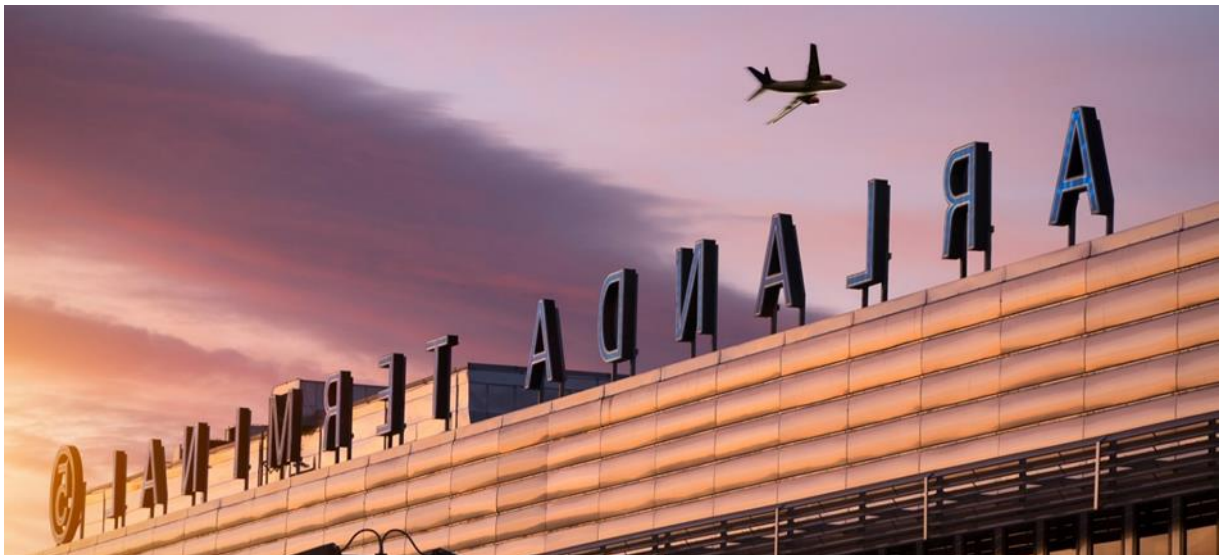


# Privat ägande i flygplatser - Är det möjligt och hur bör det läggas upp?

underlag till svenskt näringslivs remissvar på utredningen  
”statens ansvar för flygplatssystemet”



## KUND

**Svenskt Näringsliv**

## KONSULT

### **WSP Advisory**

121 88 Stockholm-Globen  
Besök: Arenavägen 7  
Tel: +46 10-722 50 00  
WSP Sverige AB  
Org nr: 556057-4880  
**wsp.com**

### **FB Strategi AB**

[www.wikinarium.se](http://www.wikinarium.se)

Org nr: 559401-9449  
Tel: +46704971204

### **Rapportförfattare**

Tore Englen, senior konsult, WSP Advisory

Fredrik Bergström, ekonomie doktor, VD FB Strategi

## INNEHÅLL

INLEDNING	4
BEHÖVS ETT NYTT STATLIGT FÖRHÅLLNINGSSÄTT TILL SWEDAVIA?	5
Stockholm/Arlanda tappar snabbt mot sina nordiska konkurrenter	5
Swedavia uppvisar låg lönsamhet om man beaktar graden av samhällsansvar	7
PRIVATISERING AV FLYGPLATSER – VAD SÄGER FORSKNINGEN?	9
Varför/varför inte privat ägande/kontroll av infrastruktur?	9
Privat ägande/kontroll av infrastruktur är inte ovanligt	10
Vilka former kan privatisering ta sig?	11
Privata investeringar i infrastruktur	12
Privat ägande av flygplatser – omfattning och erfarenheter	13
ÄR ARLANDA INTRESSANT FÖR MARKNADEN?	16
Har Arlanda förbättringspotential och finns det efterfrågan att köpa Arlanda?	16
Varför kan det vara motiverat med privat ägande i en flygplats?	17
Vilka är riskerna med privat ägande?	17
Vad bör säljaren tänka på för att det ska bli bästa möjliga affär för både säljare och köpare och vilken modell bör väljas?	18
Hur säkerställer man en marknadsdriven och innovativ utveckling?	20
SWEDAVIAS EKONOMI OCH SAMHÄLLSANSVARET	22
NÅGRA MÖJLIGA ALTERNATIV FÖR ARLANDA	25
LITTERATUR	28

# INLEDNING

Svenskt Näringsliv har gett i uppdrag åt FB Strategi (Fredrik Bergström) att i samarbete med WSP Advisory (Tore Englén) ta fram en promemoria som kan tjäna som underlag för organisationens remissvar på utredningen "Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet" (Ds 2023:3).

Promemorian har inte ambitionen att vara en heltäckande analys av den mycket omfattande och mångfacetterade utredningen utan har ett tydligt fokus på de fyra alternativ till förändrat ägande i Swedavia som lanseras i betänkandet:

- Lägga Stockholm/Arlanda i ett bolag skilt från den övriga Swedaviakoncernen och öppna upp för privat ägande i detta nybildade bolag.
- Dela upp dagens koncern i ett "Swedavia 1 och 2". Bolaget "Swedavia 1", som innehåller alla de flygplatser som är eller har möjlighet att bli lönsamma, bjuds ut på den privata kapitalmarknaden. Bolaget "Swedavia 2", där övriga flygplatser i det nationella basutbudet placeras, kvarstår i helstatlig ägo.
- Privata investerare erbjuds att köpa in sig i hela Swedavia, utan några förändringar i bolagets utbud av flygplatser.
- Swedavias kommersiella verksamhet, exempelvis parkering och handel, placeras i ett separat bolag där privat ägande tillåts.

Utöver dessa fyra förslag har FB Strategi och WSP Advisory även ombetts att analysera ett femte alternativ som innebär att Stockholm/Arlanda initialt kvarstår i statlig ägo men i ett separat holdingbolag. Syftet med en sådan förändring skulle vara att koncentrera utvecklingsresurser till Arlanda och ge möjlighet till ökad upplåning utan att belasta soliditeten i Swedavia AB.

Promemorian är disponerad enligt följande:

I ett inledande avsnitt analyseras i vilken utsträckning det är motiverat med mer omfattande förändringar i ägaren statens förhållningssätt till Swedavia. Vi gör detta genom att studera dels hur trafikutvecklingen på Stockholm/Arlanda utvecklats visavi sina nordiska konkurrentflygplatser, dels hur Swedavia presterat rent företagsekonomiskt i förhållande till sina motsvarigheter i Finland, Norge och Danmark.

I ett andra avsnitt sammanfattar vi vad ekonomisk forskning – både teoretisk och empirisk – säger om privat ägande infrastruktur i allmänhet och flygplatser i synnerhet.

Vidare, i promemorians tredje avsnitt, redovisas resultatet från en serie intervjuer där aktörer på den svenska marknaden fått ge sin syn på privat ägande i flygplatser och då i synnerhet Stockholm/Arlanda.

Storleken på Swedavias samhällsansvar, det vill säga bolagets ansvar för att genom korssubventionering hålla liv i ett antal mindre regionala flygplatser, har tydliga konsekvenser för vilka former av privat ägande som är möjligt/önskvärt. I ett fjärde avsnitt analyserar vi därför omfattningen på detta samhällsansvar, såväl i termer av hur många av basutbudets tio flygplatser som kan antas vara förlusttyngda som storleken på det sammantagna underskott som dessa flygplatser genererar.

Slutligen, i ett femte konkluderande avsnitt, går vi systematiskt igenom för- och nackdelar med vart och ett av utredningens fyra förslag kring förändrat ägande i av den statliga flygplatsstrukturen. I denna genomgång ger vi även plats till den av Svenskt Näringslivs lanserade idén om ett "Arlanda holding AB".

# BEHÖVS ETT NYTT STATLIGT FÖRHÅLLNINGSSÄTT TILL SWEDAVIA?

Flyget är av central betydelse för den långsiktiga ekonomiska tillväxten genom att bidra med tillgänglighet till resten av världen och inom landet. För att flyget ska fungera på bästa sätt krävs att flygplatserna också fungerar på bästa sätt. Att förvalta flygplatsinfrastrukturen väl handlar således om att vårda en viktig bas för tillväxt och välstånd.

Mot den bakgrunden är det inte förvånande att flyget och flygplatsernas utveckling under de senaste åren har belysts i ett flertal offentliga utredningar och flera av dessa tangerar också frågan som står i fokus på denna promemoria, det vill säga privat ägande av det som idag är statligt ägd och förvaltat flygplatsinfrastruktur. Vi har redan nämnt de tämligen konkreta förslag som lanseras i "Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet" (Ds 2023:3). Men liknande resonemang återfinns såväl Anders Sundströms avrapportering till regeringen år 2016 gällande samordningsuppdraget kring bostäder och flygplatser i Stockholmsregionen (N2016/02702/PUB) som i den nyligen avslutade statliga utredningen kring en plan för utvecklingen av Arlanda (Ds 2022:11)

Samtliga dessa tre utredningar konstaterar ett stort kapitalanskaffningsbehov kopplat till utvecklingen av Stockholm/Arlanda och att detta inte utan vidare kan lösas genom ägaren staten, exempelvis genom kapitaltillskott eller att tillåta Swedavia ta upp lån i Riksgälden, eftersom som ett sådant förfarande sannolikt skulle strida mot EU:s statsstödsregler. I ljuset av detta identifierar bägge utredningarna kapitaltillskott från privata investerare som en väg framåt, låt vara att Anders Sundström nämner detta handlingsalternativ mer implicit och inlindat.<sup>1</sup>

## **Stockholm/Arlanda tappar snabbt mot sina nordiska konkurrenter**

Stockholm/Arlandas kapitalanskaffningsbehov är ett viktigt och relevant argument för ett förändrat ägarskap, men ett nog så starkt argument torde vara att nytt ägarskap skulle kunna tillföra vitalitet, nytänkande och kommersiellt driv till en verksamhet som uppvisar en förhållandevis svag utveckling.

Så sent som år 2001 var Stockholm/Arlanda Nordens största flygplats, sett till det totala antalet passagerare. Knappt två decennier senare, år 2019, hade flygplatsen degraderats till Nordens tredje största, passerad av såväl Copenhagen/Kastrup som Oslo/Gardemoen. Ser man endast till utrikestrafiken är dock Stockholm/Arlanda alltså nummer två efter Copenhagen/Kastrup, men avståndet ned till Oslo/Gardemoen och Helsinki/Vantaa är relativt litet och har krympt snabbt de senaste 15–20 åren (se tabell 1).

I termer av procentuell passagerartillväxt under perioden 2003–2019 kan vi notera att Stockholm/Arlanda uppvisar sämst utveckling av de fyra nordiska storflygplatserna, såväl vad gäller total trafik som inrikestrafik. Begränsar man sig till utrikestrafik har tillväxten för Stockholm/Arlanda faktiskt varit något bättre än på Copenhagen/Kastrup, men klart sämre än för Oslo/Gardemoen och Helsinki/Vantaa där den internationella trafiken i bägge fallen växte med omkring 200 procent mellan 2003 och 2019.

---

<sup>1</sup> Sundström skriver (Mer flyg och bostäder, s 136): "Enligt min bedömning bör regeringen se över sin styrning av Swedavia för att underlätta bolagets möjligheter att ekonomiskt bära kommande investeringsbehov på Arlanda. Det handlar om exempelvis om avkastnings- och utdelningskrav samt lånebegränsningar. Men det kan också handla om behovet av kapitaltillskott, *möjliga samarbetspartners eller alternativa finansieringsmöjligheter*."

**Tabell 1. Antal passagerare i reguljär flygtrafik på de fyra största nordiska flygplatserna. Procentuell utveckling 2003–2019 inom parentes.**

	Totalt	Utrikes	Inrikes
Copenhagen/Kastruo	28,8 (78)	27 (79)	1,8 (57)
Helsinki Vantaa	21,3 (145)	18,4 (204)	2,9 (11)
Stockholm Arlanda	25,8 (69)	20,9 (112)	4,9 (-10)
Oslo Gardermoen	27,6 (124)	15,7 (194)	11,8 (70)

Källa: Bearbetning av data från Eurostat och Statistisk centralbyrå.

Tillväxten i antalet passagerare - i absoluta tal eller procentuella termer - är förvisso centrala indikatorer för hur en flygplats utvecklas, men kan vid en jämförande analys också ge en missvisande bild av hur konkurrensförhållandena utvecklats.

Volymen på flygresandet är, utöver en rad geografiska förhållanden, i grund och botten en funktion den omgivande ekonomins storlek. En rimligare utgångspunkt om man ska bedöma hur de fyra nordiska storflygplatserna stått sig i konkurrensen är därför att studera hur pass väl trafiken utvecklas i förhållande till tillväxten i den nationella ekonomin.

Detta görs i tabell 2 nedan där vi redovisar så passagerarutvecklingens så kallade elasticitet med avseende på BNP-utvecklingen i respektive land. En elasticitet är ett mått uttrycker med hur många procent den beroende variabeln, i detta fall flygresandet, förändras när den oberoende variabeln (BNP) förändras med en procent.

Elasticiteten är beräknad med avseende på BNP-förändringen under perioden 2003–2019, uttryckt i euro och såväl i fasta som löpande priser. Det finns goda argument för bägge dessa alternativa mått. BNP i löpande priser och uttryckt i euro är en god indikator på hushållens internationella köpkraft och torde därför väl återspegla den underliggande efterfrågan på turismrelaterade flygresor. Det andra måttet, då BNP i stället uttrycks i fasta priser, representerar den volymmässiga tillväxten i ekonomin och torde därför vara en god reflektion av näringslivets underliggande efterfrågan på flygtransporter.

Som framgår av tabell 2 uppvisar Stockholm/Arlanda genomgående lägst elasticiteter av de fyra flygplatserna. Undantaget är då vi studerar utrikestrafiken och relaterar denna till BNP i löpande priser, då faktiskt Copenhagen/Kastrup uppvisar en något lägre elasticitet. Den samlade bilden är ändå att Stockholm/Arlanda är den av de fyra nordiska storflygplatserna som under perioden 2003–2019 varit klart sämst på att omvandla den underliggande ekonomiska tillväxten i ökat flygresande.

Att Nordens största ekonomi numera har den tredje största flygplatsen är i grunden ett uttryck för att Swedavia och ägaren svenska staten varit föga framgångsrika i att värna flygplatsens internationella konkurrenskraft. Men, det finns även andra och för staten/Swedavia förmildrande omständigheter som bör framhållas. En sådan omständighet är den rent geografiskt betingade konkurrensfördel som det mer sydligt belägna Copenhagen/Kastrup har visavi Stockholm/Arlanda när det gäller internationell transfertrafik. Vidare kan det noteras att utrikestrafiken, som i samtliga nordiska är flygindustrins draglok, för Sveriges del uppvisar en förhållandevis svag koncentration till Stockholm/Arlanda. År 2019 stod Stockholm/Arlanda för 67 procent av den reguljära utrikestrafiken i Sverige, vilket visserligen är på ungefär samma nivå som Oslo/Gardemoen (69 procent) men betydligt lägre än såväl Copenhagen/Kastrup (85 procent) och Helsinki/Vantaa (96 procent). Därtill finns det i Sverige - framför allt i södra och mellersta Sverige - en konkurrensytta mellan inrikes flyg och tåg som inte har sin motsvarighet i vare sig Danmark eller Norge, vilket tillsammans med alltmer klimatmedvetna resenärer kan förklara den mycket svaga utvecklingen av inrikesflyget på Stockholm/Arlanda.

**Tabell 2. Flygtrafikens elasticitet m a p BRP-förändring på de fyra största nordiska flygplatserna.**

	Totalt		Utrikes		Inrikes	
	Löpande priser	Fasta priser	Löpande priser	Fasta priser	Löpande priser	Fasta priser
Copenhagen	1,3	3,2	1,3	3,0	2,3	2,3
Helsinki Vantaa	2,5	6,6	3,5	6,8	0,5	0,5
Stockholm Arlanda	1,1	1,6	1,8	2,2	-0,2	-0,2
Oslo Gardermoen	1,5	4,3	2,4	5,6	2,4	2,4

Källa: Bearbetning av data från Eurostat och Statistisk centralbyrå.

### **Swedavia uppvisar låg lönsamhet om man beaktar graden av samhällsansvar**

Stockholm/Arlandas bristande förmåga att visavi de övriga nordiska flygplatserna att ta tillvara den underliggande efterfrågan på flygresor kommer även till uttryck i den rent företagsekonomiska prestationen för Swedaviakoncernen.

I tabell 3 nedan jämförs Swedavias genomsnittliga rörelsemarginal under perioden 2015–2019, före respektive efter avskrivningar, med motsvarande lönsamhetstal för de övriga tre stora nordiska flygplatsbolagen. Som framgår står Copenhagen Airports i en klass för sig med en genomsnittlig rörelsemarginal på 56,9 (EBITDA) respektive 37,9 procent (EBIT) under den aktuella perioden. Övriga bolag, som tillskillnad från Copenhagen Airports, är helstatliga och dessutom förvaltar ett större antal mindre flygplatser, ligger tämligen samlat kring en rörelsemarginal som är ungefär hälften av vad Copenhagen Airports Group uppvisar.

Men, och det är ett viktigt men, detta ska inte tas till intäkt för att Swedavia i företagsekonomisk mening är lika välskött som norska Avinor och finska Finavia. Skälet är att graden av samhällsansvar varierar stort mellan bolagen, det vill säga i vilken utsträckning det inom koncernen sker korssubventionering av förlustbringande mindre flygplatser.

Utöver Stockholm/Arlanda har Swedavia ytterligare nio flygplatser att förvalta och som vi återkommer till längre fram går sannolikt fyra av dessa med förlust. Vår bedömning är att dessa flygplatser år 2019 gjorde ett samlat underskott (EBIT) på cirka 100 miljoner SEK, vilket motsvarar ca 1,5 procent av Swedavias totala omsättning (se även "Swedavias ekonomi och samhällsansvaret" nedan). Detta ska jämföras med Avinor - vars 41 flygplatser som inte tillhör gruppen Oslo, Bergen, Stavanger och Trondheim - år 2019 gjorde en samlad förlust (EBIT) på över en miljard NOK, vilket motsvarar över 9 procent av bolagets omsättning.<sup>2</sup> Troligen är totala underskottet för de förlusttyngda flygplatserna i praktiken ännu något större eftersom det utöver de fyra största norska flygplatserna torde finnas ytterligare 6–7 flygplatser inom Avinorkoncernen som uppvisar positiva resultat.

Till skillnad från Avinor, men i likhet med Swedavia, redovisar inte finländska Finavia det ekonomiska resultatet för enskilda flygplatser. En grov bedömning ger dock vid handen att endast 3 av Finavias totalt 20 flygplatser har ett passagerarunderlag som ger dem rimliga förutsättningar att generera vinst. Utöver Helsinki/Vantaa handlar det Uleåborg och Rovaniemi, som år 2019 hade 1,1 miljoner respektive 665 000 passagerare. I utredningen "Statens ansvar för flygplatssystemet" (Ds 2023.3) anges, utan hänvisning till någon specifik källa, att de övriga flygplatserna inom Finavia – Helsinki/Vantaa borträknat – gör en årlig förlust på cirka 30 miljoner euro. Det motsvarar omkring 8 procent av bolagets omsättning.

<sup>2</sup> Avinor, Annual and sustainability report 2019.

Om man skalar bort de förlustbringande flygplatserna från Avinor skulle rörelsemarginalen (EBIT) öka från knappt 17 procent (genomsnitt för perioden 2015–2019) till åtminstone 27 procent, medan motsvarande förändring i Swedaviakoncernen bedöms resultera i att rörelsemarginalen stiger från lite knappt 17 procent till cirka 19 procent. Det företagsekonomiska konsekvenserna för Finavia av att helt eliminera samhällsansvaret torde bli ungefär desamma som för Avinor, det vill säga att rörelsemarginalen ökar med omkring 10 procentenheter.

Vad gäller Swedavias prestation visavi det semiprivata Copenhagen Airports Group försvåras jämförelsen av att det danska flygplatsbolaget i princip har alla sina passagerare koncentrerade till Copenhagen/Kastrup, vilket ger dem tydliga skalfördelar.<sup>3</sup> Därför torde vara mer rättvist att betrakta Copenhagen Airports resultat i relation Stockholm/Arlandas, men det omöjliggörs av att Swedavia inte redovisar ekonomin för enskilda flygplatser.

Men, ytterst lite talar för att Stockholm/Arlanda är en lika lönsam flygplats som Copenhagen/Kastrup. Under åren 2015–2019 uppvisade Copenhagen Airports A/S en genomsnittlig rörelsemarginal (EBIT) på nästan 38 procent. Med omkring 65 procent av Swedavias totala passagerarvolym så skulle det sannolikt krävas att bolagets övriga flygplatser uppvisade en samlad rörelsemarginal på cirka -20 procent för att Stockholm/Arlanda skulle nå upp till Copenhagen Airports resultat. Som diskuterat mer i detalj längre fram in promemorian förefaller det dock högst osannolikt att så skulle vara fallet, snarare tyder det mesta på den övriga flygplatsverksamheten inom Swedavia som helhet är stabilt lönsam.

Den bild som framträder är således att Swedavia i företagsekonomisk mening, när man tar hänsyn till graden av samhällsansvar, troligen presterar markant sämre än de två andra helstatliga nordiska flygplatsbolagen Avinor och Finavia. Därtill kan vi konstatera att Stockholm/Arlanda med mycket hög sannolikhet uppvisar en väsentligt lägre lönsamhet än den semiprivata nordiska konkurrenten Copenhagen/Kastrup.

**Tabell 3. Rörelsemarginal, EBITDA respektive EBIT, för de fyra största nordiska flygplatsbolagen. Genomsnitt för perioden 2015–2019.**

Flygplatsbolag	EBITDA	EBIT	Passagerare
Avinor Group	33,1	16,9	52,4
Copenhagen Airports Group	56,9	37,9	29,1
Finavia Group	33,0	14,4	22,9
Swedavia	35,2	16,8	40,2

Källa: Bearbetning av data från respektive bolags årsredovisningar.

<sup>3</sup> Den andra flygplatsen inom koncernen, Roskilde lufthavn, hade år 2019 17 000 passagerare.



# PRIVATISERING AV FLYGPLATSER – VAD SÄGER FORSKNINGEN?

I utredningen "Statens ansvar för flygplatssystemet" (Ds 2023:3) lyfts frågan om man ska öppna upp för att på ett eller annat sätt privatisera delar av Swedavia. I denna del av promemorian fördjupas denna frågeställning. Inledningsvis diskuteras privatisering av infrastruktur ur ett teoretiskt perspektiv. Därefter följer en kort genomgång av empiri om privatisering av flygplatser.

## **Varför/varför inte privat ägande/kontroll av infrastruktur?**

Vem som ska äga/kontrollera infrastrukturen kan vara en ideologisk fråga, men också en effektivitetsfråga. I denna underlagspromemoria berörs inte den ideologiska dimensionen utan fokus är på om det är effektivt eller ineffektivt med privat ägande/kontroll av infrastrukturen.

Inom nationalekonomin finns en lång forskningstradition som handlar om vem som ur ett effektivitetsperspektiv bör äga infrastrukturen. Det övergripande argumentet för att det offentliga ska ta ansvar för infrastrukturen är att det föreligger så kallade marknadsmisslyckanden. Dessa kan ta sig olika former, men om vi exemplifierar med transportinfrastrukturen är det ett område med potentiellt inslag av marknadsmisslyckanden. Transportinfrastruktur (och även annan infrastruktur) bär bland annat drag av naturligt monopol, det vill säga kostnaderna för att bygga infrastruktur är så stora att ingen privat aktör vill ta på sig dessa kostnader och risker och därmed byggs samhällsnyttig infrastruktur inte.

I den nationalekonomiska litteraturen har detta lett fram till slutsatsen att infrastrukturen bör tillhandahållas av offentliga aktörer, snarare än av privata aktörer. I en uppmärksammad artikel från år 1974 utmanade ekonomen Ronald H Coase detta perspektiv utifrån exemplet fyrar. Coase analys av utvecklingen av de engelska fyrsystemen visar att flera privata entreprenörer byggde och drev fyrar lönsamt, trots att just fyrar är ett klassiskt exempel på kollektiv vara vars tillhandahållande förutsätter statligt ingripande (Coase, 1974).

Ett annat perspektiv som ofta lyfts fram i samband med så kallad Offentlig-Privat-Samverkan (OPS) är att staten kan låna billigare än privata aktörer och i och med att det ofta handlar om mycket stora investeringar blir högre kapitalkostnader en utmaning för mer privata initiativ. Det ligger en hel del i att staten i normalfallet lånar billigare än privata aktörer, men samtidigt finns det till exempel mycket stora pensionsfonder som också kan låna billigt. Huruvida kapitalkostnadsargumentet gäller beror ytterst på om den investering som görs är samhällsekonomiskt motiverad, byggs snabbt samt förvaltas och utvecklas på bästa sätt. Så är inte nödvändigtvis fallet.

Ett kompletterande perspektiv handlar mer om huruvida staten är en optimal investerare och förvaltare av infrastruktur. Det kan mycket väl vara så att det finns marknadsmisslyckanden och att det därmed är motiverat med offentliga initiativ, men samtidigt finns det också problem med politikmisslyckanden. Till dessa kan nämnas informationsproblem, kompetensproblem och incitamentsproblem. Enligt det förstnämnda saknar det offentliga ofta all relevant information för att fatta rätt investeringsbeslut. Om man exempelvis överväger att investera i en ny bro så behöver man information om framtida nyttjande, vilket inte är helt lätt att avgöra (privata aktörer har dock samma problem).

Kompetensproblemet handlar om det krävs hög kompetens för att både bygga och driva infrastruktur på ett effektivt och värdeskapande sätt och det är inte givet att en offentlig myndighet eller ens ett statligt bolag lyckas bygga upp samma kompetens som företag som verkar på konkurrensutsatta och ofta globala marknader.

Incitamentsproblemet handlar om att politiska önskemål drivna av ibland samhällsnyttiga och ibland inflytelserika intressegrupper gör att suboptimala ekonomiska beslut tas.

Det är med andra ord inte givet att offentliga aktörer är de mest effektiva investerarna eller förvaltarna av infrastruktur, oavsett om det föreligger marknadsmisslyckanden eller ej.

I WSP/LTH (2019) finns ett mer omfattande resonemang om vad privatisering kan bidra med i termer av aktiv ägarförvaltning och sammanfattningsvis lyfts följande argument fram:

- att öka effektiviteten i förvaltning, drift och underhåll
- att öppna för mer innovation och entreprenörskap
- att frigöra resurser för att investera i ny infrastruktur
- att skapa drivkrafter för alternativ och kompletterande användning av infrastruktur tillgångar, s.k. "multiuse"
- att öka möjligheterna för pensionsförvaltare och försäkringsbolag att investera i infrastruktur

### ***Privat ägande/kontroll av infrastruktur är inte ovanligt***

Teori är en sak, men hur det ser ut i verkligheten är en annan. Det man kan konstatera är att inslaget av privata ägande av infrastruktur dels har skiftat över tiden, dels är relativt vanligt. Som framgår av tabell 4 nedan så finns det idag ett relativt stort inslag av privat ägande/kontroll när det gäller grundläggande svensk infrastruktur. Internationellt finns det också många exempel på privat ägande/kontroll inom samtliga av nedan infrastrukturslag.

Sammanfattningsvis kan man således konstatera att privat ägande/kontroll av infrastruktur inte är ovanligt. När det specifikt gäller flygplatser kommer vi senare visa att av ca 2400 flygplatser i världen har drygt 430 privatiserats sedan år 1996.

Det kan även tilläggas att offentliga aktörer inte nödvändigtvis förvaltat infrastrukturen effektivt. I ett flertal rapporter från Svenskt Näringsliv har den s.k. "Infrastrukturskulden" belysts. Bristande skötsel och uppgradering av infrastrukturen (t ex väg, järnväg, VA och energi är några områden) är omfattande och handlar ackumulerat om 100-tals miljarder kronor. Bristerna har även påpekats av andra aktörer, se t ex WSP (2022) och Detter & Fölster (2022). Även Riksrevisionen har påpekat att det finns stor förbättringspotential när det gäller offentlig förvaltning av infrastrukturen, se Riksrevisionen (2020).

Tabell 4. Översikt av ägarskap för olika typer av infrastruktur i Sverige

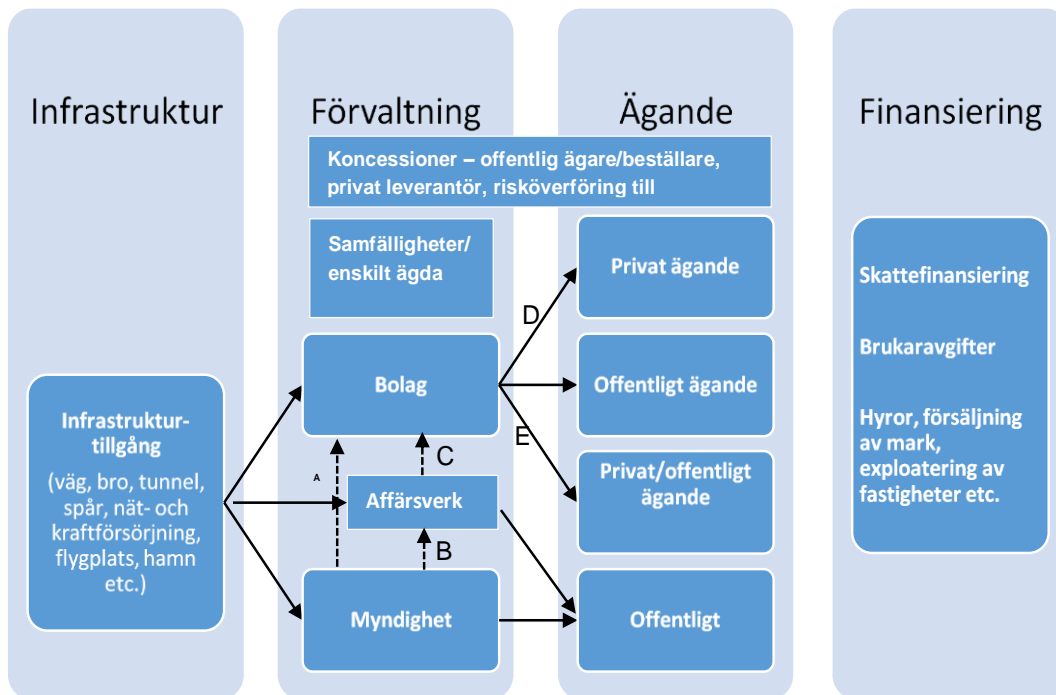
	Ägande			
		Statligt	Kommunalt/regionalt	Privat
Typ av infrastruktur	Väg	Trafikverket. Det allmänna vägnätet	Gator i tätort	Enskilda vägar
	Vägrelaterad	Trafikverket. Rastplatser, Belysning	Belysning	Drivmedelsstationer
	Järnväg	Trafikverket. Järnvägsnät	Tunnelbana, spårväg	Hamn- och industrispår
	Järnvägsrelaterad	JStationer, depåer (bolag el. myndighet)	Stationer, depåer, hållplatser	Depåer
	Elnät	Stamnätet (Sv Kraftnät) + vissa lokal- och regionnät (Vattenfall)	Lokalnät (kommunala bolag)	Lokal- och regionnät
	Fjärrvärme	Vattenfall	Kommunala bolag	Privata bolag
	Fiber	Telia Sonera	Stadsnät (kommunala bolag)	Stadsnät (privata bolag)
	Trådlösa nät	Telia Sonera		Telia, Telenor, Tele2 mfl
	VA		Kommunalt monopol (vissa kommuner samverkar)	
	Flygplatser	Statligt (Swedavia) – 10 st	Regionala flygplatser – 33 st	Privata – 2 st (Sälen, Skavsta)
	Hamnar		Hälften kommunalt ägda	Hälften delvis privat ägda

### Vilka former kan privatisering ta sig?

Organisering av ägande, styrning och kontroll av infrastruktur kan ta sig olika former. Ytterst handlar det om olika former av ägarstyrning och huvudfrågan är vilken form som är mest ändamålsenlig för olika infrastrukturtillgångar. Det handlar om att aktivt välja förvaltningsform – myndighets- eller bolagsform – och, om man väljer bolagsformen, ta ställning till vem eller vilka som är mest lämpade ägare för detta bolag. Privatisering av en befintlig infrastrukturtillgång innebär att förvaltningen övergår från en myndighet eller offentligt bolag till ett helt eller delvis privatägt bolag. I figuren nedan ges en schematisk skiss av olika former av ägande/kontroll.

Kopplat till förvaltnings- och ägarform är också frågan om finansiering. Infrastruktur kan vara skattefinansierad, såsom merparten av det allmänna vägnätet och järnvägsinfrastrukturen i Sverige. Den kan också finansieras genom brukaravgifter (nätavgift för att finansiera elnätet) eller en kombination av skatter och avgifter. Infrastrukturtillgångar kan också finansieras med hyresintäkter och exploatering av fastigheter och mark.

Figur 1. Exempel på olika former av ägande



Källa: WSP/LTH (2019)

### Privata investeringar i infrastruktur

Privata investeringar i infrastruktur kan vara så kallad ägarväxling, det vill säga ägande och eller kontroll av en existerande tillgång överförs helt eller delvis till en eller flera privata aktörer. Ibland är de privata aktörerna semiprivata som t ex pensionsfonder. Privata investeringar i infrastruktur kan också ge genom offentlig-privat samverkan (OPS). OPS är ett samlingsbegrepp för olika modeller att involvera privat kapital i finansieringen av nya investeringar i infrastruktur eller andra bygg- och anläggningsarbeten, det vill säga i bygg- och anläggningsfasen, men där projektbolaget även har ett ansvar för driften under en längre tid och får en ersättning för detta (brukaravgifter eller tillgänglighetsbaserat). Ofta får projektbolaget en koncession att driva infrastrukturobjektet under en längre period. Detta var till exempel fallet för Arlanda Express och för Nya Karolinska.

Vid privatisering, det vill säga ägarväxling av befintliga infrastrukturtillgångar, är många av de osäkerheter som finns i byggandet och driften av ny infrastruktur betydligt färre. Det föreligger exempelvis inte samma byggrisker och osäkerhet vad gäller framtida efterfrågan. Men andra osäkerheter vid privatisering är jämförbara med OPS vid nyinvesteringar, såsom makroekonomiska risker samt risker kopplade till teknikskiften och olika typer av förändringar i t ex trafiksystemet som förändrar villkor och efterfrågan på väginfrastruktur. Ett alternativ till OPS för att få in privat kapital i infrastrukturinvesteringar är Regulatory Asset Base (RAB). I korthet går modellen ut på att en privat aktör som investerat i infrastruktur regelbundet förhandlar om ersättningar och villkor.

Total privatisering innebär att ett privat bolag äger hela infrastrukturen utan att det föreligger några särskilda restriktioner, det vill säga som att äga vilken annan tillgång som helst. Att inte privatisera innebär att det är en offentlig ägare som äger och driver infrastrukturen helt och hållet. Partiell privatisering är alternativ däremellan.

En vanlig form är så kallad koncession, det vill säga en aktör får under viss period rätt att kontrollera hela eller delar av infrastrukturen. Fördelen för den offentliga ägaren är att man har möjlighet att återfå

infrastrukturen när koncessionen löper ut. En annan variant är någon form av bolag där det finns ett samägande. För att det ska ses som privatisering bör de privata delägarna ha majoriteten i bolaget. Även här kan man tänka sig att man äger hela eller delar av infrastrukturen. Ett exempel på det senare är energiinfrastrukturen där Svenska Kraftnät äger distributionen, medan produktionen utgörs av flera olika bolag varav vissa är helt privata, andra helt statliga och en del har blandat ägande.

En variant som inte är privatisering utan snarare ett ökat inslag av kommersiell styrning är offentliga bolag som förväntas verka på konkurrensutsatta marknader, har vinstkrav på sig, har en styrelse med näringslivsrepresentanter. Exempel på detta är många av de statliga bolagen och Swedavia är ett exempel på denna modell.

En form av privat ägare som är vanligt förekommande vid privatisering av infrastruktur är så kallade Infrastrukturfonder. Fonden är den ekonomiska och juridiska enhet som investerar i t ex en flygplats. För att kunna genomföra investeringen skaffar sig fonden kapital ("reser kapital") från t ex pensionsfonder och försäkringsbolag som via infrastrukturfonden vill få en önskad avkastning på infrastrukturinvesteringar. Infrastrukturfonden adderar därefter mer kapital genom att låna från kapitalmarknaderna, dvs man får hävstång på sitt egna kapital. Det totala kapitalet används därefter för att köpa och driva ett infrastrukturbolag, t ex en flygplats. Detta bolag kan i sin tur också låna från kapitalmarknaderna.

En infrastrukturfond är ytterst intresserad av en god vinst och en värdeökning för att dels kunna återbetala lånen, dels ge pensionsfonderna m.fl. en god avkastning på sina satsningar. För att uppnå detta har infrastrukturfonden incitament att vara en aktiv och kompetent ägare som arbetar både med intäkts- och kostnadssidan. En hel del infrastrukturfonder vill göra en "exit" efter ett antal år. Antal år varierar mellan olika fonder, men det är inte ovanligt att man vill realisera värdetillväxten inom 7-10 år. Exempel på infrastrukturfonder i Sverige är t ex Polhem Infra (som har AP-fonderna som bakomliggande ägare) eller Infranode som har kapital från olika aktörer. Exempel på internationella infrastrukturfonder som också investerat i flygplatser är Ciclad (16 flygplatser), Macquarie (11), Advent International (7) IFM Investors (6) och F2i (5).

### **Privat ägande av flygplatser – omfattning och erfarenheter**

En viktig fråga staten/ägaren bör ställa sig om man ska privatisera Arlanda är om det kommer att leda till en positiv utveckling (ökat antal resande, bättre utbud av destinationer, bättre service mm)? En kompletterande fråga är om det spelar vilken typ av privat ägare som får ansvar för utvecklingen? En tredje fråga vad mer ägaren kan göra för öka sannolikheten att det blir ett önskvärt utfall. För att svara på denna fråga räcker det inte med erfarenheter från någon enstaka flygplats utan idealt vill man utvärdera många exempel på privatisering av flygplatser. Man behöver kontrollera för att andra underliggande faktorer kan vara det som förklarar utvecklingen och det inte nödvändigtvis är privatiseringen som är den viktigaste orsaken.

Forskningen inom området "effekter av privatisering av offentlig verksamhet" är relativt omfattande och överlag finns det indikationer på att privatisering många gånger bidrar till bättre utveckling, men samtidigt betonas ofta vikten av god konkurrens som en förstärkande faktor. Många studier visar också på att det finns skillnader mellan olika typer av offentliga verksamheter som privatiseras samt att den institutionella kontexten är viktig (regleringar mm som definierar incitamentsstrukturen och marknadernas funktion).

När det specifikt gäller flygplatser finns det en del studier, men nästan inga som tar ett större grepp och försöker utvärdera den övergripande effekten av privatisering. Nyligen har det dock kommit en studie som gör precis just detta (Howell et al, 2022). Då denna studie är relevant för vår frågeställning redovisas nedan en kort sammanfattning. Det ska också tilläggas att studien är ambitiös och välgjord samt publicerad av NBER som är en av de ledande forskningsinstitutionerna i USA.

För att undersöka effekter av privatisering studeras 2444 flygplatser i 217 länder under perioden 1996 till 2019. För dessa flygplatser har en databas sammanställts som beskriver antalet passagerare, antal fligheter, förseningsdata, finansiella nyckeltal men också en del kvalitativa variabler som fångar hur passagerarna upplever kvaliteten på flygplatserna. Till detta har även en rad andra s.k. kontrollvariabler adderats (t ex BNP). Databasen är därefter delats in tre typer av flygplatser. Offentligt ägda flygplatser och privata flygplatser som ägs av private equity (s.k. infrastrukturfonder, i fortsättningen förkortat PE) och privata flygplatser som har någon annan form av privat ägare (non-PE). Fokus på PE ägande beror enligt författarna på att dessa aktörer ofta är mycket kommersiellt orienterade och eftersträvar maximal utveckling och avkastning samt att de ofta väljer att leda och organisera verksamheter så effektivt som möjligt. PE-fonder är finansiella mellanhänder som har rest kapital från ett begränsat antal aktörer såsom pensionsfonder eller privat kapital. I Sverige kan t ex EQT, Infranode, Polhem Infrastructure beskrivas som PE-fonder. Under perioden har 437 flygplatser privatiserats (dvs fått en privat majoritetsägare) och av dessa har PE-fonder tagit över 102 flygplatser. Det övergripande resultatet är att ägarväxling till infrastrukturfonder förbättrar flygplatsers utveckling. Resultatet är svagare för ägarväxling till andra typer av privata ägare. Detta kan delas upp i följande delresultat. Nedan sammanställs de viktigaste

- Trafik
  - För PE ökar antalet passagerare per flygning med 20%. För non-PE är resultatet inte signifikant. För både PE och non-PE ökar den totala trafiken, men för PE är ökningen fyra gånger större. En viktig orsak kan vara att antalet stora flygplan ökar på bekostnad av mindre (regionala) flygplan.
- Flygbolag och linjer
  - För både PE och non-PE ökar antalet flygbolag som flyger från en flygplats i genomsnitt. Antalet linjer ökar också. Det finns dock en viss trend innan flygplatserna ägarväxlas. PE verkar satsa mer på lågprisbolag och de ökar också antalet linjer, vilket ffa drivs av ökat antal internationella flyglinjer
- Inställda flyg
  - Antalet inställda flyg minskar om PE är ägare. Vilket tolkas som förbättrad styrning och effektivitet. Dock går det att notera att andelen försenade plan ökar något, vilket tolkas som en effekt av större trafikvolymen leder till negativa trängseleffekter.
- Besökarupplevelser
  - Baserat på enkätundersökningar som görs på många flygplatser inom ramen för organisationen ACIs s.k. ASQ pris finner de att efter privatisering till en PE-ägare ökar chanserna att vinna detta pris.
- Finansiella nyckeltal
  - Flygplatsavgifter för flygbolagen ökar efter privatisering (gäller för både PE och non-PE). Detta kan vara kopplat till att privatisering också innebär att eventuella prisregleringar försvinner.
  - Flygplatsernas vinst (net operating income) dubblas efter att en PE-ägare har tagit över. Det beror troligtvis på högre intäkter snarare än kostnadsminskningar. De ser även intäktsökningar för "flygsidan" och för "icke-flygsidan", d v s kommersiell service mm. I de fall PE-ägda flygplatser säljs till någon annan form av privat ägare tenderar såväl vinst som intäkter att minska
- Typ av ägande
  - En flygplats kan dels byta ägare genom att säljas, dels "lånas ut" via en koncession. I det första fallet får ägaren mer kontroll över flygplatsen än i det senare fallet. Teoretiskt skulle man förvänta sig att "ägande" ger mer positiva effekter än koncession. Resultaten i rapporten ger stöd för att detta också har karaktäriserat de flygplatser som studerats.
- Konkurrensens betydelse

- Att mäta konkurrens är inte helt enkelt, men deras analys indikerar att om det finns en konkurrerande flygplats i närheten så blir de positiva effekterna större än om så inte är fallet.
- Selektionsbias
  - Om det är så att privata aktörer köper flygplatser som har en positiv trend så är det inte säkert att det är ägarväxlingen som är orsaken till den bättre utvecklingen. För att undersöka detta tittar författarna närmare på utvecklingen före och efter privatisering. Genomgående verkar PE-flygplatser inte ha en tydlig positiv trend före privatiseringen. Dock verkar det vara vanligare för andra typer av privata ägare som kommer in.

# ÄR ARLANDA INTRESSANT FÖR MARKNADEN?

Inom ramen för arbetet med denna promemoria har aktörer på den svenska marknaden intervjuats hur de ser på en privatisering av Arlanda? Några av de frågor som har ställts är:

- Har Arlanda förbättringspotential och finns det efterfrågan att köpa Arlanda?
- Varför kan det vara motiverat med privat ägande?
- Vilka är riskerna med privat ägande?
- Vad bör säljaren tänka på för att det ska bli bästa möjliga affär för både säljare och köpare och vilken modell bör väljas?
- Hur säkerställer man en marknadsdriven och innovativ utveckling?

De som har intervjuats är aktörer som är intresserade av att investera i infrastruktur (t ex infrastrukturfonder och pensionsfonder), jurister med erfarenhet av ägarväxling av infrastruktur, forskare, personer med erfarenhet av statliga infrastrukturbolag samt personer med lång erfarenhet av investeringsrådgivning inom infrastruktur och fastigheter.

## **Har Arlanda förbättringspotential och finns det efterfrågan att köpa Arlanda?**

Den övergripande bedömningen från de intervjuade är att Arlanda har förbättringspotential och har tappat, inte minst relativt Kastrup. Detta gäller flygplatsens innehåll men också internationella direktlinjer. Arlanda uppfattas mer och mer som en regional flygplats i Norden. Även om utvecklingen delvis kan förklaras av konsekvenser av pandemin (vilket också övriga nordiska flygplatser drabbades av) så kvarstår ändå känslan att Arlanda har "tappat tempo". Detta gäller t ex det kommersiella utbudet, incheckning och bagagehantering. Man lyfter även att utvecklingen av flygplatsstaden på Arlanda verkar ha tappat tempo. Flera pekar även på att Arlanda står inför stora investeringar i terminaler och landningsbanor och en viktig fråga kommer att bli hur man ska få fram kapital och få till lönsamhet för dessa satsningar.

En aspekt som också lyfts fram är att Arlanda är viktigt för både Stockholmsregionen och för hela Sverige, men att dess roll och de insatser som krävs för att stärka Arlanda inte prioriteras av regionala och nationella politiska beslutsfattare.

Det finns, även om samtliga betonar att de inte har fullständig kunskap om läget, farhågor kopplat till att SAS blir alltmer "danskt" och därmed kommer att prioritera Kastrup mer i framtiden.

Flera noterar att Swedavia redan idag drivs som ett kommersiellt bolag som förväntas gå med vinst, har en ledning som har fokus på intäkter och lönsamhet och som även finansierar investeringar via kapitalmarknaderna och inte via staten. Swedavia (och Arlanda) har således delvis genomgått en transformation från statligt verk till kommersiellt bolag.

En problematik som flera återkommer till är att Swedavia har ett regionalt ansvar via de regionala flygplatserna man äger. Flera av dessa uppfattas som olönsamma/mindre lönsamma vilket komplicerar en eventuell privatisering. Kommer en ny ägare att ta ansvar för Arlanda eller blir det Arlanda separat och ett antal offentligt ägda regionala flygplatser. I detta sammanhang lyfts även problem med eventuell korssubventionering av olönsamma flygplatser fram. Det är tveksamt om EU godkänner att det utgår subventioner till regionala flygplatser om privata ägare köper Arlanda och flera regionala flygplatser.

Kopplingen till Bromma och de osäkerheter som finns kring Brommas framtida utvecklingen lyfts också fram som en riskfaktor. Dels om Bromma säljs tillsammans med Arlanda, dels om Bromma inte säljs. I båda scenarierna finns det osäkerhet som kan påverka Arlandas framtida intäkter.



Ur ett marknadsperspektiv lyfts även fram att Arlanda är en "peak-flygplats", d v s det är högt tryck på morgon och sen em/kväll både för flygningar inom Sverige/Norden men också till många europeiska flygplatser. En konsekvens av detta är att det är svårt få en jämn efterfrågan.

Överlag bedömer samtliga intervjuade dock att en privatisering av Arlanda skulle intressera marknaden och den stora frågan är snarare hur privatiseringen utformas, d v s vad är det som säljaren staten kommer att vilja sälja.

### **Varför kan det vara motiverat med privat ägande i en flygplats?**

Genomgående menar de intervjuade att privat ägande dels kan ta sig många former, dels har tillämpats på många flygplatser internationellt (inte minst i Europa, Latinamerika och i Asien) och ofta bidragit med nytänkande, kapital och utveckling. Man konstaterar också att en flygplats är fullt möjlig att helt eller delvis privatisera. Tanken att en flygplats är en tillgång som enbart kan och bör ägas offentligt får inget stöd.

Flera menar även att det fanns ett större intresse för 5-10 år sedan, men om en flygplats skulle komma ut till försäljning finns det intresse både nationellt och internationellt. Dock menar några att flygplatser är lite mindre attraktiva idag. Dels ur ett hållbarhetsperspektiv där flygplatser har kommit att bli ifrågasatta<sup>4</sup>. Dels ur ett marknadsperspektiv i o m att den förväntade utvecklingen av antalet resande är mer osäkert efter pandemin.

### **Vilka är riskerna med privat ägande?**

Helt eller delvis ägande av flygplatser är inte riskfritt. En aspekt på detta som lyfts fram är hur gränsdragningsproblem ska hanteras. Ska infrastrukturen separeras från driften eller inte. Om man säljer och helt privatiserar hela flygplatsen, d v s all infrastruktur och rätten att driva flygplatsen helt kommersiellt. I ett sådant scenario kan det uppstå en del målkonflikter som behöver hanteras. Den privata ägaren ser t ex ett värde i att maximera parkeringsaffären, detta kan i sin tur få negativa effekter på kollektivtrafikresandet till Arlanda. Den privata ägaren ser kanske begränsat behov av att låta mindre trafikerade regionala linjer få access till attraktiva slot-tider, vilket i sin tur ger negativa effekter för den regionala tillväxten och tanken att "hela Sverige ska leva".<sup>5</sup>

En annan typ av problem handlar om säkerhetsfrågor. En för Sverige viktig strategisk flygplats som Arlanda är givetvis också viktig ur ett försvars- och säkerhetsperspektiv. I händelse av geopolitisk oro och en tilltagande riskbild för Sverige kommer det finnas intresse från statligt håll att få större rådighet över flygplatsen, vilket i sin tur kan ge upphov till negativa ekonomiska konsekvenser för ägaren.

En ytterligare problematik som har diskuterats under senare år är att det finns "rätt" och "fel" ägare. Globalt finns t ex länder, företag och fonder som investerar i olika typer av tillgångar. En del av dessa aktörer uppfattas inte alltid som önskvärda ägare (t ex investeringskapital från diktaturer eller mindre demokratiska länder).

Ovan problemområden går många gånger att hantera och är inte unikt för Arlanda. Det är således något som det måste tas höjd för i de affärsmässiga uppläggen mellan säljaren (staten) och köparen (en eller flera privata aktörer). Exempelvis kan man skriva in klausuler i avtalen som ger staten ökad rådighet över en flygplats vid vissa givna situationer. Man kan även tänkas sig olika former av

---

<sup>4</sup> Bl a finns regulatoriska risker drivet av klimatstyrmedel inom EU och globalt som kan bli kostnadsdrivande.

<sup>5</sup> Denna risk bör inte övertolkas i o m att tilldelning av start- och landningstider, sk slots, sker genom EU-förordningen om slots (Council Regulation (EEC) No 95/93 of 18 January 1993 on common rules for the allocation of slots at Community airports). Och det finns en metodik och en koordinator för det på Arlanda. Swedavia kan inte fritt välja bland de som ansöker och detta regelverk kommer även att påverka en ny ägare. Vad gäller upphandlad trafik, sk PSO, reserverar Trafikverket slots på Arlanda.

riskdelningsupplägg. T ex att man inte säljer infrastrukturen utan primärt lägger ut driften på koncession.

En annan problematik med privat ägande är om det inte blir en ägare som vill utveckla tillgången och enbart väljer att förvalta den, d v s inte bidrar till att öka flygplatsens attraktivitet vilket är en viktig anledning till att släppa in ny kompetens. Några betonade också risken med hybridformer där en privat och offentlig ägare tillsammans äger flygplatsen, men har olika mål (god lönsamhet respektive uppnå olika övergripande samhällsmål och inte nödvändigtvis god lönsamhet). Vissa av de intervjuade menade dock att även detta går att hantera genom ett genomtänkt upplägg i samband med försäljningen av flygplatsen.

### **Vad bör säljaren tänka på för att det ska bli bästa möjliga affär för både säljare och köpare och vilken modell bör väljas?**

För säljaren är det av vikt att tänka igenom varför/varför inte man vill privatisera en flygplats helt eller delvis. Gör man det exempelvis för att man vill vitalisera och utveckla en flygplats, för att det finns behov av att få in investeringskapital eller för att man inte ser det som en primär offentlig angelägenhet? Dessa och andra bevekelsegrunder behöver beaktas i ett inledande skede. Givet att det finns ett intresse av att privatisera så behöver man beakta en rad aspekter. Nedan figur fångar några övergripande perspektiv.

**Figur 2. Privatisering – kontroll och omfattning**

KONTROLL (GRAD AV ÄGANDE, RÄTT TILL AVKASTNING, FRIHET FRÅN RESTRIKTIONER, RÄTT ATT AVYTTRA MM)		OMFATTNING	
		Hela flygplatsen	Delar av flygplatsen (infrastruktur, drift, airside/landside)
	Hel privatisering		
	Koncession		
	Samägande		
	Aktivare ägarstyrning		
	Offentlig ägare		

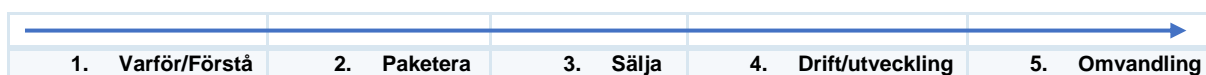
En första frågeställning är om man vill sälja hela eller delar av flygplatsen (omfattning), d v s både infrastrukturen (landningsbanor, terminaler, olika fastigheter, parkeringar, bagagehantering mm) och driften (allt från start och landning, underhåll till ansvar för det kommersiella utbudet). Den andra frågeställningen är hur mycket kontroll man är beredd att släppa ifrån sig, d v s är det fullständig privatisering eller en partiell privatisering som är önskvärd. Exempel på partiell privatisering är en koncession, d v s en rätt att under en given tidsperiod utveckla och driva objektet. Ett annat exempel är om ett bolag bildas som i större eller mindre utsträckning har privata ägare och att det därmed finns privat inflytande över objektet. Det går även att se framför sig en aktivare ägarstyrning, t ex genom att låta styrelsen vara rekryterad från privata företag. Sist, men inte minst kan man tänka sig en helt offentlig ägare.

Swedavia skulle idag kunna beskrivas som ett företag med en offentlig ägare, där det finns ett inslag av aktiv ägarstyrning. Swedavia är också ett aktiebolag som förväntas generera vinst. Vad gäller omfattning har Swedavia ansvar över hela flygplatsen, dock har vissa delar lagts ut på privata aktörer, t ex butiker.

Till dessa övergripande frågeställningar kan en tidsdimension adderas. Fas 1 handlar om att förstå vad man vill uppnå med en försäljning och vilka olika alternativ som är aktuella. Fas 2 handlar om att

paketera "tillgången" på bästa sätt så att man uppnår de mål man vill uppnå. I fas 3 ska man sälja tillgången på bästa möjliga vis, d v s utforma försäljningen så att sannolikheten att man uppnår de mål man vill uppnå är hög. I fas 4 har tillgången helt eller delvis privatiserats och i denna fas behöver det finnas tydlighet vad köparen och säljaren har för förpliktelser emot varandra vad gäller drift och utveckling. Fas 5 kan bli aktuell om tillgången säljs till en annan ägare eller om den återförs till staten (vid koncessioner).

**Figur 3. Olika faser i privatiseringen av infrastrukturtillgång**



Dessa övergripande bilder kan användas för att sammanfatta respondenternas svar på frågan om vad säljaren och köparen bör tänka på för att få ut mest av en privatisering och vilken modell som bör tillämpas.

Den första frågan är varför man vill sälja. I Arlandas fall pekar flera av de intervjuade på att Arlanda har tappat i konkurrenskraft och att det primära skälet till att släppa in nya ägare och ny kompetens är för att de skulle kunna bidra till att vitalisera Arlanda. Behov av t ex extra kapital för stora investeringar ses inte som det primära skälet för en privatisering.

För att göra en flygplats attraktiv att förvärva bör säljaren paketera det man vill sälja väl. Ju färre osäkerheter som finns rörande framtida intäkter och kostnader desto högre är betalningsviljan. Faktorer som ökar betalningsviljan är t ex om den nya ägaren har stor frihet att utveckla flygplatsen. Ju fler restriktioner som säljaren adderar (t ex att man måste ta ansvar för mindre regionala och olönsamma flygplatser) desto svårare blir det att maximera flygplatsens intäkter och lönsamhet vilket i sin tur håller tillbaka betalningsviljan. Det kan finnas kompromisser som säkerställer att t ex den regionala trafiken fortsätter att vara prioriterad. En metod kan vara att staten inte inkluderar mindre och olönsamma flygplatser vid en försäljning och i stället betalar separat för att dessa flygplatser ska kunna fortsätta att erbjuda flyg till och från Arlanda. Detta innebär således att man bara säljer Arlanda och inte inkluderar de regionala flygplatserna. En annan aspekt som lyfts fram är att om man väljer ett koncessionsupplägg är det viktigt att koncessionen är tillräckligt lång för att det ska vara intressant att utveckla flygplatsen och kunna hinna få avkastning på de satsningar som görs. Koncessionen bör snarare vara 50 år än 25 år och betalningsviljan stiger ju längre period som väljs.

En annan potentiell problematik som lyfts fram är relationen till SAS. Om Kastrup (pga ökat danskt ägande) blir viktigare för SAS och Arlanda blir en något mer sekundär flygplats då finns en risk att Arlanda tappar i betydelse och attraktivitet. Flera av de intervjuade nämnde även detta som en möjlighet. Kan en ny ägare bidra till att andra flygbolag får en mer central roll och därmed också kan erbjuda t ex fler direktlinjer. Flera pekade på den utveckling som Helsinki-Vantaa genomgått och där man blivit en viktig hub för långflygningar till bl a Asien.

En aspekt som lyfts fram är att det finns risk för bristande "säljkompetens" och därför bör en försäljning föregås av förutsättningslösa samtal med intresserade aktörer och andra kunniga aktörer för att på så sätt få en bättre förståelse för vilka olika alternativ med avseende på kontroll och omfattning som kan vara intressanta använda sig av vid en privatisering.

Staten kan också välja att inte sälja infrastrukturen och istället låta en extern aktör via en koncession, får ansvar för mindre eller stora delar av driften av flygplatsen. Man kan också tänka sig at ansvaret för drift inkluderar både infrastrukturen och annan service (kommersiell service mm). Ett upplägg av detta slag liknar den modell som finns för Arlanda Express där det statliga bolaget Arlandabanan Infrastructure AB äger infrastrukturen men har via en koncession överlåtit drift och ansvar för infrastrukturen på A-train som i sin tur har privata ägare. Det kan finnas många andra varianter på

detta. T ex kan man lägga ut olika delar av driften på ett eller flera bolag. Detta sker delvis redan idag, men skulle kunna drivas längre. En annan variant är att använda sig av OPS-upplägg (offentlig privat samverkan) vid utbyggnad eller renovering av delar av flygplatsen. T ex skulle någon aktör kunna ta ansvar för utbyggnad av en ny landningsbana, nya terminaler, utveckla kommersiella fastigheter (t ex hotell) mot att man under en längre period får en årlig ersättning från Swedavia eller får rätten till intäkterna från det objekt man utvecklar. Denna typ av upplägg handlar mer om att man vill driva på vissa satsningar så att de färdigställs snabbare och även förvaltas bättre. Det handlar då mindre om att förändra den övergripande driften av flygplatsen.

Ett alternativ som också lyfts fram är att man skapar ett bolag som ägs tillsammans av staten och en eller flera privata aktörer. Denna modell innebär en riskdelning och också att staten har incitament att samverka med den privata aktören. Problem som lyfts med denna typ av upplägg är att det inte nödvändigtvis blir tydliga roller. Den privata parten är troligtvis mer intresserad av god lönsamhet medan staten också kan ha en politisk agenda och en önskan att uppnå politiska målsättningar. Denna typ av målkonflikt behöver hanteras i tydliga avtal mellan ägarna.

Någon av de intervjuade nämner också att ett alternativ till att sälja är att göra en större förändring av ledningen och även av styrelsen för flygplatsen för att på så sätt få in ny kompetens och nytt fokus.

En viktig dimension är också hur man väljer att sälja flygplatsen. En aspekt som lyfts fram är att det troligtvis är att föredra att ha en relativt öppen och konkurrensutsatt försäljningsprocess där det paket som man erbjuder marknaden är utformat så att det blir intressant för flera aktörer vilket i sin tur ökar sannolikheten att få både bra betalt och en ny ägare med de kvaliteter som efterfrågas av staten. Kopplat till detta pekar vissa av de intervjuade på att om hela flygplatsen ska privatiseras riskerar det att bli ett för stort och komplext projekt som kommer att exkludera relativt mindre potentiella köpare. Vill man öka sannolikheten för att få in t ex nordiska ägare bör således troligtvis en delmängd av flygplatsen privatiseras. Väljer man att privatisera stora delar av flygplatsen kommer det att vara mer intressant för globala aktörer som har erfarenhet av att driva och utveckla hela flygplatser.

En aspekt som också lyfts fram är att om hela eller delar av flygplatsen privatiseras bör staten även beakta risken att flygplatsen går från att vara ett offentligt monopol till att bli ett privat monopol.

Om Arlanda helt eller delvis privatiseras innebär det också att staten förlorar kontrollen över vem som äger Arlanda. Givet de geopolitiska utmaningar som har aktualiserats finns en risk att "fel ägare" i ett framtida scenario köper in sig i Arlanda. Även detta är något som behöver beaktas. Vid en koncessionslösning kommer ägandet att återgå till staten vid någon tidpunkt, dock kan detta ligga långt fram i tiden. Vid en ren privatisering förlorar man kontrollen. Flera av de intervjuade pekade på att det finns exempel på hur man kan bygga in restriktioner vad gäller vilka framtida ägare som är tillåtna.

### ***Hur säkerställer man en marknadsdriven och innovativ utveckling?***

Om en privatisering ska vara motiverad ur ett bredare samhällsperspektiv behöver den bidra till utveckling i bred bemärkelse som är bättre än om man inte privatiserar. En central fråga blir då hur man säkerställer att så blir fallet.

Enligt de som har intervjuats handlar det delvis om hur man ser på privat ägande och privata aktörers förmåga att verka på en marknad i snabb omvandling och förmåga att driva på utvecklingen. I de flesta sammanhang innebär privat ägande ett större inslag av innovativ och marknadsdriven utveckling.

Som nämnts tidigare betonar flera av de intervjuade att ägaren behöver ha frihet att kunna utveckla flygplatsen, d v s det får inte finnas för många tvingande restriktioner. Flera pekar också på att det finns ägare som är mer eller mindre utvecklingsorienterade. Vill man att flygplatsen ska utvecklas och

inte enbart förvaltas ungefär som idag då bör man eftersträva ägare och avtalsupplägg som bejakar utveckling.

Flera betonar även att en ny ägare kan bidra till nytändning. Det behöver inte vara fel på den nuvarande ägaren och ledningen, men samtidigt kan man ha fastnat i affärsplaner och strukturer som är svåra att förändra. Det kan behövas nya perspektiv, erfarenheter och ledarskap för att driva på en snabbare utveckling.

Flera lyfter även fram att flygbranschen är global och att det kan ligga ett värde att få in globala ägare som också har erfarenheter från många andra flygplatser och därmed också kan arbeta än mer med globala jämförelser och implementera "best practice" i större utsträckning.

Ett perspektiv som lyfts fram är att många organisationer "fastnar" i att förvalta en alltför stor balansräkning, d v s ansvaret att förvalta alla tillgångar och verksamheter tar fokus från affärsutveckling. I andra branscher är det inte ovanligt att företag t ex säljer av delar av verksamheten för att kunna fokusera på det som har mest utvecklingspotential. Överför man denna tanke till Arlanda är det kanske så att infrastrukturdelarna kan läggas i ett bolag som kan vara statligt ägt, medan de delar som behöver utvecklas privatiseras. En variant är att man gör tvärtom. Det finns globala investerare som också är specialiserade på förvaltning, medan Swedavias uppdrag primärt fokuserar på att förbättra t ex flygplatsens erbjudande (linjer, kommersiellt utbud o.d.).

# SWEDAVIAS EKONOMI OCH SAMHÄLLSANSVARET

När man studerar några centrala nyckeltal för Swedavia framträder bilden av ett bolag som under de sista 3–4 åren innan pandemin fick uppenbara problem med sin lönsamhet. Fram till och år 2016 uppvisade Swedavia en lönsamhet som låg tämligen stabilt över de målsättningar som ägaren staten satt upp för bolaget, men därefter hände något och en översiktlig analys ger vid handen att detta tapp sannolikt kan kopplas till en stagnerande passagerartillväxt på Stockholm/Arlanda, samtidigt som de övriga konkurrerande nordiska storflygplatserna, möjligen med undantag för Copenhagen/Kastrup, fortsatte att utvecklas starkt. I synnerhet Helsinki/Vantaa hade under åren innan pandemin en mycket snabb trafik tillväxt, framför allt i utrikestrafiken.

**Tabell 5. Några finansiella nyckeltal för Swedaviakoncernen 2011–2019.**

Nyckeltal	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Rörelsemarginal (EBIT), procent av nettoomsättning	10,9	11,0	11,0	16,2	27,1	25,4	18,1	16,7	16,6
Avkastning på sysselsatt kapital, utfall, procent	4,6	4,6	5,1	8,6	14,5	10,3	10,9	10,3	9,4
Avkastning på sysselsatt kapital, mål, procent	≥6	≥6	≥6	≥7	≥7	7	9	9	9
Utdelning till ägaren staten, utfall, milj kr	0	0	122	143	232	0	0	0	0
Utdelning till ägaren staten, utfall, procent av årets resultat	0	0	30	30	40	0	0	0	0
Utdelning till ägaren staten, mål, procent av årets resultat	10–50	10–50	30–50	30–50	30–50	30–50	30–50	30–50	30–50

Källa: Bearbetning av data från Swedavias årsredovisningar samt uppgifter från regeringens årliga verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande.

I likhet med de nordiska motsvarigheterna Avinor och Finavia är Swedavia ålagt ett samhällsansvar, vilket i bolagsordningen definieras såsom att ”inom ramen för affärsmässighet aktivt medverka i utvecklingen av transportsektorn och bidra till att de av riksdagens beslutade transportpolitiska målen uppnås”. I praktisk mening kommer detta uppdrag bland annat till uttryck i att Swedavia förvaltar ett basutbud av tio statliga flygplatser. Mellan dessa flygplatser sker sannolikt en betydande korssubventionering, primärt från Arlanda och Landvetter till de minsta flygplatserna.

Swedavias samhällsansvar och korssubventioneringen är förhållanden som möjligen komplicerar privat ägande i det som dag är statligt ägd och förvaltd flygplatsinfrastruktur, såväl politiskt som rent företagsekonomiskt. Men hur stort är detta problem egentligen?

För att kunna besvara denna fråga behöver vi skapa oss en uppfattning om hur Swedavias samlade resultat fördelas mellan de olika flygplatserna. Uppgifter om enskilda flygplatsers ekonomi görs dock inte offentliga av Swedavia. Man kan dock med utgångspunkt i de icke-statliga flygplatsernas ekonomi och verksamhetsvolym göra en indikativ bedömning av saken.

Vi har haft tillgång till bokslutsdata avseende år 2019 för 27 icke-statliga flygplatser och baserad på dessa skattat en intäkt- respektive kostnadsmodell. Modellerna, som i bägge fallen har mycket hög statistisk förklaringskraft, illustreras i figur 4 nedan. Som framgår växer såväl intäkter som kostnader med passagerarvolymen. Den senare komponenten växer dock i betydligt långsammare takt, vilket är ett uttryck för att flygplatsdrift kännetecknas av betydande skalfördelar på kostnadssidan.

Skalfördelarna är så omfattande att vi bedömer att "break even" uppnås först vid en årlig trafikvolym på omkring 750 000 passagerare. Det är mot denna bakgrund man ska betrakta det omfattande offentliga stödet till de regionala icke-statliga flygplatserna. År 2019 uppgick de totala kommersiella intäkterna för dessa 27 flygplatser till omkring 700 miljoner kr, medan kostnaderna uppgick till cirka 1,2 miljarder kr. Det samlade underskottet var alltså cirka 500 miljoner kr, vilket till största delen täcktes med bidrag från kommuner och regioner. Det statliga driftsbidraget till icke-statliga flygplatser uppgick år 2019 till omkring 125 miljoner kr, vilket således motsvarar ungefär en fjärdedel av det totala underskottet.

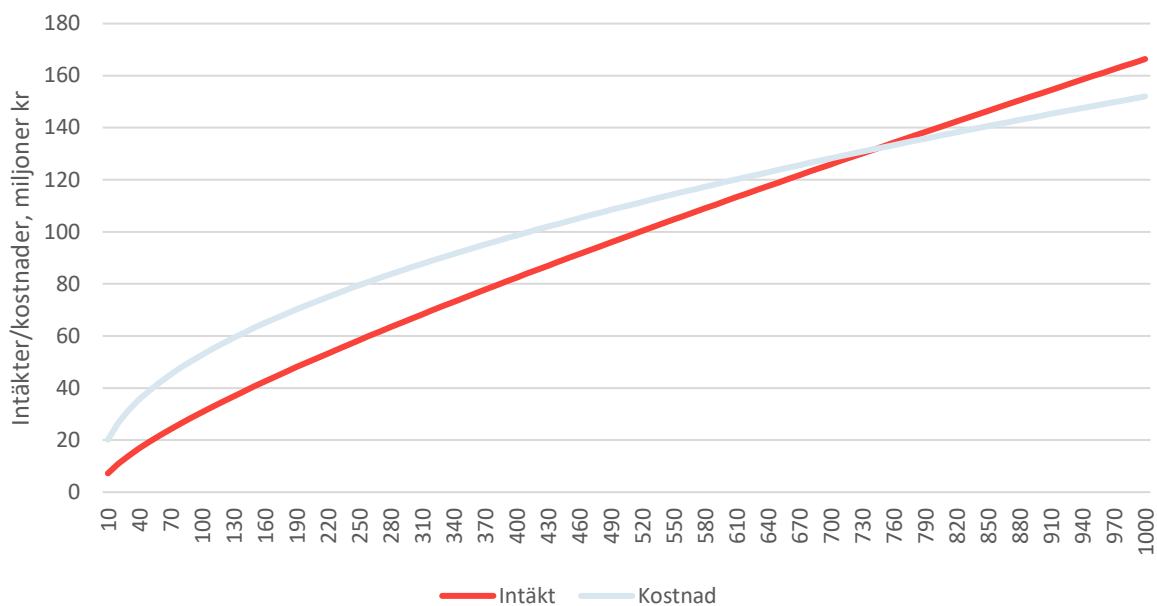
Genom att tillämpa de skattade intäkts- och kostnadsmodellerna kan vi även få en uppfattning om ekonomin för de enskilda flygplatserna inom Swedaviakoncernen. Resultatet av denna kalkyl återfinns i tabell 6 och som framgår finner vi att endast fyra av tio flygplatser torde vara olönsamma, i den meningen att kostnaderna (exklusive räntor och skatter) då överstiger intäkterna. Men de kalkylerade förlusterna på dessa fyra flygplatser är tämligen blygsamma och uppgick år 2019 till omkring 95 miljoner kr.

Faktum är att de beräknade förlusterna på de fyra minsta flygplatserna är så pass begränsade att även ett Swedavia utan Arlanda förmodligen skulle uppvisa ett ur statens perspektiv acceptabel lönsamhet. Bedömningen är att en sådan nedbantad version av Swedavia år 2019 hade uppvisat en rörelsemarginal på omkring 9 procent, vilket exempelvis är i linje med SJ:s resultat för samma år.

I tabell 2 redovisas även beräknad lönsamhet i ett bolag ("Swedavia 1"), där de fyra förlusttyngda flygplatserna exkluderas. I detta bolag bedöms rörelsemarginalen öka landa på 14,3 procent, det vill säga marginella 2 procentenheter högre än i en sammanhållen koncern med dagens samtliga tio flygplatser.

I tabell 6 redovisas även det genomsnittliga rörelseresultatet för de aktuella flygplatserna under åren 1997–2007, då de alltjämt var i Luftfartsverkets ägo och således inte omfattades av Swedavias mer restriktiva hållning till att redovisa resultat för enskilda delar av verksamheten. Som framgår föreligger det på en övergripande nivå relativt god överensstämmelse mellan de modellberäknade resultaten för år 2019 och det faktiska utfallet för perioden 1997–2006. Undantagen är möjligen Bromma och Kiruna, vars faktiska resultat under åren 1996–2007 var betydligt sämre än det resultat som modellen predicerar för år 2019. Vad gäller Bromma kan detta huvudsakligen förklaras av flygplatsen år 2019 hade mer dubbelt så stor passagerarvolym, jämfört med genomsnittet för åren 1997–2006. Även Kiruna har haft en snabb trafik tillväxt, vilket sannolikt bidragit till att stärka flygplatsens lönsamhet.

**Figur 4. Beräknade kostnader (EBIT) och intäkter (miljoner kr) i flygplatsverksamhet som en funktion av antalet passagerare (1000-tals).**



**Tabell 6. Antal passagerare (1000-tals) och beräknad rörelsemarginal (EBIT) år 2019 samt faktisk genomsnittlig rörelsemarginal (EBT) 1996–2007 för flygplatserna inom Swedavia.**

	Passagerare år 2019	Modellskattning 2019 (EBIT)	Medelvärde 96–07 (EBT)
Arlanda	25 643	15,5	10,2
Bromma	2360	16,2	-0,2
Kiruna	268	-36,4	-100,9
Landvetter	6672	17,1	21,3
Luleå	1163	9,9	10,0
Malmö	1976	15,2	6,9
Ronneby	205	-46,1	-32,0
Umeå	960	6,3	4,6
Visby	447	-18	-37,7
Östersund	474	-15,8	-35,8
Samtliga flygplatser	40 167	12,9	9,5
Exklusive Arlanda	14 524	9,2	8,2
Endast lönsamma flygplatser "Swedavia 1"	38 773	14,9	11,3
Endast olönsamma flygplatser "Swedavia 2"	1 394	-24,9	-50,0

Källa: Egna beräkningar samt bearbetning av data från SOU 2007:70



# NÅGRA MÖJLIGA ALTERNATIV FÖR ARLANDA

För att kunna flyga nationellt och globalt krävs attraktiva flygplatser som kan erbjuda många flyglinjer och hög turtäthet. För att lyckas med detta behöver flygplatser drivas professionellt. I denna rapport har vi tittat närmare på om ett förändrat ägande i de statliga svenska flygplatserna är motiverat, om marknaden är intresserade och hur en privatisering kan läggas upp på bästa sätt.

Vår samlade bedömning är att det är fullt möjligt att privatisera Arlanda, men det kan läggas upp på lite olika sätt och det finns för och nackdelar med olika upplägg, vilka sammanfattas i nedan figur. I vår genomgång har vi tagit utgångspunkt i några av modeller som lyfts fram "Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet" (Ds 2023:3). Vi har även lagt till några ytterligare möjliga modeller.

En central utgångspunkt för analysen är att Stockholm/Arlanda ska bli en flygplats med stark position i Norden och som har ett attraktivt erbjudande i termer av flyglinjer och turtäthet, både nationellt och globalt.

**Figur 5. Alternativa modeller för Swedavia och Stockholm/Arlanda.**

Övergripande målbild: Arlanda ska bli en flygplats med en stark position i Norden och som har ett attraktivt erbjudande på flygplatsen och i termer av flyglinjer och turtäthet både nationellt och globalt			
		Fördelar	Nackdelar
1	Aktivare statlig ägarstyrning av ett Swedavia i nuvarande form	Relativt enkelt att genomföra. Staten behåller full rådighet över samhällskritisk infrastruktur. Goda erfarenheter finns från Finavia och Avinor.	Sannolikt behövs ett djävare grepp, en starkare impuls, för att mer påtagligt påverka Swedavias och Stockholm/Arlandas utveckling. Fungerar på detta sätt redan idag, så antingen måste ägarstyrningen bli aktivare alternativt behöver ett större grepp tas för att nå målbilden
2	Statligt ägande av AB Arlanda	Friare roll och tydligt utvecklingsuppdrag. Förenklar en framtida privatisering av hela eller delar av Arlanda.	Statligt ägande innebär fortfarande risk för svagare kommersiellt fokus.
3	Sälj kommersiella delar (handel, parkering mm)	Kan vara intressant. Specialisering är ofta viktig framgångsfaktor.	Bidrar inte till att strukturellt stärka Arlanda. Fungerar delvis på detta sätt redan idag. Kommersiella delar får inte full rådighet och blir beroende av Swedavia
4	Bolagisera Arlanda och sälj	Ny ägare har stor rådighet att utveckla och fokuserar fullt ut på Arlanda	Samhället släpper kontrollen. Risk för privat monopol. Ägarväxling kan innebära "fel ägare" tar över. Koncessionsmodell kan vara bättre modell
5	Dela upp i lönsamma och olönsamma flygplatser	Intressant för marknaden och ger större möjligheter att optimera verksamheten	Statsstödsregler vid separat drift av olönsamma flygplatser kan bli ett problem. Risk för privat monopol om extern aktör får kontroll över flera stora flygplatser.
6a	Släpp in privat kapital i Swedavia	En variant på alt. 1, men där man tillför kommersiell kompetens genom delägande. Liknande modell finns för andra statliga företag	Ev. kan det bli interna motsättningar om politiska önskemål hamnar i konflikt med kommersiella ambitioner
6b	Sälj hela Swedavia	Bör troligtvis delas upp i mindre paket. Jmf Apoteksavregleringen	Olönsamma flygplatser kan komma att läggas ner med betydande negativa regionalpolitiska konsekvenser. Risk för privat monopol, risk för "fel" ägare
7	Hantera olönsamma delar	Viktigt oavsett modell	Lägg olönsamma flygplatser inom exempelvis myndighet. Risk för snedvriden konkurrens relativt andra transportslag och kommunala flygplatser

Vår övergripande bedömning är Arlanda har förbättringspotential och skulle flygplatsen bli till salu finns det intresse från marknadsaktörer. Vår övergripande slutsats är också att ny ägarcompetens kan bidra till att vitalisera Arlanda. Omfattande studier pekar också på att nya ägare kan bidra till att utveckla flygplatser. Det kan således ligga ett värde i att privatisera Arlanda, men det går att tänka sig olika modeller.

Ett första alternativ (som inte är någon form av privatisering) är att öka den aktiva ägarstyrningen genom tydligare kravställande vad gäller resandeutveckling, destinationer, lönsamhet mm. I o m att Swedavia redan idag arbetar på detta sätt kommer aktivare ägarstyrning troligtvis påverka marginellt.

Man ska inte underskatta kraften i aktivare styrning inom ramen för ett fortsatt statligt ägande av bred koncern som kombinerar kommersiell utveckling och samhällsansvar. Som vi diskuterar ovan har Swedavias helstatliga motsvarigheter i Norge och Finland, Avinor respektive Finavia, lyckats mycket väl med sitt dubbla uppdrag – såväl i termer av resandeutveckling som företagsekonomisk prestation.

Nästa nivå som (som inte heller är privatisering) är att lyfta ut Arlanda ur Swedavia och skapa ett separat Arlanda AB med tydlig målformulering ("lyft Arlanda") egen ledning och styrelse. Viktigt blir också att det nya bolaget ges stora frihetsgrader att utveckla verksamheten. En fördel med detta upplägg blir ett tydligt och fokuserat uppdrag att stärka Arlanda. Ett upplägg av detta slag kan även vara ett första steg om staten önskar släppa in ökat privat ägande (via t ex koncession, ägarväxling eller börsnotering).

Ett ytterligare steg är att i än större utsträckning än idag lägga ut kringverksamheter (handel, parkering mm) på privata aktörer som är specialiserade på att driva denna typ av verksamheter. T ex skulle fastighetsbolag som är specialiserade på att driva köpcentrum kunna vara intresserade av att driva den kommersiella servicen. För att detta ska bli framgångsrikt behöver man även här ge de potentiella ägarna stora frihetsgrader att utveckla sina koncept. Går det exempelvis att se framför sig att ett fullskaligt köpcentrum utvecklas i direkt anslutning till terminalen. På samma sätt kan man tänka sig att det kan göras satsningar på att utveckla Arlanda än mer till ett arbetsplatsområde med kontor, än mer hotell och konferensanläggningar mm. Det finns redan idag denna typ av initiativ (Stockholm Airport City) så grundfrågan blir om andra aktörer med annan kompetens och andra kommersiella incitament kan driva på utvecklingen på ett mer framgångsrikt sätt än vad som hitintills varit fallet och ytterst också om det finns en efterfrågan på marknaden för denna typ av utveckling i anslutning till Arlanda. Att transportnoder har kommersiell potential finns det många exempel på. T ex är flera stora köpcentrum och arbetsplatsområden lokaliserade i direkt anslutning till kollektivtrafiknoder i Stockholm (t ex Arenastaden, Täby Centrum, utvecklingen i Barkarby, satsningar i Söderstaden/Gullmarsplan och planer i Flemingsberg). Globalt är det också vanligt med långt driven fastighetsutveckling i anslutning till transportnoder. Globalt finns även exempel på s.k. Airport Cities eller Aerotropolis.<sup>6</sup>

Nästa steg är att privatisera stora delar av Arlanda (modell 4). I detta alternativ är det mycket som talar för att stora delar av flygplatsens infrastruktur och drift ska inkluderas. Det kan finnas områden som t ex flygledning och vissa delar som är av vikt för försvaret som inte bör privatiseras. Dock bör mycket ingå för att ge stora möjligheter för en ny aktör att maximera hela flygplatsaffären. Det bör inte heller finnas för mycket restriktioner och krav som begränsar möjligheten att utveckla flygplatsen och områdena kring flygplatsen för att t ex fullt ut kunna utveckla ett Airport Citykoncept. Om man går denna väg är det troligtvis en lång koncession (30-50 år) att föredra framför fullständig ägarväxling till privat bolag. Skälet till en koncession är ffa ur ett säkerhets- och kontrollperspektiv. Arlanda är en strategiskt viktig flygplats för Sverige och det ligger ett stort värde i att samhället behåller det yttersta ägandet av flygplatsinfrastrukturen. Ett upplägg liknande Arlanda Express kan vara en lämplig modell (staten äger järnvägen, men har lagt ut drift av både trafik och infrastruktur på extern aktör). Skälet till en lång koncession är för att ge incitament att våga investera i flygplatsen.

Utredningen menar att det ur kapitalanskaffningsynpunkt mest okomplicerade alternativet vore att skilja ut Stockholm/Arlanda från Swedavia och bjuda in privat kapital att investera i flygplatsen. Dock bedömer man att ett Swedavia utan Arlanda skulle få uppenbara finansieringsproblem, varför denna modell i grunden förkastas.

Vi menar att det finns anledning att i viss mån ifrågasätta denna slutsats. Vi delar bedömningen att ett Swedavia som berövas Stockholm/Arlanda sannolikt skulle bli ekonomiskt svagare, men effekten ska inte överdrivas och våra uppskattningar indikerar att denna nedbantade variant av bolaget fortfarande har möjlighet att prestera en relativt god lönsamhet.

---

<sup>6</sup> Se t ex <https://aerotropolis.com/>

Då privatisering av flygplatser är komplext kommer det vara viktigt att inhämta kunskap från marknadsaktörer och expert kring hur ett "optimalt paket" ska utformas. Detta är viktigt för att säkerställa högsta möjliga ersättning, men kanske än viktigare för att säkerställa en positiv utveckling av flygplatsen. Inte minst det senare är centralt. På lång sikt är det viktigt att säkerställa "utvecklingskraft". Väljs en variant där det blir för mycket hänsyn till olika samhällsmål så finns en risk att Arlanda inte står sig i den konkurrens som finns mellan de nordiska flygplatserna.

I utredningen lyfter man även fram två andra alternativ. För det första att dela upp Swedavias flygplatser i lönsamma respektive icke lönsamma flygplatser och därefter privatisera de lönsamma flygplatserna som ett paket och att staten därefter tar ansvar för de olönsamma (modell 5 ovan). Det andra alternativet är att tillåta privat minoritetsägande i hela nuvarande Swedavia (modell 6 ovan), vilket synes vara den modell som utredningen finner mest lämplig.

Vi menar att det vore problematiskt att avyttra samtliga lönsamma flygplatser, i vart fall om målet är privat majoritetsägande, då det finns en uppenbar risk för att man då skapar ett privat monopol. Ska man gå denna väg bör man istället överväga att sälja flygplatserna till olika aktörer för att på så sätt säkerställa konkurrens. Även i dessa fall bör en koncessionsmodell övervägas så att staten är den yttersta ägaren. Denna modell skapar också en rad utmaningar kring hur de olönsamma flygplatserna ska hanteras på ett sätt som är förenligt med statsstödsreglerna.

Att tillåta privat minoritetsägande i hela nuvarande Swedavia är också problematiskt. Det är inte svårt att föreställa sig de slitningar som kommer att skapas i ägarkretsen då majoritetsägaren staten, med hänvisning till diverse politiska målsättningar, vill säkerställa att mindre, olönsamma flygplatser lever vidare.

Avslutningsvis vill vi också peka på att privatisering av flygplatser och annan infrastruktur möter på en hel del motstånd och det finns en skepsis kring vad privata aktörer kan tillföra när det gäller att skapa "utvecklingskraft". Detta motstånd finns bland annat hos t ex Finansdepartementet som är mycket tveksamma till privat kapital roll för infrastruktuursatsningar eller andra samhällstillgångar.

Finansdepartementets grundsyn är att staten "lånar billigare än alla andra". Dock har de begränsad förståelse för att drift och utveckling av infrastruktur över tiden är viktigare än att "låna billigt". Det finns även en hel del skepsis hos allmänheten och bland politiker i de flesta partier kring hur privata aktörer kan bidra till utveckling. Även här finns det ett arbete att göra om man vill få till en positiv utveckling för Arlanda

## LITTERATUR

Bergström, F, J Pettersson, S Fölster, T Englén, C Malmström och H Harrami (2019), *Aktiv ägarstyrning av transportinfrastruktur – en framkomlig väg? En förstudie*, avdelningen för fastighetsekonomi, LTH, Lunds universitet.

E. Bertrand (2006), The Coasean analysis of lighthouse financing: myths and realities, Cambridge Journal of Economics, Volume 30, Issue 3, 1 May 2006, Pages 389–402.’

Riksrevisionen (2020). Riksrevisionens rapport om Trafikverkets drift och underhåll av järnvägar. Skr 2020/21:86.

R. H. Coase (1974), The Lighthouse in Economics, Journal of Law and Economics, Vol. 17, No. 2 (Oct., 1974), pp. 357-376.

SOU 2007:70, Framtidens flygplatser - utveckling av det svenska flygplatssystemet