

Försvarsmaktens behov av flygtrafiktjänst

Civil och militär samverkan

Betänkande av Flygtrafikleddningsutredningen

Stockholm 2014



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2014:65

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner
som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2014.

ISBN 978-91-38-24165-3

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Catharina Elmsäter-Svärd

Regeringen bemyndigade den 30 april 2014 statsrådet Catharina Elmsäter-Svärd att tillkalla en särskild utredare med uppgift att kartlägga Försvarmaktens behov avseende flygtrafiktjänst i syfte att ge underlag för vilken volym av statligt utförd flygtrafikledningstjänst som med civil-militär integrerad flygtrafiktjänst är nödvändig. Direktivet för utredningen (Dir 2014:64) framgår av bilaga 1. Med stöd av bemyndigandet förordnades den 26 maj 2014 verkställande direktören Ulf Lundin som särskild utredare.

Som sekreterare anställdes den 26 maj 2014 konsulten Birger Höök.

Utredningen har antagit namnet Flygtrafikledningsutredningen och jag överlämnar härmed mitt betänkande *Försvarmaktens behov av flygtrafiktjänst, Civil och militär samverkan* (SOU 2014:65).

Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i september 2014

Ulf Lundin

/Birger Höök

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	15
1 Författningsförslag.....	21
1.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.....	21
1.2 Förslag till förordning om ändring i luftfartsförordningen (2010:770).....	22
2 Inledning.....	23
2.1 Uppdraget.....	23
2.2 Utredningsarbetet.....	24
2.3 Betänkandets disposition.....	25
3 Luftrummet	27
3.1 Internationella åtaganden	27
3.2 Vem sköter vad.....	28
3.3 Indelning av luftrummet.....	32
3.4 Försvarets behov av stridsledning och luftbevakning.....	34

4	Flygplatserna	37
4.1	Flygplatser i Sverige	37
4.2	Flygplatsernas ekonomi.....	39
4.3	Vem bestämmer på flygplatsen.....	40
5	Flygtrafiktjänsten.....	43
5.1	Vad innefattas i flygtrafiktjänsten	43
5.2	Finansiering med undervägsavgift.....	46
5.3	Finansiering med terminalavgift.....	48
5.4	Försvarmaktens köp av tjänster.....	50
6	Beredskapsplanering.....	53
6.1	Luftfartsverkets ansvar.....	53
6.2	Försvarsberedningens inriktning.....	54
7	Försvarmaktens behov av flygtrafiktjänst.....	57
7.1	Luftrummet	57
7.2	Flygplatser	58
7.3	Beredskapsplanering.....	60
7.4	Flygtrafiktjänsten	61
8	Konkurrensutsättning av flygtrafiktjänsten.....	65
8.1	Förutsättningar.....	65
8.2	Finns det en marknad.....	66
8.3	Fortsatt konkurrens	68
9	Överväganden och förslag	71
9.1	Försvarmaktens behov av flygtrafiktjänst.....	71
9.2	Försvarmaktens behov av beredskapsplanering.....	78

9.3	Försvarsmaktens behov av flygplatser	83
9.4	Jakten på sänkta kostnader	86
10	EU-rättsliga konsekvenser av en återreglering av flygtrafikledningstjänsten	91
11	Konsekvenser av utredningens förslag	97
11.1	Sammanfattning av förslagen	98
11.2	Vem berörs av förslagen	99
11.3	Konsekvenser av förslagen	99
Bilaga		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2014:64.....	101

Sammanfattning

Uppdraget

Mitt uppdrag har enligt direktivet varit att kartlägga Försvarmaktens behov avseende flygtrafiktjänst i syfte att ge underlag för vilken volym av statligt utförd flygtrafikledningstjänst som är nödvändig för att inom ramen för den civil-militära integrationen säkerställa de militära behoven av flygtrafiktjänst.

Mina utgångspunkter

Huvudfrågan för min utredning har varit att ta fram förslag som säkrar Försvarmaktens behov av flygtrafiktjänst och som samtidigt ger flygplatshavarna möjligheter att få en effektiv lokal flygtrafikledningstjänst. Förutsättningar för utredningen har förutom direktivet varit Försvarsberedningens förslag till ny inriktning av försvaret (*Rapport DS 2014:20, Försvaret av Sverige, starkare försvar för en osäker tid*) samt den återreglering som genomfördes den 15 augusti 2014 och som medförde att möjligheten till konkurrensutsättning av den lokala flygtrafikledningstjänsten endast omfattar regionala flygplatser som inte ägs eller drivs av staten eller av en juridisk person där staten har ett bestämmande inflytande. Därmed är det inte längre möjligt för Swedavia AB att handla upp den lokala flygtrafikledningstjänsten i konkurrens.

Flygtrafiktjänstens utformning och utförande är i hög grad en konsekvens av internationella överenskommelser och beslut inom EU. Flygtrafiktjänsten är en samhällsviktig verksamhet och ett offentligt åtagande. Jag har därför i mitt arbete utgått från att Transportstyrelsen och Luftfartsverket även fortsättningsvis kommer att ha ansvaret för flygtrafiktjänstens samlade genomförande.

Sverige har sedan år 1978 ett gemensamt civilt-militärt luftrum som under Luftfartsverkets ledning används av civilt och militärt flyg. Det gemensamma luftrummet skapar stora mervärden för samhället, inte minst genom att såväl det civila som det militära flyget kan optimera sina flygvägar och därmed minska miljö- och kostnadsbelastningen. Jag har i mitt utredningsarbete konstaterat att nuvarande ordning har så stora värden att bevarandet av detta är en naturlig förutsättning för mitt uppdrag.

Försvarmaktens behov av flygtrafiktjänst och flygplatser

Försvarmaktens behov av flygtrafiktjänst är nära kopplad till behovet av att kunna verka i luftrummet såväl i fred som vid höjd beredskap. De av Försvarmakten geografiskt prioriterade områdena är Norra Sverige, Östersjöområdet runt Gotland samt storstadsområdena. De är i allt väsentligt samma områden som täcks av det nationella basutbudet av flygplatser.

Försvarmaktens egna flygplatser och Swedavia AB:s flygplatser täcker tillsammans det geografiska område som Försvarmakten i dag bedömer att man behöver täcka för att få kontroll över det luftrum som är strategiskt för att kunna hantera kriser och konflikter i närområdet. Samtidigt som det också ger utrymme för riskspridning och den flexibilitet som behövs för att kunna hantera en ändrad försvarsinriktning. Med den återreglering som skett vad gäller konkurrensmöjligheterna för lokal flygtrafikledningstjänst täcks därmed Försvarmaktens behov.

Försvarmakten förfogar i dag över ett begränsat antal militära flygplatser och planeringen utgår från att man kan komplettera med Swedavia AB:s flygplatser när så behövs. Swedavia AB är ett bolag, visserligen ägt av svenska staten, men har att verka enligt de krav och åtaganden som följer avseende bolag. Någon självklar rätt för Försvarmakten att disponera dessa flygplatser vid höjd beredskap finns inte i dag. Miljötillstånden är t.ex. inte anpassade för detta.

För att säkra Försvarmaktens tillgång till och flexibilitet av flygplatser i fred, i kris och under höjd beredskap föreslår jag att Försvarmakten ges i uppdrag att under en övergångsperiod på fyra år teckna avtal med främst Swedavia AB, men även med ägarna till de regionala flygplatser som på sikt bedöms vara viktiga för

Försvarmakten. De merkostnader som därvid kan uppstå, ska givetvis bekostas av Försvarmakten.

Jag har under utredningsarbetet inte erhållit något tydligt underlag som beskriver Försvarmaktens behov av resurser för flygtrafiktjänst under olika beredskapsgrader och i krig. Såväl Försvarmakten som Luftfartsverket arbetar dock med att ta fram ett sådant underlag. Bedömningen är att sådant underlag kan finnas framme inom 3–5 år relaterat till den nya inriktning för försvaret som Förvarsberedningen har föreslagit. Den närmaste uppskattning som i dag går att få är att Försvarmakten anger att den återreglering som skedde den 15 augusti 2014 innebärande att Luftfartsverket svarar för den lokala flygtrafikledningstjänsten på alla Swedavia AB:s flygplatser tillgodoser Försvarmaktens behov i ett långsiktigt perspektiv.

När det gäller den del av flygtrafiktjänsten som den lokala flygtrafikledningstjänsten utgör kan konstateras att det finns regleringar i syfte att säkerställa att verksamheten uppfyller flygsäkerhetskrav, följer internationellt och svenskt regelverk, att det är tydligt vilket luftrum man ansvarar för samt att Försvarmaktens behov beaktas. Det är Transportstyrelsen som beslutar om utnämning av leverantör av flygtrafikledningstjänst med ensamrätt i särskilt luftrumsblock i anslutning till flygplats. Därmed finns en reglering som är så utformad att Försvarmaktens behov rimligtvis bör kunna säkras.

Två alternativa framtida möjligheter finns. Antingen behålls beslutad återreglering, alternativt konkurrensutsätts den lokala flygtrafikledningstjänsten. För att möta såväl Försvarmaktens behov i dag som behovet av utvecklad lokal flygtrafikledningstjänst föreslår jag att Försvarmakten och Transportstyrelsen ges i uppdrag att under en övergångsperiod på fyra år teckna avtal och anpassa sina föreskrifter så att Försvarmaktens långsiktiga behov av flygtrafiktjänst kan säkras.

Luftfartsverket bör under samma period utveckla sin affärsmässighet och konkurrenskraft. Transportstyrelsen bör därvid ges ett utökat mandat att följa upp kostnader och effektiviseringar inom ramen för ersättningssystemet för flygtrafiktjänsten.

Efter vidtagna åtgärder bedömer jag att det borde finnas förutsättningar att pröva möjligheterna att konkurrensutsätta den lokala flygtrafikledningstjänsten även för Swedavia AB:s samtliga flygplatser.

Försvarmaktens behov av beredskapsplanering

Det saknas i dag en samlad beredskapsplanering av det civila försvaret. Det har också uppmärksammat av Försvarsberedningen. Någon planering för totalförsvaret finns inte. Dagens ordning bygger på att det civila samhället bistår Försvarmakten i kris och under höjd beredskap.

Försvarmaktens behov av beredskapsplanering av flygtrafiktjänsten hanteras i dag av Luftfartsverket. Det är en effektiv och rationell ordning. Jag föreslår att såväl Luftfartsverkets ansvar som Transportstyrelsens medverkan i beredskapsplaneringen stärks genom att det införs kompletterande bestämmelser om detta i luftfartsförordningen respektive i Transportstyrelsens instruktion, samt en skyldighet för alla utnämnda leverantörer av flygtrafikledning att samverka med Luftfartsverket i beredskapsplaneringen. Därigenom kan Luftfartsverket också innefatta alla aktörer inom flygtrafiktjänsten i sin beredskapsplanering och därmed erbjuda Försvarmakten den trygghet de behöver för att kunna verka i alla beredskapsskeden.

Förutsättningarna för en framgångsrik beredskapsplanering bygger på en samverkan med det civila samhället. Systemet med krigsplacerade i krigsviktiga företag har upphört, utan personalen förutsätts så långt möjligt fortsätta med sin ordinarie verksamhet. För att stärka Försvarmaktens flexibilitet och förmåga föreslår jag att Försvarmakten ges i uppdrag att se över vilka krav som ställs på leverantörer av lokal flygtrafikledningstjänst för hantering av militär luftfart vid certifiering respektive utnämning med ensamrätt för luftrum vid flygplats.

Flygtrafiktjänsten måste effektiviseras

Civilflyget är under kostnadspress. Effektiviseringar på flygplatser och i flygtrafiktjänsten måste ske för att det ska vara attraktivt att flyga till Sverige. Den konkurrensutsättning som skett av den lokala flygtrafikledningstjänsten på de regionala flygplatserna visar på att det finns möjligheter att sänka kostnaderna för den lokala flygtrafikledningstjänsten.

De möjligheter till kostnadsbesparingar som finns måste, som jag ser det, tas tillvara oavsett om det om ett antal år blir aktuellt att

konkurrensutsätta den lokala flygtrafikledningstjänsten för Swedavia AB:s flygplatser eller inte.

För att säkra att det sker ett fortsatt effektiviseringsarbete, föreslår jag att Luftfartsverket ges i uppdrag att ge en samlad beskrivning av gjorda och planerade insatser för att utveckla verkets förmåga att effektivisera verksamheten med särskild inriktning på att utveckla affärsstrategier, renodla verkets produkter och tjänster samt anpassa sina tjänster som erbjuds till det kunden vill ha.

Vidare föreslår jag att Transportstyrelsens ges i uppdrag att förlöpande följa upp och säkerställa effektiviseringar inom ramen för systemet med undervägsavgifter, inte enbart att kontrollera att underlaget utgörs av godkända kostnadsslag.

Summary

Remit

Under the terms of reference, my remit has been to analyse the needs of the Swedish Armed Forces regarding air navigation services, with the aim of providing data on the volume of state-organised air traffic services necessary to guarantee, within the framework of civil-military integration, military needs of air navigation services.

My starting points

The main focus of my inquiry has been to present proposals that safeguard the Armed Forces' need of air navigation services while also ensuring that airport administrations can provide effective local air traffic services. In addition to its terms of reference, the inquiry has also taken account of the Defence Commission's proposal concerning a new focus for the military (*Report Ds 2014:20, The defence of Sweden; stronger defence for uncertain times*) and the re-regulation implemented on 15 August 2014 that meant that the possibility of opening local air traffic services to competition only covered regional airports not owned or run by the State or by a legal entity in which the State has a controlling interest. Consequently, it is no longer possible for Swedavia AB to procure local air traffic services in competition.

The design and performance of air traffic services is largely a result of international agreements and decisions within the EU. Air traffic services are essential to society and a public responsibility. In my work, I have therefore assumed that the Swedish Transport

Agency and the LFV Group will continue to have responsibility for the overall provision of air traffic services.

Since 1978, Sweden has had joint civil-military airspace which, under the LFV Group's management, is used by civil and military flights. The joint airspace creates considerable added value for society, not least in that both civil and military flights can optimise their flight paths and thereby reduce the environmental and cost burden. In the course of the inquiry, I have determined that the current arrangements are of such great value that their preservation is a natural premise for my work.

The Swedish Armed Forces' need of air navigation services and airports

The Swedish Armed Forces' need of air navigation services is closely linked to the need of being able to operate in airspace in both peacetime and heightened alert. The Armed Forces' prioritised geographic areas are the northernmost areas of Sweden, the Baltic Sea region around Gotland and the metropolitan areas. They are essentially the same areas covered by the national basic airport infrastructure.

Together, the Armed Forces' own airports and Swedavia AB's airports cover the geographical area that the Armed Forces currently considers must be covered in order to control airspace that is strategically important to crisis and conflict management in our part of the world. At the same time, this also provides scope for risk diversification and the flexibility necessary to cope with a change in defence orientation. The re-regulation that has occurred regarding the competitive potential for local air traffic services means that the Armed Forces' needs are covered.

The Armed Forces currently makes use of a limited number of military airports, and planning is based on being able to supplement these with Swedavia AB's airports as necessary. Swedavia AB is a company, admittedly owned by the Swedish State, but must operate in accordance to the requirements and commitments incumbent on companies. At present, the Armed Forces does not have a self-evident right to use these airports in the event of heightened alert. For example, the environmental permit is not adjusted to this.

To guarantee the Armed Forces' access to, and the flexibility of, airports in peacetime, crisis and heightened alert, I propose that the Armed Forces be instructed to enter into agreements, over a transitional period of four years, primarily with Swedavia AB but also with the owners of those regional airports considered as being important to the Armed Forces over time. The additional costs that may arise from this should naturally be paid for by the Armed Forces.

In my work, I have not received any clear background material that describes the Armed Forces' need of resources for air navigation services during various levels of alert and in wartime. However, both the Armed Forces and the LFV Group are working to produce such material. It is expected that this material, related to the new approach for the military proposed by the Defence Commission, can be available within 3 to 5 years. The closest assessment currently available is the indication from the Armed Forces that the re-regulation of 15 August 2014, which meant that the LFV Group is responsible for local air traffic services at all Swedavia AB's airports, satisfies the Armed Forces' needs in a long-term perspective.

As regards the part of air navigation services comprised of the local air traffic services, it can be noted that regulations exist aimed at ensuring that activities comply with flight safety requirements, follow international and Swedish regulations, that it is clear which airspace the service is responsible for and that account is taken of the Armed Forces' needs. The Swedish Transport Agency takes decisions on appointing suppliers of air traffic services with sole rights in special airspace blocks close to an airport. This means that there is a regulation so designed that it should be possible to guarantee the Armed Forces' needs.

There are two possible future alternatives. Either the re-regulation decided upon should be retained, or local air traffic services should be open to competition. To satisfy the Armed Forces' current needs as well as the need of improved local air traffic services, I propose that the Armed Forces and the Swedish Transport Agency be instructed to enter into agreements, over a transitional period of four years, and adapt their regulations so that the Armed Forces' long-term need of air navigation services can be guaranteed regardless of supplier.

During the same period, the LFV Group should develop its professionalism and competitiveness. The Swedish Transport

Agency's mandate should then be expanded to monitor expenses and efficiency measures within the framework of the compensation system for air navigation services.

After measures are taken, it is my assessment that the conditions should be such as to allow considering opening local air traffic services to competition, including at all of Swedavia AB's airports.

The Armed Forces' need of contingency planning

At present, there is no coordinated contingency planning of civil defence. This has also been pointed out by the Defence Commission. There is no planning concerning the total defence system. The current arrangement is based on civil society assisting the Armed Forces in times of crisis and heightened alert.

The Armed Forces' need of contingency planning regarding air navigation services is currently handled by the LFV Group. This is an efficient and rational arrangement. I propose that both the LFV Group's responsibilities and the Swedish Transport Agency's participation in contingency planning be strengthened by introducing supplementary provisions on this in the Aviation Ordinance and in the instructions to the Swedish Transport Agency, and that all designated suppliers of air traffic services be obliged to cooperate with the LFV Group in contingency planning. In this way, the LFV Group can also include all actors in air navigation services in its contingency planning and thereby offer the Armed Forces the assurance it needs to operate in all phases of alert.

The prospects for successful contingency planning are based on cooperation with civil society. Neither staff nor companies currently have wartime postings; instead, they are expected to continue their regular activities as far as possible. To strengthen the Armed Forces' flexibility and capacity, I propose that the Armed Forces be instructed to review the requirements placed on suppliers of local air traffic services regarding management of military air traffic in the certification process and when being granted sole rights for airspace close to an airport.

Air navigation services must become more efficient

Civil aviation is under cost pressure. Airports and air navigation services must become more efficient for Sweden to be an attractive destination for airlines. The opening of local air traffic services to competition that has taken place at the regional airports shows that it is possible to reduce costs for these services.

I believe that any potential cost savings must be utilised regardless of whether or not, in a number of years, it becomes possible to open the local air traffic services at Swedavia AB's airports to competition.

To ensure that efficiency efforts continue, I propose that the LFV Group be instructed to prepare a cohesive description of measures implemented or planned to develop the Group's ability to make its activities more efficient, taking particular aim at developing business strategies, refining the Group's products and services, and adapting the services it offers to what customers want.

In addition, I propose that the Swedish Transport Agency be instructed to regularly follow up and ensure that efficiency measures take place within the framework of the route charges system, and not merely check that data is comprised of approved cost types.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen

Härigenom föreskrivs att 6 § förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Transportstyrelsen har myndighetsansvar för flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart. Transportstyrelsen ska upprätta avtal med Försvarsmakten om den praktiska tillämpningen av myndighetsansvaret för flygtrafiktjänst som berör militär luftfart.

Föreslagen lydelse

6 §

Transportstyrelsen har myndighetsansvar för flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart. Transportstyrelsen ska *samverka med Försvarsmakten i dess beredskapsplanering* samt upprätta avtal med Försvarsmakten om den praktiska tillämpningen av myndighetsansvaret för flygtrafiktjänst som berör militär luftfart.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

1.2 Förslag till förordning om ändring i luftfartsförordningen (2010:770)

Härigenom föreskrivs att det i luftfartsförordningen (2010:770) ska införas en ny paragraf 6 kap. 10 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 a §

Den som bedriver flygtrafikledningstjänst är skyldig att samverka med Luftfartsverket vid planering och förberedelser av flygtrafikledningstjänsten för kris och höjd beredskap.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

2 Inledning

2.1 Uppdraget

Mitt uppdrag har enligt direktivet varit att kartlägga Försvarsmaktens behov avseende flygtrafiktjänst i syfte att ge underlag för vilken volym av statligt utförd flygtrafikledningstjänst som med civil-militärt integrerad flygtrafiktjänst är nödvändig. Utgångspunkten för kvantifieringen ska vara, att de militära behoven tillgodoses utan att flygplatshavarnas möjligheter till upphandling begränsas mer än nödvändigt.

Lokal flygtrafikledningstjänst, som är en del av flygtrafiktjänsten, har sedan år 2010 varit möjlig att handla upp i konkurrens. Luftfartsverket var tidigare den ende leverantören av den här typen av tjänster. En ny leverantör, ett privat bolag, har på kort tid fått kontrakt på lokal flygtrafikledningstjänst på totalt 12 regionala flygplatser. Omfattningen på den av Luftfartsverket levererade statliga lokala flygtrafikledningstjänsten har därmed minskat. Detta har aktualiserat frågan om hur Försvarsmaktens behov av flygtrafiktjänst kan förenas med en konkurrensutsättning av den lokala flygtrafikledningstjänsten.

Regeringen har gett följande utgångspunkter för uppdraget:

- kartlägg Försvarsmaktens behov av resurser för flygtrafiktjänst under olika beredskapsgrader och i krig och konsekvenser för Försvarsmakten om dessa inte kan tillhandahållas av Luftfartsverket, t.ex. uppbyggnad av egen organisation,
- analysera och bedöm hur Försvarsmaktens behov av resurser för flygtrafiktjänst under normal drift, olika beredskapsgrader och i krig påverkar behovet av dimensionering för Luftfartsverkets uppdrag och kompetens,

- analysera och bedöm i vilken utsträckning de uppgifter som genomförs av Luftfartsverket kan genomföras av annan leverantör och samtidigt uppfylla Försvarmaktens krav,
- analysera och bedöm i vilken utsträckning Försvarmaktens behov av andra flygplatser kan hanteras genom avtal och om särskild begränsning i form av Försvarmaktens godkännande för dessa flygplatser att använda annan leverantör än Luftfartsverket är nödvändig,
- analysera och redovisa de EU-rättsliga konsekvenserna av en återreglering, samt
- redovisa en bedömning av påverkan på regionala flygplatser av olika begränsningar av möjligheten att i egen regi ombesörja eller upphandla flygtrafikledningstjänst.

Frågan om flygtrafiktjänsten och den i Sverige sedan år 1978 civil-militärt integrerade flygtrafiktjänsten har varit föremål för omfattande utredningar och analyser. Det som därefter har tillkommit är den förändrade inriktningen av Försvarmaktens uppdrag såsom det uttrycks i Förvarsberedningens *Rapport Ds 2014:20, Försvaret av Sverige, starkare försvar för en osäker tid*.

Jag kan konstatera att mitt uppdrag, i och med de ställningstaganden Förvarsberedningen har gjort, har tillförts kompletterande förutsättningar. Detta i förening med att utgångspunkten för uppdraget är en bibehållen civil-militärt integrerad flygtrafiktjänst, har inneburit att jag har valt att pröva lösningar som långsiktigt möter Försvarmaktens behov med beaktande av en fortsatt effektivisering av flygtrafiktjänsten.

2.2 Utredningsarbetet

Utredningsarbetet har tidsmässigt varit komprimerat. Då det genom tidigare utredningar, främst Flygtrafiktjänstutredningen och dess betänkande *Färdplan för framtiden (SOU 2012:27)*, har tagits fram ett omfattande underlag, har jag inriktat mig på att komplettera med de nya förutsättningar som tillkommit därefter.

Riksdagen beslutade den 17 juni 2014 om en återreglering av konkurrensutsättningen av flygtrafikledningstjänsten innebärande att denna endast kan konkurrensutsättas för regionala flygplatser

som inte ägs av Swedavia AB eller är statliga (bet. 2013/14:TU17, rskr. 2013/14:336).

Regeringen har därefter den 10 juli 2014 beslutat om ändring i 6 kap. 13 § luftfartslagen (2010:500) att konkurrensutsättning av flygtrafikledningstjänsten för luftrum i anslutning till flygplatser endast kan ske vid sådana flygplatser som inte ägs av staten eller av en juridisk person där staten har ett bestämmande inflytande. Därmed är det inte längre möjligt för Swedavia AB att i konkurrens handla upp den lokala flygtrafikledningstjänsten.

Jag har i utredningsarbetet beaktat beslutad ändring av luftfartslagen (2010:500) och utgått från att denna utöver direktiven och Försvarsberedningens ställningstaganden är ytterligare en förutsättning för mitt utredningsarbete. Den beslutade ändringen trädde i kraft den 15 augusti 2014.

Jag har skaffat mig upplysningar genom ett antal möten och kontakter med experter från Försvarsmakten, Luftfartsverket, Transportstyrelsen och Trafikverket. Vidare har jag träffat företrädare för Svenska regionala flygplatser, ACR (Aviation Capacity Resources AB) samt Swedavia AB.

Under arbetets gång har jag informerat berörda myndigheter om de överväganden och förslag som nu är aktuella.

Vidare har jag anlitat juridisk expertis för att analysera och redovisa de EU-rättsliga konsekvenserna av en återreglering.

2.3 Betänkandets disposition

Jag har lagt upp betänkandet utifrån Försvarsmaktens behov av flygtrafiktjänst. I kapitel 3–5 inleder jag med att beskriva Sveriges åtaganden internationellt och hur detta sedan har verkställts i Sverige, flygplatserna i Sverige samt hur flygtrafiktjänsten finansieras och på vilket sätt kostnadskontroll sker.

I kapitel 6 tar jag upp beredskapsplaneringen samt Försvarsberedningens ställningstagande avseende behovet av civil beredskap för det samlade totalförsvaret.

I kapitel 7 och 8 beskriver jag Försvarsmaktens behov av flygtrafiktjänst samt möjligheter och förutsättningar för en fortsatt konkurrensutsättning av den lokala flygtrafikledningstjänsten.

Mina överväganden och förslag redovisas samlat i kapitel 9 och 10.

3 Luftrummet

3.1 Internationella åtaganden

Hanteringen av luftrummet regleras genom ett antal internationella överenskommelser. Det övergripande syftet med dessa är, förutom ett gemensamt regelverk, att se till att luftfarten kan ske säkert och effektivt.

Sverige ratificerade Chicagokonventionen år 1946. Konventionen reglerar staternas rättigheter och skyldigheter avseende internationell civil luftfart. Genom konventionen har Sverige även förbundit sig att utforma reglerna för statsluftfartyg (t.ex. militär luftfart) på ett sådant sätt att vederbörlig hänsyn tas till säkerheten för den civila luftfarten. I anslutning till Chicagokonventionen har ett antal kompletterande överenskommelser träffats.

Den internationella civila luftfartsorganisationen ICAO (International Civil Aviation Organisation) har inrättats genom Chicagokonventionen. Sverige har genom medlemskap i ICAO förbundit sig att se till att flygtrafiktjänst tillhandahålls i det svenska luftrummet i den omfattning som krävs för att trygga och underlätta luftfarten. Chicagokonventionen har implementerats genom luftfartslagen, luftfartsförordningen och Transportstyrelsens föreskrifter samt genom EU-förordningar.

På europeisk basis har Chicagokonventionen kompletterats med bland annat Eurocontrolkonventionen. Sverige är medlem i Eurocontrol sedan år 1995. Eurocontrols huvuduppgift är i dag att värna flygsäkerheten, vilket görs genom harmonisering och integrering av medlemsstaternas flygtrafiktjänster. Vidare hanterar Eurocontrol planering och uppbörd av *undervägsavgiften*. Det är den avgift som flygbolagen får betala för de flygtrafiktjänster som tillhandahålls vid flygning i en medlemsstats luftrum. Avgiften avser flygning "en-route", dvs. hela flygningen i medlemsstatens luftrum frånsett start- och landning.

Vid nyttjande av flygplats tillkommer för flygbolagen en *terminalavgift* för start och landning. Eurocontrol svarar genom avtal för fakturering mm åt Swedavia AB för flygplatserna Stockholm-Arlanda och Göteborg-Landvetter. För den senare flygplatsen till och med år 2014.

EU har inom ramen för transportpolitiken utarbetat en gemensam luftfartspolitik. Ett antal förordningar och gemensamma regler har antagits i syfte att genom avreglering stärka konkurrensen och därigenom skapa en fungerande inre marknad för luftfarten.

Skapandet av ett gemensamt europeiskt luftrum sker inom ramen för EU lagstiftningen *Single European Sky*. Ett antal lagstiftningspaket har utarbetats. Bland annat har tillhandahållandet av flygtrafiktjänster reglerats. I syfte att bättre använda det europeiska luftrummet har EU länderna i ett gemensamt uttalande framhållit att det militära och civila samarbetet bör stärkas.

3.2 Vem sköter vad

Flygtrafiktjänsten omfattar ett stort antal deltjänster. Sammantaget kan flygtrafiktjänsten definieras som den planering och information som behövs för att säkert genomföra en flygning. Den operativa produktionen av flygtrafiktjänsten utförs i huvudsak av Luftfartsverket, men det finns även privata bolag som utför delar av tjänsten antingen på uppdrag av Luftfartsverket eller på uppdrag av flygplatshavare efter upphandling i konkurrens.

Flygtrafiktjänstens utformning och utförande är i hög grad en konsekvens av internationella överenskommelser och beslut inom EU. Flygtrafiktjänsten är en samhällsviktig verksamhet och ett offentligt åtagande (*Färdplan för framtiden* SOU 2012:27). För att säkerställa att Sverige kan leva upp till gjorda åtaganden, har Transportstyrelsen och Luftfartsverket ansvar för flygtrafiktjänstens samlade genomförande.

I det följande beskrivs roller och ansvar för de viktigaste aktörerna med inriktning mot hanteringen av den del av flygtrafiktjänsten som avser lokal flygtrafikledningstjänst. Vissa delar av flygtrafiktjänsten är konkurrensutsatt medan andra delar är naturliga och reglerade monopol.

Transportstyrelsen

Transportstyrelsen har myndighetsansvar för flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart, 6 § förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen. I fråga om den praktiska tillämpningen av myndighetsansvaret för flygtrafiktjänst som berör militär luftfart ska avtal upprättas med Försvarsmakten.

Transportstyrelsen är nationell tillsynsmyndighet och ansvarar för att utfärda certifikat och tillstånd samt utför tillträdes- och tillsynskontroller av flygtrafiktjänster. Det är Transportstyrelsen som certifierar svenska leverantörer av flygtrafiktjänster. I certifieringen ställs, efter samråd med Försvarsmakten, krav på att kunna hantera viss militär flygtrafik.

Vidare är det Transportstyrelsen som utnämner leverantörer med ensamrätt att tillhandahålla flygtrafiktjänst, inklusive den lokala flygtrafikledningstjänsten vid flygplatser. Vid utnämning av leverantör av flygtrafikledningstjänst ska kraven i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om utnämning av leverantörer av flygtrafikledningstjänst (TSFS 2011:72) uppfyllas. Leverantören ska därvid visa att denne kan hantera militär luftfart samt har rutiner för samverkan med Försvarsmaktens stridsledning och luftbevakning. Vid vissa utpekade flygplatser ska leverantören dessutom ha fördjupad kompetens av hantering av militär luftfart. Detta gäller för luftrum i anslutning till Karlsborg, Linköping/Malmen, Linköping/SAAB, Luleå/Kallax, Ronneby, Såtenäs, Uppsala, Vidsel och Visby. Transportstyrelsen ska i fråga om utnämning av leverantör av lokal flygtrafikledningstjänst samråda med Försvarsmakten.

Transportstyrelsen ansvarar för den övergripande och strategiska planeringen av det svenska luftrummet med avseende på dess användning i fred, i kris och under höjd beredskap. Det är Transportstyrelsen som förskriver omfattningen av luftrumsblock, exempelvis när det gäller luftrum i anslutning till flygplats för vilka den lokala flygtrafikledningstjänsten ansvarar. Vidare är det Transportstyrelsen som beslutar om eventuella inskränkningar vad gäller flygtrafik i luftrumsblock. Transportstyrelsen har en operativ roll vad gäller hantering av och beslut om luftrum.

Transportstyrelsen kan också sägas ha ett "budgetansvar" för flygtrafiktjänsten genom att man ansvarar för den svenska förvaltningen av avgiftssystemet för tjänsten. Det är Transportstyrelsen som hanterar och tillkännager Sveriges åtaganden i den av EU-

Kommissionen beslutade prestationsplanen, som ligger till grund för ersättningen till de som utför flygtrafiktjänster i Sverige. För hanteringen av planen svarar Eurocontrol.

Transportstyrelsen har även en marknadsövervakande uppgift.

Luftfartsverket

Luftfartsverkets huvuduppgift är enligt 1 § förordning (2010:184) med instruktion för Luftfartsverket att tillhandahålla en säker, effektiv och miljöanpassad flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart. Vidare ska Luftfartsverket enligt 2 § i nämnda förordning inom och utom landet tillhandahålla flygtrafiktjänster samt service- och konsulttjänster som är knutna till verksamheten. Luftfartsverket har således en operativ roll när det gäller att tillhandahålla flygtrafiktjänster.

I Luftfartsverkets instruktion anges att verket ska se till att regelverk och rutiner som verket disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare, företag och myndigheter (§ 3) samt att Luftfartsverket ska upprätta avtal med Försvarmakten om drift och utveckling av flygtrafiktjänst som rör militär luftfart och utbildning av flygledare för Försvarmaktens behov (§ 4).

För flygtrafiktjänsten har Luftfartsverket cirka 700 flygledare anställda, varav cirka 400 arbetar i områdeskontrollcentraler via ett av Luftfartsverket delägt bolag NUAC HB (Nordic Unified Air Traffic Control) och cirka 280 arbetar med terminalverksamhet ”i torn”.

Luftfartsverket svarar för den civil-militärt integrerade flygtrafiktjänsten i Överflygningsområdet och i flertalet Terminalområden.

Luftfartsverkets personal svarar för bemanning av Försvarmaktens insatsförband för flygtrafiktjänst vid flygbas.

Försvarmakten

Försvarmakten ansvarar för det militära försvaret av Sverige och ”köper” allt sitt behov av flygtrafiktjänst inklusive lokal flygtrafikledningstjänst vid Försvarmaktens flygplatser samt viss beredskapshantering av Luftfartsverket.

Försvarmakten svarar för stridsledning och luftbevakning (STRIL) av det svenska luftrummet.

Samverkan mellan Försvarmakten och Luftfartsverket är avtalsreglerad.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ansvarar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar med uppgift att utveckla samhällets förmåga att förebygga och hantera olyckor och kriser.

Något övergripande ansvar för åtgärder och behov i samband med beredskapshöjningar ingår inte i myndighetens uppgifter. För skydd av samhällsviktig verksamhet har MSB år 2013 tagit fram en handlingsplan. Denna baseras på en tidigare framtagna strategi. Målet med handlingsplanen är att skapa förutsättningar för att all samhällsviktig verksamhet har integrerat ett systematiskt säkerhetsarbete i sin verksamhet.

Trafikverket

Trafikverket har i uppdrag att svara för luftfartens långsiktiga infrastrukturplanering och luftfartens riksintressen. Vidare ansvarar Trafikverket för avtal avseende transportpolitiskt motiverad flygtrafik, där det saknas förutsättningar för kommersiell drift.

Trafikverket har inga operativa uppgifter inom luftrummet eller rörande flygtrafiktjänsten.

Swedavia AB

Swedavia AB:s uppgift är att svara för driften av det *nationella basutbudet av flygplatser*. Bland flygplatshavarna innehar Swedavia AB en särställning dels för att man förvaltar de flygplatser som primärt är en del av Sveriges nationella åtagande avseende internationell flygtrafik, dels i kraft av sin storlek vilket har medfört att bolaget har egen kompetens och förmåga att beställa produktionen av flygtrafiktjänster. Swedavia AB är certifierat som tjänstleverantör inom kommunikations-, navigations- och övervakningstjänster.

3.3 Indelning av luftrummet

Luftrummet ovanför Sverige är indelat i två huvuddelar, dels det luftrum som finns över svenskt territorium och som ägs av staten och inte får genomflygas utan tillstånd, dels det luftrum som ingår i Sveriges flyginformationsregion (FIR/UIR) och som tilldelats av ICAO. Flyginformationsregionen omfattar förutom luftrummet över svenskt territorium även luftrum över internationellt vatten, men också till en del över danskt territorium (Bornholm).

Svenskt luftrum är indelat i luftrumsklasser som ligger till grund för vilken trafik som får förekomma och vilka regler som gäller för trafiken. Luftrumsklass C används för kontrollerad luft och Luftrumsklass G för okontrollerad luft.

Inom kontrollerad luft övervakas och leds flygtrafiken av en flygtrafikledning. Kontrollerad luft finns runt de större flygplatserna (vanligtvis de med passagerartrafik), men är enbart upprättad när flygtrafikledningen finns på plats. Flygtrafikledningens uppdrag är att ge anvisningar så att kollisioner kan förebyggas mellan luftfartyg och mellan luftfartyg och ett hinder inom manöverområdet. Flygtrafikledningens uppgift är också att främja och behålla ett välordnat flygtrafikflöde.

Flygplanets befälhavare har dock det yttersta ansvaret för att undvika kollisioner. I okontrollerat luftrum är det flygplanets befälhavare som ensam har ansvaret för att undvika kollisioner.

Inom kontrollerat luftrum sker flygningarna med klarering och färdtillstånd givna av flygtrafikledningen. Utanför kontrollerat luftrum behövs inte klarering men viss information kan erhållas.

Det kontrollerade luftrummet delas in i tre olika luftrumsblock.

- *Överflygningsområde*. Normalt mellan 2 900–14 000 meter. Används för överflygning på sträcka, "en-route". Flygtrafiken leds via ansvarig områdeskontroll. Det finns i Sveriges flyginformationsregion två områden med varsin områdeskontroll. Trafiken leds från områdeskontrollcentralerna (ATCC) i Malmö respektive i Stockholm.
- *Terminalområde* (TMA). Normalt mellan 600–2 900 meters höjd och används för att reglera inkommande och utgående trafik till Kontrollzon och överliggande luftrum. Terminalområdet kan vara enskilt (en flygplats) eller samfällt (flera flygplatser). Flygtrafikledningen kan skötas antingen från kontroll-

tornet vid flygplatsen, från angränsande flygplats i ett samfällt terminalområde eller från områdeskontrollen.

- *Kontrollzon* (CTR). Normalt mellan 0–600 meters höjd i anslutning till kontrollerade flygplatser. Syftet med Kontrollzonen är att skydda flygtrafiken under start- och landningsfas. Flygtrafikledningen inom kontrollzonen sköts från kontrolltornet vid flygplatsen eller på distans via fjärrkontroll.

Diagram 3.1 Schematisk beskrivning av luftrumsblock



Det är Transportstyrelsen som beslutar om luftrumets indelning. Detta sker i samverkan med Försvarsmakten och Luftfartsverket samt i förekommande fall med berörda flygplatshavare. Luftrumets indelning är dynamisk och kan förändras vid behov, t.ex. vid militära övningar eller särskilda händelser. Överflygningsområdet är alltid ett kontrollerat luftrum. Inom terminalområde och kontrollzon är luftrummet kontrollerat endast när det finns flygtrafikledning. På övrig tid är aktuellt luftrum okontrollerat. Det är flygplatshavaren som utifrån behovet bestämmer om öppettider och därmed när flygplatsen luftrum (kontrollzon och terminalområde) är kontrollerat. Flygplatsernas öppettider finns publicerade på Luftfartsverkets webbplats.

Det finns fyra samfällade terminalområden i Sverige, nämligen TMA Malmö, TMA Göteborg, TMA Östgöta samt TMA

Stockholm. Dessa täcker områden med flera flygplatser och har en omfattande flygtrafik.

Luftfartsverket hanterar flygtrafiktjänsten inklusive flygtrafikledningen för "en-route". Överflygningsområdet upp till cirka 14 000 meter samt området däröver upp till cirka 20 000 meter är alltid ett kontrollerat luftrum. Lokal flygtrafikledningstjänst inom kontrollzon och i vissa fall inom terminalområde sköts för närvarande antingen av Luftfartsverket eller, för ett antal regionala flygplatser, av ett privat bolag ACR. Arvidsjaurs kommun sköter den lokala flygtrafikledningstjänsten för Arvidsjaurs flygplats.

Sverige och Danmark samarbetar om ett gemensamt funktionellt luftfartsblock i syfte att maximera funktionalitet och effektivitet. För den praktiska hanteringen bildade Luftfartsverket och dess danska motsvarighet Naviar år 2010 ett gemensamt bolag NUAC HB, som från och med den 1 juli 2012 bedriver den operativa verksamheten i det övre luftrummet inklusive "en-route". Verksamheten leds från områdeskontrollcentralerna (ATCC) i Köpenhamn, i Malmö och i Stockholm. Personalen är utlånad från Luftfartsverket respektive Naviar till NUAC HB.

Luftfartsverket har genom avtal säkrat att verket kan återta den operativa driften av den svenska delen av det gemensamma luftfartsblocket, om så skulle erfordras i kris eller under höjd beredskap. Ett mindre område över svenskt territorium över Skåne är utlånat till Danmark, men med regler för snabbt återtagande vid behov.

3.4 Försvarets behov av stridsledning och luftbevakning

Uppgiften för flygtrafiktjänsten är att genom anvisningar leda såväl civil som militär flygtrafik i luftrummet. Därutöver har Försvarmakten behov av stridsledning och luftbevakning av det svenska luftrummet (STRIL).

Stridsledning och luftbevakning

Huvuduppgiften för STRIL är att värna om Sveriges territoriella integritet dygnet runt, året runt. Detta sker genom kontinuerlig radarövervakning samt stridsledning av flygförband. Försvars-

makten har två stycken stridslednings- och luftbevakningscentraler, en i Hästveda och en i Bålsta.

Luftbevakningens uppgift är att upprätthålla incidentberedskapen. I detta ingår att upptäcka, identifiera och "målfölja" samtliga flygplan i närområdet. Detta sker genom att radarunderlag från stationer runt om i landet sammanställs. Allt flyg kontrolleras, både civilt och militärt. Särskilt uppmärksammas icke anmälda luftfarkoster som kommer in på svenskt luftrum. Flygplanen identifieras bland annat med hjälp av färdplaner och målföljning sker genom att flygplanen märks ut med identitet (till exempel civilt eller okänt). Resultatet blir en lägesbild som ligger till grund för beslut om insats med beredskapsflyg.

Stridsledningens uppgift är att leda flygförband i incidentberedskap och att leda övande flygförband. Stridsledning av flygförband genomförs av flygstridsledare som via radio eller datalänk leder jaktförbanden mot sina mål eller leder övande flygförband. Man leder även incidentberedskapen, det vill säga de beredskapsflygplan som är beredda att starta med kort varsel mot okända flygföretag. Har man ingen anmälan om att flygplan som närmar sig svenskt luftrum fått flygtillstånd, så kan det bli aktuellt att beordra upp jaktflyg. Det finns alltid jaktflyg som står beredda att på kort varsel ta sig upp i luften och kontrollera okända flygplan som är på väg att ta sig in på svenskt luftrum.

Förhållandet mellan flygtrafikledning och Försvarmaktens stridsledning och luftbevakning

Det är Luftfartsverket som ansvar för ledningen av flygtrafiken genom det kontrollerade luftrummet över Sverige. Det sker genom de två områdeskontrollerna i Malmö respektive Stockholm. Det är dit inkommande flyg i svenskt luftrum anmäler sig och det är också dessa områdeskontroller som leder flygtrafiken på sträcka genom Sverige. Det gäller såväl nationell och internationell trafik som ska till eller från Sverige, som den flygtrafik som enbart flyger över Sverige. Information från områdeskontrollerna förmedlas kontinuerligt till Försvarmaktens STRIL.

Flygledarna samverkar med STRIL för att ge Försvarmakten de förutsättningar som krävs, för att militärt flyg ska kunna få möjlighet att starta och landa samt flyga en viss rutt. Flygtrafikledning ska inte förväxlas med Försvarmaktens stridsledning, vars syfte är

att leda svenskt jaktflyg mot ett identifierat mål. Flygtrafikledningens uppgift är att leda flygtrafiken, såväl den militära som den civila, så att de inte kolliderar med andra flygande farkoster i luftrummet.

Alla flygledare verksamma i Sverige är utbildade för att kunna hantera militär luftfart i viss omfattning.

4 Flygplatserna

4.1 Flygplatser i Sverige

Antalet flygplatser i Sverige uppgår till cirka 190 stycken. Av dessa är cirka 50 flygplatser godkända för instrumentflygning, dvs. de har någon form av radionavigeringsutrustning som stöd för flygning i mörker och vid nedsatt sikt.

Reguljär trafik i form av linjefart och/eller charter bedrivs på cirka 40 flygplatser, varav 10 stycken ingår i det nationella basutbudet som ska säkerställa en god interregional och internationell tillgänglighet. Stockholm-Arlanda är den största flygplatsen i Sverige med 20,7 miljoner passagerare år 2013, därefter kommer Göteborg-Landvetter (5,0), Stockholm-Bromma (2,3) och Stockholm-Skavsta (2,2). Övriga flygplatser har relativt små passagerarvolymmer.

Swedavia AB äger och driver åtta av de flygplatser som ingår i det nationella basutbudet. Resterande två flygplatser är militära, men Swedavia AB driver den civila verksamheten. Övriga flygplatser är kommunala eller privata. Merparten av den internationella flygtrafiken använder Swedavia AB:s flygplatser. Det förekommer även internationell trafik på ett antal regionala flygplatser där Stockholm-Skavsta är den regionala flygplats som har den mest omfattande internationella trafiken.

Diagram 4.1 Flygplatser i Sverige med passagerartrafik



Källa Wikipedia.

4.2 Flygplatsernas ekonomi

De regionala flygplatserna är i de flesta fall små med en flygtrafik som i få fall är tillräcklig för att nå kommersiell lönsamhet. Den enda flygplats i Sverige som i flygrörelser kan mäta sig med de nationella naven i Europa är Stockholm-Arlanda. Swedavia AB redovisade år 2013 ett överskott på cirka 500 miljoner kronor. De flesta regionala flygplatser redovisar underskott, vilket ställer krav på årliga ägartillskott.

Trots underskott, kan det för en region finnas betydande samhällsekonomiska värden med att ha en flygplats med därtill hörande flygförbindelser. De regionala flygplatsernas underskott täcks till största delen av driftbidrag från landsting, kommuner och enskilda. Därvid bör noteras att flygplatsdrift faller under EU-regelverket för statsstöd och sådant stöd får bara förekomma i specifika fall. För icke statliga flygplatser gäller nya riktlinjer antagna av kommissionen den 20 februari 2014.

Driftbidrag till icke statliga flygplatser är tillåtna under en övergångsperiod på 10 år. För regionala flygplatser med mindre än 700 000 passagerare per år är det enligt riktlinjerna möjligt med driftstöd även efter övergångsperioden. Cirka 40 regionala flygplatser uppfyller grundkraven för detta. Det är endast 8 flygplatser som har mer än 700 000 passagerare per år, varav 2 stycken är regionala flygplatser. För att få ta emot driftbidrag även efter övergångsperioden måste berörda flygplatshavare ta initiativ till beslut om att kraven för samhällsstöd uppfylls även efter den 10 åriga övergångsperioden.

Då de flesta flygplatser antingen går med underskott eller har begränsad företagsekonomisk lönsamhet, har effektiviseringar och rationaliseringar av verksamheten hög prioritet.

Det är Trafikverket som hanterar statliga driftbidrag till regionala flygplatser, förordning (2006:1577) om driftbidrag till icke statliga flygplatser samt Trafikverkets föreskrift TRVFS 2013:2. Den totala ramen för driftbidragen uppgår under perioden 2013–2016 till 103 miljoner kronor per år, varav 63 miljoner kronor är avsatta till de flygplatser som har statligt upphandlad flygtrafik. Resterande 40 miljoner kronor fördelas till vissa regionala länsplaner, och kan användas för driftbidrag eller annan infrastrukturell åtgärd.

Till detta kommer att Trafikverket ska säkerställa att det finns ett nationellt nät av flygplatser som upprätthåller en grundläggande beredskap, för att samhällsviktiga transporter ska kunna genom-

föras. Trafikverket har därför ingått avtal om 24 timmars beredskap med en timmes inställelsetid med ett antal flygplatshavare. Bidragen för detta uppgår till 7 miljoner kronor per år.

Trafikverket svarar även för hanteringen av den samhällsköpta flygtrafiken. Upphandling av denna sker med utgångspunkt från de transportpolitiska målen. Trafikverket har handlat upp flygoperatörer för ett antal flyglinjer, företrädesvis mellan Stockholm-Arlanda och flygplatser i Norrland. Under våren 2014 har upphandling av flyglinjer åren 2015–2019 påbörjats. Bidraget till den samhällsköpta flygtrafiken uppgår till cirka 90 miljoner kronor per år.

Regeringen har den 17 juli 2014 gett Trafikverket i uppdrag att ta fram ett underlag avseende offentligt stöd till flygplatser och flygbolag, (N2014/3199/TE).

4.3 Vem bestämmer på flygplatsen

De flesta regionala flygplatser är egna juridiska enheter. Det förekommer även lösningar där en regional flygplats är del av en kommunal förvaltning. Swedavia AB är ett aktiebolag. Numera är endast de militära flygplatserna statliga flygplatser.

Flygplatshavarna är inom ramen för bolagsordningar och/eller direktiv ansvariga för driften och utvecklingen av sina flygplatser. Det är enligt gängse ordning flygplatshavarna som ska se till att verksamheten drivs i enlighet med övergripande krav på certifiering, tillstånd m.m.

Transportstyrelsen har det övergripande myndighetsansvaret för att flygplatshavarna har de tillstånd som behövs och att verksamheten drivs i enlighet med tillstånden, 6 kap. luftfartsförordningen (2010:770).

I uppgiften att driva den lokala flygtrafikledningstjänsten på en flygplats ingår att även ta ansvar för den tekniska utrustning som behövs för detta. Den tekniska utrustningen som finns på flygplatserna har till största delen förts över till flygplatshavarna. Underhållet av utrustningen sköts vanligtvis av Luftfartsverket genom avtal med flygplatshavaren. I de fall en privat leverantör (ACR) tar över den lokala flygtrafikledningstjänsten, är det flygplatshavaren som tillhandahåller den tekniska utrustningen med Luftfartsverket som underleverantör. Det formella ansvaret för den tekniska utrustning som behövs för att kunna driva en flygplats

ligger hos flygplatshavaren, men är ofta delegerat till en certifierad leverantör av lokal flygtrafikledningstjänst.

De regionala flygplatshavarna har även efter den beslutade återregleringen den 15 augusti 2014 rådighet över sina flygplatsers ekonomi i och med att möjligheterna att handla upp den lokala flygtrafikledningstjänsten kvarstår.

Samma situation gäller inte för Swedavia AB. Dock råder i grunden samma ordning här, dvs. det är bolaget Swedavia AB som förvaltar sina flygplatser och ansvarar för att de uppfyller de krav som ställs på verksamheten bland annat avseende miljövillkor.

Swedavia AB har under år 2013 i en skrivelse till regeringen framfört att det är väsentligt att bolaget har rådighet över hela flygplatsen infrastruktur för att kunna fullgöra som uppgift. Detta för att kunna leva upp till ägarens (statens) krav på att flygplatsverksamheten bedrivs effektivt.

Swedavia AB har sett det som strategiskt viktigt att bygga upp bolagets kompetens som kunnig beställare. SLA-krav (Service Level of Agreement) har utvecklats för ett antal tjänster. Likaså har Swedavia AB EU-certifikat för att kunna hantera den flygtrafikledningsutrustning och teleteknisk utrustning som är nödvändig för driften av bolagets flygplatser.

5 Flygtrafiktjänsten

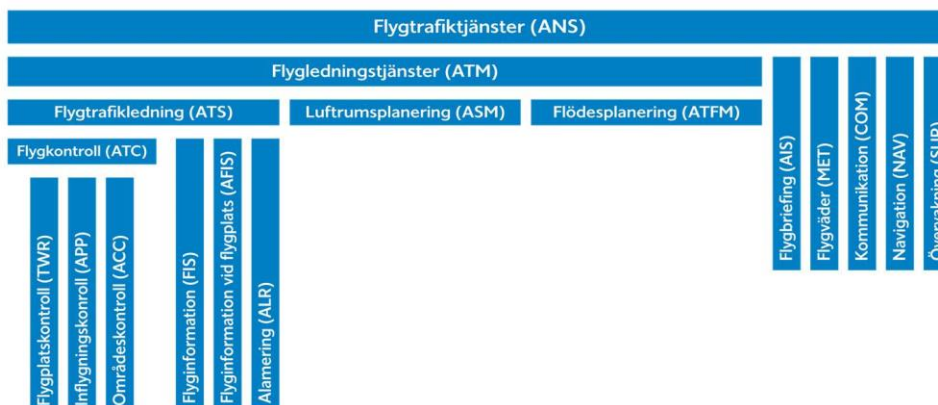
5.1 Vad innefattas i flygtrafiktjänsten

Sverige har genom åtaganden i ICAO och EU förbundit sig att tillhandahålla flygtrafiktjänsten för det svenska luftrummet. Innehållet och omfattningen av flygtrafiktjänsten regleras i betydande grad genom internationella åtaganden.

Grunden för flygtrafiktjänsten är att luftfarten ska kunna bedrivas med säkerhet, regularitet och effektivitet.

Flygtrafiktjänsten (ANS) består av ett antal planerings- och informationstjänster. Dessa kan sammanfattningsvis beskrivas enligt följande figur.

Diagram 5.1 Flygtrafiktjänsten



Källa: Luftfartsverket.

Flygtrafiktjänsten har av riksdagen konstaterats vara en viktig myndighetsutövning (bet.2013/14:TU17) och är ett offentligt

åtagande som staten bör säkerställa och som i huvudsak bör utföras av myndigheter.

Luftfartsverket är den myndighet som har till uppgift att tillhandahålla flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart och som utför större delen av flygtrafiktjänsten som en myndighetsuppgift. Som framgår av figuren ovan omfattar flygtrafiktjänsten ett stort antal tjänster förutom flygtrafikledning (ATS). Dessa är

- Luftrumsplanering (ASM)
- Flödesplanering (ATFM)
- Flygbriefing (AIS)
- Flygväder (MET)
- Kommunikation (COM)
- Navigation (NAV)
- Övervakning (SUR)

Flygtrafikledningen i sin tur består av ett antal tjänster.

- Flygplatskontroll (TWR)
- Inflygningskontroll (APP)
- Områdeskontroll (ACC)
- Flyginformation (FIS)
- Flyginformation vid flygplats (AFIS)
- Alarmering (ALR)

Luftfartsverket får enligt 1 § verkets instruktion (2010:184) överlämna till någon annan att på Luftfartsverkets vägnar ombesörja flygtrafiktjänst helt eller delvis. Om det rör militära förhållanden får det endast ske i samråd med Försvarsmakten. Därtill har frågan om det är möjligt för enskilda att utföra myndighetsuppgifter lösts för flygtrafikledningstjänsten (ATS) genom att det i 6 kap. 13 § Luftfartslagen (2010:500) införts bestämmelser innebärande att den som utför flygtrafikledningstjänst får lämna tillstånd i form av klarering och anvisningar om färdväg för luftfartyg. Därmed blev det år 2010 möjligt att konkurrensutsätta flygtrafiklednings-tjänsten.

Den i luftfartslagen år 2010 införda möjligheten till konkurrens avser den lokala flygtrafikledningstjänsten som är den flygtrafikledningstjänst som utförs från respektive flygplats och som avser flygtrafikledningstjänster för start- och landningsfas samt in- och utflygningsfas. Vilket i huvudsak är de tjänster som i figuren ovan benämns flygplatskontrollen (TWR) och inflygningskontrollen (APP).

Det är Transportstyrelsen som beslutar om utnämning av leverantörer av flygtrafikledningstjänst (*TSFS 2011:72*) och vilka lufrumsblock och tider som flygtrafikledningstjänsten ska tillhandahållas. För flygplatser i enskilda terminalområden ingår oftast såväl flygplatskontrollen som inflygningskontrollen i den lokala flygtrafikledningstjänsten. Detta sköts normalt från "tornet" i anslutning till flygplatsen. I samfälliga terminalområden kan andra lösningar vara aktuella och det är Transportstyrelsen som fattar beslut om detta i samband med utnämning av leverantör.

De flesta flygplatser – även de som Swedavia AB driver – är normalt "enmansbetjänade" med bara en aktiv flygledare i tjänst per pass. Beroende på de lokala förutsättningarna kan det av praktiska och effektivitetsskäl även ingå andra uppgifter för den samlade flygtrafiktjänsten utöver flygplatskontroll och inflygnings-tjänst. Exempel på detta är flyginformationstjänst, specificering och kontroll av teknisk utrustning, lufrumsutformning, flödeshantering m.m. De kompletterande uppgifterna regleras genom avtal mellan berörda parter.

I den återreglering som trädde i kraft den 15 augusti 2014 är det endast möjligt för regionala flygplatshavare där staten inte äger, driver eller har ett bestämmande inflytande att handla upp den lokala flygtrafikledningstjänsten i konkurrens.

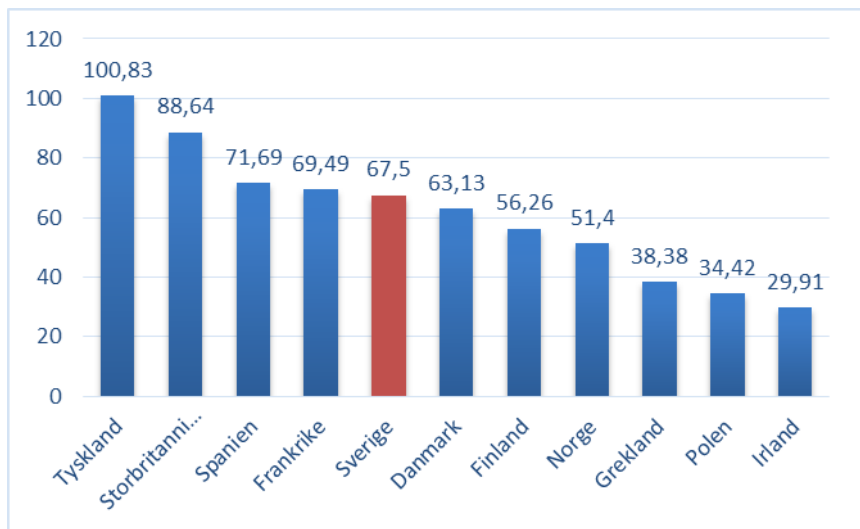
Förutom Luftfartsverket finns i dag en privat leverantör ACR (*Aviation Capacity Resources AB*) som sköter lokal flygtrafikledningstjänst på 9 regionala flygplatser. Från och med den 1 januari 2015 kommer ACR även att svara för lokal flygtrafikledningstjänst på Ängelholm-Helsingborg Airport, Ljungbyhed Park samt Stockholm-Skavsta Airport. Vidare sköter Arvidsjaurs kommun lokal flygtrafikledningstjänst på Arvidsjaurs flygplats. Lokal flygtrafikledningstjänst på samtliga statliga militära flygplatser och Swedavia AB:s flygplatser samt vissa regionala flygplatser, totalt 24 flygplatser (från och med den 1 januari 2015), sköts av Luftfartsverket.

5.2 Finansiering med undervägsavgift

Kostnaderna för flygtrafiktjänsten för civil luftfart finansieras till större delen av undervägsavgiften ("en-route"). Avgiften beslutas av EU-Kommissionen och nationellt av Transportstyrelsen. För EU-länderna regleras avgiften av EU förordning nr 391/2013 om ett gemensamt avgiftssystem för flygtrafiktjänster. Avgiften hanteras av Eurocontrol.

Flygbolagen faktureras av Eurocontrol för hela sin flygning och fördelning sker på respektive land. Sverige har jämfört med övriga nordiska länder en relativt hög undervägsavgift, vilket framgår av följande diagram. Undantagna från undervägsavgift är militär luftfart samt i Sverige vissa typer av utbildningsflygningar samt så kallat rundflyg (som startar och landar på samma flygplats).

Diagram 5.2 Undervägsavgifter 2015 "unit-rate" (Euro)



Källa Luftfartsverket.

Samtliga EU länder är skyldiga att för flygtrafiktjänsten ta fram prestationsplaner som efter beslut av EU-kommissionen ligger till grund för undervägsavgifterna. Den första prestationsplanen omfattar åren 2012–2014. Den andra prestationsplanen avser åren 2015–2019.

Undervägsavgiften var tidigare baserad på en ren kostnadsersättning. Mellan åren 2007–2012 ökade undervägsavgiften i Sverige med 46 procent motsvarande en årlig kostnadsökning på cirka 5,5 procent. Detta främst på grund av ett beslut år 2008 att omfördela kostnader från lokal flygtrafikledning till undervägsavgiften samt ökade personalkostnader, vilka i huvudsak kan relateras till Luftfartsverkets kostnader för verkets pensionsavtal. Vidare påverkas undervägsavgiften av trafikvolym och valutakurser. I och med införandet av prestationsplanen åren 2012–2014 fick Transportstyrelsen bättre möjligheter att följa upp kostnadsutvecklingen samt ställa krav på effektiviseringsåtgärder.

Sverige och Danmark har tagit fram förslag till en gemensam prestationsplan FAB Performance Plan, DK-SE FAB. Utformningen av denna är reglerad i EU-Kommissionens genomförandeförordning (EU nr 390/2013) om inrättande av ett prestationssystem för flygtrafiktjänster och nätverksfunktioner.

I Sverige är det Transportstyrelsen som ansvarar för framtagandet av prestationsplanen. Syftet med prestationsplanen är att få till stånd förbättringar och effektiviseringar av flygtrafiktjänsten. Europeiska kommissionen sätter mål på EU-nivå och medlemsstaterna sätter nationella mål. För svensk del innebär förslaget till prestationsplan åren 2015–2019 preliminärt kostnadsbesparingar efter justering för inflation på 2,4 procent per år och över planperioden 11,3 procent (exklusive avgiften till Eurocontrol).

Prestationsplanen omfattar förutom kostnadseffektivitet även mål och indikatorer för kapacitet, miljö och säkerhet.

Underlaget för prestationsplanen utgörs av leverantörernas kostnader för flygtrafiktjänsten enligt den för prestationsplanen framtagna beräkningsmodellen, efter justering av Transportstyrelsen för att kunna nå övergripande mål på EU-nivå. Endast kostnader för den civila luftfarten får ingå i kostnadsunderlaget. Transportstyrelsen granskar och godkänner inlämnat underlag. Resultatet av arbetet blir en årlig samlad ersättningsnivå till berörda leverantörer. För närvarande får Luftfartsverket, ACR, Arvidsjaurs kommun, SMHI, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen samt Naviair (”danska Luftfartsverket”) ersättning från Eurocontrol.

I de fall en flygplatshavare under en planperiod byter leverantör av lokal flygtrafikledningstjänst beslutar Transportstyrelsen om ändrade ersättningar för av bytet berörda leverantörer.

5.3 Finansiering med terminalavgift

Terminalavgiften tas ut av flygplatshavaren och omfattar kostnaderna för inflygning samt start och landning på flygplatshavarens flygplats. Flygplatsen Stockholm-Arlanda har reglerad terminalavgift i enlighet med EU-förordning 391/2013. Övriga flygplatsers terminalavgifter är oreglerade, eftersom Transportstyrelsen har utnyttjat möjligheten att undanta dessa, i EU-perspektiv, mindre flygplatser. Utöver terminalavgift, vilken ska täcka kostnaden för flygtrafiktjänst vid in- och utflygning samt start- och landning, tar flygplatshavaren ut flygplatsavgifter. Dessa regleras för Stockholm-Arlanda flygplats, som har mer än fem miljoner passagerarrörelser per år av lagen (2011:866) om flygplatsavgifter. För övriga flygplatser är även flygplatsavgifterna oreglerade.

I Sverige har den operativa gränsen mellan flygning på sträcka ("en-route") och in- och utflygning definierats till en punkt cirka 13 km från flygplatsen. Ekonomiskt innebär detta, att mer än halvdelen av kostnaderna för den lokala flygtrafikledningstjänsten ersätts via undervägsavgiften.

Hur flygplatsernas kostnader för lokal flygtrafikledningstjänst fördelas mellan undervägsavgiften och terminalavgifter är inte reglerat på EU-nivå. Nuvarande reglering med fördelningstal enligt nedanstående tabell infördes år 2008. Transportstyrelsen fattar beslut om till vilken kategori olika flygplatser hör (TSFS 2012:34 om hantering av avgifter för flygtrafiktjänst). De år 2008 ändrade fördelningstalen innebar att cirka 85 miljoner kronor per år av flygplatshavarnas kostnad för den lokala flygtrafikledningen istället finansieras via undervägsavgiften.

Tabell 5.1 Den lokala flygtrafikledningstjänstens fördelning på terminalavgift och undervägsavgift

Kategori	Terminalavgift	Undervägsavgift
Flygtrafikledningssenheter som i huvudsak utövar flygtrafikledningstjänst innanför den operativa klareringsgränsen	100 %	0 %
Flygtrafikledningssenheter som utövar flygtrafikledningstjänst inom terminalområdet med terminalkontroll som omfattar flera flygtrafikledningssenheter	40 %	60 %
Övriga flygtrafikledningssenheter som utövar flygtrafikledningstjänst inom terminalområdet	25 %	75 %
Flygtrafikledningssenheter som utövar flygtrafikledningstjänst i trafikinformationsområdet	55 %	45 %

Källa: Transportstyrelsen. Utredningsuppdrag angående återreglering av viss flygtrafiktjänst (N2013/5120/TE).

Stockholm-Arlanda och Stockholm-Bromma är de enda flygplatserna i Sverige där terminalavgiften till fullo täcker kostnaderna för den lokala flygtrafikledningstjänsten. För övriga flygplatser täcks mer än halvparten av kostnaderna för den lokala flygtrafikledningstjänsten av undervägsavgiften. Den totala kostnaden redovisas för Transportstyrelsen, som med hjälp av schabloner fördelar kostnaden mot terminalavgiften respektive undervägsavgiften. Mellan 45–75 procent av kostnaderna för lokal flygtrafikledningstjänst ersätts därmed via undervägsavgiften, som går direkt till leverantören av den lokala flygtrafikledningstjänsten.

Terminalavgiften är den del av kostnaden för den lokala flygtrafikledningstjänsten som belastar flygplatshavaren. Vilken avgift flygplatshavaren tar ut av de flygbolag som trafikerar flygplatsen är en affärsmässig bedömning av denne. Normalt ingår i flygplatshavarens avgifter för flygbolagen även andra tjänster än den lokala flygtrafikledningstjänsten.

5.4 Försvarsmaktens köp av tjänster

Undervägsavgiften betalas endast av den civila luftfarten. För den militära luftfarten regleras kostnaderna för flygtrafiktjänsten, beredskapsfrågor med mera direkt i avtal mellan Försvarsmakten och berörda parter.

Försvarsmakten har för närvarande avtal med

- Luftfartsverket
- Transportstyrelsen
- Swedavia AB
- Regionala flygplatshavare
- ACR

Luftfartsverket

Avtalet med Luftfartsverket avser flygtrafiktjänst, luftrumsplanering, flödesplanering samt anslutande tjänster. I avtalet ingår även flygtrafikledningstjänster för de militära flygplatserna samt att Luftfartsverket förbinder sig att stödja Försvarsmakten vid beredskapshöjningar.

Luftfartsverket tillhandahåller ett antal flygledare som är anställda hos Luftfartsverket men är placerade vid Försvarsmakten. Försvarsmakten är beroende av Luftfartsverkets tjänster för den militära luftfarten i fred, i kris, och under höjd beredskap, eftersom Försvarsmakten inte har någon egen flygtrafiktjänst.

Försvarsmakten har inte avtal med någon annan part avseende leverans av flygtrafiktjänst samt luftrums- och flödesplanering.

Transportstyrelsen

Avtalet omfattar Transportstyrelsens praktiska tillämpning av myndighetsansvaret för flygtrafiktjänst som berör militär luftfart. I avtalet regleras vilka tjänster som omfattas, vissa tillämpningsfrågor samt hur samverkan ska ske.

Vidare regleras i avtalet att såväl Transportstyrelsen som Försvarsmakten ska samråda före beslut som kan tänkas påverka den andre partens verksamhet, utrustning och/eller kostnader.

I avtalet föreskrivs vidare att om Transportstyrelsen utnämnder utövare av flygtrafikledningstjänst ske enligt förordning (EG) nr 550/2004 samråd inhämtas från Försvarmakten innan utnämning sker.

Swedavia AB

Försvarmakten har för närvarande ramavtal med Swedavia AB avseende ömsesidigt nyttjande av varandras flygplatser. Därutöver finns särskilda avtal för Luleå, Ronneby och Visby flygplatser som gäller vissa praktiska frågor relaterade till militära behov.

ACR

ACR har samarbetsavtal med Försvarmaktens stridsledningsorganisation. Krav på detta ställs av Transportstyrelsen i samband med utnämningen till leverantör av lokal flygtrafikledningstjänst vid flygplats.

6 Beredskapsplanering

6.1 Luftfartsverkets ansvar

Luftfartsverket hade fram till våren 2010 ansvar för att driva och utveckla flygtrafiktjänsten för civil och militär luftfart under alla beredskapsskeden. Luftfartsverket hade monopol på flygtrafiktjänsten och det täckte hela landets behov såväl civilt som militärt.

Genom en ändring i instruktionen för Luftfartsverket är verkets huvuduppgift från och med den 1 april 2010 att tillhandahålla en säker, effektiv och miljöanpassad flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart. Vidare skapades genom en ändring i luftfartslagen (2010:500) möjlighet för flygplatshavarna att konkurrensutsätta den lokala flygtrafikledningstjänsten på regionala flygplatser och Swedavia AB:s flygplatser.

Luftfartsverket är ett statligt affärsverk vars verksamhet ska täckas med de avgifter och de intäkter i övrigt som verket får i sin verksamhet. I regleringsbrevet anges för den avgiftsbelagda verksamheten att det långsiktiga ekonomiska målet avseende räntabiliteten är att resultatet efter skattemotsvarighet ska uppgå till 4 procent av eget kapital. För soliditeten anges att denna långsiktigt ska uppgå till minst 15 procent.

När det gäller beredskapsfrågor så har Luftfartsverket enligt *förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap* ett särskilt ansvar inom området Transporter. Vad detta innebär har dock inte lagts fast, men Luftfartsverket gör bedömningen att om verksamheten är alltför begränsad finns inget utrymme för Luftfartsverket att kunna hantera den militära luftfartens behov av beredskapsplanering och insatser under höjd beredskap. Frågan har aktualiserats i och med att Luftfartsverket inte längre ensam är leverantör av den lokala flygtrafikledningstjänsten.

Konkurrensutsättningen kombinerad med kraven på effektivisering av flygtrafiktjänsten genom besparingskraven på undervägs-

avgiften ställer ökade krav på Luftfartsverket att utveckla affärsmodellerna och effektivisera verksamheten. I Luftfartsverkets budget för år 2014 avser 92 procent av Luftfartsverkets omsättning verkets huvuduppgift flygtrafiktjänsten inklusive den lokala flygtrafikledningen. Cirka 66 procent av omsättningen finansieras via undervägsavgiften. Resterande del av omsättningen är intäktsfinansierad.

Kraven på effektivisering i prestationsplanen samt erfarenheterna av prisutvecklingen för den lokala flygtrafikledningstjänsten på de regionala flygplatser som konkurrensutsatts, ställer nya och höga krav på Luftfartsverkets förmåga att möta detta genom en utvecklad kundrelation. Ett sådant arbete har påbörjats och omfattar reduktion av kostnadsmassan, utvecklat produktägarskap, paketering av produkter och tjänster, införande av ny teknik samt utveckling av en kundinriktad företagskultur.

Försvarsmaktens särskilda behov avseende lokal flygtrafikledningstjänst på de militära flygplatserna, behov vid flygövningar, utbildningsinsatser med mera samt beredskapsplanering är en fråga som hanteras via avtal mellan Försvarsmakten och Luftfartsverket. De frågor som har kommit upp i samband med konkurrensutsättningen är dels om Luftfartsverkets samlade förmåga i en konkurrenssituation kommer att vara tillräcklig för Försvarsmaktens behov, dels hur redundansen ska hanteras, dvs. hur den lokala flygtrafikledningstjänsten kan hanteras i kris och under höjd beredskap för de flygplatser som har en annan leverantör än Luftfartsverket.

Med ändringen i Luftfartslagen (2010:500) som trädde i kraft den 15 augusti 2014, bedömer Luftfartsverket att verket har en tillräcklig verksamhetsvolym för att kunna hantera militära behov i kris och under höjd beredskap. Ändringen i nämnda lagstiftningar innebär i korthet att Luftfartsverket fortsatt utan konkurrens ska svara för den lokala flygtrafikledningstjänsten för de militära flygplatserna samt Swedavia AB:s flygplatser.

6.2 Försvarsberedningens inriktning

Försvarsberedningen konstaterar i sin *Rapport (Ds 2014:20) Försvaret av Sverige, starkare försvar för en osäker tid* att utvecklingen i dag sker med högre hastighet och är än mer komplex och svår-förutsägbar än tidigare. Problem till följd av snabba politiska och sociala förändringar kommer att ställa höga krav på beslutsfattande

och krishantering framöver. För försvaret som helhet föreslås en omställning av försvaret mot ett nationellt försvar.

Säkerhetsutmaningarna för Sverige ställer krav på en bred förmåga att möta olika typer av risker, hot och händelser. Försvarsberedningen anser att den samlade förmågan att motstå och hantera allvarliga kriser och hot som föranleder höjd beredskap ska öka. Planeringen av det civila försvaret måste återupptas i syfte att möjliggöra samhällets förmåga att hantera situationer då beredskapen höjs.

Försvarsberedningen anser att det är av särskild betydelse att det civila försvaret bidrar till Försvarsmaktens operativa förmåga vid höjd beredskap.

Luftfartsverket tillhör de myndigheter som har ett bevakningsansvar enligt *förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap*. Detta i förening med att det är Luftfartsverket som svarar för Försvarsmaktens behov av flygtrafiktjänst såväl i fred som under höjd beredskap ställer extra stora krav på ett väl fungerande samarbete mellan Luftfartsverket och Försvarsmakten.

Försvarsberedningen anser att förmågan att prioritera och allokera samhällets samlade resurser vid höjd beredskap måste utvecklas. I detta ingår att planeringen av det civila försvaret bör ges en stabil finansiering och att civil personal och material ska kunna krigsplaceras i det civila och militära försvaret. Försvarsberedningen anser att lagstiftningen för totalförsvaret måste ses över.

Regeringen har den 19 juni 2014 gett Försvarsmakten i uppdrag att redovisa underlag till en försvarspolitisk inriktningsproposition 2015. Uppdraget utgår från Försvarsberedningens rapport. I uppdraget till Försvarsmakten framhålls bland annat vikten av förmågan att kunna försvara Sverige mot incidenter och väpnat angrepp. Vidare har regeringen den 26 juni 2014 gett Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i uppdrag att redovisa underlag om det civila försvaret. Inriktningen på uppdraget är att analysera och ta fram förslag till hur myndigheter och andra aktörer kan utveckla sin planering för att kunna lösa sina uppgifter under krig och i syfte att säkerställa en uthållighet över tid.

7 Försvarsmaktens behov av flygtrafiktjänst

7.1 Luftrummet

Luftrummet i Sverige är integrerat innebärande att civil och militär luftfart använder samma luftrum. Fördelen med detta är att såväl den civila luftfarten som den militära, kan använda luftrummet optimalt. För den civila luftfarten innebär det att flygvägarna blir rakare med åtföljande besparingar på miljö, bränsle och avgifter.

För den militära luftfarten fås positiva effekter i form av lägre kostnader samt att flygledarna dagligdags utvecklar sin kompetens vad gäller integrerad civil-militär flygtrafikledning. En viktig förutsättning för en väl fungerande civil-militär integrerad flygtrafikledning är en nära samverkan mellan Försvarsmakten och Luftfartsverket. Försvarsmakten har inga egna flygtrafikledare utan det är Luftfartsverket som svarar för den samlade flygtrafiktjänsten i fred, i kris och under höjd beredskap. Transportstyrelsen har under alla beredskapsskeden ansvar för avgränsningen av luftrummet.

Vid större militära flygövningar görs temporära förändringar i luftrummet. Oftast till större luftrumspaket som ges status av restriktionsområde där Försvarsmakten övar med många inblandade förband. I samband med dessa övningar kan även luftrum runt flygplatser bli berörda. Luftrum över internationellt vatten kan bli berört och ges då status av Farligt område där annan stats luftfartyg avråds att befinna sig. Civil luftfart leds utanför berört område. Större militära övningar innebär temporära förändringar som oftast endast ger smärre restriktioner eller förändringar av flygvägarna för civil luftfart.

Både inom kontrollerat och icke kontrollerat luftrum finns militära övningssektorer där militär luftfart genomför sin övningsverksamhet. Därutöver finns restriktionsområden; exempelvis

skjutplatser upprättade som skydd för luftfartyg. Restriktionsområden får endast tillträdas efter tillstånd från flygtrafikledning.

Luftrummet är av vitalt intresse för Försvarsmaktens samlade förmåga att hantera kriser och beredskapsåtgärder. Möjligheten att använda luftstridskrafter men även marin- och arméresurser är beroende av tillgången till samt koordineringen av luftrummet.

Redan i och med Rysslands inmarsch i Georgien år 2008 började Försvarsmakten att skifta strategi mot ett mer nationellt fokus. Som en del i detta måste Försvarsmakten ha möjlighet att i tidiga skeden kunna sprida flygstridskrafterna. Det måste finnas en stor flexibilitet såväl vad gäller val av flygplatser som behovet av flygtrafikledning.

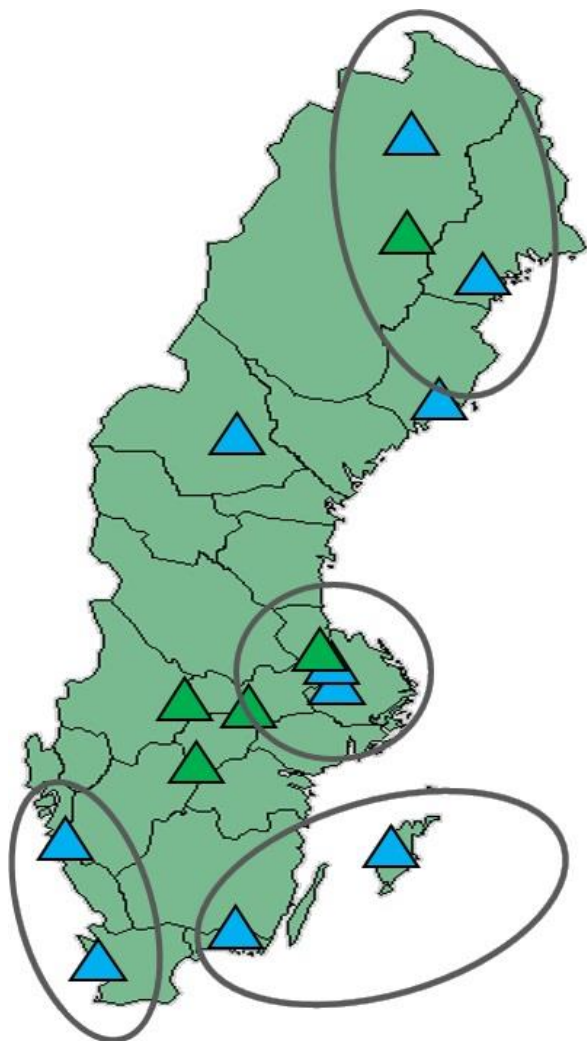
Försvarsberedningens förslag till omställning av försvaret ställer nya krav på operativ förmåga. I den pågående försvarsplaneringen ingår att kunna hantera olika scenarier där, beroende på hotbilden, större eller mindre luftrumsområden behövs för den operativa förmågan. Särskilt väsentligt är att det finns förberedda planer på hantering av luftrummet i de strategiskt viktiga områdena Norra Sverige, Östersjöområdet runt Gotland samt storstadsområdena. Ett arbete har påbörjats vad gäller den nya hotbilden som beskrivs i Försvarsberedningens rapport och hur denna ångsiktigt ska mötas. Försvarsmakten bedömer att det kommer att krävas en betydande flexibilitet.

7.2 Flygplatser

Förutsättningarna har sedan år 1978 ändrats i flera avseenden. Antalet förband har minskat. Likaså antalet flottiljer och flygplan. Vidare har Bas 90 systemet lagts ned. I dag har Försvarsmakten fem egna flygplatser; Luleå, Ärna, Såtenäs, Linköping-Malmen samt Ronneby, och två före detta Bas 90 flygplatser, nämligen Jokkmokk och Hagshult. Därtill har man tillgång till flygplatserna i Vidsel och Karlsborg. Luleå och Ronneby flygplatser ingår i det nationella basutbudet och har även civil luftfart.

För att kunna verka i det svenska luftrummet i fred, i kris och under höjd beredskap bedömer Försvarsmakten att man behöver tillgång till samtliga Swedavia AB:s flygplatser. Med de militära flygplatserna och Swedavia AB:s flygplatser anser man sig ha tillgång till ett tillräckligt antal flygplatser för att kunna täcka landet och tillämpa framtiden spridningsstrategi.

Diagram 7.1 Karta över flygplatser som drivs av Försvarmakten (gröna) och Swedavia AB (blå) samt de strategiskt viktiga områdena Norra Sverige, Östersjön runt Gotland samt storstadsområdena



Källa: Försvarmakten.

Med Swedavia AB:s flygplatser och med Luftfartsverket som leverantör av den lokala flygtrafikledningstjänsten till dessa flygplatser bedömer Försvarmakten att man, med de förutsättningar

som finns i dag, har en försörjningstrygghet som ger tillräcklig kapacitet och flexibilitet.

Den av Försvarsberedningen angivna ändrade inriktningen av försvarets uppgifter och förmåga, kommer att påverka det framtida behovet av tillgång till flygplatser och luftrum för den att kunna möta framtida hot.

I dagsläget har Försvarsmakten inte tillräckligt underlag för att kunna bedöma vilka regionala flygplatser som kan tänkas vara intressanta framöver och på vilket sätt Försvarsmakten i så fall vill använda dessa. Liksom vilka regionala flygplatser inom det nationella basutbudet man i framtiden inte är intresserad av. Den nya inriktningen av försvaret genom Försvarsberedningens rapport innebär dock att behovet av flygplatser kan behöva utökas utöver nuvarande militära flygplatser och Swedavia AB:s flygplatser. En översyn av baskonceptet kommer att ske, och Försvarsmakten har uppskattat att det kommer att ta 3–5 år att analysera behovet och uttrycka det i form av geografi och kapacitetskrav. När det finns ett nytt baskoncept framme, kommer Försvarsmakten att ta upp en diskussion med berörda regionala flygplatshavare och teckna avtal med dessa samt eventuellt meddela om några av flygplatserna inom det nationella basutbudet inte behövs.

7.3 Beredskapsplanering

Försvarsmakten har för att lösa sin uppgift under alla beredskapslägen behov av en strategisk planering och därtill hörande övningsverksamhet. Kravnivån är dynamisk och har ändrats radikalt de senaste trettio åren, och kan ändras över tid varefter strategiska planer och försvarsbeslut växer fram.

I fred kan Försvarsmakten hantera sin verksamhet utifrån egna flygplatser och med Luftfartsverkets flygtrafikledare som finns där. För kris och höjd beredskap finns insatsförband för ett begränsat antal militära flygplatser och stab för att leda dessa. För övriga flygplatser finns ingen krigsorganisation, utan Försvarsmakten är där helt beroende av att Luftfartsverket har tillräckligt med resurser och kompetens som kan omfördelas för att lösa uppkommande situationer såväl i fred som i kris och under höjd beredskap.

Luftfartsverket svarar för Försvarsmaktens behov av beredskapsplanering av flygtrafiktjänsten.

Det som har tillkommit är konkurrensutsättningen av den lokala flygtrafikledningstjänsten, vilket medfört att ansvaret för denna vid ett antal regionala flygplatser numera hanteras av ett privat bolag, ACR. Luftfartsverket har därmed inte längre ansvaret för den lokala flygtrafikledningstjänsten på dessa flygplatser och anser sig därmed inte ha den totala överblick och den befogenhet som behövs för att ta ansvar för beredskapsplaneringen för hela samhällets behov av flygtrafiktjänst.

7.4 Flygtrafiktjänsten

Den civila och militära flygtrafikledningen samordnades år 1978 till en organisation under Luftfartsverket under fred. Vid höjd beredskap eller efter regeringens beslut skulle Försvarmakten överta huvudmannaskapet.

Genom en ändring år 2007 i Luftfartsverkets instruktion fick verket i uppdrag att ansvara för drift och utveckling av flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart såväl i fred som under höjd beredskap. Bakgrunden till ändringen var att Försvarmakten gjorde bedömningen att övergången i slutet av 1990-talet från invasionsförsvar till insatsförsvar, innebar att det inte längre fanns något behov för Försvarmakten att överta ansvaret för flygtrafiktjänsten under höjd beredskap.

I samband med den nya luftfartslagen (2010:500) justerades Luftfartsverkets instruktion på så sätt att verkets huvuduppgift blev att tillhandahålla en säker, effektiv och miljöanpassad flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart. Luftfartsverket har således ett operativt ansvar såväl för den civila som militära luftfartens behov av flygtrafiktjänst. Försvarmakten har ingen egen flygtrafiktjänst utan den utförs av Luftfartsverket. Flygtrafiktjänsten ingår i Försvarmaktens insatsorganisation och ska snabbt kunna verka under alla beredskapsskeden. Insatsorganisationen utbildas och övas i fred i samverkan mellan Försvarmakten och Luftfartsverket och består helt av anställda i Luftfartsverket.

För Försvarmakten handlar integrationen mellan Luftfartsverket och Försvarmakten om ett antal flygtrafiktjänster såsom flyginformation, gemensamma övervaknings-, radio- och transmissionssystem, gemensam utbildning, utveckling av luftrummet, stöd med operativ support samt en gemensam ledningsfunktion för att hantera integrationen under alla beredskapsskeden. Dessa tjänster

regleras i avtal mellan Försvarsmakten och Luftfartsverket. Exempel på sådana avtal är flyginformationstjänst, infrastruktur-tjänster, utbildning och verksamhetsstöd inklusive luftrumsutformning. Under grundberedskap tas ungefär 40 årsarbetare av olika kategorier av Luftfartsverkets anställda i anspråk för dessa tjänster. Kostnaden för de flygtrafiktjänster, inklusive lokal flygtrafikledningstjänst på de militära flygplatserna, som Luftfartsverket utför åt Försvarsmakten är cirka 180 miljoner kronor per år.

Vid höjd beredskap kan det militära behovet antas öka av såväl flygtrafikledningstjänster som övriga flygtrafiktjänster. Inom Luftfartsverket sker just nu en beredning för att fastställa behovet av resurser för Luftfartsverkets totala kris- och beredskapsplan.

För att kunna hantera Försvarsmaktens behov av flygtrafiktjänst måste Luftfartsverket se till att ha tillräcklig volym och anställda med rätt kompetens inom hela det verksamhetsområde som Försvarsmakten efterfrågar. Motsvarande kompetens finns enligt Försvarsmakten inte hos privata respektive kommunala utförare. De är utbildade för att hantera lokal flygtrafikledningstjänst på flygplats och inget därutöver. Ett bärande argument från Försvarsmakten gällande konsekvenserna av konkurrensutsättningen av den lokala flygtrafikledningstjänsten, är att om Luftfartsverket blir utkonkurrerade på för många flygplatser, kommer verket till slut inte att kunna stödja Försvarsmakten med flygtrafiktjänstuppgifter.

Med Luftfartsverket som leverantör av flygtrafiktjänsten inklusive den lokala flygtrafikledningstjänsten för de militära flygplatser och de flygplatser som drivs av Swedavia AB bedömer Försvarsmakten att Luftfartsverket har en tillräcklig volym för att kunna möta Försvarsmaktens behov av flexibilitet och beredskapsplanering.

Under fred hanteras det militära behovet av lokal flygtrafikledningstjänst av cirka 60 flygledare. Vid kris eller höjd beredskap tillkommer behov av ytterligare flygledare för den militära luftfarten. Det behovet måste således tillgodoses genom att de flygledare som i dag huvudsakligen arbetar med den civila luftfarten omplaceras till andra uppgifter. För Försvarsmakten är redundans av stor betydelse. Om en privat eller kommunal leverantör av lokal flygtrafikledningstjänst på en regional flygplats av något skäl bortfaller i samband med kris eller höjd beredskap, måste det enligt Försvarsmakten finnas en möjlighet för t.ex. Luftfartsverket att gå in och möta försvarets behov.

Försvarsmakten anser att om Luftfartsverket som leverantör av flygtrafiktjänst till Försvarsmakten inte har tillräcklig volym och kompetens, ser Försvarsmakten bara en väg att gå för att klara sina uppgifter, nämligen att återgå till läget före år 1978 genom att helt eller delvis bygga upp egen kompetens. För den samlade verksamheten med flygtrafiktjänst skulle det medföra ökade kostnader och att nuvarande effektivitetsvinster med kortare flygvägar för flygbolagen skulle äventyras. Försvarsmakten anser att den civilmilitärt integrerade flygtrafiktjänsten med Luftfartsverket som utförare är en bra och effektiv lösning.

8 Konkurrensetsättning av flygtrafiktjänsten

8.1 Förutsättningar

Sverige har genom internationella överenskommelser förbundit sig att tillhandahålla flygtrafiktjänsten för det svenska luftrummet. Utformningen av denna och vad som ingår är i betydande omfattning reglerat genom överenskommelser internationellt och inom EU.

Till detta kommer att Sverige avviker från Europa i övrigt i två avseenden, nämligen att det av säkerhetsskäl krävs åtaganden vad gäller flygtrafiktjänster även på flygplatser med mycket begränsad trafik samt den civil-militära integrationen, som medför ytterligare krav på kompetens och behörighet för flygtrafikledarna.

För alla flygtrafikledare krävs att de förutom en flygledarutbildning också har en militär grundutbildning som tar cirka fyra veckor. Detta för att även kunna hantera viss militär luftfart. För flygledare som placeras på en militär flygplats där huvuduppgiften är att leda militär luftfart krävs en påbyggnadsutbildning på cirka tre månader. Samtliga flygledare oavsett arbetsgivare är grundutbildade och har förmåga att hantera viss militär luftfart.

Luftfartsverket är den myndighet som, historiskt, på regeringens uppdrag har ansvarat för att Sverige kan leva upp till sina åtaganden inom området flygtrafiktjänst. Under de senaste decennierna har det skett betydande förändringar av hur ansvaret för flygtrafiktjänsten hanteras. Den operativa verksamheten ligger kvar på Luftfartsverket, medan det som kan definieras som myndighetsansvar fördes över till Luftfartsstyrelsen, och från och med den 1 januari 2009 är det Transportstyrelsen som har myndighetsansvaret.

Luftfartsverket har i dag ett ansvar för att tillhandahålla en säker, effektiv och miljöanpassad flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart. Den militära delen av verksamheten är avtals-

finansierad, medan den civila delen finansieras via undervägsavgiften och avgifter. På den del som avser lokal flygtrafikledningstjänst åt regionala flygplatshavare är verksamheten konkurrensutsatt.

Transportstyrelsen har myndighetsansvar för luftfartsfrågor och i styrelsens uppgift ingår att säkerställa att alla operatörer av lokal flygtrafikledningstjänst oavsett arbetsgivare uppfyller ställda krav på att kunna hantera militär luftfart. Detta prövas i samband med att utnämning sker att med ensamrätt hantera lokal flygtrafikledningstjänst vid en flygplats. Om det är Luftfartsverket eller något privat bolag som levererar den lokala flygtrafikledningstjänsten, ska därmed inte ha någon betydelse för kompetensen och förmågan att utföra tjänsten vid den aktuella flygplatsen.

Luftfartsverket har inte längre ansvaret för det nationella basutbudet av flygplatser utan dessa drivs sedan den 1 april 2010 av Swedavia AB. Ansvaret för drift av flygplatser i Sverige – frånsett de militära flygplatserna – är därmed inte ett statligt myndighetsansvar utan ägarskapet ligger hos kommunala och statliga bolag samt kommunala nämnder och enskilda. Varje flygplatshavare har ansvaret för driften av sina flygplatser och i detta ingår även ansvaret för en fungerande lokal flygtrafikledningstjänst.

8.2 Finns det en marknad

Den totala omsättningen av flygtrafiktjänster har av Trafikanalys uppskattats till i storleksordningen 2,5 miljarder kronor per år (*Rapport 2014:01 Konsekvenser av regleringsförändringar på flygtrafiktjänstområdet*).

Den lokala flygtrafikledningstjänsten har av Trafikanalys i nämnda rapport beräknats omsätta cirka 700 miljoner kronor per år, varav mer än hälften ersätts via undervägsavgiften och resterande av flygplatshavarna. En begränsning av marknaden för konkurrensutsättning av den lokala flygtrafikledningstjänsten till endast de regionala flygplatser som inte ligger i samfällda TMA-områden minskar marknaden till cirka 90 miljoner kronor. Utökas konkurrensmöjligheten till att även omfatta de samfällda TMA-områdena ökar marknaden till totalt cirka 180 miljoner kronor.

Marknaden är med nuvarande reglering begränsad. Förutom Luftfartsverket finns det endast en ytterligare leverantör, ACR. Sammantaget kan konstateras att situationen inte motsvarar vad

som behövs för att det ska anses vara en väl fungerande marknad. Antalet konkurrerande företag är få och marknaden är ekonomiskt begränsad. Att få till stånd en fullt fungerande marknad torde därmed vara svårt. Det oaktat har konkurrensutsättning lett till lägre kostnader för flygplatshavarna.

Möjligheterna att konkurrensutsätta den lokala flygtrafikledningstjänsten tillkom efter starka önskemål från ett antal flygplatshavare som ansåg att Luftfartsverkets priser var för höga och att bemötandet och anpassningen till kundens behov var bristfällig. Konkurrensutsättningen har för flygplatshavarna gett önskat resultat. Den allmänna uppfattningen är enligt Trafikanalys att besparingspotentialen motsvarar omkring 15–30 procent av kostnaderna för tjänsten. Enligt uppgift från Transportstyrelsen har konkurrensutsättningen i genomsnitt medfört kostnadsbesparingar för berörda flygplatshavarna på 17 procent av den totala kostnaden för att driva flygplatsen jämfört med året innan, oavsett leverantör. För en regional flygplats kan besparingarna ligga på i storleksordningen 1–2 miljoner kronor per år.

Delar av kostnadsbesparingen har i och för sig bestått av strukturella skillnader där Luftfartsverket har en jämfört med privata bolag större pensionsbelastning på sina anbud på grund av att Luftfartsverket har ett pensionssystem baserat på förmånsbestämda pensioner. Det oaktat kan konstateras att det vid en konkurrensutsättning finns goda möjligheter att genom en effektivare och rationellare organisation få en lägre kostnad för den lokala flygtrafikledningstjänsten.

Delar av besparingarna kan antas kunna hänföras till att marknaden som sådan fortfarande är ny och därmed inte fullt utvecklad. Som ny leverantör kan det finnas risk för att kostnader för produktionen underskattas. Samtidigt som Luftfartsverket kanske inte till fullo har anammat ett beställar- leverantörsförhållande, dvs. man räknar inte på det som flygplatshavaren efterfrågar utan på det som man kanske tycker borde ingå. I detta ingår även att beställarna är nya i sin roll och att det därmed kan finnas otydligheter i upphandlingsunderlagen.

Luftfartsverket har hittills haft svårt att konkurrera med den privata aktören när det gäller den lokala flygtrafikledningstjänsten för de regionala flygplatserna. De förmånsbestämda pensionsavtalen gör att Luftfartsverket har en nackdel från konkurrenssynpunkt när marknaden öppnades för andra leverantörer som inte är bundna av samma kollektivavtal för sin personal.

8.3 Fortsatt konkurrens

Riksdagen beslutade den 17 juni 2014 om en återreglering av konkurrensutsättningen av den lokala flygtrafikledningstjänsten innebärande att konkurrensutsättning endast kan ske för de regionala flygplatserna. Regeringen har den 10 juli beslutat om en ändring i luftfartslagen. Ändringen trädde i kraft den 15 augusti 2014.

Möjligheterna att konkurrensutsätta lokal flygtrafikledningstjänst för statligt ägda eller drivna flygplatser har därmed upphört. Någon konkurrensutsättning av lokal flygtrafikledningstjänst för dessa flygplatser har dock inte skett, utan det är Luftfartsverket som är och med återregleringen kommer att vara leverantör för samtliga Swedavia AB:s flygplatser.

När det gäller de regionala flygplatserna är det fortfarande efter den 15 augusti 2014 möjligt att konkurrensutsätta den lokala flygtrafikledningstjänsten. Transportstyrelsen har i tidigare beslut förutom kontrollzonen även ansett att terminalområden konkurransutsatts. De besluten har vunnit laga kraft. Luftfartsverket delar enligt uppgift från verket uppfattningen att utgångspunkten måste vara att den lokala flygtrafikledningstjänsten i det enskilda fallet ska vara så optimal som möjligt.

Luftfartsverket har ett ansvar för tillhandahålla en säker, effektiv och miljöanpassad flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart. Totalt har Luftfartsverket cirka 700 flygtrafikledare anställda varav cirka 400 arbetar med "en-route verksamheten" och cirka 280 med lokala flygtrafikledningstjänster, varav 60 flygledare arbetar med konkurrensutsatt lokal flygtrafikledningstjänst.

Totala antalet flygtrafikledare som arbetar med lokal flygtrafikledningstjänst är från med den 1 januari 2015 cirka 360 personer fördelat på flygplatser enligt nedan.

Tabell 8.1 Antal flygledare som arbetar med lokal flygtrafikledningstjänst

Operatör	Flygledare	varav Reservofficerare	Flygplatser
Luftfartsverket	160	10	Swedavia AB
Luftfartsverket	60	35	Försvarmaktens
Luftfartsverket	60	5	Regionala
ACR	80	5	Regionala

I den konkurrensutsättning som hittills skett har den lokala flygtrafikledningstjänsten för totalt 12 regionala flygplatser räknats hem av det privata bolaget ACR. Det visar att det torde finnas potential för effektivisering av den lokala flygtrafikledningstjänsten som helhet. Även Swedavia AB har fått kostnadsreduceringar på sin lokala flygtrafikledningstjänst utförd av Luftfartsverket, sannolikt som ett resultat av konkurrensutsättningen av denna på ett antal regionala flygplatser.

Arbetet med lokal flygtrafikledningstjänst är reglerad. För att utnämnas med ensamrätt att hantera lokal flygtrafikledningstjänst för en flygplats, kräver Transportstyrelsen att det finns drifthandböcker upprättade för hur arbetet ska gå till. Såväl Luftfartsverket som ACR har sådana drifthandböcker. Viss skillnad mellan dem finns, men i huvudsak följer de internationella regelverk och Transportstyrelsens kompletterande bestämmelser.

Det operativa ansvaret för den lokala flygtrafikledningstjänsten ligger på leverantören. Inom ramen för sina uppdrag arbetar såväl Luftfartsverket som ACR med redundans, dvs. hur man ersätter bortfall av personal på grund av sjukdom m.m. I huvudsak sker redundansen genom att befintlig personal vid aktuell flygplatsen får täcka upp bortfall genom övertid.

En ökad insats i kris eller av beredskapsskäl, där Försvarsmakten vill att en flygplats från att ha öppet under del av dagen ska vara öppen exempelvis 24/7/365, hanteras i dag genom att Försvarsmakten dels ingår avtal med berörd flygplatshavare, dels kommer överens med sin leverantör Luftfartsverket om en utökad insats av lokal flygtrafikledningstjänst. Luftfartsverket har i dag cirka 30 flygledare som är certifierade på mer än en flygplats. Från och med den 1 januari 2015 kommer det att vara cirka 20 flygledare. För att bli certifierad på en ny flygplats tar det enligt uppgift från Luftfartsverket mellan 1–6 månader att komplettera med den lokala erfarenheten.

9 Överväganden och förslag

9.1 Försvarsmaktens behov av flygtrafiktjänst

Utredarens bedömning:

- Nuvarande ordning med ett kontrollerat luftrum, som används gemensamt av såväl civil som militär luftfart skapar stora mervärden för samhället.
- Med den återreglering som skett, vad gäller konkurrensmöjligheterna för lokal flygtrafikledningstjänst, täcks Försvarsmaktens behov av flexibilitet för att kunna hantera en ändrad försvarsinriktning.
- Två alternativa framtida möjligheter finns. Antingen behålls beslutad återreglering, alternativt konkurrensutsätts den lokala flygtrafikledningstjänsten även på Swedavia AB:s flygplatser.

Utredarens förslag:

- Försvarsmakten och Transportstyrelsen ges i uppdrag att under en övergångsperiod på fyra år teckna avtal och anpassa föreskrifter avseende flygtrafiktjänsten.
- Senast efter en övergångsperiod på fyra år bör prövas om det finns möjligheter för konkurrensutsättning av den lokala flygtrafikledningstjänsten för Swedavia AB:s flygplatser.

Jag kan konstatera att Försvarsberedningens nya inriktning ställer nya krav på Försvarsmaktens förmåga att möta kriser, incidenter och väpnade angrepp i situationer som inte är att betrakta som krig. Det ställer krav på Försvarsmaktens förmåga till flexibilitet och geografisk rörlighet. Regeringen har som jag tidigare redovisat gett

Försvarsmakten samt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i uppdrag att redovisa underlag inför den kommande försvarspolitiska inriktnings-propositionen 2015. I uppdragen påtalas bland annat Försvarsmaktens uppgift att försvara Sverige mot incidenter och väpnat angrepp liksom att upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet. Förmågan att inrikta, prioritera beslut om samt fördela samhällets samlade förmåga vid krigsfara och krig måste enligt Försvarsberedningen utvecklas. Som jag ser det innebär regeringens och Försvarsberedningens bedömningar att även det civila samhällets förmåga att möta kriser och incidenter måste öka och förmågan att stötta Försvarsmakten måste stärkas. En väl fungerande samverkan med det civila samhället är en förutsättning för det militära försvarets förmåga. Det blir extra tydligt när det gäller flygtrafiktjänsten, eftersom den helt vilar på det civila samhällets förmåga samtidigt som den utgör en viktig förutsättning för Försvarsmaktens möjligheter till väl genomförda insatser såväl i fred som vid höjd beredskap inklusive högsta beredskap.

För flygtrafiktjänsten torde därför de nya kraven på Försvarsmaktens förmåga innebära ett ökat behov av planering och åtgärder i fred för att effektivt kunna hantera kriser och incidenter i skedena innan högsta beredskap. Som jag ser det måste Försvarsmakten redan i fredstid säkra sina behov av tillgång till flygplatser och därtill hörande lokal flygtrafikledningstjänst genom avtal med såväl myndigheter som flygplatshavare och leverantörer av flygtrafikledningstjänster. Därmed kan Försvarsmakten försäkra sig om insatser och medverkan från det civila samhället även i tidigare skeden än högsta beredskap.

Sverige har sedan år 1978 har en civil-militärt integrerad flygtrafiktjänst. Det innebär att istället för att som tidigare ha den militära luftfarten i okontrollerat luftrum och den civila luftfarten i särskilda luftleder, har man sedan år 1978 ett gemensamt kontrollerat luftrum för såväl civil som militär luftfart, (*prop. 1973:27 angående samordning av den civila och militära flygtrafikledningen i en organisation m.m.*). Med endast en ledning i det yttäckande kontrollerade luftrummet, fick man till stånd en samordning av användandet av detta luftrum. En integration mellan de civila och militära operativa och tekniska funktionerna bedömdes då vara en tvingande operativ nödvändighet och bli till praktisk och ekonomisk fördel för såväl civil som militär flygtrafik.

Jag bedömer i likhet med de ställningstagande som gjordes i 1973 års proposition att ett kontrollerat luftrum som används gemensamt av såväl civil som militär luftfart skapar stora mervärden för samhället. Det gäller främst minskad miljöpåverkan och ökad kostnadseffektivitet genom att såväl det civila som militära flyget kan optimeras genom rakare flygvägar samtidigt som en hög flygsäkerhet kan upprätthållas.

Grundläggande i den civil-militära integrationen är att man har ett gemensamt civilt-militärt luftrum och att det bara finns en beslutshavare i respektive luftrumsblock. Därtill har den civila och militära flygtrafiktjänsten organiserats i en organisation. Sedan år 1978 är det Luftfartsverket som svarar för den civila och militära flygtrafiktjänsten. Försvarsmakten har ingen egen flygtrafiktjänst, utan förlitar sig helt på Luftfartsverkets tjänster. Därmed följer att den civil-militärt integrerade flygtrafiktjänsten måste utformas på ett sådant sätt att kraven från det militära försvaret och svensk säkerhetspolitik möts.

Sedan år 2007 svarar Luftfartsverket för flygtrafiktjänsten såväl i fred och kris som under höjd beredskap. Någon övergång till att bli en militär organisation är således inte längre aktuell. Jag bedömer att detta är en god ordning som följer principen att *den som ansvarar för en funktion i fred också ska göra det i kris och under höjd beredskap*.

Med den återreglering av möjligheterna till att konkurrensutsätta lokal flygtrafikledningstjänst som trädde i kraft den 15 augusti 2014 har Försvarsmakten bedömt att tillräcklig flexibilitet finns för att kunna hantera den av Försvarsberedningen föreslagna ändrade inriktningen av försvaret. Det förefaller i nuvarande läge vara den bästa bedömningen som Försvarsmakten kan göra avseende omfattningen på sitt behov av flygtrafiktjänst och tillgång till flygplatser. Längre än så är Försvarsmakten inte beredd att precisera sina krav förrän ytterligare beredskapsplanering genomförts. Enligt min mening bör Försvarsmakten nu påbörja ett arbete med att vidta åtgärder i syfte att långsiktigt säkra en väl fungerande och effektiv flygtrafiktjänst liksom att säkra tillgången till flygplatser i kris och under höjd beredskap i skedena innan högsta beredskap. I högsta beredskap då förfogandelagstiftningen görs tillgänglig kan Försvarsmakten agera mer självständigt.

Enligt 1 § Luftfartsverkets instruktion (2010:184) får verket överlämna till någon annan att på verkets vägnar ombesörja flygtrafiktjänst. Verksamhet som rör militära förhållanden får överlämnas endast i samråd med Försvarsmakten. Något hinder för annan lever-

antör än Luftfartsverket att tillhandahålla flygtrafiktjänst eller delar därav föreligger enligt Luftfartsverkets instruktion inte så länge som detta sker på uppdrag av Luftfartsverket.

När det gäller den del av flygtrafiktjänsten som den lokala flygtrafikledningstjänsten utgör kan konstateras att det finns regleringar i syfte att säkerställa att verksamheten uppfyller flygsäkerhetskrav, följer internationellt och svenskt regelverk, att det är tydligt vilket luftrum man ansvarar för samt att Försvarmaktens behov beaktas. Det är Transportstyrelsen som beslutar om utnämning av leverantör av flygtrafikledningstjänst med ensamrätt i särskilt luftrumsblock i anslutning till flygplats.

Regleringen för den lokala flygtrafikledningstjänsten är så utformad att Försvarmaktens behov rimligtvis bör kunna säkras. Med hänvisning därtill bedömer jag att lokal flygtrafikledningstjänst kan levereras oberoende av vem som är leverantör av tjänsten och att det går att förena olika leverantörer i angränsade kontrollerade zoner, såväl vertikalt som horisontellt, utan att det äventyrar den samlade förmågan att stödja Försvarmaktens behov av lokal flygtrafikledningstjänst.

Jag bedömer att Försvarmaktens behov kan tillgodoses redan genom den reglering som finns i dag. Det som krävs är att berörda myndigheter tar till sig Försvarmaktens krav och att dessa beaktas och tas in i samband med de provningar som sker i samband med certifiering och utnämning av leverantör av lokal flygtrafikledningstjänst. Enligt min mening måste därför Försvarmakten, Luftfartsverket och Transportstyrelsen säkerställa att de lever upp till de roller och ansvar som respektive myndighet har såväl i dag, som i framtiden när kraven från Försvarmakten preciserats ytterligare. Oavsett om konkurrensmöjligheten för lokal flygtrafikledningstjänst kvarstår i nuvarande omfattning eller utökas, så får Försvarmakten med mina förslag stärkta möjligheter att få sina behov tillgodosedda.

Som jag ser det finns det två alternativa handlingsvägar rörande utvecklingen av den lokala flygtrafikledningstjänsten. Antingen

- behålls den beslutade återregleringen och därmed är Luftfartsverket den enda leverantören av lokal flygtrafikledningstjänst på de av Försvarmakten utpekade flygplatserna (egna och Swedavia AB:s) eller så
- vidtas de åtgärder som behövs för att säkra att Försvarmaktens behov kan tillgodoses även vid en konkurrensutsättning av den

lokala flygtrafikledningstjänsten också på Swedavia AB:s flygplatser.

Jag bedömer att det mycket väl går att tillgodose Försvarmaktens behov med en eller flera andra leverantörer av lokal flygtrafikledningstjänst än Luftfartsverket även vid en utökning av konkurrensutsättningen till att omfatta Swedavia AB:s flygplatser. Förutsättningen är att alla leverantörerna inordnas i beredskapsplanering och övningsverksamhet så att Försvarmakten känner sig trygg med att såväl militära specifika krav tillgodoses som att den flexibilitet och den uthållighet som krävs enligt den nya försvarsinriktningen kan upprätthållas.

För att säkerställa den samlade civila förmågan av flygtrafik-tjänster och tillgång till flygplatser måste det tecknas civilrättsliga avtal mellan berörda parter som klargör ansvar och roller för respektive part. Enligt min uppfattning kan ett sådant arbete vara en fördel för Försvarmakten. Genom att komplettera avtalen med Luftfartsverket och Swedavia AB tydliggörs kraven på respektive flygplats.

Mitt uppdrag har varit att kartlägga Försvarmaktens behov av flygtrafiktjänst och ge underlag för vilken volym av statligt utförd flygtrafikledningstjänst som är nödvändig för att säkerställa de militära behoven. Jag har dock inte erhållit något tydligt underlag som beskriver Försvarmaktens behov av resurser för flygtrafiktjänst under olika beredskapsgrader och i krig, och jag kan således inte ge ett klart besked i det avseendet.

Som jag tidigare redovisat är från den 1 januari 2015 cirka 700 flygledare anställda av Luftfartsverket och cirka 80 flygledare är anställda av ACR. Av Luftfartsverkets anställda är cirka 280 flygledare engagerade i den lokala flygtrafikledningstjänsten och cirka 400 flygledare arbetar med övriga flygtrafiktjänster.

Enligt uppgifter från Försvarmakten och Luftfartsverket arbetar under fred cirka 60 flygledare med den lokala flygtrafiktjänsten på Försvarmaktens flygplatser. Till detta kommer cirka 40 årsarbetare av olika kategorier för övriga flygtrafiktjänster såsom flyg-information, gemensamma övervaknings-, radio- och transmissions-system, gemensam utbildning, utveckling av luftrummet, stöd med operativ support samt en gemensam ledningsfunktion för att hantera integrationen under alla beredskapsskeden. Det är således cirka 100 flygledare (årsarbeten) som i dag arbetar med att tillgodose de militära behoven av flygtrafiktjänster i fred.

I den del av flygtrafiktjänsten som inte är konkurrensutsatt har Luftfartsverket från och med den 1 januari 2015 cirka 620 flygledare anställda, varav cirka 160 flygledare arbetar med lokal flygtrafikledningstjänst åt Swedavia AB. Frågan är hur många av de flygledare som i dag arbetar på Swedavia AB:s flygplatser som behövs för att klara Försvarsmaktens krav på redundans, flexibilitet och förmåga till fördjupad samverkan med det militära försvaret i händelse av krig eller höjd beredskap eller om detta kan ske på annat sätt.

Jag konstatera att det är en mycket liten del av de lokala flygtrafikledarna på Swedavia AB:s flygplatser som har en fördjupad militär utbildning och/eller är certifierade på flera flygplatser. Endast cirka 20 av Luftfartsverkets flygledare bedöms den 1 januari 2015 vara certifierade på mer än en flygplats. Det förefaller således inte vara så att dagens redundansförmåga är särskilt omfattande. Frågan som jag inte har fått något svar på är hur mycket redundans som krävs för att kunna hantera kriser och höjd beredskap. Den planering som finns i dag synes vara baserad på att det vid ökat militärt behov av flygtrafikledning går att i ökad utsträckning använda den "civila" delen av Luftfartsverkets flygtrafikledare. Beredskapen för detta synes dock vara ganska låg. Orsaken till detta kan jag bara spekulera i men sannolikt har det att göra med att man i första hand har utbildad personal för insatsförsvaret och att den nationella beredskapen har haft lägre prioritet.

Som jag tidigare redovisat behövs sannolikt en längre gående planering i kris och lägre beredskap för att möta en ny hotbild, som kräver en mer aktiv samverkan med det civila samhället. Såväl Försvarsmakten som Luftfartsverket har angett att en sådan planering har inletts. Därmed borde det inom ett antal år finnas förutsättningar för att kunna bedöma det samlade civila och militära behovet av flygtrafiktjänst under olika beredskapsgrader samt hur behovet av flygtrafiktjänst inklusive lokal flygtrafikledningstjänst bäst kan tillgodoses.

Min uppfattning är att en sådan fördjupad samverkan ska inkludera alla leverantörer av flygtrafiktjänst. Det är det bästa sättet att möta kraven på flexibilitet och redundans. Min slutsats blir därför att minimibehovet för Luftfartsverket, exklusive personal på huvudkontoret, är cirka 460 flygledare, varav cirka 100 flygledare arbetar med flygtrafiktjänst åt det militära försvaret. Vid kris och höjd beredskap tillkommer ett militärt behov av flygtrafikledare som varken Försvarsmakten och Luftfartsverket har tydliggjort.

Om de 20 flygledare hos Luftfartsverket som är certifierade på mer än en flygplats, kan anses vara ett sätt att bedöma behovet av flygledare vid höjd beredskap, så skulle Luftfartsverkets minibemannning för att klara Försvarsmaktens behov och den egna monopolverksamheten, exklusive lokal flygtrafikledning på Swedavia AB:s flygplatser, vara cirka 500 flygledare. Det torde dock krävas en betydligt djupare analys av Försvarsmaktens behov än vad som på förvarande underlag varit möjligt. Först när detta behov, kombinerat med spridningsstrategin och krav på flexibilitet och redundans har klarats ut, kan det militära behovet av flygledare vid högre beredskapsgrader klaras ut.

Bästa sättet att möta den osäkerhet jag anser finns, och som kanske fortsatt kommer att finnas, är att beredskapsplaneringen omfattar alla företag och organisationer som är verksamma med flygtrafiktjänst och inte enbart baseras på en leverantör flygtrafiktjänst, visserligen en statlig sådan.

Jag förstår att det för Försvarsmakten finns betydande fördelar i form av enklare ordervägar och större flexibilitet av att det är samma organisation som hanterar hela flygtrafiktjänsten. Det är dock inte ett tillräckligt skäl för att en marknadsöppning av den lokala flygtrafikledningstjänsten vid Swedavia AB:s flygplatser inte ska kunna tillåtas. Rimligtvis borde uppkommande frågor kunna lösas genom organisationssamverkan och reglering i avtal.

Jag kan inte bortse från de effektivitetsvinster som hittills gjorts genom konkurrensutsättningen. Såväl näringslivet som Swedavia AB har framfört att man vill få till stånd effektivitetsutveckling för den lokala flygtrafikledningstjänsten även på Swedavia AB:s flygplatser. Jag menar att det under vissa förutsättningar borde kunna ske. Luftfartsverket måste ges tid och förutsättningar för att utveckla sin konkurrenskraft. Vidare måste regelverket stärkas och Försvarsmakten måste säkra sina behov genom avtal. Detta torde med inriktningen mot hantering av kriser och höjd beredskap vara extra viktigt, eftersom det i det läget är det civila regelverket som gäller.

Jag har inte erhållit någon redovisning som är så tydlig och som för min del leder till att det finns ett sådant direkt samband mellan tjänsten lokal flygtrafikledningstjänst och produktionen av övriga flygtrafiktjänster att en öppning av konkurrensen av lokal flygtrafikledning på Swedavia AB:s flygplatser menligt skulle påverka Luftfartsverkets förmåga att tillhandahålla övriga flygtrafiktjänster till Försvarsmakten. Denna bedömning leder mig därför till slut-

satsen att frågan om lokal flygtrafikledningstjänst, enbart är en fråga om att klara Försvarmaktens krav på redundans och flexibilitet för den tjänsten. Det är krav som kan formuleras och utgöra förutsättningar vid upphandling. Därför lämpar sig den lokala flygtrafikledningstjänsten för konkurrensutsättning under förutsättning att Försvarmaktens villkor beaktas.

Mina överväganden och förslag syftar i första hand till att beakta de nya förutsättningar som har kommit fram vad gäller försvarets framtida inriktning, där behovet av åtgärder främst ligger på kris-situationer och de inledande skedena under höjd beredskap. Samtidigt måste även förutsättningarna under den högsta beredskapen säkerställas. En fråga som därvid kommit upp är om det ska finnas krav på svenskt medborgarskap när det gäller flygtrafikledare, eftersom utländska medborgare inte omfattas av pliktlagstiftningen. Rimligen borde den frågan kunna säkras genom den beredskapsplanering Luftfartsverket utför och att denna omfattar all flygtrafiktjänst.

Jag föreslår att Försvarmakten och Transportstyrelsen ges i uppdrag att under en period på fyra år teckna avtal, anpassa krav och föreskrifter så att Försvarmaktens behov under kris och höjd beredskap kan tillgodoses. Därefter borde det finnas möjlighet att pröva att öppna marknaden för den lokala flygtrafiklednings-tjänsten även på Swedavia AB:s flygplatser.

9.2 Försvarmaktens behov av beredskapsplanering

Uttredarens bedömning:

- Förutsättningarna för en framgångsrik militär beredskapsplanering bygger på en samverkan med det civila samhället. Personal är i dag inte krigsplacerade i civila företag och krigsviktiga företag är inte utpekade i beredskapsplaneringen. Det civila samhället förut-sätts så långt möjligt fortsätta med sin ordinarie verksamhet vid höjd beredskap.

Uttredarens förslag:

- Luftfartsförordningen kompletteras i 6 kap. med en paragraf 10 a § med innebörden att den som bedriver flygtrafikledningstjänst är skyldig att samverka med Luftfartsverket i dess beredskapsplanering.

- Försvarsmakten ges i uppdrag att se över vilka krav som ställs på leverantörer av lokal flygtrafikledningstjänst för hantering av militär luftfart vid certifiering respektive utnämning med ensamrätt för luftrum vid flygplats.
- Transportstyrelsens instruktion ändras så att det tydligt framgår att Transportstyrelsen ska samverka med Försvarsmakten i dess beredskapsplanering och därmed erhålla de förutsättningar som krävs för att ställa krav vid certifiering och utnämning av leverantör av lokal flygtrafikledningstjänst.

Jag har i mitt arbete kunnat konstatera att det ”gamla” totalförsvaret inte finns längre, utan det är civilsamhället som måste och ska stötta samhällets förmåga att kunna hantera kriser. Det finns i dag inget totalförsvaret av den modell som Sverige hade från mitten av 1900-talet fram till 2000-talet. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) redovisade den 1 mars 2011 på regeringens uppdrag en *Nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet*. MSB konstaterar i den efterföljande handlingsplanen att det ligger i allas intresse att alla aktörer som äger och bedriver samhällsviktig verksamhet förväntas ha en utvecklad förmåga till kontinuitet i verksamheten och potential att hantera inträffade störningar. Vidare konstateras att privata aktörer kan äga eller bedriva verksamhet vilket ställer krav på en privat-offentlig samverkan. Som stöd för arbetet med skydd av samhällsviktig verksamhet kan såväl frivilliga överenskommelser som regler behöva upprättas. Den Nationella strategin har under år 2013 kompletterats med en handlingsplan.

Dagens beredskapsplanering förutsätter att det civila samhället stödjer försvaret i kriser och höjd beredskap. Det finns ett antal myndigheter utsedda som har ett särskilt utpekat ansvar för att identifiera samhällsviktiga verksamheter, vidta åtgärder och främja krisberedskap. Luftfartsverket är en sådan myndighet som kan ordna samverkansprojekt med privata aktörer och söka finansiering för kostnaderna hos MSB.

Det är mitt intryck, efter att ha gått igenom berörda myndigheters inriktning och i de kontakter jag haft, att den nya inriktningen inte fått fullt genomslag.

Sedan ett antal år har Sverige ingen värnpliktsarmé och systemet med krigsplacerade i krigsviktiga företag (*k-företag*) har upphört. Krigsplaceringen som kvarstår avser i huvudsak de som genomgått

frivillig militär utbildning och som efter utbildning placeras i Försvarsmakten eller på en civil myndighet eller organisation vars verksamhet är av särskilt vikt för Försvarsmakten. Något behov av att krigsplacera civil personal som inte har ett annat konkurrerande uppdrag med krigsplacering finns inte. Därmed saknas det behov som tidigare fanns av att säkra personalförsörjningen med särskild krigsplacering och därigenom säkerställa att personal och företag finns kvar i en situation med kris eller höjd beredskap. Så länge som flygplatshavaren har sin flygplats öppen, finns såväl personal för den lokala flygtrafikledningstjänsten som flygplatsens infrastruktur på plats eftersom detta är avtalsreglerat. Min bedömning är att också Försvarsmaktens behov bör kunna säkras genom civilrättsliga avtal.

De ansvarsförhållanden som finns för flygtrafiktjänsten under fred måste så långt möjligt bestå även i kris och under höjd beredskap. Därmed fås en hög insatsberedskap genom att rutiner och geografi är inövad i det dagliga arbetet. För att Försvarsmaktens behov i kris och höjd beredskap inklusive högsta beredskap ska säkras krävs därför avtal mellan Försvarsmakten och berörd leverantörer liksom att Luftfartsverket och Transportstyrelsen båda fullgör sin uppgift som beredskapsmyndigheter och att regelverket säkerställer Försvarsmaktens behov. Jag har noterat att det hos berörda myndigheter tycks finnas en viss ovana vid den nya formen för beredskapsplanering. Fortfarande agerar man i betydande utsträckning utifrån det gamla totalförsvarets principer, som till stor del byggde på att det var myndigheter som levererade tjänster i egen regi och inte som i dag där myndigheterna huvudsakligen arbetar med myndighetsutövning och produktionen sker genom upphandlade tjänster.

Jag kan konstatera att Försvarsmakten, mot bakgrund av bland annat Försvarsberedningens förslagna ändrade inriktning av försvaret, efterfrågar en ökad flexibilitet för att bättre kunna hantera främst kriser och de inledande skedena under höjd beredskap. *Beredskapsplaneringen är därmed inriktad mot hur det civila samhället kan stödja det militära försvaret.* Avgörande för Försvarsmakten är att det i kris och under höjd beredskap finns en fungerande flygtrafiktjänst och att Försvarsmakten också har tillgång till de civila flygplatser Försvarsmakten behöver, så att incidenter och väpnande angrepp kan hanteras även om inte ett krigsskede har inträffat. Min uppfattning är att en sådan förmåga måste säkras genom utökad samverkan med det civila samhället till att även omfatta andra aktörer än statliga.

Försvarmakten och Luftfartsverket har genom avtal närmare reglerat Försvarmaktens behov av beredskapsplanering, behov vid flygövningar, utbildningsinsatser m.m. Avtalen förutsätter att Luftfartsverket svarar för den samlade beredskapsplaneringen för flygtrafiktjänsten inklusive den lokala flygtrafikledningstjänsten på de flygplatser som har en annan leverantör än Luftfartsverket.

Jag kan i likhet med vad som framförts i tidigare utredningar konstatera att nuvarande ordning där Luftfartsverket på uppdrag av Försvarmakten hanterar försvarets behov av beredskapsplanering för flygtrafiktjänsten är en ordning som tillgodoser Försvarmaktens behov, men Luftfartsverkets beredskapsplanering kommer att behöva utvidgas till att även inkludera privata aktörer i den utsträckning de finns på marknaden i enlighet med det ansvar beredskapsmyndigheter har i dag.

Då det numera finns en privat leverantör av lokal flygtrafikledningstjänst på regionala flygplatser, föreslår jag att luftfartsförordningen (2010:770) 6 kapitel kompletteras med en paragraf med innebörden att den som bedriver flygtrafikledningstjänst är skyldig att samverka med Luftfartsverket vid planering och förberedelser av flygtrafikledningstjänsten för kris och höjd beredskap. Därmed står det fullt klart att Luftfartsverket har ett samlat ansvar för att hantera all beredskapsplaneringen för flygtrafiktjänsten i fred, i kris och under höjd beredskap även om en del av verksamheten utförs av en privat leverantör. Liksom att det står klart att privata leverantörer är skyldiga att samverka i planeringen.

Jag är medveten om att mitt förslag till reglering kan medföra risker för att konkurrensen vid upphandling av lokal flygtrafikledning kan påverkas, eftersom Luftfartsverket även är leverantör av lokal flygtrafikledningstjänst och därmed också konkurrerar med den eller de man samverkar med i beredskapsplaneringen. Min bedömning är dock att berörda parter har såväl kompetens som förmåga att kunna hantera detta samt att den av mig förslagna ordningen har sådana fördelar, vad gäller förmågan att kunna hantera Försvarmaktens behov av beredskapsplanering, att det uppväger eventuella nackdelar vad gäller konkurrensfrågan. Min uppfattning är att de privata leverantörens förmåga att bidra i kriser och höjd beredskap ska tillvaratas. Exempelvis har ACR i dag inom segmentet lokal flygtrafikledningstjänst lika många anställda reservofficerare som Luftfartsverket, vilket är en resurs som Försvarmakten borde kunna dra nytta av.

Försvarsmakten har med anledning av bland annat Försvarsberedningens beskrivna säkerhetsutmaningar börjat se över vilka krav som ställs på leverantörer av den lokala flygtrafikledningstjänsten för hantering av militär luftfart vid certifiering respektive utnämning. Jag finner det angeläget att så sker och att försvarets behov, inte minst av flexibilitetskäl, får erforderligt genomslag i Transportstyrelsens föreskrifter. Detta för att stärka försvarets möjlighet att möta framtida kriser och beredskapshöjningar genom att säkerställa de militära behoven i konkurrensutsättningen av den lokala flygtrafikledningstjänsten.

Jag föreslår därför att Försvarsmakten ges i uppdrag att se över vilka krav som ställs på leverantörer av den lokala flygtrafikledningstjänsten för hantering av militär luftfart vid certifiering respektive utnämning med ensamrätt för luftrum vid flygplats och att Transportstyrelsen får i uppdrag att i föreskrifter göra de förtydliganden som Försvarsmakten bedömer behövs och som Transportstyrelsen finner förenliga med Sveriges internationella åtaganden. Därmed säkerställs att de av Försvarsmakten ställda kraven uppfylls vid Transportstyrelsens prövning oavsett om leverantören är Luftfartsverket eller ett privat företag.

Merparten av dagens flygledare har en grundutbildning för att kunna hantera viss militär luftfart. Krav på en fördjupad utbildning av flygledarna ställs vid utnämning av leverantör av flygtrafikledningstjänst vid ett antal angivna flygplatser. Samtliga av Försvarsmaktens flygplatser omfattas samt därutöver Visby flygplats. Det kan mot bakgrund av den översyn av försvarets inriktning som har inletts, finnas skäl att se över och komplettera vilka flygplatser som är av den betydelsen att det bör ingå krav på fördjupad utbildning utöver den grundläggande utbildningen för att kunna hantera viss militär luftfart.

Nuvarande ordning där Luftfartsverket hanterar Försvarsmaktens behov av beredskapsplanering för flygtrafiktjänsten är en lösning som tillgodoser Försvarsmaktens behov av operativ förmåga och flexibilitet. Jag kan dock konstatera att förutsättningarna för beredskapsplaneringen inom luftfarten under de senaste åren har ändrats väsentligt. Sedan ett antal år är det Transportstyrelsen som svarar för myndighetshanteringen inom luftfarten. Transportstyrelsen har enligt sin instruktion myndighetsansvar för flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart. När det gäller den praktiska tillämpningen av myndighetsansvaret ska Transportstyrelsen upprätta avtal med Försvarsmakten. Jag har kommit till

uppfattningen att det, för en fortsatt utveckling av beredskapsplaneringen inom flygtrafiktjänsten, vore värdefullt att Transportstyrelsen stödjer Försvarmakten i att utveckla och stärka sina beredskapskrav på flygtrafikledning och att dessa krav säkras hos den leverantör av lokal flygtrafikledning som Transportstyrelsen utnämner.

För att tydliggöra att det i Transportstyrelsens myndighetsansvar även ingår att samverka med Försvarmakten i frågor avseende planering för kris och höjd beredskap föreslår jag att Transportstyrelsens instruktion kompletteras med en uttrycklig bestämmelse innebärande att Transportstyrelsen ska medverka i Försvarmaktens beredskapsplanering.

Sammantaget bedömer jag att mina förslag till kompletteringar i Transportstyrelsens instruktion och i luftfartsförordningen ger de förutsättningar Försvarmakten behöver för att tillsammans med Transportstyrelsen och Luftfartsverket kunna möta Försvarsberedningens nya inriktning för försvaret. Samtidigt som möjligheten att öppna marknaden för lokal flygtrafikledningstjänst ytterligare stärks.

9.3 Försvarmaktens behov av flygplatser

Utredarens bedömning:

- Försvarmaktens egna flygplatser är inte tillräckligt många och spridda för att möta av Försvarmakten angivet behov av flexibilitet.
- Endast Försvarmaktens flygplatser är statliga. Ett planerat nyttjande av andra flygplatser i kris och under höjd beredskap kräver avtal med berörda flygplatshavare. Det gäller också Swedavia AB:s flygplatser, eftersom dessa inte längre är statliga utan ägs av Swedavia AB.

Utredarens förslag:

- Försvarmakten ges i uppdrag att under en övergångsperiod på fyra år teckna civilrättsligt bindande avtal för de flygplatser de önskar använda i fred, i kris och under höjd beredskap.

- Försvarsmakten ska bekosta de merkostnader som ställda krav och brukande av civila flygplatser medför såväl i fred som i kris och under höjd beredskap.

Avgörande för Försvarsmaktens samlade operativa förmåga är tillgången till det svenska luftrummet. Framförallt gäller det luftrummet över Norra Sverige, Östersjön runt Gotland samt storstadsområdena. Spridningsstrategin inom svenskt militärflyg är ett sätt att minska riskerna och innebär att fler flygplatser kan komma att vara bemannande i kris och under höjd beredskap än i fredstid.

Jag delar Försvarsmaktens bedömning att det i nuvarande försvarspolitiska läge krävs en betydande flexibilitet för att kunna möta framtida hot.

Försvarsmakten har i dag få egna flygplatser jämfört med läget när Försvarsmakten hade tillgång till Bas 90 systemet. Då disponerade Försvarsmakten ett 40 tal flygplatser mot i dag 7 flygplatser. För att uppnå en minskad sårbarhet, ökad flexibilitet och en större täckning av de områden som Försvarsmakten prioriterar utgör Swedavia AB:s flygplatser ett viktigt komplement. Swedavia AB:s flygplatser har identifierats utifrån ett nationellt transportbehov och det är ganska självklart att Swedavia AB:s flygplatser i stort sammanfaller med just de områden, som Försvarsmakten bedömer väsentliga att kunna operera i under kris och under höjd beredskap.

Försvarsmakten har på ett övertygande sätt beskrivit behovet av tillgång till flygplatser och luftrum kring dessa. Jag finner Försvarsmaktens bedömning rimlig och underbyggd och att det i nuvarande läge är klokt att hålla fast vid den omfattning och inriktning som Försvarsmakten gett uttryck för avseende behovet av flygplatser till dess att en fördjupad analys av behovet har gjorts.

Nuvarande reglering i luftfartslagen och luftfartsförordningen innebär att Luftfartsverket bland annat ska svara för den lokala flygtrafikledningstjänsten för Swedavia AB:s flygplatser är dock en lösning som inte ger den tillgång till Swedavia AB:s flygplatser som Försvarsmakten verkar tro. Det förefaller som om Försvarsmakten inte fullt ut beaktat konsekvenserna av att Swedavia AB numera äger de tidigare statliga flygplatserna och att dessa därmed inte längre är statliga. Jag vill särskilt erinra om att Swedavia AB är ett bolag vars verksamhet regleras enligt aktiebolagslagen med de krav detta ställer på vd och styrelsens ansvar och skyldigheter. Vidare

måste det anses vara flygplatshavarens ansvar att se till att respektive flygplats drivs i enlighet med givna tillstånd och inom ramen för gällande lagstiftning, något som fullt ut gäller även vid kriser, incidenter och höjd beredskap. Enligt vad jag har inhämtat är det exempelvis få flygplatser vars miljötillstånd beaktar ett eventuellt behov av mer omfattande militär flygtrafik. Det räcker således inte med att disponera en statlig flygtrafikledning för att få den tillgång till flygplatserna som Försvarsmakten gett uttryck för utan man måste också komplettera med överenskommelser med ägarna till de aktuella flygplatserna. Det finns alltså ett antal ytterligare frågor som bör lösas för att fullt ut få den flexibilitet som Försvarsmakten anser sig behöva.

Till skillnad från tidigare planering så är utgångspunkten numera i stor utsträckning kriser, incidenter, angrepp och lågskaliga ”krig”, vilket innebär att det måste till civilrättsliga avtal för att Försvarsmakten ska kunna få tillgång till de tjänster och den kapacitet de behöver, eftersom förfogandelagstiftningen inte är satt i tillämpning i dessa ”tidiga” skeden.

Flygplatshavarna har inte bara ansvar för flygplatsen som sådan utan även för de tjänster som behövs för att flygplatsen ska kunna ta emot ankommande och avgående flyg. Det är flygplatshavaren som på kommersiella grunder beslutar om flygplatsens drift och öppethållande. Försvarsmakten behöver därför också av denna anledning reglera sina behov med flygplatshavarna. Bemanningen av lokal flygtrafikledningstjänst styrs av flygplatshavarens behov av öppettider och är således inte avhängigt om leverantören av tjänsten är Luftfartsverket eller ett privat bolag.

I dag är alla flygplatser, utom de militära, organiserade som egna juridiska enheter alternativt kommunalt eller enskilt ägda. För att säkra beredskapen i kris och under höjd beredskap måste, som jag ser det, Försvarsmakten teckna avtal med berörda flygplatsägare inklusive Swedavia AB. Därmed följs principen att den som har ansvar i fred också har det under höjd beredskap. Respektive flygplatshavare får därvid genom avtal ett ansvar att, om så erfordras, se till att de också kan upprätthålla verksamheten i kris och under höjd beredskap. I detta ingår rimligtvis att det åligger flygplatshavaren att säkra att det även under kris och under höjd beredskap kan finnas en fungerande lokal flygtrafikledningstjänst som även kan hantera nya tillkommande behov liksom att de tillstånd som krävs för ökad trafik med militärt flyg har rätt omfattning. Givetvis

ska därvid tillkommande merkostnader bekostas av Försvarsmakten.

Försvarsmakten har uppgett att det i dagsläget inte är möjligt att klara ut exakt vilka flygplatser som är långsiktigt intressanta ur ett militärt perspektiv. Det kommer att vara en del i det strategiska arbete som har inletts. Jag anser att Försvarsmakten bör ges i uppdrag att under en övergångsperiod på högst fyra år teckna civilrättsligt bindande avtal med de flygplatser de önskar nyttja i fred, i kris och under höjd beredskap.

Jag anser också att Försvarsmakten så snart som möjligt bör tydliggöra om samtliga Swedavia AB:s flygplatser långsiktigt är strategiskt värdefulla för försvaret. Det gäller i synnerhet de flygplatser som inte ligger inom de strategiskt viktiga områdena Norra Sverige, Östersjön runt Gotland samt storstadsområdena.

I sammanhanget vill jag även kommentera de diskussioner som förts om redundans i bland annat rapporten *Färdplan för framtiden* (SOU 2012:27), varvid man särskilt lyft fram frågan om hur man säkrar en situation där en leverantör av lokal flygtrafikledningstjänst inte kan eller vill fullfölja sitt åtagande. Sett ur ett ansvarsperspektiv anser jag att den frågan för frestida förhållanden helt ligger på flygplatshavaren. Därutöver tillkommande önskemål för att hantera kriser och höjd beredskap för flygtrafiktjänsten torde vara en fråga som ligger på Luftfartsverket att hantera inom ramen för verkets beredskapsansvar.

9.4 Jakten på sänkta kostnader

Utredarens bedömning:

- Goda och effektiva flygförbindelser inom Sverige och med utlandet är en viktig del i utvecklandet av Sveriges konkurrenskraft.
- Flyget kännetecknas av omfattande priskonkurrens och alla möjligheter till effektiviseringar måste tas tillvara för att göra Sverige attraktivt för flygbolag att investera i nya eller utökade flyglinjer.
- Konkurrensutsättning av den lokala flygtrafikledningstjänsten har visat att det finns möjligheter till effektivisering och kundanpassning.

Utredarens förslag:

- Transportstyrelsens ges i uppdrag att fortlöpande följa upp och säkerställa effektiviseringar inom ramen för systemet med undervägsavgifter, inte enbart att kontrollera att underlaget utgörs av godkända kostnadsslag.
- Luftfartsverket ges i uppdrag att ge en samlad beskrivning av gjorda och planerade insatser för att utveckla verkets förmåga att effektivisera verksamheten med särskild inriktning på att utveckla affärsstrategier, renodla verkets produkter och tjänster samt anpassa sina tjänster som erbjuds till det kunden vill ha.

Flyget kännetecknas av stark internationell konkurrens och att inte tillvarata möjligheter till effektivisering kan långsiktigt skada svenska flygplatsernas attraktion och därmed möjligheter att få till stånd nya flygförbindelser som såväl näringslivet som medborgarna efterfrågar. När flygbolagen fattar beslut om att inrätta en flyglinje, så är lönsamheten helt avgörande.

Öppnandet av marknaden för den lokala flygtrafikledningstjänsten för de regionala flygplatserna har visat att det finns effektiviseringsmöjligheter (exempelvis minskad over-head) och möjligheter till ökad kundanpassning (ökad flexibilitet) när flera leverantörer tillåts konkurrera. Den viktigaste faktorn i detta torde vara att det blir en tydlig och affärsmässig relation mellan flygplatshavaren och leverantören av den lokala flygtrafikledningstjänsten. Den konkurrensutsättning som har skett på de regionala flygplatserna visar på besparingar för flygplatshavarna på mellan 15–30 procent av kostnaden för tjänsten.

Större delen av den lokala flygtrafikledningstjänsten ersätts via systemet med undervägsavgifter. Dessa regleras inte per flygplats, utan per leverantör, vilket innebär att exempelvis en leverantör av lokal flygtrafikledningstjänst får betalt via Eurocontrol för alla flygplatser där vederbörande sköter flygtrafikledningstjänsten. När det gäller de delar av den lokala flygtrafikledningstjänsten som flygplatshavarna själva bekostar, tycks det finnas en god kostnadskontroll när tjänsten har tillkommit genom upphandling i konkurrens. Motsvarande kontroll borde rimligtvis finnas även när det gäller de delar av tjänsten som bekostas av undervägsavgiften liksom i de fall då leverantören av lokal flygtrafikledningstjänst har anvisats via reglering.

Undervägsavgiften finansierar den civila delen av flygtrafik-tjänsten inklusive stora delar av den lokala flygtrafiklednings-tjänsten. Ersättningen till leverantörerna regleras via prestationsplaner, vilket är ett sätt att få en kostnadskontroll på en verksamhet som i Europa och även i Sverige till stora delar utförs genom statliga monopol. De svenska undervägsavgifterna är relativt höga per flygkilometer. Detta kompenseras till viss del av att Sverige har ett gemensamt civilt-militärt luftrum, vilket ger effektiva flygvägar och därmed kostnadseffektivitet.

Då merparten av kostnaderna för den lokala flygtrafiklednings-tjänsten finansieras via undervägsavgiften, är det angeläget att det sker en aktiv kostnadskontroll även av denna. Här ligger ansvaret på Transportstyrelsen att se till att det sker en fortlöpande effektivisering inte bara av den del av undervägsavgiften som hänförs till den lokala flygtrafikledningstjänsten utan på undervägsavgiften som helhet. Jag noterar att undervägsavgiften för år 2015 är lägre än för år 2014. Från att år 2014 ha tredje högsta undervägsavgift, har Sverige år 2015 den femte högsta undervägsavgiften. En klart positiv utveckling, som får tillskrivas såväl berörda parter som ett aktivt engagemang från Transportstyrelsen.

Det är angeläget att Transportstyrelsen har de mandat som erfordras för att kunna medverka i ett aktivt effektiviseringsarbete. Jag föreslår att Transportstyrelsen ges i uppdrag att fortlöpande följa upp och säkerställa effektiviseringar inom ramen för systemet med undervägsavgifter, och inte enbart kontrollera att underlaget utgörs av godkända kostnadsslag.

Luftfartsverket har dels en "anslagsliknande" finansiering via undervägsavgiften, dels en finansiering som är marknadsbaserad. Ett ambitiöst arbete har inletts av Luftfartsverket i syfte att utveckla och anpassa verket till de nya förutsättningarna som såväl den sänkta undervägsavgiften som konkurrensutsättningen har medfört. Jag kan konstatera att Luftfartsverket har kommit en bit på väg, men att det återstår ett omfattande arbete innan man är i balans.

Luftfartsverket måste få till en bättre transparens i sina affärsmodeller, effektivisera och "paketera" sina tjänster bättre, dels för att klara prestationsplanens krav, dels för att Luftfartsverket ska klara konkurrensen avseende lokal flygtrafikledningstjänst. Det faktum att Luftfartsverket på relativt kort tid har förlorat tolv upphandlingar av lokal flygtrafikledningstjänst för regionala flygplatser stämmer till eftertanke. Inte minst Försvarmakten har uttryckt oro över den utvecklingen.

Luftfartsverkets kostnader för flygtrafiktjänsten måste i alla delar vara konkurrenskraftig. Utöver den direkt operativa verksamheten som utförs av flygledarna som svarar för den lokala flygtrafikledningstjänsten krävs också centrala stöd- och ledningsfunktioner. I kraft av sin storlek finns goda förutsättningar för Luftfartsverket att utnyttja skalfördelar och verket bör därför kunna driva sin verksamhet utan onödigt stor påbyggnad. Konkurrenten ACR strävar mot att centrala funktioner inte ska överstiga tio procent av bemanningen för den operativa flygtrafikledningen ute på flygplatsen, dvs. bemanningen i tornen. Om Luftfartsverket ska vara en effektiv organisation med låga administrativa kostnader, bör även de sträva mot en motsvarande relation i sin verksamhet.

De resultat av konkurrensutsättningen som hittills kunnat noteras, där Luftfartsverket har svårighet att konkurrera är inte långsiktigt hållbar. Luftfartsverket måste, oavsett om Swedavia AB:s flygplatser öppnas för konkurrens eller ej, vidta åtgärder i syfte att effektivisera verksamheten. Jag vet att sådana åtgärder pågår, men anser ändå att Luftfartsverket bör ges i uppdrag att ge en samlad beskrivning av gjorda och planerade insatser för att utveckla verkets förmåga att effektivisera verksamheten med särskild inriktning på att utveckla affärsstrategier, renodla verkets produkter och tjänster samt anpassa sina tjänster till erbjudanden som kunden vill ha. Luftfartsverket bör också genom ökad transparens redovisa sina kostnader för den lokala flygtrafikledningstjänsten man bedriver och som erhållits utan upphandling. Därigenom skulle en ökad trovärdighet ges till att Luftfartsverket aktivt arbetar med att anpassa sin verksamhet till kundens behov.

En fråga som bör ägnas särskild uppmärksamhet är pensionskostnaderna. De förmånsbestämda pensionsavtalen gör att Luftfartsverket har en nackdel från konkurrenssynpunkt när marknaden öppnas för andra aktörer som inte är bundna av samma kollektivavtal för sin personal. Jag har erfarit att detta är en fråga som Luftfartsverket aktivt arbetar med.

Min bedömning är att en utökad konkurrensutsättning till Swedavia AB:s flygplatser måste föregås av åtgärder innebärande att Luftfartsverket har en tillräcklig förmåga att konkurrera. Samhället är inte betjänt av att ett statligt monopol skulle ersättas av ett privat. Det är därför ytterst angeläget att även Luftfartsverket är en leverantör som fortsätter vara en del av marknaden för lokal flygtrafikledningstjänst.

10 EU-rättsliga konsekvenser av en återreglering av flygtrafikledningstjänsten

Utredarens bedömning:

- Den EU-rättsliga regleringen av flygtrafikledningstjänster innebär inget hinder mot att medlemsstater själva utför dessa tjänster (förordning EG nr 550/2004).
- Återregleringen av den lokala flygtrafikledningstjänsten strider inte mot den fria rörligheten för tjänster.
- Det finns inte något EU-rättsligt hinder mot att återreglera vissa delar av flygtrafikledningstjänsterna.

När luftfartslagen (2010:500) trädde ikraft gavs flygplatshavare möjlighet att själva ombesörja flygtrafikledningstjänst, genom verksamhet i egen regi eller genom att anlita annan. Luftfartslagens nuvarande reglering innebär att Luftfartsverket inte längre innehar ett monopol på att utföra den lokala flygtrafikledningstjänsten.

Avregleringen har följts av en diskussion avseende omfattningen på denna konkurrensutsättning. Den civila och militära flygtrafik-tjänsten är i Sverige samordnad. Mot den bakgrunden har bland annat frågan om Försvarsmaktens behov kan tillförsäkras i alla beredskapslägen inte ansetts vara tillräckligt utredd.

Den 15 augusti 2014 ändrades luftfartslagen på så sätt att tidigare möjlighet att konkurrensutsätta lokal flygtrafikledningstjänst för flygplatser som ägs eller drivs av staten eller av en juridisk person där staten har ett bestämmande inflytande togs bort (*"Lag-ändringen"*).

Den lokala flygtrafikledningstjänst vid dessa flygplatser ska således ombesörjas av den myndighet som regeringen bestämmer.

För övriga flygplatser kvarstår dock alltså möjligheten att själva utföra tjänsten, alternativt anlita annan i detta syfte.

Frågan är om *lagändringen* strider mot den EU-rättsliga regleringen på området för flygtrafikledningstjänster och om ändringen i övrigt är förenlig med Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ("FEUF") förbud mot hinder för den fria rörligheten av tjänster.

Den huvudsakliga regleringen av flygtrafikledningstjänster inom EU återfinns som en del i det EU-rättsliga lagstiftningspaketet. Detta består av en ramförordning och tre tekniska förordningar, som syftar till att skapa och behålla ett gemensamt europeiskt luft- rum. Den närmare regleringen av *flygtrafiktjänster* återfinns i förordning (EG) nr 550/2004, vars syfte är att fastställa gemensamma krav för ett säkert och effektivt tillhandahållande av flygtrafiktjänster. Av förordningen framgår att tillhandahållande av alla flygtrafiktjänster inom EU, ska omfattas av medlemsstaternas certifiering. Certifikaten ska utfärdas av den nationella tillsynsmyndigheten till leverantörer, som uppfyller vissa gemensamma krav. Certifikat som har utfärdats i en medlemsstat ska erkännas av övriga medlemsstater och certifierade leverantörer ska därmed ha möjlighet att erbjuda sina tjänster till andra leverantörer av flygtrafiktjänster, luftrumsanvändare och flygplatser inom EU. Medlemsstaterna ska vidare utnämna en leverantör av flygtrafikledningstjänster som innehar ett giltigt certifikat att med ensamrätt tillhandahålla sådana tjänster inom särskilda luftrumsblock avseende det luftrum som de ansvarar för.

För svensk del är Transportstyrelsen tillsynsmyndighet och utfärdar certifikat samt utnämner leverantör att med ensamrätt tillhandahålla sådana tjänster inom särskilda luftrumsblock. Luftfartsverkets huvuduppgift är att tillhandahålla en säker, effektiv och miljöanpassad flygtrafiktjänst för såväl civil som militär luftfart oavsett beredskapsgrad. Luftfartsverket är vidare en av två certifierade leverantörer som innehar kontrakt avseende flygtrafikledningstjänster med svenska flygplatshavare.

I ramförordningen (EG) nr 549/2004 stadgas att tillämpningen av denna och de tillhörande tekniska förordningarna inte tar ifrån medlemsstaterna överhöghet över sitt luftrum och medlemsstaternas krav ifråga om allmän ordning och säkerhet och försvarsfrågor. Såvitt avser flygtrafikledningstjänster uttalade kommissionen i sitt lagförslag att medlemsstaterna har kvar sin befogenhet att utnämna tjänsteleverantörer, som måste driva sin verksamhet enligt monopol-

villkor inom ett visst luftrum över deras territorium. Tillhandahållandet av flygtrafiktjänster har inte, med beaktande av det utövande av offentlig myndighets befogenhet som tjänsterna utgör, ansetts vara av en sådan ekonomisk art att de motiverar att fördragets konkurrensregler tillämpas.

I förordning (EG) nr 550/2004 stadgas också att medlemsstaterna har handlingsfrihet att välja tjänsteleverantör, som uppfyller de krav som uppställs i förordningen. Det står, mot bakgrund av ovan, klart att varje medlemsstat är fri att självständigt utse en certifierad tjänsteleverantör för att tillhandahålla flygtrafikledningstjänster. Något krav på att flygtrafikledningstjänsterna ska konkurrensutsättas med privata aktörer finns inte i aktuella förordningar. Någon omfattande avreglering tycks heller inte skett inom EU och de flesta medlemsstater synes valt att inte avreglera marknaden överhuvudtaget.

I samband med att den svenska lagstiftningen öppnade upp för flygplatshavarna att själva ombesörja lokala flygtrafikledningstjänster anfördes inte heller att detta i sig var en nödvändighet för att säkra Sveriges åtaganden enligt EU-rätten. Det huvudsakliga syftet härför synes istället varit att en sådan avreglering ansågs gynnande för enskilda, ickestatliga, flygplatser. Mot bakgrund av att de bakomliggande förordningar som reglerar flygtrafikledningstjänsterna inom EU inte innehåller något krav på medlemsländerna att avreglera marknaden för lokala flygtrafikledningstjänster finns det, enligt min mening, inte heller, på denna grund, något formellt hinder mot att återreglera de statliga flygplatsernas möjlighet att anlita annan leverantör än den som regeringen utsett.

Som ovan redovisats finns inga specifika EU-rättsliga regler som föreskriver att marknaden för flygtrafikledningstjänster ska vara avreglerad och konkurrensutsatt. *Lagändringen* medför dock även att utländska leverantörer av dessa flygtrafikledningstjänster, liksom nationella leverantörer, begränsas i sin möjlighet att erbjuda dessa i Sverige. Därmed påverkas handeln mellan EU:s medlemsstater och de grundläggande EU-rättsliga reglerna blir tillämpliga. Eventuella begränsningar på området måste således även vara förenliga med EU:s primärrätt, dvs. fördragen, och bedömas mot bakgrund av den fria rörligheten för tjänster. Denna frihet innebär att inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom unionen är förbjudna beträffande medborgare i medlemsstater som har etablerat sig i en annan medlemsstat än mottagaren av tjänsten.

Från huvudregeln om fri rörlighet för tjänster finns vissa undantag. Den fria rörligheten för tjänster ska t.ex. inte tillämpas på verksamhet som är förenad med utövandet av offentlig makt. Vidare hindrar bestämmelsen om fri rörlighet för tjänster inte bestämmelser i lagar och andra författningar som grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Offentlig makt sägs vara det som kommer från statens suveränitet och utövandet av denna makt kan således bara ha sitt ursprung i staten och utövas av staten direkt eller efter delegation från staten. Flygtrafikledningstjänster anses utgöra myndighetsutövning, vilket i sig bör inkluderas i utövande av offentlig makt. Redan på denna grund bör således återregleringen av flygtrafikledningstjänster kunna undantas från bestämmelsen om fri rörlighet för tjänster. Vidare torde det även finnas utrymme att argumentera för att ett undantag från bestämmelsen om fri rörlighet mot bakgrund av att åtgärden grundas på flygsäkerhet.

Argument finns således för att återreglering av flygtrafikledningstjänsten, redan på de ovan nämnda grunderna, kan undantas från bestämmelsen om fri rörlighet för tjänster. Oaktat detta bör dock återregleringen i vart fall kunna undantas från bestämmelsen om fri rörlighet för tjänster enligt de kriterier som lades fram i det s.k. Gebhard-målet. I det målet ställde EU-domstolen upp fyra förutsättningar som måste vara uppfyllda för att en nationell åtgärd, som kan hindra eller göra det mindre attraktivt att utöva de grundläggande friheterna, ska vara tillåten. Åtgärden måste vara (i) tillämplig på ett icke-diskriminerande sätt, (ii) motiverad av ett trängande allmänintresse, (iii) ägnad att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom den, samt (iv) proportionerlig.

I nu aktuellt fall kan följande konstateras vid en jämförelse med förutsättningarna i Gebhard-målet att

- återregleringen är *icke-diskriminerande* eftersom såväl nationella som utländska leverantörer av flygtrafikledningstjänster förhindras från att leverera tjänsterna till statliga flygplatser.
- åtgärden är motiverad av ett *trängande allmänintresse* enligt den s.k. doktrinen om tvingande hänsyn som utvecklats av EU-domstolen. Enligt denna har vissa intressen, såsom exempelvis omsorg för trafiksäkerheten, ansetts legitimera avsteg från de fria rörligheterna. I den mån det inte finns någon unionsrättslig harmonisering av en marknad, ankommer det på varje medlemsstat att fastställa de mål och skyddsnivåer som anses krävas för att skydda berörda intressen. Mot denna bakgrund kan kon-

stateras att flygtrafiktjänster i sig, inklusive flygtrafiklednings-tjänster, rimligen får anses utgöra en samhällsviktig verksamhet. Integrationen av civil flygtrafiktjänst och militär flygtrafiktjänst innebär därtill att flygtrafiktjänster utgör en del av det militära försvaret. Enligt min mening föreligger därför starka argument för att Sverige ska anses ha ett särskilt behov av att, i vart fall vissa, flygtrafikledningstjänster inte utförs av privata aktörer. Även förutsättning (ii) ovan bör således vara uppfylld.

- återregleringen avser endast de flygplatser där Försvarmakten angivit det vara nödvändigt att flygtrafikledningstjänster utförs av Luftfartsverket för att säkra Försvarmaktens behov i alla beredskapslägen. Åtgärden kan således anses vara såväl ägnad att *säkerställa förverkligandet av en målsättning* som att vara *proportionerlig*. Jag kan konstatera att utrymmet för nationella bedömningar i detta avseende torde vara stort. Något som, enligt min mening, sammantaget tyder på att begränsningen i EU-rättslig mening är att anse som ändamålsenlig och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet med åtgärden.

Min bedömning är således att det inte finns något EU-rättsligt hinder mot att återreglera vissa delar av flygtrafikledningstjänsterna i Sverige i enlighet med *Lagändringen*.

11 Konsekvenser av utredningens förslag

Nedan görs en bedömning av utredningens förslag i enlighet med bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474) samt i enlighet med direktivet till uppdraget.

När utredningen tillsattes var det möjligt att konkurrensutsätta lokal flygtrafikledningstjänst för alla flygplatser. Genom en ändring av 6 kap. 13 § luftfartslagen (2010:500) begränsades möjligheten att konkurrensutsätta den lokala flygtrafikledningstjänsten till sådana flygplatser som inte ägs av staten eller av en juridisk person där staten har ett bestämmande inflytande. Ändringen trädde i kraft den 15 augusti 2014.

I samband med utfärdandet av lag om ändring i luftfartslagen angav Näringsdepartementet att *någon konsekvensutredning inte hade upprättats eftersom förslaget är av mindre omfattning och dess konsekvenser bör kunna bedömas utan att någon utredning upprättas. Den begränsning av möjligheterna för statens flygplatser att anlita annan än Luftfartsverket för lokal flygtrafikledningstjänst kan eventuellt verka prisdrivande. För det bolag som i dag tillhandahåller lokal flygtrafikledningstjänst vid ett antal icke statliga flygplatser innebär förslaget ingen begränsning för närvarande men att marknaden för ny verksamhet begränsas.*

I mitt uppdrag har ingått att analysera och redovisa EU-rättsliga konsekvenser av en återreglering av flygtrafikledningstjänsten. En sådan utredning har genomförts och redovisas i kapitel 10. Sammantaget kan konstateras att det inte finns något EU-rättsligt hinder mot beslutad återreglering av den lokala flygtrafikledningstjänsten.

11.1 Sammanfattning av förslagen

Mina förslag är sammanfattningsvis följande.

- Försvarsmakten och Transportstyrelsen ges i uppdrag att under en övergångsperiod på fyra år teckna avtal och anpassa föreskrifter avseende flygtrafiktjänsten.
- Senast efter en övergångsperiod på fyra år bör prövas om det finns möjligheter för konkurrensutsättning av den lokala flygtrafikledningstjänsten för Swedavia AB:s flygplatser.
- Luftfartsförordningen kompletteras i 6 kap. med en paragraf 10 a § med innebörden att den som bedriver flygtrafikledningstjänst är skyldig att samverka med Luftfartsverket i dess beredskapsplanering.
- Försvarsmakten ges i uppdrag att se över vilka krav som ställs på leverantörer av lokal flygtrafikledningstjänst för hantering av militär luftfart vid certifiering respektive utnämning med ensamrätt för luftrum vid flygplats.
- Transportstyrelsens instruktion ändras så att det tydligt framgår att Transportstyrelsen ska samverka med Försvarsmakten i dess beredskapsplanering och därmed erhålla de förutsättningar som krävs för att ställa krav vid certifiering och utnämning av leverantör av lokal flygtrafikledningstjänst.
- Försvarsmakten ges i uppdrag att under en övergångsperiod på fyra år teckna civilrättsligt bindande avtal för de flygplatser de önskar nyttja i fred, i kris och under höjd beredskap.
- Försvarsmakten ska bekosta de merkostnader som ställda krav och brukande av civila flygplatser medför såväl i fred som i kris och under höjd beredskap.
- Transportstyrelsens ges i uppdrag att fortlöpande följa upp och säkerställa effektiviseringar inom ramen för systemet med undervägsavgifter, inte enbart att kontrollera att underlaget utgörs av godkända kostnadsslag.
- Luftfartsverket ges i uppdrag att ge en samlad beskrivning av gjorda och planerade insatser för att utveckla verkets förmåga att effektivisera verksamheten med särskild inriktning på att utveckla affärsstrategier, renodla verkets produkter och tjänster samt anpassa sina tjänster som erbjuds till det kunden vill ha.

11.2 Vem berörs av förslagen

Förslagen berör i första hand Försvarmakten, Luftfartsverket och Transportstyrelsen. Förslagen kan därutöver få kostnadskonsekvenser för flygplatshavare, flygbolag och leverantörer av lokal flygtrafikledningstjänst.

11.3 Konsekvenser av förslagen

Merparten av förslagen avser sådana åtgärder som redan nu ligger inom respektive myndighets ansvar. Eventuella kostnader för åtgärderna torde därför rymmas inom berörda myndigheteters befintlig finansiering. Den föreslagna ändringen av Transportstyrelsens instruktion innebärande att styrelsen ska samverka med Försvarmakten i dess beredskapsplanering, har av styrelsen bedömts medföra kostnader på cirka 1 miljon kronor per år, vilket lämpligen kan regleras i det avtal som Transportstyrelsen har med Försvarmakten.

Föreslagen ändring i luftfartsförordningen är ett förtydligande av Luftfartsverkets ansvar för beredskapsplanering avseende flygtrafiktjänsten, så att rådande oklarhet avseende beredskapsplanering för regionala flygplatser där någon annan än Luftfartsverket svarar för den lokala flygtrafikledningstjänsten, undanröjs.

För Försvarmakten kan det tillkomma kostnader i de fall Försvarmakten genom avtal vill säkra resurser och infrastruktur som i dag inte är tillgängliga för försvaret. Det torde dock närmast vara en fråga som är en konsekvens av den av Försvarsberedningen föreslagna förändrade inriktningen av försvaret och något underlag för att i dag bedöma eventuella kostnader finns inte.

Jag har föreslagit att man senast efter en övergångsperiod på fyra år bör pröva möjligheterna att konkurrensutsätta den lokala flygtrafikledningstjänsten även för Swedavia AB:s flygplatser. Huruvida detta blir aktuellt eller inte är dock en fråga som avgörs först om ett antal år och som förutsätter att de av mig föreslagna åtgärderna i övrigt genomförts.

Den konkurrensutsättning som hittills skett, har visat på kostnadsbesparingar för flygplatshavarna. En utökad konkurrensutsättning bedöms även den ge kostnadsbesparingar, kanske dock inte i samma nivå som hittills. De besparingar som kan göras torde väl uppväga eventuellt ökade kostnader som kan uppstå på grund av

att Försvarsmakten kan komma att ställa ökade krav på militär kompetens för flygtrafikledarna.

Sammantaget gör jag bedömningen att en utökad konkurrensmöjlighet av lokal flygtrafikledningstjänst även till Swedavia AB:s flygplatser samt ett utökat mandat för Transportstyrelsen vad gäller kostnadskontroll av undervägsavgiften kommer att medföra en positiv kostnadsutveckling för flygbolagen jämfört med dagens situation.

En utökad marknad för privata bolag kommer att skapa en stabilare situation för alla parter, vilket gynnar en långsiktig utveckling. Tillkomsten av en ny eller flera nya aktörer vad gäller den lokala flygtrafikledningstjänsten kan medföra personalkonsekvenser för Luftfartsverket. Rimligtvis borde Luftfartsverket kunna hantera detta inom angiven tid och inom sitt samlade uppdrag. Det ligger därtill inom Luftfartsverket uppdrag att fortlöpande effektivisera verksamheten.

Mina förslag innebär att Sveriges skyldigheter att hålla en flygtrafiktjänst inte åsidosätts vare sig internationellt eller inom anslutningen till Europeiska unionen.

Kommittédirektiv 2014:64

Försvarmaktens behov avseende flygtrafiktjänst

Beslut vid regeringssammanträde den 30 april 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska kartlägga Försvarmaktens behov avseende flygtrafiktjänst i syfte att ge underlag för vilken volym av statligt utförd flygtrafikledningstjänst som med civil-militärt integrerad flygtrafiktjänst är nödvändig. Utgångspunkten för kvantifieringen ska vara att de militära behoven tillgodoses utan att flygplatsernas möjligheter till upphandling begränsas mer än nödvändigt. Utredaren ska redovisa konsekvenserna av Försvarmaktens behov för omfattningen av Luftfartsverkets verksamhet och resurser. Utredaren ska även analysera hur detta behov påverkar möjligheten för den som driver en flygplats att själv ombesörja flygtrafikledningstjänst eller att uppdra åt någon annan att ombesörja flygtrafikledningstjänst åt dem. Syftet med uppdraget är att få underlag för hur de militära behoven kan säkerställas inom ramen för den civil-militära integrationen, samtidigt som de möjligheter för andra aktörer som nuvarande lydelse av luftfartslagen ger bevaras i största möjliga utsträckning. Bakgrunden till behovet av en ytterligare precisering när det gäller den civil-militära integrationen är behovet att få underlag för att beakta såväl militära behov som tillgänglighetsmålet i de transportpolitiska mål som fastställts av riksdagen.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga Försvarmaktens behov av resurser för flygtrafiktjänst under olika beredskapsgrader och i krig och konsekvenser för Försvarmakten om dessa inte kan tillhandahållas av

Luftfartsverket, t.ex. Försvarmaktens behov av uppbyggnad av egen organisation,

- analysera och bedöma hur Försvarmaktens behov av resurser för flygtrafiktjänst under normal drift, olika beredskapsgrader och i krig påverkar behovet av dimensionering för Luftfartsverkets uppdrag och kompetens,
- analysera och bedöma i vilken utsträckning de uppgifter som genomförs av Luftfartsverket kan genomföras av annan leverantör och samtidigt uppfylla Försvarmaktens krav,
- analysera och bedöma i vilken utsträckning Försvarmaktens behov av andra flygplatser kan hanteras genom avtal och om särskild begränsning i form av Försvarmaktens godkännande för dessa flygplatser att använda annan leverantör än Luftfartsverket är nödvändig,
- analysera och redovisa de EU-rättsliga konsekvenserna av en återreglering, samt
- redovisa en bedömning av påverkan på regionala flygplatser av olika begränsningar av möjligheten att i egen regi ombesörja eller upphandla flygtrafikledningstjänst.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2014.

Konkurrensutsättningens betydelse för regionala flygplatser

Sedan 2010 har genom luftfartslagen (2010:500) flygplatshavare möjlighet att själva ombesörja lokal flygtrafiktjänst, genom verksamhet i egen regi eller genom upphandling.

Förändringen tillkom för att regionala flygplatser skulle kunna påverka sina kostnader för flygtrafikledningstjänst genom att få rätt att välja att utföra denna i egen regi eller genom att upphandla även från andra än Luftfartsverket. Det fanns en förväntan, vilken också i flera upphandlingar infriats, att det var möjligt att minska kostnaderna för tjänsten genom dels möjligheten till en mer flexibel utformning av tjänsten, dels möjligheten att utnyttja de prispressande mekanismerna hos en konkurrenssituation.

För närvarande bedrivs flygtrafikledningstjänsten vid nio regionala flygplatser av en annan aktör än Luftfartsverket, nämligen bolaget ACR Aviation Capacity Resources AB, medan en regional

flygplats valt att genomföra flygtrafikledningstjänst i egen regi. Det finns inga rapporterade negativa effekter för verksamheterna vid dessa flygplatser eller några incidenter av säkerhetskaraktär.

De regionala flygplatserna fyller en viktig funktion i ett sammanhängande transportnät för Sverige, både när det gäller nationella och internationella transporter och som en betydande faktor i möjligheten att upprätthålla tillgänglighet i hela landet. Det är därför angeläget att närmare analysera vilken effekt en ändring av luftfartslagen skulle ge och att undersöka hur en precisering av Försvarsmaktens behov kan öka möjligheterna att hitta en balanserad lösning, bl.a. genom att öka förutsägbarheten för de regionala flygplatserna när det gäller Försvarsmaktens behov av flygplatsen.

Effekter av bolagiseringen av de statliga flygplatserna

Den 1 april 2010 genomfördes en omorganisation av Luftfartsverket som innebär att flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket överfördes till det statligt ägda bolaget Swedavia AB, vilket innebär att även de statliga flygplatserna som överfördes till Swedavia AB omfattas av lydelsen i nya luftfartslagen.

Vid överföringen av flygplatserna till Swedavia AB fortsatte Luftfartsverket att bedriva flygtrafikledningstjänsten vid Swedavia AB:s flygplatser, vilket medförde att det inte gjordes någon särskild analys av eventuella effekter av upphandling av vissa eller alla av Swedavias AB:s flygplatser för Luftfartsverkets uppdrag och kompetens, eller för den civil-militära integrationen.

Med anledning av de omfattande förändringarna av förutsättningarna för genomförande av flygtrafiktjänst och Luftfartsverkets uppdrag uppdrog regeringen åt en särskild utredare att utreda Luftfartsverkets verksamhetsform, konsekvenser för den civil-militärt integrerade flygtrafiktjänsten, militära kraven på lokal flygtrafiktjänst och åtgärder som är nödvändiga för en fungerande marknad. Anledningen till uppdraget var att det enligt regeringens bedömning fanns en risk för att det kunde finnas vissa målkonflikter och att det därför behövdes förtydliganden.

Under våren 2012 överlämnade utredaren betänkandet Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst (SOU 2012:27). Utredningen remitterades och av remissyttrandet från Försvarsmakten framgick att det trots utredningens förslag för att stärka den civil-

militära integrationen fanns en stor oro från Försvarsmaktens sida att möjligheterna att verka med flygstridskrafterna i alla beredskapsskeden och i krig skulle begränsas om Luftfartsverkets organisation och därmed sammanhängande kompetens skulle falla under en viss nivå. Försvarsmakten uppgav att man i en sådan situation åter skulle tvingas bygga upp en separat militär flygtrafiktjänst. Försvarsmaktens remissyttrande föranledde ytterligare beredning av frågan.

Riksdagen gav i juni 2013 (bet. 2012/13:TU18, rskr. 2012/13:259) regeringen tillkänna att den lokala flygtrafikledningstjänsten på Swedavia AB:s flygplatser, de militära flygplatserna, flygplatser som Försvarsmakten har stort behov av samt flygplatser inom samfälliga terminalområden även fortsättningsvis enbart ska utövas av Luftfartsverket.

Riksdagens beslut innebär att marknaden för flygtrafiktjänst i Sverige skulle begränsas och förutsätter en förändring av gällande luftfartslag.

Det finns med anledning av ovanstående behov av att ytterligare kartlägga Försvarsmaktens organisatoriska och resursmässiga behov av flygtrafiktjänst och analysera hur detta konkret påverkar möjligheterna att öppna för andra utförare än Luftfartsverket. Denna analys behöver tas fram i syfte att kunna minimera kostnadseffekterna av en återreglering.

Swedavia AB bedriver konkurrensutsatt verksamhet. Det är därför av stor vikt för bolaget, liksom för alla andra innehavare av flygplatser i Sverige, att få en effektiv flygtrafikledningstjänst. Swedavia AB driver på regeringens uppdrag de flygplatser som ingår i det statliga basutbudet. Detta är flygplatser som bedömts vara av särskilt nationellt intresse. För närvarande ingår alla Swedavia AB:s flygplatser i basutbudet. Bolaget är också delägare i en flygplats som inte ingår i basutbudet.

Samtidigt är det avgörande att en konkurrensutsättning inte sker på bekostnad av Försvarsmaktens behov av flygtrafiktjänst innan utredningen gjort sin kartläggning och en lösning för den civil-militära integrationen är beslutad. Swedavia AB har förlängt avtalen som gäller lokal flygtrafiktjänst med Luftfartsverket till 2015, vilket innebär att Swedavia AB inte är tvingat att konkurrensutsätta flygtrafiktjänsten vid sina flygplatser innan dess.

Den integrerade flygtrafiktjänsten och Försvarsmaktens behov

Sedan 1970-talet tillämpas i Sverige ett system med civil-militärt integrerad flygtrafiktjänst. Även under höjd beredskap och i krigska Luftfartsverket inom sin organisation säkerställa att nödvändiga beredskapskrav tillgodoses. Regeringen framförde i propositionen Luftfartens lagar (prop. 2009/10:95) att systemet med integrerad flygtrafiktjänst är ändamålsenligt och att det bör bibehållas även när den lokala flygtrafikledningen konkurrensutsätts. Det finns skäl att anta att systemet lett till såväl samhälls-ekonomiska som statsfinansiella vinster. Det kan också konstateras att den svenska modellen är unik, men överensstämmer väl med inriktningen av den europeiska utvecklingen mot flexibel användning av luftrummet.

Den civil-militära integrationen innebär att Försvarsmakten inte har någon egen organisation för flygtrafiktjänst, utan att flygtrafiktjänsten, inklusive delen flygtrafikledningstjänst vid flygplats, helt bemannas av Luftfartsverket, som alltså ansvarar för flygtrafiktjänst för såväl militär som civil luftfart. I princip alla flygledare i Luftfartsverket har kompetens att hantera både civil och militär luftfart, baserat på Luftfartsverkets driftshandbok, utbildning och organisatorisk samordning med Försvarsmakten vad gäller placering. Det innebär att militär luftfart kan operera på i stort sett samtliga flygplatser i landet ur flygtrafiktjänstperspektiv. Luftfartsverket åtar sig enligt avtalet med Försvarsmakten att med kort framförhållning kunna omfördela personal med rätt kompetens för att möjliggöra utökning av öppethållande vid efterfrågad flygplats. För att detta ska fungera ska personalen ha möjlighet att vidmakthålla behörighet vid det avsedda tjänstestället.

Sedan 2008 ansvarar Luftfartsverket även för beredskapsplanering för civil och militär luftfart, vilket innebär en utökning av den civil-militära integrationen.

Samverkan avseende teknik och system är långtgående och komplex eftersom de gemensamma systemen och tekniken är hörnstenar i den civil-militärt integrerade flygtrafiktjänsten. I stora delar samutnyttjas system och teknik och de två myndigheterna har också system placerade i varandras anläggningar.

Luftfartsverkets roll i förhållande till Försvarsmakten är alltså att tillhandahålla en grundorganisation för flygtrafiktjänsten, med en bemanningsförmåga som säkerställer flexibilitet att med mycket kort varsel ändra bemanningsnivå – och därmed förutsättningar för

öppethållande – för berörda flygplatser. Luftfartsverket har i denna roll även personal som ingår i Försvarmakten, och som utöver förmåga att öva och samverka med Försvarmakten, vid beslut omedelbart kan verka som en del i den militära organisationen.

Luftfartsverket svarar dock inte för Försvarmaktens behov av flygplatser. Enligt regeringens bedömning innebär separeringen av ansvar för flygplatser respektive flygtrafiktjänst ett behov av att kartlägga behoven och hanteringen av respektive funktion var och en för sig – även om behovet av en flygplats naturligtvis är en styrande faktor för behovet av flygtrafikledningstjänst vid densamma. Vad gäller behovet av flygplatser kan Försvarmaktens behov gälla möjlighet att fullt ut disponera en flygplats även i fred, eller möjlighet till enstaka landning, till möjlighet till utnyttjande som bas vid höjd beredskap eller krig.

Det kan också konstateras att det i Transportstyrelsens föreskrifter ställs generella krav på den som utnämns som leverantör av flygtrafikledningstjänst att kunna hantera förekommande militär luftfart och att ha rutiner för samverkan med Försvarmaktens stridsledning och luftbevakning. Leverantören ska enligt gällande föreskrifter från Transportstyrelsen också se till att personalen har fördjupad kompetens för hantering av militär luftfart om utnämningen gäller luftrummet i anslutning till de flygplatser som bedömts vara av särskild betydelse för Försvarmakten, alltså Karlsborg, Linköping/Malmen, Linköping/SAAB, Luleå/Kallax, Ronneby, Såtenäs, Uppsala, Vidsel och Visby.

Uppdraget

En särskild utredare ska kartlägga Försvarmaktens behov avseende flygtrafiktjänst i syfte att ge underlag för vilken volym av statligt utförd flygtrafikledningstjänst som är nödvändig för att säkerställa de militära kraven på lokal flygtrafiktjänst inom ramen för den civil-militära integrationen utan att möjligheterna till upphandling begränsas mer än nödvändigt. Utredaren ska redovisa konsekvenserna av Försvarmaktens behov för omfattningen av Luftfartsverkets verksamhet och resurser. Utredaren ska också redovisa konsekvenserna för de regionala flygplatsernas möjligheter att själva ombesörja flygtrafikledningstjänst eller att ge detta uppdrag åt någon annan än Luftfartsverket.

Utredaren ska i sammanhanget särskilt beakta Försvarsmaktens uppgifter och förändringen av dessa över tid och i detta sammanhang beakta den pågående försvarsplaneringen. Utredaren ska vidare göra en uppskattning av kostnaderna för att införa en separat militär flygtrafiktjänst. Utredaren ska också beakta konsekvenserna av samordningen av teknik och system, samt belysa hur denna kan hanteras i olika alternativ.

Utredaren ska även analysera hur Försvarsmaktens behov påverkar de statliga flygplatserna när det gäller möjligheten för den som driver en flygplats att själv ombesörja flygtrafikledningstjänst eller att uppdra åt någon annan att ombesörja flygtrafikledningstjänst åt dem, enligt bestämmelser i 6 kap. 13 § tredje stycket luftfartslagen (2010:500). Statliga flygplatser kan i detta sammanhang definieras som t.ex. flygplatser som ägs eller drivs av staten eller av en juridisk person där staten har ett bestämmande inflytande, eller flygplatser som ingår i det statliga basutbudet. Utredaren ska bedöma om det finns alternativa sätt att tillmötesgå Försvarsmaktens behov. Utredaren ska även kartlägga den nuvarande avtalssituationen mellan Swedavia AB och Luftfartsverket.

Utredaren ska särskilt undersöka om det går att precisera vilka flygplatser, eller vilken volym av flygtrafiktjänst, som är nödvändig för att säkerställa Försvarsmaktens behov.

Syftet med uppdraget är att få underlag för en bedömning av vilken verksamhetsvolym och/eller vilka flygplatser som behövs för att säkerställa att de militära kraven på flygtrafiktjänst tillgodoses inom ramen för den civil-militära integrationen, samtidigt som de möjligheter för andra aktörer som nuvarande lydelse av luftfartslagen ger bevaras i största möjliga utsträckning.

Utredaren ska i första hand utgå från att behovet att tillgodose de militära kraven på flygtrafiktjänst inom ramen för den civil-militära integrationen hanteras genom undantag i luftfartslagen från rätten för den som driver flygplatsen att själv ombesörja flygtrafiktjänst för luftrummet i anslutning till flygplatsen, eller uppdra åt någon annan än Luftfartsverket att utföra dessa tjänster. Ett sådant undantag skulle ge Luftfartsverket ensamrätt att ombesörja flygtrafikledningstjänst för alla eller vissa utpekade flygplatser som ägs eller drivs av staten eller av en juridisk person där staten har ett bestämmande inflytande. Utredaren har dock möjlighet att föreslå andra lösningar. En sådan lösning skulle kunna vara att stärka Försvarsmaktens möjligheter att i prövningen av annan operatör än Luftfartsverket väga in organisatoriska och/eller resursmässiga

behov för Försvarmakten. Utredaren ska också peka på sådana kompletterande bestämmelser som kan behövas för att stärka Försvarmaktens möjligheter att agera mot andra leverantörer än Luftfartsverket.

Inom ramen för uppdraget ska utredaren

- kartlägga Försvarmaktens behov av resurser för flygtrafiktjänst under olika beredskapsgrader och i krig och konsekvenser för Försvarmakten om dessa inte kan tillhandahållas av Luftfartsverket, t.ex. uppbyggnad av egen organisation,
- analysera och bedöma hur Försvarmaktens behov av resurser för flygtrafiktjänst under normal drift, olika beredskapsgrader och i krig påverkar behovet av dimensionering för Luftfartsverkets uppdrag och kompetens,
- analysera och bedöma i vilken utsträckning de uppgifter som genomförs av Luftfartsverket kan genomföras av annan leverantör och samtidigt uppfylla Försvarmaktens krav,
- analysera och bedöma i vilken utsträckning Försvarmaktens behov av andra flygplatser kan hanteras genom avtal och om särskild begränsning i form av Försvarmaktens godkännande för dessa flygplatser att använda annan leverantör än Luftfartsverket är nödvändig,
- analysera och redovisa de EU-rättsliga konsekvenserna av en återreglering, samt
- redovisa en bedömning av påverkan på regionala flygplatser av olika begränsningar av möjligheten att i egen regi ombesörja eller upphandla flygtrafikledningstjänst.

Utredaren ska beskriva de budgetära konsekvenserna av sina förslag och lämna förslag till finansiering.

Samråd och redovisning av uppdraget

Under arbetet ska utredaren samråda med och informera Transportstyrelsen, Trafikverket, Försvarmakten och Luftfartsverket.

Utredaren ska kontinuerligt rapportera till och samråda med företrädare för Regeringskansliet (Näringsdepartementet och Försvarsdepartementet) i den utsträckning dessa bestämmer.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2014.

(Näringsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2014

Kronologisk förteckning

1. Vissa bostadsbeskattningsfrågor. Fi.
2. Framtidens valfrihetssystem – inom socialtjänsten. S.
3. Boende utanför det egna hemmet – placeringsformer för barn och unga. S.
4. Det måste gå att lita på konsumentskyddet. Ju.
5. Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan. U.
6. Män och jämställdhet. U.
7. Skärpta straff för vapenbrott. Ju.
8. Översyn av statsskuldspolitiken. Fi.
9. Förändrad assistansersättning – en översyn av ersättningssystemet. S.
10. Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar. S.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2014. Forskningsdebatt, alternativ och beslutsfattande. M.
12. Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer. U.
13. En digital agenda i människans tjänst – en ljusnande framtid kan bli vår. N.
14. Effektiv och rättssäker PBL-överprövning. S.
15. Investeringsplanering för försvarsmateriel
En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess. Fö.
16. Det ska vara lätt att göra rätt
Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. A.
17. Genomförande av Seveso III-direktivet. Fö.
18. Straffskalorna för allvarliga våldsbrott. Ju.
19. Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett samlat genomförande. U.
20. Läkemedel för särskilda behov. S.
21. Bredband för Sverige in i framtiden. N.
22. Genomförande av EU:s nya redovisningsdirektiv. Ju.
23. Rätt information på rätt plats i rätt tid. Del 1, 2 och 3. S.
24. Olycksregister och djupstudier på transportområdet. N.
25. Internationella rättsförhållanden rörande arv. Ju.
26. Tillträde till COTIF 1999. Ju.
27. Svensk veteranpolitik. Ett ansvar för hela samhället. + Bilagor. Fö.
28. Lönsamt arbete – familjeansvarets fördelning och konsekvenser. A.
29. Assisterad befruktning för ensamstående kvinnor. Ju.
30. Jämställt arbete? Organisatoriska ramar och villkor i arbetslivet. A.
31. Visselblåsare
Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. A.
32. Jordbruks- och bostadsarrende – några frågor om arrendeavgift och besittningsskydd. Ju.
33. Från hyresrätt till äganderätt. Ju.
34. Inte bara jämställdhet
Intersektionella perspektiv på hinder och möjligheter i arbetslivet. A.
35. I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. M.
36. Frågor om följerrätt och om museernas kopiering. Ju.
37. De svenska energimarknaderna – en samhällsekonomisk analys. Fi.
38. Tillväxt och värdeskapande
Konkurrenskraft i svenskt jordbruk och trädgårdsnäring. L.
39. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
Bättre juridiska förutsättningar för samverkan och service. N.
40. Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet. Fi.

41. Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering. A.
42. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2013. M.
43. Synnerligen grova narkotikabrott. Ju.
44. F-skuldsanering – en möjlighet till nystart för seriösa företagare. Ju.
45. Unik kunskap genom registerforskning. U.
46. Marknadssmissbruk II. Fi.
47. Förbättrad tvistlösning på konsumentområdet – ny EU-lagstiftning och en översyn av det svenska systemet. Ju.
48. Registerutdrag i arbetslivet. A.
49. Våld i nära relationer – en folkhälsofråga. Förslag för ett effektivare arbete. + Bilaga. Ju.
50. Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten. M.
51. Nya regler om upphandling. S.
52. Resolution. En ny metod för att hantera banker i kris. Vol 1 + 2. Fi.
53. Material i kontakt med dricksvatten – myndighetsroller och ansvarsfrågor. L.
54. Vildsvin och viltskador – om utfodring, kameraövervakning och arrendatorers jakträtt. L.
55. Inhyrning och företrädesrätt till återanställning. A.
56. Genomförande av Omnibus II-direktivet. Fi.
57. En ny reglering för tjänstepensionsföretag. Del 1 + 2. Fi.
58. Privat införsel av alkoholdrycker. Tydligare regler i konsekvens med svensk alkoholpolitik. S.
59. Bostadsförsörjning och riksintressen. M.
60. Tillförlitligare kreditupplysningar – ett förbättrat integritetsskydd vid offentligrättsliga krav. Ju.
61. Svensk kontanthantering. Fi.
62. Förbättrat förhandsbeskedsinstitut. Fi.
63. Organiserad brottslighet – förfäls- och underlåtenhetsansvar, kvalifikationsgrunder m.m. Ju.
64. En ny modell för åldersklassificering av film för barn och unga. Ku.
65. Försvarmaktens behov av flygtrafiktjänst Civil och militär samverkan. N.

Statens offentliga utredningar 2014

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Det ska vara lätt att göra rätt
Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. [16]
- Lönsamt arbete
– familjeansvarets fördelning och konsekvenser. [28]
- Jämställt arbete? Organisatoriska ramar och villkor i arbetslivet. [30]
- Visselblåsare
Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. [31]
- Inte bara jämställdhet
Intersektionella perspektiv på hinder och möjligheter i arbetslivet. [34]
- Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering. [41]
- Registerutdrag i arbetslivet. [48]
- Inhyrning och företrädesrätt till återanställning. [55]

Finansdepartementet

- Vissa bostadsbeskattningsfrågor. [1]
- Översyn av statsskuldspolitiken. [8]
- De svenska energimarknaderna
– en samhällsekonomisk analys. [37]
- Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet. [40]
- Marknadsmissbruk II. [46]
- Resolution. En ny metod för att hantera banker i kris. Vol 1 + 2. [52]
- Genomförande av Omnibus II-direktivet. [56]
- En ny reglering för tjänstepensionsföretag. Del 1 + 2. [57]
- Svensk kontanthantering. [61]
- Förbättrat förhandsbeskedsinstitut. [62]

Försvarsdepartementet

- Investeringsplanering för försvarsmateriel
En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess. [15]
- Genomförande av Seveso III-direktivet. [17]
- Svensk veteranpolitik. Ett ansvar för hela samhället. + Bilagor. [27]

Justitiedepartementet

- Det måste gå att lita på konsumentskyddet. [4]
- Skärpta straff för vapenbrott. [7]
- Straffskalorna för allvarliga våldsbrott. [18]
- Genomförande av EU:s nya redovisningsdirektiv. [22]
- Internationella rättsförhållanden rörande arv. [25]
- Tillträde till COTIF 1999. [26]
- Assisterad befruktning för ensamstående kvinnor. [29]
- Jordbruks- och bostadsarrende
– några frågor om arrendavgift och besittningsskydd. [32]
- Från hyresrätt till äganderätt. [33]
- Frågor om följerätt och om museernas kopiering. [36]
- Synnerligen grova narkotikabrott. [43]
- F-skuldsanering – en möjlighet till nystart för seriösa företagare. [44]
- Förbättrad tvistlösning på konsumentområdet – ny EU-lagstiftning och en översyn av det svenska systemet. [47]
- Våld i nära relationer – en folkhälsofråga.
Förslag för ett effektivare arbete.
+ Bilaga. [49]
- Tillförlitligare kreditupplysningar
– ett förbättrat integritetsskydd vid offentlighetskrav. [60]
- Organiserad brottslighet
– förfälts- och underlåtenhetsansvar, kvalifikationsgrunder m.m. [63]

Kulturdepartementet

En ny modell för åldersklassificering av film för barn och unga. [64]

Landsbygdsdepartementet

Tillväxt och värdeskapande

Konkurrenskraft i svenskt jordbruk och trädgårdsnäring. [38]

Material i kontakt med dricksvatten – myndighetsroller och ansvarfrågor. [53]

Vildsvin och viltskador
– om utfodring, kameraövervakning och arrendatorers jakträtt. [54]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2014. Forskningsdebatt, alternativ och beslutsfattande. [11]

I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. [35]

Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2013. [42]

Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten. [50]

Bostadsförsörjning och riksintressen. [59]

Näringsdepartementet

En digital agenda i människans tjänst
– en ljusnande framtid kan bli vår. [13]

Bredband för Sverige in i framtiden. [21]

Olycksregister och djupstudier på transportområdet. [24]

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
Bättre juridiska förutsättningar för samverkan och service. [39]

Försvarsmaktens behov av flygtrafiktjänst
Civil och militär samverkan. [65]

Socialdepartementet

Framtidens valfrihetssystem
– inom socialtjänsten. [2]

Boende utanför det egna hemmet
– placeringsformer för barn och unga. [3]

Förändrad assistansersättning
– en översyn av ersättningssystemet. [9]

Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar. [10]

Effektiv och rättssäker PBL-överprövning. [14]

Läkemedel för särskilda behov. [20]

Rätt information på rätt plats i rätt tid.
Del 1, 2 och 3. [23]

Nya regler om upphandling. [51]

Privat införsel av alkoholdrycker.
Tydligare regler i konsekvens med svensk alkoholpolitik. [58]

Utbildningsdepartementet

Staten får inte abdikera
– om kommunaliseringen av den svenska skolan. [5]

Män och jämställdhet. [6]

Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer. [12]

Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett samlat genomförande. [19]

Unik kunskap genom registerforskning. [45]