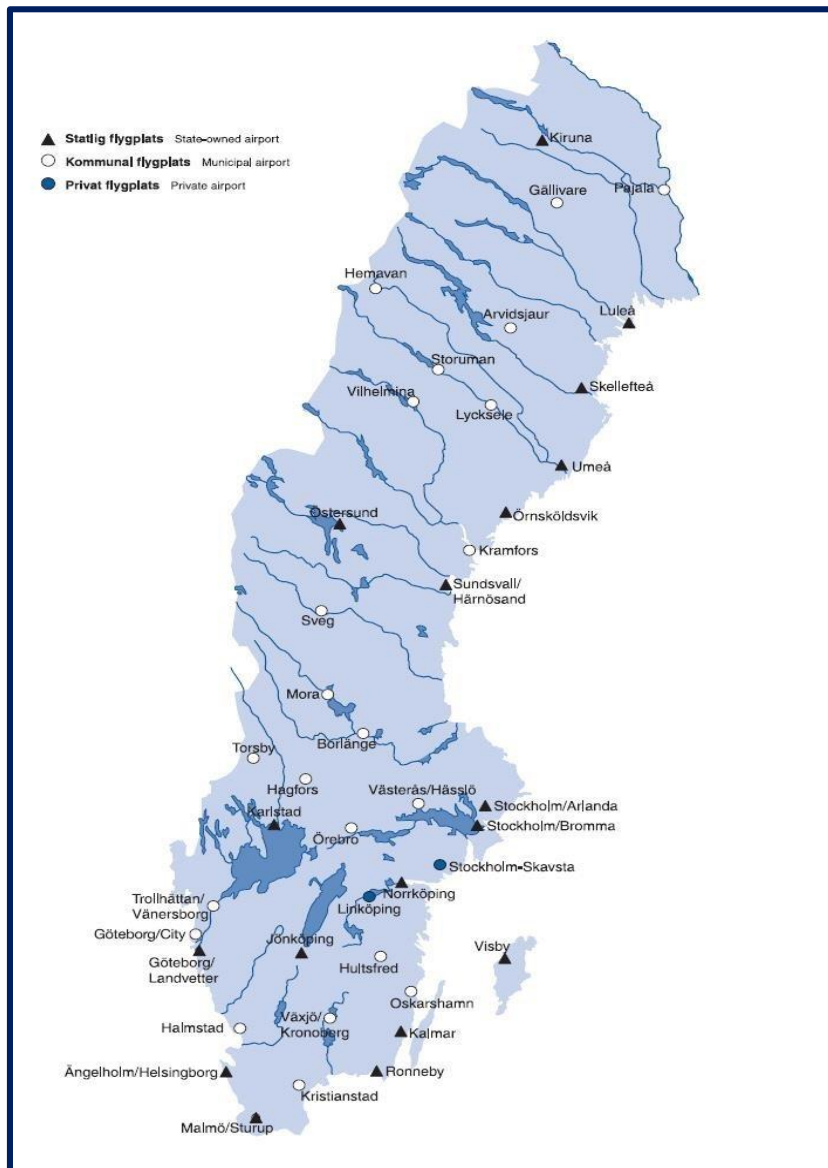


Dereguleringsprosess i Sverige

Bakgrunn

I 2007 startet svenske myndigheter en prosess for å deregulere lufthavnmarkedet i landet ved å selge noen mindre flyplasser fra det statseide selskapet Swedavia (Sveriges svar på Avinor) til kommunene. Den primære grunnen for salget var å lette den finansielle byrden ved å drifte et såpass stort nettverk av flyplasser.

Koalisjonsregjeringen i Sverige, ledet av det liberalkonservative partiet Moderaterna, bestemte i 2007 at Luftfartsverket (LFV) skulle dereguleres. LFV hadde til og med 2007 monopol på å tilby flyplasstjenester og var samtidig driftsselskap og største eier ved landets største flyplasser. Fram til 2005 hadde LFV også reguleringsmyndighet. LFV-flyplassene er merket i sort på kartet under. De hvite sirklene er hovedsakelig mindre, regionale flyplasser som var og fremdeles er eid av kommunene og/eller regionene. På dette tidspunktet var det kun to fullstendig privateide flyplasser i Sverige, Stockholm-Skavsta og Linköping. Göteborg City Airport (Säve) var eid av LFV, Göteborg kommune og Volvo med like eierandeler.



Dereguleringsprosess i Sverige

Beslutningen om hvordan LFV-monopolet skulle avskaffes ble først tatt etter at et rådgivningsfirma på oppdrag fra staten foretok en grundig gjennomgang av LFV og det svenske lufthavnsystemet. De første resultatene fra undersøkelsen var som følger:

1. Selskapifisering av LFV

Det ble bestemt at det eksisterende LFV skulle selskapifiseres, og faktisk splittes til to enheter; en kommersiell statseid administrativ myndighet for å styre de tekniske aspektene av lufttransport som for eksempel flygekontrolltjenester, og et statseid aksjeselskap til å drifte og utvikle flyplassene. Sistnevnte selskap er det vi i dag kjenner som Swedavia. Det ble også foreslått at Swedavia skulle bli delprivatisert for å bedre erfaringsnivået og effektiviteten, men til tross for denne anbefalingen forble Swedavia statseid og alle aksjene eies fremdeles av den svenske staten. Det bør også nevnes at den regulerende funksjonen av LFV ble utskilt og overført til Luftfartsstyrelsen (Transportstyrelsen i dag) i 2005.

2. Lufthavnsklassifisering

Undersøkelsen konkluderte også med at Sveriges flyplasser burde klassifiseres. Klassifikasjonen skulle være basert på den enkelte lufthavns bidrag til å møte politiske mål, hovedsakelig med tanke på tilgjengelighetsgrad for regionens innbyggere og næringsliv. Tre kategorier ble introdusert:

a. Nasjonalstrategiske flyplasser

For disse flyplassene ble det foreslått at staten skulle garantere for alle potensielle driftsunderskudd. Dette skulle fremdeles skje gjennom krysssubsidiert fra det statseide nettverket for flyplassdrift.

Flyplasser i denne kategorien: Arlanda***, Bromma***, Landvetter***, Malmö***, Kiruna***, Luleå***, Umeå***, Visby***, Östersund***, Arvidsjaur*

b. Regionalstrategiske flyplasser

For disse flyplassene ble det foreslått at staten kunne kompensere for opptil 75% av driftsunderskuddet.

Flyplasser i denne kategorien:

- Göteborgs City*, Gällivare*, Hagfors*, Halmstad*, Hemavan*, Kramfors*, Kristianstad*, Lycksele*, Mora*, Oskarshamn*, Pajala*, Sveg*, Torsby*, Trollhättan*, Vilhelmina*, Växjö*, Örebro*, Kalmar*
- Skavsta**, Linköping**
- Ronneby*** Jönköping***, Karlstad***, Örnköldsvik*** Sundsvall ***, Skellefteå ***, Ängelholm***

c. Andre flyplasser

Det ble foreslått at flyplassene i denne kategorien ikke skulle motta noen form for statsstøtte. Fire flyplasser ble plassert i kategorien «andre»: Borlänge*, Storuman* and Västerås*, Norrköping*.

* allerede kommunalt eid da undersøkelsen fant sted

** privateid da undersøkelsen fant sted

*** en del av LFV-gruppen

Dereguleringsprosess i Sverige

NB: Det fantes andre svenske flyplasser under dereguleringsprosessen, men de hadde ingen faste flyruter på det tidspunktet. Derfor nevnes de ikke her. Eksempler på disse flyplassene er Skövde, Lidköping and Gävle.

3. Privatisering av utvalgte flyplasser

Et annet forslag fra selskapet som utførte undersøkelsen var at enten flyplassen i Landvetter eller Malmö, eller begge, kunne bli helt eller delvis privatisert. Dette forslaget var en del av den endelige rapporten, men materialiserte seg aldri.

4. Nedleggelse av flyplasser

Når det gjaldt de fire flyplassene i kategorien «andre» ga ikke undersøkelsen noe svar på om de burde prøve å skaffe finansiering fra andre hold eller om de burde legges ned. Nedleggelse ble vurdert av regjeringen, men på ingen måte tvunget gjennom, og på nåværende tidspunkt har ingen av de fire flyplassene blitt nedlagt.

Hva skjedde i praksis?

Det var åpenbart at den daværende regjeringen var veldig positivt innstilt til dereguleringsprosessen og til å på en eller annen måte avskaffe LFV-monopolet. Selve undersøkelsen var også en indikator på at regjeringen ønsket noen fundamentale forandringer. Prosessen var drevet av både ideologiske preferanser og økonomiske bekymringer rundt bærekraften i LFV-modellen i en tid da andre statlige monopoler som Vin & Spritcentralen (monopolvirksomhet for import av alkoholholdig drikke) også ble deregulert. Et annet nøkkelaspekt ved denne prosessen var at LFV også var positivt innstilt til den og jobbet veldig proaktivt for å oppnå målsetningene.

I virkeligheten ble noen av de mest interessante anbefalingene i undersøkelsesrapporten (for eksempel privatisering av Swedavia og visse flyplasser) aldri gjennomført. Fra et flyplassseierskap- og driftsperspektiv foregikk dereguleringsprosessen på følgende måte:

1. LFV «solgte» 9 flyplasser til de relevante lokale/regionale myndighetene.
2. Flyplassen i Ängelholm ble solgt videre fra de regionale myndighetene til det private selskapet PEAB samme dag som de overtok den fra LFV.
3. Systemet for å dekke underskudd som ble forslått av undersøkelsesteamet fungerte ikke nøyaktig som planlagt.
4. Flyplassene som allerede var under regionalt/lokalt eierskap da undersøkelsen fant sted, forble slik i etterkant av prosessen.
5. Ingen flyplasser ble stengt, men noen, for eksempel Storuman, forble «åpen» uten at den hadde noen faste ruter for passasjerfly.

Dereguleringsprosess i Sverige

Salgsprosess fra LFV til lokale/regionale myndigheter

Når det gjelder flyplassene som ble solgt til lokale/regionale myndigheter, var dette en langdryg prosess som tok flere forskjellige former på forskjellige steder. Prosessen gikk over syv år, og til og med før undersøkelsesrapporten ble publisert ble tre flyplasser solgt til lokale myndigheter. Dette gjaldt Norrköping, Kalmar og Halmstad. Tidslinjen for salget av de resterende flyplassene var som følger:

- > Karlstad (2010)
- > Jönköping (2010)
- > Skellefteå (2010)
- > Ängelholm (2011)  PEAB
- > Örnsköldsvik (2011)
- > Sundsvall (2013)

Det er også viktig å bemerke at ikke alle kommunene var positive til å overta eierskapet av sin lokale flyplass. Dette kan være en del av forklaringen på hvorfor prosessen var såpass tidkrevende. Alle forhandlingene var svært forskjellige, og forskjellige spesifikke avtalepunkter ble innvilget for hver enkelt flyplass. Som LFVs sjefsforhandler forklarte:

«I løpet av forhandlingene har kommunene vist seg å være tøffe forhandlingspartnere som vi virkelig fikk prøvd oss på, men diskusjonene har blitt gjennomført med en god tone mellom partene.»

For å gi noen eksempler kan vi identifisere noen felles diskusjonspunkter som var til stede i mange av de forskjellige forhandlingene og salgavtalene, men dette kan ikke ses på som en fullstendig liste. Alle disse punktene var heller ikke et tema i alle forhandlingene:

1. Mange av flyplassene ble solgt for en symbolsk sum på bare SEK1.
2. I noen tilfeller sa LFV seg enige i å betale et engangsbeløp eller flere avdrag for å dekke for eksempel investeringer i infrastruktur.
3. Utstyret i kontrolltårnet ble i noen tilfeller overført i sin helhet til de nye eierne.
4. Annet utstyr, som for eksempel brannbiler, håndteringsutstyr osv. ble også overført til de nye eierne.

Statlige bidrag til flyplasser i Sverige

Forslaget i rapporten om å dekke underskudd ved nasjonalstrategiske og regionalstrategiske flyplasser med henholdsvis 100% og 75% ble ikke fulgt nøyaktig som foreslått.

Dereguleringsprosess i Sverige

Når det gjelder de nasjonalstrategiske flyplassene subsidierer staten i realiteten alle potensielle underskudd. Innad i Swedavia-nettverket krysssubsidieres i praksis flyplassene som går med underskudd av de som går i pluss. Når det gjelder de regionalstrategiske flyplassene subsidieres disse til en viss grad av den svenske staten, men på en annen måte enn det som opprinnelig var tiltenkt. I praksis setter staten av et fast beløp i året som skal bidra til å drifte disse flyplassene. Dette beløpet fordeles så mellom de forskjellige flyplassene.

I 2012 lanserte svenske myndigheter en tiårsplan der staten skisserte opp et totalbudsjett for lufthavnstøtte som skulle fordeles mellom alle ikke-statlige flyplasser med rutetraffic som ligger utenfor Stockholm-regionen. Det betyr at for eksempel Stockholm- Skavsta, Örebro, Norrköping og Västerås ikke mottar støtte. Et viktig aspekt ved denne støtten er at den i noen tilfeller ikke gis direkte til flyplassen, men til de regionale myndighetene (Regionsförbund) der flyplassen befinner seg. Det er da opp til regionene selv å bestemme om pengene skal gå til flyplassen eller til andre transporttilbud i regionen. Flyplassene som «mottar» penger via regionale kanaler er følgende:

Flyplass	Årlig bidrag ('000 SEK)
Borlänge	1,971
Halmstad*	2,523
Karlstad*	3,604
Jönköping*	2,335
Kalmar*	3,474
Kramfors	5,498
Kristianstad	2,731
Mora	2,348
Oskarshamn**	1,760
Skellefteå*	4,156
Tollhättan	2,210
Växjö	2,202
Ängelholm*	402
Örnsköldsvik*	4,768
Total	40,000

* flyplasser solgt fra LFV til lokale myndigheter

** stengt i 2014, men regionen mottar fremdeles støttemidlene

NB: I etterkant av beslutningen om støttemiddelfordelingen ble Sundsvall flyplass solgt til kommunene Sundsvall og Timrå. Summen på 40m SEK vil nå bli fordelt på en litt annerledes måte siden andre flyplasser skal få den delen av totalpotten.

Dereguleringsprosess i Sverige

Det finnes også en kategori av flyplasser i Sverige som best kan beskrives som avsidesliggende som også mottar statstøtte. Disse flyplassene og beløpene de mottar er følgende:

Flyplass	Årlig bidrag ('000 SEK)
Arvidsjaur	9,477
Gällivare	11,082
Hagfors	3,098
Hemavan	10,167
Lycksele	8,519
Pajala	4,100
Sveg	4,315
Torsby	2,959
Vilhelmina	9,119
Total	63,000

NB: Den statlige støtten beskrevet i tabellen ovenfor er fullstendig avskilt fra, og kommer i tillegg til, støtten som ble avtalt mellom LFV og kommunene da visse flyplasser ble solgt fra LFV til kommunene. I tillegg er mange av de mindre og mer avsidesliggende flyplassene i Sverige avhengige av PSO-finansiering på alle sine ruter, noe som også er en separat form for statstøtte i tillegg til den som er beskrevet ovenfor.