UMEÅ UNIVERSITET

ÄGANDE, FÖRVALTNING OCH FINANSIERING AV DE SVENSKA TRAFIK-FLYGPLATSERNA 1921–2025

En transporthistorisk översikt av rollfördelningen mellan stat och kommun

Martin Eriksson

TRUM-Rapport 2026:02

ISBN 978-91-6850-089-8
ISSN 1403-6924

Denna rapport har tillkommit inom projektet ”Flygplatsekonomi – Svenska flygplatsers kostnader, intäkter och drift” som finansierats genom Trafikverket (ärendenummer TRV2025/34666). Innehållet har ventilerats på ett seminarium den 7 maj 2026 med professor Magnus Lindmark som huvuddiskussant. Viktiga bidrag till innehållet lämnades också under workshopen ”Flygplatssystemet under omvandling” som hölls på Cerum den 12 mars 2026 där förutom projektdeltagarna även Anders Flanking, Johan Holmér, Anders Svensson, Mats Bergman och Johan Lundberg deltog. Författaren ansvarar dock själv ensam för det slutliga innehållet i rapporten.

UMEÅ UNIVERSITET

Transportforskningsenheten 901 87 Umeå www.umu.se

Sammanfattning

Syftet med denna rapport är att kartlägga hur rollfördelningen mellan stat och kommun när det gäller trafikflygplatsernas ägande, förvaltning och finansiering i form av investeringar och driftskostnader har diskuterats och utformats under perioden 1921–2025. Rapporten visar att relationen mellan staten och kommunerna inte har varit enhetlig inom de tre områden som uppsatsen undersökt. Medan frågan om ägande har kännetecknats av långa perioder av stabilitet mellan de tidpunkter då förändringar har inträffat, har frågan om förvaltning och finansiering, framför allt av de kommunala flygplatsernas driftskostnader, kännetecknats av större förändringar över tid. Exempelvis har ersättningssystemet till dessa flygplatser förändrats flera gånger sedan 1980-talet. Under dessa processer har det förekommit perioder av förhandlingsliknande relationer mellan stat och kommun innan en viss stabilitet har skapats.

Innehållsförteckning

Sammanfattning 1

1 Inledning 3

2 Perioden 1921–1947 5

2.1 Sammanfattning av perioden 18

3 Perioden 1948–1967 20

3.1 Sammanfattning av perioden 24

4 Perioden 1968–1991 25

4.1 Sammanfattning av perioden 32

5 Perioden 1992–2025 35

5.1 Sammanfattning av perioden 49

6 Sammanfattning och slutsatser 51

Referenser 55

BILAGOR

Bilaga 1. Det inrikes flygnätet 1950–1990 (valda år)

Bilaga 2. Beslutsprocessen om inrikesflygets överflyttning från Bromma till Arlanda flygplats 1980–1983

1 Inledning

De förändrade förutsättningarna för civilflyget under de senaste decennierna har medfört en debatt om vilken grad av engagemang staten, respektive kommunerna, borde ha i trafikflygplatserna. Denna debatt har förts både genom statliga utredningar och av transportforskare.[1] Problemställningen är emellertid inte ny, utan frågan hur ansvaret för trafikflygplatsernas ägande, förvaltning och finansiering i form av investeringar och driftskostnader ska fördelas mellan stat och kommun har behandlats flera gånger sedan 1920-talet. Syftet för denna rapport är att kartlägga hur rollfördelningen mellan stat och kommun inom dessa områden har diskuterats och utformats under perioden 1921–2025. Undersökningen delar in denna period i fyra delperioder: 1921–1947, 1948–1967, 1968–1991 och 1992–2025. Baserat på denna periodisering kommer följande forskningsfrågor att undersökas i uppsatsen:

1. Hur har rollfördelningen mellan stat och kommun gällande trafikflygplatsernas ägande, förvaltning och finansiering diskuterats under de olika delperioderna? Vilka områden har varit i fokus för den politiska diskussionen?
2. Hur har ansvaret för de områden som diskuterats fördelats mellan stat och kommun?
3. Vilka drivkrafter har legat bakom dessa ställningstaganden?

Kartläggningen baseras i första hand på riksdagstryck och statliga utredningar.[2] Detta är ett källmaterial som gör det möjligt för forskaren att studera vilka områden relaterade till rollfördelningen mellan stat och kommun gällande trafikflygplatsernas ägande, förvaltning och finansiering som har behandlats under varje undersökt delperiod. Källmaterialet innehåller även den information som gör det möjligt att identifiera de drivkrafter som har föranlett aktörernas beslut i varje givet historiskt skede.

[1] Ds 2023:3; Regeringen (2025); Hultkrantz (2020).
[2] Delar av resultaten är en omfattande bearbetning av delar av de empiriska resultaten i Eriksson (2007).

Detta innebär att källmaterialet kan användas för att uppnå målsättningen i projektet ”Flygplatsekonomi – Svenska flygplatsers kostnader, intäkter och drift” att kartlägga de långsiktiga trender, drivkrafter och förutsättningar som påverkat flygplatsernas ekonomi i ett historiskt perspektiv.[3]

[3] TRV 2025/34466, ”Flygplatsekonomi – Svenska flygplatsers kostnader, intäkter och drift”.

2 Perioden 1921–1947

Även om civilflyget under 1920-talet kännetecknades av relativt primitiv teknik, betraktades det som ett betydelsefullt transportmedel för transporter över långa sträckor för dåtidens eliter. Riksdagens beslut 1921 att avstå från statlig intervention i luftfartsfrågor innebar därför att kommunerna i Stockholm, Göteborg och Malmö hamnade i en situation där investeringar i flygplatser var nödvändiga, samtidigt som deras handlingsutrymme inte var tillräckligt för de stora investeringar som var nödvändiga. Detta scenario hade också förutsetts av den riksdags-kommitté, Lufttrafikkommittén av år 1921, vars rekommendationer utgjort grunden för den luftfartspolitiska propositionen i riksdagen 1921.[4]

Under 1920-talets andra hälft spreds emellertid en generell medvetenhet i samhället om civilflygets möjligheter på transportområdet, vilket innebar att det statliga intresset för civilflyget ökade. Civilflygets funktioner var vid den här tidpunkten begränsade till långa transporter med ett fåtal passagerare till utlandet samt transporter av begränsade mängder gods. Fram till mitten av 1930-talet var därför statens intresse inom luftfartsområdet främst motiverat av argument med nationalistiska inslag. Sverige borde hålla jämna steg med den flygtekniska utvecklingen då flyget var ett idealiskt transportmedel för nationens elit att färdas långa sträckor och av stor betydelse för postbefordran och andra exklusiva transporter som ambulansflygningar. Dessutom ansågs en civil luftfartspolitik gynna militärflyget och den inhemska flygindustrin.[5] Civilflygets utveckling bestämdes därmed i hög grad av aktörer med detta intresse av civilflyget, exempelvis Generalpoststyrelsen och privata entreprenörer inom trafikflyget.[6] Exempelvis kom den luftfartspolitiska utredning som tillsattes 1928 nästan uteslutande att behandla fördelarna med snabbare postbefordran med flyg, vilket skulle möjliggöras genom att staten inrättade

[4] Lufttrafikkommittén (1921), s. 128f.
[5] Lufttrafikkommittén (1921), s. 11; SOU 1929:21, s. 132f; SOU 1934:48, s. 89ff.
[6] För en utförlig diskussion i frågan, se Ottosson (2001), s. 213f, samt Lilja & Ottosson (2018).

nattpostlinjer på sträckorna Stockholm - Malmö och Malmö - Göteborg - norska gränsen.[7]

Mot bakgrund av att den svenska flygtrafiken under 1930-talets första hälft dels bestod av ett relativt stort antal utrikeslinjer, samtidigt som den reguljära inrikes trafiken enbart bestod av posttrafik mellan Stockholm och Malmö och sommartrafik mellan Stockholm och Tingstäde på Gotland samt Stockholm och Göteborg tillsattes 1933 en ny luftfartsutredning (1933 års luftfartsutredning).[8] I kommittédirektiven till utredningen framhölls att utvecklingen inom civilflyget och de erfarenheter staten gjort sedan 1928 hade inneburit att riktlinjerna för luftfartspolitiken måste omprövas.[9] Även om denna omprövning till stor del bestod i att undersöka de fortsatta möjligheterna att förbättra posttrafiken, innebar utredningen samtidigt en ny fas i den svenska luftfartspolitiken då den gavs i uppdrag att undersöka vilken ställning civilflyget skulle ha i förhållande till andra transportmedel och hur markorganisationen då skulle inrättas. För markorganisationens del ansågs det vara särskilt angeläget att ”få möjligast fast plan för utvecklingen, syftande bland annat till att i görligaste mån nedbringa kostnaderna”.[10]

I denna fråga konstaterade 1933 års luftfartsutredning inledningsvis att någon enhetlig norm fram till dess inte hade följts med avseende på trafikflygplatsernas utbyggande, drift och underhåll. Av den anledningen var det angeläget att undersöka hur kostnaderna för anläggningarna skulle bäras av stat och kommun samt hur förvaltningen skulle ordnas på det mest ändamålsenliga sättet.[11] De formella principer som utredningen ansåg borde gälla var emellertid i stor utsträckning en kodifiering av de informella principer som tidigare tillämpats.[12] 1933 års luftfartsutredning menade, att

---

[7] SOU 1929:21, s. 5 och s. 180.
[8] Kungl. Maj:ts proposition nr 1/1935:6, s. 93. Exempel på utrikeslinjer var Stockholm - Helsingfors, Malmö - Köpenhamn - Hamburg - Amsterdam - London/Paris, Malmö - Berlin och Malmö - Köpenhamn - Göteborg.
[9] SOU 1934:48, s. 7.
[10] Ibid, s. 7f.
[11] Ibid, s. 109f.
[12] Kungl. Maj:ts proposition nr 162/1935, s. 76.

för att bedöma vems ansvar anläggningskostnaden för en flygplats var det nödvändigt att göra en åtskillnad mellan de flygplatser, som uteslutande var avsedda för trafik till eller från annan inrikes ort och de flygplatser, som var avsedda att förmedla även utrikes flygtrafik. För dessa flygplatser, till vilka Stockholm, Göteborg och Malmö räknades, borde den principen gälla att även om de tillgodosåg ett rent lokalt trafikintresse, tjänade de även ett riksintresse. Detta riksintresse räknades som starkare, ju mera trafiken på flygplatsen hade karaktären av en genomgångstrafik, oavsett om de resande fortsatte sin färd med annat fortskaffningsmedel än flygplan. När det gällde flygplatser med utrikestrafik borde det därför ske en fördelning mellan staten och vederbörande kommun av byggnadskostnaderna, och statens bidrag borde avvägas med hänsyn till flygplatsens större eller mindre betydelse ur nationell synpunkt.[13] Hur sådana bedömningar kommit till uttryck i praktiken vid investeringsbesluten gällande Bromma, Torslanda och Bulltofta framgår i *Tabell 1*:

Arbetstyp	**Bromma (1929–1936)**		**Torslanda (1922–1933)**		**Bulltofta (1924–1933)**	
	Kommunen	Staten	Kommunen	Staten	Kommunen	Staten
Mark	1 840 000	--	757 434	--	48 000	702 000
Planeringsarbeten	487 985	1 051 015	337 863	579 800	242 600	790 000
Beräknade kostnader för 1933 års utvidgning	--	--	--	--	135 000	988 000
Byggnader m m	335 000	535 000	80 000	129 192	35 000	550 000
Belysningsanordningar	--	150 000	--	--	--	175 000
Radioutrustning	--	180 000	2 000	10 000	--	78 000
Sammanlagt	2 662 985	1 916 015	1 177 297	718 992	460 600	3 283 000
Arbetslöshetsmedel	487 985	1 251 015	382 863	708 992	135 000	1823 500

TABELL 1: Rollfördelningen mellan stat och kommuner vid finansiering av trafikflygplatser 1922–1936 (kronor, löpande priser).
Källa: SOU 1934:48, s. 55ff; Egen bearbetning från Kungl. Maj:ts proposition nr 1/1935:6, ss. 95–100.

Av Tabell 1 framgår det, att det redan från 1920-talets mitt fanns ett betydande statligt intresse för civilflyget och trafikflygplatserna. Särskilt gäller det Bulltofta, som redan från 1920-talet betraktats som den viktigaste

[13] SOU 1934:48, s. 110.

utrikesflygplatsen och där kostnaderna därför hade fördelats så att staten svarat för 88 procent och kommunen för 12 procent av kostnaderna. Även Bromma flygplats, med dess stora investeringar i absoluta tal, hade betraktats som en viktig utrikesflygplats och staten hade därför svarat för 70 procent av anläggnings-kostnaderna. Bulltofta och Bromma hade även tilldelats stor betydelse i rollen som mottagare av postflygningar. Staten hade därför ansvarat för inrättandet av flygplatsernas radioanläggningar och belysningsanläggningar.[14]

Även om 1933 års luftfartsutredning ansåg, att det lokala trafikintresset var så övervägande för de flygplatser som inte förmedlade någon utlandstrafik att det var kommunernas uppgift att ansvara för deras anläggande, fanns det möjlighet att göra avsteg från den principen när statens bidrag bestod av arbetslöshetsmedel. Ett projekt som finansierades med arbetslöshetsmedel var de hjälpflygfält för nödlandning som anlades på nattflyglederna för postflygning på sträckorna Stockholm - Malmö och Malmö - Göteborg - norska gränsen. En av dessa till en början primitiva flygplatser var Norrköping-Kungsängen, som färdigställdes 1934 genom statskommunalt nödhjälpsarbete.[15]

I frågan om flygplatsernas förvaltning borde vara statens eller kommunernas uppgift var 1933 års luftfartsutredning mer exakt i sin bedömning. Utredningen menade, att även om både stat och kommun kunde komma i fråga var kommunerna mest lämpade för uppgiften. Som motivation angavs, att de redan hade liknande förvaltningsuppgifter beträffande sina hamnar, att staten saknade ett organ för uppgiften och att en statlig förvaltning av flygplatserna befarades bli dyrbar.[16] Också detta förslag till rollfördelning var en kodifiering av principer som tillämpats tidigare. Torslanda flygplats förvaltades av ett kommunalt bolag, Göteborg flyghamns aktiebolag, medan Bromma förvaltades av Stockholm stads

[14] Kungl. Maj:ts proposition nr 93/1925, s. 40ff; SOU 1929:21, s. 18ff; Kungl. Maj:ts proposition nr 1/1935:6, s. 95ff; Kungl. Maj:ts proposition nr 1/1931:6, s. 129ff; Kungl. Maj:ts proposition nr 1/1936:6, s. 101.
[15] SOU 1934:48, s. 110.
[16] Ibid, s. 111.

flyghamnsstyrelse. Slutligen hade Malmö stad överlåtit förvaltningen av storflygplatsen Bulltofta till flygbolaget AB Aerotransport (ABA).[17]

Det område där det tycks ha funnits störst behov av ett statligt engagemang i början av 1930-talet var marknaden för flygtransporter. Riksdagen uttryckte önskemål om etableringen av ett svenskt inrikesflyg.[18] I den här frågan konstaterade 1933 års luftfartsutredning att det var möjligt att utnyttja den statliga utbyggnaden av luftfartslederna Stockholm - Malmö och Malmö - Göteborg - norska gränsen också för person- och godstrafik som komplement till övriga transportmedel. Utredningen föreslog därför, att ABA skulle trafikera dessa linjer med reguljär trafik. Och mot bakgrund av bedömningen av att flygtrafiken i Sverige då skulle få större omfattning menade utredningen att statens inflytande på den svenska trafikflyget borde öka. Detta kunde ske genom att staten skaffade sig det avgörande inflytandet i ABA.[19] I den efterföljande propositionen beslutade regeringen om en omstrukturering av ABA, varpå staten övertog 50 procent av aktierna. Den socialdemokratiska regeringen framhöll att staten inte borde fortsätta understödet till den tidigare exklusivitet och de privata särintressen som tidigare dominerat civilflyget. Det var därför nödvändigt att staten skaffade sig det bestämmande inflytandet över den svenska flygtrafiken och infogade denna i den övriga transportpolitiken. Ett annat uttryck för detta ökande inflytande var beslutet att utsträcka ABA:s trafik till att också omfatta sträckorna Stockholm - Malmö och Oslo - Göteborg - Malmö.[20]

1933 års luftfartsutredning verkar dock ha velat skapa förutsättningar för ett ökat statligt engagemang inom civilflyget i framtiden. Utredningen föreslog att den myndighet som handlade frågor om civilflyget - Luftfartsmyndigheten - som efter bildandet 1922 varit en del av

[17] SOU 1934:48, s. 55ff.
[18] Se exempelvis Riksdagens skrivelse nr 298/1930, s. 16.
[19] SOU 1934:48, s. 93ff och s. 114f.
[20] Kungl. Maj:ts proposition nr 162/1935, s. 14f, s. 39ff och s. 51; Riksdagens skrivelse nr 213/1935, s. 3. Bildandet av ABA och företagets utveckling under mellankrigstiden behandlas utförligt i Ottosson (2014).

Kommunikationsdepartementet borde överflyttas till Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen (VoV). Som motivering angavs, att Luftfartsmyndighetens arbetsuppgifter över tiden hade ökat i omfattning och att en omorganisation var nödvändig för att staten skulle kunna leda det uppbyggnads- och organisationsarbete som pågick inom civilflyget.[21]

Under 1930-talets sista år ökade det statliga engagemanget inom civilflyget kraftigt. VoV övertog handläggningen och förvaltningen av luftfartsfrågor från Kommunikations-departementet från och med 1936 då den samordnades med järnvägsbyrån inom VoV. Genom 1938 års statsverksproposition inrättades också en särskild kapitalfond för luftfartsfrågor i statsbudgeten i syfte att effektivisera och underlätta statens arbete på luftfartsområdet. Denna fick namnet Luftfartsfonden och var en konstruktion i analogi med tidigare affärsverksfonders.[22] VoV framhöll att en fortsatt utbyggnad av flygplatser blivit aktuell genom att den utbyggnad av nattflygleder som Statens arbetslöshetskommission ansvarat för var avslutad. VoV menade att utvecklingen på luftfartsområdet var så expansiv, att ett fortsatt flygfältsbyggande inte kunde skjutas upp till en kommande arbetslöshetsperiod. Av den anledningen borde det inrättas ett särskilt budgetanslag i statsbudgeten, avsett för utbyggnad av flygplatser. Detta skulle användas dels för förbättringar av befintliga flygplatser, dels för utbyggande av nya flygplatser.[23]

I fråga om riktlinjerna för anslagets användning ansåg VoV att det var nödvändigt att statens insatser ökade vid anläggandet av de flygplatser som var belägna intill större städer och samhällen, där kommunerna kunde tillhandahålla erforderlig mark och helt eller delvis bekosta flygplatsernas förvaltning och underhåll. Den föreslagna rollfördelningen bestod i att kommunen ställde erforderlig mark till förfogande och att staten bidrog

[21] SOU 1934:48, s. 124; Kungl. Maj:ts proposition nr 162/1935, s. 82; SOU 1945:2, s. 5f
[22] Kungl. Maj:ts proposition nr 1/1938: fristående bilaga ”Luftfartsfonden”, s. 16f och s. 19.
[23] Kungl. Maj:ts proposition nr 2/1938, s. 82f; Kungl. Maj:ts proposition nr 194/1947, s. 21; Kungl. Maj:ts proposition nr 275/1938, s. 217.

med kostnaderna för flygplatsens utbyggande med lägst 50 procent och högst 90 procent av kostnaden.[24]

VoV menade vidare, att en sådan rollfördelning skulle resultera i en förändring av myndighetens arbetsuppgifter och ett större behov av tekniskt utbildad personal. Särskilt gällde det eftersom de förhållanden som påverkade hur flygplatserna skulle utbyggas var underkastade en snabb utveckling och att det därför var nödvändigt att planläggningen av flygplatser kunde ske på ett framsynt sätt. VoV påpekades även att Generalpoststyrelsen och Statens arbetslöshetskommission inte längre var delaktiga i det direkta utformandet av luftfartspolitiken.[25]

Den här beslutsamma tonen i fråga om statens ansvar inom luftfartspolitiken fördjupades i VoV:s förslag inför 1939 års statsverksproposition. Förutom de argument som presenterades 1938 framhöll VoV nu även den fortsatt snabba tekniska utvecklingen inom flygområdet som det viktigaste argumentet för statlig medverkan vid anläggande av trafikflygplatser.[26] Nu skärptes också tonen i förhållande till de icke-statliga aktörerna i frågan om flygplatsernas förvaltning. VoV menade, att det inte fanns förutsättningar för kommunal drift av flygplatserna annat än vid de största städerna (Stockholm och Göteborg). Då det ansågs vara ett statsintresse att de flygplatser som kom till stånd genom statens medverkan inte bara blev fullgott utförda utan även tillfredsställande och likformigt underhållna, förordade VoV att de nya flygplatser som kom till stånd genom statens medverkan skulle läggas under statlig förvaltning.[27] Staten hade för övrigt i mars 1938 beslutat att överta förvaltningen av Bulltofta från ABA, vilket skedde i juni 1939 efter en övergångsperiod om ett år då ABA fortsatt skötte förvaltningen.[28] Under 1942 tog staten också över förvaltningen av Torslanda. Under 1939

[24] Kungl. Maj:ts proposition nr 275/1938, s. 217f.
[25] Kungl. Maj:ts proposition nr 275/1938, s. 219f.
[26] Kungl. Maj:ts proposition nr 1/1939: bil 4, s. 148. Den flygtekniska utvecklingen under 1930-talets senare hälft behandlas av bland andra Lyth (1993), s. 167f.
[27] Kungl. Maj:ts proposition nr 1/1939: bil 4, s. 150.
[28] Kungl. Maj:ts proposition nr 264/1938, ss. 5–11.

förstatligades också den flygledning som tidigare utövats i kommunal regi. Argumenten för ett förstatligande var att flygledningen hade blivit alltmer avancerad, och snarare än att den avancerade distriktsflygledningen omhändertogs av staten och den regionala flygledningen av de kommunala flygplatsernas egen personal borde staten ansvara för all flygledning.[29]

Relevansen hos detta ställningstagande betonas också i den internationella litteraturen om flygplatsernas utveckling. De tidiga flygplatsernas planering och utbyggnad betraktas som en *ad hoc*-aktivitet som baserades på tillfälligheter, exempelvis flygbolagens önskemål, militära målsättningar och arkitektoniska ideal. Tillsammans med flygplatserna i Amsterdam (Schiphol) och Helsingfors (Malmi) betraktas Bromma flygplats som ett exempel på en planerad och rationell flygplats. Föregångaren och idealet i det här avseendet var Ford Airport i Detroit som kännetecknades av ett genomtänkt system av belagda uppställningsplatser, startbanor och taxibanor.[30]

Trots denna nya inriktning, uppvisar investeringarna i de svenska trafikflygplatserna mellan 1935 och 1946 inte något enhetligt utvecklingsmönster. Det fanns dels en utvecklingslinje i utbyggnaden som följde de principer som fastlades i 1935 års luftfartspolitiska beslut, dels en utvecklingslinje som följde de riktlinjer VoV hade lagt fram från och med 1938. Dessa utvecklingslinjer illustreras i *Tabell 2*:

[29] Kungl. Maj:ts proposition nr 1/1939: bil 4, ss. 5–11.
[30] Burghouwt (2007), s. 182. Se även Dierikx & Bouwens (1997).

Flygplats	Fältarbeten		Byggnader		Radio		Belysning	
	Stat	Kommun	Stat	Kommun	Stat	Kommun	Stat	Kommun
Bromma	12 533 000	7 199 000	935 000	1 044 000	367 000	--	920 000	9 000
Bulltofta	2 065 000	378 000	1 168 000	120 000	275 000	--	347 000	--
Torslanda	7 778 000	1 501 000	779 000	518 000	192 000	--	649 000	--
Norrköping-Kungsängen	5 590 000	88 000	15 000	17 000	92 000	--	719 000	--
Karlstad	3 260 000	--	185 000	--	50 000	--	258 000	--
Sundsvall/ Härnösand	3 290 000	--	4 000	--	73 000	--	310 000	--
Visby	619 000	--	334 000	--	99 000	--	130 000	--

TABELL 2: Fördelningen av trafikflygplatsernas anläggningskostnader mellan stat och kommun fram till 1 januari 1946 (kronor, löpande priser).
Anm. 1: Värdet av flygplatsernas mark finns inte inräknat under ”fältarbeten”.
Källa: SOU 1946:58: bil 1, s. 116f.

I Tabell 2 är flygplatserna är uppdelade i tre grupper, fördelade efter graden av statligt engagemang. Rollfördelningen inom den första gruppen, Bromma, Bulltofta och Torslanda, hade följt förslagen i 1933 års luftfartsutredning om hur kostnaderna skulle fördelas mellan stat och kommun. Norrköping-Kungsängen har placerats i en mellangrupp, då begränsade arbeten hade genomförts i överensstämmelse med förslagen i 1933 års luftfartsutredning. Flygplatsens utbyggnad från 1940 hade emellertid skett enligt den nya inriktning på luftfartspolitiken som växt fram under mellankrigstidens sista år. Även utbyggnaden av den tredje gruppen flygplatser i Tabell 2, Karlstad, Sundsvall/Härnösand och Visby, hade utformats i likhet med avtalet mellan staten och Norrköpings kommun 1940. Dessa flygplatser förvaltades av staten.[31]

En anledning till att staten kunnat göra så stora åtaganden under 1930-talet var att anläggningen av flygplatserna till stor del finansierats av arbetslöshetsmedel. Det har tyvärr inte varit möjligt att sammanställa hur stor andel av flygplatsernas kostnader som finansierats med arbetslöshetsmedel. Översiktligt går det ändå att konstatera, att förutom att

[31] De empiriska uppgifterna om flygplatserna är hämtade från SOU 1946:58, stycke 12, SOU 1945:2, s. 55 och Kungl. Maj:ts proposition nr 1/1946: bil 5, s. 176.

en stor del av utvidgningsarbetena vid Bromma, Bulltofta och Torslanda hade genomförts som statskommunala beredskapsarbeten, hade Statens arbetslöshetskommission bidragit till finansieringen av flygplatserna i Visby och Sundsvall/Härnösand.[32]

Tillkomsten av nya civila trafikflygplatser innebar nämligen, att den satsning på inrikestrafik som riksdagen hade önskat under 1930-talet kunde realiseras. I september 1944 inledde ABA trafik på en rikslinje med sträckningen Malmö - Göteborg - Stockholm - Sundsvall/Härnösand - Luleå, som 1945 kompletterades med linjerna Stockholm - Visby, Stockholm - Malmö och Stockholm - Karlstad. Den här utvecklingen innebar en avsevärd skillnad gentemot inriktningen på den flygtrafik som ägde rum under 1930-talet. Visserligen fördubblades den utrikes passagerar- och godsmängden till Sverige genom tillkomsten av Bromma från 1936 fram till krigsutbrottet 1939 så att Sverige hade utrikesförbindelser med hela Europa. Inrikestrafiken var däremot fortfarande begränsad till linjen mellan Stockholm och Malmö och en sommartrafiklinje mellan Stockholm och Visby (trafiken mellan Göteborg och Malmö påbörjades aldrig, utan istället inrättades trafik på linjen Oslo - Göteborg - Köpenhamn).[33]

Arbetet med att överväga hur statens efterkrigspolitik på luftfartsområdet skulle utformas kom främst att bedrivas inom ramen för två statliga utredningar. En utredning skulle studera möjligheten att inrätta en särskild luftfartsstyrelse som ersättning för järnvägs- och luftfartsbyrån inom VoV och lämna förslag till organisationsförändringar i sitt betänkande. Den andra utredningen (1944 års flygplatsutredning), vars arbete var betydligt mer omfattande, skulle lämna ett betänkande med förslag rörande utbyggnad av civila flygplatser med särskild tonvikt på hur en ny storflygplats vid Stockholm skulle utformas.

---

[32] Kungl. Maj:ts proposition nr 275/1938, s. 219; Kungl. Maj:ts proposition nr 1/1941: bil 3, s. 86ff; Kungl. Maj:ts proposition nr 1/1944, bilaga 4, s. 95; Kungl. Maj:ts proposition nr 1/1942: bil 4, s. 85; SOU 1946:58, s. 12ff.
[33] SOU 1946:58, s. 40f.

I enlighet med det förslag utredningen i frågan om inrättande av en ny luftfartsmyndighet lade fram, bröts luftfartsärendena ut från VoV för att istället förvaltas av ett nyinrättat ämbetsverk som fick namnet Luftfartsstyrelsen (VoV gavs emellertid det fortsatta ansvaret för det tekniska arbetet med byggandet av flygplatserna). Motiveringen var främst att civilflygets tekniska utveckling och den luftfartspolitik som infördes under 1930-talets andra hälft inneburit, att järnvägs- och luftfartsbyråns arbetsuppgifter blivit så avancerade, att de skilde sig från övriga uppgifter inom VoV. Utredningen konstaterade i den här frågan, att staten genom VoV i betydligt större utsträckning än tidigare hade svarat för anläggnings-verksamheten inom den civila luftfarten, samtidigt som förvaltningsuppgifterna också hade ökat med övertagandet av ansvaret för den civila flygledarorganisationen och förvaltningen av Bulltofta och Torslanda. Det påpekades också, att den tekniska utvecklingen av såväl flygmaterielen som mark- och flygsäkerhetstjänsten påskyndats under andra världskriget, vilket medförde att större krav ställdes på VoV:s luftfartsavdelning i fråga om sakkunnighet och förutseende.[34]

Betydelsen av att staten skulle omhänderta denna utveckling förstärktes även av den allmänna uppfattningen att det efter krigsslutet befarades uppstå ett starkt uppsving för den internationella flygtrafiken. Staten och näringslivet började vidta åtgärder för att etablera goda kommunikationer med flyg till USA till krigsslutet. Den socialdemokratiske statsministern Per Albin Hansson gav under hösten 1942 Marcus Wallenberg Jr. uppdraget att bilda ett nytt svenskt flygbolag avsett för interkontinental flygtrafik, i första hand till Nord- och Sydamerika. Detta bolag - Svensk Interkontinental Lufttrafik (SILA) - bildades under våren 1943.[35] En ambition att delta i de mellanstatliga samarbetsorgan som de västallierade tänkte inrätta efter kriget innebar även att Sverige deltog vid Chicagokonferensen 1944. Vid Chicagokonferensen etablerades efterkrigstidens internationella luftfartssamarbete under ledning av USA och Storbritannien (det

[34] SOU 1945:2, s. 7ff; Kungl. Maj:ts proposition nr 262/1945, s. 15ff och s. 64.
[35] Se vidare Ottosson (2014) och Olsson (2000).

internationella luftfartssamarbetet skulle över tiden hanteras inom ramen för FN:s samarbetsorgan i luftfartsfrågor, ICAO, och grundas på Chicagokonventionen.[36] Av den anledningen var det nödvändigt att inrätta en myndighet som kunde bevaka Sveriges intresse i det internationella luftfartssamarbetet.[37] Det var en allmänt utbredd uppfattning att luftfarten inte bara till USA, utan också i största allmänhet, skulle uppleva en kraftig ökning och en utvidgning till interkontinentala förbindelser.[38] ICAO:s roll blev att standardisera och harmonisera flygplatserna för att möjliggöra en internationell marknad för flygtransporter.[39]

Vikten av aktiva statliga åtgärder inom flygplatsområdet kom också att genomsyra betänkandet från 1944 års flygplatsutredning. I sina rekommendationer utgick utredningen från det sena 1930-talets luftfartspolitik och rekommenderade en fortsatt tillämpning av den rollfördelning som utarbetats i samband med anläggandet av flygplatserna i Visby, Karlstad och Sundsvall/Härnösand. Den främsta motiveringen till detta ställningstagande var, att dessa och andra flygplatser avsedda för reguljär trafik främst tjänade den allmänna trafiken (även om de också tillgodosåg ett rent lokalt trafikbehov). Dock menade utredningen att staten borde bära hela anläggningskostnaden för den föreslagna flygplatsen för interkontinental trafik vid Stockholm som sedermera blev Arlanda flygplats, eftersom denna i så övervägande grad tjänade ett riksintresse.[40] Även i frågan om flygplatsernas förvaltning kom 1944 års flygplatsutredning till slutsatsen att trafikflygplatser av större betydelse borde förvaltas av staten. Utredningen framhöll att flygplatsernas statliga

[36] Kungl. Maj:ts proposition nr 379/1946, s. 35. Om den internationella luftfartsregimen under efterkrigstiden, se.van Vleck (2013), Gormly (2015), Engel (2007) och Svik (2020).
[37] Kungl. Maj:ts proposition nr 262/1945, s. 15ff.
[38] SOU 1946:58, s. 9.
[39] Burghouwt (2007), s. 182ff.
[40] SOU 1946:58, s. 109ff.

karaktär blivit allt mera framträdande. Särskilt gällde detta de förvaltningsuppgifter som var knutna till flygsäkerhetstjänsten och som redan hanterades av statliga organ. Ett statligt övertagande av övriga förvaltningsuppgifter skulle resultera i en enhetlig organisation, samtidigt som oklarheter i fördelningen av befogenheter och ansvar kunde undvikas. En statlig förvaltning skapade även större förutsättningar för att flygplatsernas skötsel och underhåll utfördes på ett enhetligt och betryggande sätt, så att användbarheten främjades på bästa sätt. Enligt utredningen hade staten genom etablerandet av Luftfartsstyrelsen och dess lokala organisationer ett lämpligt organ för dessa förvaltningsuppgifter.[41]

1944 års flygplatsutredning förordade även att staten fattade beslut om en utbyggnad av ett statligt stamlinjenät av trafikflygplatser, där bland annat en flygplats i Umeå var planerad att ingå.[42] I 1946 års statsverksproposition biföll kommunikationsministern utredningens förslag och fastslog att den rollfördelning mellan stat och kommun som 1944 flygplatsutredning föreslagit skulle börja gälla i samband med anläggandet av Umeå flygplats.[43]

Även den föreslagna rollfördelningen för flygplatsernas förvaltning accepterades av regeringen. Utredningen förordade i ett utlåtande i september 1945, att förvaltningen av Bromma flygplats övertogs av staten. Efter förhandlingar mellan Stockholms stad och staten övertog staten sedan förvaltningen från och med den 1 januari 1947.[44] Mot bakgrund av angelägenheten för Sverige att medverka i den stora framtida ökningen i den internationella flygtrafiken som förutsågs beslutade riksdagen slutligen i december 1946 att anlägga den storflygplats vid Halmsjön i Stockholm som sedermera skulle bli Arlanda flygplats i enlighet med de principer som

[41] SOU 1946:58, s. 111.
[42] SOU 1946:58, s. 76 och s. 112.
[43] Kungl. Maj:ts proposition nr 1/1946: bil 5, s. 191.
[44] Kungl. Maj:ts proposition nr 378/1946.

1944 års flygplatsutredning rekommenderat.[45] År 1946 bildades också flygbolaget Scandinavian Airlines Systems (SAS) genom ett samarbete mellan Sverige, Danmark och Norge.[46]

Uppfattningen att staten stod i begrepp att överta ansvaret för trafikflygplatserna förstärks av det faktum att Luftfartsstyrelsen omvandlades till affärsverk 1947 med namnet Luftfartsverket. Den affärsdrivande verksamhetens syfte blev att genom god planläggning av investeringar i flygfält och rationell drift av markorganisationen hålla kostnaderna för verksamheten så låga som det var möjligt, med hänsyn till trafiksäkerhetens krav och skäliga anspråk på en i övrigt god service. Taxesättningen inriktades därför så, att täckning för kostnaderna jämte skälig förräntning av Luftfartsverkets kapitaltillgångar erhölls. Under dessa förutsättningar var Luftfartsverket i behov av rörelsefrihet och kom därför att omfattas av samma regler som gällde för övriga affärsverk i frågor som driftkostnader, investeringar och personal.[47]

2.1 Sammanfattning av perioden

Detta avsnitt har visat på att det fanns en skillnad mellan rollfördelningen gällande finansiering och rollfördelningen gällande ägande och förvaltning under perioden 1921–1947. Beträffande finansieringen fanns det en detaljerad fördelning mellan stat och kommun på detaljnivå, där ansvaret i första hand delades mellan stat och kommun gällande investeringar i fältarbeten och byggnader. Staten hade emellertid i praktiken tagit ansvar för investeringar i radio och belysning. När det gäller ägande och förvaltning samt flygledning fördes ansvaret gradvis över till staten från

[45] Kungl. Maj:ts proposition nr 379/1946, s. 33ff; Kungl. Maj:ts proposition nr 185/1957. Tillkomsten av den internationella flygplatsen vid Stockholm behandlas utförligt av Fälting (1995).
[46] Ottosson (2014).
[47] Kungl. Maj:ts proposition nr 194/1947, s. 22f. För en redogörelse om affärsverksformen, se Berg (1999), s. 50f.

kommunerna. Driften av det statliga flygplatssystemet finansierades genom det regelverk som medgavs av affärsverksformen.

Trafikflygplatserna följde därmed det mönster inom transportpolitiken som utkristalliserades från 1930-talet. Detta innebar att staten i allt högre grad tog över de icke-statliga aktörernas verksamhet.[48] Framväxten av en internationell regim för civilflyget förstärkte statens ledande roll för att skapa standardisering och enhetlighet då Luftfartsstyrelsen (Luftfartsverket) skapades för att förvalta och implementera det administrativa och tekniska regelverk som skapades efter Chicagokonventionen 1944.

[48] Jämför bland andra Eriksson (2015) och Eriksson (2017).

3 Perioden 1948–1967

Den utveckling av trafiken inom civilflyget som förutsågs vid mitten av 1940-talet kom emellertid aldrig att realiseras, varför flygplatsen i Umeå aldrig byggdes som planerat. Istället omprövades de ställningstaganden som hade utformats under 1940-talet. Under den här perioden genomfördes en betydande utvidgning av Bulltofta där den rollfördelning som regeringen hade försökt etablera 1946 inte tillämpades. Bakgrunden var att Bulltofta egentligen var tänkt att ersättas av en framtida skånsk storflygplats. Men då dessa planer var ovissa och för att anpassa Bulltofta till den moderna flygtrafiken tillsatte drätselkammaren i Malmö en flygplatskommitté, som i samråd med Luftfartsverket utarbetade ett förslag till utbyggnad av Bulltofta 1951. Avtalet innebar, att Malmö stad bidrog med 1 miljon av de 5,3 miljoner kronor utbyggnaden kostade.[49]

Den kommunala medfinansieringen av flygplatserna fortsatte från mitten av 1950-talet när en utbyggnad av inrikesflyget inleddes. Vid den här tidpunkten trafikerades inrikeslinjerna inte bara av SAS, i vilket ABA ingick sedan 1951, utan också av ett antal tidningsflygbolag. Ett av dessa flygbolag var Airtaco, vars samgående med SAS 1957 innebar att inrikesbolaget Linjeflyg bildades.[50] Mot den här bakgrunden lade Luftfartsverket hösten 1956 fram en långsiktig plan för upprustning av de civila flygplatserna under perioden 1956–1965. Denna plan omfattande utbyggnad av inrikesflygplatser i Umeå, Kiruna och Jönköping.[51]

Denna planläggning sammanföll med en omformulering av det övergripande målet för trafikpolitiken, som nu blev att trygga en tillfredsställande transportförsörjning för landets olika delar till lägsta möjliga kostnader och under former som medgav företagsekonomisk

[49] Kungl. Maj:ts proposition nr 1/1951: bil 27, s. 93ff.
[50] SOU 1981:12, s. 66f. För en mer utförlig redogörelse om det svenska inrikesflygets uppbyggnad och utveckling under 1950-talet, se Buraas (1972), s. 238ff.
[51] Kungl. Maj:ts proposition nr 1/1961: bil 28, s. 128.

effektivitet och en sund utveckling av transportapparaten.[52] Trafikpolitiken inriktades därför mot att en trafikverksamhet i princip inte fick göra anspråk på några bidrag från samhället, utan själv borde svara för de kostnader som den förorsakade det allmänna. Den inrikes luftfarten påverkades av dessa trafikpolitiska idéer, vilket betonades redan under 1950-talets första hälft när det framgick att statens verksamhet på luftfartsområdet inte gav det önskade ekonomiska resultatet. En viss modifiering av de företagsekonomiska kraven för Luftfartsverket gjordes dock då det inte var möjligt att i inrikesflygets uppbyggnadsskede fordra full kostnadstäckning eftersom detta kunde motverka den önskvärda uppbyggnaden av inrikesflyget.[53]

Trots detta undantag, var det nödvändigt med fortsatta kommunala bidrag vid flygplatsinvesteringar. När staten 1958 fattade beslut att påbörja anläggandet av en flygplats i Kiruna innebar avtalet att kommunen bidrog med 3,75 av de 10,5 miljoner kronor anläggandet av flygplatsen kostade. Kommunen bekostade även stations- och förvaltningsbyggnaden och en hangarbyggnad eftersom staten i det här fallet svarade för markkostnaderna.[54] Vidare skrevs ett nytt avtal med Umeå kommun 1958 som innebar att kommunen bidrog med 1,9 miljoner av den totala anläggningskostnaden på 8 miljoner kronor.[55] Samma år slöt staten ett avtal med Jönköpings kommun som innebar, att kommunen bidrog med 4 miljoner av de totala anläggningskostnaderna på 8 miljoner kronor.[56]

När det gäller flygplatserna i Örnsköldsvik och Skellefteå hävdade staten till och med att de kommunala intressena med hänsyn till flygplatsernas lokala karaktär borde bidra till anläggningskostnaderna i större utsträckning än vad som varit fallet i Kiruna och Umeå då dessa flygplatser hade konstruerats med utgångspunkt från att de var en del av ett nationellt

[52] SOU 1961:23, s. 18.
[53] SOU 1966:34, s. 17f.; Kungl. Maj:ts proposition nr 191/1963, s. 114.
[54] Kungl. Maj:ts proposition nr 1/1959: bil 27, s. 136.
[55] Ibid, s. 135.
[56] Ibid, s. 134.

system av flygplatser. De kommunala aktörerna i Örnsköldsvik och Skellefteå bidrog därför med 65 procent av anläggningskostnaderna. Eftersom passagerarantalet till en början befarades att vara begränsat, lämnades också bidrag till driftskostnaderna under de fem första åren.[57]

En annan variant av denna expansion av flygplatssystemet genom hybridlösningar var avtalen med Flygvapnet om att använda militära flygfält för civil trafik. I början av 1960-talet förvaltade Luftfartsverket civila anläggningar på 9 militära flygfält, som enligt avtal mellan chefen för flygvapnet och luftfartsverket upplåtits för civil regelbunden trafik. Dessa omfattade Luleå (från 1944), Östersund (från 1958), Borlänge (från 1962), Hultsfred (från 1958), Kalmar (från 1957), Halmstad (från 1958), Ängelholm (från 1960), Ronneby (från 1958) och Kristianstad (från 1961).[58] Denna utveckling bidrog till en fortsatt utveckling av inrikesnätet.[59]

Under 1960-talets första hälft utvecklades det en praxis för överenskommelser mellan stat och kommun. Denna praxis bestod i att kommunerna förutom markanskaffningen vid flygplatser för inrikestrafik svarade för 50 procent och vid flygplatser för utrikestrafik 25 procent av kostnaderna för byggnader och anläggningar. Denna princip tillämpades vid utbyggnaderna av Torslanda flygplats 1963, Örnsköldsviks och Skellefteå flygplatser 1966 och Karlstads flygplats 1967, och även vid planeringen av den nya flygplatsen Sturup i Malmö, avsedd att ersätta Bulltofta under 1970-talets första hälft. Kommunala bidrag lämnades dock varken till Bromma eller Arlanda vid den här tidpunkten.[60]

Hur dessa bidrag exakt borde fördelas på längre sikt studerades av 1963 års luftfartsutredning, som tillsattes för att lämna underlag till 1967 års

---

[57] Kungl. Maj:ts proposition nr 174/1959, s. 4.
[58] SOU 1966:34, s. 23.
[59] Denna utveckling illustreras i kartorna över linjenätet som utgör Figur 1 i Bilaga 1.
[60] SOU 1966:34, s. 61f.

luftfartspolitiska beslut. 1963 års luftfartsutredning tillsattes mot bakgrunden, att 1963 års trafikpolitiska beslut hade förordat ett trafikgrensvist kostnadsansvar och att det över tiden växt fram en målsättning att Luftfartsverket, i likhet med övriga affärsverk, borde eftersträva full kostnadstäckning. Utredningen fick därför bland annat i uppdrag att utreda den fortsatta omfattningen av Luftfartsverkets verksamhet och riktlinjerna för investeringspolitiken. I det här avseendet skulle då utredningen ta ställning till i vilken utsträckning anordnade och förbättring samt drivande av flygplatser borde ankomma på staten och i vilken omfattning det borde vara en angelägenhet för kommuner och andra lokala intressenter.[61]

I sina överväganden om kommunala investeringsbidrag utgick utredningen från principen, att ett visst utrymme av medinflytande och medansvar måste lämnas till det kommunala intresset. Storleken av en kommuns investeringsbidrag borde därför utgöra en viss i förväg fastställd del av anläggningskostnaderna som borde vara halva investeringskostnaden. Så länge Arlanda flygplats enbart var avsedd för internationell trafik ansåg utredningen dock att det kommunala bidraget borde vara 25 procent av anläggningskostnaden.[62]

I den efterföljande riksdagspropositionen delade dåvarande kommunikationsministern Olof Palme utredningens uppfattning att det var till gagn för luftfartsområdet om stat och kommun kunde samarbeta och vissa normer etableras. Grunden för dessa normer borde emellertid vara de överenskommelser som träffats om utbyggnad av flygplatser med blandad inrikes och utrikes trafik, vilka inneburit att kommunerna svarade för markkostnaderna och 37,5 procent av kostnaderna för byggnader och anläggningar. Dessa normer borde gälla för alla trafikflygplatser, även

[61] SOU 1966:34, s. 18f.
[62] SOU 1966:34, s. 11 och s. 62f. Överflyttningen av inrikestrafiken från Bromma till Arlanda slutfördes 1983, se Bilaga 2.

Arlanda[63]. Däremot menade regeringen liksom utredningen att staten borde svara för förvaltningen av trafikflygplatserna även i fortsättningen.[64]

3.1 Sammanfattning av perioden

Perioden 1948–1967 dominerades av en diskussion om hur det kommunala bidraget till flygplatsinvesteringar skulle utformas. Området kännetecknades av en obestämd praxis, men beslutet 1967 fastställde slutligen nivån på det obligatoriska kommunala bidraget. Ekonomistyrningen av Luftfartsverket, där den företagsekonomiska effektiviteten betonades, var den enskilt viktigaste faktorn bakom denna utveckling. Denna ekonomistyrning hade sitt ursprung i trafikpolitiken där kostnadstäckning på sektorsnivå var en av de viktigaste målsättningarna.[65]

[63] Arlanda flygplats är belägen i Sigtuna kommun. Sigtuna kommun medfinansierade dock inte investeringarna i Arlanda flygplats i samband med överflyttningen av inrikestrafiken 1983. I stället svarade Stockholms läns landsting och Uppsala läns landsting för finansieringen av de investeringar som då gjordes på Arlanda. Se Riksdagens skrivelse 1981/82:36.
[64] Kungl. Maj:ts proposition nr 57/1967, s. 43ff.
[65] SOU 1961:23; SOU 1966:34.

4 Perioden 1968–1991

I början av 1970-talet reviderades synen på det kommunala bidraget till flygplatsinvesteringar i Luftfartsverkets nätverk. Kommunerna fick ersättning för de bidrag som lämnats till investeringar i byggnader och anläggningar från budgetåret 1967/68. I enlighet med Luftfartsverkets investeringsregler omfattade detta bidrag både ränta och avskrivning på värdet av investeringen.[66] *Tabell 3* visar hur fördelningen av utgifterna för investeringar i trafikflygplatserna utvecklades under perioden 1969–1984. Den totala investeringssumman som redovisas innehåller inte bara de summor som redovisas för varje enskild flygplats utan också systemövergripande kostnader som kostnader för radio och tele samt flygledning en-route, fordon, maskiner och redskap, flygledarskolan i Skurup och en post för diverse kostnader.

[66] Kungl. Maj:ts proposition nr 200/1970.

År	Stat	Kommun
1969/70	32 031 000	7 457 000
1970/71	38 431 000	11 404 000
1971/72	55 411 000	22 915 000
1972/73	77 278 000	28 400 000
1973/74	89 174 000	33 255 000
1974/75	164 290 000	77 147 000
1975/76	286 060 000	137 092 000
1976/77	275 908 000	126 400 000
1977/78	150 271 000	59 100 000
1978/79	120 613 000	20 792 000
1979/80	108 200 000	17 200 000
1980/81	86 300 000	7 000 000
1982/83	225 100 000	66 200 000
1983/84	251 000 000	24 600 000

TABELL 3. Fördelningen av de totala investeringarna i trafikflygplatser mellan stat och kommun 1969–1984 (kronor, löpande priser).
Källa: Proposition 1971:1; Proposition 1972:1, Proposition 1973:1; Proposition 1974:1; Proposition 1975:1; Proposition 1975/76:100; Proposition 1976/77:100; Proposition 1977/78:100; Proposition 1978/79:100; Proposition 1979/80:100; Proposition 1980/81:100; Proposition 1981/82:100; Proposition 1982/83:100; Proposition 1983/84:100; Proposition 1984/85:100.

Som en följd av den kommunala medfinansieringen fick lokala intressenter ett medinflytande i driften av de statliga flygplatserna genom inrättande av så kallade flygråd vid varje statlig flygplats efter 1982 års luftfartspolitiska beslut. Riksdagen ansåg att möjligheterna för kommunal påverkan var större i användningen och driften av flygplatsen än i uppbyggandet av anläggningar, eftersom staten genom Luftfartsverket hade ett huvudansvar för standardisering och normering inom flygplatssystemet. Flygrådet var ett

rådgivande och initiativtagande organ. Det bestod av representanter för berörda statliga och kommunala organ samt övriga intressenter.[67] Ett exempel på vilka intressenter som ingick i ett flygråd kan hämtas från Örnsköldsviks flygplats. Förutom ledamöter från Luftfartsverket och Linjeflyg hade flygrådet 1985 representanter från myndigheter (Postverket och Tullverket), Örnsköldsviks kommun, buss- och taxibranschen (Örnsköldsviks taxiförening respektive Örnsköldsviks Buss AB) och näringslivet (Mo och Domsjö AB, Örnsköldsviks industrigrupp, Västernorrlands handelskammare, Örnsköldsviks Sparbank, Skandinaviska Enskilda Banken och Sundsvallsbanken).[68]

Andra förändringar under denna period var överflyttningen av inrikestrafiken från Bromma till Arlanda 1983. Genom denna utveckling blev Arlanda nav för det svenska inrikesflyget. Bromma flygplats behölls tills vidare som en flygplats för allmänflyg.[69] I övrigt fick Kalmar flygplats efter nedläggningen av flygflottiljen F 12 1980 civilt statligt huvudmannaskap.[70] En annan förändring berörde flygledningen. Från 1978 sammanfördes de civila och militära flygtrafikledningsorganisationerna i en gemensam organisation inom Luftfartsverket.[71]

Under 1970- och 80-talen växte antalet flygplatser utanför Luftfartsverkets nätverk och förvaltning. I kommunal regi byggdes flygplatser för inrikes linjefart i Gällivare, Gävle, Kramfors och Växjö. Flygplatserna i Gävle och Kramfors ägdes dock av flygvapnet. År 1984 inleddes civil flygplatsdrift i kommunal regi vid flygplatsen i Nyköping-Oxelösund efter nedläggningen av flygflottiljen F 1. Civil trafik inleddes 1976 från flygflottiljen F 1 i Västerås, som efter nedläggningen 1983 gradvis överfördes till Västerås kommun.[72]

---

[67] Regeringens proposition 1981/82:98, s. 51ff; SOU 1981:12, s. 256ff.
[68] ”Information angående Örnsköldsviks flygplats samt bildande av flygråd 1985-09-26”, Luftfartsverket. Örnsköldsviks flygplats arkiv, Protokoll, A 1:2, Riksarkivet i Härnösand.
[69] Denna process behandlas i Bilaga 2.
[70] SOU 1990:55, s. 20
[71] Regeringens proposition 1973:27; Regeringens proposition 1975:81.
[72] SOU 1981:12, s. 136; SOU 1990:55, s. 20; Trafikverket (2023), s. 20f.

Under 1980-talet blev civilflygets trafiknät rikstäckande genom ett samarbete mellan SAS, Linjeflyg och regionala flygbolag. Det var en reglerad marknad med ett stort utbud som möjliggjordes av en koordination och korssubventionering mellan aktörerna. Linjenätet var i huvudsak ett nav-ekersystem (*hub-and-spoke*), där navet är Arlanda (det stora antalet dagliga turer mellan Arlanda och övriga flygplatser gav dock de resenärer för vilka Arlanda endast var en bytespunkt och inte slutdestinationen stor valfrihet i fråga om restidens förläggning). Detta system kompletterades med separata matarlinjer, främst inom Norrland. Det fanns en medvetenhet om att alla presumtiva resenärer inte hade någon av de fyrtiotal flygplatser som ingick i inrikesflygets nät i sin omedelbara närhet, vilket hade lett till en utveckling av marktransporterna. Flygbussen var på många orter den enklaste och billigaste formen för resor mellan flygplatsen och dess huvudort. Bussresan fordrade ingen förbeställning, men den kunde betalas i samband med flygbiljetten. Om detta blev aktuellt, bokades och betalades flygtaxi vid biljettbeställningen och innebar samåkning till fasta priser mellan flygplatsen och orter i dess omland, sammanlagt över 2000. Ett annat alternativ var flygbil. Flygbil var hyrbilar som bokades och betalades till fasta priser vid bokning av flygresan. För affärsresekunder underlättades bokningen genom ett självbokningssystem, där företag med stort resande var anknutna till en resebyrås dator. Bokningen kunde användas såväl i samband med förköpta biljetter som för biljettutställning genom resebyrån eller genom biljettautomat på Arlanda flygplats.[73]

Expansionen av civilflyget under 1980-talet ledde till att det uppstod fler områden där det blev nödvändigt att hitta en rollfördelning mellan stat och kommun. Ett sådant område var ett stödsystem med statliga driftsbidrag till de kommunala flygplatserna. Inledningsvis var detta arbete fokuserat på att införliva vissa kommunala flygplatser i Luftfartsverkets system för resultatutjämning (korssubventionering) mellan lönsamma och olönsamma flygplatser. Vid denna tidpunkt omfattades endast de statliga flygplatserna

[73] SOU 1990:58, s. 76ff. Linjenätets utformning år 1990 beskrivs i Bilaga 1 genom Figur 2 och Figur 3.

av Luftfartsverkets resultatutjämning. Lufttransportutredningen (LTU) framhöll dock i sitt betänkande 1981 att resultatutjämningen borde omfatta de trafikflygplatser som ingick i det så kallade interregionala flyglinjenätet. Det interregionala flyglinjenätet skulle därmed bestå av följande flygplatser: Kiruna, Luleå, Skellefteå, Umeå, Örnsköldsvik, Östersund, Sundsvall/Härnösand, Stockholm, Norrköping, Karlstad, Göteborg, Jönköping, Visby, Växjö, Halmstad, Kalmar, Ronneby, Ängelholm, Kristianstad och Malmö. Dessutom borde enligt LTU interregional trafik åtminstone under en övergångsperiod fram till mitten av 1980-talet bedrivas till Gällivare, Kramfors, Borlänge och Trollhättan.[74] Efter att Riksdagen fattat beslut om detta nätverk 1982 infogades Växjö och Kristianstad i Luftfartsverkets existerande resultatutjämningssystem.[75]

Utformningen av ett nytt resultatutjämningssystem fick dock en annan utveckling än den som LTU föreslagit. I 1987 års budgetproposition infördes ett särskilt statligt bidrag till flygplatser i de så kallade skogslänen. Förutom Borlänge, Gällivare och Kramfors fick också andra flygplatser i skogslänen med linjetrafik av regionalpolitisk betydelse rätt till stöd. Det sammanlagda stödet till dessa flygplatser borde maximeras till 10 miljoner kronor per budgetår. Ett kompletterande anslag, 5 miljoner kronor per budgetår, borde användas för bidrag till i första hand investeringar i befintliga flygplatser i skogslänen i de fall sådana bedömdes ha avgörande betydelse för att etablera eller utveckla befintlig reguljär flygtrafik.[76]

För övriga kommunala flygplatser beslutade riksdagen genom 1988 års trafikpolitiska beslut en modell för tidsbegränsad resultatutjämning relaterad till trafikvolymen på respektive flygplats. Modellen innebär att de kommunala flygplatser som uppnådde en trafikvolym i intervallet

---

[74] SOU 1981:12, s. 258f.
[75] Regeringens proposition 1981/82:98. Det bör också noteras att Växjö var en av Sveriges viktigaste beredskapsflygplatser dit stora mängder skadade personer skulle föras i händelse av krig. Se vidare Palmblad (2005).
[76] Regeringens proposition 1986/87:100, s. 127. Ytterligare ett regionalpolitiskt engångsanslag som möjliggjorde flygplatsinvesteringar i Bergslagen och norra Sveriges inland omfattande 35 miljoner under tre år kronor beslutades av Riksdagen genom proposition 1987/88:64.

100 000–200 000 passagerare per år i inrikes linjefart fick ett resultat-utjämningsbidrag från Luftfartsverket. Bidraget skulle uppgå till totalt 30 miljoner kronor, som fördelades till de kommunala flygplatserna över en femårsperiod. Bidraget fördelades i direkt proportion till redovisad trafikvolym inom passagerarintervallet. Genom en successiv avtrappning från 8 miljoner kronor år l till 4 miljoner kronor år 5 skulle en avveckling av resultatutjämningssystemet som helhet uppnås, vilket skulle ge berörda kommunala flygplatser möjligheter att utveckla sina ekonomiska resultat.[77] I det här avseendet hade kommunerna samarbetat med utredningen. Kommunförbundet kunde acceptera både ett resultatorienterat utjämningssystem och en modell där utjämningen relaterades till trafikvolymen på respektive flygplats. Kommunförbundets företrädare framhöll att ägarna arbetade med att minska de kommunala flygplatsernas underskott genom att öka de kommersiella intäkterna och därmed göra flygtrafiken konkurrenskraftig gentemot övriga inrikes transportmedel. De kommunala flygplatserna eftersträvade inte millimeterrättvisa, utan en modell som gav de kommunala flygplatserna möjlighet att konkurrera på lika villkor som de statliga flygplatserna redan hade genom resultatutjämningen inom Luftfartsverkets flygplatssystem.[78]

Den problematik som hade framkommit när detta stödsystem utformades ledde fram till en ny utredning för att identifiera om det gick att göra några förändringar i huvudmannaskapet för trafikflygplatserna. Tanken var att de nya ägande- och driftsformer som då uppstod på ett effektivare sätt kunde nå de syften som tidigare motiverat resultatutjämningen mellan kommunala och statliga flygplatser. Strävan var att uppnå relativt likartade ekonomiska förutsättningar för flygplatser med jämförbara trafikvolymer och funktioner i trafiksystemet.[79]

Utredningen kom fram till att de nationellt strategiska flygplatserna (Stockholm-Arlanda, Göteborg-Landvetter, Malmö-Sturup och Luleå)

---

[77] Ds K 1987:17; Regeringens proposition 1987/88:50, s. 309ff.
[78] Ds K 1987:17, s. 15.
[79] SOU 1990:55, s. 15f.

skulle kunna drivas kostnadseffektivare som aktiebolag med helt statligt ägande. En annan lösning föreslogs för Umeå, Sundsvall/Härnösand, Östersund, Visby, Ängelholm/Helsingborg, Skellefteå, Karlstad, Jönköping, Kalmar, Ronneby, Kiruna, Halmstad, Örnsköldsvik och Norrköping samt Borlänge, Växjö, Kristianstad, Trollhättan/Vänersborg och Kramfors. Dessa flygplatser skulle ägas och drivas genom två aktiebolag, ett för driften och ett fastighetsbolag, där staten och berörda kommuner var delägare. Denna lösning skulle enligt utredningen leda till ett ökat kommunalt inflytande över flygplatserna och flygets utveckling, liksom en effektivare drift med i princip kostnadstäckning på de olika flygplatserna.[80]

Två kompletterande instrument skulle underlätta en sådan utveckling. Dels var det möjligt för flygplatser med så höga kapitalkostnader att det inte var realistiskt att tro att ett balanserat resultat kunde uppnås inom rimlig tid.att göra en kapitalavlastning. Dels skulle ett bonussystem införas som innebär att bonus utbetalades till flygplatser i stomnätet som genererade passagerare till Arlanda. Denna bonus omfattade alla stomnätsflygplatser utom de nationellt strategiska. Bonusen skulle uppgå till 20 kronor per startande passagerare upp till 150 000 startande passagerare per år. En grundbonus om 1 miljoner kronor per flygplats skulle också utges, utom till driftbolag på de flygplatser som använde flygvapnets flygflottiljer och därmed hade lägre kostnader på grund av den samordnade verksamheten. Utredningen betraktade i det här avseendet stomnätet som ett system, där de flygplatser som genererade passagerare till Arlanda fick del av det överskott som uppkom på Arlanda genom Arlandas navfunktion i stomnätet. Bonusen var avsedd att öka rättvisan mellan flygplatserna utan att principerna för luftfartsverkets avgiftssystem behövde ändras. Bonusen ersatte därmed det existerande resultatutjämningssystemet hos Luftfartsverket.[81]

Detta förslag accepterades dock inte av Kommunförbundet. Förslaget fick också kritik från andra remissinstanser. Det fanns också andra

[80] SOU 1990:55, s. 9.
[81] SOU 1990:55, s. 10f.

omvärldsförändringar som utredningen inte hade beaktat. Riksdagen valde därför att inte gå vidare med utredningens förslag.[82]

4.1 Sammanfattning av perioden

Denna period kännetecknades av diskussioner om flera områden. Ett område var den finansiella förvaltningen av det kommunala investeringsbidraget, som innebar att Luftfartsverket aktivt förvaltade kommunala investeringar i tekniskt, administrativt och ekonomiskt avseende. Denna utveckling kopplades till en förändring i förvaltningen av Luftfartsverkets flygplatser. De kommunala intressenternas inflytande över sin andel av en flygplatsinvestering kom i första hand till uttryck i frågor som rörde drift och användning, medan de ansågs ha svårt att hantera den övriga tekniska standard som krävde enhetlighet och centralstyrning. Ett annat område var frågan om driftsstöd till de så kallade interregionala flygplatserna som innebar att vissa kommunala flygplatser med tillräckligt stora passagerarantal kunde utnyttja Luftfartsverkets resultatutjämningssystem. Slutligen kännetecknades perioden av införandet av stöd till investeringar och driftskostnader till flygplatser i glesbygd.

Perioden kännetecknades av flera drivkrafter. En drivkraft var kopplad till förändringar i synen på fiskal federalism. Fiskal federalism utgår från uppfattningen, i första hand hos nationalekonomer, att det finns politiska och ekonomiska fördelar med politiska system bestående av flera beslutsnivåer, med en tydlig delegering till lokala organ när besluten rör just människorna i det området.[83] I det här avseendet är Flygplatsråden ett tydligt exempel på hur fiskal federalism har kommit till uttryck inom flygplatsområdet.

[82] Proposition 1990/91:87.
[83] Jämför Tiebout (1956) och Oates (1972).

Även om systemet med subventioner till driften av kommunala flygplatser i första hand kan härledas till en transportpolitisk ambition att stärka det nationella flygnätverket, kan driftsstödet som det infördes under 1980-talet även relateras till den debatt om lokalt självbestämmande och lokal näringspolitik som växte fram under 1970-talet. Denna debatt utvidgade det kommunala mandatet i förhållande till staten och skapade en större komplexitet i hur ansvaret för kommunernas ekonomier skulle fördelas då kommunernas åtaganden växte från produktion av offentliga välfärdstjänster till att åter omfatta infrastruktur. Svagheter och förändringar av utjämningssystemet kom därigenom att gestaltas i de termer av kostnadsövervältring från stat till kommun som kännetecknat andra områden där det har funnits en oenighet mellan stat och kommun angående finansieringen av en tjänst.[84]

En annan drivkraft som kan kopplas till det ökade kommunala engagemanget i flygplatser är det svenska flygvapnets utveckling under efterkrigstiden och de växlande prioriteringar mellan vapenslagen (framför allt mellan Armén och Flygvapnet) som gjordes under efterkrigstiden. Satsningen på Flygvapnet under 1940- och 50-talen medförde att en stor och avancerad infrastruktur som inrikesflyget kunde använda byggdes upp. De omprioriteringar i försvarsbudgeterna som inträffade efter slutet av 1960-talet med nedläggning av flygflottiljer och flygdivisioner bidrog över tid till att det blev kommuner, snarare än staten, som utnyttjade denna infrastruktur, vilket ledde till en ny form av rollfördelning mellan stat och kommun. Kommunerna började även äga och förvalta trafikflygplatser parallellt med staten i de fall dessa byggdes utanför flygvapnets domäner.[85]

Slutligen blev regionalpolitik och aktiv rumslig planering en tydlig drivkraft bakom förändringarna under perioden. Detta tog sig flera olika uttryck. Ursprungligen utgick den rumsliga synen på trafikflygplatserna från en tänkt flygplatshierarki. Denna hierarki utgick från en funktionell

[84] Se vidare Proposition 1990/91:87, s. 197ff.
[85] Resonemanget är inspirerat av Dörfer (1974) och Bednarek (2016), ss. 104–111.

uppdelning av länen som byggde på den ortssystemplan som började användas inom den rumsliga planeringen från och med 1972. De statliga eller statligt subventionerade flygplatserna var i allmänhet belägna vid den större eller medelstora stad som var det administrativa centrat (och i många fall det kommersiella och ekonomiska centrat) i länen. Dessa platser kallades primärcentra.[86] I analogi med ortssystemmodellen planerades trafiken från flygplatser i mindre orter i hierarkin under primärcentra så att de matade passagerare till flygplatserna vid dessa orter.[87] Från slutet av 1980-talet betraktades flygplatserna som ett direkt instrument för att skapa en snabbare strukturomvandling i de så kallade skogslänen, som hade drabbats hårt av basindustrins nedgång i samband med 1970-talskrisen.

[86] Ds K 1975:10; SOU 1976:8; SOU 1981:12, s. 135.
[87] Proposition 1978/79:99, s. 170f.

5 Perioden 1992–2025

Flygmarknaden förändrades under 1990-talet. Den 1 juli 1992 avreglerades den svenska marknaden för inrikesflyg. Det fanns därmed i teorin fritt in- och utträde till marknaden och fri prisbildning så att konkurrerande aktörer kunde utmana SAS och Linjeflyg.[88] Europeiska unionen (EU) inledde en avregleringsprocess 1992 som mynnade ut i en avreglerad gemensam flygmarknad där alla hinder för internationell trafik mellan unionens medlemsländer togs bort 1993.[89] Liberaliseringen av flygmarknaden ändrade förutsättningarna radikalt för vissa flygplatser. Bromma återuppstod som nav för framför allt inrikes affärsresor till Stockholm, och återfick även utrikestrafik på vissa utvalda linjer. Skavsta (flygplatsen i Nyköping-Oxelösund) och Västerås blev viktiga destinationer för de lågprisbolag som började flyga direkt mellan europeiska städer utan att använda de nationella flaggskeppens nav på de etablerade flygplatserna (så kallad *point-to-point*-trafik).[90]

Den borgerliga regeringen som hade tillträtt hösten 1991 hade höga förhoppningar att avregleringen skulle medföra positiva effekter. Riksdagen konstaterade 1992 att frågan om en fortsättning av det system för resultatutjämning mellan statliga och kommunala flygplatser som hade införts i samband med 1988 års trafikpolitiska beslut skulle påverkas av avregleringen. [91] Enligt regeringens analys under hösten 1992 hade avregleringsbeslutet initialt medfört att ett antal nya flygförbindelser tillkommit samt att utbudet ökat på andra linjer genom nya marknadsaktörer. En effekt av denna utveckling var att inrikesnätets centrering till Arlanda delvis brutits, bland annat genom att Bromma flygplats i viss utsträckning började utnyttjas för reguljärtrafik. Den tidigare definierade gränsen mellan regional "sekundär" trafik och nationell "primär" trafik höll därmed på att försvinna. SAS och Linjeflyg hade inte heller längre något samlat ansvar för ett speciellt primärlinjenät.

---

[88] Se vidare Bergman (1996, 2001) och SOU 2005:4, kapitel 6.
[89] Doganis (2019), s. 31ff; SOU 2005:4, s. 320f.
[90] Trafikanalys (2025); SOU 2007:70, avsnitt 3.2.
[91] Sveriges riksdag, Betänkande 1991/92:TU13.

Flygplatsnätet höll alltså på att differentieras då flygplatserna fick särskilda ekonomiska förutsättningar och trafikvolymer. Konkurrensen efter avregleringen av inrikesflyget hade också lett till varierade flygpriser på olika linjer. Den strävan som tidigare funnits att i ett primärnät genom utjämningsinsatser ge förutsättningar för enhetliga priser var därigenom mindre aktuell än tidigare. Mot denna bakgrund fanns det skäl att överväga frågan om avgränsningen av statens ansvar för luftfartens infrastruktur. I avvaktan på dessa vidare överväganden bemyndigade regeringen Luftfartsverket att utbetala 7,3 miljoner kronor i resultatutjämning som en tillfällig förlängning av det existerande utjämningssystemet.[92]

Hösten 1992 gjorde *Dagens Nyheter* ett reportage om flygplatserna i Norrlands inland. Journalisten konstaterade att flygplatserna i Lycksele och Vilhelmina, trots att de hade byggts ut för större flygplan som kunde flyga direkt till Arlanda, inte hade någon trafik till Arlanda på grund av avregleringen av inrikesflyget, som hade medfört lägre biljettpriser och ett ökat resande från Umeå. I reportaget beskrev journalisten hur avregleringen hade delat upp den norrländska marknaden i en olönsam och en lönsam del eftersom biljettpriserna mellan Umeå och Arlanda hade sjunkit med nära 50 procent. En annan flygplats med problem att nå marknadsmässig lönsamhet för trafiken var Arvidsjaur. Arvidsjaurs flygplats hade färdigställts 1990. Den trafik till Arlanda som hade inletts var dock inte lönsam, utan måste subventioneras av kommunen med mellan 6 och 7 miljoner kronor.[93]

Perioden mellan 1992 och 1998 kom därigenom att kännetecknas av en betydande kontinuitet när det gäller statens stöd till de kommunala flygplatserna. En förändring som inträffade var dock att stödet till flygplatser i Norrlands inland förändrades så att hela anslaget utgick som driftbidrag. Driftbidraget skulle uppgå till högst 75 procent av den totala driftskostnaden vid en enskild flygplats (baserat på föregående kalenderårs

[92] Proposition 1992/93:132, s. 14f.
[93] Jerkert (1992). För en ingående analys av bakgrunden till dessa problem för Arvidsjaurs flygplats, se Pettersson (1995)

kostnader). Ungefär 2/3 av anslaget öronmärktes för flygplatser i Norrlands inland, det vill säga Sveg, Lycksele, Vilhelmina, Arvidsjaur, Gunnarn och Gällivare.[94] Även möjligheterna för övriga kommunala flygplatser att få resultatutjämning fortsatte. Kompensationsnivåerna i detta system byggde på en årlig jämförelse mellan verksamhetsförutsättningarna för de kommunala flygplatserna Kristianstad, Växjö, Trollhättan, Borlänge och Kramfors och fem i huvudsak jämförbara statliga flygplatser. Baserat på denna förhandling betalade sedan Luftfartsverket ut ett årligt kompensationsbelopp.[95]

Trots detta åtagande gestaltades de kommunala flygplatserna ekonomi ändå som ett krisområde vid mitten av 1990-talet. Utredningsarbetet inför 1998 års trafikpolitiska beslut inom den så kallade Kommunikationskommittén (Komkom) hade därför stort fokus på de kommunala flygplatsernas ekonomi. Finansieringen av de små flygplatserna beskrevs som ”Ett huvudproblem”.[96] Underskottet för de kommunala flygplatserna uppskattades till minst 150 miljoner kronor per år, varav en liten del täcktes med statsbidrag. Skogsläns- och resultatutjämningsbidragen hade bara marginellt bidragit till att minska orättvisorna, särskilt som vissa flygplatser fått bidrag från båda systemen medan andra inte fått något driftsbidrag alls. Läget för flera av flygplatserna hade ibland till och med varit akut. Som exempel nämnde Komkom att Arvidsjaurs flygplats hade sänt ett brev till kommittén med en begäran att staten skulle stå för 75 procent av de cirka 7,5 miljoner kronor per år av driftsunderskottet då kommunen inte längre mäktade med att täcka förlusterna.[97]

Enligt Komkom var det svårt att motivera skillnader i hur underskotten för olika flygplatser täcktes. Det hade visat sig mycket svårt att undvika driftsunderskott vid småskalig flygplatsdrift, särskilt i glesbygd.

---

[94] Proposition 1992/93:100, bil. 7, s. 103.
[95] Proposition 1993/94:100, bil. 7, s. 93; Proposition 1996/97:1, Utgiftsområde 22, s. 80.
[96] SOU 1997:35, s. 219.
[97] SOU 1997:35, s. 235.

Kommunerna betalade hela eller huvuddelen av detta driftsunderskott. De kommuner som hade en statlig förlustbringande flygplats behövde däremot inte bidra till underskottstäckningen. Vidare framhöll Komkom att uppdelningen mellan statligt och kommunalt ansvar för flygplatserna var historiskt betingad och hade lite samband med volymer och belastning. De statliga flygplatserna kunde inte heller i sig anses utgöra ett stomnät - det var för Komkom inte uppenbart varför Örnsköldsvik och Halmstad hade statliga flygplatser medan Kristianstad, Växjö och Trollhättan/Vänersborg hade kommunala flygplatser. Den volymmässigt största kommunala flygplatsen, som var Växjö, hade 1995 fler passagerare än sex av de statliga flygplatserna. För att säkra trafiken på de kommunala flygplatserna krävdes det enligt Komkom därför en långsiktig lösning i samverkan mellan stat och kommuner.[98]

Komkom föreslog därför en ny och utökad stödform som skulle ersätta det existerande skogslänsbidraget och resultatutjämningsbidraget. Ett första förslag till detta stödsystem utarbetades av representanter för Luftfartsverket, Kommunförbundet och de kommunala flygplatserna. Förslaget gick ut på att det statliga stödet till kommunala flygplatser, alltså summan som omfördelades från kommunala till statliga skattebetalare, ökades från cirka 25 miljoner till mellan 85 och 90 miljoner kronor per år. Stödet skulle riktas mot drift och underhåll av infrastrukturen då dessa områden utgjorde de största utgifterna och grundas på flygplatsens storlek och tekniska standard, eventuellt även klimatförhållanden. Det faktiskt redovisade driftsunderskottet ingick inte som bestämningsfaktor. Stödet skulle avtrappas med ökande passagerarantal, och då flygplatserna långsiktigt kunde förutse ökande passagerarunderlag skulle det totala stödbehovet minska över tiden. Stödet skulle även utformas så att incitamenten att utveckla flygplatserna består. Även fortsättningsvis skulle rörelseintäkterna primärt vara av intresse då förslaget innebär att en betydande del av nettokostnaden (aggregerat mellan 30 och 40 miljoner kronor) kvarstod hos kommunerna. Därmed fanns det även i fortsättningen en drivkraft för effektivisering hos enskilda flygplatser. Utanför det

[98] SOU 1997:35, s. 219.

dåvarande mål 6-området krävdes 10 000 årspassagerare i linjefart för att en flygplats skulle få del stödet[99]. Undantag kunde dock göras för en flygplats av väsentlig betydelse för luftfarten. Det totala stödbeloppet skulle inte påverkas av förändringar i antalet stödberättigade flygplatser. Om en flygplats nådde den passagerarnivå där lönsam flygplatsdrift kunde bedrivas, upphörde stödet helt.[100]

Komkom reviderade sedan detta förslag. Komkom påpekade att Luftfartsverkets och kommunala flygplatsernas förslag uppfyllde den politiska ambitionen om en långsiktig lösning av statens ansvar för de kommunala flygplatserna eftersom stödnivån lagts så att flygplatsernas samlade underskott i genomsnitt täcktes till 75 procent. Detta var den gräns som parterna hade bedömt som den minsta täckningsgrad långsiktigt kunde garantera en fortsatt varaktig drift på de berörda flygplatserna. Enligt Komkom saknade dock avgränsningen för statens ansvar till att stödja endast flygplatser med minst 10 000 passagerare per år motiv. I förslaget ingick inte flygplatserna Hagfors, Hemavan, Hultsfred, Idre, Oskarshamn, Stockholm/Skavsta och Söderhamn. Sex passagerarflygplatser med linjetrafik samt en med betydande fraktflyg lämnades därmed utanför stödsystemet, trots att deras behov av flyget inte var mindre än de övrigas. Vidare hade Hagfors, Hemavan, Idre och Söderhamn fått skogslänsbidrag. Alla flygplatser utom Oskarshamn och Skavsta låg dessutom i målområden för EU:s strukturfonder (mål 2-, mål 5b- och mål 6-områden). Att dra undan ett existerande stöd utan någon kompensation skulle innebära allvarlig skada för dessa regioners

---

[99] Komkom:s rumsliga klassificering byggde i det här avseendet på regionalpolitiska stödområden, uppdelade på mål 2, mål 5b och mål 6. Mål 2 fokuserade på åtgärder för förnyelse i områden som drabbats av eller hotas av industriell tillbakagång. Detta mål omfattade fem områden: Norra Norrlandskusten, Ångermanlandskusten, Bergslagen, Fyrstad och Blekinge. Mål 5b fokuserade på åtgärder för utveckling av landsbygdsområden. Detta mål omfattade fem områden: Västerbotten/Gävle/Dala, Västra Sverige, Sydöstra Sverige, Gotland och Skärgården. Mål 6 fokuserade på åtgärder i de mest glesbefolkade områdena. Detta mål omfattade hela Jämtlands län och de mest glesbefolkade delarna av Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands, Gävleborgs, Dalarnas och Värmlands län. Se vidare proposition 1997/98:62, s. 125.

[100] SOU 1997:35, s. 236f.

möjligheter att utvecklas och innebära risk för avveckling lokala av verksamheter. Syftet med av stödet till kommunala flygplatser var ju det omvända, nämligen att förbättra förutsättningarna för en positiv regional utveckling. Komkom diskuterade även Stockholm/ Skavsta som ett specialfall utifrån frakttrafiken. Frakttrafiken innebar ett starkt skäl inkludera att Skavsta i stödsystemet. Etablerandet av en fraktflygplats söder om Stockholm med kapacitet att hantera lika stora flygplan som Arlanda innebar att flygfraktens mycket stora inslag av miljöstörande lastbilstransport i vidaredistributionen av godset, bland annat på vägarna genom Stockholm, kunde minskas. Om investeringar i ökad fraktkapacitet kunde inbesparas på Arlanda genom att bättre utnyttja befintlig kapacitet på Skavsta innebar detta dessutom en besparing för flygsektorn. Slutligen var det viktigt att Skavstas kapacitet som alternativflygplats till Arlanda kunde upprätthållas. För att stödet skulle kunna omfatta samtliga 27 kommunala flygplatser som hade linjetrafik, säsongstrafik eller betydande fraktflyg borde det utgå med ett högre totalt belopp än det som Luftfartsverket, Kommunförbundet och de kommunala flygplatserna föreslagit. Komkom föreslog att staten genom Luftfartsverket fördelade bidrag till samtliga kommunala och privata flygplatser som hade linjetrafik, säsongstrafik eller betydande fraktflyg. Bidraget borde täcka ungefär 75 procent av det samlade driftsunderskottet, vilket med 1996 års resultat motsvarade cirka 115 miljoner kronor. För att skapa ett incitament till effektiv drift en av flygplatserna borde kommunerna själva stå för resterande andel av driftskostnaderna.[101]

I samband med beredningen av den transportpolitiska propositionen som följde på Komkom:s arbete återkom Luftfartsverket och Kommunförbundet med ett utvecklat och preciserat förslag till bidragssystem. Detta system skulle omfatta de flygplatser ingå som har icke säsongsbunden reguljär passagerartrafik samt de befintliga flygplatser ingå som hade en sådan reguljär passagerartrafik som ansågs ha särskild betydelse för uppfyllande av de transportpolitiska målen. Avgränsningen borde i det senare fallet sammanfalla med EU:s dåvarande mål 6-område. Eventuella

[101] SOU 1997:35, s. 237f.

nytillkommande flygplatser måste uppfylla kriterierna under minst två år för att få ingå i driftbidragssystemet. På samma sätt borde en flygplats som inte uppfyllde kriterierna under två år i rad inte längre omfattas av bidragssystemet. De flygplatser som var eller kunde bli helt eller delvis privat ägda borde behandlas på samma sätt som kommunala flygplatser. Stödet skulle för det första baseras på objektiva kostnadsdrivande faktorer: typ av flygtrafikledning, krav på brand- och räddningstjänst samt klimatförhållanden. För det andra ingick en regionalpolitisk faktor som föreslogs mätas genom avståndet till någon av flygplatserna Arlanda, Landvetter eller Sturup. För det tredje baserades stödet på intäktspåverkande faktorer – fördelning av passagerarna på inrikes, respektive utrikes fart samt frakt- och postvolymer. En avtrappning av stödet skulle ske med hänsyn till sådana intäktspåverkande faktorer samt med hänsyn till en produktivitetsfaktor beräknad till två procent per år av det totala stödbehovet. Stödet skulle därvid upphöra vid en trafikvolym som berodde på trafikblandningen vid respektive flygplats, men som i de flesta fall motsvarade cirka 300 000 årspassagerare. En begränsad del av stödet borde även kunna tilldelas projekt för utveckling och effektivisering av verksamheten vid de kommunala flygplatserna. Regeringen ansåg att de fördelningskriterier som arbetsgruppen presenterat skulle läggas till grund för stödet, och så blev också riksdagens beslut. Den fastlagda stödnivån blev därmed 115 miljoner kronor för år 1999.[102]

Komkom presenterade dock ingen omedelbar lösning på frågan om de olönsamma flyglinjerna.[103] Detta problemområde hanterades dock några år senare. På den konkurrensutsatta flygmarknaden är det möjligt för EU:s medlemsstater att göra undantag för kraven på fri konkurrens genom att meddela så kallad allmän trafikplikt på flyglinjer där det inte finns förutsättningar att bedriva trafiken på kommersiella grunder eller upprätthållas i annan regi. I Sverige har staten från 2002 upphandlat flygtransporter utifrån kriteriet att verka för en grundläggande

[102] Proposition 1997/98:56, s. 117f.
[103] SOU 1997:35, s. 235f.

tillgänglighet i enlighet med de transportpolitiska målen på linjer med allmän trafikplikt.[104]

Ett annat beslut som påverkade de kommunala flygplatserna var de ökade säkerhetsåtgärder som påkallades med anledning av terrordåden i USA den 11 september 2001. I oktober 2001 lade Europeiska kommissionen fram ett förslag om ökade skyddsåtgärder mot brottsliga handlingar som drabbar luftfarten. I maj 2004 lade regeringen fram en ny lag om luftfartsskydd som kompletterade Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2320/2002 av den 16 december 2002 om införande av gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten. Denna lagstiftning innebar att flygplatshavarnas kostnader för säkerhetskontroller av passagerare och deras bagage täcks av en avgift. Denna avgift tas ut i ett avgiftsutjämningssystem som omfattade alla flygplatser som var säkerhetsgodkända i enlighet med den gällande EG-förordningen. Avgiften tas ut för varje avresande passagerare och är lika för alla flygplatser i landet som ingår i avgiftsutjämningssystemet. Genom ett tillägg till biljettpriset tas avgiften ut av de flygföretag som transporterar passagerarna. Det utökade skalskyddet som också blev obligatoriskt skulle dock betalas av flygplatshavarna. Under det föregående utredningsarbetet hade Luftfartsverket kontakt med de parter som berördes av frågan om införande av ett avgiftsutjämningssystem. I en referensgrupp ingick företrädare för Föreningen Svenskt Flyg, Svenska Flygföretagens Riksförbund, SAS, Rikspolisstyrelsen och Svenska Kommunförbundet.[105]

Det statliga driftbidraget har förändrats flera gånger efter 1998 års transportpolitiska beslut. Efter 1998 års transportpolitiska beslut reducerades det statliga driftbidraget årligen enligt den uppsatta planen och omfattade 2005 cirka 103 miljoner kronor, varav cirka 81 miljoner kronor finansierades genom anslaget och cirka 22 miljoner kronor av Luftfartsverket. Administration, utveckling och samordning av driftbidraget leddes av Luftfartsverket (från och med 2005 av Luftfartsstyrelsen) med

[104] Eriksson & Pettersson (2012); Anger, Holmér & Westin (2010).
[105] Proposition 2003/04:146.

understöd av en gemensam metod- och utvecklingsgrupp från Luftfartsverket och Svenska Kommunförbundet.[106] I samband med beredningen av 2006 års transportpolitiska beslut utvärderade Luftfartsverket och Svenska Kommunförbundet bidragssystemet. I en rapport till Näringsdepartementet drog dessa aktörer slutsatsen att driftbidraget var nödvändigt för att säkerställa en god tillgänglighet och goda utvecklingsmöjligheter för regioner i hela landet och att bidraget måste ges en långsiktig inriktning. Vidare konstaterades att de viktigaste principerna fungerat väl och i enlighet med riksdagens intentioner fortsatt borde gälla. Flygplatsernas ekonomiska utveckling hade emellertid varit negativ under femårsperioden. Bidraget borde därför höjas till 162 miljoner kronor per år för att motsvara 75 procent av flygplatsernas totala driftunderskott. Enligt utvärderingen berodde de ökade driftsunderskotten framför allt på ökade kapitaltjänstkostnader, vilket troligen hängde samman med att flygplatserna haft stora investeringsbehov. En annan förklaring var att en kombination av försämrad ekonomisk konjunktur och omvärldsfaktorer hade påverkat flygresandet. Enligt metod- och utvecklingsgruppen var en pågående nedgång inom IT-sektorn en starkt drivande faktor bakom den konjunkturkris som inleddes under 2001. Eftersom en viktig del av det svenska affärsflygresandet var kopplat till telekomsektorn, hade denna konjunkturnedgång orsakat en vikande flygmarknad. Rädslan för fortsatta terrorattentat mot civila mål och risk för krig i Irak påverkade också flygresandet. De bidragsberättigade flygplatserna hade därigenom haft en vikande marknad med lägre trafikvolym, vilket givit minskade intäkter. Flygplatserna hade inte i motsvarande grad som det vikande flygresandet haft möjligheter att dra ned på bemanning och fasta kostnader. Utvärderingen visade dock även att bortsett från flygtrafiktjänsten, som köptes in externt från Luftfartsverket, hade flygplatsernas övriga driftskostnader faktiskt sjunkit. Detta tydde på att flygplatserna trots allt ansträngde sig för att effektivisera driften.[107]

---

[106] Proposition 2005/06:160, s. 201.
[107] ”Metodutvecklingsgruppen. Svenska kommunförbundet och Luftfartsverket. Utvärdering av det statliga driftbidraget till icke statliga flygplatser och förslag till framtida lösningar”, Luftfartsverket, Centralarkivet.

I det transportpolitiska beslut som fattades 2006 valde riksdagen dock en mer restriktiv linje. Anslagsnivån höjdes inte. Samtidigt infördes en begränsning av det statliga driftsstödet. Statligt driftstöd till en flygplats medgavs endast under förutsättning att inga alternativa kollektiva transportmöjligheter kunde tillgodose regionens interregionala transportbehov. Detta avgjordes av tillgängligheten till Stockholm. Icke-statliga flygplatser inom ett avstånd till centrala Stockholm närmare än 2 timmars restid med kollektivtrafik som också medgav en motsvarande tillgänglighet till Arlanda för transferresor nationellt såväl som internationellt var inte kvalificerade för statligt driftsstöd. Detta gällde också vid resor från regioner där den samlade restiden till Stockholm via Landvetter eller Sturup uppgick till 2 timmar. En annan restriktion som regeringen etablerade var att interregionala transporter prioriterades. Detta begränsade fortsatt stöd till Skavsta, Västerås, Göteborg City Airport, Linköping och Örebro, där utrikestrafikens andel av trafiken 2004 uppgick till cirka 98 procent, samtidigt som deras betydelse för interregionala transporter inom landet var marginell. Förutom dessa förändringar i fördelningen av bidraget skulle systemet fortsätta vara utformat i enlighet med de principer som lades fast i 1998 års transportpolitiska beslut.[108]

Vidare konstaterade riksdagen genom 2006 års transportpolitiska beslut att det fanns drivkrafter som gjorde det nödvändigt att reducera det statliga flygplatsnätet. Utgångspunkten var 1982 års luftfartspolitiska beslut som konstaterat att frågan om vilka flygplatser som skulle ingå i det statliga flygplatssystemet borde prövas i form av en sektorsbedömning där flyglinjers lönsamhet ställdes i relation till lönsamhetssituationen för respektive flygplats och till flygplatssystemets bärkraft i sin helhet. 1982 års luftfartspolitiska beslut hade också konstaterat att ett kommunalt engagemang var angeläget för att flygtrafiken skulle kunna utvecklas på ett sätt som tillgodosåg kraven på en tillfredsställande transportförsörjning.

---

[108] Proposition 2005/06:160, s. 202f. Det bör noteras att detta beslut inte föregicks av någon samlad utredning om transportpolitiken. Frågan om driftbidraget utreddes dock på departementsnivå och redovisades i promemorian ”Statens ansvar för de icke-statliga trafikflygplatserna – Driftbidraget”, Regeringskansliets arkiv, Diarienummer N2004/5503/TP.

Om en flygplats inte längre fyllde en interregional transportfunktion, borde förhandlingar tas upp med berörda lokala och regionala intressenter för att undersöka deras intresse av att svara för drift- och kapitalkostnader för flygplatsen. Om intresse saknades för detta borde flygplatsen i fråga läggas ned. I det här avseendet hade Luftfartsverket på eget initiativ genomfört en strukturöversyn av de statliga flygplatserna. Resultatet av översynen var att Luftfartsverket begärde regeringens bemyndigande om att få uppta förhandlingar om en överföring av ansvaret för flygplatserna i Norrköping och Jönköping till en lokal eller regional organisation. Om förhandlingarna inte var framgångsrika, begärde Luftfartsverket bemyndigande om att få pröva frågan om fortsatt drift av flygplatserna var möjlig. På motsvarande sätt var flygplatsen i Karlstad föremål för fördjupad utredning av Luftfartsverket. Luftfartsverket framhöll att trafikutvecklingen på flygplatserna i Norrköping och Jönköping var kraftigt negativ och avvikande i jämförelse med andra statliga flygplatser. Under perioden 1999–2003 minskade passagerarvolymen vid de två flygplatserna med 42 procent vilket skall jämföras med 10 procent vid samtliga av Luftfartsverket administrerade flygplatser. Trots att resandet vid de svenska trafikflygplatserna ökade 2004, då konjunkturen återhämtade sig, var utvecklingen vid flygplatserna i Norrköping och Jönköping fortsatt mycket negativ. Denna utveckling hade fortsatt under 2005 då passagerarantalet i Norrköping minskade med 16 procent och i Jönköping med 15 procent. Utredningen visade att såväl den privatekonomiska som den samhällsekonomiska kostnaden för en flygresa till Stockholm eller Köpenhamn från respektive flygplats översteg motsvarande kostnader för en resa med bil eller tåg. Luftfartsverket beräknade att det totala underskottet vid de två flygplatserna 2005 till cirka 33 miljoner kronor, även inräknat effekterna på andra flygplatser i systemet. I november 2005 inkom Luftfartsverket till regeringen med ytterligare en skrivelse där verket begärde regeringens ställningstagande till en överenskommelse med Norrköpings kommun om en överlåtelse av Norrköpings flygplats till kommunen. Regeringen konstaterade att det fanns skäl att tro att den negativa resandeutvecklingen vid flygplatserna i Norrköping och Jönköping

var av långsiktig strukturell art och att dessa flygplatsers funktion för den interregionala transportförsörjningen successivt hade minskat.[109]

Under 2006 övergick huvudmannaskapet för flygplatserna i Halmstad, Norrköping och Kalmar från Luftfartsverket till respektive kommun.[110] En översyn av det framtida statliga engagemanget i flygplatssystemet gjordes därefter av den så kallade Flygplatsutredningen. Flygplatsutredningen föreslog radikala förändringar av flygplatspolitiken. Som nationellt strategiska flygplatser föreslog utredningen Stockholm/Arlanda, Arvidsjaur, Stockholm/Bromma, Kiruna, Göteborg/Landvetter, Luleå, Malmö, Umeå, Visby och Åre/Östersund. Enligt Flygplatsutredningen borde staten garantera en ersättning som motsvarade 100 procent av underskotten för driften av flygplatserna. Som regionalt strategiska flygplatser föreslog utredningen Göteborg City, Gällivare, Hagfors, Halmstad, Hemavan, Jönköping, Kalmar, Karlstad, Kramfors, Kristianstad, Linköping, Lycksele, Mora, Oskarshamn, Pajala, Ronneby, Stockholm/Skavsta, Skellefteå, Sundsvall/Härnösand, Sveg, Torsby, Trollhättan, Vilhelmina, Växjö, Ängelholm/Helsingborg, Örebro och Örnsköldsvik. För vissa av dessa flygplatser borde ersättningen från staten vara upp till 75 procent av underskottet för driften vid varje flygplats. För flygplatser från vars centralorter man med bil eller kollektivtrafik kunde resa till Arlanda på mellan 2 och 2,5 timmar borde den ersättning som beräknats i fördelningsmodellen minskas med 50 procent. Som övriga flygplatser föreslog utredningen Borlänge, Norrköping, Storuman och Västerås. För dessa flygplatser skulle ingen statlig ersättning utgå. Utredningen föreslog att driftbidragen till icke-statliga flygplatser fortsätta i form av ett belopp på 105 miljoner kronor som togs från Luftfartsverkets verksamhet.[111] Finansieringsmodellen hade utretts och behandlats i en referensgrupp som knutits till utredningen. Gruppen bestod av representanter från två kommunala flygplatser, Svenska Regionala Flygplatsförbundet, Svenskt Flyg och Luftfartsstyrelsen.[112]

---

[109] Proposition 2005/06:160, s. 204f.
[110] SOU 2007:70, s. 123.
[111] SOU 2007:70, kapitel 8.
[112] SOU 2007:70, s. 18.

Det transportpolitiska beslut som riksdagen fattade 2009 skiljde sig dock från utredningens förslag. Följande 10 flygplatser inkluderades det nationella basutbudet: Göteborg/Landvetter, Kiruna, Luleå, Malmö, Ronneby, Stockholm/Arlanda, Stockholm/Bromma, Umeå, Visby och Åre/Östersund.[113] Flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket överfördes därefter till ett statligt aktiebolag, Swedavia, som ansvarade för drift, utveckling och finansiering av de flygplatser som ingick i det nationella basutbudet av flygplatser.[114] Swedavia övertog dock inte alla uppgifter från Luftfartsverket då dess funktioner för långsiktig planering av flygplatser överfördes till Trafikverket vid bildandet 2010.[115] Flygledningen fortsatte att bedrivas i affärsverksformen med intentionen att flygtrafiktjänsten skulle kunna konkurrensutsättas.[116] Genom den nya Luftfartslag som riksdagen antog 2010 togs bestämmelser som hindrade konkurrens för den lokala flygtrafikledningen bort. Detta öppnade legala förutsättningar för att exempelvis en kommunal flygplats skulle kunna upphandla flygtrafikledningstjänsten i flygplatsens närområde från andra aktörer än Luftfartsverket.[117]

De övriga statliga flygplatser som förvaltades av Luftfartsverket och som inte föreslogs ingå i det nationella basutbudet skulle övertas av regionala och lokala intressen, exempelvis kommuner, landsting och näringsliv.[118] Även driftbidraget förändrades. Riksdagen framhöll att driftbidraget borde ges en mer preciserad koppling till behovet av att säkerställa den interregionala tillgängligheten i de fall det saknades tillfredsställande kollektiva transportalternativ. I princip borde de flygplatser som inte föreslogs ingå i ett nationellt basutbud inte tilldelas statliga driftbidrag. Respektive region, med beaktande av det regionala transportsystemets behov i sin helhet, borde i stället i ökande grad ansvara för inte bara flygplatsernas roll och utveckling, utan också deras finansiering. Enligt

[113] Proposition 2008/09:35, s. 203f.
[114] Proposition 2009/10:16.
[115] SOU 2009:31; Proposition 2009/10:59.
[116] Proposition 2009/10:16.
[117] Proposition 2009/10:95.
[118] Proposition 2008/09:35, s. 204.

riksdagen fanns det dock skäl för vissa undantag från denna huvudinriktning. Staten upphandlade, genom Rikstrafiken, transportpolitiskt motiverad flygtrafik och i dessa särskilda undantagsfall kunde ett riktat driftbidrag fortsatt vara motiverat. Mot denna bakgrund borde driftbidragssystemet bestå i sin dåvarande form fram till nästa upphandlingsperiod för flygtrafik. Förändringen av driftbidragssystemet skulle därför genomföras med start 2012.[119]

Det statliga stödet till kommunala flygplatser fortsatte dock genom andra stödformer. Delar av tidigare avsatta medel för driftbidrag överfördes från 2012 till de regionala infrastrukturplanerna. Dessa medel fick användas för bland annat driftbidrag till regionala flygplatser inom ramen för de transportpolitiska prioriteringar som regionen gör. Återstoden av tidigare avsatta medel gavs till de flygplatser där Trafikverket upphandlade transportpolitiskt motiverad flygtrafik. Regeringen fastställde 2011 att vissa regionala infrastrukturplaner enligt länsplaneförordningen från 2012 skulle omfatta totalt 40 miljoner kronor per år för att en kommun med en icke-statlig flygplats som omfattades av den regionala planen för transportinfrastruktur kunde ansöka om bidrag för driftskostnader. Efter en utfasning från 2021 av den statliga finansieringen skulle därefter kommunen/regionen ta ett helhetsansvar för finansieringen av berörda flygplatser. Stödet till icke-statliga flygplatser förlängdes dock i två planeringsomgångar (2014–2025 samt 2018–2029). För icke-statliga flygplatser med över 200 000 årspassagerare krävdes ett godkännande av EU-kommissionen via ett så kallat SGEI-förordnande. Under 2023 berördes Kalmar, Sundsvall och Skellefteå av SGEI-förordnanden.[120]

Ett annat stöd har tilldelats så kallade beredskapsflygplatser. Sedan den 1 januari 2012 kan Trafikverket ingå överenskommelser med flygplatshållare

[119] Proposition 2008/09:35, s. 205f.
[120] Ds 2023:3, s. 68. Proposition. 2011/12:1 utgiftsområde 22, s. 65. Det svenska stödsystemet tolkas därigenom som att det gäller flygplatser som betjänar regioner som riskerar att bli isolerade och definieras ha ett allmänt ekonomiskt intresse (SGEI), vilket innebär att de får ett undantag från EU:s statsstödsregler efter anmälan och godkännande av Europeiska kommissionen.

ska säkerställa att det finns ett nationellt nät av flygplatser som upprätthåller en grundläggande beredskap för att samhällsviktiga transporter ska kunna utföras. Dessa kostnader ersätts av staten.[121]

Under 2024 beslutade riksdagen om en förändring i bidragssystemet som innebar att anslaget fick användas för utgifter för att finansiera delar av driftunderskott vid kommunala och privata flygplatser som trafikeras av flyglinjer som upphandlas av staten eller vid kommunala och privata flygplatser som ingår i ett statligt nät av beredskapsflygplatser eller vid de ytterligare kommunala och privata flygplatser där det bedrivs reguljär inrikes linjetrafik av betydande omfattning. Anslaget får vidare användas för utgifter för att upprätthålla beredskap för samhällsviktiga transporter på vissa flygplatser. Anslaget får därutöver användas för ersättning till utförare av flygtrafiktjänst för flygningar där avgift inte får tas ut kraftigt höjda statliga bidrag till kommuner för driften av regionala flygplatser. Denna förändring har åtföljts av en omfördelning från de regionala infrastrukturplanerna till det statliga anslaget i kombination med en allmän anslagshöjning. [122] I budgetpropositionen för 2026 föreslog regeringen en höjning av driftbidragen från 210 miljoner kronor till 528 miljoner kronor. Satsningen gör det möjligt att täcka upp till 75 procent av flygplatsernas driftunderskott. Samtidigt föreslog regeringen en ökning av ersättningen till beredskapsflygplatser med från 70 miljoner kronor till 103 miljoner kronor. Syftet är att ge full kostnadstäckning för flygplatsernas jourberedskap under tider då flygplatserna är stängda.[123]

5.1 Sammanfattning av perioden

Perioden dominerades av en växlande debatt om driftbidraget till de icke-statliga flygplatserna, inklusive den majoritet av dessa som haft kommunalt ägande, och hur detta stödsystem skulle vara utformat. Efter hand

[121] Proposition 2011/12:1 utgiftsområde 22, s. 66. En översikt av de beredskapsflygplatser som funnits sedan 2012 lämnas i Ds 2023:3, s. 270f.
[122] Prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 22, s. 62; Trafikverket (2024), s. 18.
[123] Prop. 2025/26:1 Utgiftsområde 22, s. 66.

påverkades denna debatt av att antalet icke-statliga flygplatser växte i samband med att det statliga basutbudet etablerades och nya ägare övertog de övriga flygplatserna. Efter en lång period av stabilitet, blev ägande av flygplatser därmed ett område som behandlades under perioden.

Flera drivkrafter bakom utvecklingen går att identifiera. En av dessa drivkrafter var förändringen inom transportpolitiken i riktning mot liberalisering och marknadsanpassning, vilket påverkade ägandet och styrningen av det statliga flygplatsnätverket.[124] Det går också att se att regionalpolitiken fortsatt var en viktig drivkraft, där flygplatserna med den upphandlade trafiken fick en särställning. Mot slutet av perioden, då det säkerhetspolitiska läget förändrades, blev också beredskapspolitik och krisberedskap viktiga drivkrafter.

[124] Jämför Svensson (2002).

6 Sammanfattning och slutsatser

Uppsatsens huvudresultat sammanfattas i Tabell 4, där redovisningen i varje spalt är avsedd att besvara uppsatsens forskningsfrågor. När det gäller ägande, har uppsatsen visat att statens roll var mycket tydlig och stark mellan slutet av 1930-talet och fram till 1970-talet när antalet kommunala flygplatser gradvis ökade. Under perioden fram till 2000-talet växte flygplatssystemet genom att antalet kommunala flygplatser ökade. Under 2000-talet och 2010-talet förekom sedan en omfördelning mellan statligt och kommunalt/icke-statligt ägande. Denna omfördelning inträffade i två steg. Först erbjöd staten de berörda intressenterna att ta över de flygplatser som Luftfartsverket av olika skäl inte längre ville äga. Därefter begränsades de statliga flygplatserna till den grupp som riksdagen identifierade som det statliga basutbudet. I fråga om förvaltningen har tre huvudperioder förekommit. Den första perioden inträffade under slutet av 1930- och 40-talen då de existerande flygplatsernas förvaltning förstatligades och Luftfartsverket bildades. Den andra perioden inträffade från mitten av 1980-talet och slutet av 2000-talet. Under denna period infördes en blandningsadministrativ lösning där de lokala flygråden delade förvaltningsansvaret med Luftfartsverket. Denna period bröts i början av 2010-talet när Swedavia tog över ansvaret för flygplatserna inom det statliga basutbudet och kommuner eller andra icke-statliga aktörer tog över de flygplatser som inte längre betraktades som en statlig angelägenhet. När det gäller finansieringen, sammanföll utvecklingen med flygplatssystemets uppbyggnad och mognad. Fram till slutet av 1960-talet, när det statliga flygplatssystemet var under uppbyggnad, var fördelningen av finansieringen av investeringar en central fråga. När flygplatserna, såväl statliga som kommunala/icke-statliga, har blivit operativa har finansieringen av driften blivit den viktigaste frågan. Även om finansieringen av investeringar har varit ömsesidig, där kommunerna har bidragit även till de statliga investeringarna, har finansieringen av driften medfört att olika typer av statliga stödsystem för de kommunala/icke-statliga flygplatserna har skapats sedan början av 1980-talet.

Relationen mellan staten och kommunerna har inte varit enhetlig inom de tre områden som uppsatsen undersökt. Medan frågan om ägande har kännetecknats av långa perioder av stabilitet mellan de tidpunkter då förändringar har inträffat, har frågan om förvaltning och finansieringen, framför allt av driftskostnader, kännetecknats av större förändringar över tid. Inom dessa områden har det förekommit perioder av förhandlingsliknande relationer mellan stat och kommun innan en viss stabilitet har skapats. Detta har ofta hängt samman med större förändringar inom transportpolitiken, exempelvis under 1950-talet och 2000- och 10-talen, där staten ensidigt har ställt högre krav på kommunal eller icke-statlig medverkan. Effekterna av de statliga besluten har i allmänhet också reducerats genom någon form av eftergift eller kompensation från staten. Men inriktningen hos transportpolitiken har inte varit den enda kostnadsdrivande faktorn i dessa lägen, utan alla intressenter i flygplatssystemet har påverkats av de standarder och regelverk, exempelvis i fråga om säkerhet och teknisk nivå, som givits av olika internationella organisationer inom luftfartsområdet. Samtidigt går det också, särskilt under perioden 1987–2003, att hitta en tydlig intressegemenskap mellan stat och kommuner där inte minst en gemensam syn på regionalpolitikens mål och medel har förenat aktörerna. Under denna period bidrog också de kommunala flygplatsernas motstånd till att de förslag om det framtida ägandet och driften av flygplatserna som en utredning (SOU 1990:55) lade fram 1990 inte genomfördes.

I likhet med utvecklingen inom andra transportområden, visar trafikflygplatsernas historiska utveckling hur olika typer av drivkrafter på kan påverka olika delområden inom ett nätverk eller ett infrastruktursystem på ett asymmetriskt sätt över tid. Som har framgått av uppsatsen har både drivkrafter på sektorsnivå (framför allt transportpolitiken) och drivkrafter på makronivå (som förutom den allmänna ekonomiska politiken också kan sägas omfatta regionalpolitiken samt försvars- och beredskapspolitiken) påverkat beslut om trafikflygplatserna.[125] Drivkrafterna har dock inte bara sitt ursprung hos de

[125] Jämför Eriksson (2009).

nationella aktörerna på olika nivåer. Eftersom civilflyget regleras på ett transnationellt plan, har flygplatssystemets utveckling påverkats av beslut och ställningstaganden från internationella organisationer och de maktrelationer som har format dessa organisationers agendor och verksamhet.[126]

[126] Se exempelvis Gormly (2015), Engel (2007) och van Vleck (2013).

Period	Centrala områden	Förändringar/åtgärder	Drivkrafter
1921–1947	Ansvaret för att bygga specifika delar av flygplatser (fältarbeten, byggnader, radio, belysning) Förvaltning Flygledning Graden av statligt och kommunalt ägande	Staten tog gradvis över ägande, finansiering och förvaltning av trafikflygplatserna. Luftfartsverket bildades 1947.	Framväxten av en aktiv transport-politik och en ny syn på staten. Etableringen av en internationell regim för civilflyget och nationalstatens ansvar för att upprätthålla denna regim.
1948–1967	Det kommunala bidraget till anläggnings-kostnaderna	Trafikflygplatserna nationaliserades inte fullt ut. Kommunerna fortsatte att lämna bidrag till anläggningskostnader.	Betoningen av företagsekonomisk lönsamhet och effektivitet i trafikpolitiken
1968–1991	Förvaltningen av de kommunala investerings-bidragen Driftbidraget till de kommunala flygplatser som ingick i det interregionala flygtrafiknätet Byggande av flygplatser i mindre kommuner i ”skogslänen”	Kommunerna fick avkastning från sina investeringar från Luftfartsverket. Samtidigt bildades lokala flygråd som ett sätt för kommunerna att förvalta sina investeringar i flygplatsernas realkapital. Kommunala flygplatser fick utnyttja olika typer av driftsbidrag. Ett statligt investeringsbidrag till vissa kommuner i ”skogslänen” infördes.	Förändrad kompetens-fördelning mellan stat och kommun Regionalpolitik Försvarspolitik Framväxten av ”folkflyget”
1992–2025	Bidragssystemet till icke-statliga flygplatser. Ökningen av drifts-kostnaderna inom flera viktiga områden. Graden av statligt och kommunalt ägande	Bidragssystemet utveck-lades över tid genom upprepade justeringar till ett nytt kostnadsläge. Flygplatserna i det statliga basutbudet förvaltas av Swedavia. Övriga flygplatser fick kommunalt/ icke-statligt ägande.	Liberaliserad transportpolitik Säkerhetisering Regionalpolitik Beredskapspolitik

TABELL 4. Sammanfattning av uppsatsens huvudresultat.

Referenser

Otryckta källor

Riksarkivet i Härnösand

Luftfartsverket. Örnsköldsviks flygplats arkiv, Protokoll, A 1:2

Luftfartsverket. Huvudarkivet, Norrköping

Handlingar från Metodutvecklingsgruppen. Svenska kommunförbundet och Luftfartsverket

Regeringskansliets arkiv, Stockholm

Diarienummer N2004/5503/TP

Tryckta källor

Riksdagstryck

Riksdagstryck med bihang 1925–2025

Statens Offentliga Utredningar (SOU)

SOU 1929:21. *Betänkande och förslag rörande understöd åt den civila luftfarten*. Stockholm: K.L. Beckmans boktryckeri.

SOU 1934:48. *Utredning rörande reguljär luftfart samt luftfartsmyndighetens organisation*. Stockholm: Isaac Marcus Boktryckeri-aktiebolag.

SOU 1945:2. *Betänkande angående förslag till organisation av en luftfartsstyrelse m.m*. Stockholm: Kungl. Boktryckeriet P.A. Norstedt & söner.

SOU 1946:58. *Betänkande med förslag rörande utbyggnad av civila flygplatser m.m. avgivet av 1944 års flygplatsutredning*. Stockholm: Iduns Tryckeriaktiebolag, Esselte AB.

SOU 1961:23. *Svensk trafikpolitik I – Riktlinjer och handlingsprogram*. Stockholm: Iduns Tryckeriaktiebolag, Esselte AB.

SOU 1966:34. *Luftfartsverkets ekonomi och organisation*. Stockholm: Esselte.

SOU 1976:8. *Regionala trafikplaner: länsvisa sammanfattningar*. Stockholm: LiberFörlag/Allmänna förlaget.

SOU 1981:12. *Inrikesflyget under 1980-talet*. Stockholm: Gotab.

SOU 1990:55. *Flygplats 2000: de svenska flygplatserna i framtiden*. Stockholm: Allmänna förlaget.

SOU 1990:58. *Konkurrens i inrikesflyget: delbetänkande*. Stockholm: Allmänna förlaget.

SOU 1997:35. *Ny kurs i trafikpolitiken: slutbetänkande*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.

SOU 2005:4. *Liberalisering, regler och marknader: betänkande*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.

SOU 2007:70. *Framtidens flygplatser. Utveckling av det svenska flygplatssystemet: betänkande*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.

SOU 2009:31. *Effektiva transporter och samhällsbyggande: en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg: slutbetänkande*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.

Departmentsstenciler (Ds)

Ds K 1975:10. *Planering av de svenska flygplatserna*. Stockholm: LiberFörlag/Allmänna förlaget.

Ds K 1987:17. *Resultatutjämningssystem mellan statliga och kommunala flygplatser*. Stockholm: Allmänna förlaget.

Ds 2003:27. *Avgiftsutjämningssystem för luftfartsskydd*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.

Ds 2023:3. *Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet: för tillgänglighet och beredskap*. Stockholm: Regeringskansliet, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.

Kommittéer före 1922

Lufttrafikkommittén (1921). *Betänkande och förslag angående reguljär lufttrafik och åtgärder från statens sida för dess främjande*. Stockholm: Nord. Bokh.

Kommittédirektiv

Regeringen. (2025). Dir. 2025:55. Statens framtida roll som ägare och förvaltare av flygplatser samt Bromma flygplats funktion. https://www.regeringen.se/contentassets/bd7a3146528a4a93a1b369a9ff103a2e/statens-framtida-roll-som-agare-och-forvaltare-av-flygplatser-samt-bromma-flygplats-funktion-dir.-202555.pdf [2026-04-07].

Litteratur

Anger, G., Holmér, J. & Westin, P.E. (2010). "Experience of PSO and the Tendering Process in Sweden", I Bråthen, S. & Williams, G. (eds.), *Air Transport Provision in Remoter Regions*. Routledge. E-bok: https://doi.org/10.4324/9781315566368

Bednarek, J. R. (2016). *Airports, Cities, and the Jet Age. US Airports Since 1945*. Springer International Publishing. E-bok.

Berg, A. (1999). *Staten som kapitalist. Marknadsanpassningen av de affärsdrivande verken 1976–1994.* Diss. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala 134. Uppsala: Uppsala universitet.

Bergman, M. (1996). *Avregleringen av inrikesflyget*. Stockholm: Konkurrensverket.

Bergman, M. (2001). "En utmanares uppgång och fall – åtta år med en avreglerad inrikes flygmarknad". *Ekonomisk Debatt*, 29 (1), 41–53.

Buraas, A. (1972), *Fly over fly - Historien om SAS*. Oslo: Gyldendal.

Burghouwt, G. (2007). *Airline Network Development in Europe and its Implications for Airport Planning* (1st ed.). Routledge. E-bok: https://doi.org/10.4324/9781315566443

Dierikx, M. & Bouwens, B. (1997). *Building Castles of the Air: Schiphol Amsterdam and the development of Airport Infrastructure in Europe, 1916-1996*. The Hague: Sdu publishing.

Doganis, R. (2019). *Flying off course: airline economics and marketing*. 5. ed. London: Routledge

Dörfer, Ingemar (1973). *System 37 Viggen: arms, technology and the domestication of glory*. Oslo: Universitetsforlaget.

Engel, J. (2007). *Cold War at 30,000 Feet: The Anglo-American Fight for Aviation Supremacy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Eriksson, M. (2007). *Framväxten av ett nationellt infrasystem för civilflyget: Staten, kommunerna och de svenska trafikflygplatserna 1921–1967.* Umeå Papers in Economic History No. 30. Umeå: Department of Economic History, Umeå University.

Eriksson, M. (2009). *Trafikpolitik och regional omvandling. Beslutsprocesserna om isbrytningen längs Norrlandskusten 1940–1975*. Diss. Umeå Studies in Economic History 37. Umeå: Umeå universitet.

Eriksson, M. (2015). "Beyond Industrial Policy. State Intervention in the Swedish Electricity Supply Industry, 1936–1946". *Business History*, 57 (6), 903–918.

Eriksson, M. (2017). "Compensating for the war. Railway nationalisation and transport policy change in Sweden, 1939–47". *Journal of Transport History*, 38(2), 232–250.

Eriksson, M. & Pettersson, T. (2012). "Adapting to liberalization: government procurement of interregional passenger transports in Sweden, 1989–2008". *Journal of Transport Geography*, 24, September, 182–188.

Fälting, L. (1995). *Högtflygande planer i debatten om Arlanda 1946.* Working papers in transport and communication history, 1995:4. Departments of Economic History, Umeå University and Uppsala University.

Gormly, J. L. (2015). "Opening and Closing Doors: US Postwar Aviation Policy: 1943–1963". *Journal of Transatlantic Studies*, 13 (3), 251–62.

Hultkrantz, L. (2020). "Infrastruktur för ett starkare Sverige". I Eklund, K. (red), *Idéer för ett starkare Sverige*. Stockholm: Ekerlids förlag, s. 195–223.

Jerkert, B. (1992). "Totalhaveri för nytt norrländskt flyg". *Dagens Nyheter* 12 oktober (A 5).

Lilja, K., & Ottosson, J. (2018). "The risk of pioneering: Private interests, the State, and the launching of civil aviation in Sweden. The case of SLA 1918–23". *Journal of Transport History*, 39 (3), 316–332.

Lyth, P.J. (1993), "The History of Commercial Air Transport. A Progress Report, 1953–1993". *Journal of Transport History*, 14 (2), 166–180.

Oates WE. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Olsson, U. (2000). *Att förvalta sitt pund. Marcus Wallenberg 1899-1982.* Stockholm: Ekerlid.

Ottosson, J. (2001). ”Entrepreneurs in Emerging Technology. The Case of Early Civil Aviation in Sweden”. I Henrekson, M., Larsson, M. & Sjögren, H. (eds), *Entrepreneurship in Business and Research – Essays in Honour of Håkan Lindgren*. Stockholm: Institutet för ekonomisk-historisk forskning vid Handelshögskolan.

Ottosson, J. (2014). *Svensk luftfart 1900–1951: civilflyget, privata aktörer och offentliga intressen*. Möklinta: Gidlund

Palmblad, S. (2005). *Kalla krigets Kronoberg. Ett län och dess beredskapsplanering - en del av vårt kulturarv*. Växjö: Kulturspridaren.

Pettersson, T. (1995). *Regionalpolitik och regional utveckling – med fallstudie för Arvidsjaurs flygplats*. Working Papers in Transport and Communication History 1995:2. Departments of Economic History, Umeå University and Uppsala University.

Tiebout C.M. (1956). “A pure theory of local expenditures”. *Journal of Political Economy* 64 (5), 416–424.

Trafikanalys (2025). Svensk luftfarts konkurrenssituation 2025. https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2025/rapport-2025-6-svensk-luftfarts-konkurrenssituation.pdf [2026-01-12].

Trafikverket (2023). *Riksintresseprecisering för Stockholm Västerås flygplats*. https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1818064/FULLTEXT01.pdf [2026-01-12].

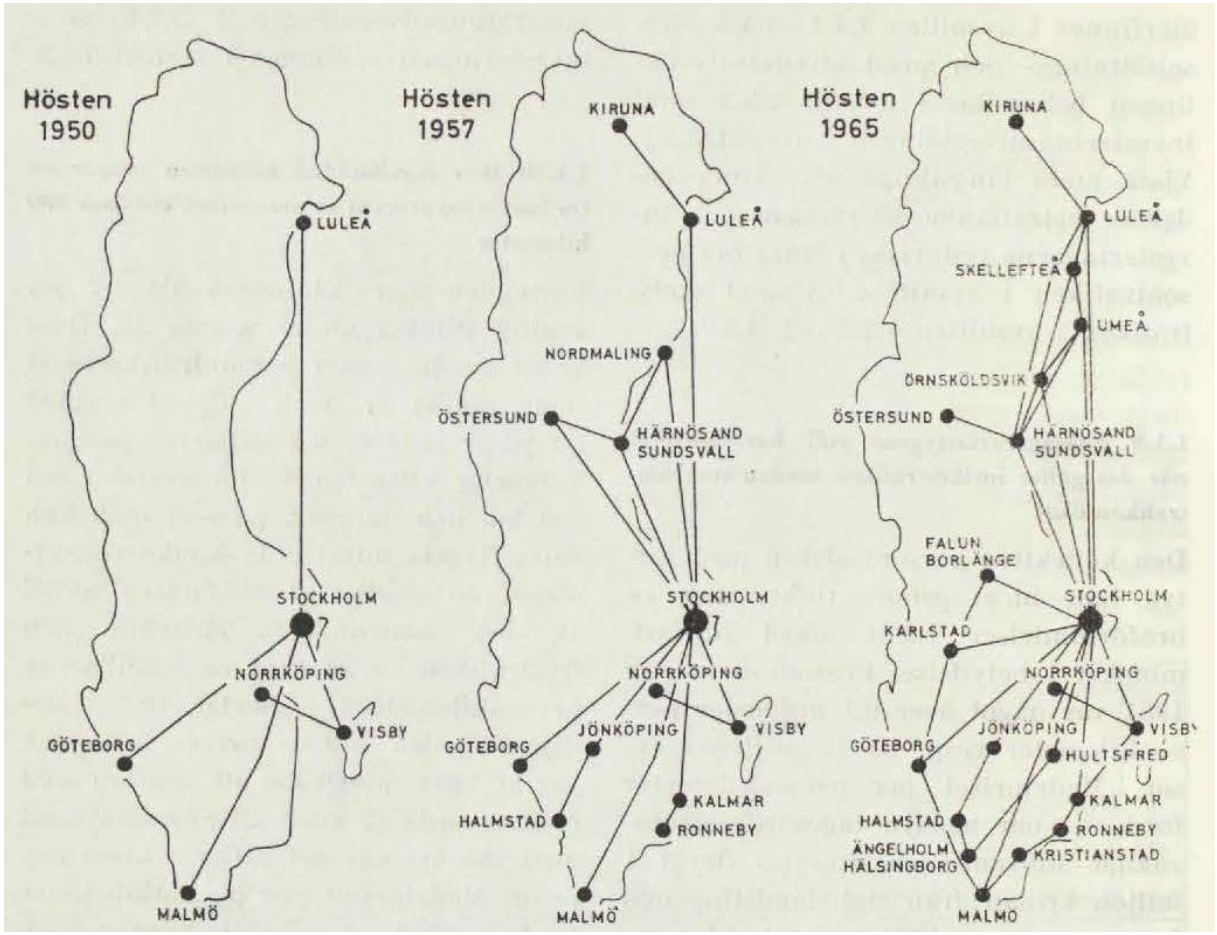
Trafikverket. 2024. *Luftfart. Underlagsrapport till Inriktningsunderlag för 2026 - 2037*. https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1827862/FULLTEXT01.pdf [2026-01-12].

Svensson, T. (2001). *Marknadsanpassningens politik. Den svenska modellens förändring 1980–2000*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala 144. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

Svik, P. (2020). *Civil Aviation and the Globalization of the Cold War*. New York: Palgrave MacMillan.

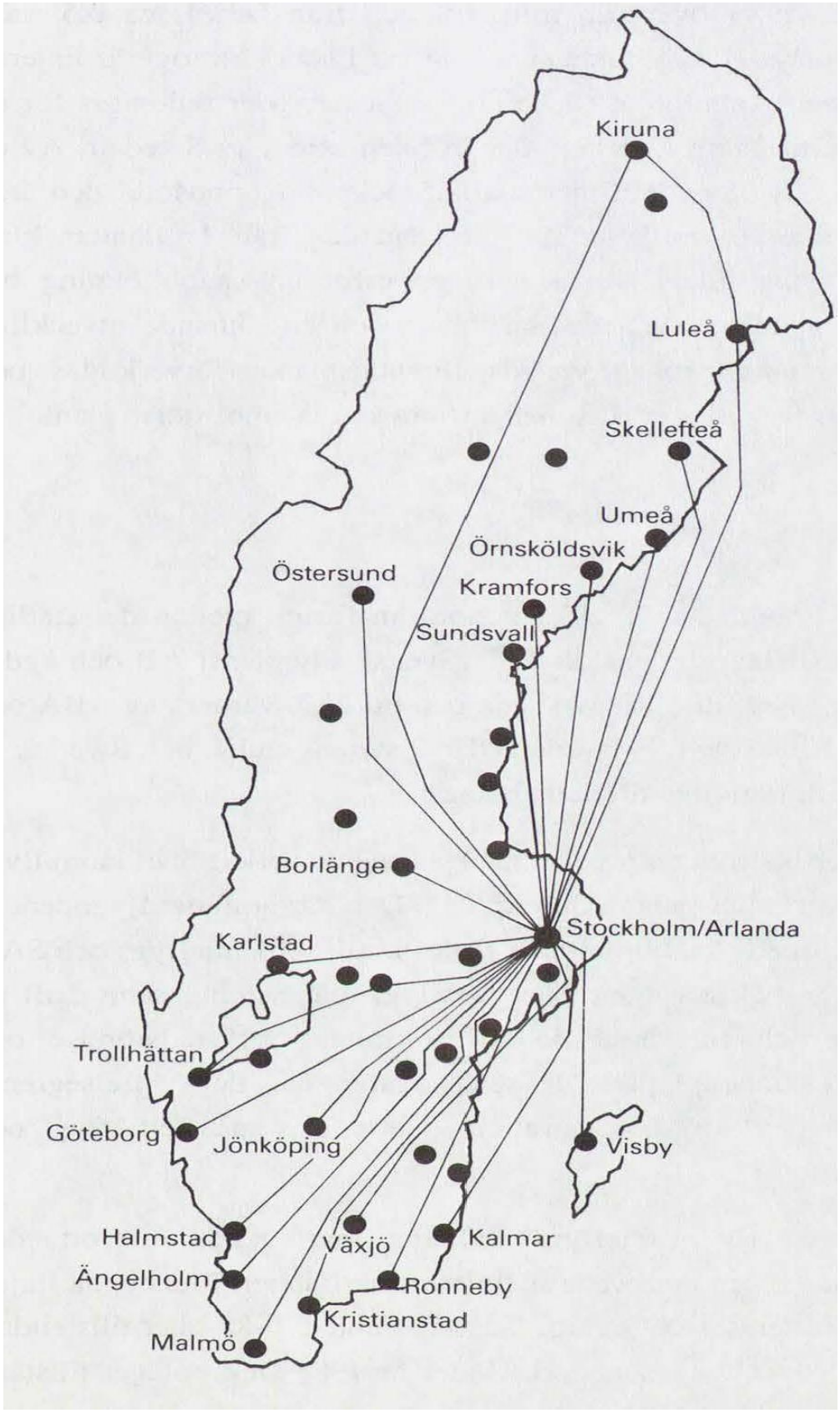
Van Vleck, J. (2013). *Empire of the Air: Aviation and the American Ascendency*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Bilaga 1. ***Det svenska inrikesnätet 1950–1990 (valda år)***



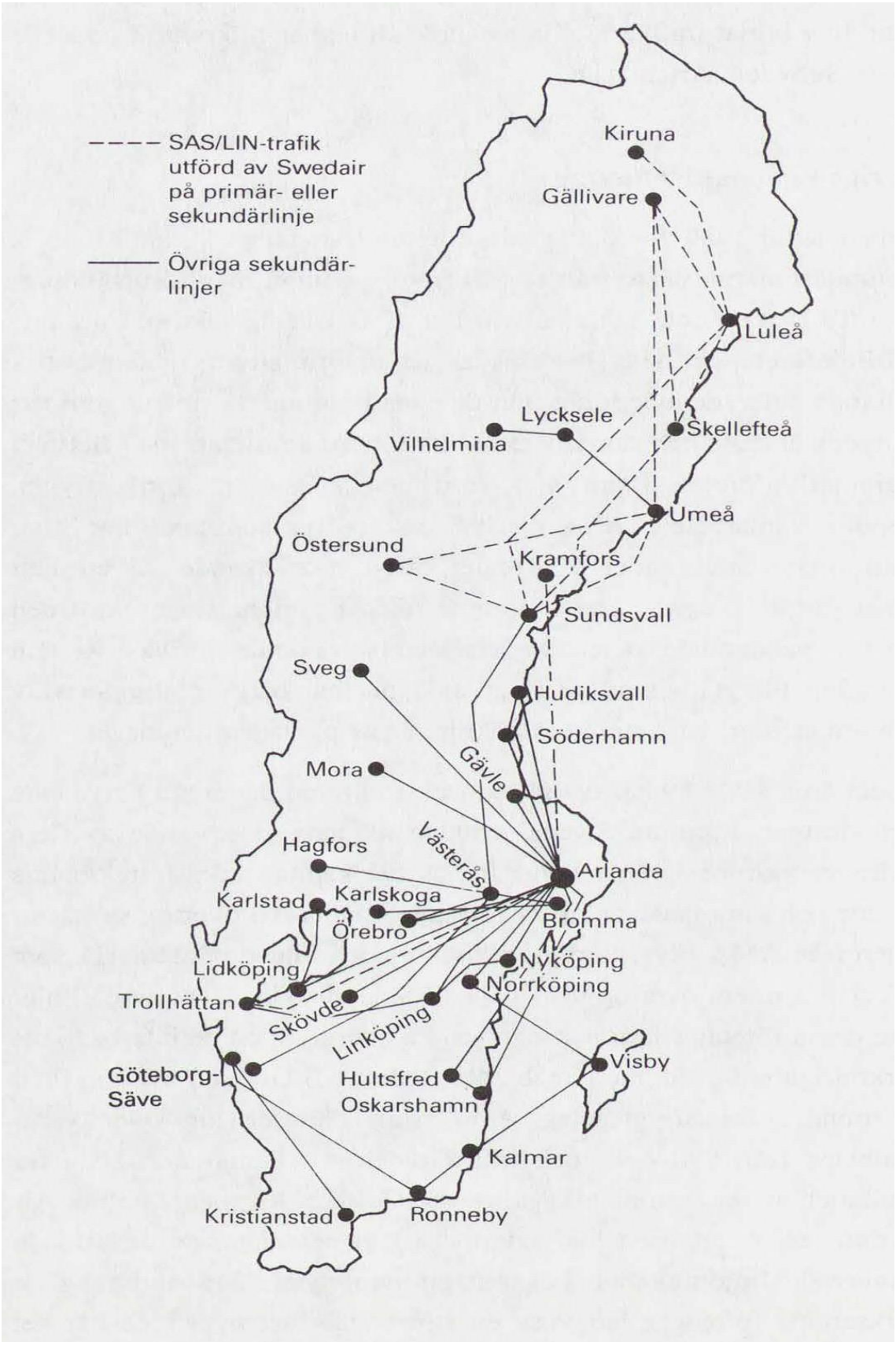
Figur 1. Det svenska inrikesnätet 1950, 1957 och 1965.

Källa: SOU 1966:69. *Trafikutveckling och trafikinvesteringar: data, synpunkter och bedömningar för tiden från omkring 1930 till omkring 2000 med särskild hänsyn till åren 1950–1970*. Stockholm: Esselte.



Figur 2. Det inrikes ”primärnätet”, april 1990.

Källa: SOU 1990:58, s. 71.



Figur 3. Inrikes ”sekundärlinjer”, april 1990.

Källa: SOU 1990:58, s. 74.

Bilaga 2

Beslutsprocessen om inrikesflygets överflyttning från Bromma till Arlanda flygplats 1980–1983

Det första ställningstagandet

Efter det att frågan utretts sedan 197, fattade den borgerliga regeringen 1977 ett beslut om att fortsätta använda Bromma som inrikesflygplats. Luftfartsverket fick därför instruktioner att inleda en planering för att utveckla Bromma flygplats.[1] Eftersom denna upprustning skulle innebära vissa investeringar bedömde Luftfartsverket att det var nödvändigt att erhålla ett besked hur Koncessionsnämnden for miljöskydd förhöll sig till verksamheten på Bromma flygplats. Inom ramen för överläggningarna mellan staten och de lokala och regionala intressenterna om förutsättningarna för fortsatt linjetrafik på Bromma ansökte därför Luftfartsverket i maj 1978 om tillstånd hos Koncessionsnämnden for miljöskydd till drift av Bromma flygplats för huvudsakligen inrikes linjefart och för allmänflyg. Den 8 juli 1979 lämnade Koncessionsnämnden Luftfartsverket tillstånd att i enlighet med vissa särskilda villkor driva Bromma flygplats för huvudsakligen inrikes linjefart och för allmänflyg. Ett villkor var att trafiken med Fokker F-28 skulle upphöra senast vid utgången av juni 1981. Luftfartsverket accepterade inte detta beslut. Den 14 september 1979 anförde Luftfartsverket därför besvär över koncessionsnämndens beslut. Luftfartsverket konstaterade att koncessionsnämndens beslut innebar särskilda villkor som var restriktiva och svåra att tillämpa. Regeringen avgjorde den 9 oktober 1980 Luftfartsverkets besvär över koncessionsnämndens beslut. I sitt avgörande konstaterade regeringen att flygtrafiken på Bromma bland annat gav upphov till oacceptabla bullerstörningar. Regeringen ansåg dock att Bromma under vissa villkor även i fortsättningen kunde användas som trafikflygplats för huvudsakligen inrikes linjefart och för allmänflyg. Eftersom de alldeles övervägande bullerstörningarna orsakades av jetflygplanen och då främst inrikesbolaget Linjeflygs flotta av Fokker F-28, ansåg regeringen att trafiken med denna flygplanstyp snarast måste upphöra. Regeringen bedömde det dock inte möjligt att från teknisk och ekonomisk synpunkt avveckla Fokkertrafiken på Bromma inom den tidsram som koncessionsnämnden angivit. Enligt regeringens mening kunde Fokkertrafiken fortsätta till den 30 juni 1985.[2]

Regeringen konstaterade att det visserligen var praktiskt möjligt för Linjeflyg att flytta över sin verksamhet under andra hälften av 1982. Luftfartsverket, Linjeflyg och SAS hade emellertid anmält att investeringar för cirka 70 miljoner kronor behövdes i det dåvarande inrikesområdet på Arlanda för att Linjeflygs trafik skulle kunna samlokaliseras där med SAS trafik hösten 1982. Sedan 1969 trafikerade SAS sträckorna Stockholm-Göteborg, Stockholm-Malmö och Stockholm-Luleå-Kiruna med bas på Arlanda till följd av att de flygplan som användes - Douglas DC-9 - inte fick användas på Bromma av bullerskäl. SAS använde ursprungligen en provisorisk

[1] SOU 1977:34; Regeringens proposition 1977/78:29.
[2] Regeringens proposition 1980/81:30, s. 7–8.

terminalbyggnad för sin inrikestrafik. Trafikutvecklingen medförde dock att denna byggnad blev otillräcklig. I stället för att öka kapaciteten i SAS gamla inrikeshall hade den tidigare utrikesterminalen som använts under perioden 1962–1976 byggts om till inrikesterminal för SAS i avvaktan på slutligt beslut om inrikesflygets lokalisering i Stockholmsregionen. SAS och Linjeflyg konstaterade att redan från Linjeflygs inflyttning på Arlanda under 1982 överskreds kapaciteten på Arlanda. Luftfartsverket ansåg för sin del att kapacitetstaket på Arlanda skulle nås under perioden 1985–1990, om inte en tredje bana tillkom. Ytterligare investeringar i det befintliga inrikesområdet medgav enligt Luftfartsverket med hänsyn till den korta användningstiden inte normal ekonomisk utnyttjning av det nedlagda kapitalet. Vid ett eventuellt beslut om utflyttning av Linjeflygs verksamhet till Arlanda hösten 1982 måste även ett principbeslut fattas om en ny permanent inrikesterminal, som skulle vara färdigbyggd 1985. Enligt regeringen var det inte ekonomiskt försvarbart att genomföra investeringarna i det gamla/befintliga inrikesområdet när de skulle ha så kort livslängd.[3]

Enligt regeringen skulle en omedelbar utflyttning av Linjeflygs verksamhet till Arlanda också medföra stora svårigheter for bolaget att upprätthålla en tillfredsställande transportförsörjning. Det skulle sannolikt bli nödvändigt att kraftigt begränsa eller helt upphöra med trafiken på vissa destinationer, bland annat Sundsvall/ Härnösand, Jönköping. Karlstad och Borlänge. Även trafiken på andra destinationer där trafikunderlaget var svagt, till exempel Kristianstad, skulle ifrågasättas. En viss trafikminskning i kombination med väsentligt högre kostnader som följd av en snabb utflyttning skulle få allvarliga konsekvenser för bolaget. Det folkflyg, det vill säga en trend att fler grupper av befolkningen än affärsresenärerna reste med inrikesflyg, som successivt hade växt fram skulle äventyras. Detta skulle också påverka trafiken på det så kallade sekundärnätet, bland annat matartrafiken mellan Gällivare och Luleå samt Kramfors och Sundsvall/Härnösand, negativt.[4]

Regeringen konstaterade också att tidpunkten den 30 juni 1985 hade valts med utgångspunkt från att det skulle finnas rimliga tekniska och ekonomiska förutsättningar för Linjeflyg att byta ut Fokkerplanen mot tystare flygplan och därmed fortsätta trafiken på Bromma. Ett beslut vid årsskiftet 1981/82 om fortsatt trafik på Bromma förutsatte dock att Linjeflyg kunde lämna bindande garantier for byte av sin flygplansflotta, exempelvis i form av ett leveransavtal till flygplan som

[3] Regeringens proposition 1980/81:30, s. 12.
[4] Regeringens proposition 1980/81:30, s. 12.

uppfyllde regeringens långsiktiga miljökrav. Om sådana garantier inte kunde ges skulle arbetena med att anpassa Arlanda flygplats for Linjeflygs trafik att påbörjas omedelbart. Några ytterligare investeringar på Bromma skulle inte göras, vilket uteslöt trafik med flygplan av Fokker F-28:s storlek efter den 1 juli 1985.[5] De förutsättningar som angavs i regeringens beslut för den fortsatta verksamheten på Bromma krävde dock vissa säkerhetsinvesteringar på kort sikt. Dessa kunde rymmas inom de ordinarie budgetramarna för investeringar.[6]

Konflikten mellan alternativ i utskott och kammare

Som reaktion på propositionen fanns två förslag i motioner från oppositionen. Det ena förslaget, från Vänsterpartiet kommunisterna, gick endast ut på att föreslå en nedläggning av Bromma flygplats.[7] Det andra förslaget var en socialdemokratisk motion som föreslog att jettrafiken på Bromma flyttades till Arlanda senast under andra halvåret 1982. Socialdemokraterna hade under 1970-talet initierat ett utredningsarbete för att lägga ned Bromma som flygplats.[8] Miljökrav, säkerhetskrav och ekonomiska beräkningar om inrikesflygets framtida utvecklingsmöjligheter talade enligt Socialdemokraterna för en överflyttning av jettrafiken till Arlanda. För alla berörda var det önskvärt att ett slutligt beslut fattades i Brommafrågan. Dessutom hade den befintliga terminalen på Arlanda begränsade utvecklingsmöjligheter som terminal för den samlade inrikes passagerartrafiken och måste betraktas som en provisorisk lösning. Därför borde riksdagen fatta ett principbeslut om en permanent terminalanläggning för inrikestrafiken. Regeringen borde ge Luftfartsverket i uppdrag att påbörja programarbetet för genomförande av denna permanenta anläggning. En absolut förutsättning för att linjetrafiken skulle kunna flyttas över från Bromma till Arlanda var dock att kollektivtrafikförbindelserna mellan Stockholms city och Arlanda förbättrades. På kort sikt skulle detta realiseras genom att direkta snabbussar mellan Stockholms city och Arlanda sattes in. På längre sikt skull en järnvägsförbindelse mellan Stockholms city och Arlanda anläggas.[9]

Den borgerliga majoriteten i Trafikutskottet lade fram ett betänkande enligt propositionen.[10] Socialdemokraterna i utskottet formulerade dock 5 reservationer som byggde på den socialdemokratiska motionen.[11] Dessa två förslag debatterades sedan i kammaren. Å ena

[5] Regeringens proposition 1980/81:30, s. 13.
[6] Regeringens proposition 1980/81:30, s. 16.
[7] Motion 1980/81:114.
[8] Ds K 1974:1.
[9] Motion 1980/81:113.
[10] Trafikutskottets betänkande 1980/81:8.
[11] Trafikutskottets betänkande 1980/81:8, s. 20–27.

sidan framhöll Socialdemokraterna att Bromma flygplats var en föråldrad, osäker och miljöpåverkande flygplats som hade nått slutet för sin livslängd. Visserligen fanns det utmaningar att utveckla markförbindelserna till Arlanda, men detta kunde åstadkommas genom en mobilisering av olika resurser från näringslivet och det offentliga.[12] Å andra sidan framhöll Moderaterna tillsammans med Centerpartiet och Folkpartiet att de problem som skulle uppstå i samband med en utflyttning av inrikesflyget från Bromma undervärderades av Socialdemokraterna. Inrikesflyget skulle få betydande effektivitetsförluster av en omlokalisering till Arlanda, vilket skulle påverka Linjeflygs nätverk, med regional- och industripolitiska implikationer för de orter som skulle påverkas. Arlanda skulle dessutom snart få kapacitetsproblem, vilket skulle leda till att en helt ny flygplats måste byggas i Stockholmsregionen. Marktransportfrågan var också betydligt mer komplicerad och kostsam att åstadkomma än vad Socialdemokraterna ville medge. Däremot var Moderaterna mer optimistiska när det gällde de flygteknologiska alternativen till Fokker F-28. I det här avseendet nämndes den brittiska modellen BAe 146 som ett trovärdigt alternativ.[13]

Efter votering i kammaren fick de socialdemokratiska reservationerna majoriteten av rösterna.[14] Den borgerliga regeringen accepterade detta beslut och började beredningen av ett reviderat förslag om nya investeringar på Arlanda.[15]

Inrikesflyget till Arlanda

I maj 1981 fattade Trafikutskottet beslut om de investeringar som skulle möjliggöra en överflyttning av inrikesflyget till Bromma. Luftfartsverket konstaterade i sitt förarbete till beslutet att om jettrafikens lokalisering till Arlanda löstes genom alternativet med inrikestrafiken lokaliserad till det existerande inrikesområdet beräknades Luftfartsverkets omedelbara investeringsbehov till cirka 80 miljoner kronor. Övriga investeringsbehov fram till år 2000 med alternativet inrikesflyget först lokaliserat till det existerande inrikesområdet med en senare överflyttning till ett nytt permanent terminalläge söder om den nya utrikesterminalen (Arlanda International) uppskattades till mellan 555 och 570 miljoner kronor.[16] Ett annat alternativ hade emellertid utkristalliserats. Detta bestod i att lokalisera inrikestrafiken till Arlanda International. Detta hade blivit möjligt genom att denna terminalbyggnad på grund av den vikande flygtrafiken, främst för charterflyget, samt ojämn

[12] Riksdagens protokoll 1980/81:53, s. 3–8.
[13] Riksdagens protokoll 1980/81:53, s. 14–20. Det bör noteras att BAe 146 faktiskt blev det huvudsakliga planet som trafikerade Bromma när den reguljära flygtrafiken återupptogs på en avreglerad marknad under 1990-talet, se vidare Ds 1996:12, s. 27–28.
[14] Riksdagens protokoll 1980/81:53, s. 103.
[15] Regeringens proposition 1980/81:134.
[16] Trafikutskottets betänkande 1980/81:28, s. 9.

belastning, utnyttjades på ett orationellt sätt. I syfte att bättre utnyttja befintliga anläggningar och försöka minimera nyinvesteringarna hade Luftfartsverket studerat möjligheten att utnyttja Arlanda international för inrikestrafik. De översiktliga kalkyler som Luftfartsverket gjort visade att en ombyggnad av Arlanda international samt anläggandet av en mindre pir for chartertrafiken medförde omedelbara investeringsutgifter på cirka 150 miljoner kronor.

Detta alternativ medförde att Linjeflygs utflyttning inte kunde ske under 1982 som riksdagen beslutat, utan måste senareläggas till andra halvåret 1983. En jämförelse av alternativen visade dock att det fanns långsiktiga kostnadsfördelarna hos detta alternativ. Investeringsutgifterna för alternativet att utveckla det existerande inrikesområdet blev totalt cirka 150 miljoner kronor större än för alternativet med inrikestrafiken i A-piren av Arlanda international. Kapitalkostnaden fram till år 2000 var av samma storlek i bägge fallen. Alternativet med inrikestrafiken förlagd till A-piren gav enligt Luftfartsverket dessutom drygt 20 miljoner kronor lägre driftkostnad per år fram till år 1990 än alternativet det existerande inrikesområdet. Både SAS och Linjeflyg förordade en lokalisering av inrikestrafiken till Arlanda international av funktionella och ekonomiska skäl.[17]

Trafikutskottet konstaterade med tillfredsställelse att utredningsarbetet kommit så långt att ”en till synes tillfredsställande lösning av terminalfrågan” kunnat presenteras. I likhet med Luftfartsverket och flygbolagen fann utskottet att alternativet utveckla det existerande inrikesområdet borde avvisas. Av utredningsmaterialet att döma erbjöd alternativet med en minipir vid Arlanda international den bästa lösningen för utvecklingen av inrikesflyget på längre sikt. Dessutom kunde turtätheten i bussförbindelserna med Stockholm city förbättras, vilket i realiteten innebar kortare restid till flygplatsen. Trafikutskottet föreslog därför att förslaget lades till grund för beslut i frågan. Visserligen innebar den valda lösningen en senare utflyttning av Linjeflygs trafik till Arlanda än vad riksdagen tidigare beslutat om. Utskottet kunde dock godta denna försening då totallösningen därigenom blev bättre men betonade också vikten av att projektet genomfördes med största möjliga skyndsamhet. Målsättningen var som Luftfartsverket framhållit att verksamheten skulle vara i operativ drift under andra halvåret 1983.[18]

Politikerna visade dock mindre beslutsamhet angående markinvesteringarna. En aspekt som uppmärksammades i samband med inrikesflygets överflyttning till Arlanda var marktransporterna till flygplatsen. Visserligen stod Cityterminalen, som började diskuteras

[17] Trafikutskottets betänkande 1980/81:28, s. 10–11; Riksdagens protokoll 1980/81:156, 7 §.
[18] Trafikutskottets betänkande 1980/81:28, s. 12.

under 1970-talet och betraktades som en del av en allmän förbättring av flygbusstrafiken till Arlanda, klar 1989.[19] Redan i början av 1980-talet påpekade dock Vägverket och Länsstyrelsen i Stockholms län att vägförbindelserna till Arlanda flygplats kunde förbättras avsevärt och borde prioriteras framför andra projekt. Bland annat borde särskilda medel för en utbyggnad av Klarastrandsleden och förbindelsen Karlberg-Frösunda-Ulriksdal beviljas.[20] Regeringen framhöll dock att även om det rörde sig om ytterst angelägna åtgärder till ett väsentligt lägre totalbelopp än kostnaden för en särskild järnvägsförbindelse, var den inte beredd att allokera dessa medel.[21] Politikerna tvekade också angående tågförbindelsen. Enligt en utredning som SJ presenterade 1981 krävdes det för att medge järnvägstrafik Stockholm-Arlanda ett nytt spårpar mellan Karlberg och Märsta och en ny dubbelspårig järnväg mellan Märsta och Arlanda. SJ:s investeringar för banan beräknades till l 400 miljoner kronor, medan investeringsutgiften för fordon beräknades i begynnelseskedet till mellan 225 och 315 miljoner kronor, beroende på turtäthet. Med hänsyn till investeringskostnadernas storlek i förhållande till förväntad efterfrågan kunde enligt SJ trafiken inte drivas på affärsmässiga grunder. SJ kunde därför inte ta på sig det ekonomiska ansvaret för trafiken. Oavsett hur huvudmannaskapet för trafiken löstes måste ersättningen till SJ baseras på gällande ekonomiska riktlinjer. Detta innebär att intäkterna inte bara måste täcka trafikens särkostnader, utan också ge ett rimligt bidrag till de gemensamma kostnaderna. Den planerade snabbjärnvägen mellan Arlanda och Stockholms central dröjde därför till 1999.[22]

Arlanda som nav för ett expanderande inrikesflyg

Efter riksdagens beslut fortsatte dock Luftfartsverket tillsammans med SAS och Linjeflyg att studera ytterligare lösningar av terminalfrågan. I en skrivelse till regeringen den 21 september 1981 lade Luftfartsverket i samråd med SAS, Linjeflyg och charterbolaget Scanair fram ett reviderat förslag. Inrikesflyget skulle nu lokaliseras till en ny inrikesterminal placerad söder om Arlanda International. Utrikesverksamheten (linjefart och charter) skulle bedrivas i Arlanda International som dittills, vilket innebar att en minipir för charter inte behövdes. Det nya förslaget till lösning av terminalfrågan rymdes inom den kostnadsram som riksdagen tidigare godtagit. Luftfartsverket förutsatte att de merkostnader som kunde uppstå tillgodosågs av flygbolagen. Luftfartsverket hade därför träffat en överenskommelse med SAS om finansiering av den merutgift som kan bli aktuell utöver den budgeterade

[19] Ds K 1974:6; Trafikutskottets betänkande 1984/85:9.
[20] Regeringens proposition 1981/82:98, s. 92–93.
[21] Regeringens proposition 1981/82:98, s. 43.
[22] Ds K 1981:6, s. 35; Riksrevisionen (2004), bilaga 1; Regeringens proposition 1981/82:98, s. 42–43.

grundinvesteringen på 150 miljoner kronor.[23] Den nya terminalen, som benämndes Inrikes 1 (nuvarande Terminal 4), invigdes 1983 av kungaparet. Den 1 januari 1984 började SAS inrikes och Linjeflyg använda Inrikes 1.[24]

Efter denna förändring inträffade en stark expansion av inrikestrafiken, där Arlanda blev det tydliga navet för det svenska inrikesflyget. Vid planeringen av den nya inrikesterminalen förutsattes att endast Linjeflygs trafik skulle flytta från Bromma flygplats och samlokaliseras med SAS inrikestrafik på Arlanda flygplats. Den nya inrikesterminalen dimensionerades för Linjeflygs och SAS jettrafik samt för två regionalflyglinjer. Efter att inrikesterminalen togs i bruk ökade dock denna trafik kraftigt. Antalet regionalflyglinjer beräknades under hösten 1984 uppgå till 13 eller 14 med cirka 120 flygplansrörelser per dag, vilket medförde en tiofaldig ökning av trafikintensiteten jämfört med vad som hade planerats. Den tillgängliga kapaciteten skulle också påverkas efter hand som större flygplanstyper, i första hand SAAB Fairchild 340, togs i bruk. Även Linjeflygs inrikestrafik hade utvecklats väsentligt bättre än vad som förutsågs före etableringen på Arlanda. Linjeflyg räknade med en femprocentig minskning av antalet passagerare efter flytten från Bromma. Istället förväntades en ökning på cirka 20 procent under 1984. Speciellt hade Linjeflyg noterat en betydande ökning av antalet transferpassagerare.[25] Bromma flygplats behölls emellertid tills vidare som en flygplats för allmänflyget i avvaktan på en politisk lösning i frågan om var en ny flygplats skulle lokaliseras i Stockholmsregionen.[26]

[23] Regeringens skrivelse 1981/82:36.
[24] Swedavia, https://www.swedavia.se/arlanda/om-flygplatsen/
[25] Regeringens proposition 1984/85:25, s. 22. Se även Skoglund (u.å), s. 93–95, för en översikt av inrikesflygets utveckling under 1980-talet.
[26] Se vidare Ds 1996:12.

Referenser

Ds K 1974:1. *Brommaflyget: betänkande*. Stockholm: Allmänna förlaget

Ds K 1974:6. *Trafikterminal vid Stockholm C: betänkande*. Stockholm: Allmänna förlaget.

Ds K 1981:6. *Inrikesflyg på Arlanda: rapport*. Stockholm: LiberFörlag/Allmänna förlaget.

Ds 1996:12. *Förutsättningar för avveckling av Bromma flygplats*. Stockholm: Fritze.

Motion 1980/81:113

Motion 1980/81:114

Regeringens proposition 1977/78:29

Regeringens proposition 1978/79:99

Regeringens proposition 1980/81:30

Regeringens proposition 1980/81:134

Regeringens proposition 1981/82:98

Regeringens proposition 1984/85:25

Regeringens skrivelse 1981/82:36.

Riksdagens protokoll 1980/81:53

Riksdagens protokoll 1980/81:156

Riksrevisionen. (2004). *Arlandabanan: insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt*. Stockholm: Riksrevisionen.

Skoglund, J-M. (2004). Svensk luftfartspolitik för vem - i allmänhetens eller i särintressens tjänst?. Licientatavhandling, Åbo akademi.

SOU 1977:34. *Inrikesflygplats - Stockholm: betänkande*. Stockholm: LiberFörlag/Allmänna förlaget.

Swedavia, https://www.swedavia.se/arlanda/om-flygplatsen/

Trafikutskottets betänkande 1980/81:8

Trafikutskottets betänkande 1980/81:28

Trafikutskottets betänkande 1984/85:9