför också att åtgärder för att minska flygets utsläpp i Sverige är ineffektiva eftersom utsläppen då kan öka någon annanstans i EU, vilket bland annat har lyfts av SNS Konjunkturråd.²⁸

Utsläppshandeln är dock inte problemfri. Exempelvis är det bara flygets koldioxidutsläpp som ingår i systemet och inte de så kallade höghöjdseffekterna, som är effekter på klimatet som orsakas av andra utsläpp än koldioxid på höga höjder, exempelvis kväveoxider. Samtidigt som många kommunala flygplatser enbart hanterar inrikesflyg, som sällan når tillräckligt höga höjder för att höghöjdseffekter ska orsakas, sköter flera även charterresor till destinationer både inom och utanför Europa. Till de utomeuropeiska länderna ingår varken höghöjdseffekter eller övriga utsläpp i EU:s utsläppshandel.²⁹ Resultatet blir att flyget, i synnerhet de långväga resorna, inte betalar för alla sina klimatkostnader.

Kabinfaktorn och stelheten på upphandlade linjer

Trots att de kommunala flygplatserna endast hanterade 5,5 procent av de svenska flygresorna mellan 2012–2018 stod de för totalt 8,1 procent av svenska flygets totala klimatpåverkan.³⁰ En anledning till detta kan vara att de i högre grad driver inrikesflyg jämfört med exempelvis statliga flygplatser. Även om inrikesresor sällan ger upphov till höghöjdseffekter och därför bör generera mindre utsläpp har de höga utsläpp per personkilometer. Orsaken till detta är att de har

24. Trafikverket (2019c).

25. Naturvårdsverket (2020).

26. Trafikanalys (2019a), s. 52.

27. Fossilfritt Sverige (2018).

28. Flam m.fl. (2016), s. 126.

29. Åkerman, Larsson & Elofsson (2016), s. 15.

30. Trafikverkets flygplatsstatistik; Trafikanalys (2019a), s. 11.

en låg så kallad kabinfaktor, vilket är ett mått på andel fyllda stolar per flyg. Exempelvis var kabinfaktorn för utrikes- och charterresor 75 procent under 2018 medan siffran för inrikesresor endast var 63 procent.³¹ Svårigheten med att fylla planen leder både till ökade utsläpp per person och att det krävs fler flyg för ett visst antal resenärer.

En av orsakerna till att nästan varannan stol är tom på inrikesflygen kan vara att flera av linjerna upphandlas av Trafikverket som ger strikta och detaljerade direktiv om bland annat hur många resor som ska produceras. Detta innebär att operatörerna har minimal möjlighet att justera sitt utbud efter den faktiska efterfrågan, och riskerar att leda till ett överutbud av resor.

För att en linje ska kunna upphandlas ska den först anses behöva så kallad trafikplikt. Dessa ges utifrån bedömningar om exempelvis ortens tillgänglighet och flyglinjens möjlighet till kommersiell drift.³² Totalt bedöms varje flyglinje utifrån åtta kriterier, bland annat utifrån ortens restid till Arlanda samt vilken restid ”halva Sveriges befolkning” har för att nå flygplatsorten.³³

Varje år delas cirka 110 miljoner kronor ut i ersättning till flygbolagen som driver trafiken på de upphandlade linjerna. Totalt upphandlas tio flyglinjer i Sverige, varav flera utgör hela de kommunala flygplatsernas verksamhet. Exempelvis har flygplatserna i Torsby och Hagfors endast upphandlad trafik.³⁴ Utöver att själva flygplatserna får bidrag för sin verksamhet får alltså även vissa av flyglinjerna till och från dem det också.

Om en flyglinje är upphandlad finns det små möjligheter för operatören att påverka antalet flygresor under avtalstiden, även om efterfrågan skulle dala. Anledningen är att flygoperatören på den upphandlade linjen måste följa ett antal krav som Trafikverket ställer för att den ska få driva flyg på linjen. Dessa är exempelvis:

- Hur många resor och dubbelturer som ska

göras per år och vecka, nedbrutet på specifika veckodagar.

- Antal flygstolar som ska produceras under ett år.
- Vilket klockslag flygplanet måste vara på respektive destination.
- Vilken maximal genomsnittlig biljettintäkt operatören får ta ut och vilka rabatter den måste erbjuda olika ålders- och samhällsgrupper.

I och med att upphandlingarna sker vart fjärde år finns få möjligheter att justera kraven under avtalstiden. Genom att det slås fast ett golv på hur många resor och flygstolar som måste produceras och vilka priser som ska gälla rubbas marknadskrafterna i form av exempelvis prissignaler. Då avtalen gäller under långa perioder är risken stor att Trafikverket gör felbedömningar av efterfrågan, med resultatet att flygen inte sällan transporterar ett flertal tomma stolar. Ett exempel på en sådan bedömning som går att ifrågasätta är att Trafikverket upphandlat ett minimum på 56 000 stolar per år för 2019–2023 på linjen Gällivare–Arlanda trots att resenärantalet 2018 bara uppgick till 20 377.³⁵ Med största sannolikhet kommer detta att leda till många halvfylla flyg.

För att hantera problemet med för få passage-rare på de upphandlade linjerna skriver Trafikverket att de har undersökt möjligheten att dela ut bonusar till operatörerna för att öka resandet. Då myndigheten har funnit att detta inte är tillåtet enligt EU:s statsstödsregler kommer de i stället att ställa krav på att operatörerna måste öka flygandet på valfritt sätt för att få driva trafik på linjen.³⁶ Hur detta rimmar med kraven på minskade utsläpp från flygsektorn är oklart.

Bonus eller ej så är syftet med Trafikverkets krav att motverka att operatören, som i och med

31. Trafikanalys (2019b).

32. Trafikverket (2019a), s 9–11.

33. Ibid, s. 95–99.

34. Trafikverket (2019b), s. 59.

35. Transportstyrelsens flygplatsstatistik; Trafikverket (2019a), s 67.

36. Ibid, s. 64.

trafikplikten får monopol på sträckan, ska utnyttja sin marknadsställning genom att exempelvis ta ut oskäligena biljettpriser. Konsekvenserna av kraven och upphandlingarna kan dock vara flygningar med tomma stolar och låsning av transportsystemet. Trafikverket skriver själva att vissa orter skulle uppfylla flera av deras tillgänglighetskriterier utan en kommunal flygplats med tillhörande upphandlad flyglinje och att "alternativa åtgärder är möjliga att åstadkomma som skulle kunna klara en acceptabel tillgänglighet". Två exempel är Torsby och Hagfors som trots att de uppfyller nästan samtliga kriterier utan flyg får stöd till just flyget. Detta trots att linjernas självfinansieringsgrad är mindre än 30 procent.³⁷

Sammantaget verkar det som att det offentliga kommer att subventionera en fossilberoende bransch för en tid framöver om bidragen tillåts fortgå. Dessutom riskerar flygplatsbidragen att tränga undan investeringar i mindre energintensiva transportslag. Även om flyget så småningom skulle bli en energieffektiv lösning kommer förmodligen den grundläggande problematiken med en för liten efterfrågan att kvarstå, vilket sannolikt kommer att leda till fortsatta behov av offentliga bidrag.

Det ter sig därför önskvärt att flytta flygningar till mer centrala orter och effektivisera trafikplikten, inte minst för att minska antalet tomma stolar som flygs. En sådan utveckling skulle dock kunna drabba mindre orter, vars näringsliv ofta sägs vara helt beroende av flygplatserna. Innan flygplatsernas nytta kan bedömas måste därför först dess effekter på ekonomin och samhället analyseras.

Flygplatsernas effekter på ekonomin

Effekter på företagen

Ett argument som ofta förs fram för att kommuner ska äga och subventionera en flygplats är, utöver att invånarna ska ha kortare restid till andra orter,

att flyget är väsentligt för det lokala näringslivet.³⁸ Närheten till en flygplats kan spela roll för ett företags möjlighet att frakta varor och göra tjänstesor, exempelvis genom att med en kortare transport- och restid minska transportkostnaderna och därigenom öka lönsamheten.³⁹ Det är dock inte säkert att just transportkostnaderna utgör en central del av företagets kostnader. Exempelvis visar en studie att de endast utgör cirka fem procent av produktionskostnaden, varför minskade transportkostnader bara kan generera begränsad ekonomisk lönsamhet. I detta avseende är därför de kommunala flygplatsernas effekter på enskilda företags kostnader marginell.

Samtidigt finns flera studier som visar på samband mellan närheten till flygplatser och ekonomisk utveckling i en ort eller region.⁴⁰ I Sverige har en studie visat att en kommun med tio procents längre avstånd till närmaste flygplats har ungefär 13 procents lägre produktion, 14 procents lägre import och tio procents lägre export.⁴¹

Däremot visar forskning också att det är mycket svårt, om inte omöjligt, att se ett kausalt orsakssamband gällande flygplatser och ekonomisk utveckling. Det är alltså oklart om det är flygplatser som driver på ekonomisk utveckling eller om flygplatser anläggs på platser där det redan finns god ekonomisk verksamhet.⁴²

Dessutom varierar sambandet mellan närhet till flygplatser och ekonomisk verksamhet mycket från ort till ort. Exempelvis visar flera av Sveriges norra kommunala flygplatsorter svag eller ingen ökad produktion jämfört med snittet. Detta kan bero på orternas näringslivsstruktur, då flygplatsnärhetens effekt skiljer sig mellan olika branscher. En annan anledning kan vara att flygplatserna är där de är på grund av historiska skäl, utan att vara särskilt kopplat till ekonomin.⁴³

Om en flygplats är viktig för en Orts näringsliv bör detta speglas i hur många resor som görs och hur mycket som fraktas från flygplatsen. Tidigare i

37. Trafikverket (2019a), s. 29–49.

38. Exempelvis interpellation 2016/17:616 och 2017/18:367, samt den skriftliga frågan 2019/20:1328.

39. SACTRA (1999), s. 30.

40. Ferguson & Forslin (2016) sammanfattar flera studier på s. 22–25.

41. Ibid, s. 34.

42. SACTRA (1999); Große m.fl. (2019), s. 25–30; Trafikverket (2020b), kap. 3, s. 45.

43. Ferguson & Forslin (2016), s. 33–66.

rapporten har det redovisats att antalet resor minskat hos flera kommunala flygplatser under den granskade perioden. Därtill kan ses att även andelen tjänsteresor, som är de viktigaste för näringslivet, har minskat till att i dag utgöra mindre än hälften av alla resor som görs.⁴⁴ Gällande fraktyolymen hos de kommunala flygplatserna har denna minskat med sammanlagt 1758 ton (12 procent) mellan 2012 och 2018. Vissa flygplatser, exempelvis Västerås, Kramfors-Sollefteå och Kalmar, har slopat sin frakt helt och hållet under perioden.⁴⁵

Att flera flygplatser har erfårit minskande efterfrågan på tjänsteresor och frakt innebär också att dess betydelse för näringslivet kan ifrågasättas. Denna trend kan också komma att förstärkas efter pandemin när företag och konsumenter tvingats prova digitaliseringens möjligheter, vilket är en utveckling som tidigare kan ha hindrats av konstgjort låga priser på flyg.⁴⁶ Sammantaget verkar det finnas tecken på att flygets roll för näringslivet är värd att ompröva.

Regionala effekter

Övergripande kan det tydas en viss trend i att flygplatserna i norra delen av landet och nära vissa större tätorter har haft störst minskningar i efterfrågan på resor och frakt. Flera av dessa orter väntas också ha negativ befolkningsutveckling framöver, vilket kan minska efterfrågan ytterligare.⁴⁷

Ett av huvudargumenten i Sverige för att behålla de kommunala flygplatserna har varit att försöka motverka den avbefolkande trenden i vissa orter genom att infrastrukturen ska öka den sociala jämlikheten mellan olika delar av landet. I teorin kan infrastruktur vara ett sätt att ”låsa upp” orter med outnyttjad arbetskraft och naturresurser till resten av samhället, vilket både kan ge omgivande företag tillgång till orten och ge ortens invånare bättre tillgång till arbetstillfällen. Om en ort är mer lättillgänglig blir det också

svårare för företag att bilda monopol och monopsoni.⁴⁸

Konkurrens kan dock även vara problematiskt ur ett lokalt perspektiv då det riskerar att slå ut mindre, lokala företag och minska antalet arbetstillfällen på orten. Empiriskt är det inte klart att det är just tillgången till infrastruktur som avgör var företag placerar sina verksamheter och vilken ekonomisk utveckling en region har.⁴⁹ Infrastrukturen och transportkostnaderna är bara en faktor bland många andra, inte minst hur kompetent och attraktiv regionens arbetskraft är. Klart är dock att storleken på infrastrukturens effekter varierar från ort till ort beroende på resandets karaktär och övriga transportmöjligheter. Infrastruktur och mer lättillgängliga marknader kan därför generera både vinnare och förlorare i en ort eller region, vilket exempelvis sågs när EU:s interna handels hinder togs bort.

Tabell 4. Regionala effekter av ökade transportmöjligheter till en ort.

Positiva effekter	Negativa effekter
Restidsvinster	Kostnader för skattebetalarna
Minskade transportkostnader	Ökade utsläpp
Ökad tillgänglighet	Ökad markanvändning
Ökad konkurrens	
Minskade lagerkostnader pga. snabba leveranser	

Klart är också att om flygplatser leder till ökad regional tillväxt så verkar det bero på omflyttning av resurser från andra orter snarare än ”nyskapad” tillväxt. Detta kommer alltså inte ha någon nämnvärd påverkan på nationell BNP, utan enbart på den regionala ekonomin (vilket kan vara viktigt för regionen, men inte nödvändigtvis för landet). Dessutom visar studier att infrastrukturinvesteringar reagerar reaktivt snarare än proaktivt på

44. Trafikanalys (2019a), s. 49–52.

45. Transportstyrelsens flygplatsstatistik.

46. Denstadli m.fl. (2013), s. 1–13.

47. Trafikanalys (2019a), s. 57–60.

48. SACTRA (1999), s. 11–12.

49. Ibid, s. 72–111.

ekonomisk tillväxt. Med andra ord verka investeringarna följa hög ekonomisk tillväxt, inte vice versa.⁵⁰

På makronivå kan ses att länders ekonomiska tillväxt ofta följs av en lika stor tillväxt i rörelse. Detta har setts som ett bevis för att infrastruktur och tillväxt går hand i hand och är förutsättningar för varandra. Som nämnts tidigare har dock inte detta orsakssamband kunnat bevisas kausalt. i stället verkar transportinfrastruktur utgöra en faktor som om den är alltför undermålig kan hindra ekonomisk utveckling, men att regioner med låg tillväxt ofta brister i något annat. För länder med redan utvecklad infrastruktur finns därför troligen bara marginella möjligheter att öka landets tillväxt genom infrastrukturinvesteringar, även om det givetvis kan variera från ort till ort. Övergripande kan det därför vara mer lönsamt att investera i annan verksamhet, såsom utbildning, om syftet är att ge högsta möjliga avkastning.⁵¹

Flygplatsernas betydelse för samhällsviktiga tjänster

Vissa flygplatser har bredare verksamhet än endast privat- och tjänsteresor och godsfrakt. I Sverige finns ett nät av så kallade beredskapsflygplatser (se tabell 5) som utöver den ordinarie verksamheten ska garantera beredskap genom att vara öppna dygnet runt för att samhällsviktiga lufttransporter ska kunna utföras. De används bland annat av regionernas sjukvårdsenheter, Försvarsmakten samt Polismyndigheten.⁵² För att flygplatserna ska kunna hålla öppet under timmar där inga civila flyg sluter Trafikverket avtal med dem och ersätter kostnaden som beredskapen innebär. År 2019 uppgick denna ersättning till totalt cirka 10 miljoner kronor. Notera att Arlanda, Landvetter och Malmö har öppet dygnet runt utan stöd och får därför inte någon ersättning. Dessa redovisas därför inte heller i tabellen nedan.

Tabell 5. Beredskapsflygplatsernas användning 2019.

Flygplats	Antal användningar
Arlanda	-
Gällivare	48
Landvetter	-
Luleå	43
Malmö	-
Ronneby	7
Sundsvall-Timrå	34
Umeå	155
Visby	43
Åre-Östersund	56
Summa	386*

* 91 procent var ambulansflyg.

Källa: Trafikverket (2020a).

Flera av användarna av beredskapsflygplatserna har dock efterlyst förstärkningar i systemet, både med mer personal men också att fler flygplatser ska innefattas. Därför har Trafikverket i sin senaste översikt av flygplatsnätet föreslagit att ytterligare nio flygplatser ska garantera beredskap. Dessa är Jönköping, Karlstad, Kiruna, Linnköping, Lycksele, Mora, Skavsta, Uppsala (Ärna) och Örebro.⁵³ Som synes sluter alltså Trafikverket avtal med både kommunala, privatägda och statliga flygplatser. Det finns alltså inget krav på att flygplatsen ska ägas av det offentliga för att kunna erbjuda de samhällsnödvändiga tjänsterna.

50. Krüger (2012), s. 27.

51. SACTRA (1999), s. 71.

52. Trafikverket (2020a), s. 7–9.

53. Trafikverket (2020a), s. 27–38.

SAMHÄLLSEKONOMISKA KALKYLEN

För att det offentliga ska kunna leverera infrastruktur i enlighet med de transportpolitiska målen krävs kvalitativt beslutsunderlag för både investeringar och drift. Ett effektivt beslutsfattande grundas i möjligheten att kunna jämföra samhällsekonomiska vinster mot kostnader.

Ett sätt att göra detta på är genom en samhällsekonomisk kalkyl. Detta innebär att man utifrån individers värderingar översätter (o)nyttor, restidvinster- och förluster och andra externaliteter till monetära värden. Trots att kalkylerna ofta är förenklade kan de ge en fingervisning om ett enskilt beslut är samhällsekonomiskt lönsamt eller ej. Huvudsyftet är att ta fram en modell för att granska olika beslut likvärdigt och därigenom kunna välja de lönsammaste för samhället, så att skattebetalarnas pengar går till projekt som ger mest tillbaka.

Ett grundläggande antagande i kalkylerna är att konsumenter är villiga att betala en summa för en resa som är lika stor som den egenvärderade nyttan de får av resan. Exempelvis kommer person A att köpa en resa som den värderar till 50 kr om den kostar 30 kr, men avstå om resan kostar 100 kr. Detta gäller även för näringslivet; ett rationellt företag är villig att betala för en resa så länge den genererar nettovinst. Aggregerat reflekterar konsumenternas sammanlagda värderingar av resorna hela regionens värdering av resorna.⁵⁴ Viktigt att notera är dock att samhällsekonomiska kalkyler inte visar fördelningseffekterna av olika beslut, alltså exempelvis hur en investering gynnar olika grupper.⁵⁵ Det är dock mer effektivt att bedriva fördelningspolitik med generella skatter och bidrag än genom transportsystemet.

I de samhällsekonomiska kalkylerna jämförs nyttorna och kostnaderna som har genererats av driften av flygplatsen med vilken samhällsekonomisk effekt en nedläggning hade haft. Jämförelsen kommer att göras med de sammanlagda

siffrorna för hela perioden, alltså exempelvis de totala subventionerna som en flygplats fått under 2012–2018. På så sätt kommer det bli tydligt om en flygplats kostat mer än vad den smakat under perioden, och om det hade varit bättre för samhället att lägga ned flygplatsen. Viktigt att notera är även att det är driftkostnaderna som undersöks, inte investeringskostnaderna. Beräkningarna kommer alltså inte att behandla det ursprungliga beslutet att bygga flygplatsen, utan enbart analysera om driften varit lönsam eller ej mellan 2012 och 2018.

Ingående variabler i den samhällsekonomisk kalkylen

Hela den samhällsekonomiska kalkylen utgår från Trafikverkets värden på olika effekter av infrastruktur, vilka anges i ASEK 7, samt Trafikanalys senaste värdering av transportslagens externa effekter.⁵⁶ De ingående variablerna i kalkylen presenteras översiktligt nedan. Mer detaljerade beräkningar och värden redovisas i bilaga 2.

Posten ”subventioner justerat för resultat” sammanställer de årsvisa resultaten som flygplatserna redovisat efter skatt minus deras subventioner. Att just de slutliga resultaten efter skatt används och inte rörelseresultaten är för att räkna in även koncernbidragen som flygplatsbolaget får från andra kommunala bolag. Summan av resultatet minus subventioner multipliceras med en skattefaktor på 1,3 eftersom skattefinansierade verksamheter har större avkastningskrav än privata då de orsakar marknadsmässig ineffektivitet genom skatter på konsumtion, produkter och tjänster.⁵⁷

Restidsvinsterna är ett mått som beskriver resenärernas värderade nytta som de får av minskade restider. Vår beräkning utgår från att samtliga resenärer hade färdats i bil till näst närmaste flygplats om den närmaste flygplatsen hade lagts ned. Detta är ett generöst antagande som innebär

54. Jorge & de Rus (2004), s. 312.

55. SACTRA (1999), s. 52.

56. Trafikverket (2020b); Trafikanalys (2020).

57. Trafikverket (2020b), kap. 4, s. 12.

dels att beräkningen utgör ett tak för hur mycket nytta den lokala flygplatsen möjligen kan generera (utifrån våra parametrar) eftersom antalet resor inte minskar, dels att resultaten ska tolkas var för sig. Exempelvis utgår beräkningen för Torsby flygplats att resenärerna färdas till Karlstads flygplats vid avveckling. Om då även Karlstad skulle lägga ned kommer Torsbys resenärer behöva åka till Örebro och därmed få en ännu större ökning i restid, vilket skulle öka nyttan av Torsbys flygplats och förändra den samhällsekonomiska kalkylen. Hur dessa kedjeeffekter skulle påverka den sam-

hällsekonomiska kalkylen visas för ett urval flygplatser i bilaga 2.

De externa kostnaderna utgår också från bilsträckan till näst närmaste flygplats och är bland annat ett uttryck för de miljökostnader, exempelvis koldioxidutsläpp, som uppstår av att resenärerna åker bil till nästa flygplats i stället för att flyga direkt från en nära flygplats. I beräkningen antas flygsträckan vara oförändrad, vilket innebär att de externa kostnaderna helt utgörs av bilresorna till den näst närmaste flygplatsen.

Tabell 6. Samhällsekonomisk kalkyl för perioden 2012–2018 (mnkr), uppdelat på flygplats.

	Subventioner justerat för resultat	Restidsvinst	Externa kostnader	Trafikerings- kostnader	Budget- effekter	Summa
Skellefteå	-104	727	79	203	-79	826
Sundsvall-Kramfors	-20	667	58	149	-58	796
Kalmar	-84	515	43	111	-43	542
Växjö-Kronoberg	-115	350	30	78	-30	312
Arvidsjaur	-109	153	15	38	-15	82
Jönköping	-221	217	22	58	-23	53
Örnsköldsvik	-158	165	16	42	-16	48
Västerås	-261	235	26	68	-27	41
Trollhättan	-63	79	8	20	-8	35
Halmstad	-140	123	11	29	-11	11
Örebro	-292	236	23	59	-25	1
Lycksele	-85	46	4	10	-4	-29
Vilhelmina	-79	39	3	8	-3	-32
Linköping	-185	120	11	29	-11	-36
Hagfors	-52	5	0	1	0	-45
Torsby	-53	5	0	1	0	-47
Sveg-Härjedalen	-75	17	1	4	-1	-54
Gällivare	-153	72	7	19	-7	-62
Pajala	-88	17	2	4	-2	-68
Karlstad	-312	183	17	44	-17	-85
Kristianstad	-185	65	6	16	-6	-104
Kramfors-Sollefteå	-156	24	2	6	-2	-126
Norrköping	-275	87	8	22	-8	-165

Källa: Egna beräkningar utifrån Trafikverkets ASEK 7. Se brödtexten

Trafikeringskostnaderna utgörs av utgifterna som resenärerna betalar för drivmedlen, slitaget som körandet orsakar på bilen och underhållskostnaderna för vägarna som körandet resulterar i.

Budgeteffekterna består av skatteintäkterna som staten får av den ökande mängden drivmedelsskatter som en nedlagd flygplats kommer att resultera i. Utöver detta tillkommer även fraktkostnader, men då godsfrakten till de kommunala flygplatserna är så pass liten har denna en minimal effekt på den samhällsekonomiska lönsamheten och bortses därför från.

Borlänge och Mora flygplats har undantagits från beräkningarna då det inte är möjligt att få fram uppgifter om respektive flygplats kostnader.

Resultat från den samhällsekonomiska kalkylen

Resultatet från den samhällsekonomiska kalkylen redovisas i tabell 6 ovan. De negativa summorna ska tolkas som den samhällsekonomiska nettoförlust som flygplatserna har orsakat och de positiva värdena som den nettovinst som flygplatserna har resulterat i.

Totalt redovisar 12 flygplatser samhällsekonomiska förluster mellan 2012 och 2018. Störst förluster har funnits i Norrköping, Kramfors-Sollefteå och Kristianstad som erhållit stora subventioner utan att generera tillräckligt stora restidsvinster för att nyttan ska motsvara kostnaderna. Övriga flygplatser som varit olönsamma är i fallande ordning Karlstad, Pajala, Gällivare, Sveg-Härjedalen, Torsby, Hagfors, Linköping, Vilhelmina och Lycksele. Av dessa är dock Karlstad, Gällivare, Linköping och Lycksele föreslagna till att bli beredskapsflygplatser, och kan därför ha en större samhällsekonomisk nytta än den som presenteras här.

De mest lönsamma flygplatserna är Skellefteå, Sundsvall-Timrå och Kalmar flygplats, samtliga med lönsamhet värderad till över 500 miljoner kronor. Detta beror i hög grad på att de har stora resenärflyden som vid nedläggning hade behövt öka sin restid så pass mycket att det hade skapats stora samhällsekonomiska förluster.

Känslighetsanalys

Dessa kalkyler ger, som tidigare nämnts, endast en förenklad bild av verkligheten. Exempelvis har inte effekter som påverkan på sysselsättningen, bullernivåer och markanvändning tagits med i kalkylen (främst på grund av brist på data). Samtidigt som dessa parametrar kan anses vara viktiga för att avgöra om en flygplats är lönsam eller ej bör det återigen nämnas att kalkylen är mycket konservativt beräknad då den utgår från att samtliga flygresor skulle göras från näst närmaste flygplatsen om den närmaste lades ned. Trots att detta kraftigt höjer restidsvinsten av att ha en lokal flygplats bedöms alltså 12 flygplatser vara olönsamma.

I praktiken innebär denna samhällsekonomiska olönsamhet att samhället hade gynnats om flygplatserna lagts ned i och med att kommunerna då hade kunnat spara skattepengarna. Resultatet är alltså att de 12 olönsamma flygplatserna borde avvecklas, åtminstone de som inte är föreslagna att vara beredskapsflygplatser. Om detta hade gjorts hade kommunerna undgått samhällsekonomiska förluster på sammanlagt cirka 850 miljoner kronor.

Som nämnts tidigare utgår dessa beräkningar från att samtliga resenärer åker till den näst närmaste flygplatsen om en kommunal flygplats läggs ned. Detta skulle förmodligen inte ske i verkligheten. Om beräkningarna i stället utgår från att vissa resenärer inte kommer att genomföra resan om de måste åka till den näst närmaste flygplatsen blir den samlade restidsvinsten något mindre eftersom färre reser. Priset på flygbiljetten antas fortfarande vara oförändrad, men resan blir dyrare då resenärerna måste färdas till nästa flygplats. Detta antas göras med bil.

Sedan beräknas hur många färre resenärer som väljer att åka utifrån en priselasticitet. Enligt SIKA är priselasticiteten inom flyg mellan -0,1 och -1,0 beroende på resesyfte och destination.⁵⁸ Tas ett snitt på det så kan ett ungefärligt medelvärde på -0,5 uttydas. Detta innebär att en

58. SIKA (2006), s. 8

ökning av resepriset med 1 procent minskar efterfrågan på resor med 0,5 procent.

Utifrån beräkningarna med den genomsnittliga priselasticiteten kan ses att antalet resenärer per flygplats kommer att minska mellan 3 och 17 procent, beroende på hur långt det är till den näst närmaste flygplatsen. Detta innebär att efterfrågan på flygplatserna hade minskat med mellan 1,5 och 8,5 procent. Nämnvärda förändringar som detta leder till är både att den samlade samhällsekonomiska lönsamheten minskar med nästan 200 miljoner kronor samt att Örebros flygplats blir olönsam. Totalt skulle detta alltså leda till att 13 kommunala flygplatser var samhällsekonomiskt olönsamma mellan 2012 och 2018. Om dessa hade avvecklats hade kommunerna besparats samhällsekonomiska förluster om cirka 900 miljoner kronor.

INTERNATIONELL UTBLICK

Vid jämförelse med andra länder kan det ses att Norge och Storbritannien har väsentligt olika syn på det offentliga roll i flygplatssystemet, medan Sverige och Finland har snarlika mellanvägar. Finland har dock kraftigare reglering av biljettpriser på upphandlade linjer, men också ett avståndskriterium som innebär att flygtrafik endast kan upphandlas till orter med över tre timmars restid med tåg från Helsingfors.⁵⁹ Norge och Storbritannien beskrivs närmare nedan.

Norge

I Norge ägs 45 flygplatser av statliga Avinor (mot-svarighet till Swedavia). Totalt går bolaget med vinst, men tillämpar liknande korssubventionering som Swedavia för att täcka enskilda flygplatserns förluster. Utöver de statliga finns ett antal mindre flygplatser som ägs av kommunala eller privata ägare. Dessa har i vissa fall rätt till statligt stöd.

Norge har till skillnad från Sverige skarpa krav på ekonomisk stabilitet och regional nytta för att flyglinjer ska kunna upphandlas. Exempelvis måste flygplatsernas driftsbudget vara i balans efter offentliga bidrag och ägarstöd. Därtill måste flygplatsens passagerare ha minst en timmes resväg till en statlig flygplats eller till en icke-bidragstagande kommunal flygplats.

För att avgöra vilka flygplatser som ska ägas av statliga Avinor görs kontinuerligt samhälls-ekonomiska kalkyler som jämför statens kostnader med resenärernas olägenheter vid eventuell nedläggning. Trots detta lade norska staten nästan 700 miljoner SEK på upphandlade flyglinjer 2018. Fastän detta är en högre summa än i Sverige är utslaget per passagerare snarlikt (cirka 700 SEK), då de svenska upphandlade linjerna har så få passagerare.

Storbritannien

I Storbritannien är ägandet av flygplatser radikalt annorlunda än i Norden, mycket på grund av de liberala reformer som skedde under Thatchers styre under 1980-talet. Fram till 1987 ägdes samtliga flygplatser av antingen det statligt ägda bolaget British Airways Authority (BAA) eller lokala myndigheter. År 1986 lanserades det så kallade Airport Authorities Acts som innebar slutet för statens ägande av BAA som då privatiserades. De 2,9 procent som brittiska staten behöll såldes slutligen 1996.⁶⁰

Lagen innebar också att majoriteten av de lokala myndigheternas flygplatser skulle bolagiseras, eftersom det fastslogs att endast kommunala flygplatser med en omsättning på över 1 miljon pund skulle få ägas av det offentliga. Sedan dess har 20 flygplatser sålts till ägare både inom och utanför Storbritannien. De nya ägarna är inte sällan pensions- och investmentbolag.

Det privata ägandet innebär att flygplatsernas eventuella underskott är utanför det offentliga ansvar och att de följer marknadssignaler. Dock visade en granskning från The Guardian att flygplatserna trots detta fått stöd från det offentliga för bland annat investeringar.⁶¹ Emellertid är grundidén, att flygplatserna i högre grad ska vara fränkopplade från det offentliga, eftersträvarsvärd även i Sverige.

59. Informationen om Norge och Finland utgår från Trafikanalys (2019a), s. 29–43.

60. Steer Davies Gleave (2016), s. 175–181.

61. The Guardian (2009).

SLUTSATSER OCH REFORMFÖRSLAG

I dag orsakar det stora antalet kommunala flygplatser och dess subventioner offentligfinansiella och samhällsekonomiska förluster. För att det transportpolitiska målet om samhällsekonomiskt lönsam infrastruktur ska uppnås behöver därför ett flertal förändringar göras. Om systemet inte förändras till att bli mer självständigt kommer dess kostnader att öka i framtiden, inte minst på grund av minskande passagerarunderlag på flera orter, och lämna kommunerna med ett ännu större finansieringsbehov än dagens. För att undvika en sådan situation måste flygplatssystemet reformeras i grunden:

1. Stoppa flygplatssubventionerna.

Genom att stoppa bidragen från samtliga nivåer och tvinga de kommunala flygplatserna att stå på egna ben kommer flygplatssystemet på lång sikt att fungera mer effektivt genom bättre fungerande prissignaler och marknadskrafter. Emellertid ska det inte stickas under stol med att detta förmodligen kommer att leda till att vissa flygplatser läggs ned, vilket är en särskilt stor risk för de som beräknats vara samhällsekonomiskt olönsamma. En friare flygplatsmarknad innebär dock att priset för flyget kommer att spegla dess nytta, där resenärerna betalar för flygresorna och flygplatsen om de anser att kostnaden motsvarar nyttan. Detta innebär att en nedläggning bara sker om flygplatsens kostnader faktiskt inte motsvarar nyttan, vilket i sådana fall är en samhällsmässig vinst.

2. Privatisera de kommunala flygplatserna.

För att de kommunala flygplatserna ska kunna minimera sina kostnader och bedrivas på ett ekonomiskt hållbart sätt måste företagsekonomiska spelregler gälla. Detta uppnås inte om de ägs av kommuner som stödjer dem med skattefinansierade bidrag. Då Trafikverket redan i dag sluter avtal med privatägda flygplatser för att garantera samhällsnödvändiga tjänster är det ingenting som stoppar de kommunala flygplatserna från att privatiseras. Just detta har redan gjorts med fram-

gång i bland annat Storbritannien. Sammantaget kommer alltså en privatägd flygplats att kunna generera samma samhällsnyttor som en offentligt ägd sådan. Däremot kan försäljningen av en flygplats ge kommunerna ett ekonomiskt tillskott, vilket kommer att bli särskilt viktigt för den kommunala ekonomin efter pandemin.

3. Reformera avtalen för trafikplikt.

I dag styr Trafikverket bland annat hur många resor och stolar som ska produceras, vilka priser som får finnas och vilka som ska få rabatter på varje enskild linje. Dessutom tas trafikpliktsavtalen fram genom tämligen oklara kriterier som behöver revideras. Om de upphandlade flygbolagen ska kunna genomföra inrikesflyg utan att tvingas flyga med halvfulla plan och gå med förlust måste de kunna styra sin verksamhet i mycket högre grad än i dag. Om flygresandet ska bli mer effektivt måste biljettpriserna och antalet turer bli mer marknadsanpassade, vilket innebär att Trafikverkets möjlighet att detaljstyra linjernas utformning måste minska.

REFERENSER

Publikationer

- Butcher, Louise (2016). Regional airports. Briefing paper, nr. SN00323. House of Commons library.
- Denstadli, Jon Martin m.fl. (2013). Videoconferencing and business air travel: Do new technologies produce new interaction patterns? Transportation research Part C. Vol. 29, s. 1–13.
- Ferguson, Shon & Forslin, Rikard (2016). Flyget och företagen. Stockholm: SNS förlag.
- Flam, Harry m.fl. (2016). Vart är vi på väg? Systemfel i transportpolitiken. Konjunkturrådets rapport 2016.
- Fossilfritt Sverige (2018). Färdplan för fossilfri konkurrenskraft – flygbranschen.
- Große, Christine m.fl. (2019). Regionala flygplatser - En förstudie kring betydelsen av regionala flygplatser för samhället: Sundsvall-Timrå Airport (SDL).
- Interpellation 2016/17:616
- Interpellation 2017/18:367
- Jorge, José-Doramas & de Rus, Ginés (2004). Cost-benefit analysis of investments in airport infrastructure: a practical approach. Journal of Air Transport Management. Vol. 10 (5), s. 311–326.
- Kamb, Anneli & Larsson, Jörgen (2018). Klimatpåverkan från svenska befolkningens flygresor 1990–2017. Chalmers Tekniska Högskola.
- Krüger, Niclas A. (2012). Does Infrastructure Really Cause Growth? Centre for Transport Studies.
- Naturvårdsverket (2017). Tilldelning, övervakning, verifiering och rapportering.
- Nelldal, Bo-Lennart (2007). Möjligheter för tåget att konkurrera med och ersätta flyget. Kungliga Tekniska Högskolan.
- Proposition 2009/10:16.
- SACTRA (1999). Transport and the economy, Standing Advisory Committee on Trunk Road Assessment.
- SIKA (2006). Flygskattens effekter. SIKA PM 2006:2. Skriftlig fråga 2019/20:1328
- SOU 2007:70. Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplatssystemet.
- Steer Davies Gleave (2016). Study on airport ownership and management and the ground handling market in selected non-EU countries.
- Trafikanalys (2020). Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader. Rapport 2020:4.
- Trafikanalys (2019a). Flygplatser i fokus. PM 2019:6.
- Trafikanalys (2019b). Statistikblad luftfart 2018.
- Trafikverket (2020a). Översyn av de svenska beredskapsflygplatserna. Publikationsnummer: 2020:145.

- Trafikverket (2020b). Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 7.0 – Version 2020-06-15.
- Trafikverket (2019a). Flygutredning 2019–2023 – utredning inför beslut om allmän trafikplikt. Publikationsnummer 2019:117.
- Trafikverket (2019b). Årsredovisning 2018. Publikationsnummer 2019:068.
- Trafikverket (2014). Regeringsuppdrag – Underlag för offentligt stöd till flygplatser och flygbolag. Ärendenummer TRV 2014/78430.
- Transportstyrelsen (2007). Flygtendenser. Nummer 03/2007.
- Åkerman, Jonas, Larsson, Jörgen & Elofsson, Anna (2016). Svenska handlingsalternativ för att minska flygets klimatpåverkan. Kungliga Tekniska Högskolan.

Flygplatsernas ekonomiska resultat

Då bolagen redovisar sina resultat för två år i taget har endast årsredovisningarna för vartannat år krävts (förutom 2013 då dessa ofta innehöll tydligare siffror än de från 2012) i de fall då flygplatserna ägs av bolag. Vid direkt kommunalt ägande har de ekonomiska resultaten hämtats från de kommunala årsredovisningarna och/eller genom kontakt med kommunernas ekonomienheter.

- AB Dalaflyget (Borlänge och Mora flygplats) årsredovisningar för 2013 (s. 7–12), 2014 (s. 8–14), 2016 (s. 9–15) och 2018 (s. 7–13).
- Arvidsjaur Flygplats AB årsredovisningar för 2013 (s. 11–16), 2014 (s. 6–11), 2016 (s. 5–9) och 2018 (s. 6–10).
- Fyrstads Flygplats AB årsredovisningar för 2013 (s. 5), 2014 (s. 6), 2016 (s. 9) och 2018 (s. 9).
- Hagfors kommuns årsredovisningar för 2012 (s. 43), 2013 (s. 46), 2014 (s. 53), 2015 (s. 57), 2016 (s. 60), 2017 (s. 59) och 2018 (s. 59).
- Halmstad Flygplats AB årsredovisningar för 2013 (s. 7–12), 2014 (s. 7–13), 2016 (s. 8–15) och 2018 (s. 10–17).
- Härjedalens kommuns årsredovisningar för 2012 (s. 60), 2013 (s. 58), 2014 (s. 52), 2015 (s. 53), 2016 (s. 65), 2017 (s. 21) och 2018 (s. 25). Detaljerade uppgifter om intäkter och utgifter för samtliga år har hämtats från kommunens ekonomienhet.
- Höga Kusten Airport AB (Kramfors-Sollefteå flygplats) årsredovisningar för 2012 (s. 2–4), 2013 (s. 2–4), 2014 (s. 2–4), 2015 (s. 4–5), 2016 (s. 4), 2017 (s. 4–7) och 2018 (s. 4–7).
- Jönköping Airport AB årsredovisningar för 2012 (s. 6–11), 2014 (s. 6–13), 2016 (s. 6–13) och 2018 (s. 6–13).

Kalmar Airport AB årsredovisning för 2013 (s. 9–15).
 Kalmar-Öland Airport AB årsredovisningar för 2014 (s. 7–14), 2016 (s. 6) och 2018 (s. 6–14) samt mailkontakt med bolaget.
 Karlstad Airport AB årsredovisningar för 2013 (s. 10), 2014 (s. 9–15), 2016 (s. 6–12) och 2018 (s. 6–12).
 Kristianstad Airport AB årsredovisningar för 2013 (s. 4–9), 2014 (s. 4–9), 2016 (s. 3–8) och 2018 (s. 5–10).
 Lapland Airport (Gällivare flygplats). Uppgifter har hämtats från kommunens ekonomienhet.
 Linköping City Airport AB årsredovisningar för 2013 (s. 4), 2014 (s. 4), 2016 (s. 5) och 2018 (s. 5).
 Lycksele Flygplats AB årsredovisningar för 2013 (s. 9), 2014 (s. 8), 2016 (s. 6) och 2018 (s. 6).
 Midlanda Airport AB årsredovisningar för 2014 (s. 7–12), 2016 (s. 7–12) och 2018 (s. 8).
 Norrköping Airport AB årsredovisningar för 2013 (s. 4–9), 2014 (s. 4–8), 2016 (s. 5–9) och 2018 (s. 7–10).
 Nya Västerås Flygplats AB årsredovisningar för 2016 (s. 8) och 2018 (s. 5).
 Pajala kommuns årsredovisningar för 2014 (s. 29), 2015 (s. 29), 2017 (s. 23) och 2018 (s. 31). Uppgifter för åren 2012 och 2013 har hämtats från kommunens ekonomienhet.
 Skellefteå City Airport AB årsredovisningar för 2013 (s. 9–15), 2014 (s. 5), 2016 (s. 5) och 2018 (s. 5).
 Småland Airport AB (Växjö-Kronoberg flygplats) årsredovisningar för 2013 (s. 7), 2014 (s. 5), 2016 (s. 5) och 2018 (s. 5).
 Torsby Flygplats AB årsredovisningar för 2013 (s. 4–7), 2014 (s. 4), 2016 (s. 4) och 2018 (s. 3). Bidrag för åren 2014–2018 beräknat genom att ta schablonbelopp från 2013 och jämföra med intäktssidan för resterande år eftersom bidragen inte redovisas uttryckligen i dessa årsredovisningar.
 Vilhelmina kommuns årsredovisningar för 2013 (s. 62), 2014 (s. 46), 2016 (s. 49) och 2018 (s. 5).
 Västerås kommuns årsredovisningar för 2013 (s. 21–31) och 2014 (s. 20–43).
 Örebro Läns Flygplats AB årsredovisningar för 2013 (s. 6–10), 2014 (s. 7–11), 2016 (s. 7–12) och 2018 (s. 8–13).
 Örnsköldsvik Airport AB årsredovisningar för 2013 (s. 8–14), 2014 (s. 9–15), 2016 (s. 8–14) och 2018 (s. 8–14).

Internetkällor

Hemavan-Tärnaby airport (2020). Historik. <<http://www.hemavantarnabyairport.se/om-oss/historik/>> (Hämtad 28/6 2020).
 Korsgren, Minna (2020). Landskronas besked: Vi är ingen lämplig aktör att driva flygplats. SVT Nyheter. <<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/helsingborg/landskronas-besked-kommuner-ingen-lamplig-aktor-att-driva-flygplats>> (Hämtad 4/8 2020).
 Luftfartsverket. Sveriges flygplatser. <<https://www.lfv.se/om-oss/sveriges-flygplatser>> (Hämtad 20/8 2020).

Lundberg, Jacob (2018). Sluta överinvestera i järnvägar. <<https://timbro.se/smedjan/smedjan-ekonomi/sluta-overinvestera-i-jarnvagor/>> (Hämtad 28/8 2020).
 Naturvårdsverket (2020). Flygets klimatpåverkan. <<https://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Klimat-och-luft/Klimat/Tre-satt-att-berakna-klimatpaverkande-utslapp/Flygets-klimatpaverkan/>> (Hämtad 19/8 2020).
 Nordlund, Felicia (2020). Världens flygtrafik har halverats på några veckor: ”Kommer förändra hela flygmarknaden”. SVT Nyheter. <<https://www.svt.se/nyheter/ekonomi/flygen>> (Hämtad 27/7 2020).
 Olsson, Gustav (2019). Nu invigs Sälens flygplats – kallas för ekonomiskt vansinne. Dagens Nyheter. <<https://www.dn.se/ekonomi/nu-invigs-salens-flygplats-kallas-for-ekonomiskt-vansinne/>> (Hämtad 28/6 2020).
 Regeringskansliet (2020). Statens budget i siffror. <<https://www.regeringen.se/sveriges-regering/finansdepartementet/statens-budget/statens-budget-i-siffror/>> (Hämtad 20/8 2020).
 Regeringskansliet (2019). Kompensation till icke statliga flygplatser i Norrland. <<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/04/kompensation-till-icke-statliga-flygplatser-i-norrland/>> (Hämtad 3/7 2020).
 The Guardian (2009). The UK in airport subsidies. <<https://www.theguardian.com/news/datablog/2009/jul/07/airports>> (Hämtad 10/8 2020).
 Torsby Flygplats (2011). Historik med start 1958. <<https://www.torsbyflygplats.se/omflygplatsen/historikmedstart1958.58.html>> (Hämtad 4/8 2020).
 Trafikverket (2019c). Jämför färdmedel – bil, flyg, tåg och buss. <<https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/miljo---for-dig-i-branschen/energi-och-klimat/jamfor-trafikslag/>> (Hämtad 28/6 2020).
 Transportstyrelsens flygplatsstatistik för åren 2012–2018. <<https://www.transportstyrelsen.se/sv/luftfart/Statistik/Flygplatsstatistik/>> (Hämtad 20/6 2020).
 Vestmanlands Läns Tidning (2020). Debatt: S: Så vill vi använda våra gemensamma resurser. <<https://www.vlt.se/artikel/debatt-s-sa-vill-vi-anvanda-vara-gemensamma-resurser>> (Hämtad 17/8 2020).

BILAGA 1 - FLYGPLATSERNAS UNDERSKOTT

Flygplatsernas underskott har beräknats genom att ta respektive rörelseresultat minus erhållna bidrag från kommun, region och stat. Således har ett resultat för enbart själva verksamheten kunnat tas fram.

Tabell 7. De kommunala flygplatsernas underskott mellan 2012–2018 (mnkr).

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Summa
Arvidsjaur	-10	-10	-10	-13	-13	-12	-11	-80
Borlänge & Mora	-23	-26	-26	-27	-27	-31	-30	-190
Gällivare	-16	-16	-15	-16	-16	-17	-21	-118
Hagfors	-5	-6	-5	-5	-5	-7	-7	-40
Halmstad	-15	-10	-11	-17	-17	-13	-13	-96
Jönköping	-27	-24	-22	-24	-22	-23	-28	-169
Kalmar	-5	-10	-10	-15	-6	-6	-7	-58
Karlstad	-25	-23	-28	-30	-28	-43	-43	-220
Kramfors-Sollefteå	-15	-15	-16	-17	-18	-18	-23	-122
Kristianstad	-20	-21	-22	-20	-19	-20	-20	-142
Linköping	0	-2	-49	-48	-40	-1	-3	-143
Lycksele	-7	-8	-8	-8	-9	-9	-12	-62
Norrköping	-22	-25	-22	-18	-30	-43	-49	-210
Pajala	-9	-10	-9	-10	-9	-10	-11	-68
Skellefteå	-8	-12	-22	-15	-7	-6	-9	-77
Sundsvall-Timrå	0	-2	-7	-6	-5	-3	-12	-34
Sveg-Härjedalen	-9	-8	-8	-9	-7	-7	-8	-58
Trollhättan	-5	-6	-6	-8	-7	-7	-7	-46
Torsby	-9	-5	-5	-6	-6	-6	-2	-39
Vilhelmina	-9	-9	-9	-8	-8	-9	-8	-61
Västerås	-21	-22	-28	-40	-55	-31	-27	-224
Växjö-Kronoberg	-10	-9	-20	-10	-11	-10	-19	-89
Örebro	-23	-23	-20	-33	-14	-50	-48	-211
Örnsködsvik	-13	-15	-18	-16	-16	-16	-27	-123
TOTALT	-306	-318	-395	-420	-394	-399	-447	-2 679

BILAGA 2 - SAMHÄLLSEKONOMISK KALKYL

Variabelvärden

Samtliga variabelvärden har hämtats från Trafikverkets ”Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 7” och Trafikanalys ”Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader: Rapport 2020:4”. Notera att vissa värden använder personkilometer och andra fordonskilometer. Samtliga beräkningar har gjorts med sammanlagda värden för hela perioden 2012–2018. Exempelvis har den sammanlagda summan subventioner och resenärer använts. I samtliga fall har också flygplatsens ägarkommuns centralort använts som startpunkt för de bilresor som kommer att ske om en flygplats avvecklas.

Posten ”subventioner justerat för resultat” utgår från resultaten som flygplatserna redovisat efter skatt minus deras subventioner bestående av statliga och kommunala driftbidrag samt kommunala koncernbidrag. I enlighet med ASEK 7 multipliceras summan av dessa med en skattefaktor på 1,3 då skattefinansierade verksamheter har högre avkastningskrav än privata eftersom skatter kan bidra till en ineffektiv resursanvändning.⁶² Beräkningen blir alltså:

$$\text{Subventioner justerat för resultat} = 1,3 \times (\text{resultat efter skatt} - \text{driftbidrag} - \text{koncernbidrag})$$

Till beräkningen av restidsförlusten har Transportstyrelsens flygplatsstatistik använts för att hämta resenärsantal och Google Maps för att beräkna restid till näst närmaste flygplats med bil. Vi antar att samtliga resor görs med bil dels för att det är sannolikt att många resor görs på det sättet då flygplatserna ofta ligger på perifera platser, dels för att förenkla beräkningen.

För att hitta en rimlig värdering av restidsförlusten givet att en stor del av resorna görs i tjänsten har ett snitt mellan värderingen av privata

resor och tjänsteresor tagits fram. Som beskrivits tidigare görs nästan hälften av resorna från de kommunala flygplatserna, åtminstone de med upphandlade flyglinjer, i tjänstesyfte medan resterande görs i privat syfte. Utifrån denna data antar vi att resterande kommunala flygplatser har samma kvot mellan de olika resesyftena.

Enligt ASEK 7 ska restidsvinster och restidsförluster av privata bil- och flygresor värderas till 126 kr per persontimme, medan tjänsteresor (oavsett fordon) ska värderas till 339 kr per persontimme.⁶³ Utifrån antagandet om att hälften av resorna görs i tjänsten respektive privat värderas den genomsnittliga resan till 232,5 kr per persontimme. Bytestiden mellan transportmedel till flygplatsen och själva flyget antas vara oförändrad, vilket innebär att restidsförlusten endast kommer att bero på ökning i restid som bilresan till den näst närmaste flygplatsen orsakar. Restidsförlusten har därför beräknats enligt följande:

$$\text{Restidsförlust} = 232,5 \times \text{antal resenärer} \times \text{restid till nästa flygplats med bil}$$

Om en flygplats avvecklas kommer också frakt som tidigare transporterats med flyg att behöva transporteras på andra sätt. Här antas hela fraktvolymen övergå till vägtransporter från den näst närmaste flygplatsen. Enligt ASEK 7 värderas det genomsnittliga godstidsvärdet (exklusive momspåslag) till 0,91 kr per tontimme.⁶⁴ Fraktvolymerna har hämtats från Transportstyrelsens flygplatsstatistik. Restiden har hämtats från Google Maps. Godsfrakten beräknas enligt:

$$\text{Godsfrakt} = 0,91 \times \text{fraktvolym} \times \text{restid till nästa flygplats}$$

62. Trafikverket (2020b), kap. 5 s. 33–36.

63. Ibid, kap. 7, s. 4–8.

64. Ibid, s. 15.

För beräkningen av externa kostnader har uppgifter hämtats från Trafikanalys.⁶⁵ Dessa kostnader kan exempelvis utgöras av miljö- och klimatpåverkan (exempelvis koldioxidutsläpp) samt buller. Beräkningen utgår från Trafikanalys lägre intervall för beräkning av kostnaden för koldioxidutsläpp. Enligt detta intervall sträcker sig de externa kostnaderna mellan 0,14–0,38 kr per personkilometer. I vår beräkning antas att de uppgå till intervallets mittpunkt, alltså 0,26 kr per personkilometer.

Beräkningen tar inte i beaktning att den nästa närmaste flygplatsen kan vara närmare eller längre ifrån slutdestinationen, vilke skulle förkorta eller förlänga flygresan och därmed förändra resans externa kostnader. Posten utgörs därför endast av kostnaderna som orsakas av bilresan till den näst närmaste flygplatsen. Körsträckan har hämtats från Google Maps. Sammantaget är de externa kostnaderna:

$$\text{Externa kostnader} = 0,26 \times \text{antal resenärer} \times \text{körsträcka till nästa flygplats}$$

För trafikeringskostnaderna, som utgörs av exempelvis bränslekostnaderna för bilresan och slitage som bilkörandet orsakar på infrastrukturen, har värden hämtats från ASEK 7. Vi antar att priserna på flygbiljetterna är desamma oavsett vilken flygplats resenärerna reser ifrån. Detta gör att trafikeringskostnaderna endast utgörs av drivmedelskostnaden för resan till näst närmaste flygplats. Dessa uppgår till 1,109 kr per fordonskilometer.⁶⁶

För att kunna beräkna hur stor denna kostnad blir per person används bilarnas belägningsgrad. Enligt ASEK 7 har privata bilresor en belägningsgrad på 1,77 och tjänsteresor motsvarande på 1,28.⁶⁷ Genom att återigen anta att hälften av resorna görs privat och hälften i tjänsten kan då en genomsnittlig belägningsgrad på 1,525 slås fast. Genom att dividera kostnaden per fordonskilometer med den framtagna belägningsgraden

fås ett värde på cirka 0,67 kr per personkilometer. För trafikeringskostnaden per person blir därför beräkningen följande:

$$\text{Trafikeringskostnader} = 0,67 \times \text{antal resenärer} \times \text{körsträcka till nästa flygplats}$$

Posten "budgeteffekter" utgörs av skatteintäkterna som staten får in av den ökande mängden drivmedelsskatter som uppkommer när resenärerna måste färdas till den näst närmaste flygplatsen. I och med att beräkningen utgår från att samtliga resenärer färdas till nästa flygplats kommer ingen förändring i skatteintäkterna från flygskatten att ske.

Drivmedelsskatterna hämtas både från bilar (som privata resor och tjänsteresor görs med) samt tyngre fordon för fraktgods. Vi antar i vår beräkning att samtliga bilar är bensinbilar och att godsfrakten utgörs av en lika stor andel transporter med lätt lastbil, lastbil utan släp samt lastbil med släp. Utifrån dessa antaganden fås att budgeteffekterna av bilresorna värderas till 0,26 kr per personkilometer och att effekterna av godsfrakten värderas till 0,28 kr per tonkilometer.⁶⁸

$$\text{Budgeteffekter} = \text{körsträcka till nästa flygplats} \times (0,26 \times \text{antal resenärer} + 0,28 \times \text{fraktvolymer})$$

Utöver dessa variabler tillkommer även variabler såsom markanvändning och effekter på sekundärmarknaden, såsom näringslivet och arbetsmarknaden. För att beräkna värdet av marken som en nedlag flygplats krävs dock detaljerad markvärdesdata som inte kunnat inhämtas för denna rapport på grund av tidsbrist. Gällande effekterna på sekundärmarknaden är de som tidigare nämnt i rapporten osäkra. Detta anges också som anledning i ASEK 7 till varför Trafikverket rekommenderar att indirekta effekter på sekundärmarknaden inte tas med i en samhällsekonomisk analys. De har därför inte inkluderats i kalkylen. Inte heller

65. Trafikanalys (2020), s. 17–22.

66. Trafikverket (2020b), kap. 13, s. 6–10

67. Ibid, s. 10.

68. Trafikanalys (2020), s. 24.

har flygplatserna i Borlänge och Mora inkluderats i kalkylen då det inte har varit möjligt att hämta ut de ekonomiska resultaten för respektive flygplats.

Resultat och kedjeeffekter

Utifrån variabelvärdena har samhällsekonomiska kalkyler gjorts för respektive kommunal flygplats. Till skillnad från tidigare i rapporten redovisas här även posten ”Godsfrakt” i kalkylen.

I de fall där den närmaste flygplatsen efter en eventuell avveckling av en kommunal flygplats

också skulle vara samhällsekonomiskt olönsam (och därför också läggas ned), har beräkningar även gjorts för den flygplats som är närmast därefter. För Hagfors har exempelvis kalkyler gjorts för både Karlstad, som beräknas vara samhällsekonomiskt olönsam, och den näst närmaste flygplatsen Örebro. I det exemplet visar kalkylen att om Hagfors resenärer hade behövt färdas till Örebro hade det fortfarande varit samhällsekonomiskt lönsamt att avveckla Hagfors flygplats.

Tabell 8. Samhällsekonomisk kalkyl för de kommunala flygplatserna, samtliga poster (mnkr).

	Arvidsjaur- Luleå	Gällivare- Kiruna	Hagfors- Karlstad	Hagfors- Örebro	Halmstad- Ängelholm	Jönköping- Landvetter
Subventioner, just. för resultat	-109	-153	-52	-52	-140	-221
Restidsförlust	153	72	5	8	123	217
Godsfrakt	0	0	0	0	0	0
Externa kostnader	15	7	0	1	11	22
Trafikerings- kostnader	38	19	1	2	29	58
Budgeteffekter	-15	-7	0	-1	-11	-23
Summa	82	-62	-45	-42	11	53

	Kalmar- Ronneby	Karlstad- Örebro	Kramfors- Sollefteå till Sundsvall- Timrå	Kristianstad- Malmö	Linköping- Norrköping	Lycksele- Vilhelmina
Subventioner, just. för resultat	-84	-312	-156	-185	-185	-85
Restidsförlust	515	183	24	65	120	46
Godsfrakt	0	0	0	0	0	0
Externa kostnader	43	17	2	6	11	4
Trafikerings- kostnader	111	44	6	16	29	10
Budgeteffekter	-43	-17	-2	-6	-11	-4
Summa	542	-85	-126	-104	-36	-29

	Lycksele- Umeå	Norrköping- Linköping	Norrköping- Skavsta	Pajala- Gällivare	Pajala- Kiruna	Skellefteå- Luleå
Subventioner, just. för resultat	-85	-275	-275	-88	-88	-104
Restidsförlust	59	87	131	17	22	727
Godsfrakt	0	0	0	0	0	0
Externa kostnader	5	8	13	2	2	79
Trafikerings- kostnader	12	22	33	4	5	203
Budgeteffekter	-5	-8	-13	-2	-2	-79
Summa	-14	-165	-111	-68	-62	826

	Sundsvall- Kramfors till Kramfors- Sollefteå	Sveg- Härjedalen till Mora	Trollhättan- Landvetter	Torsby- Karlstad	Torsby- Örebro	Vilhelmina- Lycksele
Subventioner, just. för resultat	-20	-75	-63	-53	-53	-79
Restidsförlust	667	17	79	5	11	39
Godsfrakt	0	0	0	0	0	0
Externa kostnader	58	1	8	0	1	3
Trafikerings- kostnader	149	4	20	1	3	8
Budgeteffekter	-58	-1	-8	0	-1	-3
Summa	796	-54	35	-47	-39	-32

	Vilhelmina- Umeå	Västerås- Arlanda	Växjö- Kronoberg till Ronneby	Örebro- Karlstad	Örnsköldsvik- Umeå
Subventioner, just. för resultat	-79	-261	-115	-292	-158
Restidsförlust	70	235	350	236	165
Godsfrakt	0	0	0	0	0
Externa kostnader	6	26	30	23	16
Trafikerings- kostnader	16	68	78	59	42
Budgeteffekter	-6	-27	-30	-25	-16
Summa	-6	-27	-30	-25	-16

Fria marknader
personlig frihet
öppna samhällen

TIMBRO