

Trafikutskottets betänkande 2021/22:TU4

Det nationella basutbudet av flygplatser

Sammanfattning

Utskottet föreslår med stöd av sin initiativrätt enligt 9 kap. 16 § riksdagsordningen att riksdagen riktar ett tillkännagivande till regeringen om att riksdagens godkännande bör hämtas in innan ändringar genomförs i det nationella basutbudet av flygplatser.

I ärendet finns en reservation (S, V, MP) och två särskilda yttranden (S, V, MP). I reservationen föreslås att riksdagen ska avslå förslaget till utskottsinitiativ.

Behandlade förslag

Utskottet lägger på eget initiativ fram ett förslag till tillkännagivande.

Innehållsförteckning

| | |
|---|----|
| Utskottets förslag till riksdagsbeslut..... | 3 |
| Redogörelse för ärendet | 4 |
| Ärendet och dess beredning..... | 4 |
| Utskottets överväganden..... | 5 |
| Det nationella basutbudet av flygplatser..... | 5 |
| Reservation | 13 |
| Det nationella basutbudet av flygplatser (S, V, MP) | 13 |
| Särskilda yttranden | 14 |
| 1. Det nationella basutbudet av flygplatser (S, MP) | 14 |
| 2. Det nationella basutbudet av flygplatser (V) | 15 |
| <i>Bilaga 1</i> | |
| Konstitutionsutskottets yttrande 2021/22:KU3y..... | 17 |
| <i>Bilaga 2</i> | |
| Swedavia AB:s yttrande..... | 22 |

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Det nationella basutbudet av flygplatser

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att riksdagens godkännande bör hämtas in innan ändringar genomförs i det nationella basutbudet av flygplatser och tillkännager detta för regeringen.

Reservation (S, V, MP)

Stockholm den 25 november 2021

På trafikutskottets vägnar

Jens Holm

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Jens Holm (V), Anders Åkesson (C), Magnus Jacobsson (KD), Teres Lindberg (S), Denis Begic (S), Maria Stockhaus (M), Jasenko Omanovic (S), Sten Bergheden (M), Jimmy Ståhl (SD), Anders Hansson (M), Thomas Morell (SD), Johan Büser (S), Elin Gustafsson (S), Helena Gellerman (L), Patrik Jönsson (SD), Åsa Coenraads (M) och Axel Hallberg (MP).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Inom utskottet har det väckts en fråga om att utskottet, med stöd av sin initiativrätt enligt 9 kap. 16 § riksdagsordningen, ska ta initiativ till ett tillkännagivande till regeringen om det nationella basutbudet av flygplatser. Vid utskottets sammanträde den 21 september 2021 lämnades ett förslag till utskottsinitiativ (prot. 2021/22:2). Vid sammanträdet den 12 oktober 2021 beslutade utskottet att påbörja ett beredningsarbete i syfte att kunna ta ett utskottsinitiativ i frågan (prot. 2021/22:3). Vid sammanträdet den 19 oktober 2021 beslutade utskottet att hämta in yttranden från konstitutionsutskottet och Swedavia AB (prot. 2021/22:4). Yttrandena återfinns i bilaga 1 och 2.

Vid utskottets sammanträde den 21 september 2021 informerade utredaren Magnus Persson om Brommautredningen. Vid samma sammanträde lämnade infrastrukturminister Tomas Eneroth information med anledning av den nyligen presenterade Brommautredningen.

Utskottets överväganden

Det nationella basutbudet av flygplatser

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att riksdagens godkännande bör hämtas in innan ändringar genomförs i det nationella basutbudet av flygplatser och tillkännager detta för regeringen.

Jämför reservationen (S, V, MP) och särskilt yttrande 1 (S, MP) och 2 (V).

Bakgrund

Ett nationellt basutbud

I propositionen Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt (prop. 2008/09:35) gjorde den dåvarande regeringen bedömningen att staten bör ansvara för att tillhandahålla ett nationellt basutbud av flygplatser för att säkerställa en god interregional och internationell tillgänglighet. Regeringen menade att åtminstone följande flygplatser borde ingå i detta utbud: Göteborg/Landvetter, Kiruna, Luleå, Malmö, Ronneby, Stockholm/Arlanda, Stockholm/Bromma, Umeå, Visby och Åre/Östersund. I propositionen anfördes att ett nationellt basutbud av flygplatser borde fastställas efter det att riksdagen tagit ställning till regeringens proposition och att det borde vara regeringens uppgift att fatta det formella beslutet om huruvida en flygplats ska ingå i det nationella basutbudet.

Trafikutskottet betonade att statens ansvar i sammanhanget är att säkerställa att flyget ges goda förutsättningar för en långsiktigt hållbar utveckling. Utskottet ställde sig positivt till regeringens redovisning om att staten på sikt ska tillhandahålla ett nationellt basutbud av flygplatser där åtminstone de tio nämnda flygplatserna ingår. Utskottet konstaterade att det enligt propositionen bör vara regeringens uppgift att fatta det formella beslutet om huruvida en flygplats ska ingå i det nationella basutbudet eller inte. Riksdagen beslutade i december 2008 enligt utskottets förslag (bet. 2008/09:TU2, rskr. 2008/09:145).

Den 19 mars 2009 beslutade regeringen att fastställa det nationella basutbudet av tio flygplatser (N2009/2391). Bromma flygplats är en av de flygplatser som enligt beslutet ingår i basutbudet. Syftet med det nationella basutbudet är att dessa flygplatser ska utgöra stommen i ett effektivt och långsiktigt hållbart flygtransportsystem och säkerställa en grundläggande interregional tillgänglighet i hela landet.

Infrastrukturminister Tomas Eneroth och miljö- och klimatminister Per Bolund höll den 21 april 2021 en gemensam pressträff där de lämnade besked om att regeringen vill avveckla Bromma flygplats och i stället säkra nödvändig kapacitet på Arlanda flygplats. Vid presskonferensen uttalade ministrarna bl.a. att Bromma flygplats inför detta behöver tas bort från listan på nationellt basutbud av flygplatser. Eftersom Swedavia AB ansvarar för driften av Bromma innebär detta att Swedavia därefter kan fatta beslut om att stänga flygplatsen.

Statens bolagsstyrning

Utgångspunkten för styrningen av statliga bolag är den svenska bolagsstyrningsmodellen. Den innebär bl.a. att de bolag som ägs av staten styrs associationsrättsligt på samma sätt som privatägda bolag med bolagsstämman som det högsta beslutande organet. I Statens ägarpolicy från 2020 redogörs för regeringens uppdrag och mål, tillämpliga ramverk och viktiga principfrågor när det gäller styrningen av bolag med statligt ägande. Vidare ger Organisationen för ekonomiskt samarbete och utvecklings (OECD) riktlinjer för bolagsstyrning av statligt ägda företag staten som ägare och de statligt ägda bolagen rekommendationer som riktas till regeringar för att säkerställa att statligt ägda företag verkar effektivt, transparent och ansvarstagande. Riktlinjerna ska ge ett förutsägbart ramverk att förhålla sig till och innebära att statens roll som ägare tydligt kan avskiljas från statens övriga roller.

I september 2009 föreslog den dåvarande regeringen att flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket skulle överföras till ett eller flera av staten direkt eller indirekt helägda aktiebolag (prop. 2009/10:16). Bolaget eller bolagen skulle enligt förslaget ansvara för drift, utveckling och finansiering av sina flygplatser. I propositionen framfördes att staten genom lagstiftning kommer att kunna reglera en rad frågor om flygplatser, t.ex. anläggning, ombyggnad av flygplatser och säkerhet. Regeringen anförde vidare att den har fastställt ett nationellt basutbud av flygplatser och att dessa ska utgöra stommen i flygtransportsystemet och säkerställa grundläggande interregional tillgänglighet i landet. Andra flygplatser borde enligt regeringen kunna övertas av t.ex. kommuner eller näringsliv och även läggas ned. Utskottet välkomnade regeringens förslag och bedömde att en bolagisering av flygplatsverksamheten skulle komma att bidra till att skapa en effektiv och lönsam verksamhet som aktivt medverkar till utveckling av transportsektorn och som inom ramen för affärsmässighet främjar att de transportpolitiska målen uppnås (bet. 2009/10:TU7, rskr. 2009/10:114).

Det nya bolaget, Swedavia AB, bildades 2010 och har sedan dess hand om de statliga flygplatser som ingår i det nationella basutbudet. Det har i allt väsentligt överlåtits till bolagsstyrelsen att fatta beslut om strukturfrågor och investeringsvolym. Sådana beslut ska enligt styrmodellen fattas på affärsmässiga grunder, inom ramen för bl.a. de avkastningskrav som ägaren ställer. Bolag med statligt ägande styrs liksom privatägda bolag i första hand

av aktiebolagslagen (2005:551). Näringsministern ansvarar för en enhetlig ägarpolitik för bolag med statligt ägande och är ansvarigt statsråd för bl.a. Swedavia.

Genom bolagsordningen bestämmer ägaren bolagets verksamhetsföremål och vissa angivna ramar för verksamheten (3 kap. 1 § aktiebolagslagen). Verksamhetsföremålen ska ha sin grund i riksdagens beslut. När det gäller Swedavia ska bolaget enligt ägaranvisningen, inom ramen för transportpolitikens funktions- och hänsynsmål, mäta och redovisa utfall för fem indikatorer inom områdena tillgänglighet, transportkvalitet, säkerhet och miljö.

Swedavia får enligt 10 § i sin bolagsordning inte utan regeringens godkännande lägga ned eller överlåta någon av de flygplatser som ingår i det nationella basutbud av flygplatser som vid var tid har fastställts av regeringen. Bestämmelsen i 10 § får inte ändras utan att regeringen har lämnat tillstånd till det.

Tidigare riksdagsbehandling

Riksdagens tillkännagivande 2014

Riksdagen beslutade i december 2014 att tillkänna för regeringen vad utskottet anfört om att det inte borde tillsättas någon förhandlingsperson i frågan om att avveckla citynära flygplatser (bet. 2014/15:TU1, rskr. 2014/15:86). Utskottet ansåg att regeringens aviserade intention att utse en statlig förhandlingsperson för att samordna kontakter med kommuner som kan bygga fler bostäder på citynära flygplatsmark var mycket olämplig och anförde att tillsättandet innebar en politisk signal som i sin tur skulle framkalla en osäkerhet om flygplatsens framtid, vilket skulle kunna påverka framför allt näringslivet negativt men även ha återverkningar på t.ex. människors val av bostads- eller arbetsort. Därför föreslog utskottet ett tillkännagivande om att det inte borde tillsättas någon förhandlingsperson för avveckling av citynära flygplatser.

Av skrivelse 2016/17:75 framgår att regeringen den 18 december 2015 beslutade att ändra uppdraget till den samordnare för Bromma flygplats som tillsattes i december 2014.

Riksdagens tillkännagivande 2015

I mars 2015 riktade riksdagen åter ett tillkännagivande till regeringen om Bromma flygplats. I tillkännagivandet angavs att regeringen tydligt borde ta ställning och agera för att Bromma flygplats inte skulle läggas ned (bet. 2014/15:TU7, rskr. 2014/15:144). Utskottet framhöll att Bromma flygplats innebär en viktig lösning för goda flygförbindelser och underströk att Bromma flygplats inte bara är en fråga för Stockholm utan en infrastrukturlösning som i allra högsta grad berör hela Sverige.

I skrivelse 2015/16:75 hänvisade regeringen till beslutet från den 18 december 2015 att ändra uppdraget till den samordnare för Bromma flygplats som tillsattes i december 2014. Uppdraget begränsades genom beslutet för att tillmötesgå riksdagens önskemål om att regeringen tydligt bör ta ställning och agera för att Bromma flygplats inte ska läggas ned.

Riksdagens tillkännagivande 2016

Riksdagen beslutade därefter i maj 2016 om ett nytt tillkännagivande till regeringen om att den bör verka för en fortsatt utveckling av Bromma flygplats (bet. 2015/16:TU14, rskr. 2015/16:226). Utskottet underströk betydelsen av Bromma flygplats och att den är viktig för tillgängligheten i både Stockholmsregionen och övriga landet.

Av regeringens skrivelse 2020/21:75 framgår bl.a. att Swedavia den 14 september 2020 redovisade en konsekvensanalys i fråga om den fortsatta driften av Bromma flygplats. Swedavias bedömning var att det under rådande marknadsförutsättningar inte är affärsmässigt motiverat att driva Bromma flygplats vidare (se nedan). Regeringen uppgav att konsekvenserna av Swedavias bedömning analyseras inom Regeringskansliet och att ärendet bereds vidare.

Riksdagens tillkännagivande 2021

Slutligen beslutade riksdagen i juni 2021 att ställa sig bakom det som utskottet anförde om framtiden för Bromma och Arlanda flygplats och tillkännagav detta för regeringen (bet. 2020/21:TU14, rskr. 2020/21:334). Enligt utskottet ska Bromma fortsätta att vara en modern flygplats och beslut om Brommas framtid bör tidigast fattas när flyget har återhämtat sig och tillförlitliga prognoser kan göras för flygets utveckling. Vidare bör regeringen få i uppdrag att ta fram en plan för utveckling och utökning av Arlanda flygplats inklusive miljötillstånd för att säkra tillräcklig flygkapacitet i Stockholmsområdet baserat på tillförlitliga prognoser. Regeringen bör enligt tillkännagivandet återkomma senast i december 2021 med en plan för Arlandas utveckling.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2022 redovisat att Regeringskansliet har inlett arbetet med att analysera förutsättningarna för att ta fram en plan utifrån vad som anges i tillkännagivandet (prop. 2021/22:1 utg.omr. 22). Regeringen hänvisar till ett utredningsuppdrag och promemorian Bromma flygplats – underlag för avveckling av drift och verksamhet (Ds 2021:25), vilket beskrivs närmare nedan. Regeringen uppger att den kommer att återkomma till riksdagen för att informera om hur regeringen avser att hantera tillkännagivandet. Regeringen kan dock konstatera att arbetet med tillkännagivandet inte kommer att kunna utföras inom den tid som anges i tillkännagivandet.

Pågående arbete

Swedavias konsekvensanalys

Swedavia ombads vid den ägardialog som hölls den 23 juni 2020 att återkomma med en konsekvensanalys utifrån bolagets affärsmässiga perspektiv av ett eventuellt politiskt beslut att i förtid stänga Bromma flygplats. Den 14 september 2020 redovisade Swedavia sina slutsatser till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) i en konsekvensanalys av en eventuell förtida avveckling av Bromma. Swedavia uppger att konsekvensanalysen gjordes utifrån bolagets affärsmässiga perspektiv. Swedavias samlade bedömning var att det under rådande marknadsförutsättningar inte är affärsmässigt motiverat att fortsätta att driva Bromma flygplats och att trafiken i stället bör koncentreras till Arlanda flygplats för att på bästa sätt värna både konkurrenskraft och tillgänglighet. Swedavia menar bl.a. att en förtida stängning av flygplatsen kräver ett politiskt beslut och bör fattas med ett bredare samhällsperspektiv i beaktande. En grundläggande förutsättning är dock enligt Swedavia att Arlanda får långsiktiga förutsättningar att utvecklas i takt med marknadens utveckling och flygbranschens pågående klimatomställning. Konsekvenserna av ett politiskt beslut om en förtida nedläggning är, enligt Swedavia, hanterbara och medför sammantaget fördelar för Swedavia.

Swedavias sammanfattning av den begärda konsekvensanalysen av en förtida avveckling av Bromma flygplats skickades den 20 september 2021 på remiss till ett antal olika remissinstanser. Remissvaren ska ha kommit in till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 20 december 2021.

Infrastrukturdepartementets utredning

Den 27 april 2021 beslutade infrastrukturministern att tillkalla en s.k. bokstavsutredare med uppdrag att ta fram underlag inför en avveckling av driften av och verksamheterna vid Bromma flygplats. Betänkandet Bromma flygplats – underlag för avveckling av drift och verksamhet (Ds 2021:25) överlämnades i augusti 2021.

Utredaren konstaterar bl.a. att riksdagen i olika tillkännagivanden tydligt har synliggjort att man har en annan åsikt om Bromma flygplats framtid än den som regeringens företrädare har gett uttryck för. Utredaren konstaterar att det finns en ”mjuk bindning” mellan regeringen och riksdagen när det gäller det nationella basutbudet av flygplatser. Utredaren menar att det är kutym att regeringen återkommer till riksdagen i de fall då man vill förändra en fråga i förhållande till den information som man tidigare har redovisat. Utredaren menar att det därför är rimligt att regeringen i en skrivelse informerar riksdagen om sina motiv till att man har för avsikt att besluta att Bromma ska tas bort ur det nationella basutbudet av flygplatser.

Utredaren föreslår också att regeringen i en sådan skrivelse informerar riksdagen om att man avser att ändra Swedavias bolagsordning så att bolaget enbart får driva de flygplatser som ingår i det nationella basutbudet. Enligt

utredaren bör regeringen i skrivelsen också tydliggöra för riksdagen att man avser att via en ägaravvisning ytterligare förtydliga sina förväntningar på att Swedavia ska leda avvecklingen av Bromma flygplats med intentionen att det ska ske i strukturerade former och i god ordning över en tidsperiod om tre till fem år.

Utredningen skickades den 20 september 2021 på remiss till olika remissinstanser. Remissvaren ska ha kommit in till Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet) senast den 20 december 2021.

Inkomna yttranden

Konstitutionsutskottet lämnade den 9 november 2021 sitt yttrande över det föreslagna initiativets konstitutionella aspekter (yttr. 2021/22:KU3y). Konstitutionsutskottet konstaterar att det inte rör ett enskilt rättskipnings- eller förvaltningsärende och att det föreslagna utskottsinitiativet inte heller rör en sakfråga som är författningsreglerad samt att regeringen tidigare har redovisat sin bedömning i sakfrågan i en proposition som har behandlats av riksdagen. I konstitutionellt hänseende ser utskottet mot denna bakgrund inget hinder för ett tillkännagivande som rör riksdagens inflytande vid framtida ändringar i det nationella basutbudet av flygplatser. Med det sagt kan konstitutionsutskottet samtidigt konstatera att tillkännagivandet innebär en förändring av ansvarsfördelningen mellan riksdagen och regeringen i den aktuella sakfrågan. Konstitutionsutskottet tar i yttrandet inte ställning till om den ordning för ändringar i det nationella basutbudet som förordas i förslaget till utskottsinitiativ är lämplig, utan anför att detta är upp till trafikutskottet att bedöma. Därutöver noterar utskottet att det föreslagna tillkännagivandet om att ändringar i det nationella basutbudet inte får göras utan riksdagens godkännande till viss del är negativt utformat. Konstitutionsutskottet har tidigare pekat på svårigheten att definiera negativa tillkännagivanden mer bestämt och att regeringen måste kunna slutbehandla ett tillkännagivande. Ett eventuellt tillkännagivande i den aktuella frågan bör således enligt konstitutionsutskottet utformas på ett sätt som ger regeringen möjlighet att inte bara tillgodose utan även avsluta behandlingen av det.

Den 27 oktober 2021 lämnade Swedavia AB sitt yttrande över förslagets konsekvenser i fråga om styrningen av bolaget (dnr 418-2021/22). Swedavia anger att bolaget bedriver sin verksamhet i enlighet med den bolagsordning som beslutats vid bolagsstämman, med sitt särskilda samhällsupdrag och med mål som ägaren har satt upp. Bolaget har inga synpunkter när det gäller beslutsordningen mellan riksdagen och regeringen i fråga om det nationella basutbudet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis betona att det svenska flyget är ett kretslopp och att de regionala flygplatserna är helt beroende av flygningar in mot och ut från

storstäderna. Frågan om flygets förutsättningar till och från Stockholm är därför en nationell angelägenhet. Utskottet menar att regeringen under sina sju år vid makten har underlåtit att bygga ut och utveckla Arlanda flygplats och att regeringen nu äventyrar återstarten av det svenska flyget genom att vilja lägga ned Bromma flygplats i förtid.

Utskottet konstaterar att infrastrukturministern och miljö- och klimatministern vid en pressträff den 21 april 2021 meddelade att regeringen anser att Bromma flygplats bör stängas i förtid och tas bort från listan över det nationella basutbudet av flygplatser. Som skäl angavs att regeringen ser framför sig att resandet med flyg kommer att minska efter pandemin. Utskottet vill påminna om att en majoritet av riksdagens partier därefter i ett tillkännagivande från maj 2021 har anfört att ett beslut om framtiden för Bromma flygplats tidigast kan fattas när flygbranschen har återhämtat sig efter coronapandemin och när det går att göra tillförlitliga prognoser om flygets utveckling. I riksdagens tillkännagivande konstateras också att regeringen senast i december 2021 bör återkomma till riksdagen med en plan för utveckling och utökning av Arlanda flygplats för att säkra en framtida tillräcklig flygkapacitet i Stockholmsområdet. Utskottet noterar att regeringen har meddelat att arbetet med tillkännagivandet inte kommer att kunna utföras inom den tid som anges av riksdagen.

Utskottet anser att regeringen efter riksdagens tillkännagivande i maj 2021 hade möjlighet att ge utredaren ett nytt och breddat uppdrag i linje med riksdagens beslut, men i stället valde regeringen att bortse från tillkännagivandet och gå vidare med arbetet för en förtida stängning av Bromma flygplats. Utskottet konstaterar att utredaren presenterade sitt förslag om den fortsatta processen med en förtida nedläggning av Bromma flygplats den 31 augusti 2021 och att regeringen nu har skickat utredningen på remiss.

Utskottet ställde sig i december 2008 positivt till att staten på sikt ska tillhandahålla ett nationellt basutbud av flygplatser där bl.a. Bromma flygplats ingår. Utskottet konstaterade då även att det enligt propositionen borde vara regeringens uppgift att fatta det formella beslutet om huruvida en flygplats ska ingå i det nationella basutbudet eller inte. I formell mening är det därmed regeringens uppgift att fatta beslutet om huruvida en flygplats ska ingå i det nationella basutbudet. Utskottet noterar att Infrastrukturdepartementets utredare har konstaterat att riksdagen, genom att inte besluta på annat sätt, därmed har accepterat att det är regeringen som fastställer vilka flygplatser som ska ingå i det nationella basutbudet. Utskottet uppmärksammar samtidigt att utredaren i sin rapport konstaterar att riksdagen i sina tillkännagivanden tydligt har synliggjort att man har en annan åsikt om Bromma flygplats framtid än den som regeringens företrädare har gett uttryck för. Utskottet delar den uppfattningen och menar att regeringen aktivt har valt att runda riksdagens tydligt formulerade uppfattning i fråga om Bromma flygplats, vilken kom till uttryck inte bara i tillkännagivandet från i maj i år utan också i tidigare

tillkännagivanden från 2014, 2015 och 2016. Utskottet tvingas därmed konstatera att Bromma flygplats fortfarande riskerar att mot riksdagens uttryckliga vilja läggas ned i förtid inom några år.

Med tanke på riksdagens tidigare tillkännagivanden menar utskottet att det är klandervärt att regeringen fortsätter arbetet med att minska antalet flygplatser i det nationella basutbudet från tio till nio. Utskottet vill understryka att tanken med att ge regeringen förtroendet att styra i dessa frågor inte var att riksdagens folkvalda ledamöter helt skulle åsidosättas och att en riksdagsmajoritet skulle kunna ignoreras.

Utskottet anser att det nationella basutbudet av flygplatser är av sådan vikt att eventuella framtida förändringar bör godkännas av riksdagen. Utskottet konstaterar i sammanhanget att konstitutionsutskottet i sitt yttrande inte ser något hinder i konstitutionellt hänseende för ett tillkännagivande som rör riksdagens inflytande vid framtida ändringar i det nationella basutbudet. Vidare noterar utskottet att Swedavia i sitt yttrande inte har några synpunkter när det gäller beslutsordningen mellan riksdagen och regeringen i fråga om det nationella basutbudet.

Mot den bakgrunden och med stöd av sin initiativrätt enligt 9 kap. 16 § riksdagsordningen föreslår utskottet att riksdagen riktar ett tillkännagivande till regeringen om att riksdagens godkännande bör hämtas in innan ändringar genomförs i det nationella basutbudet av flygplatser.

Reservation

Det nationella basutbudet av flygplatser (S, V, MP)

av Jens Holm (V), Teres Lindberg (S), Denis Begic (S), Jasenko Omanovic (S), Johan Büser (S), Elin Gustafsson (S) och Axel Hallberg (MP).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår utskottets förslag.

Ställningstagande

Vi anser inte att det finns skäl att rikta ett tillkännagivande till regeringen om det nationella basutbudet av flygplatser. Vi anser därför att riksdagen bör avslå utskottsmajoritetens förslag till initiativ i frågan.

Vi utvecklar våra skäl för detta i våra särskilda yttranden 1 respektive 2.

Särskilda yttranden

1. Det nationella basutbudet av flygplatser (S, MP)

Teres Lindberg (S), Denis Begic (S), Jasenko Omanovic (S), Johan Büser (S), Elin Gustafsson (S) och Axel Hallberg (MP) anför:

Vi vill inledningsvis påminna om att den dåvarande regeringen i propositionen Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt (prop. 2008/09:35) redogjorde för att staten ska ansvara för ett nationellt basutbud av flygplatser i syfte att säkerställa en god interregional och internationell tillgänglighet i hela landet. Regeringen gjorde bl.a. bedömningen att det bör vara regeringen som fattar det formella beslutet om huruvida en flygplats ska ingå i det nationella basutbudet. Vi kan konstatera att trafikutskottet behandlade regeringens proposition i betänkande 2008/09:TU14 och att utskottet inte hade någon invändning mot regeringens bedömningar. Vi menar att riksdagen därmed har accepterat att det är regeringen som fastställer vilka flygplatser som ska ingå i det nationella basutbudet. Vi vill framhålla att detta är en god ordning som inte bör ändras. Den 19 mars 2009 beslutade regeringen om fastställande av det nationella basutbudet av flygplatser. I regeringens beslut angavs att det är staten som på sikt bör ansvara för att tillhandahålla basutbudet.

Staten har som ambition att vara en aktiv och ansvarsfull ägare. Regeringskansliet har inom Näringsdepartementet en organisation som är specialiserad på ägarstyrning och bolagsförvaltning. Den svarar för utvecklingen och förvaltningen av merparten av de statligt ägda bolagen. Vi vill uppmärksamma att det framgår av bolagsordningen för Swedavia att bolaget inte utan regeringens godkännande får lägga ned eller överlåta någon av de flygplatser som ingår i det nationella basutbud av flygplatser som vid var tid har fastställts av regeringen. En ändring av denna bestämmelse kräver enligt bolagsordningen regeringens godkännande. Vi vill betona vikten av en fortsatt effektiv styrning av statens bolag och att styrsystemet för statliga bolag inte förändras. Vi menar att de konsekvenser för styrningen av Swedavia som utskottsinitiativet innebär borde ha utretts närmare, inte minst när det gäller regeringens möjligheter att fatta beslut med den skyndsamhet som situationen kräver.

Vi vill vidare uppmärksamma att Swedavia vid den ägardialog som hölls den 23 juni 2020 ombads att återkomma med en konsekvensanalys utifrån bolagets affärsmässiga perspektiv av ett eventuellt politiskt beslut att i förtid stänga Bromma flygplats. Den 14 september 2020 redovisade Swedavia sina slutsatser av en konsekvensanalys till Regeringskansliet (Näringsdepartementet). Vi kan konstatera att Swedavias samlade bedömning är att det under rådande marknadsförutsättningar inte är affärsmässigt motiverat att fortsätta att driva Bromma flygplats och att trafiken i stället bör koncentreras till

Arlanda flygplats för att på bästa sätt värna både konkurrenskraft och tillgänglighet. Vi vill framhålla att konsekvenserna av ett politiskt beslut om en förtida nedläggning enligt Swedavia är hanterbara och sammantaget medför fördelar för Swedavia. Bolaget anför i sin konsekvensbeskrivning att en grundläggande förutsättning är att Arlanda flygplats får långsiktiga förutsättningar att utvecklas i takt med marknadens och samhällets behov och att ett politiskt beslut om en förtida avveckling av Bromma flygplats bör beakta även andra samhällsperspektiv utanför Swedavias uppdrag.

Vi vill dessutom framhålla att infrastrukturministern den 27 april 2021 beslutade att tillkalla en s.k. bokstavsutredare med uppdrag att ta fram underlag inför en avveckling av driften av och verksamheterna vid Bromma flygplats. För att kunna påbörja och genomföra en formell process att avveckla driften av och verksamheterna vid Bromma flygplats har utredaren tagit fram ett underlag som identifierar de beslut som staten behöver fatta och vilka åtgärder i övrigt som staten behöver vidta för att snarast kunna genomföra processen på ett samhällsekonomiskt effektivt och hållbart sätt. Detta underlag finns i rapporten Bromma flygplats – underlag för avveckling av drift och verksamhet (Ds 2021:25), vilken överlämnades till regeringen i augusti 2021. Vi kan konstatera att utredaren bl.a. behandlade de frågor som tas upp i utskottsinitiativet. Han konstaterade att de statliga flygplatser som ingår i det nationella basutbudet, inklusive Bromma flygplats, numera finns i bolaget Swedavia AB. Utredaren konstaterade vidare att genom bolagiseringen har riksdagen och regeringen i allt väsentligt överfört beslutsfattandet i fråga om investeringsvolym och strukturförändringar från riksdagen och regeringen till bolaget, med beaktande av det ägarinflytande som regeringen förfogar över. Utredaren bedömde bl.a. att det finns en ”mjuk bindning” mellan riksdagen och regeringen i fråga om det nationella basutbudet, och enligt utredarens mening bör regeringen i en skrivelse informera riksdagen om sin avsikt och sina skäl för att besluta att ta bort Bromma flygplats ur det nationella basutbudet. Utredaren framförde bl.a. följande (Ds 2021:25, s. 68): ”Med nuvarande rollfördelning när det gäller mandat och uppdrag är det därför enligt min tolkning Swedavia AB och regeringen som beslutar om statens roll i och utvecklingen av infrastrukturen vid de flygplatser som bolaget driver.”

Vi vill slutligen understryka att den 20 september 2021 skickades både Swedavias sammanfattning av konsekvensanalysen och utredarens rapport på remiss till ett antal olika remissinstanser. Remissvaren ska ha kommit in till Regeringskansliet senast den 20 december 2021. Vi menar att det är viktigt att invänta remissvaren innan man går vidare i denna fråga.

2. Det nationella basutbudet av flygplatser (V)

Jens Holm (V) anför:

Inledningsvis vill jag betona att Vänsterpartiet länge har drivit att Bromma flygplats ska avvecklas. Brommaflyget kan lätt flyttas över till Arlanda och ersättas med ökat digitalt arbete och resor med tåg. Jag vill framhålla att det

finns en fantastisk möjlighet att omvandla det område i Bromma som i dag används till flygplatsområde till en levande stadsdel med tiotusentals nya bostäder, arbetsplatser och grönområden. En sådan omvandling går också helt i linje med nationella och lokala miljömål om minskade utsläpp av växthusgaser, minskat buller och bättre folkhälsa. Ett ökat digitalt arbete och satsningar på höghastighetståg kommer att minska behovet av flyg. Jag vill starkt framhålla att vi av klimatskäl behöver flyga mindre.

Jag vill vidare uppmärksamma att Swedavia den 14 september 2020 redovisade sina slutsatser av en konsekvensanalys till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) av ett eventuellt politiskt beslut att i förtid stänga Bromma flygplats. Jag kan konstatera att Swedavias samlade bedömning är att det under rådande marknadsförutsättningar inte är affärsmässigt motiverat att fortsätta att driva Bromma flygplats och att trafiken i stället bör koncentreras till Arlanda flygplats för att på bästa sätt värna både konkurrenskraft och tillgänglighet. Jag vill framhålla att konsekvenserna av ett politiskt beslut om en förtida nedläggning enligt Swedavia är hanterbara och sammantaget medför fördelar för Swedavia.

Jag menar att det är helt rätt att avveckla Bromma flygplats och att regeringen har mandatet att göra det. Jag vill påminna om att den tidigare regeringen har gjort bedömningen att det bör vara regeringen som fattar det formella beslutet om huruvida en flygplats ska ingå i det nationella basutbudet eller inte och att utskottet inte har haft någon invändning mot detta (prop. 2008/09:35, bet. 2008/09:TU14). Jag menar att riksdagen därmed har accepterat att det är regeringen som fastställer vilka flygplatser som ska ingå i det nationella basutbudet. Jag vill framhålla att detta är en god ordning som inte bör ändras.

BILAGA 1

Konstitutionsutskottets yttrande 2021/22:KU3y

Det nationella basutbudet av flygplatser

Till trafikutskottet

Trafikutskottet beslutade den 19 oktober 2021 att ge konstitutionsutskottet möjlighet att yttra sig över de konstitutionella aspekterna av ett föreslaget utskottsinitiativ om ett tillkännagivande till regeringen som rör det nationella basutbudet av flygplatser.

Konstitutionsutskottet ser med hänvisning till vad som anförs i ställningstagandet i konstitutionellt hänseende inget hinder för ett tillkännagivande som rör riksdagens inflytande vid framtida ändringar i det nationella basutbudet av flygplatser. Därutöver lämnar utskottet ytterligare några synpunkter som rör tillkännagivandet i det föreslagna utskottsinitiativet.

Utskottets överväganden

Bakgrund

I september 2008 överlämnade regeringen proposition 2008/09:35 Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt till riksdagen. I propositionen lämnade regeringen förslag till inriktning av åtgärder i transportinfrastrukturen för perioden 2010–2021. Det lades fram förslag till ekonomiska ramar, ansvarsfördelning och vägledning för prioritering av åtgärder i åtgärdsplaneringen efter riksdagens beslut. Vidare behandlades bl.a. frågan om ett nationellt basutbud av flygplatser. Regeringen lämnade inget förslag i den frågan men informerade om att den gjorde bedömningen att staten borde ansvara för att tillhandahålla ett nationellt basutbud av flygplatser för att säkerställa en god interregional och internationell tillgänglighet. Enligt regeringen borde åtminstone följande tio flygplatser ingå i detta utbud: Göteborg/Landvetter, Kiruna, Luleå, Malmö, Ronneby, Stockholm/Arlanda, Stockholm/Bromma, Umeå, Visby och Åre/Östersund. Vidare framhöll regeringen att ett nationellt basutbud av flygplatser borde fastställas efter det att riksdagen hade tagit ställning till propositionen och att det borde ankomma på regeringen att fatta det formella beslutet huruvida en flygplats ska ingå i det nationella basutbudet eller inte.

Propositionen, som bereddes av trafikutskottet, behandlades av riksdagen under hösten 2008 (bet. 2008/09:TU2, rskr. 2008/09:145). Utskottet delade de bedömningar som regeringen gjorde i sin redovisning om att staten skulle tillhandahålla ett nationellt basutbud av flygplatser.

När det gäller vilka flygplatser som ska drivas av staten fastställde regeringen under 2009 ett nationellt basutbud som staten på sikt borde ansvara för att tillhandahålla (se Ds 2021:25 s. 72). Flygplatserna drivs av det helstatliga bolaget Swedavia AB och enligt dess bolagsordning får bolaget inte utan regeringens godkännande lägga ned eller överlåta någon av de flygplatser som ingår i det av regeringen vid var tid fastställda nationella basutbudet av flygplatser.

Inom trafikutskottet har det nu väckts en fråga om att utskottet, med stöd av sin initiativrätt enligt 9 kap. 16 § riksdagsordningen, ska ta initiativ till ett tillkännagivande till regeringen om det nationella basutbudet av flygplatser (prot. 2021/22:2 § 11 bil. 3 och prot. 2021/22:3 § 12). Det föreslagna utskottsinitiativet handlar om att ändringar i det nationella basutbudet av flygplatser inte bör få genomföras utan riksdagens godkännande. Vid sammanträdet den 19 oktober 2021 beslutade trafikutskottet att ge konstitutionsutskottet möjlighet att yttra sig om det föreslagna initiativets konstitutionella aspekter.

Gällande ordning för tillkännagivanden

Riksdagen kan vid sidan av beslut om lagar och anslag använda sig av en mer obestämd beslutsform för olika frågor, s.k. tillkännagivanden. Ett tillkännagivande kan ställas till regeringen eller riksdagsstyrelsen och genom tillkännagivandet ger riksdagen sin mening till känna i en viss sakfråga. Det finns inte någon författningsreglering när det gäller tillkännagivanden och deras innebörd. Utrymmet för ett tillkännagivande begränsas dock av skilda bestämmelser i regeringsformen. Vidare gäller att ett tillkännagivande från riksdagen inte är rättsligt bindande för regeringen även om utgångspunkten är att regeringen tillgodoser ett tillkännagivande.

Enligt 9 kap. 8 § riksdagsordningen ska regeringen varje år i en skrivelse till riksdagen redovisa vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av de riksdagsskrivelser som har överlämnats till regeringen.

Konstitutionsutskottet har vid olika tillfällen gjort vägledande uttalanden om tillkännagivandens utformning och hanteringen av dem. Bland annat har utskottet tagit upp s.k. negativa tillkännagivanden och betydelsen av bestämmelserna i 8 kap. regeringsformen om fördelningen av normgivningsmakten (bet. 2015/16:KU21 s. 38 f.). Vidare har utskottet anfört att ett tillkännagivande från riksdagen bör vara tydligt och uttryckligen framgå av det aktuella utskottets ställningstagande, för att det ska vara tydligt för både riksdagen och regeringen vad utskottet anser att regeringen bör göra (bet. 2017/18:KU21 s. 44).

Utskottets ställningstagande

Det föreslagna initiativet inom trafikutskottet avser ett tillkännagivande till regeringen om att ändringar i det nationella basutbudet av flygplatser inte bör få genomföras utan riksdagens godkännande.

Som har redovisats ovan är riksdagens möjlighet att göra tillkännagivanden till regeringen inte reglerad i någon författning utan bygger på konstitutionell praxis. Grundläggande för en diskussion om tillkännagivanden är också att dessa inte är rättsligt bindande.

Likväl innebär skilda bestämmelser i regeringsformen att det finns vissa formella begränsningar för vad som kan tas upp i tillkännagivanden. Så följer det av 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen att den offentliga makten utövas under lagarna. Vidare innehåller 11 kap. 3 § och 12 kap. 2 § regeringsformen bestämmelser om domstolars och myndigheters självständighet. Bestämmelserna i 1 kap. 6 § och 12 kap. 1 § regeringsformen, som stadgar att regeringen styr riket och att förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen, begränsar också möjligheten att rikta tillkännagivanden till förvaltningsmyndigheter under regeringen.

Samtidigt gäller att all offentlig makt utgår från folket och att riksdagen är folkets främsta företrädare. Detta förhållande kommer tydligt till uttryck i 8 kap. regeringsformen om fördelningen av normgivningsmakten mellan riksdagen och regeringen. Särskild betydelse har 8 kap. 8 § regeringsformen,

enligt vilken följer att behörighet för regeringen att besluta föreskrifter i ett visst ämne inte utgör hinder för riksdagen att meddela föreskrifter i samma ämne. Detta gäller även om regeringen redan har utnyttjat sin behörighet. Den lag som riksdagen beslutar kan i ett sådant fall göra en föreskrift meddelad av regeringen verkningslös. Riksdagen kan således se till att dess uppfattning drivs igenom, även om riksdagen tidigare har delegerat föreskriftsrätten till regeringen eller om ämnet ligger inom regeringens s.k. restkompetens. Bestämmelsen är en del av det regelverk som garanterar att riksdagens uppfattning i en viss fråga får genomslag. Även om den formella möjlighet som bestämmelsen medför inte används frekvent är blotta förekomsten av den central. Genom den formella möjlighet som bestämmelsen ger riksdagen har regeringen skäl att handla så att den tillmötesgår riksdagens önskemål, utan att riksdagen faktiskt använder bestämmelsen.

Även utanför normgivningsmakten förekommer det självfallet regeringsbeslut som kan väcka intresse i riksdagen. Av skäl som framgår ovan kan utrymmet för riksdagens formella befogenheter att här ingripa vara mindre, men med det i beaktande kan det också på sådana områden finnas ett behov för riksdagen att meddela regeringen sin uppfattning (jfr bet. 1993/94:KU18 s. 26).

När det gäller tillkännagivandet i det aktuella förslaget till utskottsinitiativ konstaterar utskottet att det inte rör ett enskilt rättskipnings- eller förvaltningsärende. Tillkännagivandet rör inte heller en sakfråga som är författningsreglerad. Utskottet noterar att regeringen tidigare har redovisat sin bedömning i sakfrågan i en proposition som behandlats av riksdagen. I konstitutionellt hänseende ser utskottet mot denna bakgrund inget hinder för ett tillkännagivande som rör riksdagens inflytande vid framtida ändringar i det nationella basutbudet av flygplatser. Med det sagt kan utskottet samtidigt konstatera att tillkännagivandet innebär en förändring av ansvarsfördelningen mellan riksdagen och regeringen i den aktuella sakfrågan. Utskottet tar i yttrandet inte ställning till om den ordning för ändringar i det nationella basutbudet av flygplatser som förordas i förslaget till utskottsinitiativ är lämplig, utan det ankommer på trafikutskottet att bedöma.

Slutligen noterar utskottet att tillkännagivandet i förslaget till utskottsinitiativ till viss del är negativt utformat. Utskottet har tidigare pekat på svårigheten att definiera negativa tillkännagivanden mer bestämt och att ett tillkännagivande måste kunna slutbehandlas av regeringen. Ett eventuellt tillkännagivande i den aktuella frågan bör således utformas på ett sätt som ger regeringen möjlighet att inte bara tillgodose utan även avsluta behandlingen av det.

Stockholm den 9 november 2021

På konstitutionsutskottets vägnar

Karin Enström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Hans Ekström (S), Ida Karkiainen (S), Lars Jilmstad (M), Matheus Enholm (SD), Per-Arne Håkansson (S), Per Schöldberg (C), Mia Sydow Mölleby (V), Ida Drougge (M), Fredrik Lindahl (SD), Laila Naraghi (S), Tuve Skånberg (KD), Tina Acketoft (L), Mikael Strandman (SD), Anna Sibinska (MP), Erik Ottoson (M) och Erik Ezélius (S).

BILAGA 2

Swedavia AB:s yttrande

Swedavia AB bedriver sin verksamhet i enlighet med vid bolagsstämma beslutad bolagsordning, särskilt samhällsuppdrag och av ägaren uppsatta mål. Bolaget har inga synpunkter när det gäller beslutsordningen mellan riksdag och regering vad avser det nationella basutbudet.