

Motion till riksdagen 2009/10:T2

av **Lena Hallengren m.fl. (s, v)**
med anledning av prop. 2009/10:16

Ändrad verksamhetsform för flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket

Förslag till riksdagsbeslut

Riksdagen avslår proposition 2009/10:16 Ändrad verksamhetsform för flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket.

Motivering

I propositionen föreslår regeringen att flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket överförs till ett eller flera av staten direkt eller indirekt ägda bolag.

En ombildning i strid med de av riksdagen fastställda bolagiseringskriterierna

År 1992 fastställde riksdagen, efter proposition från regeringen Bildt, fem kriterier som bör vara uppfyllda för att en statlig affärsverksamhet ska bedömas aktuell för ombildning till aktiebolagsform:

- ? Verksamheten styrs inte primärt av politiska uppgifter och mål.
- ? Verksamheten bedrivs under fungerande konkurrensvillkor.
- ? Verksamheten innebär ingen myndighetsutövning.
- ? Verksamheten har kommersiella förutsättningar och är oberoende av direkta anslagsmedel.
- ? Verksamheten är av betydande omfattning.

Vi menar att regeringens förslag till bolagisering av Luftfartsverket står i uppenbar strid med åtminstone två av de ovan redovisade kriterierna.

Fel! Okänt namn

En verksamhet med tydliga politiska uppgifter och mål

Luftfartsverket (LFV) är förvisso ett affärsdrivande verk. Men det innebär inte att verksamheten drivs utifrån snäva företagsekonomiska målsättningar om vinstmaximering. Det finns det en uppenbar närvaro av politiska uppgifter och mål i verksamheten. I verkets regleringsbrev framgår att verksamheten ska styras utifrån de transportpolitiska målen om ökad tillgänglighet och minskad miljöpåverkan. Målet om tillgänglighet bevakas även via statsmakternas reglering av hur mycket luftfartsavgifterna, LFV:s i särklass största inkomstkälla, får höjas.

En intressant observation när det gäller luftfartsavgifterna är att LFV under de senaste åren avstått från att använda hela det utrymme för avgiftshöjning som ställs till förfogande. Stick i stäv med vinstintresset har verket i stället valt att sänka avgifterna för att den vägen stimulera marknadstillväxt och ökad tillgänglighet. Vid en jämförelse med sina västeuropeiska bolagiserade motsvarigheter har LFV därför generellt en mindre rörelsemarginal och lägre soliditet. Sammantaget tyder detta på att den politiska styrningen av LFV inte bara varit av formell karaktär utan att de transportpolitiska målen de facto utgjort en kraftfull styråra för verket.

Den föreslagna bolagiseringen omfattar inte flygtrafiktjänsten. Det innebär en organisatorisk splittring som vi anser är olycklig, inte minst när det gäller möjligheterna att nå målet om minskad miljöpåverkan. Det pågår nu ett intensivt arbete med att ta fram nya koncept för att minska flygets klimatpåverkan. Dessa åtgärder, som bl.a. omfattar gröna landningar och starter, förutsätter en tät samverkan mellan flygplatshållaren, flygbolagen och flygtrafiktjänsten. Att genom en bolagisering avskilja flygplatsverksamheten från flygtrafikledning anser vi mot denna bakgrund vara ett steg i helt fel riktning.

Att Luftfartsverket har politiska uppgifter och mål är inget som regeringen sticker under stol med. Vi konstaterar dock att regeringens analys av hur bolagiseringen kommer att påverka möjligheten att bevaka den transportpolitiska måluppfyllelsen är synnerligen bristfällig och att regeringens resonemang präglas av uppenbara motsägelser. Å ena sidan anser regeringen att tydliga ägardirektiv till bolagen kommer att utgöra tillräckliga garantier för att balansen mellan vinstintresset och det transportpolitiska uppdraget inte rubbas. Å andra sidan lyfter regeringen fram en tydligare företagsekonomisk effektivitet som huvudmotiv till bolagiseringen.

Vi konstaterar sammantaget att LFV har tydliga politiska uppgifter och mål och att ett byte av associationsform därför å det tydligaste bryter mot de av riksdagen uppsatta kriterierna för när en statlig verksamhet är lämplig att bolagisera. Vi konstaterar därtill att regeringen inte kunnat redovisa hållbara argument för att en bolagisering inte skulle äventyra möjligheten för statsmakterna att styra verksamheten i enlighet med de transportpolitiska målen.

Verksamheten kommer inte att bedrivas under fungerande konkurrensvillkor

Det bolag som regeringen föreslår ska ersätta LFV:s flygplatsverksamhet kommer i praktiken att få ensamrätt att bedriva flygplatshållning i större delen av det svenska flygplatssystemet. Parallellt med bolagiseringen har regeringen meddelat att man avser fortsätta betala ut driftsbidrag till icke statliga flygplatser, låt vara att formerna för detta stöd kommer att förändras. Där det saknas ett realistiskt alternativ till flyget kan det finnas behov av någon form av statligt stöd. Ett stöd som dock inte får missgynna andra, mer hållbara trafikslag. Samtidigt konstaterar vi att en monopolstruktur som kombineras med statliga driftsbidrag knappast kan definieras som en väl fungerande marknad.

Ytterligare ett konkurrenshinder ligger i det faktum att flygplatsverksamhet präglas av betydande skalfördelar och systemeffekter. Sedda var för sig kan flygplatser vara uppenbart olönsamma men ändå tjäna det totala flygplatssystemet väl. Just detta förhållande gör korssubventionering nödvändig, dvs. att överskottet från de lönsamma flygplatserna används för att täcka upp underskott i andra delar av systemet. Men utifrån ett konkurrensperspektiv har systemeffekter och korssubventionering en tydlig baksida då det gör det svårt att bedriva lönsam verksamhet på enbart en plats. Eftersom det föreslagna bolaget föreslås få ensamrätt på själva ryggraden i systemet synes därmed möjligheterna till marknadsinträde ytterst begränsat eftersom brohuvudena in på marknaden utgörs av mindre flygplatser som närmast per definition går med förlust.

Vi reagerar starkt mot regeringens beskrivning av konkurrenssituationen på den marknad som det föreslagna bolaget kommer att verka på. Vissa delar av denna beskrivning är på gränsen till ohederliga. Regeringen hävdar bl.a. att det finns en viss konkurrens mellan Stockholmsflygplatserna när det gäller passagerartrafiken inom Europa och att detsamma gäller för flygplatserna i Göteborg. I detta sammanhang kan det noteras att både Bromma och Arlanda drivs av LFV, vilket i sig innebär att det inte finns något konkurrensförhållande. Vidare är det orimligt att hävda att de blott två utrikesdestinationerna från Bromma (Århus och Bryssel) mer än marginellt skulle påverka verksamheten på Arlanda. När det gäller Göteborg kan det konstateras att flygplatsen vid sidan av Landvetter, Göteborg City Airport, förvisso har en rätt omfattande utrikestrafik, men att den opererar i ett helt annat marknadssegment än Landvetter och därför inte är någon egentlig konkurrent. Göteborg City Airport trafikeras av de bägge lågprisbolagen Ryanair och Wizz Air.

Sammantaget finns det alltså mycket lite som talar för att det går att skapa fungerande konkurrensvillkor när det gäller flygplatshållning. Regeringen menar emellertid att staten via luftfartslagstiftningen kan påverka principerna för prissättning och att detta utgör tillräckliga garantier för att bolaget inte kommer att utnyttja sin dominerande ställning på marknaden.

Det finns emellertid starka skäl att ifrågasätta varför prisrestriktioner skulle vara tillräckligt för att hindra ett bolag från att utnyttja sin monopolliknande ställning. En trivial observation är att ett företags vinst definieras som dess

Fel! Okänt namn på

intäkter minus dess kostnader. Om man reglerar intäktssidan kommer ett vinstmaximerande monopolföretag följaktligen att sträva efter att kapa kostnader, och under avsaknad av konkurrens kan kostnadsreduktioner ske utan hänsyn till kundernas bästa. En sådan utveckling är särskilt trolig på marknaden för inrikesflyg där volymtillväxten av allt att döma stagnerar i framtiden. Vidare kan man konstatera att LFV:s intäkter till 35 % faktiskt utgörs av sådant som inte är föremål för några prisrestriktioner, t.ex. parkeringsavgifter och hyresintäkter för lokaler i eller omkring flygplatserna.

Den internationella utblicken haltar

Ett av regeringens huvudargument för en bolagisering av LFV är att det i övriga Västeuropa pågår en successiv reformering och avreglering av flygplatssystemet. Det är möjligen en korrekt observation, men bara om man avgränsar perspektivet till tätbefolkade områden i Central- och Sydeuropa med en väl utbyggd snabbtågstrafik. Undantagen, de för Sverige så relevanta, är våra grannländer Norge och Finland liksom de glest befolkade delarna av norra Storbritannien. Här har staten alltså ett fast grepp om flygplatssystemet, och de transportpolitiska målsättningarna i verksamheten är tydliga.

När man resonerar kring en marknadsorientering av det svenska flygplatssystemet bör man hålla i minnet att Sverige är ett geografiskt extremfall, åtminstone ur ett europeiskt perspektiv. Sverige är, näst efter just Finland och Norge, Europas glesast befolkade land. Det är mot denna bakgrund en internationell utblick bör göras. Att som regeringen ta utvecklingen i Spanien, Tyskland och Frankrike till intäkt för att även Sverige bör gå samma väg leder fel.

Stockholm den 9 oktober 2009

Lena Hallengren (s)

Lars Mejern Larsson (s)

Wiwi-Anne Johansson (v)

Peter Pedersen (v)