

Kapitel 15

# Kollektivtrafik och samhällsviktigt flyg

Utdrag ur rapporten *Att lära av en kris - Kommuners  
och regioners lärdomar från covid-19-pandemin*



Sveriges  
Kommuner  
och Regioner

Upplysningar om innehållet:  
Lasse Einarsson, [lasse.einarsson@skr.se](mailto:lasse.einarsson@skr.se)

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2023

ISBN: 978-91-8047-173-2

Illustration: Advant

Produktion: Advant

## Om rapporten Att lära av en kris

I september 2021 tillsatte SKR:s styrelse en programberedning för att ta vara på kommuners och regioners erfarenheter av pandemin och skapa lärande och beredskap för framtida kriser. Beredningen har varit sammansatt av representanter från alla politiska partier i SKR:s styrelse.

Programberedningens iakttagelser, lärdomar och förslag har presenterats i rapporten *Att lära av en kris – Kommuners och regioners lärdomar från covid-19-pandemin*. Rapporten kan laddas ner från SKR:s webbplats.

Rapporten består av tre delar.

1. **Del 1:** Övergripande utmaningar som behövt hanteras på ledningsnivå och av verksamheterna.
2. **Del 2:** Utmaningar som mer specifikt berör enskilda verksamheter.
3. **Del 3:** Övergripande iakttagelser och lärdomar. Här presenteras också beredningens bedömningar av utvecklingsbehoven i kommuner, regioner och SKR, samt reformbehoven i den statliga verksamheten.

Beredningens lärdomar och bedömningar bygger på ett omfattande empiriskt material som samlats in och analyserats av programberedningens kansli. I beredningens slutrapport finns en mer utförlig beskrivning av material och tillvägagångssätt.

Det här är ett utdrag från rapporten. I utdraget finns källhänvisningar i form av fotnoter. En fullständig referenslista finns i programberedningens slutrapport.

# Innehåll

<b>Kapitel 15. Kollektivtrafik och samhällsviktigt flyg.....</b>	<b>5</b>
15.1 Kollektivtrafiken.....	7
15.1.1 Från mål om ökat kollektivt resande, till avrådan från att resa.....	7
15.1.2 Kollektivtrafiken mötte upp förändrad efterfrågan.....	8
15.1.3 Olika sätt att minimera risken för trängsel .....	9
15.1.4 God samarbetsvilja i branschen .....	11
15.1.5 Den statliga styrningen har begränsat regionernas handlingsutrymme.....	12
15.2 Samhällsviktigt flyg och beredskapsflygplatser .....	16
15.2.1 De regionala flygplatserna behövdes under pandemin .....	16
15.2.2 Kritisk infrastruktur för flygtrafik förutsätter regionala flygplatser .....	18
15.2.3 Regeringens beslut om nya beredskapsflygplatser kom sent och gav inte kostnadstäckning.....	19
15.3 Vilka lärdomar kan vi dra?.....	21
15.3.1 Kollektivtrafiken är flexibel men staten har begränsat handlingsutrymmet .....	21
15.3.2 Det samhällsviktiga flyget är en nationell angelägenhet.....	22

# KAPITEL 15

## Kollektivtrafik och samhällsviktigt flyg

Pandemin har haft stor inverkan på transporterna i landet och redan tidigt påverkades kollektivtrafiken i stor omfattning. Resandet minskade drastiskt med uteblivna biljettintäkter som följd, vilket regionerna inte har kompenserats för fullt ut. Flygtrafiken har också varit central i hanteringen av pandemin. Flygplatserna i Sverige, som till största delen ägs av kommuner och regioner, har utgjort förutsättningen för att åstadkomma snabba flygtransporter av patienter, personal och läkemedel. Även flygplatser som normalt sett inte är beredskapsflygplatser har hållits öppna och använts.

Det här kapitlet handlar om två verksamheter inom transportområdet – den regionala kollektivtrafiken och det samhällsviktiga flyget. Vi inleder kapitlet med att berätta om kollektivtrafikens roll under pandemin, vilka de största utmaningarna var och hur de har hanterats. Därefter beskriver vi hur det samhällsviktiga flyget och beredskapsflygplatserna blev avgörande för att lösa sjukvårdens behov. Kommunerna och regionerna har visat prov på stor flexibilitet för att lösa pandemins utmaningar, vilket har möjliggjort att fungerande transporter har kunnat upprätthållas under hela pandemin. En kort summering av lärdomar ges i rutan här under.

## Lärdomar

- De långa planeringshorisonterna är kännetecknande för samhällsorganiserad kollektivtrafik, vilket ger en stabilitet och förutsägbarhet. Trots dessa förutsättningar visade kollektivtrafiken prov på stor flexibilitet under pandemin.
- Kollektivtrafiken har en samhällsbärande funktion och många är beroende av en fungerande kollektivtrafik för att ta sig till arbete och skola, även under en pandemi. Att upprätthålla trafiken så långt som möjligt var därför av stor vikt.
- Frågan om vad som betraktas som trängsel och vem som ansvarar för att minimera trängsel blev snabbt aktuell. Rådigheten för kollektivtrafik-anordnarna att minska trängsel var begränsad. Inledningsvis var förväntningarna på kollektivtrafiken alltför höga. Staten borde ha tagit initiativ tidigare till dialog om kollektivtrafikens förutsättningar.
- Dialogen mellan Folkhälsomyndigheten och SKR i arbetet med att ta fram allmänna råd och föreskrifter fungerade väl. SKR kunde även bjuda in övriga branschorganisationer och representanter från medlemmarna. Det nära samarbetet mellan branschorganisationen Svensk Kollektivtrafik och SKR har också varit en avgörande framgångsfaktor.
- Bortfallet av biljettintäkter har varit stort till följd av det minskade resandet. Det sammanlagda intäktsbortfallet för åren 2020–2022 beräknas till 15 miljarder kronor. Staten tillförde totalt 7 miljarder kronor, vilket innebär att kollektivtrafiken inte kompenserades fullt ut. Kommuner och regioner har samtidigt fått stora generella bidrag som i efterhand gett möjligheter att täcka det underskott som uppstod under pandemin.

- Den negativa påverkan som pandemin hade på de regionala flygplatserna har visat på sårbarheten med det svenska systemet, där ansvaret för att upprätthålla en kritisk infrastruktur för flyget vilar alltför tungt på ett antal kommuner och regioner.
- Det samhällsviktiga flyget och Försvarsmakten har behov av alla flygplatser i hela landet. Därför behöver i stort sett alla flygplatser vara beredskapsflygplatser med möjlighet att vara öppna dygnet runt.
- För att klara framtidens behov av både tillgänglighet i hela landet och samhällsviktigt flyg behöver staten ta ett nationellt ansvar för de regionala flygplatserna och se till att täcka kostnaderna fullt ut för beredskapsflygplatserna.

## 15.1 Kollektivtrafiken

### 15.1.1 Från mål om ökat kollektivt resande, till avrådan från att resa

Pandemin påverkade resandet kraftigt.<sup>1</sup> På kort tid skiftades fokus helt från mål om ökat kollektivt resande till en vädjan till invånarna att bara resa när det var absolut nödvändigt. Det har funnits variationer i resandet mellan olika delar av landet. Resandet har också varierat över tid beroende på vilka restriktioner som har gällt, där framför allt rådet om hemarbete har haft stor påverkan på resandevolymer.

---

Not. 1 Trafikanalys, 2022. *Resmönster under coronapandemin 2020-2021*.

Resandet med kollektivtrafik halverades. Resandet i rusningstrafik minskade mest, med störst minskning i storstadskommunerna. Det var framför allt resor till skola och arbete samt fritidsresor som minskade. Service- och inköpsresor ökade däremot, vilket beror på att sådana ärenden tidigare utfördes som del av en huvudresa till eller från arbete eller skola. På grund av det minskade kollektivtrafikresandet ökade andelen cykel- och bilresor. Det var främst kvinnor och män i det högsta inkomstintervallet som minskade arbetsresorna, medan arbetsresorna inte förändrades så mycket bland personer i andra inkomstgrupper.

### **15.1.2 Kollektivtrafiken mötte upp förändrad efterfrågan**

Under nästan två års tid uppmanades allmänheten att i största möjliga utsträckning arbeta hemifrån och använda andra färdmedel än kollektivtrafiken. Det var nödvändigt för att minimera risken för smittspridning. Samtidigt ville man bibehålla kollektivtrafikens samhällsbärande funktion. Möjligheten för människor att kunna ta sig till olika platser på ett effektivt, miljövänligt och hållbart sätt med bussar, spårvagnar, tunnelbanor eller tåg, utgör en ryggrad i samhället. Många resenärer är beroende av en fungerande kollektivtrafik för att ta sig till arbete och utbildning, så även under en pandemi. Samtidigt har restriktionerna under pandemin inneburit stor påverkan på kollektivtrafikens ekonomi och för hur resandeutvecklingen kan komma att se ut framöver.



## Om kollektivtrafik

Den samhällsorganiserade kollektivtrafiken är ett regionalt ansvar och varje län har en regional kollektivtrafikmyndighet. Den regionala kollektivtrafikmyndigheten är i de flesta fall en del av regionen, några få är kommunalförbund. Utbudet styrs av ett regionalt trafikförsörjningsprogram som är politiskt beslutat. Utifrån det planeras kollektivtrafiken på lång sikt för att möta de resbehov som har identifierats. Majoriteten av all kollektivtrafik handlas upp och trafikoperatörer avtalas att sköta den dagliga driften, bara på några håll drivs trafiken i egen regi. De långa planeringshorisonterna är kännetecknande för all samhällsorganiserad kollektivtrafik, vilket ger en stabilitet och förutsägbarhet, men också en begränsad flexibilitet.

Kollektivtrafik är en verksamhet med flera parter inblandade, både beställare och utförare. I framför allt storstadsregionerna är den dagliga driften omfattande. När pandemin inträffade behövde kollektivtrafikanordnarna ställa om för att möta de nya resbehoven och hantera smittrisen. Detta var inledningsvis en svår uppgift, då även personalbrist påverkade utförandet i början, men man lyckades snart hitta lösningar som svarade upp mot de förändrade resmönstren. På detta sätt visade kollektivtrafiken prov på stor flexibilitet.

### 15.1.3 Olika sätt att minimera risken för trängsel

I början av pandemin var de bristfälliga kunskaperna om hur covid 19-smittan sprids en stor utmaning för kollektivtrafiken. Till följd av restriktionerna minskade resandet betydligt, men att många var beroende av kollektivtrafiken ställde allt på sin spets och målsättningen blev att trafiken måste hållas igång, med minsta möjliga

trängsel. En nedstängning av kollektivtrafiken behövde därför undvikas så långt som möjligt. Det skulle få långtgående negativa effekter för rörligheten i samhället och hade då krävt en långtgående plan för att kunna hantera och möta de allra mest samhällsviktiga resbehoven.

Frågan om vad som betraktas som trängsel och vem som ansvarar för att minimera trängsel blev snabbt aktuell. Det personliga ansvaret vägde mycket tungt, det vill säga rekommendationen till allmänheten att undvika att resa kollektivt och hellre använda andra färdmedel, liksom rekommendationerna att hålla avstånd, följa anvisningar samt att i möjligaste mån arbeta hemifrån. Rådigheten för kollektivtrafikanordnarna att begränsa trängsel som uppstod i trafiken var därmed begränsad. Inledningsvis var förväntningarna på kollektivtrafiken, framför allt från Folkhälsomyndigheten, för höga. Även om kollektivtrafiken visade prov på stor flexibilitet så finns det i regel små marginaler, och det finns inte alltid extra fordon eller förare att sätta in med kort varsel. Ett tidigare initiativ från staten för dialog om kollektivtrafikens förutsättningar hade varit önskvärd.

För att stötta kollektivtrafikanordnarna i arbetet med att förebygga trängsel publicerade SKR och Svensk Kollektivtrafik i mitten av augusti 2020 en branschvägledning.<sup>2</sup> Syftet med vägledningen var att ge stöd till de regionala kollektivtrafikmyndigheterna och andra berörda aktörer, samt att nå en någorlunda enhetlig hantering över hela landet. Dokumentet fungerade som en utgångspunkt för planering och inriktning. På ett sätt var vägledningen också ett kunskapsunderlag om kollektivtrafikanordnarnas åtgärder. Exempel på åtgärder var att följa och analysera resandeflödet, vid behov

---

Not. 2 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Branschvägledning för hantering av höstens utmaningar i den offentligt upphandlade icke platsbokade kollektivtrafiken med anledning av covid-19.*

planera om, ge information till personalen, ge information och anvisningar till resenärer till exempel om gällande rekommendationer, via skyltar, markeringar i golvet, information i högtalare och från personal. Reseplanerare kompletterades med information om trängsel vid vissa tider och utbudet av digitala biljettyper utvecklades.

Utöver de allmänna råden blev fjärr- och distansundervisning i skolan ett verktyg för att minska resandet under dygnets mest belastade timmar i rusningstid.<sup>3</sup> I juli 2020 beslutade regeringen om en förordningsändring som möjliggjorde för huvudmän att stänga gymnasieskolor för att minska trängsel i kollektivtrafiken. I januari 2021 beslutade regeringen om ytterligare en förordningsändring för att ge huvudmän möjlighet att även stänga grundskolornas högstadium.

#### **15.1.4 God samarbetsvilja i branschen**

Under pandemin fanns ett flertal forum för lägesavstämningar i branschen, där såväl beställare som utförare och andra parter deltog. Under de mest intensiva perioderna skedde avstämningarna så gott som dagligen. De präglades av engagemang, öppenhet och samarbetsvilja. I normalläge finns en etablerad samverkansarena mellan kollektivtrafikens branschorganisationer, ”Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik”.<sup>4</sup> Att upparbetade samarbetsformer och kontaktvägar redan fanns underlättade framför allt i dialogen med Folkhälsomyndigheten men också hanteringen av andra frågor. Det nära samarbetet mellan branschorganisationen Svensk Kollektivtrafik och SKR har också varit en avgörande framgångsfaktor.

---

Not. 3 Statistiska centralbyrån (SCB), 2022. *Fjärr- och distansundervisning i grund- och gymnasieskolan under pandemin.*

Not. 4 Se [www.partnersamverkan.se](http://www.partnersamverkan.se).

### 15.1.5 Den statliga styrningen har begränsat regionernas handlingsutrymme

#### Största utmaningarna – stora intäktstapp och brist på rådighet

De största utmaningarna under pandemin handlade om att förebygga trängsel genom att köra tillräckligt med trafik och att hantera de ekonomiska underskotten till följd av uteblivna biljettintäkter.

De regionala kollektivtrafikmyndigheterna och de upphandlade trafikoperatörerna utvecklade efterhand god kunskap om resmönster för att kunna anpassa och förstärka trafiken. Samtidigt fanns rådet om att köra trafik i den omfattning som behövdes för att förebygga trängsel, vilket i praktiken innebar en förväntan på normalt utbud. Detta blev än mer tydligt i början av 2021 då regeringen ändrade i förordningen som styrde Trafikverkets handläggning av ansökningar om kompensation inför den andra ansökningsomgången. Ändringen innebar en justering av bidraget i förhållande till hur trafikutbudet hade förändrats under stödperioden jämfört med motsvarande period 2019, det vill säga före pandemin. Att använda upprätthållen trafikvolym som grund för stödet innebar att många av de viktiga insatser och ansträngningar som vidtogs av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna skulle utelämnas i bedömningen.<sup>5</sup> Ändringen blev trots detta införd, vilket innebar att staten begränsade kollektivtrafikanordnarnas rådighet att anpassa trafikutbudet.

---

Not. 5 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2021. *Förslag till ändring i förordningen (2020:713) om ersättning till regionala kollektivtrafikmyndigheter för minskade biljettintäkter under utbrottet av covid-19.*

## Med tiden väl fungerande dialog om allmänna råd och föreskrifter

Efter ett tag etablerades en väl fungerande dialog mellan Folkhälsomyndigheten och SKR i arbetet med att ta fram föreskrifter både för verksamheterna som bedriver kollektivtrafik och för resenärerna. SKR fungerade sedan som en ingång för Folkhälsomyndigheten för att lyssna in kunskap och provtrycka rekommendationer för kollektivtrafiken innan de trädde i kraft. Ett exempel där rekommendationerna träffade rätt med hjälp av den fungerande dialogen är den skillnad som gjordes mellan kollektivtrafik med och utan platsbokning. Trots tidvis snäva tidsramar, fungerade dialogen överlag mycket bra och SKR kunde även bjuda in övriga branschorganisationer och vid behov representanter från medlemmarna. Detta bidrog till att kollektivtrafikanordnarna ofta kunde få förhandsinformation om kommande förändringar, vilket gav dem viss möjlighet till förberedelse.

Verksamhetsutövarna i kollektivtrafiken ålades snart enligt Folkhälsomyndighetens allmänna råd att se till att trafiken kördes i den omfattning som behövdes för att minska risken för trängsel. Man skulle också begränsa antalet passagerare per fordon, och informera sina passagerare om hur de kunde minska risken för smittspridning. Rådet att köra trafik i den omfattning som var nödvändig för att minska risken för trängsel, blev snart normerande för statens förväntningar på kollektivtrafiken på att fortsätta att köra trafik i full omfattning. Senare knöts även den statliga ersättningen till denna rekommendation.

För långväga trafik infördes vid flera tillfällen krav på begränsat antal passagerare. Definitionen av långväga kollektivtrafik är att linjesträckningen är över 150 km, vilket utgår från EU:s passagerarrättsförordningar. Denna definition påverkar i normalläget kollektivtrafiken när det gäller de rättigheter som olika resenärer har för till exempel förseningsersättning och störningsinformation. Linjeavståndet på 150 km innebar att den regionala kollektivtrafiken

i allt väsentligt föll utanför reglernas tillämpningsområde, men de påverkade storregional tågtrafik och viss busstrafik. I den mån reglerna om passagerarbegränsningar blev tillämpliga på regional kollektivtrafik innebar de vissa praktiska problem som framför allt bestod i att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna har mycket begränsade möjligheter att styra resandeströmmar och begränsa antalet passagerare på fordon. Trots den trubbiga definitionen av långväga kollektivtrafik blev utmaningarna relativt små, troligen tack vare att allmänhetens följsamhet till de allmänna råden och rekommendationerna var hög.

Rekommendationen om munskydd i kollektivtrafiken infördes den 7 januari 2021 efter att ha diskuterats under en lång period. Då rekommenderade Folkhälsomyndigheten munskydd i kollektivtrafiken vardagar klockan 7–9 samt 16–18, i hela landet. Inledningsvis diskuterades vem som skulle tillhandahålla munskydd. Det landade i att det blev individens ansvar att ha med sig eget munskydd. På vissa ställen såldes munskydd i anslutning till kollektivtrafiken. Följsamheten för användning av munskydd i den regionala kollektivtrafiken blev förhållandevis låg.

I vilken grad förare utsattes för smittspridning i sin yrkesroll blev omtvistat.<sup>6</sup> Arbetsmiljöverket gick in och beslutade om regionala stängningar av framdörrar på bussar i vissa delar av kollektivtrafiken. Till dess att plexiglasskydd kunde börja installeras vid bussarnas förarplatser påverkades kollektivtrafikens utbud av detta, i form av ändrade flöden vid på- och avstigning och ytterligare minskade biljettintäkter, då biljetthantering i regel sker vid förarhytten. Åtgärdernas effekt och proportionalitet ifrågasattes. Det hade varit önskvärt med en bättre dialog mellan arbetsgivarnas parter, Folkhälsomyndigheten och Arbetsmiljöverket om förarnas situation.

---

Not. 6     Se t.ex. Svensk Kollektivtrafik, 2020. *Smittskydd måste gälla både förare och resenärer.*

## Otillräcklig statlig ersättning för förlorade biljettintäkter

Det stod snart klart att det minskade resandet ledde till ett stort biljettintäktsbortfall i kollektivtrafiken. Eftersom upp emot hälften av kostnaderna för kollektivtrafiken finansieras med biljettintäkter innebar det minskade resandet en kraftigt påverkad ekonomi. Resandet halverades till en början och för helåret 2020 föll resandet med mer än 30 procent jämfört med 2019, men på en del håll var bortfallet periodvis uppe i 70 procent. År 2021 låg resandet kvar på en låg nivå, och tappet av biljettintäkter blev nästan lika stort som under 2020.

Folkhälsomyndigheten rekommenderade hemarbete och att undvika att resa kollektivt, samtidigt som kollektivtrafikutövarna ålades att fortsätta köra normalt utbud för att undvika trängsel. De statliga styrsignalerna gjorde alltså att antalet betalande resenärer minskade betydligt, samtidigt som kostnaderna för trafiken låg kvar på samma nivå. Eftersom kollektivtrafikresandets omfattning varierar stort mellan regionerna så fördelade sig biljettintäktsbortfallet mycket ojämnt. Därför var det motiverat med ett riktat stöd till kollektivtrafiken snarare än generella statsbidrag. SKR skickade den 19 mars 2020 en skrivelse till infrastrukturministern och förde fram att de ekonomiska konsekvenserna skulle komma att behöva hanteras. Redan i maj samma år aviserade regeringen 3 nya miljarder till kollektivtrafiken.<sup>7</sup>

Det sammanlagda bortfallet av biljettintäkter för åren 2020–2022 beräknas till 15 miljarder kronor.<sup>8</sup> För att kompensera detta har staten i tre omgångar tillfört totalt 7 miljarder, fördelat på 3 miljarder per år 2020 respektive 2021 och 1 miljard 2022.

---

Not. 7 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Underlag från SKR gällande kollektivtrafik med anledning av Coronaviruset.*

Not. 8 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2022. *Ekonomirapporten, maj 2022. Om kommunernas och regionernas ekonomi.*

Kollektivtrafiken komprimerades med andra ord inte fullt ut för de förlorade biljettintäkterna och verksamheten fick drivas med underskott. Efterhand stod det klart att kommuner och regioner skulle få omfattande generella bidrag som gav möjlighet att täcka underskotten, men detta visste man inte under pandemins tidiga skede. Det rådde länge stor osäkerhet hos kommuner och regioner om hur skatteintäkterna skulle utvecklas och hur stora de statliga ekonomiska stöden skulle komma att bli.

En återhämtning av kollektivresandet till nivån som var före pandemin kräver stabila planeringsförutsättningar. Om kollektivtrafiken behöver dra in turer, lägga ner linjer eller höja biljettpriser kan detta påverka kollektivtrafikens attraktivitet negativt och leda till ett minskat resande. Detta i sin tur påverkar möjligheten att uppnå samhällsmål om hållbart resande, regionförstoring och tillväxt, minskad miljöpåverkan och minskat buller, där kollektivtrafiken är ett viktigt medel för att uppnå målen.

## **15.2 Samhällsviktigt flyg och beredskapsflygplatser**

### **15.2.1 De regionala flygplatserna behövdes under pandemin**

I december 2020 var platsläget inom IVA-vården så ansträngt att patienter behövde överflyttas från fullbelagda IVA-avdelningar till avdelningar som för tillfället hade tillgänglig kapacitet. Eftersom det inte längre räckte med överflyttningar mellan grannregioner blev transportererna längre. Avstånden var för stora för vägtransport och vädret var för besvärligt för ambulanshelikoptrar. Ambulansflyget var nödvändigt för att lösa sjukvårdens behov. Men Sveriges tio flygplatser med beredskap kunde inte möta det ökade behovet



av ambulansflyg och övrigt samhällsviktigt flyg.<sup>9</sup> Övriga flygplatser var stängda på grund av att den reguljära trafiken hade upphört och upp till 80 procent av personalen var korttidspermitterad.

När pandemin kom fanns det alltså tio beredskapsflygplatser, varav två var regionala. Samtidigt användes nästan alla de 33 regionala flygplatserna för att göra akuta patientflygningar, transporter av samhällsviktiga resurser och flygtransporter för Sjöfartsverket, Polisen, Kustbevakningen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Försvarsmakten. Vid akuta behov har flygplatserna öppnat med kort varsel och utan ersättning för personal som inte har varit i beredskapsläge. Siffror från Trafikverket och underlag från SKR visar att under 2021 använde sig 27 procent av alla ambulansflygningar av temporära beredskapsflygplatser eller regionala flygplatser utan beredskap.

I mars 2020 drabbades flygbranschen som helhet av kraftigt minskat resande. Upp emot 90 procent av reguljärflyget låg nere när efterfrågan var som lägst.<sup>10</sup> För de regionala flygplatserna innebar pandemin att intäkterna i stort sett försvann över en natt. Många flygplatser behövde minska kostnader och korttidspermitterade upp emot 80 procent av sin personal. De regionala flygplatserna kunde därför inte längre garantera någon beredskap att öppna för ambulansflyg eller annat samhällsviktigt flyg som de tidigare gjort – trots att man inte haft beredskapsansvar.

---

Not. 9 Beredskapsflygplatser tillgodoser samhällsviktig luftfart för bland annat hälso- och sjukvård, räddningstjänst, brandflyg, kustbevakningsflyg och totalförsvaret. Flygplatserna ska kunna ta emot samhällsviktiga lufttransporter dygnet runt.

Not. 10 Trafikanalys, 2020. *Luftfart 2020*.

För att lösa sjukvårdens behov och skapa en tillfredsställande nationell täckning behövdes fler beredskapsflygplatser. Den 18 december 2020 tog regeringen emot en hemställan från SKR<sup>11</sup> om att utöka antalet beredskapsflygplatser och innan juledigheten fattades ett regeringsbeslut om att införa 17 temporära beredskapsflygplatser fram till den sista mars 2021.<sup>12</sup> Dessa kompletterade de ordinarie tio flygplatserna och löste på kort sikt de akuta behoven för sjukvården.

### **15.2.2 Kritisk infrastruktur för flygtrafik förutsätter regionala flygplatser**

Ansvaret för att upprätthålla en kritisk infrastruktur för flygtrafiken i Sverige vilar tungt på kommuner och regioner. De regionala flygplatserna ägs av ett 60-tal kommuner och några få regioner. Vissa flygplatser ägs av en enda kommun, medan andra ägs av flera kommuner gemensamt eller av en kommun tillsammans med en region. För att bibehålla denna infrastruktur förutsätts i normalläge att kommuner och regioner finansierar driften av sina flygplatser. Kostnaderna för att bedriva flygplatsverksamhet är höga och till skillnad från statens flygplatser så går regionala flygplatser normalt med stora underskott. De regionala flygplatserna hade under åren före pandemin årliga underskott på cirka 550 miljoner kronor. Under pandemiåren 2020–2021 ökade underskotten med cirka 275 miljoner kronor.<sup>13</sup>

---

Not. 11 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Hemställan om utökad antal beredskapsflygplatser.*

Not. 12 Regeringsbeslut I2020/03417, I2020/03383.

Not. 13 Se Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Hemställan om statligt stöd till icke statliga flygplatser för att säkerställa samhällsviktigt flyg och tillgänglighet i hela landet.*

Flygplatserna är fortfarande påverkade av pandemin och återhämtningen för flyget tar tid. Några av de regionala flygplatserna har fortfarande inte fått tillbaka någon reguljär flygtrafik och andra har betydligt färre avgångar. Det kan skapa problem även framåt för bland annat tillgängligheten och göra det svårare för flygplatsägande kommuner och regioner att täcka sina kostnader. Det påverkar särskilt regioner med mindre flygplatser som hade få passagerare redan före pandemin. I längden riskerar det även att leda till krav på nedläggning, vilket skulle få negativ inverkan på tillgängligheten och det samhällsviktiga flygets och totalförsvarets behov av flygplatser i hela landet.

### **15.2.3 Regeringens beslut om nya beredskapsflygplatser kom sent och gav inte kostnadstäckning**

I juni 2020 föreslog Trafikverket att regeringen skulle utöka de befintliga tio beredskapsflygplatserna med ytterligare nio. Trafikverket föreslog även att utöka den ekonomiska ramen till 50 miljoner kronor per år för att täcka de ökade kostnader som detta skulle innebära.<sup>14</sup> Utredningens förslag blev inte omhändertagna och regeringens beslut om att utöka antalet beredskapsflygplatser fattades först sedan SKR inkommit med en andra hemställan veckan före jul 2020.<sup>15</sup> Regeringsbeslutet innebar en viss ekonomisk ersättning som, enligt Trafikverket, täckte knappt hälften av de faktiska kostnaderna. Skavsta flygplats avstod från att vara beredskapsflygplats redan 2020 och Skövde flygplats lades ned 2022.

---

Not. 14 Trafikverket, 2021. *Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter. Kompletterande underlag och förslag avseende svenska beredskapsflygplatser (slutrapport)*.

Not. 15 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Hemställan om ökat antal beredskapsflygplatser*; Regeringen, 2020. Regeringsbeslut I2020/03383, I2020/03417.

Under våren 2020 förde SKR en dialog med Infrastrukturdepartementet och Regeringen om behovet av ett ökat statligt driftstöd på grund av de ökade kostnaderna. Regeringen har under pandemin fattat beslut om 100 miljoner kronor extra i stöd till landets flygplatser vid två tillfällen, 2020 och 2022. Men det var bara de 23 regionala flygplatserna som redan före pandemin hade statligt driftstöd som fick dela på stödet. Det innebär att tio regionala flygplatser därmed blev helt utan, även om de påverkats lika mycket av pandemin.

Det har tagit lång tid för regeringen att besluta om fler permanenta beredskapsflygplatser. Regeringens uppdrag till Trafikverket om en fördjupad utredning utifrån pandemins erfarenheter under 2021 visade återigen att behovet var mycket större och att det borde finnas mellan 22 och 27 beredskapsflygplatser.<sup>16</sup> Under hösten 2022 fattade regeringen beslut om att permanent utöka ramen för beredskapsflygplatser med 60,5 miljoner kronor och man pekade då även ut 27 flygplatser för beredskap från 1 januari 2023. Beslutet och avtalen för flygplatserna gäller för 2023 och det saknas fortfarande en långsiktig ersättningsmodell som ger full kostnadsäckning för att ha beredskap för flygplatserna.

### Temporär trafikplikt endast till Norrland och Gotland

Under pandemin reducerade flygbolagen sin trafik kraftigt och vissa linjer trafikerades inte alls. Vissa regioner riskerade på grund av sitt geografiska läge att få kraftigt försämrade transportmöjligheter. Det handlade inte bara om persontransporter utan även om transporter av smittförande ämnen, blodprov och sjukvårdsmateriel. För att säkerställa samhällsviktiga flygtransporter beslutade regeringen den 6 april 2020 om temporär trafikplikt på åtta flyglinjer till och från Norrland och Gotland.<sup>17</sup> Beslutet förlängdes den

---

Not. 16 Regeringsbeslut I2021/01819.

Not. 17 Trafikplikten innebär att Trafikverket upphandlade och ingick avtal med flygföretag om regelbunden flygtrafik.

27 augusti 2020.<sup>18</sup> För berörda flygplatsägande kommuner och regioner var detta ett välkommet besked, men det finns fortfarande många kommuner i södra och norra Sverige som är utan reguljär flygtrafik.

## 15.3 Vilka lärdomar kan vi dra?

Både kollektivtrafiken och det samhällsviktiga flyget har behövt ställa om utifrån de nya förutsättningar som uppstått under pandemin. Här lyfter vi fram några viktiga lärdomar utifrån kommunernas och regionernas erfarenheter.

### 15.3.1 Kollektivtrafiken är flexibel men staten har begränsat handlingsutrymmet

En lärdom är att det är fullt möjligt att möta ändrade förutsättningar i kollektivtrafiken när det är nödvändigt, trots de långa planeringshorisonterna. Samtidigt blir det stelbent när staten går in och kräver att all trafik ska upprätthållas på samma nivå som tidigare. Sådan styrning innebär att regionerna fräntas sin rådighet över att självständigt skapa en tillfredsställande kollektivtrafikförsörjning. Det har begränsat regionernas handlingsutrymme att vid behov prioritera efter rådande läge och de behov som finns (även om så har gjorts när det varit nödvändigt).

På linjer i områden där boende har haft få möjligheter att arbeta hemma har det uppstått trängsel i vissa fall. Denna situation hade möjligen kunnat undvikas om regionerna hade haft större möjlighet att göra egna prioriteringar. På linjer där resandet har varit väldigt lågt hade kanske vissa avgångar kunnat ställas in för att

---

Not. 18 Regeringsbeslut I2020/02189.

frigöra resurser till mer belastade linjer. När staten begränsat möjligheten till prioriteringar har trafikplaneringen blivit mindre ändamålsenlig, vilket också har skapat onödiga merkostnader.

Under pandemin har det uppstått situationer där statliga myndigheter har agerat utifrån utan att först inhämta kunskap. Det har till exempel rört möjligheten att sätta in extra trafik, möjligheten att begränsa antalet passagerare på den trafik som överstiger 15 mil, bussförarnas exponering för smittorisk och uppfattningen att full trafik är det mest ändamålsenliga. Dessa situationer har ändå löst sig. Kollektivtrafikanordnarna har klarat trafikförsörjningen och mött de förändrade resbehoven. Vid planering av beredskap inför kommande pandemier och andra kriser behöver dialoger komma igång i ett tidigare skede och statliga myndigheter behöver vara bättre samordnade.

### **15.3.2 Det samhällsviktiga flyget är en nationell angelägenhet**

Pandemin har tydligt visat att Sveriges alla flygplatser, både de regionala och de statliga, är nödvändiga för att klara det samhällsviktiga flygets behov, speciellt ambulansflyget. I stort sett alla flygplatser behöver ha beredskap att öppna dygnet runt, inte endast ett fåtal utpekade. Flygplatserna behövs även för övrigt samhällsviktigt flyg utifrån behov hos polisen, brandflyget och kustbevakningen. Till detta kommer Försvarsmaktens utökade behov utifrån det säkerhetspolitiskt försämrade läget. Flygplatserna är också en förutsättning för att klara de strategiska områdena i den nationella strategin för hållbar regional utveckling 2021–2030, till exempel att kunna bo och verka i hela landet och ge förutsättningar för utveckling och tillväxt.<sup>19</sup>

---

Not. 19 Skr. 2020/21:133.

Staten behöver ta ett nationellt ansvar för ett flygplatssystem som skapar förutsättningar för god tillgänglighet i hela landet och möter det samhällsviktiga flygets och totalförsvarets behov. Det är varken hållbart eller rättvist att enskilda kommuner och regioner ska ansvara för den flyginfrastruktur som krävs för att möta nationella behov. Det behövs ett nytt ersättningsystem för beredskapsflygplatserna som är rättvist och ger full kostnadstäckning för de som tecknar avtal om beredskap. Med dagens system, baserat på frivilliga avtal, finns risk för att fler regionala flygplatser avstår från att teckna avtal.

## Kapitel 15

# Kollektivtrafik och samhällsviktigt flyg

Utdrag ur rapporten *Att lära av en kris – Kommuners och regioners lärdomar från covid-19-pandemin*

I september 2021 tillsatte SKR:s styrelse en programberedning om covid-19-pandemin. Uppdraget har varit att med utgångspunkt i erfarenheter och lärdomar från pandemin, peka på möjliga strategier och förslag på insatser som syftar till utveckling i kommuner, regioner och SKR. Tyngdpunkten har legat på lärande av våra erfarenheter. Arbetet har baserats på lokala pandemiutvärderingar från 80 kommuner och 19 regioner, på årsredovisningar, myndighetsrapporter, forskningsrapporter, kunskapsseminarier och egna studier. Med denna rapport sammanfattar beredningen sina samlade lärdomar, bedömningar och förslag.

ISBN 978-91-8047-173-2

Ladda ner på [skr.se/publikationer](https://skr.se/publikationer)

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | [skr.se](https://skr.se)



Sveriges  
Kommuner  
och Regioner