

Färdplan för framtiden

– en utvecklad flygtrafiktjänst

Betänkande av Flygtrafiktjänstutredningen

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:27

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23720-5
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Catharina Elmsäter-Svärd

Regeringen bemyndigade den 10 november 2011 statsrådet Catharina Elmsäter-Svärd att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda Luftfartsverkets verksamhetsform, organisation och befogenheter. Direktivet för utredningen (dir. 2011:101) framgår av bilaga 1. Med stöd av bemyndigandet förordnades den 7 december 2011 generaldirektören Jonas Bjelfvenstam som särskild utredare.

Som experter förordnades den 26 januari 2012 utredaren Pia Bergdahl, kanslirådet Tomas Brolin, den stf. generaldirektören Kristina Geiger, departementssekreteraren Josefin Grennert Johansson, experten Claes-Göran Gustavsson, enhetschefen Johan Holmér, överstelöjtnanten Anders Janson, enhetschefen Elisabeth Sallfeldt, avdelningschefen Magnus Thor, utredaren Anna Ullström, ämnesrådet Anita Wetterlöf Ajaxon, ämnesrådet Kristina Åkesson, samt rådgivaren Anders Österlund.

Som sekreterare anställdes den 12 december 2011 programledaren Åsa Vagland och den 10 januari 2012 departementssekreteraren Olof Andersson. Konsulten Anders Björklund har bistått utredningen. Kanslisekreteraren Anna Ek har svarat för textredigering och layout.

Utredningen har antagit namnet Flygtrafiktjänstutredningen och jag överlämnar härmed mitt betänkande Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst (SOU 2012:27).

Stockholm i april 2012

Jonas Bjelfvenstam

/ Åsa Vagland
Olof Andersson
Anders Björklund

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	21
1 Inledning	31
1.1 Uppdraget	31
1.2 Utredningsarbetet.....	32
1.3 Betänkandets disposition	34
2 Författningsförslag	37
1 Förslag till förordning om ändring i luftfartsförordningen (2010:770)	37
2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:184) med instruktion för Luftfartsverket	39
3 Flygtrafiktjänstens utveckling – en bakgrund.....	41
3.1 Luftfarten i Sverige – några nyckeltal.....	41
3.2 Vad är flygtrafiktjänst – definitioner och begrepp	43
3.2.1 Vad är flygtrafiktjänst?	43
3.2.2 Definitioner och begrepp inom flygtrafiktjänsten	44
3.2.3 Indelningen av luftrummet.....	46

3.3	Flygtrafiktjänstens utveckling i Sverige.....	50
3.3.1	Bakgrund.....	50
3.3.2	Flygtrafikledningskommittén och integreringen av den civila och militära flygtrafikledningen	50
3.3.3	Luftfartsverksutredningen	51
3.3.4	Lufträttsutredningen och förslaget till ny luftfartslag	52
3.3.5	Översyn av Luftfartsverkets verksamhetsstruktur och överföringen av myndighetsuppgifter från Luftfartsverket till Luftfartsstyrelsen	53
3.3.6	Flygplatsutredningen och det nationella basutbudet av flygplatser	54
3.3.7	Ändrad verksamhetsform för flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket	55
3.3.8	Ny luftfartslag	57
3.3.9	Huvudmannaskapet för flygtrafiktjänsten.....	60
3.3.10	Flygtrafiktjänsten idag	62
3.4	Konventioner och internationella regelverk.....	63
3.4.1	Chicagokonventionen	63
3.4.2	Eurocontrolkonventionen	64
3.4.3	EU:s transportpolitik och luftfarten	65
3.4.4	Europeiska byrån för luftfartssäkerhet, EASA.....	66
3.5	EU-lagstiftningen Single European Sky – det gemensamma europeiska luftrummet	67
3.6	Övriga internationella organisationer	70
3.6.1	Internationella civila luftfartsorganisationen – ICAO	70
3.6.2	International Air Transport Association – IATA	71
3.6.3	Civil Air Navigation Services Organisation – CANSO	72
4	Så fungerar flygtrafiktjänsten.....	73
4.1	Myndigheter med uppgifter kopplade till flygtrafiktjänst	73
4.1.1	Luftfartsverket.....	73
4.1.2	Transportstyrelsen.....	73
4.1.3	Trafikverket	74

4.1.4	Sjöfartsverket.....	74
4.1.5	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.....	75
4.1.6	Försvarsmakten.....	76
4.1.7	Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut.....	76
4.2	Integrationen av flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart.....	77
4.2.1	Bakgrund.....	77
4.2.2	Försvarsmaktens flygplatser.....	77
4.2.3	Flygtrafiktjänstens militära funktion.....	79
4.2.4	Luftfartsverkets roll för den militära dimensionen av flygtrafiktjänsten.....	80
4.2.5	Luftfartsverkets samverkan med Försvarsmakten.....	81
4.2.6	Transportstyrelsens myndighetsansvar.....	82
4.3	Finansiering och avgifter.....	83
4.3.1	Undervägsavgift och terminalavgift.....	85
4.3.2	Flygningar undantagna från avgift.....	87
4.4	Certifiering, uppdragsförfarande och utnämning med ensamrätt.....	88
4.4.1	Certifiering.....	88
4.4.2	Utnämning med ensamrätt.....	89
4.5	Utbildning av flygledare.....	91
4.6	Myndighetsutövning inom flygtrafiktjänsten.....	92
4.6.1	Myndighetsutövning inom flygtrafikledningstjänsten.....	93
4.6.2	Myndighetsutövning vid utfärdande av lokal behörighet.....	94
4.7	Flygtrafiktjänstleverantörernas beställare och kunder.....	96
4.8	Tjänstesegment.....	97
4.8.1	En route: monopol, ökat regionalt samarbete och konsolidering.....	98
4.8.2	Lokal flygtrafiktjänst: begynnande konkurrens, nya aktörer och nya konstellationer.....	99

4.8.3	Teknik och infrastruktur: storskaliga och EU-övergripande samarbeten mellan leverantörer i samverkan med industrin	100
4.9	Tillgängliga marknader för internationell konkurrens....	100
4.9.1	Sverige	101
4.9.2	Danmark	102
4.9.3	Finland	104
4.9.4	Norge	104
4.9.5	Spanien	105
4.9.6	Storbritannien.....	106
4.9.7	Tyskland.....	107
4.9.8	Schweiz.....	108
4.9.9	Mellanöstern	108
4.9.10	USA.....	109
4.10	Marknaden för flygtrafiktjänst i Sverige.....	109
4.10.1	Allmänt om den svenska marknaden	109
4.10.2	Konkurrenspåverkande egenskaper hos den svenska marknaden.....	111
4.11	Drivkrafter och trender på den internationella marknaden	113
5	Utgångspunkter för flygtrafiktjänstens framtida utveckling.....	115
5.1	Säkerhets- och försvarspolitik.....	115
5.2	Konkurrenspolitik.....	117
5.3	Transportpolitik	119
5.4	Förvaltningspolitik.....	122
5.4.1	Affärsverksformen är inte nödvändig för affärsverksamhet i myndighetsform.....	123
5.4.2	Styrning och kontroll av verksamhet i bolagsform	125
5.4.3	Särskilt om styrning av bolag under myndighet..	127
5.4.4	Statlig tjänsteexport.....	130
5.4.5	EU:s bestämmelser om statligt stöd	130

5.5	Kriterier som bör vara uppfyllda vid en bolagisering av en myndighets verksamhet	131
6	Flygtrafiktjänsten i Sverige – motiv för offentligt åtagande	135
6.1	Offentligt åtagande.....	135
6.2	Motiv för offentliga åtaganden	136
6.3	Åtaganden inom flygtrafiktjänsten genom internationella överenskommelser.....	139
6.3.1	Vad är en konvention?	139
6.3.2	Internationella civila luftfartsorganisationen – ICAO.....	139
6.3.3	EU-lagstiftningen Single European Sky – Det gemensamma europeiska luftrummet.....	140
6.3.4	Sammanfattning internationella åtaganden	142
6.4	Åtaganden inom flygtrafiktjänsten genom nationella uppgifter	142
6.4.1	Flygtrafiktjänsten är en samhällsviktig verksamhet.....	142
6.4.2	Flygtrafiktjänsten är en del av ett militärt nationellt offentligt åtagande	143
6.4.3	Sammanfattning av det nationella offentliga åtagandet.....	144
7	Luftfartsverkets verksamhet och ansvarsområden	145
7.1	Luftfartsverkets uppgifter	145
7.2	Affärsidé och ekonomiska mål.....	146
7.3	Organisation och styrning	147
7.4	Affärsområden och dotterbolag.....	147
7.4.1	Luftfartsverkets affärsområden.....	147
7.4.2	LFV Holding och dotterbolagen	148
7.5	Personal.....	149
7.6	Ekonomi.....	150
7.6.1	Marknadsandelar	152

7.6.2	Luftfartsverkets konkurrenter.....	153
7.6.3	Möjligheten att etablera verksamhet i egen regi..	156
8	Luftfartsverket i samarbete och konkurrens med andra leverantörer	157
8.1	Samarbetsparter och samverkansformer.....	157
8.1.1	Samarbeten kring funktionella luftrummblock.....	157
8.1.2	Forsknings- och utvecklingssamarbeten.....	161
8.1.3	Nordiskt samarbete kring flygledarutbildning	163
8.1.4	Luftfartsverkets engagemang är stort	164
8.2	Luftfartsverkets konkurrensförmåga.....	165
8.2.1	Styrkor, svagheter, möjligheter och hot	165
8.3	Luftfartsverkets ekonomiska och finansiella förutsättningar.....	166
8.3.1	Bakgrund.....	167
8.3.2	Luftfartsverket i nuvarande form	168
8.3.3	Förutsättningar för bolagisering av hela eller delar av Luftfartsverket	170
8.4	Intressekonflikter.....	171
8.4.1	Konkurrensneutralitet och statlig inblandning ...	171
8.4.2	Omfattningen av konkurrensutsättningen och definitionen av lokal flygtrafiktjänst	173
8.4.3	Reglering av tillträde till infrastruktur, system, metoder m.m.....	178
9	Ledande principer för val av verksamhetsform	181
9.1	Principiella scenarier	181
9.1.1	Kvarstå i affärsverksform	181
9.1.2	Förvaltningsmyndighet	181
9.1.3	Aktiebolag.....	181
9.2	Parametrar för val av rekommenderad åtgärd	182
9.2.1	Statens styrning och kontroll	182
9.2.2	En bärande nationell aktör.....	183
9.2.3	Vidareutveckling och uppdatering av former för civil-militär integration	185

9.3	Utvärdering av tillgängliga handlingsalternativ	186
9.3.1	Kvarstå i affärsverksform med bibehållna förutsättningar.....	186
9.3.2	Kvarstå i affärsverksform med förändrade förutsättningar.....	187
9.3.3	Bolagisering av hela Luftfartsverket.....	188
9.3.4	Bolagsbildning av konkurrensutsatt verksamhet.....	189
9.4	Den separerade konkurrensutsatta verksamheten.....	191
10	Utvecklade former för den civil-militärt integrerade flygtrafiktjänsten	193
10.1	Allmänna utgångspunkter för säkerställandet av en fungerande flygtrafiktjänst.....	193
10.1.1	Det offentliga åtagandet och det statliga åtagandet	194
10.1.2	Luftfartsverkets roll och ansvar	195
10.2	Beredskapsplanering för kris och höjd beredskap	197
10.2.1	Luftfartsverkets beredskapsplanering.....	197
10.2.2	Beredskapsplanering med andra flygtrafiktjänstleverantörer.....	198
10.3	Försvarmaktens möjligheter att ställa krav på flygtrafiktjänsten.....	202
10.4	Redundans vid bristande leveransförmåga	203
10.5	Lokal flygtrafikledningstjänst vid militära flygplatser....	207
10.6	Samverkan, insyn och kompetens.....	209
11	Konsekvenser av utredningens förslag	211
11.1	Konsekvenser på statsbudgeten och andra finansiella konsekvenser av en bolagisering av delar av Luftfartsverket	212
11.2	Personalmässiga konsekvenser.....	214
11.3	Effekter av förändrat uppdrag till Luftfartsverket.....	218

11.4	Konsekvenser av författningsändringar	220
11.5	Konsekvenser av förändringar i befogenheter, styrning och kontroll	221
11.6	Samhällsekonomiska konsekvenser	221
11.7	Effekter för den civil-militärt integrerade flygtrafiktjänsten	221
11.8	Framtida utvidgning i enlighet med de europeiska harmoniseringsmålen och det internationella samarbetet, inklusive samarbetet inom SESAR JU	223
11.9	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet/regionala effekter i olika delar av landet	223
11.10	Konsekvenser för små företag	224
11.11	Övrigt	224

Bilagor

1	Kommittédirektiv 2011:101	225
2	Vertikal integration och separation – samhällsekonomiska aspekter på konkurrensutsättning av flygledningstjänsten (Peter Andersson)	235
3	Flygtrafiktjänst och myndighetsutövning – en rättslig översikt (Thomas Bull och Patrik Bremdal)	261
4	Flygtrafiktjänst – säkerhetspolitiska överväganden (Anders Oljelund)	269
5	LFV – Executive Summary, Finansiella analyser och indikativa värderingar (Anders Björklund och Pär Ekeroth)	283

Sammanfattning

Mitt uppdrag har enligt direktivet varit att med hänsyn till konkurrensöppningen av den europeiska marknaden, de EU-förordningar som reglerar flygtrafiktjänsten samt den civil-militärt integrerade flygtrafiktjänsten, analysera Luftfartsverkets verksamhetsform, organisation och befogenheter och vid behov föreslå förändringar. Direktiven återges i bilaga 1.

Mina utgångspunkter

Flygtrafiktjänst är en verksamhet som präglas av krav från flera perspektiv. EU:s regelverk och den civil-militära integrationen är ett par exempel. Det svenska beslutet att öppna marknaden för lokal flygtrafiktjänst innebär en ny dimension för verksamheten och därmed ett ytterligare perspektiv. Att kombinera dessa olika perspektivs krav innebär med nödvändighet att avvägningar mellan olika samhällsintressen behöver göras och att målkonflikter behöver hanteras. Det föreligger inga djuplodande analyser av vilka effektivitetsvinster som t.ex. kan förväntas genom konkurrensutsättningen, eller vilka samhällsekonomiska värden som den civil-militära integrationen representerar. Det finns därför betydande svårigheter att ge försteg åt något perspektiv och att finna en avvägning mellan de olika intressena. Med beaktande av dessa utmaningar har utredningen arbetat utifrån följande utgångspunkter som regeringen givit för uppdraget:

- Luftfartsverkets uppdrag att med ensamrätt tillhandahålla flygtrafiktjänst i det övre luftrummet ligger fast.
- Systemet med civil-militärt integrerad flygtrafiktjänst – både lokal flygtrafiktjänst och flygtrafiktjänst i det övre luftrummet – ligger fast.

- Luftfartsverkets verksamhet bör även fortsättningsvis fullt ut finansieras genom avgifter respektive avtal.

Jag har kunnat konstatera att flygtrafiktjänsten påverkas av flera olika politikområden. Jag har därför valt att belysa verksamheten utifrån förvaltnings-, konkurrens- och transportpolitiska samt säkerhets- och försvarspolitiska utgångspunkter. Två huvudfrågor har emellertid kunnat preciseras:

1. Hur ska Luftfartsverket organiseras för att ha så goda förutsättningar som möjligt att hantera de förändringar på flygtrafiktjänstområdet som har genomförts och successivt genomförs i Sverige och inom EU?
2. Vilka åtgärder krävs för att systemet med en integrerad flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart ska fungera i samtliga beredskapsskeden?

Utöver dessa huvudfrågor har jag dessutom funnit det påkallat att se över formerna och lagstödet för myndighetsutövning inom ramen för flygtrafiktjänsten och angränsande verksamhet samt pröva det offentliga åtagandet. Slutligen har jag valt att se över avgränsningen av vad som anses utgöra lokal flygtrafikledningstjänst.

Flygtrafiktjänsten är ett offentligt åtagande

Vid en prövning av det offentliga åtagandet har jag konstaterat att flygtrafiktjänst en route är ett offentligt åtagande som staten bör säkerställa. Detsamma gäller för flygtrafiktjänst i anslutning till betydande flygplatser med internationell och nationell kommersiell linjetrafik. För detta talar Sveriges åtaganden enligt Chicagokonventionen och EU-lagstiftningen. Flygtrafiktjänsten är dessutom en samhällsviktig verksamhet och en del av det nationella offentliga åtagandet som det militära försvaret representerar.

Luftfartsverkets organisation och verksamhetsform förändras

En av huvudfrågorna i mitt uppdrag är att föreslå åtgärder för att Luftfartsverket ska ha så goda förutsättningar som möjligt att hantera de förändringar på flygtrafiktjänstområdet som har genomförts och successivt genomförs i Sverige och inom EU. Nedan redovisar jag mina förslag för Luftfartsverkets framtida organisation.

Luftfartsverkets konkurrensutsatta verksamhet bör särredovisas

Jag föreslår i ett första steg att Luftfartsverkets konkurrensutsatta verksamhet organisatoriskt och ekonomiskt separeras helt från den icke konkurrensutsatta verksamheten. Sammanfattningsvis föreslår jag att den icke konkurrensutsatta delen av Luftfartsverket i huvudsak kommer att bestå av flygtrafiktjänst en route, lokal flygtrafiktjänst för de militära flygplatserna, infrastruktur, beredskapsplanering, forskning och utveckling samt övriga myndighetsuppgifter.

Bolagisering av de konkurrensutsatta delarna av Luftfartsverket

I ett andra steg föreslår jag att de konkurrensutsatta delarna av Luftfartsverket bolagiseras under verkets egen förvaltning. Senast den 1 januari 2015 föreslår jag att verksamheten inom det nuvarande affärsområdet Terminal samt konkurrensutsatt verksamhet inom övriga affärsområden överförs i bolagsform.

Luftfartsverket bör få möjlighet att bilda bolag utomlands

En viktig förutsättning för att kunna hävda sig på den internationella arenan är att de ekonomiska förutsättningar och det handlingsutrymme som Luftfartsverket får motsvarar andra aktörers möjligheter. Det gäller även möjligheterna att etablera dotterbolag i andra länder. Enligt min bedömning medför inte affärsverksformen några begränsningar i detta avseende. Jag föreslår därför att Luftfartsverket inom ramen för den konkurrensutsatta verksamheten får möjlighet att bilda bolag utomlands.

Utvecklade former för den civil-militärt integrerade flygtrafiktjänsten

Den andra huvudfrågan i mitt uppdrag är att föreslå åtgärder för att systemet med en integrerad flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart ska fungera i samtliga beredskapsskeden. Nedan redogör jag för mina förslag.

Flygtrafiktjänst i alla beredskapsskeden

Jag kan konstatera att Luftfartsverket, som statlig myndighet, har ett ansvar för flygtrafiktjänsten under samtliga beredskapsskeden. Samtidigt, med tanke på flygtrafiktjänstens militära funktion och Luftfartsverkets betydelse för att tillgodose de militära behoven, anser jag att detta ansvar behöver förtydligas. Jag föreslår att Luftfartsverkets instruktion förändras så att det tydligt framgår att verket ska tillhandahålla flygtrafiktjänst *i alla beredskapsskeden*.

Luftfartsverkets ansvar för beredskapsplanering utvidgas

Statliga myndigheters verksamhet för att minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap regleras i krisberedskapsförordningen. Vissa myndigheter har ett särskilt ansvar för krisberedskap respektive inför och vid höjd beredskap. Luftfartsverket omfattas idag inte av ett sådant utvidgat ansvar. Jag anser dock att Luftfartsverkets verksamhet är av sådan karaktär att det är betydelsefullt att verket vidtar förberedelser för att kunna hantera såväl fredstida hot och risker som ett tillstånd av höjd beredskap. Jag föreslår därför att Luftfartsverkets ansvar enligt förordningen utvidgas. Det innebär att Luftfartsverket bör tas upp i förordningens bilaga som myndighet med särskilt ansvar.

Beredskapsplanering – en skyldighet för alla leverantörer av flygtrafiktjänst

Flygtrafiktjänsten är en samhällsviktig funktion där det finns behov av regularitet samt ett kontinuerligt arbete för att förebygga sårbarheter och hantera olika former av störningar. Konkurrensutsätt-

ningen av marknaden för den lokala flygtrafikledningstjänsten medför ett behov att inkludera samtliga aktörer i beredningsplaneringen. Jag anser att den som bedriver flygtrafiktjänst bör vara skyldig att samverka med Luftfartsverket vid planering och förberedelser för kris och höjd beredskap och föreslår därför att denna skyldighet förs in i luftfartsförordningen.

Leveranssäkerheten vid lokal flygtrafiktjänst tryggas

Jag har gjort bedömningen att flygtrafiktjänsten utgör en verksamhet av sådan samhällsviktig karaktär att en kontinuitet i driften bör vara föremål för ett statligt åtagande. I en situation där den tidigare leverantören av flygtrafiktjänst vid en flygplats av någon anledning förlorat sin utnämning att med ensamrätt utföra flygtrafiktjänst, bör Luftfartsverket på begäran av flygplatshavaren överta driften av flygtrafiktjänsten under en begränsad period. På detta sätt kan leveranssäkerheten tryggas. Luftfartsverkets övertagande bör kunna ske genom verksamhetsövergång och ska finansieras av flygplatshavaren så att Luftfartsverkets kostnader och avkastningskrav täcks. För att understryka detta redundansansvar föreslår jag att Luftfartsverkets instruktion förändras så att verket *ska* tillhandahålla flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart.

Luftfartsverket får i uppgift att driva den lokala flygtrafiktjänsten vid militära flygplatser

Jag har kunnat konstatera att Luftfartsverket även efter en eventuell bolagisering av den konkurrensutsatta verksamheten, bör bedriva viss lokal flygtrafikledningstjänst. Jag gör bedömningen att en bolagisering kräver åtgärder för att kunna säkerställa att det kvarvarande Luftfartsverket har förmåga att agera på statens uppdrag bl.a. i händelse av samhällskriser eller höjd beredskap. Det gäller förutom att säkerställa bemanningen av Försvarmaktens insatsorganisation även det dansk-svenska samarbetet kring NUAC samt möjligheten att fullgöra ett redundansansvar. Jag föreslår därför att Luftfartsverkets instruktion förändras så att verket får i uppgift att bedriva flygtrafikledningstjänst på, och för luftrum i anslutning till, de flygplatser som Försvarmakten driver.

Ytterligare frågor av betydelse för flygtrafiktjänsten

Omfattningen av luftrum i anslutning till flygplats begränsas

I mitt uppdrag har jag kunnat konstatera att en allmän öppning av marknaden för flygtrafiktjänst inte har blivit gemenskapspolitik, utan att andra medel för kostnadskontroll har valts på den europeiska nivån. Flera medlemsstater har dock öppnat hela eller delar av marknaden för lokal flygtrafiktjänst för konkurrens.

Beslutet och inriktningen att den svenska marknaden för lokal flygtrafiktjänst är öppen för konkurrens ligger fast. Jag har dock noterat att konkurrensutsättningen av flygtrafikledningstjänsten i samfällda terminalområden kan medföra att olika aktörer bedriver flygtrafiktjänst inom ett och samma terminalområde, dock med ensamrätt inom den tilldelade sektorn. Jag bedömer att risken för höga transaktionskostnader, suboptimeringar och intressekonflikter är påtaglig vid konkurrensutsättningen av flygtrafikledningstjänsten inom samfällda terminalområden. Dessutom anser jag att det ur ett effektivitetsperspektiv bör vara rationellt att integrera flygtrafikledningen i samfällda terminalområden med den i det övre luftrummet, snarare än med motsvarande i kontrollzonen. Mitt förslag är att luftfartsförordningen kompletteras så att omfattningen av luftrummet i anslutning till en flygplats tydligt avgränsas så att andra flygplatser inte påverkas.

En samlad bedömning behöver göras av behovet av flygledarutbildning

För att det inte ska uppkomma en framtida brist på flygledare är det viktigt att säkerställa att det finns ett tillräckligt stort utbud av flygledarkandidater att tillgå. Som en följd av marknadsöppningen och det faktum att det finns flera aktörer på marknaden har jag funnit att behovet av flygledarutbildning behöver bedömas på nationell nivå. Jag föreslår därför att Transportstyrelsen får i uppdrag att ansvara för sådana bedömningar. Transportstyrelsen bör genom sin ekonomiska tillsyn av kostnadsunderlaget till den nationella prestationsplanen säkerställa att relevanta kostnader läggs in när nationella prestationskrav fastställs.

Tillträde till infrastruktur m.m. behöver övervakas

Alla leverantörer av lokal flygtrafiktjänst bör erbjudas tillträde till nödvändig infrastruktur i bland annat radarcentraler och radarstationer på lika villkor. Det finns ett behov av att övervaka utvecklingen när det gäller tillträde till infrastruktur m.m. och vid behov föreslå åtgärder. Jag föreslår att Transportstyrelsen får i uppdrag att övervaka utvecklingen när det gäller tillträde till infrastruktur, system, metoder m.m. och vid behov föreslå proportionerliga åtgärder utifrån sitt uppdrag som explicit marknadsövervakare.

Utfärdandet av lokal behörighet för flygledare är myndighetsutövning

Inom mitt uppdrag har jag sett över formerna och lagstödet för myndighetsutövning inom ramen för flygtrafiktjänsten och angränsande verksamhet. Jag kan konstatera att utfärdandet av lokal behörighet för flygledare är en befogenhet som bygger på offentlighetsregler och starka skäl talar för att det är fråga om myndighetsutövning när den lokala behörigheten utfärdas. Jag bedömer att det föreligger ett behov av lagstöd för delegering av uppgiften att utfärda lokal behörighet för flygledare. Mitt förslag är att Transportstyrelsen får i uppdrag att redovisa hur en sådan reglering bör se ut.

Viktiga bedömningar och förslag i punktform

- Flygtrafiktjänsten är ett offentligt åtagande.
- Luftfartsverkets konkurrensutsatta delar särredovisas och bolagiseras under verkets egen förvaltning senast den 1 januari 2015.
- Luftfartsverket får möjlighet att bilda bolag utomlands.
- Luftfartsverkets instruktion förändras så att Luftfartsverket ska tillhandahålla flygtrafiktjänst *i alla beredskapskedan*
- Luftfartsverkets ansvar enligt krisberedskapsförordningen utvidgas.

- En skyldighet för samtliga leverantörer av flygtrafiktjänst att samverka med Luftfartsverket vid planering och förberedelser för kris och höjd beredskap förs in i luftfartsförordningen.
- Luftfartsverkets instruktion förändras så att verket *ska* tillhandahålla flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart.
- Luftfartsverkets instruktion förändras så att verket ska bedriva flygtrafikledningstjänst på, och för luftrum i anslutning till, de flygplatser som Försvarmakten driver.
- Luftfartsförordningen kompletteras så att omfattningen av luftrummet i anslutning till en flygplats tydligt avgränsas så att andra flygplatser inte påverkas.
- Transportstyrelsen får i uppdrag att ansvara för bedömningar av behovet av kapacitet för flygledarutbildningen och säkerställa att relevanta kostnader läggs in när nationella prestationskrav fastställs.
- Transportstyrelsen får i uppdrag att övervaka tillträdet till infrastruktur, system, metoder m.m. och vid behov föreslå åtgärder.
- Transportstyrelsen får i uppdrag att redovisa hur en reglering för att delegera uppgiften att utfärda lokal behörighet för flygledare bör se ut.

Summary

In accordance with the terms of reference for my enquiry, my mission has been to analyse the organisational status, structure and powers of the Air Navigation Services of Sweden (LFV) and where necessary to propose changes based on the liberalisation of the European market, on the EU regulations that regulate air navigation services and on the consequences for the integrated civil-military air navigation services. These terms of reference are given in Appendix 1.

My starting-points

Air navigation services are subject to demands from several different perspectives. The regulatory framework of the EU and civil-military integration are two of these perspectives. The Swedish decision to liberalise the market for local air traffic services adds a new dimension to operations and hence constitutes an additional perspective. Combining these different demands requires various public interests to be weighed against each other and potential trade-offs to be managed. No in-depth analyses of the potential efficiency gains of liberalisation or of the socioeconomic values of civil-military integration have been performed. It is hence very difficult to give precedence to any particular perspective and to find a balance between the different interests. Considering these challenges, the inquiry has worked on the basis the following starting points that the Swedish Government has given the mission:

- LFV shall continue to provide air navigation services in the upper controlled area on an exclusive basis.
- The system of integrated civil-military air navigation services – both local services and those in the upper controlled airspace – shall remain in place.

- LFV's operations should continue to be fully financed by charges and agreements respectively.

I have been able to ascertain that air navigation services are affected by several different policy areas. I have therefore chosen to highlight LFV's operations from a public administration, competition and transport policy perspective and from a security and defence policy perspective. It has been possible however to define two main questions more precisely:

1. How shall LFV be organised in order to give the organisation the best possible prerequisites to deal with the implemented and ongoing changes in the field of air navigation services in Sweden and the EU?
2. What measures are required to ensure that the system of integrated air navigation services for civil and military aviation functions in all stages of preparedness?

In addition to these main questions, I have also found it necessary to review the forms of and legal support for the exercising of public authority within the framework of air navigation services and adjacent operations and to examine the public undertaking. In conclusion, I have chosen to review the definition of what is considered to constitute 'local air traffic management services'.

Air navigation services are a public undertaking

Upon examination of the public undertaking, I have ascertained that en route air navigation services are a public undertaking that should be safeguarded by the Swedish state. The same is true for air navigation services adjacent to major airports with scheduled international and domestic commercial traffic. This is in line with Sweden's undertakings under the Chicago Convention on International Civil Aviation and under EU legislation. Air navigation services are also of considerable importance to society and a part of the national public undertaking with regard to Sweden's military defence.

An LFV in change

One of the key aspects of my mission has been to propose measures to ensure that LFV has the best possible prerequisites for dealing with changes in the field of air navigation services that have already been and are continuing to be implemented in Sweden and the EU. I outline my proposals for LFV's future organisation below.

LFV's deregulated operations should be reported separately

As a first step, I propose that LFV's deregulated operations be completely separated both organisationally and financially from its closed operations. In summary, I propose that the non-competitive side of LFV consist mainly of en route air navigation services and local air navigation services for military airfields, infrastructure, contingency planning, research and development and other public administration tasks.

Corporatisation of LFV's deregulated operations

As a second step, I propose that LFV's deregulated operations be corporatised but remain under the governance of the agency. I propose that operations within the Terminal business area and any other deregulated operations in other business areas be corporatised no later than 1 January 2015.

LFV should be allowed to establish companies abroad

An important precondition that must be satisfied before LFV can compete in the international arena is that it has the same financial prerequisites and room for manoeuvre as other market players. This includes the possibility of establishing subsidiaries in other countries. In my view, having the status of a public service company does not imply any limitations in this respect. I therefore propose that LFV be allowed to establish companies abroad within the context of its deregulated operations.

Enhanced forms of integrated civil-military air navigation services

My other main task has been to propose measures that would ensure the efficient functioning of the system of integrated air navigation services for civil and military aviation in all stages of preparedness. I outline my proposals for this below.

Air navigation services in all stages of preparedness

I can ascertain that LFV, as a central government agency, has a responsibility for air navigation services during all stages of preparedness. Considering the military function of air navigation services and the importance of LFV in satisfying the military needs, however, I feel that this responsibility needs to be further clarified. I propose that LFV's instructions be amended to the effect that the agency is required to provide air navigation services *in all stages of preparedness*.

LFV to have greater responsibility for contingency planning

The operations of central government agencies to reduce vulnerability in society and to develop a sound capacity for fulfilling their tasks during emergency peacetime situations and states of heightened alert are regulated in the Ordinance on Emergency Preparedness and Heightened State of Alert. Certain agencies have extended responsibilities for emergency preparedness and prior to and during states of heightened alert. LFV does not currently have such extended responsibilities. I am of the opinion, however, that LFV's operations are of such a nature that it is vital for the agency to make preparations so that it can handle both peacetime threats and risks and a state of heightened alert. I therefore propose that LFV's responsibilities be in accordance with the abovementioned ordinance. This will involve LFV being included in the annexe to the ordinance as a government agency with extended responsibilities.

Contingency planning – an obligation for all air navigation service providers

Air navigation services fulfil a function that is critical to society, where there is a need for regularity and where continuous effort is required to minimise vulnerability and deal with different kinds of disturbances. The liberalisation of the market for local air traffic management services has therefore created a need for including all actors in contingency planning. It is my opinion that an air navigation service provider should be obliged to cooperate with LFV on planning and preparations for emergencies and heightened alert and I therefore propose that this obligation be incorporated into the Swedish Aviation Ordinance.

Security of supply safeguarded for local air navigation services

It is my assessment that air navigation services are so critical to society that they should be covered by a state undertaking. In a situation where the previous provider of air navigation services at an airport for some reason or other is no longer designated to provide such services on an exclusive basis, LFV should, at the request of the airport owner, take over air navigation service operations for a limited period. This will safeguard security of supply. The take-over of operations should be possible via a transfer of business and shall be financed by the airport owner so that LFV's costs and required return on investment are covered. To underline this redundancy responsibility, I propose that LFV's instructions be amended so that the agency *is required to* provide air navigation services for civil and military aviation.

LFV to be given the task of operating local air navigation services at military airfields

I have been able to ascertain that LFV should continue to operate certain local air navigation services even after corporatisation of its deregulated operations. I have made the assessment that corporatisation requires measures to ensure that what's left of LFV retains the capacity to perform government assignments, e.g. in the event of emergency peacetime situations or state of heightened alert. It is also a question of safeguarding adequate staffing of the Swedish

Armed Forces operational defence force, the arrangements for the Danish-Swedish cooperation on NUAC (Nordic Unified Airspace Traffic Control) and of ensuring it is possible to fulfil a redundancy responsibility. I therefore propose that LFV's instructions be amended so that the agency is given the task to operate air traffic services at, and for airspace adjacent to, airfields run by the Swedish Armed Forces.

Additional issues of importance to air navigation services

The range of airspace adjacent to airport is limited in extent

As part of my assignment, I have been able to ascertain that a general liberalisation of the air navigation services market has not become Community policy. Other cost control instruments have been chosen on the EU level. Several Member States have, however, deregulated the whole or parts of the local air navigation services market.

The decision and aim to deregulate the Swedish market for local air navigation services remain unchanged. I have noted however that deregulation of air navigation services in joint terminal areas may lead to different actors operating air navigation services within the same terminal area, although on an exclusive basis within the allocated sector. I consider that the risk of high transaction costs, suboptimisations and conflicts of interest in some cases are considerable when joint terminal areas are deregulated. I furthermore consider that it should be rational from an efficiency perspective to integrate air-traffic management in joint terminal areas with air-traffic management in the upper airspace, rather than with management in the control zone. My proposal is to supplement the Swedish Aviation Ordinance so that the range of the airspace adjacent to an airport is limited in extent so that other airports are not affected.

An overall assessment of the need for air-traffic controller education is required

In order to avoid a future lack of air-traffic controllers, it is important to ensure that there is a sufficiently large number of prospective controllers to recruit from. As a consequence of the liber-

alisation and the fact that there are several actors on the market, I have found that an assessment of the need for air-traffic control education is required on the national level. I therefore propose that the Swedish Transport Agency be given the task to perform such an assessment. Through its financial supervision of the cost-base for the national performance plan, the Swedish Transport Agency should ensure that the relevant costs are submitted once national performance requirements have been established.

Access to infrastructure needs to be monitored

All providers of local air navigation services should be offered access to the necessary infrastructure in e.g. radar information centres on equal terms. There is a need to monitor development as regards access to infrastructure, etc., and propose measures where necessary. I propose that the Swedish Transport Agency be instructed to monitor development as regards access to infrastructure, systems, methods, etc., and where necessary propose proportionate measures based on its assignment as the explicit supervisory authority.

The issuing of local air-traffic controller licenses is the exercising of public authority.

As part of my assignment, I have reviewed the forms and legal support for the exercising of public authority within the framework of air navigation services and adjacent operations. I can ascertain that the issuing of local licenses is a competence that is based on public law regulations and there are strong reasons for treating it as the exercising of public authority. I consider that there is a need for legal support for delegating the task of issuing local controller licenses. My proposal is that the Swedish Transport Agency be given the task of reporting on how such a regulation should be formulated.

Key conclusions and proposals as bullet points:

- Air navigation services are a public undertaking.
- LFV's deregulated operations to be reported separately and corporatised no later than 1 January 2015. They should, however, remain under the governance of the agency.
- LFV to be allowed to establish companies abroad.
- LFV's instructions to be amended to the effect that LFV is required to provide air navigation services *in all stages of preparedness*.
- LFV to be included in the Ordinance on Emergency Preparedness and Heightened State of Alert as an agency with extended responsibilities.
- An obligation for all air navigation service providers to cooperate with LFV on planning and preparations for emergencies and heightened states of alert to be incorporated into the Swedish Aviation Ordinance.
- LFV's instructions to be amended to the effect that the agency *is required to* provide air navigation services for civil and military aviation.
- LFV's instructions to be amended so that the agency is given the task to operate air traffic services at, and for airspace adjacent to, airfields run by the Swedish Armed Forces
- The Swedish Aviation Ordinance to be supplemented so that the range of the airspace adjacent to an airport is limited in extent to ensure that other airports are not affected.
- The Swedish Transport Agency should be given the task of being responsible for assessments of the need for air-traffic controller education capacity and of ensuring that the relevant costs are submitted once national performance requirements have been established.
- The Swedish Transport Agency should be instructed to monitor access to infrastructure, systems, methods, etc., and propose measures where necessary.

- The Swedish Transport Agency to be tasked to report on how a regulation on the delegation of the task of issuing local controller licenses should be formulated.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Mitt huvuduppdrag har enligt direktivet¹ varit att med hänsyn till konkurrensöppningen av den europeiska marknaden, de EU-förordningar som reglerar flygtrafiktjänsten samt den civil-militärt integrerade flygtrafiktjänsten, analysera Luftfartsverkets verksamhetsform, organisation och befogenheter och vid behov föreslå förändringar. Direktiven återges i bilaga 1.

Regeringen har bl.a. givit följande utgångspunkter för uppdraget:

- Luftfartsverkets uppdrag att med ensamrätt tillhandahålla flygtrafiktjänst i det övre luftrummet ligger fast.
- Systemet med civil-militärt integrerad flygtrafiktjänst – både lokal flygtrafiktjänst och flygtrafiktjänst i det övre luftrummet – ligger fast.
- Luftfartsverkets verksamhet bör även fortsättningsvis fullt ut finansieras genom avgifter respektive avtal.

Jag har kunnat konstatera att flygtrafiktjänsten tangerar flera olika politikområden. Det har således varit nödvändigt att belysa verksamheten utifrån förvaltningspolitiska, konkurrenspolitiska, transportpolitiska samt säkerhets- och försvarspolitiska utgångspunkter. Två huvudfrågor har emellertid kunnat preciseras:

1. Hur ska Luftfartsverket organiseras för att ha så goda förutsättningar som möjligt att hantera de förändringar på flygtrafiktjänstområdet som har genomförts och successivt genomförs i Sverige och inom EU?

¹ Kommittédirektiv *Utredning av verksamhetsform och förutsättningarna för flygtrafiktjänst i Luftfartsverket* (dir. 2011:101), se bilaga 1.

2. Vilka åtgärder krävs för att systemet med en integrerad flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart ska fungera i samtliga beredskapsskedan?

Utöver dessa huvudfrågor har jag dessutom funnit det påkallat att se över formerna och lagstödet för myndighetsutövning inom ramen för flygtrafiktjänsten och angränsande verksamhet. Slutligen har jag valt att se över avgränsningen av vad som anses utgöra lokal flygtrafikledningstjänst.

1.2 Utredningsarbetet

Utredningsarbetet har bedrivits på sedvanligt sätt. Den tid som stått till mitt förfogande har emellertid begränsat möjligheterna att bygga analyser och förslag på material som utredningen på egen hand samlat in.

Expertgruppen

Jag och sekretariatet har genomfört tre sammanträden med expertgruppen. Expertgruppen har samlat kompetens från Regeringskansliet, Riksgälden, Statskontoret, Ekonomistyrningsverket, Konkurrensverket, Försvarsmakten, Trafikanalys, Trafikverket, Transportstyrelsen och Luftfartsverket.

Genomförda möten

För att skapa mig en närmare bild av hur flygtrafiktjänsten bedrivs, vilka särskilda förutsättningar som präglar den och vilka synpunkter som finns på den, har jag som en del av utredningsarbetet träffat ett antal olika aktörer.

Jag har vid ett flertal tillfällen träffat och samverkat med Transportstyrelsen, Luftfartsverket och Försvarsmakten. Jag har även träffat flygtrafiktjänstleverantörerna Naviair, Avinor, ACR och NATS.

Jag har också bl.a. inom ramen för arbetet i expertgruppen samverkat med Statskontoret, Ekonomistyrningsverket, Riksgäldskontoret och Konkurrensverket.

Jag har under arbetets gång informerat och gett de berörda arbetstagarorganisationerna inom Fackförbundet ST och Sveriges akademikers centralorganisation (SACO) möjlighet att framföra synpunkter.

I syfte att få en bättre uppfattning om den övergripande utvecklingen på europeisk nivå, har jag träffat EU-kommissionen (DG MOVE), Eurocontrol, SESAR JU och Europeiska försvarsbyrån (EDA).

Jag har vidare genomfört möten med aktörer som representerar de större beställarna respektive brukarna av flygtrafiktjänster, främst Swedavia, intresseorganisationerna Svenskt Flyg och Svenska regionala flygplatsförbundet, samt flygbolaget SAS.

Genomförda utredningar

Ekonomisk-teoretiska grunder

Peter Andersson, lektor vid Linköpings universitet, har på mitt uppdrag gjort en analys av marknaden för flygtrafiktjänster på ekonomisk-teoretisk grund.

Analysen återfinns i bilaga 2 och innehåller bl.a. en precisering av marknaden och dess delmarknader, en redogörelse för de ekonomisk-teoretiska grunderna för en marknadsanalys av flygledning, samt en kartläggning av förutsättningar för en vertikal separation av marknaden och en analys av förutsättningarna för konkurrensutsättning.

Myndighetsutövning

Thomas Bull, professor vid Uppsala universitet, och jur.dr. Patrik Bremdal har på mitt uppdrag med utgångspunkt i regeringsformens krav på lagform vid delegering till enskild av förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning, gjort en rättslig analys.

Analysen återfinns i bilaga 3 och inbegriper en analys av huruvida utförandet av flygtrafiktjänst respektive utfärdandet av lokal behörighet i rättslig bemärkelse kan anses inbegripa moment av myndighetsutövning.

Försvars- och säkerhetspolitiska utgångspunkter

Förre ambassadören Anders Oljelund har på mitt uppdrag gjort en säkerhets- och försvarspolitisk analys av flygtrafiktjänstens betydelse som verksamhet betraktat. Syftet har varit att närmare analysera implikationerna av att flygtrafiktjänsten är civil-militärt integrerad, redovisa konsekvenserna av att delar av marknaden för flygtrafiktjänsten idag är konkurrensutsatt, samt att ge förslag på vilka åtgärder som eventuellt bör vidtas för att säkerställa flygtrafiktjänstens militära funktion. Analysen återfinns i bilaga 4.

Finansiell analys av Luftfartsverket

Jag har gett konsultföretaget PwC i uppdrag att undersöka om Luftfartsverket i nuvarande form och med nu gällande marknadsförutsättningar, har affärsmässiga förutsättningar att i sin helhet eller i delar ombildas till fristående statligt ägt bolag. Syftet har varit att erhålla ett finansiellt underlag för bedömning av huruvida Luftfartsverkets verksamhetsform kan eller bör förändras. Analysen återfinns i bilaga 5.

Genomförda seminarier

Den 6 februari 2012 genomfördes ett informationsmöte med särskilt inbjudna deltagare från myndigheter, organisationer och företag med intressen i flygtrafiktjänsten. I anslutning till informationsmötet genomfördes även ett seminarium om flygtrafiktjänsten i Trafikanalys regi.

1.3 Betänkandets disposition

I de inledande kapitlen 3 och 4 beskriver jag flygtrafiktjänstens historiska utveckling på nationell och europeisk nivå, liksom hur flygtrafiktjänsten är organiserad, bedrivs och utvecklas idag.

I kapitel 5 redogör jag för de övergripande utgångspunkterna för flygtrafiktjänstens framtida utveckling. Jag har också funnit det nödvändigt att i kapitel 6 närmare identifiera vilka motiv som finns för att se flygtrafiktjänsten som ett offentligt åtagande.

I kapitel 7 redogör jag för Luftfartsverkets verksamhet, ansvarsområden och organisation, vilket ligger till grund för den analys av verkets framtida utveckling på en delvis konkurrensutsatt marknad som följer i kapitel 8. Jag ger i kapitel 9 min syn på vilka principer som jag anser bör vara vägledande vid valet av Luftfartsverkets framtida verksamhetsform samt mina förslag i detta avseende. Av kapitel 10 framgår mina förslag till hur formerna för den civil-militära integrationen av flygtrafiktjänsten bör utvecklas.

Mina förslag redovisas löpande i texten. En del förslag är av sådan karaktär att jag i kapitel 2 också redovisar vissa författningsförslag. Betänkandet avslutas i kapitel 11 med de bedömda konsekvenserna av förslagen.

2 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om luftfartsförordningen (2010:770)
dels att 6 kap. 10 § ska ha följande lydelse,
dels att det i förordningen 6 kap. ska införas en ny paragraf,
15 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

10 §

Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om uppgifter, omfattning och utformning när det gäller flygledningstjänst, informationstjänst för luftfarten, flygvädertjänst, kommunikations-, navigations- och övervakningstjänster samt flygräddningstjänst och de flygsäkerhetsföreskrifter för verksamheten som behövs. Föreskrifterna ska i förekommande fall meddelas efter samråd med Försvarsmakten samt, när det gäller flygvädertjänsten, efter samråd med Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, och när det gäller flygräddningstjänst efter samråd med Sjöfartsverket.

Verksamhet som avser flygtrafiktjänst ska vara godkänd av Transportstyrelsen för att få bedrivas. Om sådan verksamhet inte uppfyller flygsäkerhetskraven får Transportstyrelsen återkalla godkännandet eller begränsa det.

Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om de kompetenskrav som ska gälla för anställda inom flygtrafiktjänsten och för teknisk personal som installerar eller underhåller utrustning för flygtrafiktjänsten.

Frågor som gäller flygtrafikledningstjänst för luftrummet i anslutning till en flygplats enligt 6 kap. 13 § tredje stycket luftfartslagen (2010:500) prövas av Transportstyrelsen.

Omfattningen av luftrummet i anslutning till en flygplats enligt 6 kap. 13 § tredje stycket luftfartslagen (2010:500) ska bestämmas så att andra flygplatser inte påverkas. Frågor som gäller flygtrafikledningstjänst i detta luftrum prövas av Transportstyrelsen.

15 a §

Den som bedriver flygtrafik-tjänst är skyldig att samverka med Luftfartsverket vid planering och förberedelser för kris och höjd beredskap.

Denna förordning träder ikraft den 1 januari 2013.

2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:184) med instruktion för Luftfartsverket

Härigenom föreskrivs att 1 och 2 §§ förordningen (2010:184) med instruktion för Luftfartsverket ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Luftfartsverkets *huvuduppgift* är att tillhandahålla en säker, effektiv och miljöanpassad flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart.

Luftfartsverket får överlämna till någon annan att på verkets vägnar ombesörja verksamhet som avses i första stycket. Verksamhet som rör militära förhållanden får överlämnas endast i samråd med Försvarmakten.

Luftfartsverket ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Förordning (2010:778).

Föreslagen lydelse

1 §

Luftfartsverket *ska* tillhandahålla en säker, effektiv och miljöanpassad flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart *i alla beredskapsskedan*.

2 §

Luftfartsverket ska tillhandahålla flygtrafiktjänster samt service- och konsulttjänster som är knutna till verksamheten, och

1. inom och utom landet tillhandahålla flygtrafiktjänster samt service- och konsulttjänster som är knutna till verksamheten,

2. nationellt och internationellt främja forskning, utveckling och införande av ny teknik av betydelse för verksamheten, *samt*

3. *bedriva flygtrafikledningstjänst på och för luftrum i anslutning till de flygplatser som Försvarmakten driver.*

Luftfartsverket får

1. bedriva utbildning av flygledare,
2. direkt eller genom till verket knutna bolag bedriva tjänsteexport inom sitt verksamhetsområde.

Denna förordning träder ikraft den 1 januari 2013.

3 Flygtrafiktjänstens utveckling – en bakgrund

3.1 Luftfarten i Sverige – några nyckeltal

Under 2009 bedrevs det linje- och chartertrafik på 41 flygplatser i Sverige. Av dessa var 13 statligt ägda.¹ Elva av de statligt ägda flygplatserna drevs av Luftfartsverket/Swedavia², två var militära flottiljflygplatser, där den civila flygtrafiken administrerades av Luftfartsverket/Swedavia. Av de övriga 28 flygplatserna var 24 kommunala och fyra var privata.³

Efter en kraftig minskning av antalet passagerare under 2009 vände flygtrafiken i Sverige åter uppåt under 2010. Sammantaget uppgick antalet passagerare på de 41 svenska trafikflygplatserna till drygt 26,9 miljoner under 2010. Av dessa var 6,2 miljoner inrikespassagerare och 20,8 miljoner utrikes. Jämfört med 2009 ökade det totala antalet passagerare med närmare sex procent, vilket motsvarar cirka 1,5 miljoner passagerare.⁴ Det totala antalet landningar uppgick 2010 till närmare 369 900, vilket är en minskning med cirka 0,7 procent jämfört med 2009.⁵ Enligt preliminära siffror från Transportstyrelsen har såväl antalet landningar som antalet passagerare ökat under 2011. Antalet landningar under året uppgick till cirka 385 000. Utvecklingen avseende det totala antalet landningar på svenska flygplatser (som redovisar statistik till Transportstyrelsen) under de senaste sex åren framgår av tabellen nedan.

¹ Skellefteå flygplats övergick i kommunal regi den 1 april 2010 och Karlstad flygplats den 31 december samma år.

² Verksamheten överfördes till Swedavia AB den 1 april 2010.

³ Trafikanalys rapport *Luftfart 2010*, Statistik 2011:06, s. 7.

⁴ *Ibid*, s. 7.

⁵ *Ibid*, s. 12.



Flygtrafiken är i viss utsträckning konjunkturkänslig, vilket avspeglade sig i siffrorna för 2009 och 2010. Under 2011 har emellertid en återhämtning skett. Mycket pekar också på att flygtrafiken över tiden kommer att fortsätta att öka. Det är också utgångspunkten för den pågående effektiviseringen av luftfarten i Europa genom Single Sky.⁶

Enligt Transportstyrelsens preliminära siffror genomfördes nästan tre fjärdedelar av det totala antalet landningar vid endast tio av landets flygplatser. Arlanda är Sveriges ojämförligen största flygplats med cirka 106 000 landningar under 2011 enligt de preliminära siffrorna.

Antalet flygplansrörelser i kontrollerat luftrum uppgick under 2010 till knappt 655 000. Det är cirka 27 000 färre än 2006, men cirka 11 000 fler än 2009.⁷

Överflygningar är den trafik som sker i det svenska luftrummet utan att flygplanen startar eller landar på svensk flygplats. Under 2010 uppgick de till drygt 275 500, vilket var cirka 4 900 fler än året innan. Det motsvarade en ökning med 12,8 procent.⁸ Överflygningar utgör cirka 42 procent av flygplansrörelserna i kontrollerat luftrum.

⁶ Se 3.5 EU-lagstiftningen Single European Sky – det gemensamma europeiska luftrummet.

⁷ Trafikanalys rapport *Luftfart 2010*, Statistik 2011:06, s. 43.

⁸ Ibid, s. 16.

Antal flygplansrörelser i kontrollerat luftrum 2006–2010

	2006	2007	2008	2009	2010
Hela landet	681 533	701 975	726 195	643 886	654 885
Varav överflygningar	275 212	295 810	310 361	270 669	275 543
Starter/landningar	570 180	565 532	572 804	520 217	523 848
Max antal luftrumsrörelser per dygn	2 502	2 489	2 642	2 225	2 419
Min antal luftrumsrörelser per dygn	452	486	513	492	2
Antal luftrumsrörelser i medeltal per dygn	1 868	1 924	1 985	1 765	1 794

3.2 Vad är flygtrafiktjänst – definitioner och begrepp**3.2.1 Vad är flygtrafiktjänst?**

För att säkerställa att luftfarten kan bedrivas med säkerhet, regularitet och effektivitet finns det en flygtrafiktjänst.

Inom ramen för flygtrafiktjänsten bedrivs bl.a. flygtrafikledning. Flygtrafikledning sker globalt enligt de principer som etablerats genom ICAO (International Civil Aviation Organisation). Flygtrafikledningen ska främja en välordnad trafik. Detta görs genom att trafikledningen optimerar trafikflödena och därmed minimerar eventuella förseningar.

Flygtrafikledningens två primära uppgifter är att förhindra kollisioner mellan flygplan inbördes samt mellan flygplan och fordon på flygplatsernas manöverområden, dvs. rull- och taxibanor (vägar för markkörning). Detta sker genom flygkontrolltjänst och denna uppgift har högsta prioritet inom flygtrafikledningen.

Andra uppgifter är att lämna råd och informationer av betydelse för flygplanets säkra framförande, vilket sker genom flygrådgivnings- eller flyginformationstjänst som grund för pilotens eget beslut. Inom ramen för flygtrafiktjänsten bedrivs även alarmeringstjänst, vilket innebär att flygräddningscentral kontaktas om det skulle bedömas vara nödvändigt.

För närvarande finns det två certifierade leverantörer av flygtrafikledningstjänst och flygkontrolltjänst i Sverige. Dels det stat-

liga affärsverket Luftfartsverket, dels det privatägda företaget Aviation Capacity Resources AB (ACR). Luftfartsverket är idag utnämnd leverantör med ensamrätt för luftrum i anslutning till 36 civila och militära flygplatser medan ACR är utnämnd leverantör med ensamrätt vid fyra civila flygplatser.

Vid sidan av dessa aktörer driver ett antal kommuner, kommunala företag och privata aktörer flyginformationstjänst vid flygplatser där det inte finns kontrollerat luftrum⁹. Dessa är totalt 16 till antalet och är med enstaka undantag även driftorganisation för flygplatsen.

Någon leverantör med ett certifikat utfärdat i annat EU-land är för närvarande inte utnämnd att bedriva flygtrafikledning med ensamrätt i Sverige.

3.2.2 Definitioner och begrepp inom flygtrafiktjänsten

I proposition *Luftfartens lagar* redovisar regeringen följande förklaringsmodell över flygtrafiktjänstens område.¹⁰

Flygtrafiktjänsten (ANS) består av fem olika delar;

- flygledningstjänst (ATM),
- informationstjänst för luftfarten, ofta kallad flygbriefingstjänst (AIS),
- flygvädertjänst (MET),
- flygräddningstjänst (SAR) och
- kommunikations-, navigations- och övervakningstjänster (CNS).

Flygledningstjänst (ATM) är en sammanfattande benämning på flygtrafikledning (ATS), flödesplanering (ATFM) och luftrumsplanering (ASM).

Flygtrafikledningen (ATS) är i sin tur ett sammanfattande begrepp som inrymmer flygkontrolltjänst (ATC), flygrådgivningstjänst, flyginformationstjänst och alarmeringstjänst. Syftet med flygtrafikledning är att dels förebygga kollisioner mellan luftfartyg i luften och på manöverområde samt mellan luftfartyg och hinder på sådant område, dels åstadkomma ett snabbt, effektivt och ekonomiskt trafikflöde under ett optimalt utnyttjande av luftrummet.

⁹ Se 3.2.3 Indelningen av luftrummet.

¹⁰ *Luftfartens lagar* (prop. 2009/10:95), s. 212.

Flygkontrolltjänst (ATC) är slutligen en sammanfattande benämning på områdeskontrolltjänst, inflygningskontrolltjänst¹¹ och flygplatskontrolltjänst¹². Denna definition av flygledningstjänst är något vidare än den definition som återfinns exempelvis i förordning (EG) nr 549/2004 (se fig. nedan). Av förordningen framgår följande definitioner av flygtrafiktjänsten och dess olika underkategorier.¹³

Begrepp	Definition
Flygtrafiktjänster	Flygtrafiklednings-, kommunikations-, navigations- och övervakningstjänster, flygvädertjänst och flygbriefingtjänster.
Flygledningstjänst	Den samling luftburna och markbaserade funktioner (flygtrafikledningstjänst, luftrumspanering, och flödesplanering) som krävs för att säkerställa säkra och effektiva rörelser för luftfartyg under alla faser av flygningen.
Flygtrafikledningstjänst	Olika flyginformations-, alarmerings-, flygrådgivnings- och flygkontrolltjänster (områdeskontrolltjänst, inflygningskontrolltjänst och flygplatskontrolltjänst).
Flygkontrolltjänst	En tjänst som tillhandahålls i syfte att: <ul style="list-style-type: none"> a) förebygga kollisioner <ul style="list-style-type: none"> • mellan luftfartyg, och • mellan luftfartyg och ett hinder inom manöverområdet, samt b) påskynda och bibehålla ett välordnat flygtrafikflöde.
Områdeskontrolltjänst	Flygkontrolltjänst för kontrollerade flygningar i ett luftrumsblock.
Inflygningskontrolltjänst	Flygkontrolltjänst för ankommande eller avgående kontrollerade flygningar.
Flygplatskontrolltjänst	En flygkontrolltjänst för flygplatstrafik.
Flygbriefingtjänst	En tjänst som inrättats inom ett avgränsat täckningsområde och som ansvarar för tillhandahållandet av sådan information till luftfarten och sådana data som är nödvändiga för en säker, regelbunden och effektiv flygtrafik.
Flygvädertjänst	De hjälpmedel och tjänster som förser luftfartyg med meteorologiska prognoser, briefing och observationer liksom all annan meteorologisk information och data som staterna tillhandahåller för användande inom luftfarten.

Det är värt att notera att definitionerna och förklaringsmodellerna varierar något beroende på vilken källa som används. I lagrådets yttrande över den lagrådsremiss som föregick propositionen *Luft-*

¹¹ Inflygningskontrolltjänst benämns ibland terminalkontrolltjänst.

¹² Flygplatskontrolltjänst benämns ibland tornkontrolltjänst.

¹³ Artikel 2, förordning (EG) nr 549/2004.

fartens lagar (prop. 2009/10:95) efterlystes en lagbunden definition av vad som menades med ”flygtrafiktjänst”, eller åtminstone de väsentligaste komponenterna i flygtrafiktjänsten. Regeringen konstaterade emellertid att begreppet till sin innebörd kunde härledas till bestämmelser som tagits fram inom ICAO och som även återfanns i EU-rättsakter. Begreppen inom ICAO och EU var dock inte exakt likalydande. Regeringen gjorde därför bedömningen att en svensk legaldefinition inte var nödvändig. En sådan skulle i olyckliga fall till och med kunna medföra större skada än nytta, menade man.

Om inget annat uttryckligen framgår, används i den fortsatta framställningen regeringens förklaringsmodell i propositionen *Luftfartens lagar* i förening med definitionerna i förordning (EG) nr 549/2004.

3.2.3 Indelningen av luftrummet

Flyginformationsregioner

Allt luftrum är indelat i flyginformationsregioner (FIR). Varje land bestämmer själva vilka luftfartyg som får trafikera dess luftrum och vilka regler som ska gälla i luftrummet. En flyginformationsregion är ett luftrum av definierad omfattning inom vilket flyginformations- och alarmeringstjänster tillhandahålls.¹⁴ En flyginformationsregion kan omfatta såväl nationellt som internationellt luftrum. Exempelvis omfattar den svenska flyginformationsregionen även luftrum utanför territorialgränsen och delar av danskt luftrum (Bornholm och Christiansö). Sverige har gentemot det internationella samfundet (genom ICAO) ett åtagande att bistå med flyginformations- och alarmeringstjänster i hela detta luftrum. I den utsträckning flyginformationsregionen utgörs av kontrollerat luftrum omfattas även flygkontrolltjänster av åtagandet. Oavsett var ett luftfartyg befinner sig i den svenska flyginformationsregionen kan befälhavaren således få tillgång till dessa flygtrafiktjänster.

¹⁴ Artikel 2 punkten 22 förordning (EG) nr 549/2004.

Kontrollerat och okontrollerat luftrum

Luftrummet är i sin tur indelat i kontrollerat luftrum respektive okontrollerat luftrum. Med kontrollerat luftrum avses luftrum där flygtrafiken övervakas och leds av något flygkontrollorgan.¹⁵

Det innebär att flygledare i samarbete med piloten bestämmer luftfartygens färdväg. För flygning i kontrollerat luftrum krävs i regel färdtillstånd. För att skydda luftfarten vid start och landning inrättas t.ex. kontrollerat luftrum vid flygplatserna. I kontrollerat luftrum ska flygtrafiktjänster för luftfartyg som ska landa på eller starta från flygplatsen finnas tillgängliga.¹⁶ Flygtrafiktjänst tillhandahålls även för flygplans- och fordonsrörelser på kontrollerade flygplatsers manöverområde.

I det okontrollerade luftrummet krävs inget färdtillstånd. Vidare ansvarar inget flygkontrollorgan för att separation i förhållande till andra luftfartyg upprätthålls. Det ansvaret åvilar istället luftfartygens befälhavare.

Luftrumsblock

För att underlätta flygtrafikledningen indelas det kontrollerade luftrummet i luftrumsblock. Ett luftrumsblock är ett luftrum av definierad omfattning, i tid och rum, inom vilket flygtrafiktjänster tillhandahålls.¹⁷ EU-regleringarna på luftfartsområdet gäller civil luftfart. Sverige har emellertid valt att samordna tillämpningen för civil luftfart med motsvarande för militär luftfart. Det är Transportstyrelsen som under regeringen har myndighetsansvaret för flygtrafiktjänsten. Det är således Transportstyrelsen som fastställer vilka luftrumsblock som ska finnas inom den svenska flyginformationsregionen.¹⁸

Det finns olika typer av luftrumsblock. Det kontrollerade luftrummet är indelat i:

- yttäckande kontrollerat luftrum (CTA alt. UTA),
- terminalområde (TMA) och
- kontrollzon (CTR alt. TWR).

¹⁵ *Luftfartens lagar* (prop. 2009/10:95), s. 243.

¹⁶ *Luftfartens lagar* (prop. 2009/10:95), s. 217.

¹⁷ Artikel 2 punkten 6 förordning (EG) nr 549/2004.

¹⁸ *Luftfartens lagar* (prop. 2009/10:95), s. 214.

Luftrummet är okontrollerat utanför dessa luftrumsblock. Således tillhandahålls ingen flygkontrolltjänst, men väl övriga flygtrafiktjänster. Dessa övriga flygtrafiktjänster kan antingen utföras av Luftfartsverket eller av någon annan aktör utnämnd av Transportstyrelsen.

Allt luftrum över cirka 2 900 meter¹⁹ och under cirka 20 000 meter²⁰ utgör det *yttäckande kontrollerade luftrummet*, som ibland även kallas för det övre luftrummet. I detta luftrum bedrivs flygtrafikledningstjänst, inklusive flygkontrolltjänst för alla flygningar, såväl civila som militära. Syftet är att säkerställa separation mellan luftfartyg ”en route”, dvs. luftfartyg som i detta luftrumsblock stiger till, är på, eller har lämnat sin marschhöjd på väg mot sin destination. Andra begrepp för en route är ”underväg” eller ”på sträcka”.

Under det yttäckande kontrollerade luftrummet finns s.k. *terminalområden* (TMA), vilka också utgörs av kontrollerat luftrum enligt ovan. Dessa är inrättade över en eller flera flygplatser för att säkerställa att flygtrafik i anslutning till flygplats(er) sker i kontrollerat luftrum. Terminalområde kan variera betydligt i storlek. Terminalområden som är inrättade över flera flygplatser benämns samfällda terminalområden. I dessa luftrumsblock bedrivs flygtrafikledningstjänst på samma sätt som i det yttäckande kontrollerade luftrummet. Terminalområdet sträcker sig vanligtvis ner till cirka 600 meter.

I luftrummet i flygplatsens absoluta närområde finns ytterligare ett luftrumsblock, den så kallade kontrollzonen (CTR alt. TWR). Här bedrivs huvudsakligen flygplatskontrolltjänst för luftfartyg vid start och landning, samt för luftfartyg och markfordon på flygplatsens manöverområde.

Huvudregeln är att det ska finnas kontrollerat luftrum vid samtliga flygplatser. För flygplatser där trafiken är av mindre komplexitet eller omfattning får Transportstyrelsen meddela föreskrifter om, eller i ett enskilt fall besluta, om undantag från det kravet.²¹

¹⁹ Höjdförhållandet benämns vanligen flygnivå 95 (FL 95), där 95 står för 9 500 fot. I fjällområde 3 800 meter (FL 125).

²⁰ Höjdförhållandet benämns vanligen flygnivå 660 (FL 660), där 660 står för 66 000 fot.

²¹ 6 kap. 11 § luftfartsförordningen (2010:770).

Certifiering och utnämning av leverantör av flygtrafiktjänst

I enlighet med förordningen (EG) nr 550/2004 utfärdar Transportstyrelsen certifikat till leverantörer av flygtrafiktjänster som uppfyller vissa gemensamma krav. De gemensamma kraven omfattar bl.a. teknisk och operativ kompetens och lämplighet, ansvar och försäkringstäckning samt mänskliga resurser. En leverantör av flygtrafiktjänster, statlig såväl som privat, måste vara certifierad och uppfylla de EU-gemensamma kraven för att få bedriva verksamhet och som sådan också vara underställd Transportstyrelsens tillsyn och kontroll.

En leverantör av flygtrafikledningstjänster, som innehar ett giltigt certifikat utfärdat i en EU-stat, kan av Transportstyrelsen utnämnas att med ensamrätt tillhandahålla sådana tjänster inom särskilda luftrumsblock avseende det luftrum som de ansvarar för.²² Med denna utnämning följer uppgiften att tillhandahålla samtliga flygtrafikledningstjänster för det aktuella luftrumsblocket.

Sektorer

För att lättare organisera flygtrafiktjänsten i det kontrollerade luftrummet kan flygtrafiktjänstleverantören inrätta sektorer. Det svenska luftrummet är indelat i luftrumspaket, så kallade sektorer. I Sverige finns det omkring 30 sektorer varav 15 övervakas av kontrollcentralen vid Arlanda utanför Stockholm och 15 av kontrollcentralen vid Sturup, Malmö. En eller två flygledare arbetar i varje sektor, och en flygledare kan ha behörighet att arbeta i flera olika sektorer.

På motsvarande sätt är luftrummet indelat i sektorer över hela världen. För att flödet ska fungera optimalt övervakas alla flygningar i Europa av en enhet inom Eurocontrol, (Central Flow Management Unit, CFMU), som har sitt huvudkontor i Bryssel. CFMU:s huvuduppgift är att skydda sektorerna från att bli för hårt belastade och att minimera förseningar.

²² 6 kap. 13 § tredje stycket luftfartslagen (2010:500).

3.3 Flygtrafiktjänstens utveckling i Sverige

3.3.1 Bakgrund

De första civila flygledarna hade en bakgrund som trafikpiloter i Aktiebolaget Aerotransport, ABA, och var till en början också anställda där. De första militära flygledarna, som då kallades trafikledare, började anställas på flottiljerna 1942. Den 1 juli 1939 förstatligades all civil flygledning och samlades i en organisation, en enhet inom Kungliga väg- och vattenbyggnadsstyrelsens järnvägs- och luftfartsbyrå. Personalen inom flygledningen uppgick då till tolv personer. Luftfartsverket bildades därefter, som en självständig myndighet, genom ett beslut av riksdagen 1945 och blev affärsverk två år senare, 1947.

3.3.2 Flygtrafikledningskommittén och integreringen av den civila och militära flygtrafikledningen

1966 tillsattes Flygtrafikledningskommittén för att utreda flygtrafikledningens organisation m.m.²³ Utredningen uppdrogs att bl.a. klarlägga förutsättningarna för ökad samordning av eller sammanslagning av de militära och civila flygtrafikledningssuppgifterna, samt föreslå eventuella nödvändiga organisatoriska förändringsåtgärder.²⁴

Utredningsarbetet delades upp i tre etapper, varav den första redovisades 1969 i delbetänkandet *Utbildning av flygtrafikledningspersonal* (Ds K 1969:2). Den andra etappen omfattade bland annat frågor rörande flygtrafikledningssystemet, luftrumsorganisation samt flygtrafikledningens framtida organisatoriska utformning och redovisades 1971 i delbetänkandet *Flygtrafikledning 1980 – system och organisation* (Ds K 1971:2). Den tredje och sista etappen redovisades 1974 i delbetänkandet *Flygvädertjänst 1980* (Ds K 1974:15).

Flygtrafikledningskommittén föreslog i delbetänkandet rörande flygtrafikledningens system och organisation att civil och militär flygtrafikledning helt skulle integreras i ett gemensamt tekniskt-operativt system. De operativa flygtrafikledningsorganisationerna skulle, ansåg utredningen, överföras från Luftfartsverket respektive

²³ Missiv ”Flygtrafikledning 1980 – system och organisation” (Ds K 1971:2).

²⁴ Yttrande till statsrådsprotokoll den 11 november 1966.

Flygvapnet och sammanförs till en integrerad flygtrafiktjänst i en fristående civil organisation.

Regeringen föreslog i *Proposition angående samordning av den civila och militära flygtrafikledningen i en organisation m.m.* (prop. 1973:27) bl.a. att civila och militära flygtrafikledningsorganisationer skulle sammanföras i en gemensam organisation inom Luftfartsverket. Vidare skulle den fortsatta utvecklingen av flygledningssystemet inriktas mot en övergång till yttäckande flygkontroll. Riksdagen godkände förslaget, men förutsatte att de närmare organisatoriska konsekvenserna av den nya integrerade flygtrafikledningsorganisationen skulle bli föremål för en särskild utredning.²⁵

3.3.3 Luftfartsverksutredningen

År 1973 tillsattes Luftfartsverksutredningen med uppgift att utarbeta förslag till ny organisation för Luftfartsverket.

Utredningen redovisade 1974 betänkandet *Luftfartsverkets organisation* (Ds K 1974:14). Utredningens förslag rörde såväl verkets inre organisation och lokalisering som ansvar och uppgifter. Inte minst berördes vissa verksamhetsöverföringar från dåvarande Televerket samt Försvarets materielverk.

Luftfartsverksutredningens förslag resulterade i regeringens *Proposition om ny organisation för Luftfartsverket m.m.*²⁶. Regeringen avsåg genomföra den nya organisationen i etapper. Överföringen av den militära flygtrafikledningsorganisationen skulle påbörjas 1976.

År 1977 fastställde regeringen i ett särskilt beslut en ansvars- och uppgiftsfördelning avseende flygtrafiktjänst mellan Luftfartsverket och Flygvapnet som verket, i samråd med flygvapenchefen, utarbetat. Vid samma tillfälle godkände regeringen också det första huvudavtalet mellan parterna.²⁷

Verksamhetsöverföringen var slutligt genomförd 1978 och 1983 inrättades det yttäckande kontrollerade luftrum som i dag täcker hela landet.²⁸ Därmed var också inriktningen i 1973 års proposition angående samordning av den civila och militära flygtrafikledningen

²⁵ Bet. 1973:TU12, rskr. 1973:160.

²⁶ Prop. 1975:81, bet. 1975:TU16, rskr 1975:197.

²⁷ Bilaga 3 till regeringsbeslut 1977-12-22, II 1008/76, II 760/77 och II 2663/77 med ändring 1994-02-17, K92/1627/2.

²⁸ *Ny luftfartslag* (SOU 1999:42), s. 231.

i en organisation m.m. förverkligad och Luftfartsverket kom att ansvara för den integrerade civil-militära flygtrafikledningen i fred.

3.3.4 Lufträttsutredningen och förslaget till ny luftfartslag

År 1996 tillsattes en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av gällande författningar på den civila luftfartens område. Syftet med utredningen var att anpassa lagstiftningen till utvecklingen på den civila luftfartens område, som bl.a. påverkats av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Utredningen antog namnet Lufträttsutredningen.

Lufträttsutredningen redovisade 1997 delbetänkandet, *Rättigheter i luftfartyg* (SOU 1997:122), som behandlades i propositionen *Rättigheter i luftfartyg*²⁹.

Lufträttsutredningen redovisade sitt slutbetänkande *Ny luftfartslag* (SOU 1999:42) 1999. Angående flygtrafiktjänsten konstaterade utredaren bland annat att det inte fanns några hinder mot att Luftfartsverket med stöd av delegationsbestämmelsen i luftfartslagen³⁰ överlät produktion av flygkontrolltjänst till annan. Luftfartsverkets ansvar för flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart i fred innebar att verket skulle ha det övergripande ansvaret för flygtrafiktjänsten. Det innebar dock inte något krav på att Luftfartsverket måste producera flygtrafiktjänster, menade utredaren.³¹ Vidare föreslog utredaren att bestämmelserna om flygtrafiktjänst även skulle gälla för militär luftfart.³²

Slutbetänkandet remissbehandlades, men av olika skäl hanns det inte med att slutföra lagstiftningsarbetet i sådan tid att man kunde utgå från slutbetänkandets förslag. Bland annat hade nya EU-rättsakter tillkommit i sådan utsträckning att förslaget måste ses över för att kunna ligga till grund för fortsatt lagstiftningsarbete.³³ 2007 utarbetade därför tjänstemän inom Näringsdepartementet promemorian *Ny luftfartslag – supplement* (Ds 2007:36), i vilken Lufträttsutredningens förslag uppdaterades där det var nödvändigt.

²⁹ Prop. 2003/04:27, bet. 2003/04:LU10, rskr. 2003/04:135.

³⁰ 6 kap. 3 § tredje stycket luftfartslagen (1957:297).

³¹ *Ny luftfartslag* (SOU 1999:42), s. 232 f.

³² *Ibid* s. 340 f.

³³ *Luftfartens lagar* (prop. 2009/10:95), s. 118.

3.3.5 Översyn av Luftfartsverkets verksamhetsstruktur och överföringen av myndighetsuppgifter från Luftfartsverket till Luftfartsstyrelsen

På uppdrag av Regeringskansliet (Näringsdepartementet) genomförde Öhrlings PriceWaterhouseCoopers under hösten 1999 en översyn av Luftfartsverkets verksamhetsstruktur. I uppdraget ingick att belysa eventuella rollkonflikter i den dåvarande organisationen som även innefattade de myndighetsuppgifter som den 1 januari 2005 överfördes till Luftfartsstyrelsen, sedermera Transportstyrelsen. I uppdraget ingick även att belysa om en delning av verket skulle lösa eventuella rollkonflikter, ge ökad kundnytta och bidra till förbättrad företagsekonomisk lönsamhet. I redovisningen av uppdraget behandlades frågan om associationsform och det konstaterades att rollkonflikterna inte påverkades om verksamheten drevs som affärsverk eller som aktiebolag. Däremot gjordes bedömningen att en bolagisering av produktionsverksamheten skulle leda till ökad internationell konkurrensförmåga, förbättrat finansiellt resultat samt ökad kundnytta och ökad kundtillfredsställelse. Regeringen vidtog inga åtgärder med anledning av redovisningen.³⁴

Under 2003 presenterades departementsskrivelsen *Uppdelning av Luftfartsverket* (Ds 2003:32) med förslag till ny organisation för statens verksamhet inom luftfartssektorn. I denna föreslogs en uppdelning av Luftfartsverket som skulle syfta till att:

- stärka den politiska styrningen i arbetet för att uppnå de transportpolitiska målen
- skilja mellan myndighetsroll och produktionsroll för att eliminera målkonflikter
- anpassa den svenska strukturen till övriga EU-länders organisation av luftfartsverksamheter gällande myndighets- och produktionsverksamhet.

Förslagen i departementsskrivelsen behandlades i samband med budgetpropositionen för 2004³⁵ och den 1 januari 2005 delades Luftfartsverket upp i två enheter. Myndighetsuppgifterna överfördes till den nybildade förvaltningsmyndigheten Luftfartsstyr-

³⁴ *Ändrad verksamhetsform för flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket* (prop. 2009/10:16), s. 4 f.

³⁵ Prop. 2003/04:1 utgiftsområde 22, bet. 2003/04:TU1, rskr. 2003/04:75.

elsen.³⁶ Syftet var att stärka den politiska styrningen i arbetet för att uppnå de transportpolitiska målen, skilja mellan myndighetsroll och produktionsroll för att eliminera målkonflikter samt att anpassa den svenska strukturen till organisationen i övriga EU-länder. Sedan den 1 januari 2009 har verksamheten vid Luftfartsstyrelsen upphört och ingår numera i myndigheten Transportstyrelsen.³⁷

3.3.6 Flygplatsutredningen och det nationella basutbudet av flygplatser

Regeringen tillsatte 2006 en särskild utredare med uppgift att se över det svenska flygplatssystemet. Syftet med översynen var att med utgångspunkt i de transportpolitiska målen lämna förslag till inriktning och prioritering av det långsiktiga statliga ansvaret för flygplatser (dir. 2006:60).

Regeringen beslutade om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2006:104), av vilka framgår att utredaren ytterligare skulle analysera och ge förslag i de delar som rör internationell tillgänglighet, stödsystemets utformning, flygfrakt, Luftfartsverkets organisation och finansiering. Genom ytterligare tilläggsdirektiv ändrades tidpunkten för redovisning av uppdraget (dir. 2007:1).

I oktober 2007 redovisade den särskilda utredaren betänkandet *Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplatssystemet* (SOU 2007:70). I betänkandet lämnades bland annat förslag om bolagisering av Luftfartsverkets verksamhet. Utredningen föreslog att verksamheten skulle ombildas till två fristående aktieföretag för förvaltningen och driften av flygplatser respektive flygtrafiktjänsten. Utredaren föreslog även att samtliga flygplatser med linjetrafik skulle delas in i följande tre kategorier:

- nationellt strategiska flygplatser
- regionalt strategiska flygplatser
- övriga flygplatser.

Utredaren föreslog också att staten bör garantera driften av de nationellt strategiska flygplatserna genom att ersätta underskottet för driften av dessa flygplatser.

³⁶ *Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplatssystemet* (SOU 2007:70), s. 120 f.

³⁷ *Ändrad verksamhetsform för flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket* (prop. 2009/10:16), s. 5.

Regeringen fattade 2008 beslut om proposition *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt* (prop. 2008/09:35), i vilken förslagen till inriktning av åtgärder i transportinfrastrukturen för perioden 2010–2021 redovisades.

Regeringen föreslog bland annat att statligt driftbidrag till icke-statliga trafikflygplatser, efter en övergångstid, huvudsakligen skulle ges till de flygplatser där Rikstrafiken upphandlar transportpolitiskt motiverad flygtrafik. Regeringen bedömde att staten borde ansvara för att tillhandahålla ett nationellt basutbud av flygplatser för att säkerställa en god interregional och internationell tillgänglighet. Åtminstone flygplatserna Göteborg/Landvetter, Kiruna, Luleå, Malmö, Ronneby, Stockholm/Arlanda, Stockholm/Bromma, Umeå, Visby och Åre/Östersund skulle ingå i detta utbud.³⁸

Samtliga de tio flygplatserna som bedömdes lämpliga att ingå i det nationella basutbudet av flygplatser var statliga och förvaltades av Luftfartsverket. Regeringen anförde att det nationella basutbudet även på sikt huvudsakligen borde vara ett statligt ansvar och finansieras inom ramen för Luftfartsverkets verksamhet. Luftfartsverket skulle vidare säkerställa att det nationella basutbudet av flygplatser vidmakthölls och utvecklades på ett ekonomiskt effektivt sätt med beaktande av de transportpolitiska målsättningarna.

Regeringen erinrade även om det arbete som pågick rörande en konkurrensutsättning av den lokala flygtrafiktjänsten och redovisade ambitionen att återkomma i frågan inom ramen för en proposition om en ny luftfartslag.

Riksdagen biföll propositionen i december 2008.³⁹ Regeringen fastställde därefter genom beslut⁴⁰ ett nationellt basutbud av flygplatser som staten på sikt bör ansvara för att tillhandahålla.

3.3.7 Ändrad verksamhetsform för flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket

I september 2009 fattade regeringen beslut om proposition *Ändrad verksamhetsform för flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket* (prop. 2009/10:16).

I propositionen föreslogs att flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket skulle överföras till ett eller flera av staten direkt eller

³⁸ *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt* (prop. 2008/09:35), s. 200.

³⁹ Bet. 2008/09:TU2, rskr. 2008/09:145.

⁴⁰ Beslut nr 10 den 19 mars 2009 (N2009/2391/TR).

indirekt helägda aktiebolag. Bolaget eller bolagen skulle ansvara för drift, utveckling och finansiering av sina flygplatser, vilka på sikt skulle utgöras av det av regeringen fastställda nationella basutbudet av flygplatser. De flygplatser som inte ingick i det nationella basutbudet borde på sikt, anförde regeringen, kunna övertas av regionala och lokala intressen, t.ex. kommuner, landsting eller näringslivet. Flygtrafiktjänsten vid Luftfartsverket skulle även fortsättningsvis bedrivas i myndighetsform (affärsverk).

Skälen för regeringens bedömning att flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket skulle bolagiseras var bland annat följande:

- Flygplatsverksamheten bedömdes i huvudsak uppfylla de generella kriterierna för bolagisering som riksdagen fastställt.⁴¹
- Bolagiseringen bedömdes bidra till större fokus och utvecklingsförutsättningar för såväl flygplatsverksamheten som flygtrafiktjänsten. En separation av flygplatsverksamheten från flygtrafiktjänsten skulle dessutom ge tydligare roller vid konkurrensutsättning av flygtrafiktjänster vid flygplatser genom att beställare och utförare organisatoriskt skiljdes åt. Regeringen anförde därtill att risken för korssubventionering mellan flygplatsverksamheten och flygtrafiktjänsten dessutom eliminerades helt genom separationen.
- Utveckling och effektivisering av konkurrensutsatt verksamhet bedömdes förutsätta att verksamheten bedrivs i aktiebolagsform. Regeringen anförde bland annat att det är svårare att skapa motsvarande incitament för kostnadseffektiv verksamhet liksom konkurrensneutralitet om verksamheten bedrivs i en myndighet.

Som skäl för bedömningen att flygtrafiktjänsten inte skulle bolagiseras anförde regeringen att verksamheten endast delvis uppfyllde de generella bolagiseringskriterierna. Vid den aktuella tidpunkten rådde ingen konkurrens inom flygtrafiktjänstområdet och Luftfartsverket var ensam utövare av sådana tjänster i Sverige. Regeringen ansåg med anledning av detta att en bolagisering av verksamheten inte var aktuell. Regeringen konstaterade dock att det pågick ett arbete med att möjliggöra en framtida konkurrens avseende flygtrafiktjänster vid flygplats. Det var regeringens ambition att återkomma i denna fråga inom ramen för en proposition om en ny luftfartslag.

⁴¹ Prop. 1992/93:100 bilaga. 1, bet. 1992/93:FiU10 och bet. 1992/93:FiU20, rskr. 1992/93:189.

Riksdagen biföll propositionen den 3 december 2009.⁴² Det nya flygplatsbolaget Swedavia AB bildades den 1 april 2010. Swedavia äger och driver elva flygplatser och omsätter cirka 4,5 miljarder kronor. Bolaget är helägt av staten och har omkring 2 500 medarbetare.

3.3.8 Ny luftfartslag

I februari 2010 fattade regeringen beslut om proposition *Luftfartens lagar* (prop. 2009/10:95).

Propositionen baserades i väsentliga delar på det arbete som genomförts inom ramen för 1996 års Lufträttsutredning i betänkandet *Ny luftfartslag* (SOU 1999:42) samt Näringsdepartementets efterföljande departementsskrivelse *Ny luftfartslag – supplement* (Ds 2007:36).

Regeringen föreslog i propositionen en ny luftfartslag, varvid luftfartslagen (1957:297) skulle upphävas. Genom den nya luftfartslagen skedde en generell anpassning av luftfartens regler med anledning av det svenska medlemskapet i Europeiska unionen. Vidare fick bestämmelsen om att den myndighet som svarar för flygtrafiktjänsten får uppdra åt annan att ombesörja sådan tjänst⁴³ ingen motsvarighet i den nya luftfartslagen. Detta med hänvisning till att regleringen innebar vissa hinder mot konkurrens för den lokala flygtrafikledningen. Regeringen anförde att reformen öppnade legala förutsättningar för att exempelvis en kommunal flygplats skulle kunna upphandla flygtrafikledningstjänsten i flygplatsens närområde från andra aktörer än Luftfartsverket.

Frågan om en konkurrensutsättning av lokala flygtrafikledningstjänster hade inte direkt behandlats av Lufträttsutredningen. Utredaren hade emellertid konstaterat att delegationsbestämmelsen i 6 kap. 3 § tredje stycket innebar att det inte förelåg något krav på att Luftfartsverket måste producera flygtrafiktjänster.

I det efterföljande supplementet (Ds 2007:36) hade emellertid frågan behandlats utförligare. Av förordningen (EG) nr 550/2004 framgår att det är medlemsstaten som ska se till att flygtrafikledningstjänster tillhandahålls med ensamrätt inom särskilda luftrumsblock. Leverantörer av flygtrafiktjänster får emellertid använda sig av tjänster från andra leverantörer som har blivit certifierade i

⁴² Bet. 2009/10:TU7, rskr. 2009/10:114.

⁴³ 6 kap. 3 § tredje stycket luftfartslagen (1957:297).

unionen. I huvudsak med hänvisning till denna EU-reglering, föreslogs att delegationsbestämmelsen kunde utgå. Remissinstanserna hade inte kommenterat förslaget.

Regeringen anförde att det var svårt att se att bestämmelsen i 6 kap. 3 § tredje stycket fortfarande hade någon funktion att fylla och att det bör därför inte borde finnas någon motsvarighet i den nya luftfartslagen.⁴⁴

Som en konsekvens av ovan redovisade förändring föreslog regeringen också att flygtrafikledningstjänst för lufttrafik i luftrum i anslutning till en flygplats skulle få tillhandahållas av innehavaren av en flygplats, eller den som erhållit ett sådant uppdrag av innehavaren av flygplatsen. I sådana fall skulle regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, föreskriva omfattningen av detta luftrum. Regeringen konstaterade även att en leverantör av flygtrafikledningstjänst, i enlighet med förordningen (EG) nr 550/2004, ska vara godkänd (certifierad) av den nationella tillsynsmyndigheten, dvs. Transportstyrelsen. Dessutom ska leverantören utnämnas att ”med ensamrätt” tillhandahålla den aktuella flygtrafiktjänsten.⁴⁵ Medlemsstaterna får själva lägga fast de rättigheter och skyldigheter som skulle uppfyllas av den som utnämndes. Regeringen konstaterade att Transportstyrelsen även fortsättningsvis borde bibehålla ansvaret för tillsyn och kontroll av flygtrafikledningstjänsten.

Regeringen föreslog vidare att den som erhållit uppdrag att ombesörja flygtrafikledningstjänst skulle få lämna tillstånd i form av klarering och anvisningar om färdväg till luftfartyg, samt besluta om anmaning till ett luftfartyg att landa eller att lämna ett restriktionsområde. Tillstånd och anmaningar skulle få lämnas i den utsträckning som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

I skälen för regeringens förslag konstaterades bland annat följande:

Den nuvarande regleringen tillåter inte att en enskild leverantör tillhandahåller flygtrafiktjänster utan uppdrag av myndighet. Luftfartsverket har i dag en ensamrätt att ansvara för flygtrafiktjänsten. Verket har en möjlighet att under vissa förutsättningar uppdra åt annan att på verkets vägnar utföra vissa delar av flygtrafiktjänst. Det betyder inte att verket har lämnat ifrån sig hela ansvaret. En förutsättning för att öppna marknaden för flygtrafikledningstjänster vid flygplatser för konkurrens är därför att det i luftfartslagen förs in en bestämmelse som

⁴⁴ *Luftfartens lagar* (prop. 2009/10:95), s. 215.

⁴⁵ Denna befogenhet ankommer på Transportstyrelsen enligt 2 § punkt 16 förordningen (1994:1808) om behöriga myndigheter på luftfartens område.

tillåter att den som erhållit uppdraget från den som driver en flygplats får ombesörja sådana tjänster. Bestämmelsen bör ges en utformning som tillåter att även staten i egenskap av flygplatshavare anlitar andra leverantörer än myndigheter. På så sätt öppnas en möjlighet att utvidga marknaden för flygtrafikledningstjänster, om det i framtiden skulle anses lämpligt. I enlighet med Luftfartsverkets önskemål om ett förtydligande att det formellt sett även ska vara möjligt för den som driver en flygplats att själv låta utföra den lokala flygtrafikledningstjänsten har regeringen anpassat den aktuella bestämmelsen i lagförslaget. Om en flygplatshavare vill bedriva lokal flygtrafiktjänst vid den egna flygplatsen måste samtliga krav som omnämnts i förra stycket vara uppfyllda. En kommun, som själv driver en flygplats direkt eller genom ett kommunalt ägt bolag, måste också följa de begränsningar i sin kompetens som följer av bl.a. lokaliseringsprincipen som rör möjligheten att agera utanför den egna kommunen. Eftersom flygtrafiktjänst är en dyrbar verksamhet som är kringgärdad av åtskilliga säkerhetskrav torde i praktiken en möjlighet för en flygplats att bedriva flygtrafikledningstjänst i egen regi bara kunna komma i fråga vid någon av landets största flygplatser.⁴⁶

Regeringen poängterade vidare särskilt att det luftrum som omfattas av konkurrensutsättningen ska vara begränsat till det luft-rumsblock som upprättats för att skydda trafiken vid den aktuella flygplatsen. Någon närmare reglering av omfattningen av det luft-rum som avses bedömdes dock inte vara praktiskt genomförbar.

Regeringen konstaterade även att Sverige sedan 1970-talet tillämpade ett system med integrerad flygtrafiktjänst. Detta innebar att Luftfartsverket svarade för all flygtrafiktjänst, både civil och militär. I och med att Luftfartsverket svarade för verksamheten även under höjd beredskap och i krig skulle verket inom sin organisation säkerställa att nödvändiga beredskapskrav tillgodosågs. Det gällde bland annat kravet på svenskt medborgarskap hos flygledarna och att det fanns nödvändig infrastruktur för flygtrafiktjänsten i Sverige.

Regeringen anförde att systemet med integrerad flygtrafiktjänst var ändamålsenligt och att det borde bibehållas när den lokala flygtrafikledningstjänsten konkurrensutsattes. Regeringen erinrade om att konkurrensutsättningen inte förändrade Luftfartsverkets ansvar för verksamheten under höjd beredskap och i krig. Verket skulle därför även fortsättningsvis se till att beredskapskraven uppfylldes, bland annat att det fanns personal som kunde tjänstgöra vid grundberedskap, höjd beredskap och i krig.

⁴⁶ *Luftfartens lagar* (prop. 2009/10:95), s. 217.

Regeringen menade också att Luftfartsverket och dess beredskapsorganisation – och därmed staten – inte borde belastas med merkostnader därför att den lokala flygtrafikledningstjänsten konkurrerades ut. Om en flygplatshavare upphandlade tjänsten av en annan aktör än Luftfartsverket och detta, i det enskilda fallet, ledde till kostnader av beredskapsskäl borde dessa kostnader belasta den upphandlade aktören. Någon närmare reglering i detta avseende föreslog regeringen inte. Regeringen aviserade emellertid avsikten att i förordningsform reglera hur de berörda myndigheterna ska behandla bl.a. frågorna om försvarsberedskapen.

Slutligen framgår av propositionen att bestämmelserna om flygtrafiktjänst i 6 kap. 13 § i den föreslagna luftfartslagen även skulle gälla för militär luftfart, vilket inte var fallet i 1957 års luftfartslag.⁴⁷

Riksdagen biföll regeringens proposition den 26 maj 2010.⁴⁸

3.3.9 Huvudmannskapet för flygtrafiktjänsten

Efter beslutet om samordning av den civila och militära flygtrafikledningen i en organisation⁴⁹, fastställde regeringen 1977 ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan de berörda myndigheterna.⁵⁰ Integrationen innebar att de tidigare civila och militära flygtrafiktjänstorganisationerna samordnades under Luftfartsverket i fred. Denna ansvars- och uppgiftsfördelning innebar att Försvarsmakten övertog huvudmannskapet för flygtrafiktjänst vid höjd beredskap, eller efter regeringens beslut. Flygtrafiktjänsten var således militärt krigsorganiserad inom Försvarsmakten. Den grundläggande orsaken till denna reglering var vikten av militär handlingsfrihet i en krigssituation. I och med att huvudmannskapet för flygtrafiktjänsten övergick till Försvarsmakten kunde prioriteringar i luften, för nationens säkerhet, verkställas utan fördröjning.

Ansvar för de myndighetsuppgifter som rör flygtrafiktjänsten under fred överfördes den 1 januari 2005 från Luftfartsverket till en ny myndighet, Luftfartsstyrelsen. Luftfartsstyrelsen fick ett sektorsansvar för den civila luftfarten och skulle bl.a. svara för de myndighetsuppgifter som rörde flygtrafiktjänst för civil luftfart och i

⁴⁷ *Luftfartens lagar* (prop. 2009/10:95), s. 378.

⁴⁸ Bet. 2009/10:CU15, rskr. 2009/10:295.

⁴⁹ Prop. 1973:27, bet. 1973:TU12, rskr. 1973:160.

⁵⁰ Bilaga 3 till regeringsbeslut 1977-12-22, II 1008/76, II 760/77 och II 2663/77 med ändring 1994-02-17, K92/1627/2.

fred för militär luftfart.⁵¹ Luftfartsverkets huvuduppgift var alltså att ansvara för drift och utveckling av flygtrafiktjänst i fred för civil och militär luftfart.⁵² Någon revision av den ansvars- och uppgiftsfördelning mellan Luftfartsverket och Försvarmakten avseende flygtrafiktjänsten som beslutades 1977, gjordes inte i samband med delningen av Luftfartsverket.

Försvarmakten redovisade 2006 till regeringen att instruktionerna till Luftfartsstyrelsen och Luftfartsverket inte var samstämmiga vad avsåg flygtrafiktjänsten. Det framgick inte tydligt hur ansvarsfördelningen gällande huvudmannaskapet skulle vara under olika beredskapsskeden. Regeringen uppdrog därför åt Försvarmakten att, i samverkan med Luftfartsstyrelsen och Luftfartsverket, klarlägga och lämna förslag på förändringar av huvudmannaskapet avseende flygtrafiktjänsten i Sverige.⁵³

I redovisningen⁵⁴ av uppdraget föreslog Försvarmakten bl.a. att:

- Luftfartsstyrelsen under alla beredskapsskeden skulle ansvara för myndighetsuppgifter gällande flygtrafiktjänst för såväl militär som civil luftfart.
- Luftfartsverket under alla beredskapsskeden skulle ansvara för drift och utveckling av flygtrafiktjänst för såväl militär som civil luftfart, samt för utbildning av flygledare.
- Försvarmakten under alla beredskapsskeden skulle vara kravställare på flygtrafiktjänst för militär luftfart.

Som grund för detta ställningstagande redovisade Försvarmakten att myndighetens uppgifter sedan 1977 hade förändrats väsentligt. Invasionsförsvaret hade ersatts av ett insatsförsvaret och Försvarmakten hade inte längre något behov av att överta ansvaret för flygtrafiktjänsten under höjd beredskap. Det föreföll därför inte längre ändamålsenligt, främst från resursmässiga utgångspunkter, att bibehålla uppdelningen mellan myndigheterna avseende flygtrafiktjänsten.

Förslaget resulterade bl.a. i en förändring av Luftfartsverkets instruktion, i vilken verket 2007 ålades huvuduppgifter att ansvara för drift och utveckling av flygtrafiktjänst för såväl civil som militär

⁵¹ 1 § förordningen (2004:1110) med instruktion för Luftfartsstyrelsen.

⁵² 1 § förordningen (2004:1120) med instruktion för Luftfartsverket.

⁵³ Regeringsbeslut 7, 2006-12-14 (Fö2006/1338/MIL).

⁵⁴ HKV dnr 02805:61337.

luftfart.⁵⁵ Även Luftfartsstyrelsens instruktion reviderades såtillvida att myndighetens huvuduppgifter kom att omfatta även flygtrafik-tjänst för militär luftfart vid höjd beredskap och krig.⁵⁶ Denna upp-gift följde med när Luftfartsstyrelsen sedermera uppgick i Trans-
portstyrelsen.⁵⁷

I den revidering av Luftfartsverkets instruktion som gjordes i samband med implementeringen av den nya luftfartslagen (2010:500), gjordes en justering av ordalydelsen innebärande att verkets huvud-uppgift blev att tillhandahålla en säker, effektiv och miljöanpassad flygtrafik-tjänst för civil och militär luftfart.⁵⁸

Sammanfattningsvis kan således konstateras att den ursprung-
liga kopplingen mellan ansvars- och uppgiftsfördelning och bered-
skapsgrad upphävdes 2007. Före reformen hade Försvarsmakten
myndighets- och driftsansvaret för flygtrafik-tjänsten för militär
luftfart vid höjd beredskap och i krig. I dag har Luftfartsverket och
Transportstyrelsen sina respektive uppgifter oberoende av bered-
skapsgrad, vilket ställer krav på en kontinuerlig samverkan mellan
Försvarsmakten och dessa myndigheter.

3.3.10 Flygtrafik-tjänsten idag

Flygtrafik-tjänsten har genomgått betydande förändringar under det senaste decenniet, inbegripande bl.a.:

- uppdelningen av den operativa verksamheten och myndighets-
ansvaret genom tillskapandet av Luftfartsstyrelsen, sedermera
Transportstyrelsen,
- bolagiseringen av den statliga flygplatsverksamheten,
- överföringen av huvudmannskapet för flygtrafik-tjänsten för
militär luftfart vid höjd beredskap och krig från Försvarsmakten
till Luftfartsverket samt
- konkurrensutsättningen av den lokala flygtrafikledningstjänsten.

Dessa förändringar innebär också att Luftfartsverkets roll och an-
svar förändrats på ett genomgripande sätt. Den rättsliga utveck-

⁵⁵ 2 § förordningen (2007:1156) med instruktion för Luftfartsverket.

⁵⁶ 2 § förordningen (2007:959) med instruktion för Luftfartsstyrelsen.

⁵⁷ Jmf. 6 § förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

⁵⁸ 1 § förordningen (2010:184) med instruktion för Luftfartsverket.

lingen inom EU har medfört ytterligare förändringar och anpassningar, bl.a. genom etableringen av s.k. funktionella luftrumsblock.⁵⁹

Idag bedriver Luftfartsverket flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart i alla beredskapsskeden. Flygtrafiktjänsten i huvuddelen av den svenska flyginformationregionen genomförs vid kontrollcentralerna vid Arlanda och Sturup. Efter etableringen av det dansk-svenska funktionella luftrumsblocket drivs flygtrafiktjänsten i samverkan med Luftfartsverkets danska motsvarighet Naviair. Avsikten är att det gemensamt ägda bolaget NUAC HB ska ta över driftansvaret för flygtrafiktjänsten i luftrumsblocket från och med halvårsskiftet 2012.

Marknaden för lokala flygtrafikledningstjänster är konkurrensutsatt. Flygtrafikledningstjänst för luftrummet i anslutning till en flygplats får ombesörjas av den som driver flygplatsen eller den som fått ett sådant uppdrag av den som driver flygplatsen.⁶⁰ Fram till idag har fyra flygplatser upphandlat lokal flygtrafikledningstjänst av en annan aktör än Luftfartsverket.

Detta innebär sammantaget att Luftfartsverket dels agerar som aktör på en konkurrensutsatt marknad, dels bedriver flygtrafiktjänst på en marknad som omfattas av ett naturligt monopol. Vid sidan av detta bedriver verket flygtrafiktjänst för militär luftfart och biterädr således Försvarmakten med en militär funktion.

I kapitel 4 utvecklas beskrivningen av flygtrafiktjänstens funktion och hur den idag bedrivs.

3.4 Konventioner och internationella regelverk

3.4.1 Chicagokonventionen

Chicagokonventionen, konventionen angående internationell civil luftfart, undertecknades 1944 och är den centrala konventionen på den internationella civila luftfartens område. Staterna förbinder sig dock att vid utformningen av regler för statsluftfartyg (t.ex. militär luftfart) ta vederbörlig hänsyn till säkerheten för civila luftfartyg⁶¹. Sverige ratificerade konventionen 1946. Konventionens 96 artiklar reglerar staternas rättigheter och skyldigheter. De svenska reglerna om luftfart och även hur luftfartsolyckor ska utredas bygger på

⁵⁹ Se stycke 3.5 *EU-lagstifningen Single European Sky – det gemensamma europeiska luftrummet*.

⁶⁰ 6 kap. 13 § tredje stycket luftfartslagen (2010:500).

⁶¹ *Chicagokonventionen*, Artikel 3 d.

konventionen. I konventionens första artikel fastställs att varje land har absolut suveränitet över sitt luftrum. Det innebär att all flygning till, från och över ett lands territorium måste godkännas av den berörda staten.

För att underlätta internationell civil luftfart tecknades i anslutning till Chicagokonventionen den så kallade ”transitöverenskommelsen” (International Air Services Transit Agreement) som reglerar rätten att flyga över och landa för andra än trafikmässiga ändamål i av konventionen och överenskommelsen bunden stats territorium.

Genom konventionen instiftades också den internationella civila luftfartsorganisationen ICAO (International Civil Aviation Organisation). Genom medlemskapet i ICAO har Sverige som stat förbundit sig att se till att flygtrafiktjänst tillhandahålls i Sverige i den omfattning som krävs för att trygga och underlätta luftfarten.⁶²

3.4.2 Eurocontrolkonventionen

Genom Eurocontrolkonventionen som trädde i kraft 1963 skapades en ”Europeisk organisation för luftfartens säkerhet” (European Organisation for the Safety of Air Navigation, Eurocontrol). Sverige är medlem i Eurocontrol sedan 1995. Sammanlagt har 38 stater tillträtt Eurocontrolkonventionen.

Ursprungligen var det främsta syftet med Eurocontrol att skapa en organisation som skulle sköta flygtrafikledningstjänsten för såväl militär som civil flygtrafik i medlemsstaternas övre luftrum. Det visade sig emellertid att medlemsstaterna, trots betydande påtryckningar från såväl Europaparlamentet som Europeiska kommissionen, i mycket begränsad omfattning var beredda att överlåta kontrollen av sina luftrum till Eurocontrol.

Eurocontrol kom i stället att definieras som ett planeringsorgan och planerings- och utvecklingsfrågor fick en framskjuten plats i verksamheten. Eurocontrol handhar endast flygtrafikledningstjänsten inom det övre luftrummet av norra delen av det tidigare Västtyskland och Beneluxstaterna.

Eurocontrols främsta uppgift är att värna om flygsäkerheten och detta görs bl.a. genom att Eurocontrol har till uppgift att få till stånd en harmonisering och integrering av medlemsstaternas flyg-

⁶² *Luftfartens lagar* (prop. 2009/10:95), s. 139ff samt Transportstyrelsens rapport *Flygtendenser* 03/2010.

trafikledningssystem. Förutom dessa uppgifter handhar Eurocontrol hanteringen av undervägsavgifter. Undervägsavgift, eller ”en route”-avgift, är den avgift som tas ut för utnyttjande av den flygtrafiktjänst och de navigeringshjälpmedel och andra hjälpmedel som den överflugna staten tillhandahåller inom sitt flyginformationsområde, dvs. det luftrum inom vilket man svarar för flygtrafiktjänsten. Avgiften omfattar den tjänst som tillhandahålls ”underväg”, dvs. under hela flygningen bortsett från start och landning samt ut- och inflygning.⁶³

Eurocontrol biträder också stater som så önskar, med uppbörd av terminalavgifter. Eurocontrol svarar för fakturering och indrivning av terminalavgifter för Stockholm-Arlanda och Göteborg-Landvetter genom ett avtal med Luftfartsverket.

3.4.3 EU:s transportpolitik och luftfarten

Den gemensamma luftfartspolitikerna inom EU syftar till att avreglera luftfarten inom unionen och att stärka konkurrensen. Genomförandet har skett genom antagandet av tre åtgärds paket. År 1987 antogs det första paketet som innehöll direktiv om prissättning för tidtabellsenliga flygningar mellan medlemsstaterna, kapacitet och marknadstillträde samt tillämpningen av EG:s konkurrensregler på företag. I det andra paketet genomfördes förändringar i bland annat förordningarna om biljettpriser för regelbunden luftfart och lufttrafikföretags tillträde till flyglinjer i regelbunden trafik inom gemenskapen. Strax därefter liberaliserades också reglerna om flygfrakt. Prissättningen blev helt fri och marknadstillträdesreglerna förklarades.

Det tredje luftfartspaketet, som kom 1992, innehöll förordningar med krav för utfärdande och upprätthållande av operativa licenser för de lufttrafikföretag som är etablerade i unionen samt föreskrev att unionens flygbolag hade rätt att fritt bedriva trafik mellan unionens alla flygplatser i den mån de var öppna för civil trafik. I november 2008 ersattes dessa förordningar med förordningen om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen⁶⁴. Rådet har även antagit gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider vid gemenskapens flygplatser, vilket huvudsakligen är baserat på frivilliga riktlinjer från

⁶³ *Luftfartens lagar* (prop. 2009/10:95), s. 144 ff.

⁶⁴ Förordning (EG) nr 1008/2008.

luftfartsorganisationen, IATA. Förutom dessa har en mängd förordningar rörande den civila luftfarten antagits, exempelvis om buller, harmonisering av tekniska krav och godkännande av certifikat.⁶⁵

3.4.4 Europeiska byrån för luftfartssäkerhet, EASA

År 2002 fastställdes gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och Europeiska byrån för luftfartssäkerhet, EASA, inrättades. Det främsta målet med förordningen var att införa och upprätthålla en hög, enhetlig nivå när det gäller luftfartssäkerhet i Europa. Förordningen syftade också till att säkerställa en hög och enhetlig miljöskyddsnivå, att underlätta den fria rörligheten för varor, personer och tjänster, att främja kostnadseffektiviteten i reglerings- och certifieringsprocessen samt att undvika dubbelarbete på nationell och europeisk nivå. Den skulle dessutom bistå medlemsstaterna när de ska fullgöra sina åtaganden i enlighet med Chicagokonventionen och lyfta fram unionens sätt att se på den civila luftfartssäkerheten.

EASA har ett särskilt ansvar att bl.a.:

- bistå kommissionen i lagstiftningsarbetet
- bistå kommissionen vid genomförandet av standardiseringsinspektioner hos alla unionens nationella myndigheter för säkerhet inom den civila luftfarten,
- hjälpa medlemsstaterna att uppfylla sina internationella åtaganden,
- utfärda certifikat och kompletterande typcertifikat för produkter, m.m. samt säkerställa en fortlöpande luftvärdighet.

De nationella myndigheterna för säkerhet inom den civila luftfarten behåller uppgiften att utfärda enskilda certifikat för luftvärdigheten och certifikat till organisationer och personal baserade i det egna landet, men i enlighet med gemensamma regler och med skyldighet att godta standardiseringsinspektioner från EASA. EASA tar fortlöpande över allt fler av de tillstånds- och tillsynsuppgifter som gäller för flygbolag och liknande aktörer som tidigare utfördes av de nationella myndigheterna.⁶⁶

⁶⁵ *Luftfartens lagar* (prop. 2009/10:95), s. 146 ff.

⁶⁶ *Ibid.*, s. 149 ff.

3.5 EU-lagstiftningen Single European Sky – det gemensamma europeiska luftrummet

Skapandet av ett gemensamt europeiskt luftrum 1999⁶⁷

Kommissionen anser i dokumentet att omfattande åtgärder behöver vidtas för att göra flygledningstjänsten förenlig med gemenskapsprincipen om en väl fungerande inre marknad och säkerställa skapandet av ett verkligt gemensamt europeiskt luftrum. En av de viktigaste orsakerna till att åtgärder ansågs nödvändiga var att luftrummet var överbelastat.

Kommissionen ansåg att ett gemensamt europeiskt luftrum inte kunde skapas enbart genom gemensamma tekniska och operativa åtgärder, utan att det krävdes en gemensam styrning av luftrummet och en betydande omorganisation av luftrumets struktur och användning.

Ram för inrättande av det gemensamma europeiska luftrummet – ramförordningen 2004⁶⁸

Förordningen ingår i ett lagstiftningspaket om flygledningstjänsten som syftar till att det ska finnas ett gemensamt europeiskt luftrum. Syftet med det europeiska luftrummet är att säkerställa att det europeiska luftrummet utnyttjas på ett optimalt sätt så att det uppfyller samtliga användares krav.

Lagstiftningspaketet omfattar ramförordningen samt tre tekniska förordningar⁶⁹ om tillhandahållande av flygtrafiktjänster, organisation och användning av luftrummet respektive driftskompatibiliteten hos det europeiska nätverket för flygledningstjänst. Förordningarna syftar till att förbättra och stärka säkerheten och till att omstrukturera luftrummet med hänsyn till trafiken istället för nationella gränser.

Syftet med ramförordningen är att förbättra flygsäkerhetsstandarderna och den allmänna flygtrafikens övergripande effektivitet i Europa, att optimera kapaciteten och samtidigt tillgodose samtliga luftrumsanvändares behov samt att minimera förseningarna.

⁶⁷ KOM(1999) 614 slutlig.

⁶⁸ (EG) nr 549/2004.

⁶⁹ (EG) nr 549/2004, (EG) nr 550/2004, (EG) nr 551/2004, (EG) nr 552/2004.

Nationella tillsynsmyndigheter – EU-länderna ska utse ett eller flera organ som ska fungera som nationella tillsynsmyndigheter. Myndigheterna ska vara oberoende av leverantörerna av flygtrafiktjänster.

Kommittén för ett gemensamt luftrum – En kommitté för det gemensamma europeiska luftrummet ska inrättas och ha till uppgift att bistå kommissionen vid luftrumets förvaltning och se till att hänsyn tas till intressena hos alla kategorier användare av luftrummet. Kommittén består av två företrädare för varje EU-land och har en företrädare för kommissionen som ordförande.

Militära frågor – EU-länderna har antagit ett gemensamt uttalande om militära frågor som hänger samman med det europeiska luftrummet. Enligt detta uttalande ska det militära/civila samarbetet stärkas i den utsträckning som alla berörda EU-länder anser det vara nödvändiga.

Rådgivande branschorgan – Det rådgivande branschorganet ger kommissionen råd om inrättandet av det gemensamma europeiska luftrummet.

Prestationsgranskning – Införandet av ett prestationssystem syftar till att förbättra kvaliteten på flygtrafiktjänster och nätfunktioner inom det gemensamma europeiska luftrummet. Det består av dels EU-omfattande prestationsmål, dels nationella planer och prestationsmål och dels regelbunden granskning av kvaliteten på flygtrafiktjänster och nätfunktioner.

Organisation och användning av det gemensamma luftrummet⁷⁰

Förordningen syftar till att stödja införandet av ett mer integrerat operativt luftrum i Europa och att inrätta gemensamma förfaranden för utformning, planering och förvaltning som säkerställer att flygledningstjänsten fungerar effektivt och säkert.

Gemenskapen och dess medlemsstater ska sträva efter att inrätta en gemensam europeisk övre flyginformationsregion (EUIR) som erkänns av ICAO och ett nätverk för flygledningstjänsten ska möjliggöra optimerad användning av luftrummet och säkerställa att luftrumets användare kan trafikera förstahandsflygvägar sam-

⁷⁰ Förordning (EG) nr 551/2004.

tidigt som maximal tillgång till luftrum och flygtrafiktjänst möjliggörs.⁷¹

Ett gemensamt företag för utveckling av en ny generation av den europeiska flygledningstjänsten (SESAR)⁷²

Syftet med förordningen är att skapa ett gemensamt företag för modernisering av den europeiska flygledningstjänsten. Företaget ska sammanföra de olika forsknings- och utvecklingsinsatserna i gemenskapen i projektet SESAR (Single European Sky ATM Research) som går ut på att skapa en ny generation av det europeiska systemet för flygledningstjänsten.

Det gemensamma europeiska luftrummet II – SES II 2008⁷³

Kommissionen har konstaterat att det gemensamma europeiska luftrummet, som inrättades 2004, inte har uppfyllt förväntningarna på flera viktiga punkter exempelvis funktionella flygblock, flygledning, kostnadseffektivitet och effektiv design av det europeiska luftnätet.

Kommissionen anser därför att de fyra direktiven om det gemensamma luftrummet bör ändras i syfte att förbättra luftfarten, anpassa lagstiftningen till de senaste årens förändringar och åstadkomma ett sammanhängande luftrum, ett gemensamt europeiskt luftrum.

Kommissionen föreslår bland annat följande åtgärder:

- Ett oberoende organ för resultatövervakning ska se över och bedöma systemets prestanda samt föreslå gemenskapsövergripande mål.
- De funktionella luftrumsblocken ska inrättas senast i slutet av 2012.
- Designen av det europeiska ruttnätet, samordningen av ankomst- och avgångstider samt tillämpningen av en ny generation av det europeiska systemet för flygledningstjänsten (SESAR) ska påskyndas.

⁷¹ Förordning (EG) nr 551/2004.

⁷² Förordning (EG) nr 219/2007.

⁷³ KOM (2008) 389.

- En gemensam europeisk strategi för en harmoniserad utveckling av säkerhetsbestämmelser krävs.
- EASA:s behörighet bör utvidgas till att även omfatta flygplatser och flygledning/lufttrafik tjänster.
- EU bör implementera SESAR för att kunna höja säkerhetsnivån och kapaciteten för hanteringen av trafiken.
- Investeringar för att flygplatskapaciteten ska kopplas till flygledningskapaciteten bör genomföras.

Rapport om genomförandet av lagstiftningen om ett gemensamt europeiskt luftrum: Dags för handling⁷⁴

Kommissionen konstaterar att det andra lagstiftningspaketets grundläggande program för framtagning av regler är färdigt. Bestämmelserna och de viktigaste genomförandeåtgärderna har antagits, exempelvis prestationssystemet, systemet för undervägsavgifter, samråd om de funktionella luftrumsblocken och nätverksfunktionerna.

Den nya institutionella strukturen är på plats, bland annat genom att organet för kvalitetsgranskning (Performance Review Body, PRB) inrättades i juli 2010 genom att Eurocontrols kommitté för kvalitets- och produktionsövervakning (Performance Review Commission) blev utsedd; samordnaren för de funktionella luftrumsblocken (FAB Coordinator) utsågs i augusti 2010 och genom att Eurocontrol utnämndes som nätförvaltare för EU:s nätverk för flygledningstjänst (Network Manager).

3.6 Övriga internationella organisationer

3.6.1 Internationella civila luftfartsorganisationen – ICAO

Den internationella civila luftfartsorganisationen (The International Civil Aviation Organisation) upprättades genom Chicagokonventionen och de länder som undertecknar konventionen blir medlemmar i ICAO. ICAO, som består av en församling, ett råd och olika underorgan är numera knutet till Förenta Nationerna som ett av deras fackorgan. ICAO har till uppgift att främja utvecklingen

⁷⁴ KOM/2011/0731.

av internationell civil luftfart, särskilt genom att ta fram internationella standarder och rekommendationer på luftfartens område. Medlemsstaterna åtar sig att implementera de standarder och rekommendationer för den internationella civila luftfarten som har fastställts och som finns i bilagor (annex) till Chicagokonventionen. I Sverige har dessa implementerats genom EU-förordningar, luftfartslagen, luftfartsförordningen och Transportstyrelsens föreskrifter. Även om mycket lagstiftningsarbete pågår inom EU har ICAO fortfarande en central roll som det enda globala regelskapande organet för civil luftfart.^{75 76}

ECAC

Den europeiska luftfartskonferensen (The European Civil Aviation Conference) grundades 1955 av de europeiska länder som är medlemmar i ICAO. ECAC är ett rådgivande organ som har som målsättning att gynna utvecklingen av ett säkert, effektivt och uthålligt europeiskt flygtransportsystem. ECAC utfärdar därför resolutioner, rekommendationer och policybeslut, men dessa är inte rättsligt bindande. De brukar dock få genomslag i de nationella rättsordningarna. ECAC:s inflytande har minskat med åren främst som en konsekvens av att flertalet av de aktuella frågorna numera hanteras inom ramen för EU:s lagstiftning.⁷⁷

3.6.2 International Air Transport Association – IATA

International Air Transport Association (IATA) är en rent privaträttslig sammanslutning av flygföretag. IATA, grundat 1919, är en intresseorganisation vars medlemmar huvudsakligen består av de större reguljärbolagen som bedriver internationell trafik men även charterflygföretag kan vara medlemmar. IATA spelar stor roll när det gäller utformning och standardisering av kommersiella villkor, normer och procedurer för den nationella luftfarten. Exempelvis kan nämnas IATA:s roll när det gäller frivilliga överenskommelser om internationella flygpriser vilka accepteras av IATA:s medlemsföretag när de endast utför en del av den transport som resenären ingår avtal om. Genom överenskommelsen kan passageraren köpa

⁷⁵ *Luffartens lagar* (prop. 2009/10:95), s. 173.

⁷⁶ Transportstyrelsens rapport *Flygtendenser* 03/2010.

⁷⁷ *Luffartens lagar* (prop. 2009/10:95), s. 174.

en flygbiljett för en resa som omfattar flera delsträckor och utförs av flera flygföretag till ett lägre pris än om passageraren köper en biljett för varje delsträcka. IATA sköter också avräkningen mellan medlemsföretagen när det gäller biljettintäkter. IATA är också ett viktigt remissorgan inom lufttransportområdet, särskilt på det tekniska området.⁷⁸

3.6.3 Civil Air Navigation Services Organisation – CANSO

Civil Air Navigation Services Organisation, CANSO, är en internationell luftfartsorganisation som representerar leverantörer av flygtrafiktjänster. CANSO startades i samband med delningen mellan myndighet och utförare av flygtrafiktjänst i Europa men har sedan dess vuxit till en världsomfattande organisation. Arbetet inom CANSO sker genom arbetsgrupper och syftar till att skapa en gemensam policy inom ett antal frågor på politisk, säkerhetsmässig, social och teknisk nivå. Exempelvis försöker CANSO påverka den europeiska lagstiftningen inom flygsäkerhet och miljö.⁷⁹

⁷⁸ *Luftfartens lagar* (prop. 2009/10:95), s. 175.

⁷⁹ Luftfartsverkets rapport *LFV:s internationella engagemang*, daterad 2012-02-21, s. 12.

4 Så fungerar flygtrafiktjänsten

4.1 Myndigheter med uppgifter kopplade till flygtrafiktjänst

4.1.1 Luftfartsverket

Luftfartsverkets uppgifter, verksamhet och ansvarsområden framgår av kapitel 7.

4.1.2 Transportstyrelsen

Transportstyrelsen har enligt instruktionen myndighetsansvaret för flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart och ska upprätta avtal med Försvarmakten i fråga om den praktiska tillämpningen av myndighetsansvaret för flygtrafiktjänst som berör militär luftfart.

Transportstyrelsen har i enlighet med luftfartsförordningen rätt att utfärda föreskrifter för flygtrafiktjänst. Föreskriftsrätten gäller flygtrafiktjänst för såväl civil som militär luftfart. Föreskrifterna ska meddelas efter samråd med Försvarmakten. När det gäller flygvädertjänst krävs dessutom samråd med Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) och på motsvarande sätt krävs samråd med Sjöfartsverket för föreskrifter rörande flygräddningstjänsten.

Transportstyrelsen har också utsetts till nationell tillsynsmyndighet i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordningar om det gemensamma europeiska luftrummet, vilket innebär att myndigheten ansvarar för att utfärda certifikat och tillstånd samt utför tillträdes- och tillsynskontroller av flygtrafiktjänster. Transportstyrelsen ansvarar även för den svenska förvaltningen av avgiftssystemet för flygtrafiktjänst (Route Charges System). Vidare svarar Transportstyrelsen för det nationella införandet och förvaltningen av prestationssystemet för flygtrafiktjänsten. Transportstyrelsen be-

slutar i detta sammanhang om åtaganden för Sveriges del i den gemensamma dansk-svenska prestationsplanen.

Transportstyrelsen ansvarar för övergripande och strategisk planering av det svenska luftrummet med målsättningen att säkerställa ett optimalt utnyttjande som tar hänsyn till alla användare. Det är Transportstyrelsen som certifierar svenska leverantörer av flygtrafiktjänster samt utnämner sådana att med ensamrätt tillhandahålla flygtrafikledningstjänster i ett specifikt luftrumsblock. Transportstyrelsen är också den som föreskriver omfattningen av luftrumsblocket ifråga, exempelvis när det gäller luftrum i anslutning till en flygplats. Slutligen utövar myndigheten tillsyn över leverantörerna samt har en s.k. explicit marknadsövervakande funktion, med vilket avses att myndigheten ska säkerställa konkurrensen på marknaden.

4.1.3 Trafikverket

Inom luftfartsområdet har Trafikverket uppdraget att svara för luftfartens långsiktiga infrastrukturplanering och ansvarar för luftfartens riksintressen. Trafikverket ska vidare ingå och ansvara för statens avtal om transportpolitiskt motiverad flygtrafik, som inte upprätthålls i annan regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift. De icke statliga flygplatserna får i mån av prioritering sedan 2012 bidrag från länsplanerna för regional transportinfrastruktur. Driftbidrag utgår till icke-statliga flygplatser med statligt upphandlad flygtrafik från 2012. Trafikverket ska också genom överenskommelser med flygplatshållare säkerställa att det finns ett nationellt nät av flygplatser som upprätthåller en grundläggande beredskap för att samhällsviktiga lufttransporter ska kunna utföras. Den nationella beredskapen med en timmes insatsberedskap är införd på tio flygplatser från och med 2012.¹

4.1.4 Sjöfartsverket

En av Sjöfartsverkets huvuduppgifter är enligt instruktionen att tillhandahålla sjöräddnings- och flygräddningstjänst. Sverige har genom artikel 25 i Chicagokonventionen förbundit sig att inom landets territorium vidta åtgärder för undsättning av luftfartyg i nöd. I

¹ *Organisering av det offentliga åtagandet för flygtrafiktjänster*, Trafikanalys PM 2011:12, s. 30.

Chicagokonventionens annex 12 finns även bestämmelser om upprätthållande och utförande av sjöräddnings- och flygräddningstjänst. Verksamheten drivs av Sjöfartsverket vid Joint Rescue Coordination Centre (JRCC) och finansieras av undervägsavgiften till den del som rör flygräddningstjänst. Under hösten 2011 förvärvade Sjöfartsverket Scandinavian Helicopter Invest AB, där även bolagets dotterbolag Norrlandsflyg AB ingår, i syfte att säkerställa en fullödig sjöräddnings- och flygräddningstjänst i Sverige.²

Sjöfartsverket har liksom Luftfartsverket sitt huvudkontor i Norrköping. De båda affärsverken har därför utvecklat ett samarbete kring administrativa frågor. Sedan 2003 är de båda affärsverkens tryckerier sammanslagna och lokaliserade till Luftfartsverket. 2011 beslutades att servicefunktionerna ska samordnas och vara gemensamma. Luftfartsverket har under hösten 2011 tagit över cirka 30 anställda från Sjöfartsverket och blir arbetsgivare för den nya organisationen. Den gemensamma organisationen ska hantera reception, växel, resetjänst, kontorsservice, redovisning, lön, inköp, förvaltning av berörda system, samt arkiv och registratur för de båda myndigheterna.

4.1.5 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret.

MSB ska bl.a. utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser, samordna berörda aktörer för att förebygga och hantera sådana händelser, samt följa upp och utvärdera samhällets krisberedskapsarbete.

En del av myndighetens ansvarsområde är också att införa, förvalta och utveckla radiokommunikationssystemet för skydd och säkerhet (Rakel-systemet). Luftfartsverket ska enligt 2011 års regeringsbrev kunna använda och samverka med Rakel. Luftfartsverket betalar en abonnemangsavgift till MSB för detta system.

² Regeringens proposition *Säkerställande av sjö- och flygräddning* (prop. 2011/12:11, bet. 2011/12:TU2, rskr. 2011/12:17).

4.1.6 Försvarsmakten

Försvarsmakten ansvarar för det militära försvaret av Sverige. Myndigheten har enligt luftfartsförordningen med vissa begränsningar rätt att besluta om föreskrifter för militär luftfart och den militära markorganisationen. Transportstyrelsens föreskriftsrätt gäller emellertid även flygtrafiktjänst för militär luftfart.

Flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart integrerades 1978. Det finns idag ett omfattande samarbete mellan Försvarsmakten och Luftfartsverket. Några exempel på detta är att Luftfartsverket bedriver lokal flygtrafikledningstjänst vid Försvarsmaktens nio flygplatser och utbildar flygledare för Försvarsmaktens behov. Luftfartsverkets flygledare bemannar även flygledarfunktionen inom Försvarsmaktens insatsorganisation.

Försvarsmakten bedriver därutöver vissa kommunikations-, navigations- och övervakningstjänster samt meteorologiska tjänster, främst för militär luftfart. Transportstyrelsen har med stöd av förordning (EG) nr 550/2004, artikel 7 punkten 5 medgivit att detta sker utan certifiering.

Sammanfattningsvis är Försvarsmakten således en intressent i flygtrafiktjänsten av flera olika skäl. Dels i egenskap av att vara flygplatshavare, dels eftersom myndigheten nyttjar tjänsten i det svenska luftrummet. Därutöver är Försvarsmakten beroende av Luftfartsverkets personal för bemanningen av insatsorganisationen och av verket självt för utförandet av driften av flygtrafiktjänst i Försvarsmaktens regi.

4.1.7 Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) ska inom sitt verksamhetsområde producera och förmedla bl.a. meteorologiskt beslutsunderlag samt bedriva uppdragsverksamhet gentemot andra myndigheter.

I enlighet med ICAO:s regelverk åligger det respektive medlemsstat att utse en meteorologiskt ansvarig myndighet för att tillhandahålla avtalade meteorologiska tjänster till civilflyg i internationell trafik. SMHI ansvarar på Luftfartsverkets uppdrag för en stor del av produktionen av flygväderprodukter som flygbolag och piloter behöver före och under flygning.

4.2 Integrationen av flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart

4.2.1 Bakgrund

1978 överfördes de militära flygledarna i Flygvapnet till Luftfartsverket, som sedan dess bedrivit flygtrafiktjänsten för civil och militär luftfart. Luftfartsverket har således haft såväl en civil som en militär funktion och flygtrafiktjänsten har följaktligen också varit civil-militärt integrerad.

Som en följd av detta system är Försvarmakten beroende av Luftfartsverket som leverantör av flygtrafiktjänster. Verksamhetens militära betydelse åskådliggjordes inte minst av Försvarmaktens huvudmannaskap för flygtrafiktjänsten under höjd beredskap och krig.³ Denna ordning avskaffades emellertid 2007, varpå Luftfartsverkets ansvar gjordes oberoende av beredskapsgrad.⁴

Myndighetsansvaret för flygtrafiktjänsten överfördes 2005 från Luftfartsverket till den nybildade förvaltningsmyndigheten Luftfartsstyrelsen, som sedermera uppgick i Transportstyrelsen. Transportstyrelsen har idag föreskriftsrätt avseende flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart.

I och med införandet av den nya luftfartslagen (2010:500) konkurrerades ut den lokala flygtrafikledningstjänsten. Luftfartsverket förlorade därmed sin monopolställning på denna marknad.

De sammantagna implikationerna av dessa förändringar är ännu inte tydliga. Avsikten är att nedan tydliggöra hur den civil-militärt integrerade flygtrafiktjänsten bedrivs idag och klargöra vilka faktorer som är särskilt viktiga för att bibehålla grunddragen i den struktur som byggts upp sedan 1970-talet.

4.2.2 Försvarmaktens flygplatser

Försvarmakten driver sju flygplatser med regelbunden flygverksamhet. Dessa är:

- Luleå/Kallax,
- Vidsel,
- Uppsala,

³ Regeringsbeslut nr 25, 1977-12-22; II1008/76, II 760/77 och II 2663/77 (delvis).

⁴ Se stycke 3.3.9 *Huvudmannaskapet för flygtrafiktjänsten*.

- Såtenäs,
- Karlsborg,
- Malmen och
- Ronneby

Därutöver driver Försvarsmakten två flygplatser (Jokkmokk och Hagshult) som brukas intermittent för övning av insatsförband.⁵ Samtliga Försvarsmaktens flygplatser ägs av staten och förvaltas av Fortifikationsverket.⁶

Vid sidan av den militära verksamheten vid Ronneby och Luleå/Kallax bedrivs civil flygplatsdrift av det statliga flygplatsbolaget Swedavia AB.

Vid samtliga Försvarsmaktens flygplatser är Luftfartsverket idag leverantör av lokal flygtrafiktjänst. Försvarsmakten tillhandahåller den infrastruktur som behövs för att verket ska kunna utöva flygtrafiktjänst för militär luftfart.⁷

Försvarsmakten har för sin verksamhet under grundberedskap behov av ett antal flygplatser utöver dem som myndigheten driver. Dessa kan vara statligt ägda, privata eller kommunala. Särskilda produktionsavtal upprättas i dessa fall med respektive flygplats.⁸ Exempel på sådana flygplatser är Bromma och Visby, som båda drivs av Swedavia.

Luftfartsstyrelsen konstaterade i sin rapport *Tillträde till infrastrukturen – en nödvändig förutsättning för konkurrens inom flygtrafiktjänsten* (rapport 2007:08) att Totalförsvarets behov av andra flygplatser än de Försvarsmakten driver behövde identifieras. Luftfartsstyrelsen ansåg vidare att Totalförsvarets kravbild på flygtrafiktjänsten vid dessa flygplatser under olika beredskapsgrader särskilt borde belysas.⁹ Några sådana åtgärder har dock inte vidtagits.

⁵ Luftfartsstyrelsens rapport *Tillträde till infrastrukturen – en nödvändig förutsättning för konkurrens inom flygtrafiktjänsten* (rapport 2007:08), s. 33.

⁶ Enligt beslut i budgetpropositionen för 2012 (prop. 211/12:1 utg.omr 2) kommer Fortifikationsverkets fastigheter och verksamhet att fördelas till andra aktörer och när omstruktureringen är genomförd läggs myndigheten ned. En särskild utredare har tillsatts av regeringen för att svara på frågan om hur de fastigheter som i dag förvaltas av Fortifikationsverket ska förvaltas i framtiden samt vilka fastigheter som inte längre bör ägas av staten.

⁷ Luftfartsstyrelsens rapport *Tillträde till infrastrukturen – en nödvändig förutsättning för konkurrens inom flygtrafiktjänsten* (rapport 2007:08), s. 34.

⁸ *Ibid*, s. 34.

⁹ *Ibid*, s. 35.

4.2.3 Flygtrafiktjänstens militära funktion

Flygtrafiktjänstens direkta militära funktion

Flygtrafiktjänstens primära syfte är att upprätthålla separationen mellan luftfartyg, men även att säkerställa att nödvändig och korrekt information finns tillgänglig för planering och genomförande av flygningar. Det gäller oaktat huruvida det enskilda luftfartyget är civilt eller militärt. Militära luftfartyg har hög prioritet i luftrummet och ska normalt sett med kort varsel kunna vinna företräde framför civil trafik. Det är betydelsefullt bl.a. för Försvarsmaktens möjligheter att hävda Sveriges suveränitet vid eventuella kränkningar av luftrummet.

Integreringen av flygtrafiktjänsten för civil och militär luftfart innebär att Försvarsmakten, som ovan antytts, inte disponerar över några egna resurser för flygtrafiktjänst. Myndigheten är således beroende av att den civila flygtrafiktjänsten kan hantera militär luftfart i den omfattning det är nödvändigt.

Försvarsmaktens behov av flygtrafiktjänster gäller oavsett beredskapsgrad. Även vid höjd beredskap och krig behåller Transportstyrelsen och Luftfartsverket sina respektive ansvarsområden.

I egenskap av flygplatshavare avtalar Försvarsmakten med Luftfartsverket om lokal flygtrafiktjänst vid de militära flygplatserna. Även den lokala flygtrafiktjänsten vid de civila flygplatserna behöver ha kapacitet att hantera militär luftfart i viss omfattning. Det är nödvändigt för att t.ex. säkerställa att militära luftfartyg bereds möjlighet till en snabb och säker passage genom det kontrollerade luftrummet i anslutning till den ifrågavarande flygplatsen. Den lokala flygtrafiktjänsten är också nödvändig för Försvarsmaktens möjligheter att ombasera och tillfälligt upprätta flygplatsverksamhet vid civila flygplatser.

Flygtrafiktjänsten har således en direkt funktion för militär luftfart, vilket också ligger i innebörden av begreppet "civil-militärt integrerad flygtrafiktjänst". Den direkta militära funktionen understryker betydelsen av att verksamheten bedrivs i enlighet med en kravbild som motsvarar de militära behoven. Det innebär också att flygtrafiktjänstleverantören måste inneha en kompetens som motsvarar dessa behov.

Flygtrafiktjänstens indirekta militära funktion

Försvarmakten är beroende av flygledare med särskild militär kompetens för bemanningen av vissa flygledarbefattningar i insatsorganisationen. Dessa flygledare är reservofficerare i Försvarmakten, men till vardags huvudsakligen verksamma som flygledare inom Luftfartsverket. Den ordinarie anställningen inom Luftfartsverket möjliggör upprätthållandet av kompetens inom fackområdet.

Vid exempelvis övningar eller en insats internationellt kallas dessa flygledare in för tjänstgöring i Försvarmakten. Luftfartsverket har i avtal åtagit sig att bevilja tjänstledighet för dessa medarbetare. I dessa fall räknas flygledarna också till Försvarmaktens organisation. För den faktiska verksamhetsutövningen lånas reservofficerarna/flygledarna emellertid ut av Försvarmakten till Luftfartsverket. Detta omständliga förfarande är nödvändigt för att flygledarna i tjänsteutövningen ska omfattas av de godkända regelverk och rutiner som gäller för Luftfartsverket. Syftet är att inte bryta den flygsäkerhetskritiska ansvarskedjan mellan flygledare och verket som formell utövare.

Den flygtrafikledning som bedrivs genom Försvarmakten sker således formellt sett genom Luftfartsverkets försorg, dvs. enligt verkets drifthandbok och på verkets ansvar.

Flygtrafiktjänstens indirekta militära funktion utgörs således av upprätthållandet av personal och kompetens för bemanningen av Försvarmaktens insatsorganisation. I detta avseende är Försvarmakten idag beroende av Luftfartsverket som enskild aktör; dels eftersom de ifrågavarande reservofficerarna är anställda av verket, dels eftersom verket bär flygsäkerhetsansvaret för den flygtrafiktjänst som bedrivs i Försvarmaktens regi.

4.2.4 Luftfartsverkets roll för den militära dimensionen av flygtrafiktjänsten

Luftfartsverket har enligt instruktionen i huvuduppgift att tillhandahålla en säker, effektiv och miljöanpassad flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart.

Luftfartsverket tillhandahåller med ensamrätt flygtrafiktjänst i det yttäckande kontrollerade luftrummet. Verket är också leverantör av lokala flygtrafiktjänster vid Försvarmaktens flygplatser och

svarar för bemanningen av flygledarbefattningar i insatsorganisationen samt driften av flygtrafiktjänst i Försvarens regi.

Därutöver är Luftfartsverket en betydelsefull kompetensbärare av Försvarens behov och de särskilda förutsättningar som präglar militär luftfart.

Tidigare har Försvarens perspektiv i flygtrafiktjänsten kommit till uttryck genom att en företrädare för myndigheten varit ledamot i Luftfartsverkets styrelse. Flygtrafikledningskommittén anförde bl.a. att:

... man på organisatorisk väg måste tillförsäkra chefen för flygvapnet ett rimligt inflytande på de principiella avgöranden och prioriteringar, som har direkt eller indirekt inverkan på flygvapnets tjänstbarhet, övningsmöjligheter, ekonomiska planering och övriga förhållanden för vilka chefen för flygvapnet instruktionsenligt har ansvar.¹⁰

Denna ordning frångicks emellertid under 2000-talet och Försvarens makten har numera ingen representant i Luftfartsverkets styrelse.

4.2.5 Luftfartsverkets samverkan med Försvarens makten

Luftfartsverket ska enligt instruktionen upprätta avtal med Försvarens makten om drift och utveckling av flygtrafiktjänster som rör militär luftfart samt utbildning av flygledare för Försvarens behov.¹¹ För detta ändamål har ett ramavtal slutits mellan myndigheterna.¹² Avtalet omfattar bl.a. produktion av flygtrafiktjänster för Försvarens behov, inbegripande såväl förbandsproduktion som insatsorganisationens verksamhet i Sverige under samtliga beredskapsskederna. Avtalet omfattar även den infrastruktur, tjänster och produkter som Försvarens makten tillhandahåller för Luftfartsverkets verksamhet.

Luftfartsverkets åtaganden enligt ramavtalet är bl.a. att tillgodose Försvarens krav på flygtrafiktjänstens kapacitet och kvalitet, säkerställa flygtrafiktjänstkompetens för Försvarens nationella behov samt ställa personal till förfogande för medverkan i flygtrafiktjänstrelaterade uppdrag inom Försvarens makten. Luftfartsverkets tjänster för Försvarens makten finansieras genom avgifter överenskomna i avtalet. Vid sidan av ramavtalet finns ett antal ”bi-

¹⁰ *Flygtrafikledning 1980 – system och organisation* (Ds K 1971:2), s. 426.

¹¹ 4 § förordningen (2010:184) med instruktion för Luftfartsverket.

¹² Ramavtal mellan Luftfartsverket och Försvarens makten om flygtrafiktjänst, daterat den 7 maj 2007.

avtal” rörande ekonomi, verksamhet, infrastruktur samt personal och utbildning.

4.2.6 Transportstyrelsens myndighetsansvar

Transportstyrelsen har föreskriftsrätt avseende flygtrafiktjänsten. Föreskrifterna ska i förekommande fall meddelas efter samråd med Försvarmakten.¹³ Transportstyrelsen ska också samråda med Försvarmakten i frågor som rör bl.a. krav och omfattning av kontrollerat luftrum, flygvägar samt navigationshjälpmedel och andra anläggningar.¹⁴

Utöver detta ska Transportstyrelsen också upprätta avtal med Försvarmakten i fråga om den praktiska tillämpningen av myndighetsansvaret för flygtrafiktjänst som berör militär luftfart.¹⁵ Av avtalet¹⁶ följer bl.a. att Transportstyrelsen i sin verksamhet gentemot utövare av flygtrafiktjänst ska hantera de krav som genereras av Försvarmaktens verksamhet avseende flygtrafiktjänst för militär luftfart och som är överenskomna med Försvarmakten. Transportstyrelsen ska också inhämta samråd från Försvarmakten före utnämning av utövare av flygtrafiktjänst.

Eftersom Transportstyrelsen har myndighetsansvaret för flygtrafiktjänsten och därmed företräder Sverige i en rad internationella fora med koppling till området, ska styrelsen enligt avtalet också beakta Försvarmaktens särskilda behov i denna verksamhet.

Försvarmaktens krav på flygtrafiktjänsten har tillställts Transportstyrelsen i en promemoria.¹⁷ Försvarmakten ska bl.a. kunna nyttja hela det svenska luftrummet och militära flygföretag ska ha prioritet. Vidare ska samtliga utövare av flygtrafiktjänst inom Sverige kunna hantera militär luftfart. De ska också kunna tillhandahålla flygtrafiktjänst för militär luftfart enligt Försvarmaktens krav.

Försvarmaktens krav omsätts av Transportstyrelsen i föreskrifter i Transportstyrelsens författningssamling (TSFS). Från den 15 mars 2012 gäller Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om flygtrafikledningstjänst (TSFS 2012:6). Tillämpningsområdet för dessa föreskrifter är när flygtrafikledningstjänst utövas för civil

¹³ 10 § 1 stycket luftfartsförordningen (2010:770).

¹⁴ 15 § luftfartsförordningen (2010:770).

¹⁵ 6 § 2 stycket förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

¹⁶ Avtal mellan Transportstyrelsen och Försvarmakten avseende flygtrafiktjänst, daterat den 29 januari 2010.

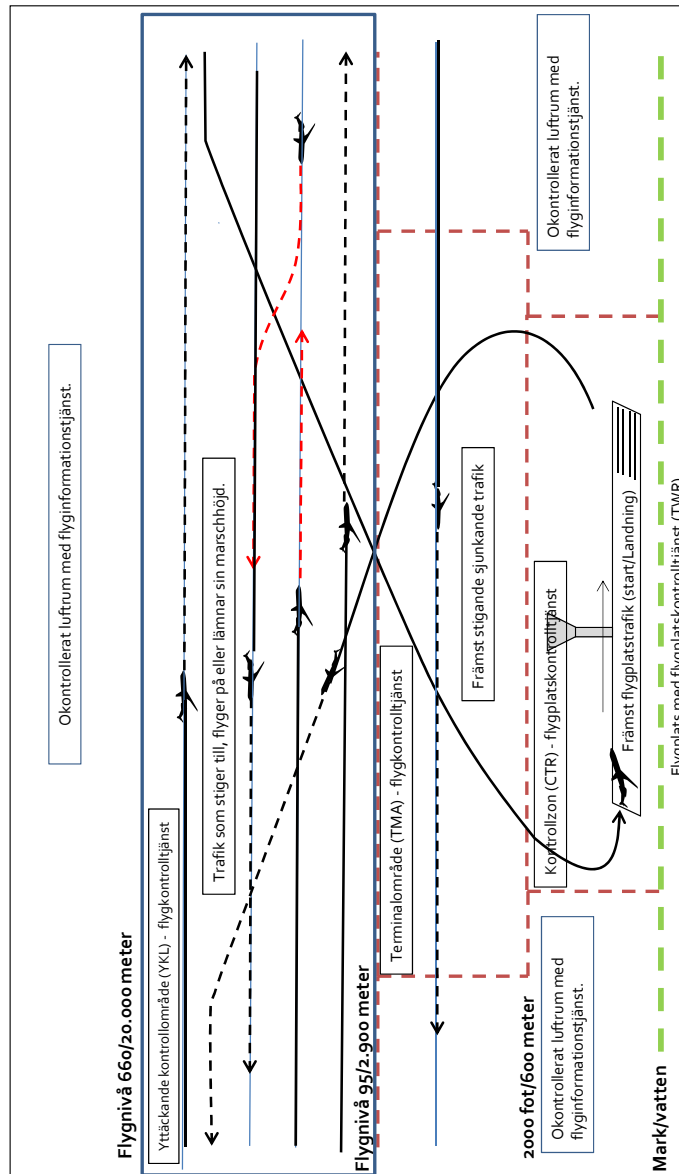
¹⁷ *Försvarmaktens krav på flygtrafiktjänst till Transportstyrelsen* (dnr 02 805:52543), daterad den 23 februari 2010.

och militär luftfart. Föreskriften gäller för alla utövare av flygtrafikledningstjänst i svenskt luftrum.

4.3 Finansiering och avgifter

Kostnaderna för flygtrafiktjänst för civil luftfart finansieras i allt väsentligt genom avgifter från luftrumets användare. Grunderna för finansieringen av flygtrafiktjänsten regleras i förordning (EG) nr 1794/2006 om ett gemensamt avgiftssystem för flygtrafiktjänster.

Figuren nedan representerar en illustration av luftrummet i anslutning till och ovanför en flygplats, samt flygtrafikledningstjänsten inom detta luftrum.



Principskiss över luftrumutformning
Se även stycke 3.2.3: Indelning av luftrummet

4.3.1 Undervägsavgift och terminalavgift

Flygtrafikledningstjänster vid flygplatser kan tillhandahållas i ett luftrummsblock som ingår i både undervägs- och terminalavgiftszoner. Avgiftszoner är ett administrativt begrepp för påförande av avgifter för flygtrafiktjänsten. Grundprincipen är att för flygning på sträcka (underväg) påförs undervägsavgift och för inflygning till, och start från flygplats påförs terminalavgift. En terminalavgift påförs i och med att ett luftfartyg landar eller startar från en flygplats. Undervägsavgift påförs alltid för flygning som inte är undantagen för avgift enligt de undantag varje medlemsstat valt (jmf stycke 4.3.2).

Huvudprincipen enligt förordningen är att kostnaderna för terminaltjänster ska finansieras genom terminalavgifter och att kostnader för flygtrafiktjänster en route ska finansieras genom undervägsavgifter. Således sker en tydlig uppdelning av vad respektive avgift ska täcka. På Stockholm-Arlanda är denna uppdelning fullt tillämpbar, då flygtrafiktjänsten vid flygplatsen enbart bedöms tillhandahålla terminaltjänst. Någon ersättning från undervägsavgifter utgår därmed inte för flygtrafiktjänst vid Stockholm-Arlanda flygplats.

På samma sätt sker en direkt allokering av kostnaderna för flygtrafiktjänst undervägs i de fall där det finns en tydlig uppgift för flygtrafiktjänsten att ansvara för undervägstrafiken, som i områdeskontrollcentralerna i Stockholm respektive Malmö. Flygtrafiktjänst som tillhandahålls vid andra flygplatser än Stockholm-Arlanda omfattar även flygtrafiktjänst undervägs i så måtto att den inkommande och avgående trafiken separeras från trafik som passerar genom luftrummet i anslutning till flygplatsen samt då en del av sträckan vid in- och utflygningen betraktas som flygning undervägs. Någon uttömmande definition för när en flygning ur ett flygtrafiktjänstperspektiv lämnar undervägsskedet och övergår till terminal finns inte. Inom gemenskapen har några försök gjorts till att skapa en sådan definition utan framgång. Medlemsstaterna gör olika, och något förhärskande system går inte att identifiera.

Transportstyrelsen har fastställt fördelningstal som anger i vilken omfattning flygtrafiktjänsten vid en flygplats anses tillhandahålla flygtrafiktjänst undervägs. Utgångspunkten är operativa förutsättningar och det faktiska trafikmönstret vid svenska trafikflygplatser. Dessa fördelningstal är fastställda i ett allmänt råd¹⁸ från Transportstyrelsen.

¹⁸ TSFS 2010:153.

Den operativa gränsen mellan flygning på sträcka till inflygning/utflygning bedöms sammanfalla med in- och utflygningpunkter som benämns IAF/FAF och dess medianvärde för avståndet från banans mittpunkt är 13 km. Vid tidpunkten för överflygning av dessa punkter ska luftfartyget vara etablerat för landning eller för flygning på sträcka genom dess konfiguration och enligt de in- och utflygningshjälpmedel som flygningen kräver.

Det innebär att en viss del av kostnaderna som uppkommer inom terminalområde (TMA) och kontrollzon (CTR) eller trafikinformationsområde (TIA) och trafikinformationszon (TIZ) och respektive områdes yttre gräns fördelas på undervägsavgiftszonen enligt de fördelningstal som är fastställda i Transportstyrelsens allmänna råd¹⁹. Terminalavgift betalas av flygföretagen till flygplatserna i samband med start. En terminalavgiftszon omfattar en flygplats eller en grupp flygplatser, inom vilken en enhetlig kostnadsbas och en gemensam enhetsavgift har fastställts. Kostnaderna för terminaltjänster ska finansieras genom terminalavgifter från luftrumets användare, och/eller andra intäkter; bl.a. sådan kors-subsventionering som är förenlig med gemenskapslagstiftningen. Terminalavgifterna var före 2010 helt oreglerade, men nu fastställer Transportstyrelsen årligen terminalavgifter för Arlanda och Landvetter. För övriga flygplatser gäller regeringens beslut om undantag enligt artikel 1.5 i förordning (EG) nr 1794/2006, och nivån för terminalavgifter är därmed fortfarande oreglerad på dessa flygplatser.

Flygplatserna är kategoriserade efter vilka tjänster som levereras och luftrumets indelning och förutsättningar. Kategoriseringen styr schablonmässigt hur stor andel av kostnaderna för flygplatser i respektive kategori som finansieras genom undervägsavgiftssystemet. Indelningen sker i stort enligt följande:

- a) flygtrafikledningseenheter som i huvudsak utövar flygtrafikledningstjänst innanför den operativa klareringsgränsen
- b) flygtrafikledningseenheter som utövar flygtrafikledningstjänst inom terminalområdet med terminalkontroll som omfattar flera flygtrafikledningseenheter
- c) övriga flygtrafikledningseenheter som utövar flygtrafikledningstjänst i terminalområdet

¹⁹ TSFS 2010:153.

- d) flygtrafikledningenheter som utövar flygtrafikledningstjänst i trafikinformationsområdet.

Fördelningstal/schablonmässig fördelning

	Terminalavgiftszon (flygplats)	Undervägsavgiftszon
a)	100 %	0 %
b)	40 %	60 %
c)	25 %	75 %
d)	55 %	45 %

Dessa tjänster ska inte sammanblandas med de tjänster som erbjuds av flygplatsen och som bl.a. finansieras genom start- och landningsavgiften. Som en följd av detta kommer kostnader för flygplatsens egna tjänster, t.ex. utrustningar och byggnader vid en flygplats, att flyttas från flygplatskostnader till flygtrafiktjänstkostnader och därmed fördelas mellan undervägsavgiftszonen och terminalavgiftszon/flygplats enligt ovanstående fördelningsnyckel.

4.3.2 Flygningar undantagna från avgift

Vissa undantag från den huvudsakliga principen om avgiftsfinansiering från luftrumets användare förekommer, bl.a. gällande undantag för statsluftfart. Statsluftfarten är undantagen avgifter för flygtrafiktjänst inom hela gemenskapen. Militär luftfart, såväl som flygningar för Polisen, Kustbevakningen samt vissa andra typer av flygningar kan undantas avgift för flygtrafiktjänst. Detta är valbart för den enskilda medlemsstaten och det föreligger inte någon huvudprincip kring huruvida undantag ska ske. Sverige har idag ett reellt undantag för militär luftfart, samt för vissa typer av utbildningsflygningar, samt flygningar som startar och landar på samma flygplats (s.k. rundflyg). Kostnaden för undantagna flygningar ska inte belasta luftrumets användare. Medlemsstaten ska anvisa finansiering för den kostnad som uppstår för de undantagna flygningarna. Kostnaden beräknas genom att andelen undantagna flygningar (mätt i antalet tjänsteenheter) läggs till grund för beräkningen av en lika stor andel av den nationella kostnadsbasen för tillhandahållande av flygtrafiktjänster.

För terminalavgifter finns möjligheten att undanta flygplatser inom medlemsstaten som har färre än 50 000 kommersiella rörelser per år.²⁰ En flygplats som är undantagen från förordningen är fri att bestämma om sin terminalavgift. Regeringen har beslutat att tillämpa detta undantag. Detta innebär att de delar av avgiftsförordningen som reglerar terminalavgifter enbart påverkar flygplatserna Stockholm Arlanda och Göteborg Landvetter. Vissa delar i förordning (EG) nr 1794/2006 är dock tillämpliga på s.k. undantagna flygplatser (med färre än 50 000 kommersiella rörelser per år). Detta genom att flygtrafiktjänst vid flygplats bedöms under vissa förutsättningar även innebära att flygtrafiktjänst undervägs tillhandahålls. För dessa delar är dock förordningen gällande på samma sätt som för flygtrafiktjänst undervägs.

4.4 Certifiering, uppdragsförfarande och utnämning med ensamrätt

4.4.1 Certifiering

Alla utövare av flygtrafiktjänst ska inneha ett certifikat för den tjänst som avses utövas²¹. Kravbilden för leverantörer av flygtrafiktjänst finns enligt EU-parlamentets och rådets förordning (EG) nr 550/2004 och kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 1035/2011 som bl.a. omfattar krav på teknisk och operativ kompetens och kapacitet, organisationsstruktur och ledning, flygsäkerhets- och kvalitetsstyrning, mänskliga resurser, finansiell styrka, ansvar och försäkringstäckning m.m. En ansökan om ett certifikat granskas av Transportstyrelsen i förhållande till kravbilden enligt förordning (EU) nr 1035/2011 som efter godkänd granskning (tillträdeskontroll) utfärdar certifikat för den tjänst som ansökan avser.

För att utöva lokal flygtrafikleddningstjänst vid en flygplats ska det finnas ett uppdrag från flygplatsen att bedriva tjänsten, oavsett om flygplatsen är civil eller militär. Flygplatshavaren kan även ansöka om certifiering för att bedriva tjänsten i egen regi. Ett uppdrag innebär att omfattning av tjänster som avses är reglerade i ett avtal mellan flygplatsen och tjänsteleverantören. Ett sådant avtal kan vara resultatet av en upphandling som flygplatshavaren genomfört. Finns

²⁰ Artikel 1 punkten 5 förordning (EG) nr 1794/2006.

²¹ Transportstyrelsen kan göra undantag, t.ex. för Försvarsmakten att bedriva tjänster utan certifikat, se moment 4.1.6 ovan.

det ett uppdrag från flygplatsen att bedriva flygtrafiktjänst inom ett specifikt luftrum så lämnas en ansökan om utnämning till Transportstyrelsen att bli utnämnd med ensamrätt i ett definierat luftrum.

Mot bakgrund av Transportstyrelsens myndighetsansvar för flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart²², har vissa krav med avseende på militär luftfart tagits in i myndighetens föreskrifter. Ett krav för utnämning med ensamrätt (se nedan) är därmed att den som blir utnämnd ska kunna omhänderta såväl civil som militär luftfart.

4.4.2 Utnämning med ensamrätt

Vid utnämning av leverantör av flygtrafikledningstjänst åligger det Transportstyrelsen att granska att den sökanden uppfyller alla de krav som föreskrivits i TSFS 2011:72. Vid vissa utpekade flygplatser ska leverantören dessutom ha fördjupad kompetens för hantering av militär luftfart för att kunna utnämnas. Utnämning sker i samråd med Försvarmakten och utnämnd leverantör ska upprätta nödvändiga avtal med Försvarmaktens luftbevakning och stridsledning.

För att kunna utnämnas av Transportstyrelsen ska leverantören av flygtrafikledningstjänst leva upp till kraven i myndighetens föreskrifter.

Krav för utnämning²³

3 § För att kunna utnämnas av Transportstyrelsen ska leverantören av flygtrafikledningstjänst kunna visa att denne

1. innehar ett certifikat som är utfärdat i enlighet med förordning (EG) nr 550/2004,
2. har som uppdrag att tillhandahålla flygtrafikledningstjänst inom ett särskilt luftrumsblock,
3. uppfyller tillämpliga krav för att tillhandahålla flygtrafikledningstjänst,
4. har säkerställt samordning med andra flygtrafikledningstjänstenheter och fördelningen av ansvar för luftrumets tidsmässiga nyttjande i förhållande till dessa,
5. utöver den civila luftfarten kan hantera förekommande militär luftfart, och
6. har rutiner för samverkan med Försvarmaktens stridsledning och luftbevakning.

²² 6 § första stycket förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

²³ TSFS 2011:72.

4 § Leverantören ska se till att personalen har fördjupad kompetens för hantering av militär luftfart för att kunna utnämnas för luftrum i anslutning till följande flygplatser:

1. Karlsborg,
2. Linköping/Malmen,
3. Linköping/SAAB,
4. Luleå/Kallax,
5. Ronneby,
6. Såtenäs,
7. Uppsala,
8. Vidsel, och
9. Visby.

Byte av leverantör – vad händer med finansieringen?

Som en del i inrättandet av det Europeiska gemensamma luft- rummet (Single European Sky) införs år 2012 ett prestationssystem för flygtrafiktjänsten i Europa. Prestationssystemet ska bidra till en hållbar utveckling av den europeiska flygtrafiktjänsten genom att öka effektiviteten inom fyra nyckelområden, kostnadseffektivitet, säkerhet, kapacitet och miljö. Mål fastställs för en referensperiod uppgående till fem år, den första referensperioden uppgår emellertid till tre år. Vad gäller kostnadseffektivitet fastställs kostnaden per leverantör för en hel referensperiod.

Den konkurrensutsättning som numera råder i Sverige för tillhandahållande av flygtrafiktjänst i anslutning till flygplats innebär att flygplatsen kan upphandla en leverantör av flygtrafiktjänst. Detta kan ske under en pågående referensperiod. För att säkerställa att den nya leverantören erhåller berättigad ersättning finns det behov av att reglera hanteringen av dessa kostnader. Transportstyrelsen föreslår i en remiss²⁴ i februari 2012 en kompletterande bestämmelse som reglerar hanteringen av kostnader vid byte av leverantör under pågående referensperiod. Av remissen framgår följande:

Vid byte av leverantör under pågående referensperiod ska kostnaden för flygtrafiktjänster för såväl den tidigare som den nya leverantören fastställas. Den fastställda kostnaden för den nya leverantören får inte överskrida tidigare fastställd kostnad. Om ett överskott uppstår på grund av lägre kostnader hos en ny leverantör ska detta återföras kostnadsbasen för undervägsavgifter. Ett beslut om fastställande av kostnad för flygtrafiktjänst kan återkallas eller begränsas om uppdraget att tillhandahålla flygtrafiktjänst förändras eller upphör.

²⁴ http://www.transportstyrelsen.se/Global/Regler/Remisser/Luftfart/Remissforslag_Hantering_av_avgifter_flygtrafikledningstjanst_120203.pdf

4.5 Utbildning av flygledare

Utredningens bedömning: Behovet av flygledarutbildning på nationell nivå behöver bedömas i den nya konkurrenssituationen.

Utredningens förslag: Transportstyrelsen får i uppdrag att ansvara för sådana bedömningar och säkerställa att relevanta kostnader läggs in när nationella prestationskrav ska fastställas.

De förändringar som skett på flygtrafiktjänstens område, konkurrensutsättning av flygtrafiktjänst vid flygplats, mål för kostnadseffektivitet i prestationsplanen m.m. har blottlagt att utformningen av grundutbildningen av flygledare och dess finansiering inte anpassats till förändringen.

I nuläget ansvarar Luftfartsverket för grundutbildningen av flygledare i Sverige. Utbildningen bedrivs idag i den nordiskt samägda (Danmark, Norge och Sverige) skolan EPN, Entry Point North. Utbildningen till flygledare är en del av den sju terminer långa högskoleutbildningen Flygtrafik och Logistik som är förlagd till Linköpings universitet, och de tre första terminerna läses också vid universitetet. Fjärde terminen påbörjas ”Initial Training” (totalt tre terminer) vid EPN i Malmö. Utbildningen avslutas med termin sju som består av distanskurser (14 högskolepoäng) samt examensarbete (16 högskolepoäng). Utbildningen ger en kandidatexamen i flygtrafik och logistik. Efter utbildningen har studenterna erbjudits en tidsbegränsad anställning som flygledarkandidat i Luftfartsverket. Därefter följer lokal utbildning inom Luftfartsverkets egen regi.

Grundutbildningen finansieras uteslutande via systemet för undervägsavgifter genom att Luftfartsverket tar upp kostnaden i sitt underlag. Ingen särredovisning i kostnadsbasen sker. Inför 2012 särredovisades kostnaden under övriga upplysningar för att tydliggöra kostnaden. På grund av konstruktionen är det också Luftfartsverket som helt styr över dimensioneringen och utformningen av utbildningen. Luftfartsverket kan anpassa utbildningen till sina behov utan att Transportstyrelsen, som ansvarig för systemet för undervägsavgifter, kan ingripa. Luftfartsverket behöver således inte heller beakta de behov av flygledare som övriga aktörer på marknaden har.

Möjligheterna till ersättning via systemet för undervägsavgifter är inte uppdaterade. Eftersom ACR inte tagit med dessa kostnader i sitt underlag finns ingen möjlighet för ACR att få finansiering för flygledarutbildning förrän efter 2014. ACR har också undersökt möjligheterna att själva upphandla utbildning vid EPN. EPN har lämnat en offert på en utbildning på 26 veckor som skulle resultera i flygledarkandidater redo för lokal utbildning.

Det kan konstateras att målet för kostnadseffektivitet inom prestationsplanen för flygtrafiktjänst i EU, samt konkurrensutsättningen av flygtrafikledningstjänst vid flygplats, innebär förändringar som gör att nuvarande arrangemang för utbildningen av flygledare i Sverige inte är optimalt.

Det är viktigt att säkerställa ett tillräckligt stort utbud flygledarkandidater för att inte åstadkomma en brist på flygledare. Inom ramen för nuvarande uppdrag kan Transportstyrelsen genom sin ekonomiska tillsyn av kostnadsunderlaget från leverantörer av flygtrafiktjänst gällande referensperiod 2 ställa upp tydliga kriterier i detta syfte. Däremot är det i dag inte möjligt att betala ersättning från systemet för undervägsavgifter direkt till EPN då skolan inte är en myndighet eller tjänsteleverantör.

Om Transportstyrelsen ska ta ett mer sammanhållande ansvar för grundutbildningen av flygledare bör myndighetens uppdrag ändras så att inga tveksamheter kring finansieringen av verksamheten via systemet för undervägsavgifter uppstår. Finansieringen av utbildningen bör på ett eller annat sätt ske genom Transportstyrelsen. Jag föreslår att Transportstyrelsen får i uppdrag att ansvara för att göra en nationell bedömning av behovet av flygledarutbildning. Transportstyrelsen bör också, genom sin ekonomiska tillsyn av kostnadsunderlaget till den nationella prestationsplanen säkerställa att relevanta kostnader läggs in när nationella prestationskrav fastställs.

4.6 Myndighetsutövning inom flygtrafiktjänsten

I bilaga 3 redovisas en mer ingående analys över begreppet myndighetsutövning samt myndighetsutövningen vid utförandet av flygtrafikledningstjänst och utfärdande av lokal behörighet.

4.6.1 Myndighetsutövning inom flygtrafikledningstjänsten

Frågan om huruvida flygtrafikledningstjänsten innebär myndighetsutövning har tidigare diskuterats vid flera tillfällen. Lufträttsutredningen konstaterade att en del av verksamheten inom flygtrafiktjänsten utgörs av myndighetsutövning. Den består huvudsakligen i att meddela föreskrifter och att hålla uppsikt över flygtrafiktjänsten och dess anordningar.²⁵ Föreskriftsrätten ligger idag inom ramen för Transportstyrelsens myndighetsansvar för flygtrafiktjänsten. Utredningen utvecklade inte vad som avsågs med att hålla uppsikt över flygtrafiktjänsten och dess anordningar. Troligen avses tillsynsansvaret för verksamheten, även om detta inte tydligt uttalas. Även ansvaret för tillsyn ligger idag på Transportstyrelsen.

Lufträttsutredningen konstaterade även att en del av flygkontrolltjänsten innehåller väsentliga moment av myndighetsutövning. Till stöd för detta hänvisade utredningen till en dom i arbetsdomstolen²⁶. Utredningen anförde vidare att denna myndighetsutövning i princip består i att flygkontrolltjänsten, vid sina instruktioner till befälhavaren på ett flygplan, tillämpar en offentligrättslig lag eller annan författning varigenom en plikt eller rättighet skapas för befälhavare. Plikten är också förenad med straffansvar^{27, 28}.

Regeringens bedömning avvek inte i nämnvärd utsträckning från Lufträttsutredningens. I propositionen *Luftfartens lagar*²⁹ konstaterade regeringen att en del av verksamheten inom flygtrafiktjänsten utgör myndighetsutövning. I princip består denna myndighetsutövning i att flygkontrolltjänsten vid sina instruktioner till befälhavaren på ett flygplan tillämpar en offentligrättslig lag eller annan författning varigenom en plikt eller rättighet skapas för befälhavare. Även regeringen framförde särskilt att denna plikt är förenad med straffansvar enligt ovan nämnda lagrum. I regeringens förslag till ny luftfartslag kunde den som inte följer en instruktion från flygtrafiktjänsten komma att göra sig skyldig till vårdslöshet i flygtrafik eller till ett brott som kan medföra böter.

Regeringen konstaterade även att en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen endast får överlämnas till enskild med stöd av lag. För att göra det möjligt för enskilda att ombesörja flygtrafikled-

²⁵ *Ny luftfartslag* (SOU 1999:42), s. 232.

²⁶ AD nr. 123/83.

²⁷ Jmf. 13 kap. 2 § luftfartslagen (1957:297).

²⁸ *Ny luftfartslag* (SOU 1999:42), s. 232.

²⁹ *Luftfartens lagar* (prop. 2009/10:95), s. 218.

ningstjänst infördes därför en bestämmelse i luftfartslagen om att den som erhållit uppdraget ska få lämna tillstånd i form av klarering och anvisningar om färdväg till luftfartyg. Även bestämmelsen om anmaning att landa kompletterades, eftersom en sådan anmaning bör kunna lämnas även av ett flygledningsorgan som inte är en del av en myndighet.³⁰

Slutsatsen av den rättsutredning jag låtit genomföra avviker inte från Lufträttsutredningens och regeringens ovan redovisade slutsatser.³¹ Eftersom delar av flygtrafikledningens anvisningar skapar en plikt som är förenad med straffansvar måste det således anses vara fråga om myndighetsutövning.

4.6.2 Myndighetsutövning vid utfärdande av lokal behörighet

Utredningens bedömning: Det föreligger ett behov av lagstöd för delegering av uppgiften att utfärda lokal behörighet för flygledare.

Utredningens förslag: Transportstyrelsen får i uppdrag att redovisa hur en sådan reglering bör se ut.

Enligt regeringsformen³² föreligger krav på lagstöd vid delegering till enskild av förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning. I luftfartslagen föreligger ett sådant lagstöd för enskild att ombesörja flygtrafikledningstjänst i enlighet med vad som redovisats under föregående rubrik. Det är i sammanhanget betydelsefullt att se över huruvida det finns ytterligare moment inom ramen för flygtrafiktjänsten, eller den angränsande verksamheten, som bör betraktas som myndighetsutövning och som därför på motsvarande sätt bör bli föremål för lagstöd.

För att en åtgärd ska vara att betrakta som myndighetsutövning kan generellt sägas att det ska vara fråga om en befogenhet som härrör från offentligrättsliga regler och som ålägger eller bemyndigar en myndighet att agera på ett visst sätt. Agerandet ska riktas mot en enskild och det ska handla om ett ärende som ensidigt avgörs av myndigheten.

³⁰ Ibid, s. 216 samt 218.

³¹ Se bilaga 3.

³² RF 12 kap. 4 § andra stycket.

Det exempel på åtgärd som jag uppmärksammat i verksamhet relaterad till flygtrafiktjänsten, som skulle kunna utgöra myndighetsutövning utan nödvändigt stöd i lag, är utfärdandet av lokal behörighet till flygledarelever.

För att erhålla ett flygledarcertifikat krävs det att den som söker har genomgått en lokal utbildningsplan och fått en lokal behörighet.³³ Frågan om vem som ansvarar för utfärdande av lokala behörigheter är inte tydligt reglerad i EU-rätten. Transportstyrelsen har pekat ut den befattningshavare som ansvarar för säkerhet vid en flygtrafikledningsenhet (CO ATS) som behörig att utfärda och dra in en lokal behörighet.³⁴

CO ATS agerar utifrån offentlighetsrättsliga normer när han eller hon utfärdar lokal behörighet och har en betydande maktposition gentemot den som söker behörigheten. Utfärdandet av behörigheten är en förutsättning för att flygledarelever ska kunna arbeta som flygledare och en indragen behörighet innebär att flygledaren inte längre har rätt att utföra sitt arbete.³⁵

Inom EU utarbetas det genom EASA för närvarande ytterligare en EU-förordning på området som förväntas hantera frågorna om lokala behörigheter. En ny regelgivning på området kan således förväntas under de kommande åren.

Jag kan konstatera att utfärdande av lokal behörighet är en befogenhet som bygger på offentlighetsrättsliga regler. Det handlar dels om EU-rätt, dels om Transportstyrelsens föreskrifter. Regelverket bemyndigar CO ATS att utfärda lokal behörighet, något som för den enskilde är avgörande för att kunna utöva ett yrke, dvs. det innebär ett bestämmande av något rättsligt och faktiskt betydelsefullt. Agerandet riktas mot en enskild, i detta fall flygledarelever. Avslutningsvis handlar det om ett ärende som avgörs ensidigt. Detta sammantaget leder till slutsatsen att starka skäl talar för att anse det vara fråga om myndighetsutövning när den lokala behörigheten utfärdas av CO ATS. Enligt 12 kap. 4 § RF andra stycket kan förvaltningsuppgifter överlämnas åt juridiska personer och enskilda individer men om uppgiften innefattar myndighetsutövning får ett överlämnande göras endast med stöd av lag. Min bedömning är att det därför föreligger ett behov av lagstöd för delegering av upp-

³³ Kommissionens förordning 805/2011 av den 10 augusti 2011 om detaljerade bestämmelser för flygledarcertifikat samt vissa andra certifikat och intyg enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 216/2008. Vidare 9 § TSFS 2009:79.

³⁴ 2 kap. 6 § Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om flygtrafikledningstjänst (TSFS 2012:6).

³⁵ Se bilaga 3, s. 8.

giften att utfärda lokal behörighet för flygledare. Utredningstiden har inte gett förutsättningar att ta fram ett konkret förslag till en sådan reglering. Transportstyrelsen bedöms dock kunna redovisa ett sådant förslag och jag föreslår därför att myndigheten uppdras att göra det.

4.7 Flygtrafiktjänstleverantörernas beställare och kunder

Ett särdrag hos marknaden för flygtrafiktjänster är det faktum att brukarna, flygoperatörerna, i stor utsträckning finansierar verksamheten, men inte har direkt inflytande vare sig över vem som får uppdraget eller hur tjänsten utförs. Den som lämnar uppdrag åt leverantörer av flygtrafiktjänst, flygplatshavaren, finansierar å andra sidan endast en begränsad del av kostnaden med egen budget. Slutligen finns det ytterligare kravställare utifrån säkerhets- och försvarspolitiskt motiverade behov som måste beaktas.

Det råder en betydande konkurrens mellan de största flygplatserna i Norden om framför allt den interkontinentala trafiken. Den internationella trafiken har en direkt påverkan på överflygningar och en route-intäkter, vilket innebär att även denna monopolverksamhet mycket tydligt påverkas av marknadskrafter.

Det finns en viss konkurrens mellan Stockholmsflygplatserna om passagerartrafiken inom Europa. Detsamma gäller för Göteborg. För inrikestrafiken är konkurrensen mer begränsad. Däremot råder i många reserelationer en klar konkurrenssituation mellan flyget och andra transportslag, främst väg och järnväg.

Det finns idag 56 flygplatser i Sverige som har någon form av flygtrafikledningstjänst, antingen flygkontrolltjänst eller flyginformationstjänst. 31 av dessa flygplatser är kommunala, fyra är privata, elva ägs helt eller delvis av Swedavia och tio hyrs av Försvarsmakten genom Fortifikationsverkets förvaltning. På 16 flygplatser ansvarar flygplatsen för sin egen flygtrafiktjänstverksamhet och innehar ett giltigt certifikat från Transportstyrelsen. Dessa är huvudsakligen mindre regionala flygplatser med flyginformationstjänst. Luftfartsverket är leverantör av flygtrafikledningstjänst på 31 och Aviation Capacity Resources (ACR) på fyra flygplatser.

Flertalet svenska flygplatser drivs med negativa ekonomiska resultat, dvs. kostnaderna för att driva flygplatsen och upprätthålla nödvändig servicenivå överstiger i många fall väsentligt de direkta

intäkterna. Många flygplatser har begränsade trafikvolymerna från linjeluftfart. Kostnaden för flygtrafikledningstjänst vid flygplats utgör enligt uppgifter från Sveriges regionala flygplatsers förbund runt tio procent av flygplatsens budget. Den ansträngda ekonomiska situation som råder för flera flygplatshavare innebär att prismedvetenheten är hög och effektiviseringsbehovet för flygtrafiktjänstleverantörer är därmed betydande.

Det konkurrensutsatta luftrummet i Sverige där flygtrafiktjänster tillhandahålls för i första hand civil luftfart omsätter enligt Luftfartsverkets egen bedömning i dagsläget omkring 650 miljoner kronor. De samfälliga terminalområdena utgör en marknad som bedöms vara värd uppemot 300 miljoner kronor. Totalt ger det en flygtrafiktjänstmarknad om cirka 950 miljoner kronor, exklusive den militära verksamheten.

Luftfartsverket är idag den största aktören på marknaden. Övriga aktörers omsättning beräknas till cirka 50 miljoner kronor. Därutöver bedriver vissa flygplatser flygtrafiktjänstverksamhet i egen regi och kostnaden för dessa uppskattas till cirka 20 miljoner kronor.

4.8 Tjänstesegment

Det finns inom flygtrafiktjänstområdet några olika tjänsteområden där de strukturella förutsättningarna och branschlogiken för marknadskrafter och konkurrens i vissa avseenden skiljer sig åt väsentligt. Det finns synergier mellan de olika segmenten, men det finns även tydliga begränsningar som motverkar monopolisternas möjligheter att korssubventionera mellan kostnader som omfattas av det gemensamma systemet för undervägsavgifter och annan verksamhet. Vissa delar av flygtrafiktjänsten är konkurrensutsatt, medan andra delar väsentligen utgör naturliga och reglerade monopol.

4.8.1 En route: monopol, ökat regionalt samarbete och konsolidering

SES II innebär ambitiösa prestationsmål och prestationsplaner som kommer att innebära förstärkta incitament för internationell samverkan mellan leverantörer av flygtrafiktjänst. En route-tjänst³⁶ levereras traditionellt genom statliga monopol där olika leverantörer har egna systemlösningar. Avgifter för tjänsterna har bestämts efter självkostnadsprincipen i ett gemensamt avgiftssystem mellan medlemsstaterna. Full kostnadstäckning har inneburit svaga incitament för kostnadseffektivisering, systemmässig samordning och internationell samverkan.

Dessa ineffektiviteter har resulterat i introduktionen av ett reformerat avgiftssystem där avgifter från 1 januari 2012 baseras på schabloniserade kostnader utifrån EU-gemensamma prestationsmål och nationellt anpassade prestationsplaner.

Totalt omfattar en route-intäkterna i Europa runt sex miljarder euro per år, och den gemensamma ambitionen är att under referensperioden 2012–14 minska dessa med tio procent. Inom detta reglerade monopol är trenden tydlig. Genom att koordinera tjänster i flera länder kan betydande kostnadsreduceringar realiseras. Det finns dock ännu inga tecken på att något enskilt land har planer på att fullt ut slå samman verksamhet för en route-trafik med ett annat lands organisation och helt eliminera den egna organisationen. Det exempel som kommit längst är NUAC, där personal sekonderas in till samarbetsprojektet från ägarna Luftfartsverket och Naviar.

Totalt omfattar (enligt Performance Review Body of the Single European Sky) det dansk-svenska samarbetet runt fyra procent av den totala kostnaden i EU29 för produktion av flygtrafiktjänster (kommunikations-, navigations- och övervakningstjänster samt flygledningstjänster). Kostnaderna för en route-tjänst inom Danmark och Sverige uppgår årligen till cirka 3 100 miljoner kronor.

³⁶ Med en route-tjänst avses flygledningstjänster i det yttäckande kontrollerade luft-
rummet.

4.8.2 Lokal flygtrafiktjänst: begynnande konkurrens, nya aktörer och nya konstellationer

Fem nationella marknader för lokal flygtrafiktjänst i Europa har öppnat för konkurrens, och i ett sjätte (Schweiz) finns ett lagförslag om avreglering. Tillsammans med möjligheter på andra kontinenter börjar en internationell marknad kunna skönjas, där ett fåtal aktörer kan få avsättning för sin kompetens och erfarenhet även utanför sin nationella hemmamarknad. Tre nya nationella marknader har öppnats för konkurrens sedan 2007, dock omfattar konkurrensen typiskt sett endast lokal flygtrafiktjänst.

Utvecklingen mot fler avregleringar är osäker och beror i hög utsträckning av de erfarenheter som nu görs i Spanien och Sverige. Det finns exempel på nya aktörer på marknaden såsom ACR i Sverige, men vanligen handlar det om koalitioner mellan existerande statligt ägda leverantörer samt industriella och infrastrukturella aktörer.

I Danmark, Sverige och i Storbritannien är lokal flygtrafikledningstjänst i varierande utsträckning formellt konkurrensutsatt för samtliga flygplatser. I Spanien och Tyskland är det bara verksamheten vid lokala och regionala flygplatser som upphandlas i konkurrens. Lagförslaget i Schweiz föreslår en liknande avreglering.

I både Sverige, Danmark, Tyskland och Storbritannien har de enskilda flygplatserna själva fått utforma processen för upphandling utifrån de givna riktlinjer som berörda myndigheter ger. Upphandlingen kan antingen vara utformad som en strukturerad process med ett kluster av flygplatser eller som en bilateral förhandling mellan den enskilda flygplatsen och en eller flera leverantörer.

På de avreglerade marknaderna för lokal flygtrafiktjänst agerar såväl tidigare monopolister som andra länders leverantörer och nya små aktörer. Ökad konkurrens över gränserna kan förväntas. I takt med att konkurrensen hårdnar och vinstmarginalerna pressas för befintliga aktörer uppstår möjligheter att lämna anbud utifrån kommersiella bedömningar och mer flexibla kostnadsmässiga förutsättningar än den befintliga leverantören. Det är efter hand troligt att större europeiska aktörer kommer ha konkurrensfördelar genom starka varumärken, synergier och skalfördelar. Dessutom har de stora aktörerna ofta djupare erfarenhet av upphandlingsprocesser och rutiner.

I både Sverige och Spanien har koalitioner och konsortier formats mellan olika leverantörer och mellan leverantörer och in-

dustriella eller infrastrukturella aktörer. I Sverige har ACR offentliggjort samarbete med Skyguide (Schweiz). Av de som fullföljde upphandlingsprocessen av det första flygplatsklustret som bjöds ut i Spanien fanns följande leverantörer: Austro Control (Österrike), DFS (Tyskland), Serco (Storbritannien), NAV Portugal (Portugal) och NATS (Storbritannien). Ferronats, ett konsortium mellan NATS och spanska Ferrovial, vann kontraktet för tio av de 13 flygplatserna som upphandlades.

4.8.3 Teknik och infrastruktur: storskaliga och EU-övergripande samarbeten mellan leverantörer i samverkan med industrin

SESAR koordinerar utvecklingen av teknologiska system i form av samarbetsprojekt mellan bl.a. leverantörer av flygtrafiktjänst, flygplatshavare och industrin. Den bedömda kostnaden för utvecklingsfasen är 2,1 miljarder euro. Det finns även andra samarbeten för inköp och teknikutveckling i form av olika konsortier (t.ex. COOPANS).

För de tekniska systemen bedrivs omfattande samarbeten inom systemutveckling medan ägande och drift/ underhåll av infrastruktur främst sköts av flygplatshavare och de statligt ägda leverantörerna. Samarbetena inom systemutveckling omfattar både leverantörer och industriella aktörer, och koordineras främst inom ramarna för SESAR.

Mark och byggnader ägs ofta av flygplatserna, medan fördelningen av ägandet för de tekniska systemen varierar mellan länderna och mellan olika typer av flygplatser.

4.9 Tillgängliga marknader för internationell konkurrens

I nedanstående stycke presenteras ett urval av marknader som i varierande grad är öppna för internationell konkurrens. Den tillgängliga marknaden för flygtrafiktjänster vid flygplatser utgörs enligt Luftfartsverket av USA (mindre flygplatser), Storbritannien, Spanien (delvis), Sverige, Danmark, Tyskland (mindre flygplatser), Irak, Förenade Arabemiraten, Bahrain och Qatar. Schweiz tillkommer sannolikt med ett antal mindre flygplatser under 2014.

På marknader utanför Europa är två internationella aktörer aktiva, engelska NATS och Serco. Serco är en stor brittisk leverantör av olika tjänster till både den civila och militära tjänstemarknaden. Bolaget omsätter cirka 45 miljarder kronor, och flygtrafiktjänstverksamheten är en mindre del. Bolaget har i Europa cirka 750 anställda flygledare som bedriver lokala flygtrafiktjänster.

Marknaden för flygtrafikledningstjänster vid flygplatser i övriga Europa berör huvudsakligen flygplatsens kontrollzoner. Luftrummet är i övrigt inte konkurrensutsatt, dvs. verksamheten bedrivs av den nationella flygtrafiktjänstorganisationen med ensamrätt.

I några länder är enbart mindre flygplatser konkurrensutsatta som Tyskland (ej de största 16 flygplatserna) och Schweiz (ej de tre största). Det innebär att huvuddelen av marknaden för flygtrafiktjänster där är förbehållen den nationella aktören. Marknaderna i t.ex. Tyskland och Schweiz är styrda av statliga direktiv rörande vilka flygplatser som får konkurrensutsättas. Helt avreglerade marknader i Europa finns för närvarande i Sverige, Danmark och Storbritannien.

I de flesta europeiska länder är de nationella aktörerna också de som bedriver en route-verksamheten och dessutom ansvarar för den lokala flygtrafiktjänsten vid de största flygplatserna.

4.9.1 Sverige

I Sverige har den som driver verksamheten vid flygplatsen ansvaret för tillhandahållandet av flygtrafiktjänster vid respektive flygplats. Luftfartslagen stadgar att flygtrafikledningstjänst för luftrummet i anslutning till en flygplats får ombesörjas av den som driver flygplatsen eller den som fått ett sådant uppdrag av den som driver flygplatsen.

Det luftrum som Transportstyrelsen definierat som flygplatsens ansvarsområde är kontrollzon samt terminalområdet upp till flygnivå 95. Så vitt känt är Sverige det enda land som definierat ett så stort luftrum runt flygplatsen för konkurrensutsättning av flygplatsens flygtrafiktjänstverksamhet.³⁷ Grunden till detta står delvis att finna i den ”svenska modellen” där Luftfartsverket vid de flesta regionala flygplatser, främst på grund av relativt små trafikvolym, sköter all flygtrafikledningstjänst i TMA och kontrollzoner/flyg-

³⁷ I Danmark inkluderas TMA i det luftrum som formellt är konkurrensutsatt, men inga alternativa leverantörer har etablerat sig.

platser från samma tornposition. Alla svenska flygplatser kan upphandla sina flygtrafiktjänstoperatörer. Sverige har även en unik lösning med en fullständigt integrerad civil/militär flygtrafikledning.

Den svenska marknaden omfattar cirka 900 000 flygrörelser, inklusive den militära trafiken.

4.9.2 Danmark

I Danmark finns för närvarande ingen konkurrens på marknaden. Även om det är formellt möjligt att upphandla leverantörer av flygtrafiktjänst i konkurrens så har ingen flygplatshavare valt att göra det. De danska flygplatserna är sedan många år avskilda från statlig verksamhet och drivs av kommunala och privata aktörer, inklusive Köpenhamns flygplats, som dessutom har internationella ägare i form av kanadensiska pensionsfonder. Tillsynsmyndighet är Trafikstyrelsen, som ansvarar för reglering av civil luftfart och utfärdar regler för den civila luftfarten, utövar tillsyn och även driver flygplatserna på Bornholm och Vagar (Färöarna).

Vid flygplatser med mindre än 15 000 flygrörelser bedöms flyginformationstjänst vara tillräcklig ur säkerhetssynpunkt, och flygkontrolltjänst tillhandahålls inte.

Flygtrafiktjänsten för civila flygplatser i övrigt tillhandahålls av Naviair som ligger under Transportministeriet. Naviair var fram till 2001 en del av Statens Luftfartsvæsen (SLV – numera Trafikstyrelsen), men skildes då från SLV och blev vad som kallas ”selvstændig statsvirksomhed” från den 1 januari 2001. I oktober 2010 ändrades Navairs organisationsform till vad som kallas ”selvstændig offentlig virksomhed” med stöd i särskild lagstiftning. Innebörden är att bolaget är underkastat sedvanliga aktiebolagsrättsliga regler men inte kan byta ägare. Naviair har också full frihet att agera i andra länder och ingå samarbeten med andra aktörer. Bolaget stöds inte heller av några statliga garantier.³⁸ Den ekonomiska handlingsfriheten möjliggör bl.a. samarbeten på internationell nivå för att nå kostnadseffektivisering. Samtidigt omfattas verksamheten av lagen om offentlig förvaltning. Navairs styrelse måste kvartalsvis underätta Transportministeriet om händelser av väsentlig betydelse,

³⁸ Navairs årsrapport 2010, s. 8.

inklusive ekonomisk rapportering och skriftlig verksamhetsrapport och svara på frågor som ministeriet efterfrågar.³⁹

Den bakomliggande bedömningen var att Naviairs tidigare organisationsform och dess knytningar till det statliga budget- och beslutssystemet förväntades utgöra en begränsning och ett hinder jämfört med andra internationella leverantörer av flygtrafiktjänst. Omorganisationen betraktades som en åtgärd för att säkerställa en ökad effektivisering av civil flygtrafiktjänst, och ett tillfredsställande tillvaratagande av försvarets behov såväl i fredstid som i händelse av kris eller krig.

I likhet med Luftfartsverket har Naviair organiserat sin verksamhet i affärsområden där en route-tjänst och lokal flygtrafiktjänst organiseras i separata enheter. Dessutom har Naviair ett affärsområde som hanterar tekniskt underhåll, men till skillnad från Luftfartsverket saknas omfattande utvecklings- eller konsultverksamhet. Naviair äger och underhåller sin egen CNS-infrastruktur.

Flygplatsmarknaden liberaliserades 1989. Flygplatshavare är fria att välja vilken certifierad leverantör de vill – utan formella krav på upphandling – men Naviair är den enda inhemska certifierade leverantören av lokal flygtrafiktjänst. Det finns heller ingen aktiv utmanare som driver marknadsöppningen i Danmark, vilket medför att Naviair har ett slags tillfälligt de facto-monopol. Det finns således en möjlighet för flygplatserna att när som helst välja att bjuda in andra aktörer och konkurrensutsätta t.ex. lokal flygtrafikledningstjänst. Det gäller även flygtrafiktjänst för Köpenhamn TMA, som är ett s.k. samfällt terminalområde där även Roskilde flygplats ingår.

Militära flygledare finns på två flygstationer och det danska försvaret förfogar över ett fåtal egna flygledaresurser. I den dagliga verksamheten är dock de militära flygledarna helt integrerade med den civila verksamheten och både civil och militär personal kan hantera såväl civil som militär trafik. De militära flygledarna arbetar under civilt befäl, och samtliga flygledare utbildas vid Entry Point North. Det finns inga krav på medborgarskap men i händelse av krig kommer Naviairs ledning att tas över av militär personal.

³⁹ Governo, *Varför affärsverk? Tillbakablick och nordisk utblick*, oktober 2011, s. 18.

4.9.3 Finland

I Finland har verksamhetens organisation förändrats väsentligt under senare tid. 2006 överfördes myndighetsuppgifterna från Luftfartsverket till ett separat ämbetsverk, Luftfartsförvaltningen (numera Trafiksäkerhetsverket, TraFi). Luftfartsverket bytte samtidigt namn till Finavia. Finavia ansvarade för flygtrafiktjänst, flygplatser och luftfart fram till 2010, då verket bolagiserades. I samband med bolagiseringen stiftades en rad nya lagar och föreskrifter togs fram, bl.a. om aktiebolagets grundläggande uppgifter, om ett riksomfattande flygplatsnätverk och om prissättningen på militär luftfart. Det statliga bolaget Finavia Abp har idag ansvaret för 25 flygplatser och flygtrafiktjänst i Finland.

Finavia ansvarar själv för utbildningen av all sin operativa personal. Flygledarutbildningen ges vid det helägda Avia College, som finns vid flygplatsen i Helsingfors-Vanda.

Flygtrafiktjänsten är funktionellt organiserad, vilket innebär en liknande struktur som Avinors med en tjänste-/driftenhet och en teknisk enhet. All infrastruktur (förutom meteorologisk) ägs och underhålls av Finavia.

Den finska marknaden är liberaliserad när det gäller flyginformationstjänst, men inte för flygkontrolltjänst. Två flygplatser har valt att anlita privata leverantörer av flyginformationstjänster. Finavia har uttryckt att man förväntar en avreglering inom flygtrafiktjänst och att kostnadsreduceringsprogram pågår för att vara konkurrenskraftig när det händer.

4.9.4 Norge

I Norge förstatligades 1997 samtliga flygplatser som då hade linjetrafik. Flertalet var dessförinnan kommunala. De kom att förvaltas av det dåvarande norska luftfartsverket, som ansvarade för flygtrafiktjänst och flygplatser. Det finns fortfarande ett mindre antal icke-statliga flygplatser, varav Sandefjord Torp är den största. Fram till 2001 var det norska luftfartsverket även övervakningsmyndighet för den civila luftfarten. 2003 bolagiserades Luftfartsverket och blev Avinor, som övertog ansvaret för flygplatser och flygtrafiktjänst. Avinor är ett av staten helägt aktiebolag som finansierar den egna verksamheten, men är underställt Samferdselsdepartementet. Bolaget äger och driver de 46 flygplatserna och ansvarar för civil

och militär flygtrafiktjänst vid dessa. Avinor ansvarar för utbildningen av all sin operativa flygledningspersonal. Den grundläggande flygledarutbildningen har utkontrakterats till UNDAF i North Dakota, USA, men Avinor är även delägare i flygledarskolan Entry Point North som levererar uppdateringskurser till Avinor.

Regelgivning och tillsyn över flygsäkerhet och luftrum sker genom övervakningsmyndigheten Luftfartstilsynet. Ekonomisk reglering hanteras av Samferdselsdepartementet. Inom Avinor organiseras flygtrafiktjänsten i en teknisk systemenhet med ansvar för installation och drift av infrastruktur, medan en tjänstenhet ansvarar både för de tre kontrollcentralerna och för lokal flygtrafiktjänst.

Den norska marknaden för lokala flygtrafiktjänster är inte avreglerad. Avinor är ensam leverantör av flygtrafikledningstjänst vid 21 flygplatser och flyginformationstjänst vid ytterligare 25 flygplatser. Tre mindre flygplatser har dock valt att själva driva flyginformationstjänst. Avinor har även ansvar för driften av de tre kontrollcentraler där en route-tjänst produceras.

4.9.5 Spanien

Spanien är en av Europas största marknader och omfattar totalt cirka 2,1 miljoner rörelser. Den del som avreglerades under 2011 omfattade cirka 700 000 rörelser.

Den spanska nationella flygplats- och flygtrafiktjänstaktören AENA bedriver verksamhet vid cirka 40 flygplatser. Efter en upphandling lämnade AENA i mars 2012 över flygtrafiktjänstverksamheten vid tio flygplatser till FerroNats, ett samriskbolag med 50/50-ägande mellan NATS och spanska Ferrovial (bygg- och anläggningsföretag). Den lokala flygtrafiktjänsten vid tre flygplatser på Kanarieöarna övertogs samtidigt av SAERCO, en spansk teknik-konsult.

Luftfartsverket hade långtgående planer på att lämna in en offert på driften av lokal flygtrafiktjänst i AENA:s upphandling. Dessa planer fullföljdes emellertid inte.

Avregleringen i Spanien förväntas fortsätta med upphandling av ytterligare flygplatser under 2012. Upphandlingarna i Spanien omfattar enbart kontrollzonerna, dvs. luftrummet i omedelbar anslutning till flygplatserna.

Utvecklingen i Spanien kommer på sikt att innebära konkurrensutsättning på samtliga flygplatser förutsatt att regeringen fullföljer nuvarande planer.

4.9.6 Storbritannien

Marknaden i Storbritannien är sedan länge konkurrensutsatt. Det upphandlade luftrummet omfattar enbart kontrollzonerna som i Storbritannien vid mindre regionala flygplatser ofta är mycket små cirkulära områden med cirka åtta kilometers omkrets. Terminalområdena utgör delar av NATS monopol. NATS har dock rätten att upphandla underleverantörer till dessa områden om man så önskar.

I Storbritannien finns två stora aktörer; NATS delägd av staten till 49 procent och med en "golden share" som ger majoritet i vissa beslutssituationer och Serco, en börsnoterad tjänstekoncern. Serco är en liten aktör i Storbritannien, med en marknadsandel på ungefär två procent, men stor på de utomeuropeiska marknaderna. Därutöver finns ett 50-tal certifierade operatörer för flygtrafiktjänst vid flygplatser. Nästan samtliga är flygplatshavare som arbetar i egen regi men som inte erbjuder tjänster till andra. Dessa representerar sammantaget cirka 38 procent av marknaden mätt i antalet flygrörelser.

NATS levererar tjänster till de 15 största flygplatserna, bland annat till de fem stora trafikflygplatserna i Londonområdet.

Det finns idag ingen utländsk aktör verksam i Storbritannien. Den engelska marknaden omfattar cirka tre miljoner rörelser och är den största flygmarknaden i Europa. NATS har med sina 15 flygplatser en marknadsandel mätt i antal rörelser som motsvarar cirka 60 procent.

Den näst största leverantören Serco har mindre än 75 000 rörelser vid de sex flygplatser (varav två militära) där man har verksamhet. Som jämförelse omfattar Luftfartsverkets verksamhet ca 900 000 rörelser på svenska flygplatser, inklusive den militära trafiken. Totalt finns i Storbritannien mer än 70 flygplatser med flygtrafiktjänster.

NATS har relativt omfattande affärsrelationer mellan dotterbolaget för en route-tjänster och dotterbolaget för lokala flygtrafiktjänster. NSL (flygtrafiktjänstbolaget) får cirka 15 procent av sina intäkter från tjänster till NERL (en route-verksamheten).

Dessa affärsrelationer är dock föremål för ingående löpande granskning av den brittiska tillsynsmyndigheten CAA⁴⁰.

4.9.7 Tyskland

Det statligt helägda bolaget DFS GmbH, Deutsche Flugsicherung, skapades 1993. Ett viktigt skäl var att regeringen inte längre kunde finansiera förnyelse och modernisering av infrastrukturen för flygtrafiktjänst. Ett annat skäl var att rekrytering av flygledare var betydligt svårare i myndighetsform, och regeringen förutsåg svårigheter i att i myndighetsform kunna tillgodose användarnas, dvs. flygbranschens behov av kapacitet, säkerhet och modern infrastruktur. DFS strävar nu efter att identifiera andra delägare som kan förvärva en del av aktierna från den tyska staten.

Den tyska staten har gjort bedömningen att flygtrafiktjänster är ett offentligt åtagande, och att staten kan anförtro ett privaträttsligt aktiebolag alternativt en statlig myndighet att utföra detta åtagande efter egen bedömning. DFS ansvarar för 16 större flygplatser i Tyskland. Dessa flygplatser betecknas som tyska internationella flygplatser, även om flera regionala flygplatser också har internationell trafik. DFS kommer inte att utsättas för konkurrens avseende flygtrafiktjänst på de internationella flygplatserna.

DFS flygtrafiktjänstverksamhet omfattar cirka 1,9 miljoner rörelser eller 87 procent av det totala antalet flygrörelser i landet. Den konkurrensutsatta marknaden representerar således en liten del av Tysklands rörelsevoly; cirka 13 procent av totala antalet rörelser.

Regionala flygplatser är konkurrensutsatta och kan upphandla lokal flygtrafiktjänst. DFS vann under 2000-talet endast nio av de 22 regionala kontrakten. Den österrikiska statligt helägda flygtrafiktjänstleverantören Austro Control GmbH lyckades i juni 2007 komma in på den tyska marknaden i kraft av ett kostnadseffektivt erbjudande och vann tio kontrakt. Vid resterande tre flygplatser drevs lokal flygtrafiktjänst i egen regi av flygplatshavaren.

Som en reaktion på Austro Controls framgångar skapade DFS ett helägt dotterbolag benämnt The Tower Company, som med lågkostnadsprofil fokuserar på den regionala marknaden för lokal flygtrafiktjänst. The Tower Company har sedan 2006 kontrakt på

⁴⁰ Civil Aviation Authority.

flygtrafiktjänster vid tio regionala flygplatser. Bolaget driver även egen utbildningsverksamhet.

4.9.8 Schweiz

Från 2014 avregleras vissa flygplatser. Den schweiziska flygtrafiktjänstleverantören Skyguide behåller monopolet på Zürichs och Genève's flygplatser samt de militära flygplatserna. Ingen annan aktör finns i landet. Den totala marknaden omfattar 5–7 flygplatser, de flesta av allmänflygkaraktär. Totalt utgör trafiken vid dessa cirka 200 000 rörelser.

4.9.9 Mellanöstern

Mellanöstern är en av de största avreglerade marknaderna för lokala flygtrafiktjänster. Totalt finns cirka 12–15 flygplatser i staterna utmed Persiska Viken som normalt upphandlar flygtrafiktjänster. Marknaden är av ungefär samma storlek som den svenska och omfattar cirka 800 000 rörelser, dock fördelad på färre men större flygplatser. Generellt är britterna mycket starka som leverantörer i Mellanöstern. Ingen annan aktör finns ännu etablerad, förutom NATS och Serco.

Qatar är på väg att utvecklas till en av de större transferflygplatserna i regionen genom emiratets satsning på att utveckla Qatar Airways. Flygplatsen är passagerarmässigt jämförbar med Sveriges största flygplats, Stockholm Arlanda, men har färre rörelser då flygplanstorlekarna är betydligt större. Trafikvolymen är cirka 140 000 rörelser likvärdigt med Manchester, en av Englands större flygplatser.

Bahrain har länge varit en av de större transfer- och bränslestoppen för flygningar till Sydostasien och Australien. Flygplatsens kommersiella betydelse har minskat något under de senaste åren, men den är fortfarande en betydande regional infrastruktur. Flygplatsen omsätter cirka 110 000 rörelser per år. Serco har sedan lång tid kontraktet för flygtrafiktjänst i landet. Kontraktet omförhandlas under konkurrens med jämna mellanrum.

Marknaden i Förenade Arabemiraten omfattar fem emirat och 10 flygplatser. Trafiken är betydande på två flygplatser, Dubai och

Abu Dhabi. Dessa två har tillsammans cirka 450 000 rörelser. Totalt är trafiken på de tio flygplatserna cirka 550 000 rörelser.

Serco har kontrakten i både Dubai och Abu Dhabi. En upphandling pågår i Abu Dhabi, och Luftfartsverket har prekvalificerats. Det finns också en lokal aktör, Global Aviation Logistics som idag bedriver utbildning och underhåll av utrustning samt militär flygtrafiktjänst för Förenade Arabemiratens militära flygplatser. Upphandlingen omfattar fem flygplatser med cirka 140 000 rörelser, mest kommersiell luftfart.

4.9.10 USA

Federal Aviation Authority, FAA, bedriver och har ansvaret för flygtrafiktjänsten vid samtliga flygplatser. Dock har man valt att nyttja underleverantörer i vissa fall, och då särskilt vid de mindre flygplatserna. 233 flygplatser i 46 stater (cirka 46 procent av alla flygplatser) omfattas av FAA's Contract Tower Program. Verksamheten är ett mellanting mellan flygtrafikledningstjänst och flyginformationstjänst. Det finns fyra aktörer på marknaden och Serco är störst med 64 torn.

4.10 Marknaden för flygtrafiktjänst i Sverige

4.10.1 Allmänt om den svenska marknaden

Fram till 2005 var Luftfartsverket ensam leverantör av flygtrafiktjänster i Sverige, förutom ett antal kommunala flygplatser som drev flyginformationstjänst i egen regi och att Försvarmakten tillhandahållit vissa kommunikations-, navigations- och övervakningstjänster samt flygvädertjänster för främst militär luftfart. Vid årsskiftet 2004/2005 genomförde ett antal icke-statliga flygplatser upphandling av flyginformationstjänst. Sveriges regionala flygplatsförbund (SRFF) drev aktivt frågan om en avreglering av den lokala flygtrafikledningstjänsten. Ett svenskt bolag inom flygtrafikledning och flygplatstjänst, Aviation Capacity Resources AB (ACR), bildades under denna period.

ACR (Aviation Capacity Resources) vann upphandlingen av flygtrafiktjänst på Västerås, Växjö och Örebro flygplatser. Den 1 mars 2011 skulle ACR överta driften på de tre flygplatserna, men

utbildad personal till Västerås flygplats saknades.⁴¹ Luftfartsverket och ACR tecknade i slutet av mars 2011 ett avtal för flygtrafikledningstjänst på Västerås flygplats där Luftfartsverket som underleverantör åtog sig att bedriva flygtrafikledningstjänst för Västerås flygplats och utbilda ACR:s personal för att de senare ska kunna överta driften. Avtalet löpte över ett år och är nu avslutat. ACR bedriver nu verksamheten med vissa kapacitetsbegränsningar.

Den 1 januari 2012 övertog ACR även driften av flygtrafiktjänsten vid Trollhättan-Vänersborgs flygplats.

Swedavia, som har ett tillsvidareavtal med Luftfartsverket som löper med ett års uppsägning, påbörjade under 2011 en upphandling av flygtrafiktjänst till bolagets flygplatser från och med 1 april 2012. Swedavia har enligt lag skyldighet att genomföra upphandlingen. Den 6 oktober 2011 meddelade dock Swedavia att upphandlingen av flygtrafiktjänster försenas, eftersom förutsättningarna för upphandlingen och omfattningen av konkurrensutsättningen av lokal flygtrafiktjänst var oklar. En oklarhet var bland annat utformning och ikraftträdande av Transportstyrelsens föreskrifter om vilket luftrum som avregleringen faktiskt omfattar.

Transportstyrelsen beslutade den 2 december 2011 om omfattningen av det luftrum i svenskt luftrum där flygtrafikledningstjänst är utsatt för konkurrens. Beslutet överklagades av Luftfartsverket och Försvarsmakten. Förvaltningsrätten inhiberade Transportstyrelsens beslut med bedömningen att utgången i målet framstår som ovisst och för att målets karaktär är sådant att det får anses medföra betydande olägenheter om de överklagade besluten ska gälla omedelbart. Transportstyrelsen överklagade i sin tur inhibitionen. Kammarrätten upphävde förvaltningsrättens beslut om inhibition med motiveringen att Luftfartsverket inte anses kunna överklaga beslut av en annan statlig myndighet utan särskilt författningsstöd. Mot denna bakgrund avvisade förvaltningsrätten Luftfartsverkets talan. Processen har därefter fortsatt och rättsläget får därför i skrivande stund betecknas som oklart.

Vid månadskiftet oktober/november 2011 tecknade tre flygplatser, Göteborg City Airport, Linköpings flygplats och Norrköpings flygplats avtal med Luftfartsverket om flygtrafiktjänster. ACR begärde överprövning av tilldelningsbeslutet gällande Göteborg City Airport till förvaltningsrätten i Göteborg, och gjorde gällande att upphandlingen inte genomförts i enlighet med lagen (2007:1092)

⁴¹ Flygledarna i Örebro och Växjö accepterade erbjudandet om ny anställning hos ACR, vilket flygledarna i Västerås inte gjorde.

om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUV). Eftersom flygplatsens huvudägare, Göteborgs kommun och Swedavia, omfattas av regler för offentlig upphandling fattade rätten beslut som innebär att upphandlingen måste göras om.

Storleken på marknaden för flygtrafiktjänst i Sverige är svår att uppskatta och beror av hur olika delområden för tjänster definieras. Flygtrafiktjänster upphandlas av flygplatshavaren, vilket i Sverige i princip innebär kommuner/kommunägda bolag, Swedavia eller Försvarsmakten. Dessa tre grupper har kraftigt skilda förutsättningar att krävställa och förhandla med sina leverantörer. Vissa kommunala flygplatser bedriver flyginformationstjänst i egen regi, och de kommunala flygplatsernas huvudmän har drivit frågan om att lokala flygtrafiktjänster bör konkurrensutsättas för att få högre kostnadseffektivitet.

Bedömningen av marknads storlek beror av vilka avgränsningar som görs geografiskt och produktmässigt. Den samlade marknads storlek för flygtrafiktjänst vid icke-statliga flygplatser uppskattades 2005 av Luftfartsstyrelsen till mellan 50–60 miljoner kronor. Även om denna marknad har ett begränsat värde är den mycket betydelsefull för de flygplatser som berörs. Som jämförelse uppskattades den samlade marknaden för flygtrafiktjänst vid samtliga svenska flygplatser till 400 miljoner kronor.

4.10.2 Konkurrenspåverkande egenskaper hos den svenska marknaden

Även om ett antal konventioner och regelverk är gemensamma för flertalet länder så finns det också av historiska skäl ett betydande utrymme för variationer och anpassning till nationella och lokala förhållanden. Det gör att de delar av flygtrafiktjänsten som kan anses präglas av marknadsmässiga förutsättningar (köpare och säljare förhandlar och överenskommer leveransvillkor i en konkurrensutsatt miljö) skiljer sig väsentligt åt i olika länder. De svenska förutsättningarna är i några avseenden närmast unika i en internationell jämförelse, och i andra avseenden ovanliga. Dessa omständigheter kan försvåra inträde för nya leverantörer på marknaden, och därmed påverka hur väl den nationella konkurrensen fungerar.

Ett särdrag inom det svenska systemet för flygtrafiktjänst är att flertalet flygtrafiktjänster i regel tillhandahålls även på flygplatser

med mycket begränsad trafik. Detta har sin bakgrund i ett utpräglat säkerhetsmedvetande som gjort att man valt att föreskriva att instrumentflygplatser⁴², där antalet flygrörelser är mycket lågt, antingen ska ha flygkontrolltjänst eller flyginformationstjänst. För att förbättra kostnadseffektiviteten kan samma person bedriva flygkontrolltjänst i såväl kontrollzon som i det ovanvarande terminalområdet, vilket inte tillåtet i t.ex. brittiska flygledartorn.

Ett annat särdrag är den civil-militära integrationen som medför specifika kompetens- och behörighetskrav för den personal som levererar integrerade flygtrafiktjänster. Dessa krav skiljer sig åt mellan olika flygplatser beroende på de militära behoven avseende respektive flygplats.

Vid en vunnna upphandling av lokal flygtrafiktjänst erhåller den vinnande parten, beroende på omfattningen av det luftrum utnämningen avser, ersättning både från den upphandlande flygplatsen och ur systemet för undervägsavgifter. Ersättningssystemets utformning försvårar i nuläget konkurrensen på marknaden genom att kontraktperioder för lokal flygtrafiktjänst inte ligger i fas med prestationsplanens referensperioder, vilket ställer krav på likviditeten hos en tillträdande aktör. Systemet för undervägsavgifter administreras gemensamt för medlemsstaterna av Eurocontrol som även svarar för fakturering och indrivning av avgiften från flygföretagen. Det innebär mellan tre och fem månaders fördröjning innan en ny aktör erhåller ersättning för en given period. Detta påverkar likviditetsbehovet hos leverantören, och innebär således att framför allt mindre leverantörer behöver säkerställa en tillräcklig kapitalisering. Även om den ekonomiska regleringen således kompenserar för trafikrisk så uppstår ett ekonomiskt glapp mellan nuvarande avtalsperioder och prestationsplanens referensperioder, vilket sannolikt är ett större problem för nya aktörer och därmed snedvrider konkurrensen.

Vidare är den europeiska flygtrafiktjänsten ekonomiskt reglerad i nationella prestationsplaner där varje medlemsstat åtar sig att successivt minska sin undervägsavgift. Detta sker genom att ålägga leverantörerna ett kostnadstak. En ny leverantör kan beroende på tidpunkt för tillträde få arva det kostnadstak som den tidigare leverantören har varit åsatt.

⁴² Med instrumentflygplats (Instrument aerodrome) avses flygplats där godkänd personal utövar flygtrafikledning. Flygtrafikledningen ska minst utgöras av flyginformationstjänst för flygplats (AFIS) i vilken viss meteorologisk observationstjänst ska ingå.

4.11 Drivkrafter och trender på den internationella marknaden

Utredningens bedömning:

- Leverantörer av flygtrafiktjänst står inför utmaningar relaterade till bl.a. osäkra trafikprognoser, en betydande andel fasta kostnader, ökande konkurrens och reglerade prestationskrav om kostnadseffektivitet och trafiksäkerhet.
- Ett fåtal aktörer är aktiva på internationella marknader.
- Möjligheterna att finansiera sin verksamhet och agera framgångsrikt beror av förmågan att realisera stordriftsfördelar.
- Nya aktörer på en konkurrensutsatt marknad har goda möjligheter att konkurrera kostnadsmässigt.

Efterfrågan för flygtrafiktjänst är nära förknippad med antalet flyg- rörelser. Flygtrafiken i Europa bedöms komma att dubbleras till år 2030, i ett luftrum där det redan idag finns ett stort antal flaskhalsar.

Europeiska leverantörer har en utmanande uppgift utifrån sina kunders behov och gemensam reglering att bibehålla och förbättra flygsäkerhet, öka luftrummet kapacitet markant, öka kostnadseffektivitet, tillgodose miljömål och säkerställa flexibelt nyttjande för civila såväl som militära behov.

I det fåtal länder (Storbritannien, Sverige, Tyskland och Spanien) som valt att konkurrensutsätta delar av flygtrafiktjänsten uppstår en kamp om marknadsandelar. Detta kan innebära ett reellt hot mot tidigare monopolister när lokala flygtrafiktjänster på deras hemmamarknad konkurrensutsätts. Prispress och minskade marknadsandelar på hemmamarknaden medför ett behov och en möjlighet att uppnå storskalighet och samordningsvinster genom att finna avsättning för kompetens på andra marknader. De aktörer som nu är aktiva i flera länder är framför allt befintliga eller tidigare statliga monopolister som NATS och DFS.

Det råder på internationell nivå betydande osäkerhet kring den framtida branschomvandlingen, och fortsatt relativt begränsade marknadsmässiga incitament för effektivisering och förbättring. De huvudsakliga incitamenten baseras på ekonomisk reglering. Avreg-

lering av tidigare monopol är ytterligare ett sätt att skapa nya förutsättningar och incitament, t.ex. inom lokal flygtrafiktjänst.

Möjligheterna för en leverantör av flygtrafiktjänst att finansiera sin verksamhet och agera framgångsrikt på en i utgångsläget nationell marknad beror starkt av möjligheterna att absorbera variationer i efterfrågan över tid. Detta innebär tillsammans med de betydande infrastruktur- och systemmässiga investeringar som behövs för tjänsterna att konkurrensförmågan starkt beror av möjligheten att realisera stordriftsfördelar, t.ex. inom administration och stödtjänster. Det uppstår dessutom genom prestationskraven ytterligare starka incitament för internationell samverkan och ökad storskalighet.

Möjligheten att överta driften av flygtrafiktjänst från tidigare leverantör genom verksamhetsöverlåtelse underlättar för en ny aktör att komma in på marknaden. Utöver certifierings- och utnämningsskraven, som reglerar vilka kompetenser som är nödvändiga för att bedriva lokal flygtrafiktjänst vid den ifrågakvarande flygplatsen, behövs endast några få personella resurser från egen verksamhet för att kunna konkurrera. Detta förenklar anbudsfordarandet och kan innebära fördelar för en ny leverantör, eftersom denne kan basera sitt anbud för lokala flygtrafiktjänster på marginalkostnaden för att ta i anspråk just de resurser och kompetenser som upphandlaren efterfrågar, utöver den personal man kan rekrytera om man skulle vinna upphandlingen. En aktör med redan etablerad verksamhet i ett annat land har därmed goda förutsättningar att erbjuda en konkurrenskraftig lösning genom låga fasta kostnader och/eller strategisk prissättning i upphandlingen för att komma in, lära och tillskansa sig erfarenheter inför efterföljande anbud.

5 Utgångspunkter för flygtrafiktjänstens framtida utveckling

I detta kapitel redogör jag för några olika politiska perspektiv som har betydelse för vilken verksamhetsform som är lämpligast för bedrivande av flygtrafiktjänst. I senare kapitel återkommer jag till vilka perspektiv som bör vara vägledande och prioriterade för valet av lämplig verksamhetsform för flygtrafiktjänst.

5.1 Säkerhets- och försvarspolitik

Utredningens bedömning: Konkurrensutsättningen av den lokala flygtrafikledningstjänsten har inneburit att Luftfartsverkets roll förändrats. Samtidigt är flygtrafiktjänstens militära funktion – och följaktligen Försvarmaktens behov av flygtrafiktjänster – oförändrat. Förekomsten av ytterligare aktörer på marknaden för flygtrafikledningstjänster medför att det föreligger ett behov av åtgärder för att utveckla strukturerna för den civil-militära integrationen. Målsättningen bör vara att säkerställa en försörjningstrygghet.

Säkerhets- och försvarspolitiska aspekter på flygtrafiktjänsten har inte dokumenterats i någon större omfattning vid tidigare genomförda utredningar av lämplig verksamhetsform för Luftfartsverket och flygtrafiktjänsten. Jag har därför genomfört en särskild analys på detta tema.¹

Det finns anledning att särskilt uppmärksamma de risker som kan uppstå för leveranssäkerhet – robustheten i samband med leve-

¹ Se bilaga 4 *Flygtrafiktjänst – säkerhetspolitiska överväganden*.

ransen av tjänster – i samband med ett överlåtande av integrerade civil-militära flygtrafiktjänster till icke statliga operatörer. Hur dessa risker kan och bör hanteras beror starkt av hur konkurrensutsättningen av lokal flygtrafiktjänst regleras. Potentiella konflikter mellan privata tjänsteleverantörers intressen och svenska säkerhetspolitiska intressen kan uppstå och konsekvenserna av sådana konflikter måste kunna hanteras gentemot samtliga leverantörer av flygtrafiktjänst i Sverige.

Om konkurrensutsättningen innebär att Luftfartsverkets verksamhet minskar i omfattning, finns det en risk att verket inte längre har kapacitet att tillgodose militära behov. I ett scenario där flygtrafiktjänsten hamnar i orätta händer, eller bedrivs av en aktör som inte är väl förtrogen med de krav som ställs på flygtrafiktjänst för militär luftfart, kan ytterligare problem förutses. En enskild operatör kan dessutom upphöra att utföra tjänsten pga. krig eller kris, genomgå ägarbyte, hamna i finansiella problem eller till och med kontrolleras av fientliga krafter. Det kan finnas risker även om leverantören är en statlig myndighet eller ett statligt bolag, men då är statens ansvar och åtgärdsalternativ mer uppenbara.

Försörjningstryggheten² hos flygtrafiktjänsten är direkt avgörande för det militära flygets möjligheter att lösa sina uppgifter i olika beredskapslägen. Försvarsmakten saknar egna flygledare och andra nödvändiga resurser för flygtrafiktjänst. Oavsett verksamhetsform eller konkurrenssituation är det därför av central betydelse att Försvarsmakten kan förmedla sina krav på den eller de aktörer som ska bedriva flygtrafiktjänst.

Det faktum att Försvarsmakten för sin verksamhet är beroende av tjänster från privata aktörer är i och för sig ingenting nytt. Sådana beroendeförhållanden har funnits under en längre tid på bl.a. försvarsmaterielområdet och inom försvarslogistiken. I högre utsträckning måste den försörjningstrygghet som råder vid drift och produktion i egen regi vägas mot kostnadseffektiviteten som ofta är högre om verksamheten utkontrakteras på en extern aktör. En tillfredsställande grad av försörjningstrygghet måste då istället säkerställas genom ett omsorgsfullt val av leverantörer och en kravställning med ersättningsmekanismer kopplade till långsiktig leveranssäkerhet. När staten inte agerar beställare, och således inte har en affärsmässig relation till leverantören, måste andra åtgärder sökas.³

² Med försörjningstrygghet avses säkerhet av leverans med avseende på överenskommen tid och innehåll, samt möjligheten att styra och kontrollera leveranserna.

³ Se vidare stycke 8.4.3 *Offentliga mål och icke-statliga aktörer*.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att den militära luftfartens behov av flygtrafiktjänster måste tillgodoses av civila leverantörer. Dessa behov kommer att kvarstå så länge Försvarmakten inte disponerar över egna resurser för flygtrafikledning. Flygtrafiktjänst för militär luftfart måste finnas att tillgå under alla beredskapsskeden. Vidare ställer den militära luftfarten särkrav på tjänstens utförande som måste uppfyllas.

Konkurrensutsättningen av lokala flygtrafikledningstjänster medför att Luftfartsverket har kompletterats med alternativa aktörer. Ur ett säkerhets- och försvarspolitiskt perspektiv erbjuder detta utmaningar utifrån de nya drivkrafter som de nya aktörerna verkar under, vilka inte alltid är förenliga med statens intressen. Samtidigt minskar Luftfartsverkets möjligheter att självt tillgodose statens behov i den utsträckning som verkets marknadsandel minskar. Det leder till en reducerad försörjningstrygghet. Marknadsöppningen medför således att det föreligger ett behov av åtgärder för att utveckla formerna för den civil-militära integrationen inom flygtrafiktjänsten.⁴ Målsättningen bör vara att säkerställa försörjningstrygghet i samtliga beredskapsskeden. En viktig förutsättning för att detta ska fungera är att den militära luftfartens behov och förväntningar kan formuleras och preciseras i förhållande till nya leverantörer.

5.2 Konkurrenspolitik

Utredningens bedömning: Det är angeläget att konkurrensneutrala förutsättningar och transparenta konkurrensvillkor kan vidmakthållas, med beaktande av de inträdeshinder och stordriftsfördelar som präglar marknaden för flygtrafiktjänster.

Den 25 maj 2000 fattade regeringen beslut om proposition Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald⁵.

Regeringen redovisade bland annat att man under 1999 hade låtit utreda Luftfartsverkets organisation. Syftet var att tydliggöra roller och utreda om en delning av verket borde genomföras. Luftfartsverket hade en sektorsroll inom vilken bl.a. luftfartspolitik bedrevs, en säkerhetsroll med normgivning och tillsyn och en produktions-

⁴ Se vidare i kapitel 10.

⁵ *Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald* (prop. 1999/2000:140).

roll. Regeringen avsåg att utveckla konkurrensen vad gällde flygtrafiktjänsten och i samband med översynen hade problemen med Luftfartsverkets monopolsituation uppmärksammats. Avgörande för en fungerande konkurrens inom flygtrafiktjänstområdet ansågs vara att flygtrafiktjänsten separerades från Luftfartsverkets flygplatsverksamhet. Privata och kommunala flygplatser som konkurrerade med de flygplatser som Luftfartsverket drev skulle vid en separation inte behöva köpa flygtrafiktjänster från sin störste konkurrent. Vidare fanns ett större incitament för de statliga flygplatserna att utnyttja den kommande konkurrensen på marknaden och anlita den leverantör som kan erbjuda bästa kvalitet till bästa pris om flygtrafiktjänsten separeras från flygplatsverksamheten. En uppdelning skulle även göra kostnader och intäkter mellan flygtrafiktjänst och flygplatsverksamhet transparenta och förhindra eventuella korssubventioneringar och underprissättningar av verksamheterna. Regeringen anmälde att man avsåg att återkomma till riksdagen med ett förslag till ny organisation för Luftfartsverket.

Riksdagen biföll regeringens proposition efter behandling i näringsutskottet.⁶

Statliga myndigheter bör som regel inte sälja varor och tjänster på marknaden

I den förvaltningspolitiska propositionen⁷ gör regeringen bedömningen att statliga myndigheter som regel inte bör bedriva säljverksamhet på marknaden samt att möjligheten att reglera detta i lag bör övervägas. Regeringen avser också att se över myndigheternas instruktioner i syfte att tydliggöra vilken säljverksamhet de bedriver på marknaden och för att förbättra möjligheten till kontroll och styrning av densamma. Även myndigheternas redovisning av intäkter och kostnader bör utvecklas och bli tydligare. Omfattningen av statliga myndigheters säljverksamhet ska fortsätta att minska. Regeringen avser att i kommande omprövningar av det statliga åtagandet särskilt uppmärksamma myndigheters säljverksamhet och effekterna på de marknader där de statliga myndigheterna är verksamma.

⁶ Bet. 2000/01:NU4, rskr. 2000/01:16.

⁷ *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* (prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315).

För företag som uppnår viss omsättning per år och som mottar medel eller andra förmåner från det allmänna, gäller särskilda regler för redovisning av finansiella förbindelser. Reglerna är uppställda för att EU-kommissionen ska kunna få insyn för kontroll av bland annat korssubventionering. En öppen redovisning ska gälla för vilka medel som tillförts och hur de används. Krav på särredovisning finns också för verksamhet som bedrivs av bland annat monopolföretag och andra företag i särställning, när dessa även bedriver konkurrensutsatt verksamhet. Reglerna finns i det så kallade transparensdirektivet och har införts i svensk lagstiftning genom lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. Vidare innebär lagen krav om öppen redovisning och åtskillnad mellan konkurrenskyddad och konkurrensutsatt verksamhet i myndigheter/offentliga företag.

I konkurrenslagen⁸ finns även ett förbud mot offentlig säljverksamhet. Med stöd i denna bestämmelse kan Konkurrensverket förbjuda ett konkurrensbegränsande förfarande – för kommuner en hel verksamhet – om det snedvrider eller hotar snedvrیدا konkurrensen.

En viktig åtgärd för att åstadkomma konkurrensneutralitet är separation av affärsverksamhet från myndighetsuppgifter och myndighetsutövning

För att åstadkomma en större grad av konkurrensneutralitet kan ett flertal åtgärder vidtas. Den förmodligen enskilt viktigaste åtgärden är att organisatoriskt och redovisningsmässigt avgränsa den offentliga aktörens näringsverksamhet från den övriga verksamheten, i synnerhet från myndighetsutövning och myndighetsuppgifter i stort. Därigenom minskar risken för korssubventionering och otillbörligt gynnande av den egna affärsverksamheten.

5.3 Transportpolitik

Utredningens bedömning: Organiseringen av flygtrafiktjänsten, såväl verksamhetsform som marknadsstruktur, bör ske på ett sätt som kan bidra till uppfyllelsen av de transportpolitiska målen.

⁸ 3 kap. 27–28 §§ konkurrenslagen (2008:579).

I instruktionen till Luftfartsverket anges att myndigheten ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Det övergripande transportpolitiska målet är ”att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet”.⁹

Därutöver finns två jämbördiga funktionsmål som rör tillgänglighet och hänsyn. Tillgänglighetsmålet innebär att ”transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet”. Därtill sägs att transportsystemet likvärdigt ska svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.

Hur tillgänglighetsmålet kan uppfyllas har preciserats ytterligare i ett antal punkter. Av dessa är främst tre tillämpningsbara på flygtrafiktjänst, nämligen att ”medborgarnas resor förbättras genom ökad tillförlitlighet, trygghet och bekvämlighet”, att ”kvaliteten för näringslivets transporter förbättras och stärker den internationella konkurrenskraften” och att ”arbetsformerna, genomförandet och resultaten av transportpolitiken medverkar till ett jämställt samhälle”. Tillförlitlighet handlar i detta sammanhang om att flygtrafiktjänsten fungerar på ett sätt som gör att transporter kan utföras vid den tidpunkt som transportören har utlovat. Med begreppet trygghet avses resenärens subjektiva upplevelse av risk. Luftfartsverket har således en uppgift att reducera upplevelsen för flygresenären av att befinna sig i en riskfylld situation. Målet innebär även att Luftfartsverket har som uppgift att bidra till att effektivisera flygningarna och arbeta för att resor med flyg blir ”klimatsmartare, har lägre miljöpåverkan och blir säkrare”. När det gäller preciseringen avseende jämställdhet bör Luftfartsverket genom jämställdhetsintegrering arbeta för att kvinnor och män ges ”samma möjligheter att påverka transportsystemets tillkomst, utformning och förvaltning och att deras värderingar ska tillmätas samma vikt”.

Hänsynsmålet innebär att ”transportsystemet utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt”. Dessutom ska transportsystemet utformning, funktion och användning bidra till ”att miljökvalitetsmålen uppnås och till ökad hälsa”. Hänsynsmålet om säkerhet har för luftfartsområdet preciserats i att antalet omkomna och allvarligt skadade inom luftfartsområdet fortlöpande ska minska. Hänsynsmålet om miljö och

⁹ *Mål för framtidens resor och transporter* (prop. 2008/09:93).

hälsa har preciserats i att transportsektorn ska bidra till att miljö-kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan nås genom en ”stegvis ökad energieffektivitet i transportsystemet och ett brutet fossilberoende”. I hänsynsmålet Miljö och hälsa inbegrips även övriga miljö-kvalitetsmål, som omfattar exempelvis minskade luftföroreningar och minskat buller.

Regeringen konstaterar slutligen att ett av de viktigaste medlen för att nå de transportpolitiska målen är organisering och styrning av myndigheter. I den transportpolitiska propositionen¹⁰ anförs att ”[v]alet av organisering av statliga myndigheter har en stor betydelse för transportpolitikens utformning och resultat”.

Nämnas bör även EU:s vitbok ”Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurs-effektivt transportsystem”, som utgör kommissionens förslag till hur den framtida europeiska transportpolitiken ska utformas och ersätter den tidigare vitboken som sträckte sig fram till 2010. I vitboken föreslår kommissionen att det övergripande målet för europeisk transportpolitik ska vara att bidra till att få till stånd ett system som stöder ekonomiska framsteg, ökar konkurrenskraften och erbjuder transporttjänster med hög kvalitet samtidigt som resurserna används effektivare. Till 2050 ska utsläppen av växthusgaser från transporterna minska med 60 procent. Kommissionen pekar särskilt på vikten av att skapa ett enhetligt europeiskt transportområde, utveckla ny teknik och nya beteenden, behovet av modern infrastruktur och att arbeta internationellt. Flygtrafiktjänsten berörs bland annat genom att kommissionen lyfter fram att effektiviteten hos trafikledning och flygplan behöver förbättras, att flygplatsernas kapacitet behöver ökas, att resultaten av SESAR ska vara införda 2020 och att det gemensamma europeiska luft- rummet Single European Sky (SES) slutligt ska genomföras. Dessutom understryker kommissionen att säkerhet och skydd i alla transportslag ska förbättras.

¹⁰ *Mål för framtidens resor och transporter* (prop. 2008/09:93), s. 14.

5.4 Förvaltningspolitik

Utredningens bedömning:

- Statlig verksamhet ska bedrivas i myndighetsform. Konkurrensutsatt verksamhet ska dock i första hand bedrivas i bolagsform.
- Det finns inga avgörande skillnader mellan affärsverksformen och förvaltningsmyndighetsformen.
- Myndigheter kan tillåtas etablera verksamhet i andra länder baserat på särskilda omständigheter och en bedömning från fall till fall. En viktig förutsättning bör vara att eventuella underskott efter etablering inte behöver finansieras av myndigheten eller får andra statsfinansiella konsekvenser.
- Det finns möjligheter att låta en myndighet förvalta verksamhet i aktiebolagsform utifrån särskilda omständigheter efter en bedömning av potentiella intressekonflikter och under förutsättning att statens ägarpolicy tillämpas.

I 2010 års förvaltningspolitiska proposition¹¹ framgår att myndighetsformen som huvudregel ska användas för styrande och policyinriktade uppgifter. Däremot kan operativt genomförande av tjänster som faller inom ramen för det allmännas ansvar överföras till privaträttsliga organ.

Den statliga verksamheten styrs av vissa förvaltningspolitiska riktlinjer och värden. En central del i de förvaltningspolitiska riktlinjerna är en renodling av det statliga åtagandet. I detta ligger att uppgifter som inte tillhör statens kärnverksamhet bör avvecklas eller överföras till någon annan huvudman. Till statens kärnverksamhet brukar räknas upprätthållandet av ett rättväsende, skydd mot inre och yttre fiender samt olika former av myndighetsutövning. En bolagisering av en statlig produktionsverksamhet kan således motiveras utifrån förvaltningspolitiska överväganden genom att verksamheten ifråga inte befinns tillhöra den statliga kärnverksamheten och därför heller inte bör bedrivas i myndighetsform.

¹¹ *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* (prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315).

5.4.1 Affärsverksformen är inte nödvändig för affärsverksamhet i myndighetsform

Under en längre tid har affärsverksformen fört en relativt undanskymd tillvaro. Kunskapen om denna förvaltningsform har minskat över tid och enhetligheten i styrningshänseende har försvunnit. Utvecklingen av affärsverket som organisationsform har främst handlat om arbetet med att pröva förutsättningar för att bolagisera verksamheter vid rätt tillfälle och under rätt omständigheter. I samband med översyner och utredningar rörande det förvaltningspolitiska ramverket respektive riktlinjer för styrning av myndigheter har affärsverken på sin höjd nämnts i förbigående.

I samband med omstruktureringen av Luftfartsverket och bildandet av Swedavia aktualiserades frågeställningar om affärsverksformens relevans, och frågan har sedan dess blivit föremål för analys från bl.a. Trafikanalys och Ekonomistyrningsverket¹². Sammanfattningsvis visar dessa analyser att tidigare generella motiv för att bedriva verksamhet i affärsverksform gradvis begränsats.

Jag kan konstatera att ett affärsverk i grunden är en statlig myndighet som av speciella skäl förlänats vissa särregler. Dessa regler syftar bl.a. till att styra verksamheten och reglera dess beteende gentemot samhället i övrigt utifrån affärsmässiga förutsättningar. Regleringen och den affärsmässighet som ska präglade hur ett affärsverk kan förväntas agera ändrar dock inte det faktum att affärsverken fortfarande formellt är en del av staten.

De kvarvarande affärsverken har i nuläget mindre gemensamt med varandra än med andra förvaltningsmyndigheter respektive statliga bolag. Det finns inte längre några avgörande skillnader mellan verksamhet som bedrivs i affärsverksform och i förvaltningsmyndighetsform.¹³ Det finns däremot ett antal riktlinjer för vilken typ av verksamhet som bör bedrivas i bolagsform snarare än som en del av den statliga förvaltningen.

En omvandling av affärsdrivande enhet vid en myndighet till ett aktiebolag kan förväntas bidra till högre kostnadseffektivitet, under förutsättning att den affärsdrivande enheten får förbättrade förutsättningar att verka utifrån kommersiella mål. För det första är aktiebolagsformen mer lämpad för att driva en verksamhet med kom-

¹² Organisering av det offentliga åtagandet för flygtrafiktjänster, Trafikanalys, pm 2011:12 och *Affärsverksform eller inte för LFV:s flygtrafiktjänst*, 2009-12-03, dnr 49-1195/2009, Ekonomistyrningsverket, 2009.

¹³ *Affärsverksform eller inte för LFV:s flygtrafiktjänst*, 2009-12-03, dnr 49-1195/2009, Ekonomistyrningsverket, 2009.

mersiella drivkrafter. Den interna styrningen mot största möjliga affärsmässighet kan förväntas bli bättre i ett aktiebolag än i en myndighet. För det andra gäller att en utförarenhet vid en statlig myndighet har vad som på ekonomjargong brukar kallas för en ”mjuk” budgetrestriktion. Ett aktiebolag är tvunget att ha intäkter som överstiger kostnaderna för att inte på sikt tvingas likvidera företaget. Budgetrestriktionen är i denna mening ”hård”. För en utförarenhet vid en statlig myndighet gäller inte denna fundamentala ekonomiska lag i samma utsträckning. Finansiellt stöd kan i utsatta ekonomiska lägen erhållas från myndighetsdelen. Utförarenheten hotas inte av konkurs, vilket försvagar drivkrafterna att vara kostnadseffektiv jämfört med ett aktiebolag.

Konkursrisken, risken för övertagande och en större fokusering på vinst – faktorer som alla är relativt starkare i en verksamhet som drivs som bolag än en verksamhet som drivs inom ramen för en myndighet – skapar incitament för kostnadseffektiv produktion i aktiebolagsform som är svårare att skapa i en myndighet.

Även om myndighetsformen sålunda är norm kan det ibland vara motiverat att låta en statlig uppgift utföras i privaträttslig verksamhetsform. I den senaste förvaltningspolitiska propositionen anfördes att detta kan vara aktuellt när behovet av flexibilitet och effektivitet inte på ett bra sätt kan tillgodoses i myndighetsformen¹⁴. Som huvudprincip anges att man här bör skilja mellan å ena sidan styrande och policyinriktade uppgifter och å andra sidan ett operativt genomförande av tjänster som faller inom det allmännas ansvar. I det förra fallet bör myndighetsformen alltid vara huvudregel.

När det gäller utförande av operativ verksamhet kan det av effektivitetsskäl vara motiverat att utkontraktera till företag. En annan verksamhetsform än myndighetsformen ska också kunna väljas om den bedöms mer ändamålsenlig och bättre bidrar till den aktuella lösningen. I fråga om konkurrensutsatt verksamhet har vidare gällt att bolagsformen bör väljas. Verksamhetens karaktär bör vara avgörande för organisationsform, anfördes det i propositionen. Konsekvenser av valet av organisationsform ska dock bedömas så att statsmakterna inte avhänder sig möjligheter till styrning, insyn och kontroll.

¹⁴ *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* (prop. 2009/10:175), avsnitt 12.5.

5.4.2 Styrning och kontroll av verksamhet i bolagsform

En bolagisering av en statlig verksamhet innebär att verksamheten får status som egen juridisk person

I formell mening är en myndighet en del av den juridiska personen staten. Det innebär att formellt sett har en myndighet vare sig tillgångar eller skulder utan är bara förvaltare av statens egendom. En konsekvens av detta är till exempel att myndigheter inte utan särskilt författningsstöd kan överklaga varandras beslut. I den utsträckning en myndighet i sin verksamhet drar på sig förpliktelser av olika slag är det legalt sett staten som är den förpliktigade och inte myndigheten själv. Detta förhållande ändras när verksamheten vid en myndighet bolagiseras och övergår i aktiebolagsform. Till skillnad från statliga myndigheter är nämligen statliga aktiebolag självständiga juridiska personer, som lyder under aktiebolagslagen. I juridisk mening förekommer heller inte någon skillnad mellan ett aktiebolag som ägs av staten eller privata ägare. Alla aktiebolag lyder under samma lagar. Ombildningen från myndighet till bolag innebär i princip att staten säljer eller överför organisationen med dess tillgångar och skulder till aktiebolaget. Som ersättning erhåller staten aktier i bolaget.

En bolagisering innebär en överföring av verksamheten från en offentligrättslig till en privaträttslig sfär

För statliga förvaltningsmyndigheter gäller vissa regler. Myndigheter är t.ex. underställda regeringens direktivrätt, förvaltningslagens jävs- och besvärregler, tryckfrihetsförordningens offentlighetsprincip. Myndigheterna är också ålagda ett allmänt krav på saklighet och opartiskhet samt är tvungna att följa lagen (2007:1091) om offentlig upphandling¹⁵. Vidare är de underkastade den kontroll av verksamheten som utövas av Justitieombudsmannen (JO), Justitiekanslern (JK) samt Riksrevisionen. När en myndighet eller delar av en myndighet bolagiseras ändras detta förhållande i grunden eftersom verksamheten överförs från en offentligrättslig sfär till en privaträttslig sfär. De grundläggande reglerna om aktiebolag finns i aktiebolagslagen (2005:551). Ett aktiebolag är varken underkastad offentlighetsprincipen, JO:s, JK:s eller Riksrevisionens tillsyn. Bolags-

¹⁵ Även bolag och företag med särskilda uppgifter kan omfattas av LOU, t.ex. vid tillhandahållande av infrastrukturtjänster och publika nät.

ordningen kan dock innehålla bestämmelser om att offentlighetsprincipen ska gälla.

En övergång från myndighetsform till aktiebolagsform ändrar de ekonomiska villkoren för verksamheten

En överföring av en verksamhet från myndighetsform till aktiebolagsform innebär vidare andra ekonomiska villkor. Finansieringen av en myndighets verksamhet sker antingen i form av anslag från staten eller i form av avgifter. Ofta utgörs en myndighets finansiering av både anslag och avgifter. Kommersiell verksamhet inom ramen för en myndighets verksamhet bedrivs ofta som uppdragsverksamhet, vilket innebär att myndigheten inom vissa ramar får balansera det resultat som uppdragsverksamheten eventuellt skapar på kort sikt. På några års sikt ska verksamheten gå ihop men inte lämna något överskott med hänsyn tagen till den avkastning som verksamheten lämnar i form av ränta på räntekonto och lån till anläggningstillgångar i Riksgälden. Verksamheten i ett aktiebolag finansieras helt och hållet genom intäkter eller förlusttäckning genom kapitaltillskott från ägaren. Anläggnings- och rörelsekapitalbehov tillgodoses i form av lån som bolaget tar upp och genom aktiekapital och vinstmedel. Ett aktiebolag är således ofta tvunget att åtminstone delvis finansiera sin egen expansion i såväl nominella som reala termer. I händelse av att intäkterna understiger kostnaderna kan verksamheten temporärt drivas vidare genom att det egna kapitalet tas i anspråk. Det egna kapitalet får dock inte understiga hälften av det registrerade aktiekapitalet. Händer detta kan företaget försättas i konkurs om inte ägaren tillför kapital.

En bolagisering av en myndighets affärsverksamhet innebär ett tydligare fokus på att verksamheten ska drivas i vinstsyfte

Aktiebolagslagen utgår från att ett aktiebolags verksamhet drivs i vinstsyfte och att vinsten ska komma aktieägarna till del eller användas för expansion. Detta förhållande innebär i sig att en bolagisering av en myndighets affärsverksamhet skapar en ökad tydlighet på att verksamheten ska drivas för att göra skillnaden mellan intäkter och kostnader så stor som möjligt eller åtminstone på en marknadsmässig nivå med hänsyn till de ändamål som bolagsord-

ningen ställer upp för bolagets verksamhet. Bolagsordningen kan uttrycka att bolaget ska ha någon form av samhällsuppdrag eller ta särskilda hänsyn. Vidare kan en verksamhet med stöd av lag ha kvar uppgifter som innebär myndighetsutövning efter en bolagisering.

Statens möjligheter att styra en verksamhet påverkas av en bolagisering, men huruvida detta är problematiskt beror på verksamhetens karaktär och inriktning

Den offentliga förvaltningen styrs med ett antal grundläggande värden för ögonen. Till dessa brukar räknas demokrati eller politiskt styrbarhet, rättssäkerhet samt effektivitet. De offentlighetsreglerna är en viktig del för att kunna upprätthålla dessa värden i förvaltningen. Eftersom en bolagisering innebär en överföring av verksamheten till en privaträttslig sfär så påverkas statens möjligheter att styra förvaltningen och värna dessa värden.¹⁶ Detta behöver dock inte vara ett problem. I vilken utsträckning de förvaltningspolitiska grundvärdena hotas beror högst sannolikt på vilken sorts verksamhet som bolagiseras och vilken miljö bolaget kommer att verka i. För en verksamhet som inte primärt styrs av politiska mål eller uppgifter, som inte innebär myndighetsutövning och som agerar på en väl fungerande marknad med konkurrens, så finns det knappast någon anledning att vara orolig för att en bolagisering ska hota demokrati, rättssäkerhet eller effektivitet.

5.4.3 Särskilt om styrning av bolag under myndighet

Förvaltningsmandat

Regeringen avser att i samråd med övriga ägare verka för att ägarpolicy även tillämpas i delägda bolag. Dessutom finns ytterligare bolag som förvaltas av andra myndigheter än Regeringskansliet vilka på motsvarande sätt ska tillämpa statens ägarpolicy.¹⁷

Statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition enligt 9 kap. 8 § regeringsformen (RF). Enligt 9 kap. 9 § RF ska riksdagen i den omfattning som behövs fastställa grunderna för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över denna.

¹⁶ *Myndighet eller marknad* (SOU 1997:38), s. 99–102.

¹⁷ *Statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande*, Regeringskansliet 2010.

Detta är ramen för det förvaltningsmandat regeringen har för förvaltningen av företag med statligt ägande. Uppdraget innebär att regeringen under vissa förutsättningar behöver riksdagens godkännande vid väsentliga ändringar av företagets inriktning, kapitaltillskott samt för försäljningar och köp av aktier eller andra förändringar av ägandet. Inom uppdraget ryms även att utveckla statens ägarpolicy och tillämpa den i majoritetsägda bolag med statligt ägande. I övriga bolag där staten är delägare verkar staten i dialog med övriga ägare för att ägarpolicyen tillämpas.¹⁸

Aktier i statliga bolag kan förvaltas dels av olika departement inom regeringens egen myndighet Regeringskansliet, dels av myndigheter under Regeringskansliets styrning. Statens ägarpolicy är tillämplig oavsett vilken myndighet som förvaltar aktierna och representerar staten som ägare. Aktiebolagslagen blir gällande även för statliga bolag vilket bl.a. innebär att bolagen kan företa nyinvesteringar eller ta upp lån på den externa kapitalmarknaden utan att bolagen behöver få ett godkännande av regeringen¹⁹.

Enligt budgetlagen ska regeringens förslag till statens budget omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov.

Utgiftstaket ställer krav på att samtliga utgifter under budgetåret måste rymmas under det fastställda taket. Finansiella åtaganden inom bolag under myndigheter redovisas inte för riksdagen eftersom bolagen inte ingår i budgetbehandlingen. Det bör i detta sammanhang även noteras att inte heller avgiftsbelagd verksamhetsresultat redovisas i budgetbehandlingen. Luftfartsverkets nuvarande verksamhet i affärsverksform liksom i bolagsform ingår därmed inte i den budgetbehandling som riksdagen tar ställning till. Samma sak gäller för övrigt även andra myndigheter som finansieras genom privaträttsliga avgifter.

De statligt ägda bolag där staten har ett dominerande inflytande omfattas av en reglering i konkurrenslagen (2008:579). Stockholms tingsrätt får på talan av Konkurrensverket förbjuda ett sådant företag att i en verksamhet av kommersiell eller ekonomisk natur tillämpa ett visst förfarande om det snedvrider förutsättningarna för en effektiv konkurrens eller om det hämmar förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens. Samma gäller också för landstingsägda och

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Det krävs inte heller riksdagsbeslut för förvärv, avyttringar eller nedläggningar som bolag genomför inom den verksamhetsinriktning som riksdagen beslutat.

kommunalägda bolag. Denna reglering går dock utöver den som gäller för andra företag enligt konkurrenslagen.

Det är bolagsstämman som utser styrelsens ledamöter i aktiebolagen. Om aktierna i bolaget förvaltas av myndigheten Regeringskansliet så utser det ansvariga statsrådet ledamöter på bolagsstämman efter delegation av regeringen. Om en annan myndighet förvaltar aktierna i bolaget så kan styrelsenominering delegeras till styrelsen i myndigheten eller till generaldirektören, som på bolagsstämman representerar staten som ägare och utser styrelseledamöter. I några fall finns undantag från denna princip där regeringen har förbehållit sig rätten att utse ordförande i bolaget. Övriga ledamöter utses av bolagsstämman. Detta är reglerat i respektive aktiebolags bolagsordning.

Bolagsbildning kräver riksdagens godkännande. Varken myndigheterna eller regeringen har bemyndigande att utan riksdagens medgivande använda statens medel för bildandet av bolag. Kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) innehåller ett förbud för myndigheterna att utan regeringens medgivande använda statens medel vid bildandet av bolag m.m. Med stöd av bemyndigande från riksdagen har regeringen sedan behörighet att medge sådana önskemål.

Den exakta ordalydelsen i kapitalförsörjningsförordningen är:

En myndighet får inte utan regeringens medgivande förvärva aktier eller andelar i ett företag, göra kapitaltillskott eller på annat sätt öka statens röst- eller ägarandel i ett företag.

En åtgärd enligt första stycket ska finansieras med anslag.²⁰

Statliga bolag under myndigheter ska prövas i varje enskilt fall. Det finns ett antal fall där aktiebolag av särskilda skäl förvaltas av andra myndigheter än Regeringskansliet. Någon policy eller praxis som anger att myndigheter inte ska äga bolag finns inte. Ett förslag om förvaltning av ett bolag under en myndighet ska prövas av regeringen i varje enskilt fall. Det finns inte heller några generella skäl för att en myndighet ska tillåtas bilda bolag. Det måste i stället övervägas om det kan finnas intressekonflikter mellan myndigheten och ägarintressen i bolaget.

²⁰ 2 kap. 7 § kapitalförsörjningsförordningen (2011:210).

5.4.4 Statlig tjänsteexport

Den förvaltningspolitiska propositionen behandlar även tjänsteexport:

Regeringens bedömning: Statliga myndigheter bör inte agera i konkurrens med inhemska privata aktörer. Statlig tjänsteexport bör bedrivas inom ramen för myndighetens kärnverksamhet inom områden där myndigheten besitter en unik kompetens som regeringen bedömer att marknaden inte kan tillhandahålla i önskvärd grad och som inte innebär att privata aktörers exportmöjligheter påverkas negativt.²¹

Skrivningen ger uttryck för en ambition att precisera styrningen av statlig tjänsteexport, samt att utgångspunkten är att statliga myndigheter inte ska konkurrera med inhemska privata aktörer. Statlig tjänsteexport ska bedrivas inom ramen för myndighetens kärnverksamhet inom områden där myndigheten besitter en unik kompetens som regeringen bedömer att marknaden inte kan tillhandahålla i önskvärd grad och som inte innebär att privata aktörers exportmöjligheter påverkas negativt.

5.4.5 EU:s bestämmelser om statligt stöd

Det finns vissa bestämmelser som tar sikte på kapitaltillskott och andra ekonomiska förmåner från staten. I praktiken gäller reglerna om statligt stöd för allt stöd från staten till företag, såväl statligt ägda som privata, och baseras på EU:s bestämmelser om statligt stöd. Dessa regler är särskilt viktiga eftersom staten som aktieägare kan behöva lämna kapitaltillskott. Syftet med reglerna är att förhindra att en medlemsstat snedvrider konkurrensen genom stöd som stärker den inhemska industrins konkurrenskraft till nackdel för företag i en annan medlemsstat.

Enligt EU:s regelverk ska den så kallade marknadsekonomiska investerarprincipen (Market Economy Investor Principle, MEIP) tillämpas vid insatser av ägarkapital i statligt ägda bolag.²² Normalt är MEIP uppfylld om det kapitaltillskott som lämnats sker på villkor och under förutsättningar som skulle ha accepterats av en privat investerare. Om medlemsstaten vid tidpunkten för kapitaltillskottet har anledning att tro att insatsen långsiktigt kan ge tillräcklig avkastning, utgör det därmed inte olagligt statsstöd.

²¹ Prop. 2009/10:175, kap. 7.6.2 *Styrningen av den statliga tjänsteexporten behöver bli tydligare*, s. 62.

²² *Statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande*, Regeringskansliet 2010.

Statligt stöd kan ges när det är nödvändigt för att åtgärda marknadsmisslyckanden men måste i sådana fall notifieras och godkännas av EU-kommissionen. En aktör som både har en kommersiell roll och en skyldighet att utföra ett offentligt åtagande måste, för att statligt stöd ska kunna godkännas, leva upp till kravet att konkurrensen på den marknad som aktören verkar på inte snedvrids genom korssubventionering eller en sammanblandning av myndighetsrollen och den kommersiella rollen.

5.5 Kriterier som bör vara uppfyllda vid en bolagisering av en myndighets verksamhet

Utredningens bedömning: De kriterier som regeringen har tillämpat och prövat i samband med bolagisering har delvis varierat över tiden, men har aldrig tillämpats som absoluta kriterier. Regeringen har i dessa sammanhang lyft fram vilka kriterier som har varit av störst betydelse i de enskilda fallen. Om en granskning visar att alla dessa kriterier är uppfyllda så är förutsättningarna för en bolagisering goda. Ju fler av kriterierna som inte är uppfyllda desto mer olämplig bedöms en bolagisering av verksamheten vara.

Statsmakterna har lagt fast ett antal generella kriterier för när en affärsverksamhet kan bedömas aktuell för ombildning till aktiebolagsform.²³

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

²³ Prop. 1992/93:100 bil 1, bet. 1992/93: F, U 10 respektive F, U 20, rskr 1992/93: 189.

Konkurrensen på marknaden bör fungera

Verksamheten bör bedrivas under fungerande konkurrensvillkor. Kriteriet bedöms vara uppfyllt om (i) det finns leverantörsalternativ inom eller utom landet och att köparen fritt kan välja leverantör och (ii) det inte existerar formella eller praktiska konkurrenshinder. I det fall den offentliga leverantören befinner sig i monopolställning bör man undersöka om det finns potentiell konkurrens på marknaden.

Perfekt fungerande marknader existerar inte, utan alla marknader har olika former av s.k. marknadsmisslyckanden. Det finns ett antal regelverk som är avsedda att förbättra konkurrens på olika typer av marknader. Risken att oönskade monopoleffekter uppstår är större ju sämre konkurrensen på den aktuella marknaden är. Ett sätt att hantera och övervaka sådana risker är att tilldela någon myndighet ett tillsynsansvar för prissättning och avtalsbildning.

Det kan konstateras utifrån erfarenheter från flera tidigare bolagiseringar att detta krav inte har varit absolut eller tvingande. Swedavia och Infranord har till exempel båda haft mycket starka marknadspositioner vid bolagiseringstillfället.

Verksamheten bör vara av betydande omfattning

Verksamheten som är föremål för bolagisering bör vara av betydande omfattning. En bolagisering ställer typiskt sett större krav på effektiv ledningsstruktur och företagsledningsuppgifter för att bolaget ska kunna vara framgångsrikt i konkurrensen med andra företag. Detta medför sannolikt att mer resurser för dessa funktioner måste tillföras. En omvandling till ett bolag innebär också vissa omstruktureringarkostnader. Mot bakgrund av dessa förväntade merkostnader i samband med en bolagisering har statsmakterna gjort bedömningen att verksamheten måste vara av en viss minsta omfattning för att kunna bära dessa kostnader. Dåvarande Riksrevisionsverket uppskattade 1992 denna minsta omfattning till en marknadsandel för den bolagiserade enheten motsvarande åtminstone 10 procent.

Detta kriterium kan även beakta en sammanvägning av de kostnader som en bolagisering kan medföra (utifrån bl.a. större krav på effektiv ledningsstruktur och företagsledningsuppgifter) och de nyttor som förväntas. Ett framtida bolag måste utöver nuvarande verksamhet kunna bära även dessa kostnader. Det har dock såvitt

känt inte förekommit att en verksamhet har varit aktuell för bolagisering men att bolagisering har avfärdats utifrån detta kriterium. Det finns heller inga fastslagna riktlinjer om hur stor verksamhetens omfattning måste vara i absoluta eller relativa termer, inte heller några förslag till mått.

En affärsmässig mognad bör ha uppnåtts

Verksamheten bör ha uppnått en affärsmässig mognad. För att detta kriterium ska kunna anses vara uppfyllt bör utförarenhetens verksamhet kännetecknas av en välgrundad och tydlig affärsidé. Det bör finnas uppsatta mål för verksamheten och en strategi vars inre logik är sådan att målet kan förväntas nås. Ledningen för enheten bör ha god finansiell-, strategisk- och riskhanteringskompetens. Vidare bör verksamhetens lönsamhet och effektivitet vara åtminstone i paritet med genomsnittet i branschen.

Verksamhet som ska bedrivas i bolagsform underlättas av ett kommersiellt synsätt och en kultur som bygger på kommersiellt agerande (t.ex. kontinuerligt sträva efter att förbättra lönsamhet). Inte heller här finns det några mätetal eller indikatorer på affärsmässig mognad, men väl exempel på att man avvaktat med att genomföra bolagisering tills verksamheten hunnit ställas om till högre effektivitet och/eller förändrade styrningsprinciper och styrmedel. I flera fall har till exempel internstyrelser tillsatts för att accelerera omställningsprocessen.

Verksamheten ska framgångsrikt kunna stå på egna ben

Verksamheten ska kunna bedrivas oberoende av direkta anslagsmedel och långsiktigt kunna generera tillräckligt med intäkter för att täcka sina kostnader och ge en viss vinst, en marknadsmässig avkastning.

Verksamheten innebär ingen myndighetsutövning samt styrs inte av politiska mål

Verksamheten som är föremål för bolagiseringsprövning ska inte primärt styras av politiska uppgifter och mål eller innebära myndighetsutövning. För att detta kriterium ska vara uppfyllt bör verk-

Samheten i huvudsak styras utifrån företagsekonomiska principer. Politiska mål och krav på rättssäkerhet, insyn och kontroll m.m. bör vara underordnade krav.

6 Flygtrafiktjänsten i Sverige – motiv för offentligt åtagande

Som inledning till kapitlet om motiven för offentligt åtagande av flygtrafiktjänsten i Sverige har jag valt att beskriva allmänt vad ett offentligt åtagande kännetecknas av och vilka motiven kan vara för ett offentligt åtagande. Därefter redogör jag för vad en konvention är och vilka internationella åtaganden som finns inom flygtrafiktjänsten. Slutligen finns ett resonemang om vilka andra statliga åtaganden som kan finnas för flygtrafiktjänst i Sverige.

6.1 Offentligt åtagande

Utredningens bedömning: Sverige har åtagit sig att tillhandahålla flygtrafiktjänst i enlighet med Chicagokonventionen och ICAO:s regelverk. Sverige har också i enlighet med EU-lagstiftningen åtagit sig att utse en nationell tillsynsmyndighet med uppgift att utarbeta och övervaka den prestationsplan och de prestationsmål som Sverige har antagit. Flygtrafiktjänsten är dessutom en samhällsviktig verksamhet och en del av det nationella offentliga åtagandet som det militära försvaret representerar. Av detta drar jag slutsatsen att flygtrafiktjänsten bör vara ett offentligt åtagande som staten bör säkerställa.

Ett offentligt åtagande innebär någon form av offentligt ingripande i samhället. Det kan exempelvis handla om produktion i offentlig regi, regelstyrning, ekonomiska styrmedel som skatter och bidrag eller informationsinsatser. Grundtanken är att ett offentligt åtagande är en tjänst eller en verksamhet som staten bör ansvara för därför att tjänsten inte skulle bli utförd alls eller inte i den omfatt-

ning eller på det vis som är önskvärt om inte staten beställde eller utförde den.

Ett offentligt åtagande betyder alltså inte att det offentliga måste vara utförare. Avgörande är inte vem som utför verksamheten eller i vilken verksamhetsform det utförs i, utan att det är den offentliga sektorn som styr eller finansierar den. Det innebär att ett offentligt åtagande kan upphandlas eller att marknadens aktörer på andra sätt kan kontrakteras att tillhandahålla verksamhet i önskvärd omfattning och utförande. Ett offentligt åtagande kan vara finansierat av staten eller finansieras via avgifter.

6.2 Motiv för offentliga åtaganden

Den privata marknaden kan inte uppfylla alla behov som är viktiga för samhället. Vissa funktioner måste därför garanteras genom offentliga åtaganden. Försvar, polisväsende och räddningstjänst är typiska exempel på offentliga åtaganden.

De generella motiven för offentliga åtaganden har oftast sina ursprung i ekonomiska teorier om statens roll i samhällsekonomin. De ekonomiska motiven för offentliga åtaganden bygger till stor del på utgångspunkten att det finns ett antal marknadsmisslyckanden, vilket innebär att en fri marknad inte uppnår en samhälls-ekonomiskt optimal resursanvändning, vilket måste korrigeras genom insatser av det offentliga. Förekomsten av marknadsmisslyckanden som kollektiva nyttigheter, externa effekter och naturliga monopol antyder att verksamheten bör ingå i det offentliga åtagandet.¹

Resonemang om motiv för offentliga åtaganden förs bland annat i departementspromemorian *Motiv för offentliga åtaganden* (Ds 1994:53) samt ett antal andra skrifter.² Nedan sammanfattas de motiv för ett offentligt åtagande som generellt sett brukar lyftas fram. Motiven ska ses som ett stöd för en analys av motiv och inriktning av offentliga insatser. Att ett eller flera motiv är aktuellt behöver inte betyda att någon form av offentligt åtagande är nödvändigt.

¹ *Styra rätt!* (SOU 2008:53), s. 77 ff.

² *Motiv för offentliga åtaganden* (Ds 1994:53), *Det offentliga åtagandet. En antologi*, Riksrevisionsverket (RRV 1996:41), *Statsförvaltning i förändring. Möjligheter och utmaningar*, Statskontorets småskrifter 2 (Statskontorets årsbok 2007).

Negativa externa effekter

Externa effekter innebär att en verksamhet påverkar utomstående utan att de som förestår verksamheten behöver ta hänsyn till det. Ett exempel på en negativ extern effekt är luftföroreningar. En fabriksägare kan sakna incitament att begränsa luftförorenande utsläpp, eftersom skadorna huvudsakligen drabbar någon annan. Negativa externa effekter kan leda till marknadsmisslyckanden.

Positiva externa effekter och kollektiva nyttigheter

En positiv extern effekt kan t.ex. uppstå i samband med teknisk utveckling om alla kan dra nytta av framsteget. Kollektiva nyttigheter är en form av positiv extern effekt. Utmärkande för en kollektiv nytta är att nyttan kommer alla potentiella brukare till del, utan att inkräkta på andras möjligheter att ta del av nyttigheten (så kallad icke exkluderbarhet). Det är omöjligt eller mycket svårt att utestänga den som inte bidrar till finansieringen. Vägar och gatubelysning är exempel på kollektiva nyttigheter. Vidare kan en kollektiv nytta vara utspridd över ett stort antal aktörer där ingen har så stor nytta att det är intressant att ensam bära kostnaden. En persons konsumtion av nyttigheten innebär inte att tillgängligheten minskar för andra.

Lång tidshorisont

Lång tidshorisont innebär att en beslutsfattare som ska jämföra handlingsalternativ med långsiktiga konsekvenser ställs inför problemet att värdera kostnader och nyttor som kan ligga långt bort i tiden. Det finns därför en risk att kortsiktig nytta prioriteras på bekostnad av långsiktig nytta.

Informations- eller autonomibrister

Beslutsfattarna antas kunna samla in och bearbeta information och korrekt värdera den, liksom att kunna avgöra när det inte lönar sig att samla in ytterligare information. De antas dessutom ha autonomi i den meningen att de korrekt kan avgöra vad som är bäst för

dem själva och handla därefter. Informations- eller autonomibrister kan motivera ett offentligt åtagande.

Marknads- och konkurrensproblem

Om effektiviteten ska kunna garanteras får det inte vara svårt för nya producenter att ta sig in på marknaden. Svårigheter kan bero antingen på särskilda egenskaper hos de varor och tjänster som erbjuds eller på institutionella förhållanden. Om det exempelvis finns starka stordriftsfördelar i produktionen kommer producenter som redan finns på marknaden att ha ett försteg gentemot potentiella konkurrenter. Naturliga monopol kan uppstå.

Fördelningspolitik och stabiliseringspolitik

Staten har en fördelnings- och stabiliseringspolitisk roll som motiverar statliga ingrepp, till exempel att påverka fördelningen inom ekonomin eller att stabilisera tillfälliga konjunktursvängningar. Det offentliga kan exempelvis omfördela resurser från den produktiva åldern till behov som kanske finns före och efter yrkeslivet, som till exempel barnomsorg, utbildning och äldreomsorg. Vidare kan det offentliga exempelvis genom investeringar eller på andra sätt försöka kompensera för konjunktursvängningar, vilket kan kallas stabiliseringspolitik.

Internationella överenskommelser

Ett offentligt åtagande kan också motiveras av att staten genom internationella överenskommelser av olika slag har åtagit sig att se till att vissa uppgifter utförs. Ansvar för att internationella åtaganden kan fullföljas bör åligga staten.³

³ *Styra rätt!* (SOU 2008:53), s. 77 ff.

6.3 Åtaganden inom flygtrafiktjänsten genom internationella överenskommelser

6.3.1 Vad är en konvention?

En konvention är en överenskommelse mellan stater men även internationella organisationer, exempelvis EU, kan vara parter. Genom att ansluta sig till konventionen blir staten eller organisationen bunden av avtalets bestämmelser. För att bestämmelserna i en konvention ska bli juridiskt bindande för staten, och till exempel kunna åberopas i domstolar, krävs normalt att reglerna har införlivats i nationell rätt, eller om EU är part att de regler i konventionen som faller inom EU:s kompetensområde har införlivats i EU-rätten. Detta sker genom att staten, eller EU, utfärdar de bestämmelser som krävs enligt konventionen.⁴

6.3.2 Internationella civila luftfartsorganisationen – ICAO

Den internationella civila luftfartsorganisationen, ICAO, har som uppgift att främja utvecklingen av internationell civil luftfart, särskilt genom att ta fram internationella standarder och rekommendationer på luftfartens område. Medlemsstaterna åtar sig att genomföra de standarder och rekommendationer för den internationella civila luftfarten som har fastställts och som finns i bilagor (annex) till Chicagokonventionen. I Sverige har dessa implementerats genom EU-förordningar, luftfartslagen, luftfartsförordningen och Transportstyrelsens föreskrifter.⁵

För flygtrafiktjänsten har Sverige som stat och medlem i ICAO förbundit sig att se till att flygtrafiktjänst tillhandahålls i Sverige i den omfattning som krävs för att trygga och underlätta luftfarten.⁶ Närmare bestämt innebär det att vi lovat passage över Sverige med flygtrafiktjänst (inklusive flygräddningstjänst) för andra ICAO-medlemmars flygplan samt att de svenska flygplatser som har internationell trafik ska ha flygtrafiktjänst.⁷ Ytterligare ett åtagande är att staten enligt Chicagokonventionen åtar sig att ta ”vederbörlig hänsyn” till säkerheten för den civila internationella luftfarten när

⁴ Transportstyrelsens publikation *Flygtendenser* 03/2010, s. 8.

⁵ *Ibid*, s. 3 ff.

⁶ *Luftfartens lagar* (prop. 2009/10:95), s. 139 ff.

⁷ Chicagokonventionen, Annex 11, 2.1 ff.

man utfärdar föreskrifter för statsluftfartyg, exempelvis militära luftfartyg.⁸

6.3.3 EU-lagstiftningen Single European Sky – Det gemensamma europeiska luftrummet

EU-lagstiftningen inom flygtrafiktjänstområdet behandlas i förordningarna tillhörande Single European Sky. I analysen av det offentliga åtagandet handlar det främst om åtaganden inom nationell tillsyn, EU:s prestationssystem och det gemensamma avgiftssystemet för flygtrafiktjänster.

Nationell tillsyn

Enligt ramförordningen⁹ ska medlemsstaterna utse en nationell tillsynsmyndighet som ska vara oberoende av leverantörer av flygtrafiktjänst. I Sverige har Transportstyrelsen utsetts som nationell tillsynsmyndighet och är därmed ansvarig för övervakningen av ett säkert och effektivt tillhandahållande av flygtrafiktjänster och kontrollen av att leverantörer av flygtrafiktjänster följer de gemensamma bestämmelser som har fastställts på gemenskapsnivå.

Den nationella tillsynsmyndigheten ska utfärda certifikat till leverantörer av flygtrafiktjänster om de uppfyller de gemensamma krav som fastställts i förordningen¹⁰. Ett utfärdat certifikat till en leverantör av flygtrafiktjänster medför att dessa har möjlighet att erbjuda sina tjänster till andra leverantörer av flygtrafiktjänster, luftrumsanvändare och flygplatser i gemenskapen. De nationella tillsynsmyndigheterna ska övervaka att de gemensamma kraven och de villkor som är knutna till certifikaten uppfylls. Medlemsstaterna ska erkänna alla certifikat som utfärdats i en annan medlemsstat.

Medlemsstaterna ska se till att flygtrafikledningstjänster tillhandahålls med ensamrätt inom särskilda luftrumsblock avseende det luftrum som de ansvarar för.

Medlemsstaterna ska även vidta nödvändiga åtgärder för att se till att det mellan behöriga civila och militära myndigheter upprättas skriftliga överenskommelser eller likvärdiga juridiska överenskommelser avseende förvaltningen av särskilda luftrumsblock.

⁸ Chicagokonventionen, artikel 3d.

⁹ Förordningarna (EG) nr 549/2004 samt (EG) nr 550/2004.

¹⁰ Artikel 6 förordningen (EG) nr 550/2004.

EU:s prestationssystem

De nationella tillsynsmyndigheterna ansvarar för att nationellt, eller på nivån för funktionella luftrumsblock, utarbeta prestationsplaner samt utöva tillsyn över flygtrafiktjänstleverantörer, inbegripet granskning av prestationsplaner och prestationsmål.

Prestationssystemets första referensperiod ska omfatta kalenderåren 2012–2014. Medlemsstaten ska anta prestationsplanen med bindande prestationsmål för säkerhet, kostnadseffektivitet, kapacitet och miljö.¹¹ I Sverige omfattas Arlanda och Landvetter av prestationskraven.

Gemensamt avgiftssystem för flygtrafiktjänster

Avgiftssystemet ska grundas på de beräknade kostnader för flygtrafiktjänster som tjänsteverantörerna har. De fastställda kostnaderna för flygtrafiktjänster en route ska finansieras genom undervägsavgifter som påförs användare av flygtrafiktjänster. De fastställda kostnaderna för terminaltjänster ska finansieras genom terminalavgifter som påförs användare av flygtrafiktjänster. Medlemsstaterna får besluta att inte tillämpa avgiftssystemet på flygtrafiktjänster som tillhandahålls vid flygplatser med mindre än 50 000 kommersiella rörelser per år.

Medlemsstaterna ska inrätta avgiftszoner i det luftrum som faller under deras ansvarsområde där flygtrafiktjänster levereras till luftrummet användare. Medlemsstaterna ska se till att enhetsavgifter fastställs för varje avgiftszon per årsbasis. Enhetsavgifterna för referensperiodens första år ska beräknas utifrån den prestationsplan som medlemsstaten meddelat kommissionen. En avgiftszon för undervägsavgifter ska sträcka sig från marken upp till och med det övre luftrummet. Medlemsstaterna får inrätta en särskild zon i komplexa terminalområden inom en avgiftszon.¹²

¹¹ Förordning (EU) nr 691/2010.

¹² Förordning (EU) nr 1191/2010.

6.3.4 Sammanfattning internationella åtaganden

Sammanfattningsvis har jag konstaterat att Sverige har åtagit sig att tillhandahålla flygtrafiktjänst i enlighet med Chicagokonventionen och ICAO:s regelverk. Dessutom har Sverige i enlighet med EU-lagstiftningen åtagit sig att utse en nationell tillsynsmyndighet som ansvarar för övervakningen av ett säkert och effektivt tillhandahållande av flygtrafiktjänster samt för att utarbeta och övervaka den prestationsplan och de prestationsmål som Sverige har antagit. Dessa åtaganden anser jag vara av karaktären offentliga åtaganden som staten bör ansvara för.

6.4 Åtaganden inom flygtrafiktjänsten genom nationella uppgifter

Enligt luftfartslagen¹³ ska det finnas flygtrafiktjänst för att trygga och underlätta den civila och den militära luftfarten. Verksamheten inom flygtrafiktjänst ska vara godkänd från flygsäkerhetssynpunkt av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om flygtrafiktjänsten.

Flygtrafikledningstjänst för luftrummet i anslutning till en flygplats får ombesörjas av den som driver flygplatsen eller den som fått ett sådant uppdrag av den som driver flygplatsen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta om omfattningen av detta luftrum. Den som utför flygtrafiktjänst för luftrummet i anslutning till en flygplats får lämna tillstånd i form av klarering och anvisningar om färdväg för luftfartyg.

6.4.1 Flygtrafiktjänsten är en samhällsviktig verksamhet

Transportsektorn är en av de samhällssektorer inom vilken viktiga samhällsfunktioner kan identifieras.¹⁴ Transportsektorn representerar dessutom en sådan funktion som är en förutsättning för att samhällsviktiga verksamheter i alla andra sektorer i samhället ska fungera.¹⁵ En samhällsviktig verksamhet eller funktion definieras som en samhällsfunktion av sådan betydelse att ett bortfall av eller

¹³ 6 kap. 13 § luftfartslagen (2010:500).

¹⁴ *Ett fungerande samhälle i en föränderlig värld*, MSB publikation nr 266, s. 21.

¹⁵ *Ibid*, s. 25.

en svår störning i funktionen skulle innebära stor risk eller fara för befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet eller samhällets grundläggande värden.¹⁶

Flygtrafiktjänsten som verksamhet och funktion utgör en förutsättning för flygtransporter inom den svenska flyginformationsregionen. Med utgångspunkt i definitionen av samhällsviktig verksamhet kan det konstateras att ett bortfall av eller en svår störning i flygtrafiktjänsten skulle få menlig inverkan på samhällets funktionalitet. Flygtrafiktjänsten bör därför också definieras som en samhällsviktig verksamhet. Detta innebär bl.a. att det bör bedrivas ett systematiskt och långsiktigt arbete med att motverka störningar inom flygtrafiktjänsten. Exempelvis kan privata aktörers incitament för att arbeta systematiskt med säkerhet utifrån ett samhällsperspektiv behöva klargöras. I detta arbete kan olika stimulansåtgärder behöva kombineras med krav i lagstiftning.¹⁷

Att en verksamhet är att beteckna som samhällsviktig, förstärker enligt min bedömning motiven för att verksamheten omfattas av ett nationellt offentligt åtagande.

6.4.2 Flygtrafiktjänsten är en del av ett militärt nationellt offentligt åtagande

Det militära försvaret utgör en av samhällsorganisationens kritiska kärnverksamheter. Det kan därför ses som ett nationellt offentligt åtagande. Samtidigt kan det militära försvaret betraktas som en s.k. kollektiv nytthet. Det är dessutom en verksamhet med lång tidshorisont, som är beroende av statlig finansiering och styrning över tiden.

Målet för det militära försvaret är att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja Sveriges säkerhet.¹⁸ Syftet är att värna befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet och förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.¹⁹

Flygtrafiktjänst är ett offentligt åtagande med hänvisning till de internationella åtaganden som Sverige gjort. Eftersom flygtrafik-

¹⁶ Ibid, s. 10.

¹⁷ Ibid, s. 28.

¹⁸ *Ett användbart försvar* (prop. 2008/09:140), s. 33.

¹⁹ Ibid, s. 14.

tjänsten i Sverige är civil-militärt integrerad, utgör den även en del av det nationella offentliga åtagande som det militära försvaret representerar. Min bedömning är, mot bakgrund av detta, att den civil-militärt integrerade flygtrafiktjänsten långsiktigt bör utformas för att även möta de krav som följer av målet för det militära försvaret och svensk säkerhetspolitik i övrigt.

6.4.3 Sammanfattning av det nationella offentliga åtagandet

När det gäller ett nationellt offentliga åtagande för flygtrafiktjänsten kan jag konstatera att det enligt luftfartslagen ska finnas flygtrafiktjänst för att trygga och underlätta den civila och den militära luftfarten. Dessutom utgör flygtrafiktjänsten enligt min bedömning en samhällsviktig verksamhet, vilket stärker motiven för ett offentligt åtagande. Vidare gör jag bedömningen att flygtrafiktjänsten är en del av det nationella åtagandet som det militära försvaret representerar. Av detta drar jag slutsatsen att flygtrafiktjänsten även av dessa skäl bör vara ett offentligt åtagande.

7 Luftfartsverkets verksamhet och ansvarsområden

7.1 Luftfartsverkets uppgifter

Luftfartsverket skapades som självständig myndighet genom beslut av riksdagen år 1945 och gavs ställning som affärsverk två år senare.

Luftfartsverket har enligt instruktionen i huvuduppgift att tillhandahålla en säker, effektiv och miljöanpassad flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart. Uppgiften kan överlåtas till någon annan, men endast med Försvarsmaktens samråd för det fall att verksamheten rör militära förhållanden.¹

Enligt instruktionen ska Luftfartsverket vidare verka för att de transportpolitiska målen uppnås.² Det övergripande transportpolitiska målet är *att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet*³. De transportpolitiska målen består av funktionsmål, som behandlar tillgänglighet samt hänsynsmål som behandlar säkerhet, miljö och hälsa.

Därutöver ska Luftfartsverket inom och utom landet tillhandahålla flygtrafiktjänster samt service- och konsulttjänster som är knutna till verksamheten samt nationellt och internationellt främja forskning, utveckling och införande av ny teknik av betydelse för verksamheten.⁴

Luftfartsverket ska se till att regelverk och rutiner som verket disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare, företag och myndigheter.⁵ Verket ska även upprätta avtal med Försvarsmakten om drift och utveckling av flygtrafiktjänst som rör

¹ 1 § första och andra stycket förordningen (2010:184) med instruktion för Luftfartsverket.

² 1 § tredje stycket förordningen (2010:184) med instruktion för Luftfartsverket.

³ *Mål för framtidens resor och transporter* (prop. 2008/09:93), s. 14.

⁴ 2 § första stycket förordningen (2010:184) med instruktion för Luftfartsverket.

⁵ 3 § förordningen (2010:184) med instruktion för Luftfartsverket.

militär luftfart samt utbildning av flygledare för Försvarsmaktens behov.⁶

Luftfartsverket får enligt förordningen bedriva utbildning av flygledare samt direkt eller genom till verket knutna bolag bedriva tjänsteexport inom sitt verksamhetsområde.⁷

7.2 Affärsidé och ekonomiska mål

Luftfartsverkets affärsidé är att vara en säker, miljöeffektiv och prisvärd leverantör av flygtrafiktjänster för sina kunder.

I Luftfartsverkets regleringsbrev för 2012⁸ fastställs att verkets långsiktiga ekonomiska mål avseende räntabilitet är att resultatet efter skattemotsvarighet ska uppgå till fyra procent av eget kapital. Det långsiktiga soliditetsmålet är minst femton procent.

Det bör noteras att detta avkastningskrav fastställdes 2010 utifrån dåvarande situation med förhållandevis låga risker, full kostnadstäckning för en stor andel av kostnadsmassan (med viss eftersläpning) för undervägskostnader och utan konkurrens på den nationella marknaden för lokal flygtrafikledning. Den nivå som fastställdes 2010 och som låg till grund för avkastningskravet innebar att avkastningskravet implicit förväntades öka till sex procent av eget kapital på ett par års sikt. Rekommendationen innebar vidare att kravet skulle ses över utifrån effekterna av framtida prestationskrav för en route-verksamheten, konkurrensutsättningen av den lokala flygtrafiktjänsten samt möjligheterna att lösa in delar av Luftfartsverkets pensionsskuld.⁹

I affärsplanen för perioden 2012–2016 formuleras verkets övergripande strategiska mål. För perioden är målen att effektivisera verksamheten för att säkerställa en solid ekonomisk bas samt att verka för en bevarad marknadsandel på den svenska marknaden och att öka omsättningen från internationella marknader.

⁶ 4 § förordningen (2010:184) med instruktion för Luftfartsverket.

⁷ 2 § andra stycket förordningen (2010:184) med instruktion för Luftfartsverket.

⁸ N2011/7181/TE.

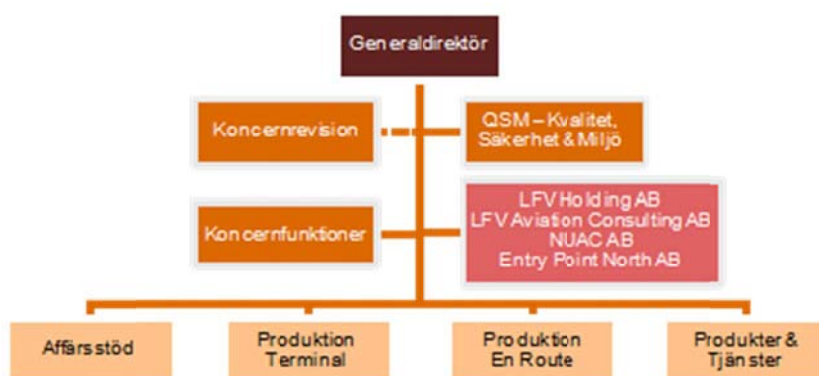
⁹ ANS Finansiell analys och förslag på kapitalstruktur, PwC, dat. 2010-03-29.

7.3 Organisation och styrning

Luftfartsverket är ett affärsverk som bedriver flygtrafiktjänst för civila och militära kunder vid 35 torn i Sverige samt vid två kontrollcentraler.

Verket leds av en styrelse som utses av regeringen och som är kollektivt ansvarig för verksamheten. Styrelsen ansvarar för att statens intressen som ägare tas tillvara i affärsverkskoncernens företag och i andra företag där verket förvaltar statens aktier och andelar utses av regeringen. Verkets generaldirektör ingår i styrelsen och utses av regeringen. Generaldirektören svarar för den löpande verksamheten enligt de riktlinjer och beslut som styrelsen fattar.

Koncernen består av affärsverket, det helägda holdingbolaget LFV Holding AB, det av holdingbolaget helägda aktiebolaget LFV Aviation Consulting AB, samt intresseföretagen Entry Point North AB till 33 procent och NUAC HB till 50 procent.



7.4 Affärsområden och dotterbolag

7.4.1 Luftfartsverkets affärsområden

Luftfartsverkskoncernen utgörs av affärsverket med intressebolag och dotterbolag i LFV Holding AB. Verksamheten omfattar flygtrafiktjänster samt servicefunktioner och består av följande fyra affärsområden:

- *Affärsstöd* tillhandahåller administrativt stöd och strategisk upphandling till Luftfartsverkets koncern. Sedan 2011 samordnas servicefunktionerna med Sjöfartsverket.
- *Produktion Terminal* bedriver lokal flygtrafiktjänst på 35 civila och militära flygplatser för både civil och militär flygtrafiktjänst på 37 orter i Sverige. Infrastruktur och lokaler som nyttjas av affärsområdet ägs av respektive flygplats, civila eller militära.
- *Produktion En Route* leder flygtrafiken i det övre luftrummet från två kontrollcentraler, Malmö Airport och Stockholm–Arlanda. I verksamheten ingår även Flight Planning Centre, som ansvarar för registrering av färdplaner.
- *Produkter och tjänster* bedriver operativt och tekniskt utvecklingsarbete samt konsulttjänster. Affärsområdet ansvarar för drift och underhåll av infrastruktur för kommunikations-, navigations- och övervakningstjänst. Andra tjänster som tillhandahålls är flygmätning, produktion av flyginformation och utbildningsverksamhet.

7.4.2 LfV Holding och dotterbolagen

LfV Holding AB bildades 1995 för att samordna och förvalta Luftfartsverkets bolagsverksamhet. 2011 uppgick omsättningen till 24 miljoner kronor. LfV Holding AB består av moderbolaget, dotterbolaget LfV Aviation Consulting AB samt intressebolagen NUAC HB och Entry Point North AB. Luftfartsverket utser representanter för att företräda ägaren vid bolagsstämma i respektive bolag.

LfV Aviation Consulting AB

LfV Aviation Consulting AB bildades 1982 och är ett helägt dotterbolag till Luftfartsverket. Bolaget tillhandahåller konsulttjänster inom civil luftfart till svenska och internationella kunder.

Regeringen fick i samband med beslutet om statens budget för 2011 bemyndigande av riksdagen att samordna tjänsteexporten inom väg och luftfart. Enligt regleringsbrev för budgetår 2011 ska samtliga aktiebrev i LfV Aviation Consulting AB överföras till Kammarkollegiet då bolaget framöver ska förvaltas av Regerings-

kansliet.¹⁰ Bolaget har ännu inte övertagits utan är fortfarande ett helägt dotterbolag till Luftfartsverket. Enligt 2012 års budgetproposition bereds frågan för närvarande i Regeringskansliet.

NUAC HB

2009 beslutade Sverige och Danmark att ingå i ett samarbete för att etablera ett gemensamt funktionellt luftfartsblock i det dansk-svenska luftrummet. Syftet med det gemensamma luftrumsblocket är att maximera funktionalitet och effektivitet.

NUAC bildades 2010 för att driva de tre kontrollcentralerna i Köpenhamn, Malmö och Stockholm. Från och med 1 juli 2012 kommer NUAC att bedriva all operativ verksamhet i det övre luftrummet, inklusive en route-verksamheten, givet att NUAC har erhållit certifikat. Centralerna kommer även fortsättningsvis att ägas av sina moderbolag och personalen lånas ut till NUAC. NUAC ägs till lika delar av Luftfartsverket, via LFV Holding AB, och danska Naviair.

Entry Point North AB

Luftfartsverket driver tillsammans med verkets danska och norska motsvarigheter Naviair och Avinor skolan Entry Point North för utbildning av flyglednings- och flyginformationspersonal. Verksamheten startade 2006 och bedrivs i bolagsform. Luftfartsverket äger genom LFV Holding AB 33 procent av bolaget.

7.5 Personal

Luftfartsverket sysselsätter drygt 1 300 medarbetare och har cirka 1 140 årsarbetare.¹¹ Produktion En Route har cirka 500 medarbetare, varav omkring 450 är flygledare och "flight data operators". Produktion terminal har cirka 430 medarbetare och Produkter och tjänster sysselsätter omkring 240 personer. Till Affärsstöd har cirka 30 medarbetare tillkommit från Sjöfartsverket, för verksamheter som sedan årsskiftet 2011/2012 ingår i Luftfarts-

¹⁰ Regeringsbeslut III 10 av den 22 december 2010 (N2010/8025/TE).

¹¹ Fjärde kvartalet 2011.

verkets organisation. Samlad personalstyrka i den gemensamma servicefunktionen uppgår till drygt 100 medarbetare.

Av totalt antal medarbetare har cirka 60 procent flygledar-kompetens och det råder en balans mellan tillgång och efterfrågan på flygledare. Luftfartsverket har drygt 30 flygledarelever som är i olika behörighetsskeden av sin utbildning. Genom ökad samordning med Entry Point North hoppas Luftfartsverket realisera ytterligare synergier för att effektivisera sina utbildningskostnader.

7.6 Ekonomi

Luftfartsverket har en årlig omsättning om cirka 2,5 miljarder kronor. Intäkterna består till 70 procent av undervägsavgifter, dvs. kostnadsbaserade avgifter för nyttjande av flygtrafiktjänst en route.¹² Från och med 2012 tillämpas ett prestationsbaserat avgiftssystem som ersätter det tidigare kostnadsbaserade avgiftssystemet. Det nya avgiftssystemet har förändrat verkets ekonomiska förutsättningar och Luftfartsverket ska under perioden 2012–2014 enligt planerat ersättningsutrymme reducera sina enhetskostnader.

Luftfartsverkets intäkter består även av ersättning för lokal flygtrafiktjänst. Efter avregleringen som trädde ikraft 1 september 2011 bedrivs lokal flygtrafikledningstjänst på en konkurrensutsatt marknad. Försvarsmakten, som är en av verkets större kunder, har för avsikt att även fortsättningsvis använda sig av Luftfartsverket som leverantör av dessa tjänster vid de militära flygplatserna.

Kommersiella intäkter, exklusive lokala flygtrafiktjänster, utgör cirka sex procent av den totala omsättningen och består främst av försäljning av konsulttjänster, både inom affärsverkets egna verksamheter samt via LFV Aviation Consulting AB. De kommersiella intäkterna omfattar även hyresintäkter samt intäkter för flygmätning och andra tekniska uppdrag.

Verksamheten är personalintensiv, kostnader för personal inklusive pensionsskuldens räntedel utgör cirka 70 procent av de totala rörelsekostnaderna.

År 2009 präglades av lågkonjunktur vilket bidrog till att antalet flygrörelser i svenskt luftrum minskade med drygt elva procent. Under 2011 ökade flygrörelserna med cirka åtta procent. Den största volymökningen kan hänföras till utrikesflygningar som

¹² Budgetproposition för 2012, prop.2011/12:1, utgiftsområde 22.

ökade med drygt nio procent, följt av inrikes- och överflygningar vilka ökade med cirka sju procent vardera.

Luftfartsverkets affärsplan för perioden 2012–2016 avspeglar de krav som ställs på prestationer, besparingar och effektiviseringar till följd av den gemensamma prestationsplan som Sverige och Danmark har utvecklat.

Effektiviseringsprogrammet som inleddes år 2010 innefattar bland annat ökade kommersiella intäkter, strukturella och organisatoriska förändringar samt ett fortlöpande effektiviseringsarbete i alla delar av verksamheten. Under 2012–2014 genomförs effektiviseringar motsvarande cirka 200 miljoner kronor.

Även investeringarna har begränsats under perioden 2012–2016. Investeringen i det pågående internationella samarbetsprojektet avseende utveckling av flygledningssystemet (COOPANS) ligger på en lägre nivå för 2011 och framåt än tidigare. Under perioden 2012–2016 har investeringsnivåerna reducerats till 660 miljoner kronor.

Omsättningstillväxten förväntas öka marginellt från 2 489 miljoner kronor år 2011 till 2 497 miljoner kronor år 2016.

Intäktsmässiga förutsättningar avseende en route-verksamheten återfinns i prestationsplanen och baseras på en fastställd unit rate (avgift per service unit). Luftfartsverket har budgeterat enligt denna avgift och Luftfartsverkets egen trafikprognos. Trafikprognosen uppskattar cirka 55 miljoner kronor lägre intäkter än prestationsplanens trafikprognos under perioden 2012–2014.

Pensionskostnaderna under 2011 ökade med cirka 190 miljoner kronor vilket följer av att Statens tjänstepensionsverk, efter beslut av Finansinspektionen, har sänkt realräntan från 1,4 procent till 1,1 procent. Pensionskostnader, inklusive pensionsskuldens räntedel, förväntas öka med närmare 45 procent 2016 jämfört med 2011. På sikt eftersträvar Luftfartsverket en ändrad finansieringsform för sina pensionsåtaganden. Inlösen av delar eller hela pensionsskulden medför en mer förutsägbar utveckling av pensionskostnaderna och minskar den finansiella risken.

Sammanfattningsvis kan sägas att Luftfartsverkets ekonomiska förutsättningar präglas av den ekonomiska regleringen. I stor utsträckning garanteras intäkterna genom ersättning från undervägsavgifter. Det finns en tydligt trafikvolymberoende komponent i intäkterna, men den ekonomiska regleringen gör att den fasta kostnadsmassan i viss utsträckning kan ersättas även vid volym-

bortfall i kortsiktiga trafikintäkter. Den viktigaste ekonomiska risken handlar i stället om kontraktsförluster.

7.6.1 Marknadsandelar

Luftfartsverket har i omsättning räknat över 90 procent av den svenska marknaden för lokal flygtrafiktjänst. Luftfartsverket har ett gott förtroende hos kunderna och de lokala kunddialogerna bekräftar detta med över lag höga betyg för leveransförmåga, bemötande och kvalitet.

Luftfartsverket har förlorat fyra upphandlingar till ACR. Pris-skillnaderna har generellt varit små i de upphandlingar som genomförts i konkurrens, oavsett vem som vunnit. De privata flygplatsbolag som har kunnat direktupphandla har valt Luftfartsverket. Fem flygplatser har valt att utnyttja optionsår i befintliga kontrakt. Övriga kontrakt löper ut enligt tabell nedan.

Flygplats	Kontrakt löper ut	Swedavias flygplatser (löpande uppsägningstid 12 mån)	Försvarmakten (tillsvidareavtal)
Kalmar	2012-12-31	Arlanda	Luleå/Kallax
Gällivare	2012-12-31	Bromma	Uppsala
Arvidsjaur	2012-06-30	Landvetter	Karlsborg
Örnsköldsvik	2012-12-31 (option 12 mån)	Sturup	Såtenäs
Halmstad	2012-12-31	Visby	Linköping/Malmen
Kristianstad	2012-12-31 (option 12 mån)	Sundsvall (ska säljas under 2012)	Ronneby/Kallinge
Ljungbyhed	2012-12-31	Umeå	Vidsel
Jönköping	2013-12-31	Kiruna	
Skellefteå	2013-12-31 (option 12 mån)	Östersund	
Karlstad	2013-12-31 (option 12 mån)		
Norrköping	2013-12-31 (option 12+12 mån)		
Linköping	2013-12-31 (option 12 mån)		
Borlänge	2013-03-31 (option 36 mån)		
Ängelholm	2014-03-31 (option 12 mån)		

Skavsta	2014-12-31 (option 12 mån)
Säve	2014-12-31 (överklagat av ACR, ny upphandling)
Pajala	2014-12-31 (option 12 mån)

7.6.2 Luftfartsverkets konkurrenter

Vid sidan av Luftfartsverket är för närvarande en konkurrent, ACR, verksam på den svenska marknaden. Det finns dock ett stort intresse för Swedavias upphandling. Swedavia är den ojämförligt största upphandlaren på marknaden och deras genomförda pre-kvalificering visade på intresse från flera utländska aktörer. Swedavia har även liksom övriga flygplatshavare möjlighet att övergå till att bedriva verksamheten i egen regi, förutsatt att man uppfyller kraven för certifiering. Swedavia påbörjade en upphandling vintern 2011, men avbröt senare upphandlingen med hänvisning till oklarheter om det upphandlade luftrummet omfattning.

ACR – Aviation Capacity Resources

ACR bildades 2004. Bolaget är ännu ganska litet men har enligt information på sin hemsida en målsättning att nå minst 50 procent marknadsandel i Sverige. Efter att ha etablerat sig på den svenska marknaden vill ACR även etablera sig i övriga Europa. Av de upphandlingar som genomförts sedan hösten 2010 har ACR vunnit fyra, avstått/ej varit kvalificerad för två och upphandlingen för Göteborg City Airport ska göras om efter överklagande. Såvitt känt var bara Luftfartsverket och ACR konkurrenter i dessa upphandlingar. När det gäller Swedavia-upphandlingen har ACR ingått ett partnerskap med den schweiziska flygtrafikledningsleverantören Skyguide. ACR har hittills enligt tillgängliga årsredovisningar från Bolagsverket ännu inte visat vinst och senaste årsredovisningen (2010) uppvisade en förlust på fyra miljoner kronor.

NATS (Storbritannien)

NATS är ett brittiskt bolag och en av de stora aktörerna bland europeiska leverantörer av flygtrafikledningstjänster och verkar redan idag utanför Storbritanniens gränser. Det konsortium där NATS ingick vann två av de tre kontrakt som upphandlades i Spanien 2011. NATS är sedan 2001 delvis privatiserat och är uppdelat i två enheter, dels NERL (NATS En Route plc) som sköter en route-verksamheten i Storbritannien med ett licensierat monopol om 20 år och dels NSL (NATS Services Ltd) som verkar på en konkurrensutsatt marknad.

NSL verkar på den konkurrensutsatta marknaden som i Storbritannien enbart omfattar flygplatsens kontrollzoner. Bolaget säljer operativ flygtrafikledningstjänst, projektledning, tekniska tjänster och konsulttjänster. Det är ett lönsamt företag som för det brutna verksamhetsåret 2010/11 omsatte 193,4 miljoner brittiska pund (cirka 2 100 miljoner kronor) och gjorde en vinst före skatt på 35,6 miljoner brittiska pund (cirka 400 miljoner kronor).

NSL är utanför Storbritannien verksam som flygtrafiktjänstleverantör på Gibraltar och i Qatar. Företaget har även bildat bolag i USA och deklarerat att man avser att etablera verksamhet på den amerikanska marknaden. Likaså har NSL uttryckt ett tydligt intresse för att etablera sig i Sverige och har bland annat fört samtal med flygarbetsgivarna om medlemskap.

DFS – Deutsche Flugsicherung GmbH (Tyskland)

DFS är den tyska statliga leverantören av flygtrafikledningstjänster. Företaget har en mycket stark ställning i Tyskland och vid sidan av sitt en route-monopol kontrollerar företaget mer än 85 procent av marknaden (mätt i antal rörelser) för flygtrafikledningstjänster vid flygplatser. DFS verkar enbart på den del av marknaden som inte är avreglerad. För att kunna verka mer effektivt på den konkurrensutsatta delen av den tyska marknaden bildade DFS 2007 ett särskilt dotterbolag, The Tower Company (TTC), med målsättningen att kunna utgöra ett lågprisalternativ. DFS omsatte 2010 1 012 miljoner euro (cirka 9 500 miljoner kronor) och visade för verksamhetsåret en nettovinst före skatt på 91,3 miljoner euro (cirka 800 miljoner kronor). Dotterbolaget TTC visade för samma verksamhetsår en

vinst på cirka en miljon euro (cirka nio miljoner kronor) och har ett eget kapital om 223 000 euro (cirka två miljoner kronor).

DFS har hittills valt att uppträda som DFS i de upphandlingar utomlands där också Luftfartsverket deltagit. Det gäller såväl upphandlingen i Spanien som den pågående upphandlingen i Luton. Därav följer att det idag råder viss osäkerhet om vilken roll The Tower Company förväntas spela i DFS-koncernen.

Serco (Storbritannien)

Serco är den enda större privata leverantören av flygtrafikledningstjänster i världen. Serco Group är ett stort brittiskt företag i servicebranschen med inriktning på tjänster mot hela den offentliga sektorn, både civil och militär. Bolaget omsätter cirka 45 miljarder kronor och har över 100 000 anställda. Flygtrafikledning utgör en liten del av företagets verksamhet.

Serco verkar på global basis och hanterar cirka sex miljoner flygrörelser per år på flygplatser huvudsakligen i Mellanöstern och Nordamerika. Serco erbjuder även meteorologiska tjänster, räddnings- och brandbekämpningstjänster samt andra stödtjänster för flygplatser såsom catering och städning. Bolaget bedriver verksamhet i Sverige, för närvarande dock inte inom luftfartssektorn.

Serco har nyligen annonserat att man återupptagit ett samarbete med tyska DFS för verksamheter i Asien.

Swedavia

Swedavia har i sin bolagsordning inga begränsningar vad gäller att engagera sig i produktion av flygtrafikledningstjänster och kan därmed själva välja att certifiera sig som flygtrafiktjänstleverantör. Det är tämligen vanligt i t.ex. Storbritannien att flygplatser bedriver sin flygtrafikledningstjänst i egen regi. Swedavia håller på att certifiera sig som tjänsteleverantör inom kommunikations-, navigations- och övervakningstjänster och bolaget har uttalat avsikten att bygga upp en flygledningsorganisation. Syftet sägs vara att i första hand bli en kompetent beställare, men steget till att bli certifierad som egen leverantör är då kort.

7.6.3 Möjligheten att etablera verksamhet i egen regi

Utredningens bedömning: Möjligheten för flygplatshavare att etablera verksamhet i egen regi bidrar tydligt till en effektiv konkurrens mellan aktörer på den svenska marknaden för lokal flygtrafiktjänst.

Genom den marknadsöppning som skedde när luftfartslagen trädde i kraft har möjligheten öppnats för innehavare av en flygplats att uppdra åt Luftfartsverket eller andra leverantörer att bedriva flygtrafiktjänst. Det är även möjligt att bedriva flygtrafiktjänst i egen regi. Flygplatshavaren måste bli godkänd av Transportstyrelsen enligt tillämpliga certifieringsrutiner, och även fortsättningsvis leva upp till de krav som ställs för certifiering. Inte desto mindre kan möjligheten att bedriva verksamhet i egen regi utgöra ett attraktivt alternativ för många mindre flygplatser. De möjligheter som finns att få en stor andel av kostnaden för lokal flygtrafiktjänst täckt genom det EU-gemensamma avgiftssystemet innebär i vissa fall starka ekonomiska incitament för en flygplats att överväga egen regi. Tillkommande kostnader i termer av utbildning och upprätthållande av de krav som gäller för certifiering måste beaktas, men för många flygplatser kan ändå fördelarna överväga. På detta sätt undgår även flygplatsen de kostnader och risker som är förknippade med upphandling av flygtrafiktjänst, ett område där erfarenhetsnivån är obefintlig för flertalet flygplatser. Även för större flygplatser utgör denna möjlighet ett viktigt referensalternativ vid utvärdering av vilka kostnadsnivåer olika alternativa leverantörer kan erbjuda i samband med upphandling.

8 Luftfartsverket i samarbete och konkurrens med andra leverantörer

8.1 Samarbetsparter och samverkansformer

Utredningens bedömning: På europeisk nivå pågår omfattande omstrukturering genom samarbeten och samverkan i olika former, både i den operativa verksamheten och inom forskning och utveckling. Att kunna realisera samordningsfördelar genom internationella samarbeten förutsätter att medverkande organisationer är beredda att överlämna delar av sin egen operativa verksamhet till gemensamägd regi. Detta beslut är dock ofta problematiskt ur nationell synvinkel, vilket har försvårat samarbeten och fördröjt utvecklingen på europeisk nivå.

8.1.1 Samarbeten kring funktionella luftrummblock

På europeisk nivå pågår en omfattande omstrukturering genom samarbeten och samverkan i olika former, både i den operativa verksamheten och inom forskning och utveckling. Detta kommer att innebära att vissa aktörer lämnar över delar av sin operativa verksamhet och kompetens till gemensamma organisationer eller till externa leverantörer. Konkurrenskraft uppnås genom förmåga att realisera synergier och samordningsfördelar.

Samordningsambitionerna innebär även att konkurrensen om den lokala flygtrafiktjänsten sannolikt inte i första hand förväntas komma från samlingsorganisationer. Det är snarare sannolikt att samlingsorganisationer lämnar gemensamma anbud på konkurrensutsatt verksamhet på sina respektive marknader.

Det pågår ett flertal samarbeten mellan leverantörer av flygtrafiktjänst i Nordeuropa för att utveckla verksamheten i befintliga eller kommande funktionella luftrumsblock i enlighet med initiativet inom Single European Sky. I dagsläget finns det dock endast två etablerade funktionella luftrumsblock, dels det dansk-svenska funktionella luftrumsblocket, dels ett funktionellt luftrumsblock där Storbritannien och Irland ingår.

Det dansk-svenska funktionella luftrumsblocket, DK/SE FAB

Efter flera års samarbete enades Sverige och Danmark i maj 2010 om att etablera ett gemensamt funktionellt luftrum. Samarbetet formaliserades på ett tidigt stadium i form av ett europeiskt infrastrukturprojekt inom TEN-T, delvis finansierat av EU, som avslutades 2009.

Syftet med sammanslagningen av det danska och det svenska luftrummet var att reducera kostnaderna för flygtrafiktjänsten inom det gemensamma luftrumsblocket samtidigt som säkerheten skulle öka. Sammanslagningen har inneburit kortare flygvägar med minskade bränslekostnader och därmed minskade koldioxidutsläpp som följd.

Den dansk-svenska FAB:en grundas på ett avtal mellan staterna Sverige och Danmark som skrevs under i december 2009. Ett underliggande avtal finns även mellan tillsynsmyndigheterna Transportstyrelsen och Trafikstyrelsen avseende styrning och tillsyn av arbetet inom FAB:en. Mellan danska Naviar och Luftfartsverket finns dels ett ägaravtal avseende NUAC HB, dels ett trepartsavtal mellan Luftfartsverket, Naviar och NUAC som reglerar verksamheten i i det sistnämnda bolaget.

Etableringen av – och samarbetet kring – DK/SE FAB möjliggjordes i stor utsträckning genom tidigare etablerade samarbeten: NUAC (2009), COOPANS (2006) och Entry Point North, EPN (2005), som beskrivs nedan.¹

¹ Luftfartsverkets promemoria *LFV:s internationella engagemang*, s. 9.

NUAC HB

NUAC etablerades hösten 2009 som ett handelsbolag där Luftfartsverket och Naviair äger 50 procent var. Det primära syftet med NUAC är att effektivisera luftrumsanvändningen, reducera kostnaderna och i övrigt harmonisera, standardisera och effektivisera verksamheten genom att slå ihop den svenska och den danska en route-verksamheten.

Avsikten är att NUAC från och med den 1 juli 2012 ska svara för driften av flygtrafiktjänsten en route vid de tre kontrollcentralerna i Stockholm, Malmö och Köpenhamn. En förutsättning för det är att bolaget erhåller ett certifierat som leverantör av Transportstyrelsen i samverkan med den danska tillsynsmyndigheten. NUAC avses däremot inte självt bli utnämnd som leverantör med ensamrätt. Det kommer även i fortsättningen att vara Luftfartsverket och Naviair som är utnämnda för att leverera flygtrafikledningstjänsterna i det övre luftrummet. NUAC avses istället utföra tjänsten som underleverantör. Vidare kommer kontrollcentralerna även fortsättningsvis att ägas av Luftfartsverket respektive Naviair. På samma sätt kommer den operativa personalen kommer att vara anställd vid Luftfartsverket respektive Naviair, men placerad vid NUAC. När NUAC är i full drift beräknas cirka 650 personer i Sverige och Danmark tjänstgöra för bolaget på uppdrag av sina respektive arbetsgivare. NUAC finansieras genom de avgifter som luftfarten betalar för en route-tjänster.²

NEAP

NEAP, North European ANS Providers, är ett samarbete mellan de nordeuropeiska leverantörerna av flygtrafiktjänst som startades 2006 med leverantörer från Danmark, Estland, Island, Irland, Lettland, Norge, Storbritannien och Sverige. Samarbetet syftar till att genom att harmonisera tjänster och infrastruktur bidra till bildandet av ett funktionellt luftrumsblock för Nordeuropa samt främja den modernisering av de tekniska systemen som ligger i SESAR.³

² Luftfartsverkets promemoria *LFV:s internationella engagemang*, s. 10.

³ <http://www.neaproviders.com/magnoliaPublic/home.html>.

FAB 4

I mars 2011 undertecknade Luftfartsverket och Naviair samt brittiska NATS och Irish Aviation Authority ett Memorandum of Cooperation med syftet att etablera en gemensam FAB för luftrummet i de redan existerande funktionella luftrumsblocken för Sverige, Danmark, Storbritannien och Irland. Genom att harmonisera, standardisera och tillvarata synergieffekter av att slå samman de funktionella luftrumsblocken skulle ytterligare kostnadsreduceringar kunna åstadkommas.⁴

NEFAB

Det nordeuropeiska funktionella luftrumsblocket⁵, NEFAB, är ett projekt sprunget ur NEAP, vars inriktning i flera steg har omdefinierats. Nu har projektet målsättningen att samordna luftrummen i den etablerade dansk-svenska FAB:en med luftrummen i Norge, Finland, Estland, Lettland samt Island.⁶ En överenskommelse finns undertecknad mellan länderna som innebär att samtliga parter ska sträva efter att slå samman luftrummen så fort det finns gemensamma förutsättningar för att uppnå kostnadseffektiviseringar i det gemensamma luftrummet.⁷ För närvarande pågår samarbetet mellan Norge, Finland, Estland och Lettland för att enas om förutsättningar för en sammanslagning. Sverige, Danmark samt Island ingår i samarbetet men avvaktar för närvarande överenskommelserna mellan övriga länder. Tanken är att NEFAB ska etableras som ett funktionellt luftrumsblock i enlighet med SES i december 2012 men det är osäkert hur långt sammanslagningen av flygtrafiktjänsterna hinner utvecklas.

Borealis

Ur NEAP etablerades under 2011 Borealis, där syftet är att samarbetet för att åstadkomma det gemensamma nordeuropeiska luftrumsblocket ska formaliseras genom mer affärsmässiga avtal mellan

⁴ Luftfartsverkets promemoria *LFV:s internationella engagemang*, s. 8.

⁵ North European Functional Airspace Block.

⁶ Luftfartsverkets promemoria *LFV:s internationella engagemang*, s. 9.

⁷ Declaration of Commitment for the Cooperation in Airspace Development. (aug 2011).

parterna än som var fallet med NEAP och som hinns med i den första versionen av NEFAB. Ett avtal om det framtida samarbetet kommer att finnas klart för beslut till halvårsskiftet 2012.⁸

8.1.2 Forsknings- och utvecklingssamarbeten

Forskning och utveckling samordnas och finansieras väsentligen på EU-nivå genom SESAR JU, vilket är ett tydligt uttryck för behovet av kostnadseffektivitet genom internationell samordning. Möjligheterna att påverka inriktningen och utvecklingen är direkt beroende av hur delaktig och aktiv en medlemsstat är.

SESAR Joint Undertaking

SESAR Joint Undertaking, SESAR JU, är det gemensamma företag som ansvarar för att genomföra forskningsprogrammet SESAR, Single European Sky ATM Research.⁹ SESAR JU bildades av Eurocontrol och EU-kommissionen 2007 och har nu 17 medlemmar. Den totala budgeten för att genomföra SESAR-programmet är beräknat till 2,1 miljarder euro där en tredjedel kommer från EU-kommissionen, en tredjedel kommer från flygbolagen som underlägsavgifter genom Eurocontrol och en tredjedel från industrin. Medlemmarna består, förutom Eurocontrol och EU-kommissionen, av flygplatsoperatörer, leverantörer av flygtrafiktjänster, flygplanstillverkare och andra tillverkare av utrustning till flygplan och/eller flygplatser. Arbetet inom SESAR-programmet genomförs i 16 arbetsgrupper. Luftfartsverket är medlem i SESAR JU genom NORACON.¹⁰

NORACON

NORACON, NORth European and Austrian CONsortium, är ett samarbete för flygtrafiktjänstleverantörer där de nordeuropeiska leverantörerna och den österrikiska leverantören arbetar tillsammans

⁸ Luftfartsverkets promemoria *LFV:s internationella engagemang*, s. 9.

⁹ SESAR JU är till sin karaktär ett exempel på s.k. offentlig-privat samverkan (OPS).

¹⁰ www.sesarju.eu, LFV-broschyr *Det här är SESAR*, Luftfartsverkets promemoria *LFV:s internationella engagemang*, s 8ff.

för att få större inflytande på forskningen och utvecklingen inom SESAR JU.

Förutom Luftfartsverket ingår Avinor, Finavia, Naviar, Irish Aviation Authority, Isavia (Island), EANS (Estland) och Austro-control (Österrike) samt Swedavia.

NORACON ingår i flera arbetsgrupper inom SESAR JU och leder arbetsgruppen WP 8 Information Management. De viktigaste områdena för Luftfartsverket inom NORACON och SESAR är:

- WP 3 som innebär att säkerställa en vidareutveckling av COOPANS som är den tekniska plattform som flera av de europeiska flygtrafiktjänstleverantörerna använder.
- WP 5 som innebär en vidareutveckling av terminaloperationer för reducerad miljöpåverkan och ökad effektivitet i flygtrafiktjänsten.
- WP 6 som innebär utveckling och realisering av fjärrstyrda torn, remote tower control.
- WP 8 om insamling av information från olika källor och distribution till en eller flera användare i form av tjänster.

Eftersom luftrummet är relativt lågtrafikerat och det finns flygplatser med ledig kapacitet under vissa tidsperioder i norra Europa ansvarar NORACON för att genomföra ett flertal tester inom SESAR-programmet.¹¹ Totalt sett ingår NORACON i 70 projekt, varav Luftfartsverket ingår i 49 projekt, av totalt 300 projekt inom SESAR. Luftfartsverkets engagemang i SESAR omfattar igenomsnitt 30 årsarbeten som finansieras till ungefär hälften av SESAR och ungefär hälften av undervägsavgifter från luftfarten över Sverige¹². Luftfartsverkets nuvarande åtagande omfattar utvecklingsfasen som kulminerar under 2011–2013 för att sedan successivt minska fram till 2016 då denna fas ska vara avslutad.

¹¹ www.sesarju.eu, LFV-broschyr *Det här är SESAR*, Luftfartsverkets promemoria *LFV:s internationella engagemang*, s 8ff.

¹² I Luftfartsverkets är 90 procent av utvecklingskostnaderna inom SESAR-projekten finansierade av en route-avgifter och 10 procent finansieras av terminalavgifterna på Arlanda där också terminalprojekten utförs.

COOPANS

COOPANS, COOPeration between ANS-providers, är ett samarbete mellan leverantörer av flygtrafiktjänst som grundades 2006 av Luftfartsverket, Naviair och Irish Aviation Authority. Senare har även Austrocontrol (Österrike) och Croatia Control ltd anslutit sig. Dessutom ingår Thales, som leverantör av flygtrafikledningssystem, i COOPANS. Syftet är att tillsammans utveckla nästa generation av flygtrafikledningssystem samt en teknisk plattform som har gemensam standard men som även kan anpassas till nationella förutsättningar.¹³ Luftfartsverkets engagemang i COOPANS omfattar i genomsnitt 25 årsarbeten och finansieras genom undervägsavgifter.¹⁴

8.1.3 Nordiskt samarbete kring flygledarutbildning

Entry Point North, EPN

Flygledarskolan Entry Point North, EPN, är certifierad av Transportstyrelsen och bedriver grundutbildning för flygledare i enlighet med krav från EU och/eller ICAO, utbildning av instruktörer samt viss fortbildning av flygledare. EPN etablerades som bolag 2006 och ägs med en tredjedel vardera av Luftfartsverket, Naviair och norska Avinor men är även öppen för uppdragsutbildningar från andra länder och leverantörer. I EPN:s VD-instruktion finns inskrivet att minst 80 procent av omsättningen ska utgöras av tjänster åt ägarna, det vill säga Avinor, Luftfartsverket och Naviair. Restriktionen innebär en möjlighet för Luftfartsverket att direktupphandla flygledarutbildning men innebär samtidigt svårigheter för EPN att expandera sin verksamhet för att nå ytterligare skalfördelar. I samband med etablering i andra länder har EPN valt att köpa lokala bolag.

Syftet med sammanslagningen av de skandinaviska flygledarutbildningarna var att reducera kostnaderna och få synergier av en större utbildningsvolym.¹⁵ I dagsläget är det främst Luftfartsverket och Naviair som utnyttjar möjligheten att utbilda flygledare på EPN. Både Luftfartsverket och Naviair vittnar om att de har fått

¹³ Irish Aviation Authority, www.iaa.ie.

¹⁴ Luftfartsverkets promemoria *LFV:s internationella engagemang*, s. 9.

¹⁵ *Ibid*, s. 10.

kraftigt reducerade utbildningskostnader som en följd av bildandet av EPN och varken Luftfartsverket eller Naviair upphandlar sina utbildningstjänster. Luftfartsverket driver dessutom viss utbildning i egen regi. Avinor har valt att konkurrensupphandla flygledarutbildningen och har ersatt EPN som leverantör av grundutbildning genom ett avtal med University of North Dakota, Aerospace Foundation, UNDAF, om att utbilda de norska flygledarna fram till och med 2012 med möjlighet till förlängning av avtalet till 2014. Avinor har dock viss vidareutbildning förlagd till EPN.¹⁶

8.1.4 Luftfartsverkets engagemang är stort

Luftfartsverket har ett stort engagemang i den europeiska forsknings- och utvecklingsagendan och medverkar i ett flertal av forsknings- och utvecklingsprojekten inom SESAR via NORACON samt har en aktiv roll i COOPANS. Totalt sett avsätter Luftfartsverket knappt 50 årsarbeten i forsknings- och utvecklingsprojekt inom SESAR och COOPANS. Finansieringen ligger som en del i den nationella kostnadsbasen och består av undervägsavgifter som betalas av flygbolagen. Här skiljer sig Luftfartsverket från sina skandinaviska grannar där varken Naviair eller Avinor är särskilt aktiva inom forskning och utveckling.

Även när det gäller samarbeten kring framtida funktionella luftrumsblock ligger Luftfartsverket tillsammans med Naviair i framkant. Luftfartsverket och Naviair var starkt bidragande till bildandet av DK/SE FAB som är ett av de första funktionella luftrumsblocken. Det finns nu planer på att slå samman det dansk-svenska luftrumsblocket med det brittiska-irländska. Luftfartsverket medverkar också i samarbetet för att på längre sikt även slå samman det hela nordeuropeiska luftrummet till ett funktionellt luftrumsblock.

¹⁶ Norsk Flygelederforenings tidskrift Flygelederen nr 3/09.

8.2 Luftfartsverkets konkurrensförmåga

8.2.1 Styrkor, svagheter, möjligheter och hot

Styrkor

Luftfartsverket uppvisar en relativt god kostnadseffektivitet mätt i termer av enhetsavgift jämfört med andra leverantörer. Delvis är detta en följd av goda förutsättningar i det svenska luftrummet samt den effektiva integrationen mellan civil och militär luftfart.

Det omfattande internationella utvecklingsarbete som Luftfartsverket engagerar sig i innebär en stark plattform för framtida effektiviseringar och genomförande av tekniska landvinningar.

Luftfartsverkets etablerade samarbete med Naviar i DK/SE FAB och NUAC ger en stark position inför vidare utveckling och utvidgning av detta samarbetsprojekt.

Svagheter

Luftfartsverkets möjligheter att bedriva verksamhet och bredda sin verksamhet till andra länders konkurrensutsatta marknader är i nuläget begränsad, vilket försvårar god hushållning med de resurser verket förfogar över.

Det finns osäkerheter i fråga om framtida intäkter och prestationskrav för en route-verksamheten.

Avgiftsmodellen med prestationskrav som följer effektiviseringar innebär begränsningar för möjligheterna att på nuvarande marknad förbättra lönsamheten.

Möjligheter

Luftfartsverket har goda förutsättningar att framgångsrikt etablera ny verksamhet på internationella konkurrensutsatta marknader. Den kompetensbas Luftfartsverket besitter är efterfrågad av andra länders flygtrafiktjänst.

Fjärrstyrda torn (Remote Tower Centre), möjligheten att effektivisera driften av flygtrafiktjänst genom att flygledare leder och övervakar trafiken utan att vara placerade i flygplatsernas tornbyggnader, innebär även möjligheter för Luftfartsverket att delta i den affärsmässiga spridningen av detta koncept på internationell basis.

Hot

Konkurrensutsättningen innebär att Luftfartsverkets starka marknadsposition per definition är hotad på den nationella marknaden, såväl av små nya aktörer som av internationella konkurrenter och verksamhet i flygplatsernas egen regi. Även lönsamheten hotas av samma skäl.

De besparingsåtgärder som är planerade och in-tecknade i den nationella prestationsplanen är ännu inte genomförda. Det innebär ett hot om åtgärderna uteblir eller försenas, eftersom sådana förseningar inte kan kompenseras genom planerade ersättningsnivåer.

Luftfartens utveckling är oförutsägbar vilket innebär varierande trafikvolym och intäkter samtidigt som Luftfartsverket i viss utsträckning har fasta kostnader. Den trafikrisk som uppstår täcks i viss mån av det gemensamma undervägsavgiftssystemet, i synnerhet när det gäller nationella variationer, men som helhet är luftfartssystemet beroende av trafiken för sina intäkter. Detta innebär ekonomiska risker som är tydliga i den icke konkurrensutsatta verksamheten där kostnader i mindre utsträckning är skalbara, men även inom lokal flygtrafiktjänst. Denna asymmetri mellan fasta kostnader och föränderliga intäkter innebär en betydande ekonomisk risk. För Luftfartsverket förvärras situationen av risken att förlorade kontrakt i Sverige innebär kostnader för överlämning samt bristande möjligheter att söka kompletterande intäkter från verksamhet i andra länder.

8.3 Luftfartsverkets ekonomiska och finansiella förutsättningar

Utredningens bedömning:

- Ur ekonomiskt och finansiellt perspektiv behöver avkastningskrav och hantering av pensionsskulden ses över.
- Såväl bolagsbildning av hela Luftfartsverket som av konkurrensutsatta delar kan hanteras utan tillskjutande av anslagsmedel.

8.3.1 Bakgrund

I samband med uppdelningen av Luftfartsverket per 1 april 2010 bedömdes en soliditetsnivå om cirka 16 procent, motsvarande 450 miljoner kronor (prognos för december 2010), vara rimlig för det kvarvarande affärsverket. Bedömningen gjordes mot bakgrund av då rådande verksamhetsförutsättningar, bl.a. monopolverksamhet inom såväl en route som lokal flygtrafiktjänst och full kostnads-täckning för en route-intäkter. Vidare grundades bedömningen på den finansiella risken relaterad till pensionsskulden i form av effekter från förändrade ränteantaganden vid beräkning av skuldens storlek.

Sedan ovan beskrivna bedömning gjordes har förutsättningarna förändrats. De mest genomgripande förändringarna är de nya prestationskraven för kostnader som finansieras genom undervägsavgifter och konkurrensutsättningen av lokal flygtrafiktjänst. Sammantaget medför de förändrade förutsättningarna att den operativa risknivån för Luftfartsverket har ökat.

Vidare kan konstateras att pensionsskulden efter amortering av cirka 1 900 miljoner kronor under 2011 har vuxit snabbare än tidigare prognostiserat. Bland annat har en lägre diskonteringsränta vid beräkning av skulden medfört en ökning av densamma. Det pågår en process för att möjliggöra ytterligare amortering av pensionsskulden och Luftfartsverket har förhoppningar om att under 2014 kunna lösa in cirka 65 procent av nuvarande skuld, motsvarande den del av pensionsskulden som utgörs av ej antastbara pensioner.

8.3.2 Luftfartsverket i nuvarande form

I bilaga 5 återfinns en sammanfattning av en finansiell analys av Luftfartsverket samt olika handlingsalternativ för strukturella lösningar.

Tabellen nedan sammanfattar Luftfartsverkets affärsplan.

LFV Koncern (MSEK)	2012	2013	2014	2015	2016
Nettoomsättning	2 344	2 356	2 430	2 489	2 502
- Luftfartsintäkter	2 193	2 199	2 223	2 247	2 262
- Kommersiella & övriga intäkter	150	157	207	243	240
Rörelsekostnader	-2 079	-2 074	-2 137	-2 193	-2 207
- Personalkostnader	-1 505	-1 515	-1 561	-1 603	-1 617
- Externa driftkostnader	-574	-559	-576	-590	-590
EBITDA	264	282	293	296	295
Avskrivningar, materiella anl.tillg.	-190	-196	-199	-198	-198
EBIT	75	85	94	98	97
Andel i intressebolag	-1	-1	0	0	0
Finansiella intäkter	47	56	78	93	107
Finansiella kostnader	-75	-78	-106	-123	-132
Resultat efter fin. poster	45	62	66	68	72
Skatt *	-12	-16	-17	-18	-19
Nettoresultat	33	46	49	50	53
<i>Nyckeltal företagsledningens prognos</i>					
Omsättningstillväxt	-2,1%	0,5%	3,1%	2,4%	0,5%
EBITDA %	11,3%	12,0%	12,0%	11,9%	11,8%
EBITA %	3,2%	3,6%	3,9%	3,9%	3,9%
EBIT %	3,2%	3,6%	3,9%	3,9%	3,9%
Resultat efter fin. poster %	1,9%	2,6%	2,7%	2,7%	2,9%
Räntabilitet bokfört eget kapital	4,9%	6,4%	6,4%	6,2%	6,2%
Investeringar	160	130	120	150	150
Pensionskund	3 609	4 022	4 456	4 893	5 313

I tabellen presenteras LFV:s prognos för perioden 2012–2016. Prognosen har utarbetats baserat på det nya avgiftssystemet som föreslagits för perioden 2012–2014.

* Antagen skattesats om 26,3%.

Källa: LFV

Intäkter hänförliga till en route-verksamheten följer föreslagen prestationsplan, vilket innebär en kostnadsminskning i reala termer om tio procentenheter till och med 2014, samt prognostiserad trafikutveckling. Intäkter hänförliga till terminalavgifter vid Arlanda och Landvetter har budgeterats enligt gällande regelverk med full kostnadstäckning.

Fortsatta effektiviseringar i enlighet med det besparingsprogram som initierades 2009 fortlöper under perioden 2012–2014 och be-

räknas vid full effekt innebära årliga kostnadsbesparingar om 400 miljoner kronor.

Avkastning på eget kapital förväntas öka från 4,9 procent 2012 till 6,2 procent 2016, vilket i viss mån överstiger nuvarande avkastningskrav om fyra procent.

Pensionsskulden antas öka i linje med Statens tjänstepensionsverks prognos, vilket medför att likvida medel successivt ökar och beräknas överstiga fem miljarder kronor per 2016. Ökningen av pensionsskulden får en negativ effekt på Luftfartsverkets soliditet som under perioden beräknas minska från 15 procent 2011 till 12,8 procent 2016.

Enligt uppgift från Luftfartsverket har Statens tjänstepensionsverk bekräftat att det nu är tekniskt möjligt att särskilja antastbara pensioner från övriga. Detta medför förutsättningar för ytterligare amortering av skulden. En sådan amortering skulle få en positiv effekt på soliditeten och samtidigt skapa möjligheter för högre avkastning. För detta krävs dock regeringens och riksdagens godkännande. I genomförd finansiell analys har inga antaganden gjorts om ytterligare amorteringar av nuvarande pensionsskuld.

Baserat på beräknat avkastningskrav på eget kapital samt bedömd lånekostnad och kapitalstruktur kan genomsnittlig vägd kapitalkostnad beräknas till 7,3 procent för Luftfartsverket i nuvarande form, vilket är i nivå med andra aktörer på marknaden för vilka avkastningskravet har ökat de senaste åren.

Luftfartsverkets affärsplan indikerar att soliditeten sjunker till cirka 13 procent till 2016. Prognosen är till stor del en följd av förväntad tillväxt av pensionsskulden (omräkningseffekt av lägre diskonteringsränta ej antagen i planen). Det är viktigt att notera att ytterligare amortering av pensionsskulden momentant skulle minska den finansiella risken. En amortering om 2 800 miljoner kronor, motsvarande den del som utgörs av ej antastbara pensioner, per 2014 skulle öka soliditeten till omkring 25–30 procent.

Ett inslag av ökad risk har tillförts Luftfartsverket i och med konkurrenssituationen och det prestationsbaserade avgiftssystemet. Det motiverar, allt annat lika, ett högre avkastningskrav. Aktuella avkastningsnivåer varierar i relativt stor utsträckning för europeiska leverantörer av flygtrafiktjänst. Genomsnittlig nivå uppgår till 6,9 procent (7,0 procent median).

Motsvarande siffror för ett par år sedan indikerar att avkastningskraven har ökat. Det är dock viktigt att notera att de angivna avkastningskraven avser bokförda värden vilket, i de fall bokförda

värden avviker kraftigt från motsvarande marknadsvärden, kan ge en skev bild.

Luftfartsverkets nuvarande avkastningskrav på fyra procent på eget kapital är således lågt såväl utifrån en teoretisk beräkning som jämfört med aktuella nivåer för konkurrenter i Europa. En implikation av detta är att Luftfartsverket vid upphandlingar av lokal flygtrafiktjänst har en konkurrensfördel gentemot konkurrenter med högre, mer marknadsmässiga, avkastningskrav. Vid tillämpande av ett högre avkastningskrav ökar Luftfartsverkets resultatkrav vilket ställer än starkare krav på kostnadsbesparingar. Noteras kan att Luftfartsverkets affärsplan indikerar en avkastning som är större än nuvarande nivå¹⁷.

8.3.3 Förutsättningar för bolagisering av hela eller delar av Luftfartsverket

Den finansiella analysen indikerar att en bolagisering av Luftfartsverket som helhet ("LFV AB") är möjlig att genomföra på marknadsmässiga grunder. Likaså kan affärsområdet Produktion Terminal ("Terminal AB") ombildas till bolag på marknadsmässiga grunder. De finansiella prognoserna indikerar visserligen att en fullt ut marknadsmässig avkastning inte uppnås i ett kort perspektiv, men är realistisk att uppnå efter något års verksamhet i bolagsform.

Under förutsättning att ytterligare amortering av pensionsskulden kan genomföras förbättras förutsättningarna för såväl alternativet "LFV AB" som för "Terminal AB" på så sätt att en marknadsmässig avkastning kan förväntas betydligt tidigare.

Vid gängse tillvägagångssätt enligt tidigare tillämpad modell för bolagiseringstransaktion uppstår heller inget behov av ytterligare kapitaltillskott vid något av de analyserade alternativen (utöver erläggande av aktiekapital). Ett nytt bolag skapas och förvärvar inkråmet i aktuell verksamhet till ett pris som motsvarar ett bedömt marknadsvärde per bolagiseringsdatum. Förvärvet betalas med en revers av det nybildade bolaget. Det nya bolaget antas överta befintliga lån (inklusive pensionsskuld), samt genomföra en nyemission

¹⁷ Nuvarande avkastningskrav omfattar såväl konkurrensutsatt verksamhet som monopolverksamhet. Om separata avkastningskrav kan fastställas för dessa båda delar kommer avkastningskravet även för monopolverksamheten att behöva ses över. I detta fall kan det vara mer relevant att avkastningskrav baseras på motsvarande krav i andra länder snarare än marknadsmässiga jämförelser.

där den nya ägaren erlägger betalning för nyemissionen genom att kvitta betalning för aktier mot sin fordran på bolaget (reversen).

8.4 Intressekonflikter

8.4.1 Konkurrensneutralitet och statlig inblandning

Utredningens bedömning: Den konkurrensutsatta delen av Luftfartsverkets verksamhet bör organisatoriskt och ekonomiskt separeras från verkets övriga verksamhet.

I kapitel 5 har bl.a. de övergripande konkurrenspolitiska utgångspunkterna belysts. Sammanfattningsvis kan det konstateras att regeringen genom förvaltningspolitiken under de senaste två decennierna har understrukit att statens uppgifter ska renodlas och att uppgifter som inte hör till statens kärnområden ska avvecklas eller överlåtas till någon annan. En ökad tydlighet mellan myndigheter och mellan dessa och andra rättssubjekt har eftersträvats.¹⁸ Statskontoret menar att själva myndighetsuppgiften bör definieras som uppgifter som är av sådan väsentlig betydelse att samhället inte kan riskera att de inte blir utförda om ingen beställer dem.¹⁹ Regeringens ståndpunkt har varit att konkurrensutsatt verksamhet normalt inte bör bedrivas i myndighetsform.²⁰ Utgångspunkten för denna bedömning är att det är svårt att uppnå konkurrensneutralitet, eftersom det finns en risk för korssubventionering och otillbörligt gynnande av den egna affärsverksamheten. Det kan i sin tur leda till att nya aktörer har svårt eller helt avstår från att etablera sig. Samtidigt har regeringen konstaterat att den utifrån ett samhälleligt perspektiv emellanåt måste kunna ge en myndighet möjligheten att sälja en vara eller tjänst på marknaden. Universitetens och högskolornas uppdragsutbildning och uppdragsforskning är exempel på sådana verksamheter. Det kan också handla om att säkerställa att en viss tjänst tillhandahålls över

¹⁸ Trafikanalys promemoria *Organisering av det offentliga åtagandet för flygtrafiktjänster* (PM 2011:12), s. 40.

¹⁹ Statskontorets rapport *Prognos för SMHI – myndighet, bolag eller både och?* (rapport 2002:3), s. 13.

²⁰ *Regeringens förvaltningspolitik* (skrivelse 2000/01:151) samt *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst* (prop. 1997/98:136).

hela landet eller en viss myndighets möjlighet att ha lokal förankring och god geografisk täckning²¹.

Regeringen har tydliggjort att offentliga aktörer som agerar på en konkurrensutsatt marknad inte får göra det på ett sätt som hämmar det privata företagandet, dvs. myndighetsuppgifter ska hållas isär från kommersiell verksamhet och statligt stöd får inte snedvrída konkurrensen.²² För all kommersiell, konkurrensutsatt verksamhet som bedrivs av statliga aktörer bör det därför finnas ett generellt krav på särredovisning, i synnerhet om den kommersiella verksamheten är av viss omfattning.²³ Den förmodligen enskilt viktigaste åtgärden för att uppnå konkurrensneutralitet är att organisatoriskt och redovisningsmässigt avgränsa den offentliga aktörens näringsverksamhet från den övriga verksamheten.²⁴

Vad gäller flygtrafiktjänsten finns det en rad motiv för ett offentligt åtagande. Bakgrunden till detta har belysts i kapitel 6. Omfattningen och utformningen av det offentliga åtagandet beror inte minst på hur väl marknaden kan förväntas tillgodose de krav som ställs på verksamheten i det enskilda fallet. Flygtrafiktjänstens verksamhet är av en sådan karaktär att den kräver statlig inblandning; dels på normerande nivå, dels på operativ nivå. I detta ligger en tänkbar intressekonflikt. Det är förenat med utmaningar att säkerställa en fungerande övergång från en marknad med ett naturligt monopol till en fungerande marknad i konkurrens men med fortsatt betydande statlig inblandning. Det är därför betydelsefullt att marknaden för lokala flygtrafiktjänster utformas på ett sådant sätt att syftet med konkurrensutsättningen – en mer effektiv lokal flygtrafikledningstjänst – uppnås. Den statliga verksamheten bör således fortskrida under sådana betingelser att det varken påverkar konkurrensen eller det offentliga åtagandet negativt. Min bedömning är att en förutsättning för en sådan utveckling är att den konkurrensutsatta delen av Luftfartsverkets verksamhet organisatoriskt och ekonomiskt separeras från verkets övriga verksamhet.

²¹ *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* (prop. 2009/10:175), s. 63.

²² *Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald* (prop. 1999/2000:140, bet. 2000/01:NU4, rskr. 2000/01:16).

²³ *Ibid.*

²⁴ Se stycke 5.2 *Konkurrenspolitik*.

8.4.2 Omfattningen av konkurrensutsättningen och definitionen av lokal flygtrafiktjänst

Utredningens bedömning:

- Konkurrensutsättningen av flygtrafikledningstjänst i anslutning till flygplats riskerar i samfällda terminalområden att skapa intressekonflikter och höga transaktionskostnader.
- Omfattningen av luftrummet i anslutning till en flygplats bör därför tydligt avgränsas så att andra flygplatser inte påverkas.
- I vissa fall bör marknaden kunna hantera riskerna med intressekonflikter på egen hand. Så kan exempelvis vara fallet i Östgöta och Göteborg TMA.
- För det fall andra aktörer kontrakteras för lokala flygtrafikledningstjänster vid flygplatser i Östgöta och Göteborgs TMA, bör Luftfartsverket överväga att överlämna till dessa aktörer att på verkets vägnar ombesörja flygtrafikledningstjänsten i respektive terminalområde.

Utredningens förslag:

- Ett tillägg görs i luftfartsförordningen (2010:770) med innebörden att omfattningen av luftrummet i anslutning till en flygplats ska bestämmas så att andra flygplatser inte påverkas.

I propositionen *Luftfartens lagar* föreslog regeringen att flygtrafikledningstjänst för lufttrafik i luftrum i anslutning till en flygplats får tillhandahållas av innehavaren av en flygplats eller den som erhållit ett sådant uppdrag av innehavaren av flygplatsen.²⁵ I skälen för regeringens förslag konstaterade regeringen att kontrollerat luftrum inrättas vid flygplatserna för att skydda luftfarten vid start och landning. I kontrollerat luftrum ska flygtrafiktjänster för luftfartyg som ska landa på eller starta från flygplatsen finnas tillgängliga. Regeringen anförde vidare att det luftrum som omfattas av konkurrensutsättningen ska vara begränsat till det luftrumsblock som upprättats för att skydda trafiken vid den aktuella flygplatsen. Att i luftfartslagen reglera omfattningen av det luftrum som avses framstod enligt regeringens bedömning inte som praktiskt genomför-

²⁵ *Luftfartens lagar* (prop. 2009/10:95), s. 216.

bart. Istället föreslogs riksdagen ge regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigandet att meddela de mer detaljerade föreskrifter som är nödvändiga.²⁶

Det är Transportstyrelsen som bestämmer omfattningen av det luftrum som är konkurrensutsatt. Transportstyrelsen har tolkat luftfartslagen²⁷ och förarbetena till lagen så att luftrummet ”i anslutning till flygplats” omfattar inte endast kontrollzon utan även terminalområde.²⁸ Tolkningen medför i de allra flesta fallen inga större praktiska förändringar jämfört med hur flygtrafikledningstjänsten tidigare bedrivits. Detta eftersom flygtrafikledningstjänsten i kontrollzon och terminalområde i Sverige vanligen bedrivs av en och samma flygledare. Det finns betydande samdriftsfördelar mellan produktion av flygtrafikledningstjänster i dessa luftrumsblock och det saknas erfarenheter av eventuella transaktionskostnader om produktionen skulle delas upp.²⁹ Transportstyrelsen gör i sin tolkning av luftfartslagen emellertid ingen principiell åtskillnad mellan särskilda/enskilda och samfällda terminalområden. Luftfartsverket och Försvarmakten anser att Transportstyrelsens tolkning är felaktig och har därför överklagat styrelsens beslut.

Ett samfällt terminalområde karaktäriseras av att det innefattar kontrollerat luftrum över fler än en kontrollzon. Den flygkontrolltjänst som bedrivs i det samfällda terminalområdet berör således flygningar till och från flera flygplatser.

Det finns idag fyra samfällda terminalområden i svenskt luftrum:

- Stockholm TMA,
- Malmö TMA,
- Göteborg TMA samt
- Östgöta TMA.

Inrättandet av dessa samfällda terminalområden sammanfaller i allt väsentligt med de delar av det svenska luftrummet med mest flygtrafik, dvs. det luftrum där det finns störst behov av flygtrafikledning. Samtliga samfällda terminalområden innefattar flygplatser med olika ägare. Stockholm, Göteborg och Östgöta TMA innefattar

²⁶ Ibid, s. 217.

²⁷ 6 kap. 13 § luftfartslagen (2010:500).

²⁸ Se stycke 3.2.3 *Indelningen av luftrummet*.

²⁹ Bilaga 2, s. 19.

också militära flottflygplatser. Malmö TMA präglas av den starka kopplingen till trafiken på Kastrup.

De särskilda förhållanden som präglar de samfällda terminalområdena har föranlett Transportstyrelsen att bl.a. göra vissa anpassningar av luftrumsindelningen samt besluta om en införandetid för konkurrensutsättningen om tre år.

I Stockholm och Malmö TMA bedrivs flygtrafikledningstjänsten främst från de kontrollcentraler som är lokaliserade i anslutning till Arlanda respektive Sturup. Med andra ord är verksamheten i huvudsak samlokaliserad med områdeskontrolltjänsten i kontrollcentralerna, men särskild från den flygplatskontrolltjänst som bedrivs i flygledartornen vid respektive flygplats.

Konkurrensutsättningen av flygtrafikledningstjänsten i samfällda terminalområden medför att olika aktörer kan komma att bedriva flygtrafiktjänst inom ett och samma terminalområde, dock med ensamrätt inom den tilldelade sektorn. Om två flygplatser ligger tillräckligt nära varandra kan en sektionering vara omöjlig. Det är då troligtvis ägaren till den större flygplatsen som ges rätt att upphandla flygtrafikledningstjänsten i luftrummet. I dessa fall bedriver således leverantören flygtrafikledningstjänst för såväl sin kunds räkning, som för en annan flygplatshavares räkning.

Flygplatsernas kapacitet begränsas i stor utsträckning av miljökoncessioner samt de flygleder som Transportstyrelsen godkänner för inflygning till och från flygplatsen. Vid inflygningar mot terminalområden med begränsad kapacitet måste flygplanen anpassa fart m.m. redan i det övre luftrummet för att separationen till andra luftfartyg ska bibehållas under hela inflygningen. Ibland kan det även vara nödvändigt att avvakta i det övre luftrummet i väntan på klarering för att fortsätta inflygningen. Av miljö- och effektivitetsskäl är det önskvärt att dels minimera flygplanens tid i luften, dels minimera bränsleåtgången genom s.k. ”gröna inflygningar”³⁰. I dessa fall samplaneras flygplanets rörelser i såväl det övre luftrummet som i terminalområdet. Det finns således ett stort inslag av koordinering inom terminalområdena, liksom mellan terminalområde och områdeskontrollen för det övre luftrummet.³¹ Utmaningarna med att minimera utsläpp och förseningar är mest påtagliga

³⁰ Grön inflygning innebär att flygplanet sjunker kontinuerligt från sin marschhöjd till landningsbanan. Genom att sjunka kontinuerligt behövs i det närmaste inget motorpådrag vilket sparar bränsle och utsläpp.

³¹ Bilaga 2, s. 19 f.

vid flygningar till och från flygplatser inom samfällda terminalområden.

Att överlåta flygtrafikledningstjänsten i samfällda terminalområden till leverantörer som handlar på uppdrag av – eller står under direkt kontroll av – enskilda flygplatshavare, kan generera intressekonflikter. Detta eftersom det naturliga konkurrensförhållandet mellan flygplatshavarna riskerar att fortplanta sig till luftrummet och flygtrafiktjänsten. Om flygtrafikledningstjänsten för samfällda terminalområden upphandlas i förening med motsvarande tjänst för kontrollzonen i anslutning till de olika flygplatserna inom terminalområdet, finns det således risk för att vissa inblandade aktörer söker gynna den egna flygplatsen/beställaren vid kapacitetsbegränsningar och trängsel eller genom konstruktion av flygvägar.³² Det skulle totalt sett kunna leda till suboptimeringar inom flygtrafiksystemet.

Det är Transportstyrelsens ansvar att säkerställa neutralitet vid konstruktion av flygvägar samt att alla levererar den flygtrafiktjänst som krävs enligt den kravbild som finns och därmed främjar ett välordnat trafikflöde. Det får dock anses vara försvårande med ett system som teoretiskt sett ger en flygplatshavare ett påtagligt inflytande över en annan flygplatshavares verksamhet med hänsyn till de svårhanterliga konkurrenssituationer det skulle kunna leda till.

En mycket tydlig utgångspunkt för flygtrafiktjänsten är att flygsäkerheten kommer i första hand. Konkurrens kan vara ett medel för att uppnå högre kostnadseffektivitet. Förändringar av detta slag får dock inte ske till priset av att ekonomiska intressen påverkar förmågan att lösa konflikter i luftrummet. Ambitionen vid en konkurrensutsättning bör därför vara att den inte påverkar den operativa verksamheten negativt, varken i effektivitets- eller i flygsäkerhetshänseende.

När luftrummet i samfällda terminalområden sektioneras för att möjliggöra att fler flygtrafiktjänstleverantörer bedriver flygledningstjänst i området, kan ett par olika konsekvenser förutses. För det första skapas ett antal gränsytor mellan de olika inblandade flygtrafiktjänstleverantörerna, vilket förutsätter att dessa ska samverka för att tillsammans säkerställa separationen i luftrummet. Om denna samverkan skulle vara särskilt komplicerad, kan det leda till kapacitetsbegränsningar i flygtrafiken för att säkerställa flygsäkerheten. För det andra måste de olika leverantörerna enskilt svara för be-

³² Ibid, s. 19.

manningen med flygledare för att med ensamrätt kunna bedriva flygledningstjänst i det ifrågavarande luftrummet. Det skulle i sin tur kunna leda till ett behov av fler flygledare, vilket innebär ökade transaktionskostnader.³³³⁴

Förutsättningarna för en lösning där marknaden själv hanterar de ovan nämnda riskerna skiftar i de olika terminalområdena.³⁵ Ett tänkbart tillvägagångssätt är en s.k. "klubb" där de konkurrenter som har behov av koordination t.ex. konstruerar en gemensam funktion.³⁶ En enhetlig lösning för alla fyra samfällda terminalområden är således inte nödvändig ur ett operativt perspektiv. Möjligheter till sådana marknadsbaserade lösningar förefaller vara bäst i Östgöta och Göteborgs TMA, eftersom dessa inte belastas av lika många komplicerande faktorer som Stockholm och Malmö TMA. Dessa två sistnämnda terminalområden har starkare anknytning till områdeskontrolltjänsten vid kontrollcentralerna och i Malmös fall till trafiken på Kastrup. Mycket talar därför för att en vertikal integration av flygtrafikledningstjänsten i kontrollzon och terminalområde i dessa fall skulle leda till höga transaktionskostnader. Utifrån ekonomisk teori talar därför mycket för att de samfällda terminalområdena istället bör integreras vertikalt med områdeskontrolltjänsten och följaktligen inte upphandlas av flygplatserna.³⁷

Sammanfattningsvis bedöms risken för höga transaktionskostnader, suboptimeringar och intressekonflikter vara påtaglig vid konkurrensutsättningen av samfällda terminalområden. Framför allt intressekonflikter kan i sin tur resultera i ytterligare effektivitetsbrister, eller i att en flygplattshavare missgynnas i förhållande till en annan. Ur ett effektivitetsperspektiv synes det även vara rationellt att integrera flygtrafikledningen i samfällda terminalområden med den i det övre luftrummet, snarare än med motsvarande i kontrollzonen. Min bedömning är därför att omfattningen av luftrummet i anslutning till en flygplats tydligt bör avgränsas så att andra flygplatser inte påverkas.

³³ Ibid, s. 20.

³⁴ Flygbolaget SAS har i ett yttrande till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) avstyrkt en konkurrensutsättning av samfällda terminalområden bl.a. med hänsyn till flygsäkerheten, risken för ökade kostnader för brukarna (flygbolagen) samt att en ökad fragmentisering av luftrummet går stick i stäv med strävandena mot ett gemensamt europeiskt luftrum. (N2011/6758/TE).

³⁵ Bilaga 2, s. 21.

³⁶ Ibid, s. 20.

³⁷ Ibid, s. 21.

Av luftfartslagen framgår att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får besluta om omfattningen av luftrummet i anslutning till en flygplats (där flygtrafikledningstjänst får ombesörjas av den som driver flygplatsen eller den som fått ett sådant uppdrag av den som driver flygplatsen).³⁸ Enligt luftfartsförordningen prövar Transportstyrelsen frågor som gäller flygtrafikledningstjänst i anslutning till en flygplats enligt det ovan nämnda lagrummet i luftfartslagen.³⁹ Mot bakgrund av de skäl som jag tidigare redovisat, föreslår jag att luftfartsförordningen kompletteras såtillvida att omfattningen av luftrummet i anslutning till en flygplats ska bestämmas så att andra flygplatser inte påverkas. Denna förändring innebär inte att samfällda terminalområden i sin helhet undantas från konkurrensutsättningen. Förändringen medför dock att luftrummet i anslutning till en flygplats begränsas i omfattning beroende av de omkringliggande flygplatserna. Samfällda terminalområdet har en relativt hög flygplatstäthet och påverkas följaktligen, medan flygplatser med särskilda/enskilda terminalområden inte påverkas alls jämfört med idag.

I fallen Östgöta och Göteborgs TMA bedömer jag att det kan finnas förutsättningar för marknaden att hantera de utmaningar som följer av konkurrensutsättningen. Jag anser därför att Luftfartsverket – även sedan luftrummet i anslutning till de berörda flygplatserna har begränsats i omfattning – bör överväga att överlämna till andra aktörer att på verkets vägnar ombesörja flygtrafikledningstjänsten i dessa terminalområden.⁴⁰ I den utsträckning som verket vinner upphandlingarna av den lokala flygtrafikledningstjänsten vid de berörda flygplatserna, bör någon sådan överlämning naturligtvis inte ske.

8.4.3 Reglering av tillträde till infrastruktur, system, metoder m.m.

Utredningens bedömning: Alla leverantörer av lokal flygtrafik-tjänst bör erbjudas tillträde till nödvändig infrastruktur i bland annat radarcentraler och radarstationer på lika villkor. Det finns

³⁸ 6 kap. 13 § tredje stycket luftfartslagen (2010:500).

³⁹ 6 kap. 10 § fjärde stycket luftfartsförordningen (2010:770).

⁴⁰ Jmf. 1 § andra stycket förordningen (2010:184) med instruktion för Luftfartsverket.

ett behov av att övervaka utvecklingen när det gäller tillträde till infrastruktur m.m. och vid behov föreslå åtgärder.

Utredningens förslag: Transportstyrelsen får i uppdrag att övervaka utvecklingen när det gäller tillträde till infrastruktur, system, metoder m.m. och vid behov föreslå proportionerliga åtgärder.

En frågeställning som har belysts av dåvarande Luftfartsstyrelsen genom regeringsuppdrag är att tillträde till nödvändig infrastruktur och information är en viktig aspekt i samband med konkurrensutsättning av lokal flygtrafiktjänst. Olika metoder för att komma till rätta med eventuella konkurrensproblem har övervägts, bl.a. kostnadsbaserad prisreglering för tillträde. Jag har dock inte funnit anledning att utveckla, ompröva eller förnya tidigare genomfört analysarbete i ljuset av de erfarenheter som nu vunnits genom den påbörjade konkurrensutsättningen.

Transportstyrelsen har på eget initiativ nyligen gjort en förnyad bedömning⁴¹ av behovet av reglering av tillträde och tillgänglighet till Luftfartsverkets existerande system, metoder och andra nyttigheter som kan vara kritiska för att en ny aktör ska kunna överta uppdraget från flygplatsen.

Luftfartsverket har utnämnts att tillhandahålla flygtrafiktjänst undervägs med ensamrätt inom den svenska flyginformationsregionen. I kraft av denna utnämning har verket möjlighet att säkerställa finansiering för utveckling av system, metoder eller andra nyttigheter genom den nationella kostnadsbasen för undervägsavgiftssystemet.

Dessa system, metoder och andra nyttigheter är ofta relevanta och intressanta för andra leverantörer av flygtrafiktjänst vid flygplats. Som exempel kan nämnas radardata, radiostationer, deltagande i SESAR-projektet med framtagande av system och metoder för bl.a. fjärrstyrda torn m.m.

Luftfartsverket har alltså möjlighet att finansiera utvecklingsinsatser vars huvudändamål kan vara verksamhet som verket bedriver utan konkurrens, men som sedan även kan komma till användning i den konkurrensutsatta verksamheten. Sådana synergier

⁴¹ Transportstyrelsens promemoria *Behov av reglering av tillträde och tillgänglighet till system, metoder och andra nyttigheter inom flygtrafiktjänsten*, daterad 2012-03-12.

mellan Luftfartsverkets delverksamheter kan innebära en snedvridning av förutsättningarna för konkurrens på marknaden för flygtrafiktjänst vid flygplats.

Transportstyrelsen menar att en reglering behövs för att nyttigheter vars huvudändamål är den icke-konkurrensutsatta verksamheten (och som finansierats genom avgiftssystemet för flygtrafiktjänst undervägs) även bör tillgängliggöras för övriga leverantörer av flygtrafiktjänst på den svenska marknaden.

Denna reglering bör utgå från marginalkostnadsbaserad prissättning för tillträde till sådana nyttigheter. En annan möjlighet är att direkt reglera prissättningen och framtidssäkra den med en indexuppräknings.

Regleringen bör enligt Transportstyrelsen även omfatta tillgången till data och system som en leverantör av flygtrafiktjänst vid flygplats ska säkerställa i samband med utnämning för ett luftrum. Från de upphandlande flygplatserna upplevs det enligt Transportstyrelsen som ett problem i samband med kravformulering att Luftfartsverket inte på ett transparent sätt redogör för prissättning och andra villkor för tillträde. Transportstyrelsen bedömer även att det behöver beläggas i vilken utsträckning information som genereras inom Luftfartsverkets icke konkurrensutsatta verksamhet kan vara föremål för EU:s PSI-direktiv som i Sverige genomförts genom lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.

Idag regleras tillträde i separata överenskommelser mellan respektive flygplats, Luftfartsverket och den berörda leverantören. I Storbritannien är dessa nyttigheter på förhand reglerade genom villkoren i det koncessionsavtal som den brittiska staten har med bolaget NATS En Route Limited, och på så sätt regleras tillträde, tillgänglighet och prissättning.

Jag har inte funnit anledning att utveckla eller ompröva Transportstyrelsens förnyade bedömning avseende behovet av tillträdesreglering. Jag föreslår mot denna bakgrund att Transportstyrelsen får i uppdrag att övervaka utvecklingen när det gäller tillträde till infrastruktur, system, metoder m.m. och vid behov föreslå proportionerliga åtgärder. Transportstyrelsen har en explicit marknadsövervakande funktion och uppdraget angränsar således till myndighetens ordinarie ansvarsområde. Om myndigheten redovisar förslag till åtgärder bör det värderas huruvida dessa medför ytterligare administration eller andra bördor för marknadsaktörer.

9 Ledande principer för val av verksamhetsform

9.1 Principiella scenarier

9.1.1 Kvarstå i affärsverksform

För analysen av vilken verksamhets- och organisationsform som är lämpligast är en möjlighet att låta nuvarande affärsverkskoncern kvarstå även fortsättningsvis. Som ett referensalternativ är det viktigt att förstå vad som kan ske om denna verksamhetsform och nuvarande förutsättningar fortsätter gälla.

9.1.2 Förvaltningsmyndighet

En annan principiellt möjlig inriktning är att omforma affärsverket till en förvaltningsmyndighet. Eftersom kommersiell verksamhet principiellt inte bör bedrivas i myndighetsform, kommer i så fall den långsiktiga inriktningen och uppdraget att innebära en reducering av myndighetens kommersiella ambitioner och möjligheter. Dessutom kommer det att innebära en starkare fokusering mot myndighetsuppgifter och aktiviteter som är av sådan karaktär att de inte kan bedrivas av andra aktörer än en statlig myndighet.

En sådan utveckling skulle dock inte vara förenlig med den internationella utvecklingen på området som snarare går mot ökad affärs-mässighet och storskalighet under gemensam ekonomisk reglering.

9.1.3 Aktiebolag

Bolagsformen är också ett viktigt alternativ. Redan i nuläget bedrivs delar av verksamheten i hel- eller delägda dotterbolag, och i samarbetsprojekt är bolagsformen ofta en utgångspunkt. Bolagiseringar

har genomförts bl.a. för att i linje med gällande förvaltningspolitik principer begränsa statliga myndigheters affärsverksamhet på marknader.¹ Om konkurrensen bedöms som otillräcklig eller om behovet av offentlig insyn och kontroll är särskilt stort kan dock myndighetsformen vara lämpligast. Regeringen har i fråga om flygtrafiktjänsten tidigare gjort bedömningen att de kriterier som gäller för bolagisering av en myndighets verksamhet inte var uppfyllda, främst eftersom ingen fungerande marknad tidigare funnits (se kap. 5). Bedömningen av detta kriterium behöver dock uppdateras utifrån nuvarande situation där den svenska marknaden för lokal flygtrafiktjänst har konkurrensutsatts och där internationella statligt ägda leverantörer av flygtrafiktjänst nu söker samarbetsformer som i förlängningen innebär en viss konsolidering och minskning av antalet internationellt aktiva europeiska aktörer.

9.2 Parametrar för val av rekommenderad åtgärd

9.2.1 Statens styrning och kontroll

Utredningens bedömning: Statens möjligheter till inflytande över flygtrafiktjänsten förändras men äventyras inte vid bolagsbildning av delar av Luftfartsverket.

Affärsverken, som är myndigheter, har friare ekonomiska villkor än vanliga förvaltningsmyndigheter genom att verksamhetens kostnader redovisas utanför statsbudgeten. Detsamma gäller en förvaltningsmyndighet till den del verksamheten inte finansieras med anslag. Affärsverksformen medger en mer direkt styrning än aktiebolagsformen.

Affärsverken är en del av den juridiskt sammanhållna statliga verksamheten och äger således inte några tillgångar utan förvaltar endast statens tillgångar. Detta gäller också aktierna i eventuella dotterbolag.

En konsekvens av detta är att den förvaltning av innehav i dotterbolag som bedrivs i affärsverkets regi ska ske enligt de riktlinjer för statligt ägande som regeringen har fastslagit. Enligt *Statens ägarpolicy*² ska statligt majoritetsägda bolag tillämpa *Svensk kod för bolags-*

¹ Förvaltningspolitisk proposition, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* (prop. 2009/10:175), s. 62.

² *Statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande*, Finansdepartementet 2011.

styrning, med vissa i policyn angivna avvikelser. I övriga delägda bolag verkar staten för att koden tillämpas. Koden anger en norm för god bolagsstyrning på en mer utförlig nivå än aktiebolagslagen.

Koden bygger på principen följ eller förklara, vilket innebär att ett bolag inte måste följa varje regel i koden. Om bolaget finner att en viss regel inte passar med hänsyn till bolagets särskilda omständigheter kan det välja en annan lösning än den koden anvisar förutsatt att bolaget tydligt redovisar detta.

Statens inflytande över verksamheten sker dels genom reglering och tillsyn, dels genom ägarstyrning respektive myndighetsstyrning över egna och helägda verksamheter.

Regeringen har i viss mån dubbla roller som ägare/förvaltare och reglerare av flygtrafiktjänsten. Hur dessa dubbla roller hanteras och organiseras från regeringens sida har en avgörande betydelse för möjligheterna att styra verksamheten i önskad riktning och på ett transparent sätt. Det ligger till exempel en risk för sammanblandade intressen om förvaltning och reglering samordnas. Ägarförvaltningen handlar om att ge verksamheten goda förutsättningar att utvecklas och överleva, medan regleringen utgår från samhällets samlade behov. Det finns en fara i att staten, till följd av sina dubbla roller, vill undvika risken för misstanke att den egna verksamheten får otillbörliga konkurrensfördelar. Detta kan i sin tur leda till att staten satsar mindre på att utveckla sina bolag än vad som skulle vara rationellt för en motsvarande privat ägare.

9.2.2 En bärande nationell aktör

Utredningens bedömning: Sverige behöver en bärande nationell aktör inom flygtrafiktjänst, dels för att långsiktigt säkerställa driften av flygtrafiktjänsten, dels för att understödja utvecklingen i Sverige mot en ökad europeisk samordning i enlighet med målen för SES II.

Luftfartsverket har goda förutsättningar för att vara en sådan bärande nationell aktör. För det krävs emellertid ett verksamhetsunderlag på hemmamarknaden samt att Luftfartsverket bereds möjlighet att agera på den internationella marknaden. Det innebär bland annat att Luftfartsverket inom ramen för sin konkurrensutsatta verksamhet bör få möjlighet att bilda bolag utomlands.

För att kunna medverka och påverka den europeiska utvecklingen kommer det att vara en nödvändig förutsättning att identifiera samarbetsparter och samordna resurser och lufrum i enlighet med den grundläggande tanken bakom Single European Sky-paketet. Nationella leverantörer av en route-tjänster i medlemsstaterna formerar samarbeten i enlighet med kommissionens riktlinjer, om än med blandad framgång. Luftfartsverket har varit en föregångare på detta område och har framgångsrikt etablerat och utnyttjat internationella samarbetsprojekt som är förenliga med SES II-målen. Därigenom har flygsäkerhetshöjande åtgärder, ekonomiska och miljömässiga effektiviseringar och ett effektivare utnyttjande av lufrummet möjliggjorts. Luftfartsverket är därutöver starkt engagerat inom ramen för SESAR:s internationella forsknings- och utvecklingsprogram, vilket möjliggör ytterligare steg i denna riktning.

Utvecklingen i Europa går mot koordinering av lufrum och i förlängningen mot färre nationella aktörer som kan ta ansvar för övergripande utvecklingsarbeten av organisatorisk och teknisk karaktär. Sverige har en välrenommerad och utvecklingsinriktad flygtrafiktjänst som väl kan anpassas till rådande europeiska utvecklingstrender. Min bedömning är att Luftfartsverket har goda förutsättningar att vara en aktör i en av ett fåtal europeiska grupperingar av flygtrafiktjänstleverantörer. För det krävs emellertid ett verksamhetsunderlag på hemmamarknaden. Verkets affärsverksamhet bör således i någon mån anpassas till de nya förutsättningar som råder på hemmamarknaden. Det innebär att Luftfartsverket bör få förutsättningar och incitament att agera så att verksamheten på den svenska marknaden inte marginaliseras i konkurrensen från nya aktörer, samtidigt som det är av stor betydelse att verksamheten bedrivs utifrån likvärdiga konkurrensvillkor. Detta understryks av att marknaden i sig självt eventuellt kommer att minska i omfattning till följd av att flygtrafiktjänst i ökad utsträckning bedrivs i flygplatshavarens egen regi.

För att Luftfartsverket ska kunna bibehålla och utveckla sin position, är det av central betydelse att den ekonomiska handlingsfriheten inte begränsas i onödan. Det kommer att uppstå möjligheter att på konkurrensutsatta marknader för lokala flygtrafikledningstjänster (t.ex. Schweiz och Spanien) etablera verksamhet inom lokal flygtrafiktjänst. I takt med marknadsöppningen uppkommer sannolikt även ökade möjligheter till strategiska samarbeten och allianser kring utbildning och administrativa stödtjänster.

Den verksamhet som Luftfartsverket bedriver är finansierad genom väl definierade och reglerade avgifter. Därför kommer en viktig förutsättning för att kunna hävda sig på den internationella arenan att vara att de ekonomiska förutsättningar och handlingsutrymme som Luftfartsverket får motsvarar andra aktörers möjligheter. I synnerhet gäller detta möjligheterna att etablera dotterbolag i andra länder och på detta sätt delta med lokal närvaro och på konkurrenskraftiga villkor.

9.2.3 Vidareutveckling och uppdatering av former för civil-militär integration

Utredningens bedömning: Formerna för den civil-militärt integrerade flygtrafiktjänsten behöver utvecklas för att strukturella förändringar ska kunna hanteras.

Att flygtrafiktjänsten är civil-militärt integrerad påverkar betingelserna för verksamheten och de aktörer som verkar på marknaden för dessa tjänster.

Jag har tidigare konstaterat att det från säkerhets- och försvarspolitiska utgångspunkter är betydelsefullt att försörjningstryggheten i flygtrafiktjänsten säkerställs, samt att det finns en stark motivbild för att flygtrafiktjänsten omfattas av ett offentligt åtagande. Jag har också utvecklat perspektiven på de särskilda åtgärder som kan behövas för att påverka en icke-statlig aktörs utförande av en verksamhet med offentliga mål.

När det gäller det militära perspektivets implikation för val av verksamhetsform, anser jag att den är begränsad så länge ambitionen är att verksamheten långsiktigt ska ägas och styras av staten. Även en bolagiserad verksamhet kan således styras i den utsträckning det är nödvändigt för att omhänderta statens samlade behov, så länge ägarinflytandet finns kvar. Det militära perspektivet bör därför snarare påverka vilka delar av verksamheten som kan vara aktuella för en bolagisering. Detta eftersom verksamheten till sin karaktär kan vara sådan att en bolagisering är mindre lämplig, bl.a. med hänsyn till de av riksdagen fastställda bolagiseringskriterierna.

Formerna för den civil-militära integrationen av flygtrafiktjänsten torde i högre utsträckning påverkas av konkurrensutsättningen av verksamheten, än av verksamhetsformen i sig. Det kan därmed inte

uteslutas att en organisationsuppdelning kan föranleda ett behov av att formerna för integrationen ses över i något ytterligare avseende. Jag gör mot denna bakgrund bedömningen att strukturella förändringar, främst i form av konkurrensutsättningen av den lokala flygtrafikledningstjänsten, föranleder att formerna för den civil-militärt integrerade flygtrafiktjänsten behöver utvecklas.

I kapitel 10 utvecklar jag hur den civil-militära integrationen behöver utvecklas för att anpassas till flygtrafiktjänstens förutsättningar och fortsatta utveckling.

9.3 Utvärdering av tillgängliga handlingsalternativ

9.3.1 Kvarstå i affärsverksform med bibehållna förutsättningar

Utredningens bedömning: Att kvarstå i oförändrad organisationsform med nuvarande förutsättningar innebär att Luftfartsverket på några få års sikt kommer att få svårt att upprätthålla sin nuvarande förmåga, kompetens och position, såväl på det nationella som på det internationella planet. Det kommer att medföra att Luftfartsverket inte kan fortsätta utföra sina uppdrag på ett tillfredsställande sätt, och att möjligheterna att fortsättningsvis finansiera verksamheten utan anslag försämras.

I tidigare kapitel har jag redogjort för det uppdrag Luftfartsverket har och vilka ekonomiska och finansiella förutsättningar som påverkar verksamheten. Effektiviseringstrycket som uppstår i samband med att marknaden för lokal flygtrafikledningstjänst har liberaliserats, samt införandet av EU:s prestationsplan, innebär att en allt mindre del av Luftfartsverkets verksamhet kan bidra till en marknadsmässig avkastning. En viss ytterligare administration kan dessutom förväntas med kostnader som följd, dels i samband med överlämning till nya leverantörer i de fall där Luftfartsverket inte får förnyat förtroende, men även i samband med att samfälliga terminalområden upphandlas och måste koordineras mellan olika leverantörer. I det senare fallet är kostnaderna sannolikt ersättningsbara via undervägsavgiften. I förlängningen kommer utvecklingen på den svenska marknaden i kombination med oförändrade verksamhetsbetingelser att medföra att Luftfartsverket tydligare måste prioritera sådan verksamhet som finansieras av direkta avgifter.

Det utgör i sin tur ett hot mot förutsättningarna att lösa myndighetsuppgifter utan tillskott av anslagsmedel. Många myndighetsuppgifter saknar i dagsläget direkt finansiering³, vilket gör att dessa uppgifter i en förlängning kan komma att nedprioriteras eller hanteras med försämrad kvalitet.

9.3.2 Kvarstå i affärsverksform med förändrade förutsättningar

Utredningens bedömning: Att kvarstå i affärsverksform men med skärpta krav på särredovisning samt organisatorisk och ekonomisk separation mellan konkurrensutsatt och icke konkurrensutsatt verksamhet, innebär att många av de identifierade problemen rörande Luftfartsverkets marknadsaktiviteter kan omhändertas. Detta är även ett viktigt mellansteg på vägen mot en separation av konkurrensutsatt verksamhet i bolagsform.

Utredningens förslag: För att bl.a. underlätta kontrollen av dessa villkor bör en ekonomisk och organisatorisk separation genomföras mellan Luftfartsverkets konkurrensutsatta verksamhet och den icke konkurrensutsatta verksamheten.

Eventuella möjligheter och misstankar om korssubventionering mellan Luftfartsverkets konkurrensutsatta verksamhet och icke konkurrensutsatta verksamhet vållar konkurrensproblem på marknaden för lokal flygtrafiktjänst. Potentiella samordningsfördelar behöver övervakas och särredovisning och separation av konkurrensutsatt verksamhet kan underlätta en sådan bedömning.

Vid en vunnna upphandling av lokal flygtrafiktjänst erhåller den vinnande parten ersättning både från den upphandlande flygplatsen och ur undervägsavgiftssystemet. Att tillhandahålla lokal flygtrafiktjänst innebär att en betydande andel av ersättningen erhålls från undervägsavgiftssystemet med mellan tre och fem månaders fördröjning innan en ny aktör erhåller ersättning för en given period. Detta ställer krav på att likviditetssituation är adekvat hos leverantören, och innebär således att framför allt mindre leverantörer behöver säkerställa en tillräcklig kapitalisering. I detta sammanhang

³ *Luftfartsverkets myndighetsutövning och myndighetsuppgifter*, presentation Luftfartsverket, 2012-01-16.

måste det säkerställas att den kapitalisering som Luftfartsverket kan utnyttja inte delas av konkurrensutsatt och icke konkurrensutsatt verksamhet.

De nationella prestationsplanerna innebär vidare att varje medlemsstat åtar sig att successivt minska sin undervägsavgift genom att ålägga leverantörerna ett kostnadstak. En ny tillkommande leverantör kan beroende på tidpunkt för tillträde få arva det kostnadstak som den tidigare leverantören har varit åsatt. Det utrymme som en ny leverantör kan begära ersättning för begränsas därmed av tidigare leverantörs kostnadsbild, vilket ur ett konkurrensperspektiv understryker vikten av att aktuella kostnader inte korssubventioneras av icke konkurrensutsatt verksamhet. Ersättningskonstruktionen skapar ett potentiellt hinder för konkurrensen i och med risken för korssubventionering mellan kostnader som härrör från driften av flygtrafiktjänst en route och kostnader förknippade med lokal flygtrafiktjänst.

För att minska riskerna för korssubventionering föreslår jag därför att Luftfartsverkets konkurrensutsatta verksamhet så långt som möjligt separeras från den icke konkurrensutsatta verksamheten. En fullständig separation genom bolagsbildning kan förberedas genom skärpta krav på särredovisning och organisatorisk separation.

9.3.3 Bolagisering av hela Luftfartsverket

Utredningens bedömning: Att överlåta hela det nuvarande affärsverket Luftfartsverket till ett statligt ägt bolag är genomförbart ur ekonomiskt och marknadsmässigt perspektiv men mindre lämpligt. Ett antal av de samhällsuppdrag och kvarvarande myndighetsuppgifter som Luftfartsverket har innebär att delar av verksamheten enligt statens bolagiseringskriterier är mindre lämpliga att bedriva i bolagsform på en konkurrensutsatt marknad.

I kapitel 5.5 har jag redogjort för innebörden i de kriterier staten har använt i samband med tidigare bolagiseringsprövningar. Regeringen har tidigare bedömt⁴ att flygtrafiktjänsten mot bakgrund av att den inte varit konkurrensutsatt och utifrån verksamhetens karaktär inte uppfyller bolagiseringskriterierna och därmed inte bör be-

⁴ *Ändrad verksamhetsform för flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket* (prop. 2009/10:16).

drivas i bolagsform. I vissa delar av verksamheten kvarstår dessa egenskaper. Det finns i och för sig flera exempel på statliga bolag som är verksamma inom ramen för reglerade naturliga monopol, oaktat statens kriterier. I detta fall omges den icke konkurrensutsatta verksamheten av en relativt omfattande reglering, vilket gör att en bolagsbildning inte skulle innebära ytterligare vinster i form av ekonomisk transparens. Statens kriterier innebär att bolagsbildning försvåras om marknaden har karaktären av monopol. Till sammans med de samhällsuppgifter som präglar delar av verksamheten gör detta att en bolagsbildning av hela Luftfartsverket enligt min bedömning inte är det mest ändamålsenliga alternativet.

9.3.4 Bolagsbildning av konkurrensutsatt verksamhet

Utredningens bedömning:

- Konkurrensutsatt verksamhet bör separeras ekonomiskt, styrningsmässigt och organisatoriskt från ej konkurrensutsatt verksamhet.
- Konkurrensen inom lokal flygtrafikledningstjänst är att betrakta som tillräckligt väl fungerande för bolagisering.
- En betydande andel av Luftfartsverkets verksamhet kan och bör bedrivas i bolagsform under verkets egen förvaltning.
- Den statliga styrningen av verksamhet i bolagsform är mindre direkt än myndighetsstyrning, vilket bör beaktas i bedömningen av vilken verksamhet som kan bedrivas i bolagsform.
- Så länge statens ägarpolicy följs och bolagsbildningen genomförs i enlighet med EU:s statsstödsregler och enligt gängse marknadsekonomiska principer vid bolagsbildning inom staten, så är det av mindre betydelse vilken myndighet som får uppdraget att förvalta statens ägarintressen i ett sådant bolag.

Utredningens förslag:

- Ett principbeslut om bolagisering av Luftfartsverkets verksamhet för flygtrafiktjänst vid flygplatser fattas med sikte om en genomförd bolagisering den 1 januari 2015. Bolaget bör förvaltas för statens räkning av Luftfartsverket.

Tidigare har regeringen bedömt att det saknas en fungerande marknad för flygtrafiktjänsten. Utvecklingen i EU och konkurrensutsättningen av den svenska marknaden för lokal flygtrafikledningstjänst gör dock att Luftfartsverket nu agerar på marknader som är tydligt regelstyrda, men även tydligt konkurrensutsatta. Det gäller såväl på det nationella som på det internationella planet. Konkurrenten inom lokal flygtrafikledningstjänst är därmed att betrakta som tillräckligt väl fungerande för bolagisering.

Bolagsbildning av konkurrensutsatta delar inom det nuvarande Luftfartsverket kan bidra till att konkurrensutsättningen av lokal flygtrafiktjänst på svenska flygplatser blir framgångsrik. Ett bolag kommer även att ha bättre möjligheter att delta i upphandlingar i andra länder. En bolagisering kräver åtgärder för att säkerställa det kvarvarande Luftfartsverkets förmåga att agera på statens uppdrag bl.a. i händelse av samhällskriser eller höjd beredskap. Att identifiera och organisera de konkurrensutsatta delarna av Luftfartsverket på ett transparent och marknadsmässigt sätt handlar om mer än att låta nuvarande affärsområdet Produktion Terminal med sin verksamhet inom flygtrafikledning övergå till bolagsform. Även i andra delar av nuvarande verksamhet finns verksamheter som bedrivs på en öppen konkurrensutsatt marknad.

Så länge statens ägarpolicy följs och bolagsbildningen genomförs i enlighet med EU:s statsstödsregler och enligt gängse marknadsekonomiska principer vid bolagsbildning inom staten, så är det av mindre betydelse vilken myndighet som får uppdraget att förvalta statens ägarintressen i ett sådant bolag. Ett antal frågeställningar avseende hur statens ägarförvaltning av bolag bör organiseras har nyligen utretts, och resultatet av denna utrednings förslag är ännu inte klart.⁵ Jag anser dock utifrån nu rådande förutsättningar att Luftfartsverket är ett naturligt val för att förvalta det nya bolaget i kraft av sin kompetens på området under förutsättning att bolaget inte får ekonomiska fördelar jämfört med sina konkurrenter. Jag föreslår därför att förvaltningen av det nya bolaget hanteras av Luftfartsverket. Att bolaget förvaltas av Luftfartsverket innebär inte med automatik att Luftfartsverket ansvarar för själva bolagiseringen. Med utgångspunkt i hur bolagiseringar hanterats när det t.ex. gällt resultatenheter i Banverket och Vägverket är modermyndigheten "säljare" och det nya tomma aktiebolaget "köpare" och bör inte förväntas ha identiska intressen. Det finns

⁵ *Ekonomiskt värde och samhällsnytta* (SOU 2012:14).

därmed anledning för Näringsdepartementet att leda bolagiseringsprocessen.

Jag har i stycke 5.4.1 konstaterat att det inte finns några avgörande skillnader mellan verksamhet som bedrivs i affärsverksform och i förvaltningsmyndighetsform även om villkoren kan variera mellan olika myndigheter. Av det skälet är en ombildning av affärsverket till förvaltningsmyndighet inte befogad, och jag har därför inte särskilt analyserat en sådan förändring. Generellt sett kan regeringen efter bedömning i varje enskilt fall ge undantag eller göra tillägg i regleringsbrev eller motsvarande, som innebär att även den vanliga förvaltningsmyndigheten i princip kan fungera som ett affärsverk gör idag⁶. Regeringen kan t.ex. besluta att myndigheten ska ha ett avkastningskrav och ges möjligheten att balansera ett större överskott över tiden.

9.4 Den separerade konkurrensutsatta verksamheten

Utredningens bedömning: En detaljerad genomgång av vilken verksamhet som kan separeras från den icke konkurrensutsatta verksamheten bör ske i ett genomförandeskede. Som huvudprincip bör konkurrensutsatt verksamhet särredovisas från icke konkurrensutsatt verksamhet, och inga otillbörliga ekonomiska fördelar får förekomma gentemot konkurrerande leverantörer.

Den konkurrensutsatta verksamheten, som bör separeras och senast den 1 januari 2015 överförs till bolagsform, omfattar nuvarande affärsområde Produktion Terminal och konkurrensutsatt verksamhet inom övriga affärsområden. I den icke konkurrensutsatta delen av Luftfartsverket kommer i huvudsak följande delar att återfinnas: flygtrafiktjänst en route samt lokal flygtrafiktjänst för de militära flygplatserna, infrastruktur, beredskapsplanering, forskning och utveckling samt övriga myndighetsuppgifter.

Nuvarande dotter- och intressebolag (exkl. NUAC HB) inom LFV Holding representerar en begränsad andel av omsättningen för Luftfartsverket, cirka 1,9 procent. Mot bakgrund av detta förhållande, samt den begränsade tid som stått till förfogande, har

⁶ *Affärsverksform eller inte för LFV:s flygtrafiktjänst*, ESV 2009-12-03, ESV dnr 49-1 19512009.

scenarier där ett eller flera dotter- och intressebolag inkluderas inte analyserat.

Inom affärsområdet Produkter och Tjänster bedrivs viss konkurrensutsatt kommersiell verksamhet som skulle kunna inkluderas i en separation. Denna möjlighet har dock inte analyserats djupare.

En mer detaljerad genomgång av vilka delar av nuvarande verksamhet som bör tillföras den konkurrensutsatta verksamheten har inte kunnat genomföras under den tid som stått till förfogande, utan måste utföras i ett genomförandeskede och som underlag för ett eventuellt överlåtelseavtal mellan staten och ett nytt aktiebolag.

10 Utvecklade former för den civil-militärt integrerade flygtrafiktjänsten

I detta kapitel redogör jag för de aspekter jag anser bör vara vägledande för utformningen av flygtrafiktjänstens civil-militära integration.

10.1 Allmänna utgångspunkter för säkerställandet av en fungerande flygtrafiktjänst

Jag har i kapitel 4 redovisat en övergripande beskrivning av innebörden av att flygtrafiktjänsten är civil-militärt integrerad. Dels vad gäller de berörda myndigheternas inbördes samverkan, dels vad gäller flygtrafiktjänstens militära funktion. I kapitel 5 har de säkerhets- och försvarspolitiska utgångspunkterna för den framtida utvecklingen av flygtrafiktjänsten redovisats. Jag har i det sammanhanget konstaterat att det föreligger ett behov av åtgärder för att säkerställa försörjningstryggheten i flygtrafiktjänsten. I kapitel 6 har jag redogjort för de särskilda motiv för ett offentligt åtagande som följer av flygtrafiktjänstens betydelse för transportsektorn samt dess militära funktion. I kapitel 9 konstaterar jag slutligen att formerna för den civil-militärt integrerade flygtrafiktjänsten behöver utvecklas för att möta bl.a. konkurrensutsättningen av den lokala flygtrafikledningstjänsten.

10.1.1 Det offentliga åtagandet och det statliga åtagandet

Motiven för det offentliga åtagandet kopplat till flygtrafiktjänsten är flera och sammantaget relativt starka. Över lag finns det också flera aspekter, vilka tidigare redovisats, som pekar på att strukturerna runt flygtrafiktjänsten bör stärkas, bl.a. för att säkerställa en tillräcklig grad av försörjningstrygghet.¹ Omfattningen av det statliga åtagandet blir en kärnfråga i sammanhanget, liksom de förvaltningspolitiska utgångspunkterna för detta.

Förvaltningskommittén gjorde följande bedömning:

Det statliga åtagandet är i Sverige och de flesta andra stater endast en del av det sammanlagda offentliga åtagandet. Uppdelningen av offentliga uppgifter på olika förvaltningsnivåer uppvisar stor variation mellan stater, samhällsområden och över tiden. Bedömningar av hur uppgifter bör fördelas måste göras från fall till fall och med iakttagande av de särskilda förutsättningar som råder vid bedömningstillfället. Såväl demokrati-, rättsäkerhets- som effektivitetsargument måste beaktas. En generell princip är att en uppgift inte bör ligga på en högre beslutsnivå än nödvändigt i förhållande till dem som direkt berörs.²

Förvaltningskommittén pekar också på några principer som kan användas vid fördelning av offentliga uppgifter mellan olika huvudmän.³ Dessa uppgifter kan delas upp i tre övergripande kategorier. En *första* kategori av verksamhet handlar om att tillhandahålla varor och tjänster av endast ett lokalt intresse. Det rör t.ex. vatten- och avloppsnet, lokala vägar, brandförsvaret och vissa lokalt knutna anordningar för fritid och kultur. Statliga myndighetsuppgifter är här i första hand begränsade till föreskrifts- och tillsynsverksamhet.

En *andra* kategori av verksamhet handlar om att tillhandahålla offentliga varor och tjänster som – även om de primärt är av lokalt intresse – kan ha externa effekter på omgivande regioner, t.ex. vissa väg-, transport- och miljöfrågor. Här krävs förmodligen en statlig medverkan – utöver nyss nämnda – avseende planering och samordning av olika lokala aktörer. Själva förvaltningen av sådana uppgifter kan dock till stor del fortfarande vara lokal.

Slutligen finns en *tredje* kategori offentliga varor och tjänster som kan tillhandahållas på lokal nivå men där dessa varor och tjänster också fyller viktiga nationella funktioner och ska tillgodose krav på rättsäkerhet och medborgerlig likabehandling. Det rör t.ex. utbild-

¹ Jmf. stycke 5.1 *Säkerhets- och försvarspolitik*.

² *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning* (SOU 2008:118), s. 31.

³ *Ibid*, s. 35.

ning samt hälso- och sjukvårdsfrågor där nationella ambitioner ligger till grund och där verksamheten ofta har en omfördelade karaktär. Om man antar att lokala eller regionala beslutsorgan bäst kan bedöma behovet av en viss tjänst, behöver ändå en harmonisering göras med nationella bestämmelser och som sannolikt till betydande del påverkar utförandet och omfattningen av verksamheten.

Vid denna kategorisering av offentliga uppgifter tycks flygtrafiktjänsten falla in mellan den andra och den tredje kategorin. Verksamheten har externa effekter på omgivande regioner, vilket motiverar en statlig medverkan avseende planering och samordning av olika lokala aktörer. Det är också så att flygtrafiktjänsten fyller en viktig nationell funktion, även om den bedrivs lokalt.⁴ Vid en jämförelse mot de övergripande bedömningar som Förvaltningskommittén gör, kan det således finnas skäl att anta att det statliga åtagandet för flygtrafiktjänsten skulle kunna omfatta bl.a. en övergripande planering och samordning av olika lokala aktörer, men eventuellt även ytterligare åtgärder.

10.1.2 Luftfartsverkets roll och ansvar

Utredningens förslag: Luftfartsverkets instruktion förändras såtillvida att verket ska tillhandahålla en säker, effektiv och miljöanpassad flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart *i alla beredskapsskeden*.

I den instruktion som Luftfartsverket löd under mellan 2007 och 2010 hade verket huvuduppgiften att *ansvara* för drift och utveckling av flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart.⁵ Detta ansvar omfattade samtliga beredskapsskeden. I den revidering som gjordes i samband med bolagiseringen av den statliga flygplatsverksamheten, gjordes en justering av ordalydelsen innebärande att verkets huvuduppgift blev att *tillhandahålla* en säker, effektiv och miljöanpassad flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart.⁶

I och med konkurrensutsättningen av den lokala flygtrafikledningstjänsten förändrades Luftfartsverkets ställning såtillvida att det naturliga monopoliet för dessa tjänster undanröjdes. Regeringen framförde likväl att systemet med integrerad flygtrafiktjänst är

⁴ Jmf. stycke 4.2.3 *Flygtrafiktjänstens militära funktion*.

⁵ 2 § förordningen (2007:1156) med instruktion för Luftfartsverket.

⁶ 1 § förordningen (2010:184) med instruktion för Luftfartsverket.

ändamålsenligt och att det bör bibehållas även när den lokala flygtrafikledningen konkurrensutsätts. Regeringen erinrade särskilt om att konkurrensutsättningen inte förändrar Luftfartsverkets ansvar för verksamheten under höjd beredskap och i krig och att verket därför även fortsättningsvis ska se till att beredskapskraven uppfylls. Vidare anfördes att verket inom sin organisation ska säkerställa att nödvändiga beredskapskrav tillgodoses. Regeringen konstaterade samtidigt att det fanns behov av en kompletterande reglering i förordningsform med anledning av den nya lagen.⁷

I regleringsbrevet för 2011⁸ uppdrog regeringen åt Luftfartsverket att i samverkan med Försvarsmakten redovisa hur man avser säkerställa tillhandahållandet av flygtrafiktjänst för militär och civil luftfart över tiden i enlighet med instruktionen. Verket redovisade sitt svar i promemorian *Flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart över tiden*⁹.

I redovisningen konstaterade Luftfartsverket bl.a. att ansvarsuppgiften avseende drift och utveckling av flygtrafiktjänst togs bort ur verkets instruktion i samband med överföringen av de statliga civila flygplatserna till Swedavia AB. Vidare saknar verket författningsstöd för att ta ansvar för den verksamhet som bedrivs i luft- rum där andra organisationer utnämns att verka med ensamrätt. Luftfartsverket föreslog därför att verket ges ett författningsmässigt ansvar för sin egen beredskapsplanering och för den som andra leverantörer av flygtrafiktjänster utför.

Varken den kompletterande reglering som regeringen aviserade i propositionen *Luftfartens lagar*, eller Luftfartsverkets förslag om ett utvidgat ansvar för beredskapsplaneringen, har hittills resulterat i någon åtgärd från regeringens sida. Konkurrensutsättningen av den lokala flygtrafikledningstjänsten har således inte föranlett några förändringar av Luftfartsverkets roll och ansvar.

Det kan mot bakgrund av detta konstateras att Luftfartsverket, i enlighet med vad regeringen anför, som statlig myndighet förvisso har ett ansvar för flygtrafiktjänsten under samtliga beredskapsskeden. Likafullt talar inte minst flygtrafiktjänstens militära funktion, och Luftfartsverkets betydelse för att tillgodose de militära behoven, för att detta ansvar förtydligas i verkets instruktion.

⁷ *Luftfartens lagar* (prop. 2009/10:95), s. 217 f.

⁸ N2010/8025/TE.

⁹ LFV dnr D 2011-010955 daterad den 29 juni 2011.

10.2 Beredskapsplanering för kris och höjd beredskap

10.2.1 Luftfartsverkets beredskapsplanering

Utredningens förslag: Luftfartsverkets ansvar enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap utvidgas till att omfatta förberedelser för att kunna hantera såväl fredstida hot och risker som ett tillstånd av höjd beredskap. Detta innebär att Luftfartsverket bör tas upp i förordningens bilaga som myndighet med särskilt ansvar enligt 11 och 18 §§.

Den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig kallas totalförsvaret och regleras i lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

Totalförsvaret består av det civila försvaret och det militära försvaret. Totalförsvarets resurser ska utformas så att de bl.a. kan stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar.¹⁰

För att stärka försvarsförmågan kan beredskapen höjas. Det finns två olika grader av höjd beredskap; skärpt beredskap respektive högsta beredskap. Om Sverige är i krig råder högsta beredskap. Under högsta beredskap omfattar totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas.¹¹

Statliga myndigheters verksamhet för att minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap regleras i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Förordningen omfattar endast det civila försvaret. Försvarsmakten är således undantagen från förordningens tillämpningsområde.

Av förordningen följer bl.a. ett ansvar för att årligen upprätta en risk- och sårbarhetsanalys, genomföra en planlagd utbildnings- och övningsverksamhet samt beakta totalförsvarets krav för att myndigheten under höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt.¹²

Vissa utpekade myndigheter har enligt förordningen därutöver ett särskilt ansvar att:

¹⁰ 1 § 3 stycket samt 2 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

¹¹ 1 § 2 stycket samt 3 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

¹² 9–10 samt 16 §§ förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

- enligt 11 § planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris och för att förebygga sårbarheter och motstå hot och risker,
- enligt 18 § vidta de förberedelser som krävs vid höjd beredskap.

De myndigheter som har ett särskilt ansvar enligt 18 § kallas bevakningsansvariga myndigheter. Av 11 § följer även att myndigheten ifråga ska samverka med bl.a. de sammanslutningar och näringsidkare som är berörda.¹³

En god beredskapsplanering är ett viktigt hjälpmedel i samhällsviktig och försvarsrelaterad verksamhet, eftersom det minskar risken för – och konsekvenserna av – störningar vid yttre påfrestningar.

Luftfartsverket omfattas idag inte av ett sådant utvidgat ansvar för beredskapsplanering enligt 11 och 18 §§. Luftfartsverket har också redovisat att detta faktum kan ha bidragit till att frågan om en särskild beredskapsorganisation inte har kommit att hanteras.¹⁴ Den verksamhet som Luftfartsverket bedriver är av sådan karaktär att det får anses vara betydelsefullt att verket vidtar förberedelser för att kunna hantera såväl fredstida hot och risker som ett tillstånd av höjd beredskap. Jag bedömer därför att en utvidgning och ett förtydligande av verkets ansvar enligt krisberedskapsförordningen stärker beredskapsstrukturerna runt flygtrafiktjänsten. Mot denna bakgrund föreslår jag att Luftfartsverket tas upp i förordningens bilaga som myndighet med särskilt ansvar enligt 11 och 18 §§.

10.2.2 Beredskapsplanering med andra flygtrafiktjänstleverantörer

Utredningens bedömning:

- En beredskapsplanering bör omfatta samtliga som bedriver flygtrafiktjänst.
- Luftfartsverket bör ha goda förutsättningar för att samverka med övriga leverantörer av flygtrafiktjänst samt med Försvarsmakten kring en sådan beredskapsplanering.

¹³ 11 § andra stycket, andra punkten förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

¹⁴ LFV PM *Flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart över tiden* (LFV dnr. D 2011-010955), s. 6.

Utredningens förslag:

- En skyldighet för den som bedriver flygtrafiktjänst att samverka med Luftfartsverket vid planering och förberedelser för kris och höjd beredskap regleras i luftfartsförordningen (2010:770).

Som jag ovan konstaterat bör formerna för den civil-militärt integrerade flygtrafiktjänsten utvecklas för att möta bl.a. konkurrensutsättningen av den lokala flygtrafikledningstjänsten. Flygtrafiktjänstens samhällsviktiga funktion understryker behovet av regularitet och för det krävs ett kontinuerligt arbete för att förebygga sårbarheter och en förmåga för att hantera olika former av störningar. Etableringen av icke-statliga aktörer på en marknad för tjänster med en delvis militär funktion medför också ett behov av att inkludera dessa aktörer i en kontinuerlig dialog om deras roll, ansvar och planering. Konkurrensutsättningen av marknaden för den lokala flygtrafikledningstjänsten medför således ett behov av att i en beredskapsplanering inkludera samtliga de aktörer som är aktiva på marknaden. På motsvarande sätt bör konkurrensutsättningen inte leda till att det saknas en beredskapsplanering för verksamheten, eller att planeringen endast berör statliga aktörer, trots att verksamheten har samma funktion och betydelse oavsett vem som driver den.

I kapitel 4 har jag redogjort för Transportstyrelsens myndighetsansvar för flygtrafiktjänsten. Detta myndighetsansvar omfattar samtliga beredskapsskeden. Transportstyrelsen har också ett utvidgat ansvar för beredskapsplanering enligt 11 och 18 §§ i bilagan till förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Därutöver är myndigheten en s.k. *totalförsvarsmyndighet*¹⁵. Med totalförsvar avses det civila och det militära försvaret.^{16 17}

Enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen, är bl.a. näringsidkare skyldiga att på begäran av totalförsvarsmyndighet delta i totalförsvarsplaneringen.¹⁸

Näringsidkaren ska på begäran lämna vissa upplysningar som totalförsvarsmyndigheten behöver för sitt planeringsarbete. Närings-

¹⁵ 1 § förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

¹⁶ 1 § tredje stycket lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

¹⁷ Värt att notera är att krisberedskap faller utanför definitionen av totalförsvarsbegreppet.

¹⁸ 1 § lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

idkaren ska också, om det behövs, medverka vid planeringen av de egna uppgifterna inom totalförsvaret. Betydande kostnader hänförliga till dessa skyldigheter kan ersättas av allmänna medel.¹⁹

I rapporten *Flygtrafiktjänst – bara i statens regi?* (rapport 2006:4) konstaterade dåvarande Luftfartsstyrelsen att i huvudsak inga krav ställdes på företag inom luftfartssektorn att genomföra förberedelser för höjd beredskap enligt lagen (1982:1004) och förordningen (1982:1005) om skyldigheter för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

Jag kan konstatera att det torde finnas formella förutsättningar för Transportstyrelsen att hålla en totalförsvarsplanering som inte endast omfattar myndighetens egen verksamhet, utan även inbegriper andra aktörer, även privata sådana. Givet konkurrensutsättningen av marknaden för lokala flygtrafikledningstjänster, kan behovet av en sådan totalförsvarsplanering ha ökat under de senaste åren. Totalförsvarsplaneringen kan, enligt min mening, också ses som en naturlig del av Transportstyrelsens myndighetsansvar för flygtrafiktjänsten.

Jag kan samtidigt konstatera att totalförsvarsplaneringen är ett snävare begrepp än beredskapsplaneringen, som även inkluderar krisberedskap. Med hänsyn till flygtrafiktjänstens samhällsviktiga funktion, bör den vara föremål för en planering som är baserad på en bred hot- och riskbild.

Jag kan vidare konstatera att regeringen i propositionen *Luftfartens lagar* uttalade att om en flygplatshavare upphandlar tjänsten av en annan aktör än Luftfartsverket och detta, i det enskilda fallet, leder till kostnader av beredskapsskäl borde dessa kostnader belasta den upphandlade aktören.²⁰ Mot bakgrund av dessa utgångspunkter anser jag inte att lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen helt motsvarar behoven i det förevarande fallet. Jag redovisar nedan därför möjligheterna att vidta en annan, mer ändamålsenlig åtgärd.

I enlighet med förordning artikel 8.3 (EG) nr 550/2004 ska medlemsstaterna fastställa de rättigheter och skyldigheter som ska uppfyllas av de leverantörer av flygtrafikledningstjänster som utnämns. Enligt luftfartslagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om flygtrafik-

¹⁹ 2 § förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

²⁰ *Luftfartens lagar* (prop. 2009/10:95), s. 218.

tjänsten.²¹ Regeringen har således möjlighet att närmare bestämma vilka skyldigheter som förenas med driften av flygtrafiktjänst. Flygtrafiktjänstens allmänna betydelse för flygtrafikens säkerhet och regularitet, men även integrationen av flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart, talar för att ett ansvar kopplat till en beredskapsplanering är rimligt. Mot bakgrund av detta föreslår jag att den som bedriver flygtrafiktjänst åläggs en skyldighet att samverka vid planering och förberedelser för kris och höjd beredskap. En sådan skyldighet bör också kunna föras in i luftfartsförordningen.

Jag bedömer att Luftfartsverket har goda förutsättningar för att samverka med övriga leverantörer av flygtrafiktjänst kring en sådan beredskapsplanering. Luftfartsverkets roll, ansvar och kontinuerliga samverkan med Försvarmakten möjliggör att verket genom beredskapsplaneringen torde kunna identifiera risker och vidta åtgärder för att avhjälpa eventuella brister på ett verkningsfullt sätt. Jag anser därför att flygtrafiktjänstleverantörerna bör samverka med verket i beredskapsplaneringshänseendet. Detta påverkar inte Transportstyrelsens möjligheter att vid behov och om det är ändamålsenligt bedriva en totalförvarsplanering. Jag föreslår inga förändringar i detta avseende.

Jag har ovan föreslagit att Luftfartsverkets krisberedskapsansvar bör innefatta de skyldigheter som följer av 11 och 18 §§ förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Jag har vidare konstaterat att det av 11 § följer ett ansvar att samverka med bl.a. de sammanslutningar och näringsidkare som är berörda.²² Mot denna bakgrund gör jag bedömningen att en reglerad skyldighet för den som bedriver flygtrafiktjänst (att samverka med Luftfartsverket vid planering och förberedelser för kris och höjd beredskap) inte behöver förenas med något ytterligare uppdrag till Luftfartsverket. I den del beredskapsplaneringen rör flygtrafiktjänst för militära ändamål bör Luftfartsverket avtala med Försvarmakten om beredskapsplaneringens närmare innehåll.

²¹ 6 kap. 13 § andra stycket luftfartslagen (2010:500).

²² Se stycke 10.2.1 *Luftfartsverkets beredskapsplanering*.

10.3 Försvarsmaktens möjligheter att ställa krav på flygtrafiktjänsten

Utredningens bedömning:

- Försvarsmaktens kravställning på leverantörer av flygtrafikledningstjänst bör kunna omhändertas inom ramen för processen för utnämning av leverantör att med ensamrätt tillhandahålla flygtrafikledningstjänst inom ett särskilt luftrumsblock.
- Försvarsmaktens kravställning för utnämning bör ytterligare konkretiseras så att den är förutsebar för samtliga aktörer.
- Frågan faller inom ramen för Försvarsmaktens och Transportstyrelsens myndighetssamverkan.

Flygtrafiktjänst bedrivs för civil och militär luftfart. Kraven på flygtrafiktjänsten vad gäller hanteringen av militär luftfart fastställs i Transportstyrelsens föreskrifter efter samverkan med Försvarsmakten.²³ Det finns dels krav som måste uppfyllas för att leverantören ska kunna utnämnas, dels föreskrifter som ska tillämpas när flygtrafikledningstjänst för civil och militär luftfart utövas.

I enlighet med förordning artikel 8.3 (EG) nr 550/2004 ska medlemsstaterna fastställa de rättigheter och skyldigheter som ska uppfyllas av de leverantörer av flygtrafikledningstjänster som utnämns.

Transportstyrelsen har som krav för utnämning föreskrivit att leverantören av flygtrafikledningstjänst ska kunna visa att denne dels kan hantera förekommande militär luftfart, dels har rutiner för samverkan med Försvarsmaktens stridsledning och luftbevakning. Fördjupad kompetens för hantering av militär luftfart krävs för att kunna utnämnas för luftrum i anslutning till vissa flygplatser med betydande andel militär luftfart.²⁴

Med stöd av luftfartsförordningen (2010:770) har Transportstyrelsen beslutat om föreskrifter som ska tillämpas när flygtrafikledningstjänst för civil och militär luftfart utövas.²⁵

Föreskrifterna innehåller dels generella bestämmelser, dels bestämmelser som särskilt ska tillämpas vid flygtrafikledningstjänst

²³ Se stycke 4.2.6 *Transportstyrelsens myndighetsansvar*.

²⁴ TSFS 2011:72.

²⁵ TSFS 2012:6.

för militär luftfart. Föreskrifterna är av grundläggande betydelse för att flygtrafikledningstjänsten ska bedrivas på ett sådant sätt att den motsvarar Försvarmaktens kravbild.

För såväl Försvarmakten som den enskilde leverantören av flygtrafikledningstjänst, liksom för dennes uppdragsgivare (flygplatshavaren), är det viktigt att de krav som ställs på flygtrafikledningstjänst av militär luftfart är tydliga och förutsebara. Ett skäl till det är att upphandlingen av flygtrafiktjänsten bör ha förutsättningar att vara så fullständig som möjlig. Flygplatshavaren bör å sin sida kunna göra förfrågningsunderlaget så fullständigt som möjligt och leverantören bör på motsvarande sätt kunna beräkna de kostnader som driften av verksamheten kommer att föranleda. För Försvarmaktens vidkommande är det också betydelsefullt att Transportstyrelsens föreskrifter så långt möjligt motsvarar kravställningen.

Det kan konstateras att utnämningsskraven idag inte är specifika till sin karaktär. Leverantören av flygtrafikledningstjänst meddelas endast att denne ska kunna visa på kapacitet att hantera förekommande militär luftfart. Detta har under utredningstiden lyfts fram som ett potentiellt problem, dels eftersom förutsebarheten i kravställningen är begränsad, dels eftersom Försvarmakten – som ska ge samråd vid Transportstyrelsens utnämningsbeslut – har svårt att skapa sig en bild av om kraven uppnås.

Mot bakgrund av detta gör jag bedömningen att det troligtvis inte finns några brister i processen för utnämning i sig, utan att det snarare är utnämningsskriterierna som bör utvecklas. Denna fråga förefaller i hög utsträckning ligga inom ramen för Försvarmaktens och Transportstyrelsens myndighetssamverkan.

10.4 Redundans vid bristande leveransförmåga

Utredningens bedömning:

- Flygtrafiktjänsten utgör en verksamhet av sådan samhällsviktig karaktär att kontinuiteten i driften bör vara föremål för ett statligt åtagande.
- Ett sådant åtagande bör utövas inom marknadens ramar och bör inte vara dimensionerande för Luftfartsverket.

Utredningens förslag:

- Luftfartsverkets instruktion förändras såtillvida att verket *ska* tillhandahålla en säker, effektiv och miljöanpassad flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart.

Leveranssäkerheten i flygtrafiktjänster är betydelsefull såväl för den enskilde flygplatshavaren som för tjänstens brukare i övrigt, inklusive flygbolag, resenärer, Försvarmakten, m.fl.

Det kan i undantagsfall hända att leverantörer av olika skäl brister i leveransförmåga och inte i tillräcklig utsträckning klarar av att möta efterfrågan på vissa samhällsviktiga produkter och tjänster. Skälet till sådana brister kan ligga i att leverantörens ekonomiska förutsättningar inte visar sig vara tillräckliga till följd av oförutsedda händelser eller brister i avtalet.

Ekonomistyrningsverket konstaterar i sin rapport *Effektivare statlig verksamhet med privat medverkan?*²⁶ att en risk vid upphandling är att entreprenören inte lyckas fullfölja avtalet på ett tillfredsställande sätt eller helt enkelt går i konkurs. Det offentliga är då som huvudman ansvarig för att medborgarna trots allt får den service de har rätt att kräva. Ekonomistyrningsverket konstaterar att entreprenörers bristande leveransförmåga kan öka kostnaderna för det offentliga. Det viktigaste medlet för att minska denna risk är enligt Ekonomistyrningsverket att upphandlingen sköts professionellt och att risker av detta slag behandlas i avtalet med leverantören. Det innebär bl.a. förmåga att bedöma olika anbuds rimlighet (genomskåda glädjekalkyler) samt att bedöma entreprenörens kompetens, finansiella styrka och möjligheter att genom olika typer av försäkringslösningar skydda leveransen av tjänster från störningar vid oförutsett byte av leverantör eller vid kontraktsbrott.

Dåvarande Luftfartsstyrelsen har i två rapporter redovisat förslag om att regeringen i Luftfartsverkets instruktion bör ålägga verket att tillhandahålla flygtrafiktjänster i den mån inte någon annan utför tjänsten på uppdrag av innehavaren av flygplatsen.²⁷ Luftfartsstyrelsens uppfattning var att förslaget skulle innebära att tillgången till nödvändiga flygtrafiktjänster säkerställs på samtliga flygplatser.

²⁶ ESV rapport *Effektivare statlig verksamhet med privat medverkan?* (ESV 2006:15).

²⁷ Jmf. Luftfartsstyrelsens rapporter *Flygtrafiktjänst – bara i statens regi?* (rapport 2006:4) s. 51, respektive *Tillträde till infrastrukturen – en nödvändig förutsättning för konkurrens inom flygtrafiktjänsten* (rapport 2007:08) s. 36.

Ett sådant "redundansansvar" skulle utgöra ett relativt omfattande statligt åtagande i händelse av allvarliga leveransstörningar. Åtgärder bör därför prövas dels mot behovet, dels mot den praktiska genomförbarheten. Vidare måste det särskilt belysas under vilka förutsättningar ett sådant ansvar ska gälla samt huruvida det är att betrakta som en ny uppgift för myndigheten.

Behovet av ett statligt åtagande för att tillförsäkra driften av flygtrafiktjänsten utgår ifrån risken för ett marknadsmisslyckande. Än så länge är den liberaliserade marknaden för lokala flygtrafikledningstjänster förhållandevis ny. Det finns således begränsade erfarenheter att lägga till grund för en bedömning. Det kan dock konstateras att formerna för marknadsöppningen erbjuder en möjlighet för nya aktörer att etablera sig som flygtrafiktjänstleverantörer, inklusive flygplatshavarna själva. Som tidigare nämnts tycks det exempelvis finnas ett intresse hos flera flygplatshavare att bedriva verksamheten i egen regi. En konsekvens av detta är att krav på leveranssäkerheten i tjänstens utförande måste bevakas i samband med utnämning med ensamrätt i det enskilda fallet. Aktören kan gå i konkurs, misslyckas med att uppfylla kraven för certifiering, eller på annat sätt underlåta att utföra tjänsten på det sätt som är avsikten. Det kan i sin tur få konsekvenser för såväl den civila som den militära luftfarten. Samtidigt är det viktigt för att marknaden ska fungera att inte oproportionella krav ställs för utnämning av leverantör avseende finansiella garantier och försäkringar.

I ett tillstånd av höjd beredskap understryks av naturliga skäl det militära behovet av ett statligt åtagande för driften av flygtrafikledningstjänsten. Även i fredstid talar emellertid flygtrafiktjänstens samhällsviktiga funktion för ett statligt åtagande i någon form.

Den praktiska genomförbarheten av ett statligt åtagande för redundansen i flygtrafiktjänsten gynnas av att Luftfartsverket idag är en dominerande aktör på marknaden för lokala flygtrafikledningstjänster. Det finns således kompetens och rutiner för att inom ramen för nuvarande organisation vid behov överta driften av tjänsten.

Vidare talar utformningen av marknaden för lokala flygtrafikledningstjänster för att ett redundansansvar kan göras gällande. Konkurrensen på marknaden upprätthålls i påfallande hög utsträckning genom verksamhetsövergångar. En nyetablerad aktör har sällan egna anställda flygledare vid tidpunkten för upphandlingen av tjänsten. Istället förlitar sig aktören på att kunna ta över de flyg-

ledare som är anställda av den tidigare leverantören. Detta talar för att Luftfartsverket kan förfara på motsvarande sätt om den upphandlade aktören sedermera exempelvis tvingas försätta verksamheten i konkurs. Genom att övergångsvis överta ansvaret och erbjuda befintlig personal att fortsätta verksamheten tills ny upphandling eller annan lösning kan ske bör det i regel således vara möjligt att fortsätta driften i någon omfattning.

Formerna för ett redundansansvar är betydelsefulla. Ett sådant statligt åtagande måste ske enligt de principer som råder på marknaden men ska för den sakens skull inte förväxlas med att under sedvanliga förhållanden konkurrera med andra aktörer. Eftersom det är flygplatshavaren som enligt luftfartslagen (2010:500) har rätt att själv eller genom uppdrag till annan ombesörja den lokala flygtrafikledningstjänsten, bör ett säkerställande av driften av verksamheten endast ske på flygplatshavarens begäran. Vidare bör redundansansvaret inte påverka en utnämnd leverantörs rätt att med ensamrätt tillhandahålla tjänsten. Åtgärden bör därför endast kunna komma ifråga för det fall att den tidigare leverantör inte längre är utnämnd. Inte heller bör redundansansvaret i något avseende påverka flygplatshavarens eventuella skyldigheter enligt upphandlingslagstiftningen. Slutligen kan det konstateras att förutsättningarna för att fullgöra ett redundansansvar beror av huruvida den tidigare leverantörens personal vid verksamhetsstället är villig att övergå i Luftfartsverkets anställning. Att kontinuerligt inneha en överkapacitet för att vid behov kunna överta driften kan inte anses vara proportionellt mot de konsekvenser som allvarliga leveransstörningar kan resultera i. Ett redundansansvar bör därför inte vara en dimensionerande – och därmed kostnadsdrivande – uppgift för Luftfartsverket.

Sammanfattningsvis bedömer jag att flygtrafiktjänsten utgör en verksamhet av sådan samhällsviktig karaktär att kontinuiteten i driften bör vara föremål för ett statligt åtagande. Detta åtagande bör enligt min bedömning utövas inom ramen för de möjligheter som finns på marknaden. Övertagandet av driften av flygtrafikledningstjänsten bör därför ske på begäran av flygplatshavaren och för det fall att ingen leverantör längre är utnämnd att med ensamrätt tillhandahålla tjänsten i luftrummet. Uppgiften bör inte heller vara dimensionerande för Luftfartsverket och följaktligen ska verket täcka kostnader och avkastningskrav med avgifter.

Det kan konstateras att Luftfartsverket idag har till huvuduppgift att tillhandahålla en säker, effektiv och miljöanpassad flyg-

trafiktjänst för civil och militär luftfart.²⁸ Vidare ska Luftfartsverket verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Detta medför sammantaget att verket redan idag får anses ha till uppgift att understödja regulariteten och funktionen inom flygtrafiktjänsten. Det kan därför ifrågasättas huruvida en förändring av instruktionen är nödvändig. Det finns dock ett värde av att det statliga åtagandet tydliggörs, såväl för verket som för övriga berörda aktörer. Mot denna bakgrund finns det skäl att skärpa formuleringen i 1 § förordningen (2010:184) med instruktion för Luftfartsverket såtillvida att verket inte endast har till huvuduppgift att tillhandahålla flygtrafiktjänster, utan faktiskt *ska* göra det.

Det bör i sammanhanget påpekas att formuleringen inte är exkluderande i förhållande till verkets övriga uppgifter. Den verksamhet som Luftfartsverket idag bedriver utöver vad som faller inom ramen för huvuduppgiften enligt instruktionens nuvarande lydelse, ska därför även fortsättningsvis fullgöras.

Vid en eventuell bolagisering av den konkurrensutsatta verksamheten vid Luftfartsverket bör ansvaret kvarstå på myndigheten.²⁹

10.5 Lokal flygtrafikledningstjänst vid militära flygplatser

Utredningens bedömning: För att säkerställa bemanningen av Försvarmaktens insatsorganisation, det dansk-svenska samarbetet kring NUAC samt möjligheten att fullgöra ett redundansansvar, bör Luftfartsverket även efter en eventuell bolagisering av den konkurrensutsatta verksamheten bedriva viss lokal flygtrafikledningstjänst.

Utredningens förslag: Luftfartsverkets instruktion förändras såtillvida att verket ska bedriva flygtrafikledningstjänst på, och för luftrum i anslutning till, de flygplatser som Försvarmakten driver.

²⁸ 1 § första stycket förordningen (2010:184) med instruktion för Luftfartsverket.

²⁹ Jmf. stycke 10.5 *Lokal flygtrafikledningstjänst vid militära flygplatser*.

Luftfartsverket är idag utnämnd att med ensamrätt tillhandahålla lokala flygtrafikledningstjänster vid samtliga Försvarmaktens flygplatser³⁰. Utnämningen grundas på ett tillsvidareavtal mellan de båda myndigheterna.³¹

I kapitel 9 gör jag bedömningen att en bolagsbildning av konkurrensutsatta delar inom det nuvarande Luftfartsverket kan bidra till att konkurrensutsättningen av lokal flygtrafiktjänst på svenska flygplatser blir framgångsrik. Jag gör vidare bedömningen att en bolagisering kräver åtgärder för att säkerställa det kvarvarande Luftfartsverkets förmåga att agera på statens uppdrag bl.a. i händelse av samhällskriser eller höjd beredskap. Jag konstaterar samtidigt att formerna för den civil-militärt integrerade flygtrafiktjänsten behöver utvecklas för att hantera dessa förändringar.³²

En bolagisering av all lokal flygtrafikledningstjänst som idag bedrivs inom ramen för Luftfartsverket skulle medföra att Försvarmakten får upphandla motsvarande tjänst på marknaden. Från principiella utgångspunkter kan detta tyckas vara en naturlig utveckling. Jag har dock i kapitel 4 även beskrivit flygtrafiktjänstens indirekta militära funktion som resurs för bemanningen av Försvarmaktens insatsorganisation. Jag har också konstaterat att Försvarmakten i detta avseende är beroende av Luftfartsverket som enskild aktör, för att flygledarna i tjänsteutövningen ska omfattas av de godkända regelverk och rutiner som verket har. Jag kan konstatera att en förutsättning för den civil-militära integrationen av flygtrafiktjänsten är att den civila flygtrafiktjänstorganisationen även klarar av att bemanna insatsorganisationen. Om så inte är fallet tvingas Försvarmakten skapa en egen organisation för flygtrafiktjänst. Det skulle kunna medföra fördyringar och utmaningar med att bibehålla kompetensen inom insatsorganisationen.

Från och med den 1 juli planeras NUAC, genom överlåtelse från de utnämnda leverantörerna Luftfartsverket och Naviair, överta driften av kontrollcentralerna vid Arlanda, Sturup och Kastrup. Detta innebär att Luftfartsverket inte självt kommer att bedriva någon flygtrafikledningstjänst utöver den på och i anslutning till civila och militära flygplatser där verket är utnämnd leverantör. En eventuell bolagisering av den lokala flygtrafikledningstjänsten i sin helhet skulle således kunna medföra att Luft-

³⁰ Luleå/Kallax, Vidsel, Uppsala/Ärna, Sätenäs, Karlsborg, Malmen, Ronneby/Kallinge, Jokkmokk och Hagshult.

³¹ Se stycke 4.2.2 *Försvarmaktens flygplatser*.

³² Se stycke 9.3.3 *Bolagsbildning av konkurrensutsatt verksamhet* samt stycke 9.2.4 *Vidareutveckling och uppdatering av former för civil-militär integration*.

fartsverket inte längre alls bedriver flygtrafikledningstjänst. Detta kan innebära att verkets certifikat förfaller, vilket i sin tur skulle resultera i att förutsättningarna för det dansk-svenska samarbetet kring NUAC väsentligen förändras. Det finns därmed skäl av närmast teknisk karaktär som talar för att Luftfartsverket, även efter en bolagisering av den konkurrensutsatta delen av verkets verksamhet, i någon omfattning bör bedriva flygtrafikledningstjänst.

Slutligen konstaterar jag ovan att driften av flygtrafiktjänsten bör omfattas av ett statligt åtagande samt att Luftfartsverket mot denna bakgrund bör ha ett visst redundansansvar. Efter en eventuell bolagisering av Luftfartsverkets konkurrensutsatta verksamhet bör ett sådant åtagande med hänsyn till bl.a. bolagiseringskriterierna inte belasta det nya bolaget, även om verksamhetsformen i och för sig inte medför några direkta hinder för det. Även detta talar för att Luftfartsverket bör bibehålla rutiner och kapacitet för att bedriva lokal flygtrafikledningstjänst inom ramen för sin organisation.

Mot bakgrund av dessa aspekter bedömer jag att Luftfartsverket ska ha till uppgift att bedriva flygtrafikledningstjänst vid de flygplatser som Försvarmakten driver. Jag föreslår därför ett tillägg till 2 § förordningen (2010:184) med instruktion för Luftfartsverket med denna innebörd.

10.6 Samverkan, insyn och kompetens

Tidigare har Försvarmaktens perspektiv i flygtrafiktjänsten kommit till uttryck genom att en företrädare för myndigheten av regeringen har förordnats till ledamot i Luftfartsverkets styrelse. Denna ordning frångicks emellertid under 2000-talet och Försvarmakten har numera ingen representant i Luftfartsverkets styrelse.³³

De förslag som jag i övrigt presenterar medför delvis ett förtydligat och utvidgat ansvar för Luftfartsverket. Detta leder sammantaget till Luftfartsverket även fortsättningsvis kommer att vara en betydelsefull aktör, inte minst för Försvarmakten. Det understryker i sin tur behovet av att verksledningen har nödvändig förståelse och kunskap rörande det militära försvarets behov. Jag bedömer att styrelserepresentation från Försvarmakten alltså kan vara ett ändamålsenligt sätt att tillgodose behovet av ett militärt perspektiv

³³ Se stycke 4.2.4 *Luftfartsverkets roll för den militära dimensionen av flygtrafiktjänsten*.

i Luftfartsverkets interna styrning. Att utse en representant från Försvarsmakten som ledamot i Luftfartsverkets styrelse kan vara ett sätt åstadkomma det.

11 Konsekvenser av utredningens förslag

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

En stor del av konsekvenserna av mina förslag har redan redovisats i tidigare kapitel. Det gäller exempelvis de konsekvenser som rör olika delar av Luftfartsverkets verksamhet och då särskilt Luftfartsverkets verksamhet för det fall att möjligheterna att verka på en konkurrensutsatt marknad begränsas. Även konsekvenser för den civil-militärt integrerade flygtrafiktjänsten, både gällande lokal flygtrafiktjänst och flygtrafiktjänst i det yttäckande kontrollerade luftrummet, av de olika alternativen och under olika beredskapsgrader och i krig, finns redovisat i tidigare kapitel. En genomgång av förutsättningarna för statsmakternas styrning av myndighetsuppgifter samt regeringens möjligheter att i det omedelbara perspektivet styra en bolagiserad verksamhet har också gjorts. Slutligen har konsekvenser på statsbudgeten och övriga finansiella konsekvenser redogjorts i samband med förslagen.

I allt väsentligt bedömer jag att förslaget att renodla och bolagisera Luftfartsverkets konkurrensutsatta verksamhet kommer att påverka marknadens funktionssätt, konkurrensen och affärsmöjligheterna på ett positivt sätt. Sammantaget bedömer jag att detta bör kunna bidra till ökad samhällsekonomisk effektivitet. Dessa konsekvensbedömningar kommer inte att återupprepas här utan endast kort beröras i tillämpliga delar. Det är också viktigt att påpeka att jag i det följande kommer att belysa de mest betydelsefulla konsekvenserna. Den analys som genomförts har identifierat en mängd mindre frågor och konsekvenser av bl.a. praktisk natur. Dessa redovisas inte här men finns dokumenterade i form av underlagspromemorior etc. och kan användas i en fortsatt beredningsprocess.

11.1 Konsekvenser på statsbudgeten och andra finansiella konsekvenser av en bolagisering av delar av Luftfartsverket

Min bedömning, baserad på Luftfartsverkets affärsplan och den finansiella analys som utredningen har genomfört, är att en organisatorisk och ekonomisk separation av konkurrensutsatt verksamhet inom Luftfartsverket följd av en bolagisering inte får några konsekvenser för statens finanser.

Bolagisering av den konkurrensutsatta delen av Luftfartsverket

Bedömda omställningskostnader relaterade till en bolagisering av affärsområdet Terminal baseras på uppgifter framtagna av Luftfartsverket. Uppgifterna är behäftade med osäkerhet, vilket är en effekt av den relativt begränsade tidsperiod som stått till förfogande för framtagande av bedömningarna.

Delnings- och omställningskostnader av engångskaraktär förväntas uppgå till 26,5 miljoner kronor och avse IT-funktioner, personalomställning och det nya bolagets varumärke. Delningskostnader av bestående karaktär beräknas till 17 miljoner kronor per år. Kostnaderna uppkommer till följd av IT-funktioner, administration, försäkring samt ersättning till styrelse och ledning.

Det ska noteras att de bedömda kostnaderna avser en bolagisering av affärsområdet Terminal inom LFV-koncernen. Vid ett bildande av ett separat Terminalbolag bedömer dock Luftfartsverket att det skulle uppkomma tillkommande merkostnader till följd av att två organisationer måste ha separata system för ledning och uppföljning av flygsäkerhet och kvalitet inklusive upprätthållande av separata certifikat. Dessa merkostnader bedöms av Luftfartsverket översiktligt till omkring fem till 10 miljoner kronor per år.

Bedömningen är att omställningskostnaderna kan hanteras utifrån Luftfartsverkets nuvarande ekonomiska förutsättningar.

Bolagisering av hela Luftfartsverket

Luftfartsverket har inte gjort någon djupare bedömning avseende tillkommande kostnader vid en bolagisering av hela Luftfartsverket. Verket framhåller dock att en bolagisering sannolikt medför kost-

nader relaterade till bl.a. personalomställning, varumärke, försäkringar. Vidare föranleder sannolikt en överföring av fastighetsbeståndet kostnader avseende t.ex. stämpelskatt. Dessa kostnader har dock inte inkluderats i föreliggande analys. Vid en fortsatt process mot en eventuell bolagisering av hela Luftfartsverket bör dessa aspekter analyseras djupare.

EU:s statsstödsregler

När det gäller en bolagisering av en statlig myndighet äger EU:s statsstödsregler endast giltighet i de fall då ägaren i form av staten tillskjuter kapital till ett bolag och tillskottet kan anses utgöra statligt stöd. Kapitaltillskott får enligt den så kallade marknadsekonomiska investerarprincipen endast ske då det anses sannolikt att en privat investerare hade agerat på samma sätt. Den marknadsekonomiska investerarprincipen utgör således basen vid en bedömning av huruvida ett kapitaltillskott kan anses utgöra statligt stöd eller inte. Kommissionen har definierat den marknadsekonomiska investerarprincipen i ett fall som bl.a. omfattade en granskning av Ryanair:

stöd kan ej anses omfatta investeringar eller fördelar som givits om mottagaren är i samma situation som ett jämförbart privat företag, med samma mål avseende lönsamhet på lång sikt, vid tillfället som en investering eller ett kommersiellt kontrakt överväges.¹

Kommissionen skriver vidare i Ryanair-fallet att det måste fastställas

huruvida den förväntade avkastningen vid tiden när avkastningen medgavs är i linje med vad ett privat företag skulle förvänta sig. För att göra detta är det nödvändigt att analysera risken på den aktuella marknaden, kapitalkostnaden, den information som investeraren hade tillgång till när beslutet togs och operationella risker i verksamheten.²

I den finansiella analysen av tänkbar verksamhet för bolagisering som redovisas i bilaga 5 görs utförliga bedömningar som visar att bolagiseringen kan baseras på marknadsvärden på tillgångar och skulder, en kapitalstruktur som motsvarar vad jämförbara bolag respektive konkurrenter har samt att de kan uppnå en avkastning som är mark-

¹ IP/04/157 *The Commission's decision on Charleroi airport promotes the activities of low-cost airlines and regional development*, 3 februari 2004.

² IP/04/157 *The Commission's decision on Charleroi airport promotes the activities of low-cost airlines and regional development*, 3 februari 2004.

nadmässig. Bedömningen är således att bolagiseringen inte innefattar något statligt stöd.

11.2 Personalmässiga konsekvenser

Allmän beskrivning

Personalmässiga konsekvenser vid bolagisering, inklusive pensionsfrågor, har principiellt beskrivits av tidigare utredningar. Nedanstående är i princip anpassat från SOU 2007:78 *Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet*³.

Den aktuella verksamheten som är föremål för bolagisering är till sin karaktär mycket personalintensiv. Det gör det viktigt att reda ut de personalmässiga konsekvenserna av de föreslagna åtgärderna. Följande konsekvenser bedöms som särskilt viktiga i samband med förändrade anställningsförhållanden i samband med en bolagisering: anställnings- och lönevillkor, trygghetsfrågor samt pensionsfrågor. När det gäller dimensionering av verksamheten personalmässigt förutses inte några behov av att reducera mängden personal på grund av eventuell bolagisering. Här redovisas i stora drag hur dessa villkor kan komma att påverkas av en bolagisering. Det är dock viktigt att framhålla att det inte är möjligt att på det här stadiet med säkerhet säga vilka konsekvenserna kommer att bli. En viktig anledning till detta är att villkoren med all sannolikhet kommer att bestämmas i en förhandling mellan det nya bolagets ledning och de fackliga organisationerna.

Allmänt om reglerna vid övergång av verksamhet

Konsekvensanalysen av personalmässiga konsekvenser utgår från att bolagisering av de aktuella verksamheterna vid Luftfartsverket är att betrakta som övergång av verksamhet. Att utgå från någonting annat är enligt min uppfattning orimligt eftersom det skulle medföra mycket stora negativa konsekvenser för verksamheterna och medföra betydande statsfinansiella kostnader. Att det handlar om verksamhetsövergång är alltså utgångspunkten för min analys.

³ *Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet – förslag om att bolagisera vissa konsult- och entreprenadverksamheter i Banverket och Vägverket* Betänkande av Utredningen om förutsättningar för att ombilda vissa verksamheter vid Vägverket och Banverket till aktiebolagsform, Stockholm 2007.

Med övergång av verksamhet avses att ett företag eller en verksamhet eller en del av en verksamhet övergår från en arbetsgivare till en annan. Då gäller 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS), vilket innebär att de rättigheter och skyldigheter som följer av ett gällande anställningsavtal övergår från den överlåtande arbetsgivaren till den förvärvande arbetsgivaren.

Personalen vid de verksamheter som är föremål för bolagiseringar har då rätt att övergå till det nya bolaget på de villkor som regleras i de enskilda anställningsavtalen. Personalen behöver dock inte följa med i verksamhetsövergången utan kan välja att stanna kvar i myndigheten. De kan då komma att varslas om uppsägning med hänvisning till arbetsbrist. Det finns ingen anledning att tro att någon betydande andel av den nuvarande personalen kommer att välja att inte gå över till det nya bolaget. Det förtjänar dock att påpekas att benägenheten att vilja gå över i viss mån är avhängig anställningsvillkoren i det nya bolaget.

Kollektivavtalen

Att det är fråga om en verksamhetsövergång har även betydelse för kollektivavtalen, vilket regleras i 28 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL). Två olika fall kan här särskiljas beroende på om den förvärvande arbetsgivaren, dvs. bolaget, har tecknat kollektivavtal eller inte. I det fall den nya arbetsgivaren inte tecknat ett eget kollektivavtal så följer med automatik att den gamla arbetsgivarens kollektivavtal gäller i tillämpliga delar. Detta förhållande gäller tills det gamla kollektivavtalet upphör. I det fall den nya arbetsgivaren har tecknat ett kollektivavtal så gäller tredje stycket 28 § MBL. Innebörden i detta är att arbetsgivaren är skyldig att under maximalt ett år tillämpa de gamla kollektivavtalen.

Det finns två viktiga områden som vid verksamhetsövergång inte regleras i LAS: trygghetsavtal och pensioner. Ingen övergång av vare sig trygghetsavtal eller pensioner sker, utan det är den nya arbetsgivarens villkor som gäller. I teorin kan detta komma att medföra försämrade villkor vad gäller tryggheten för den övergående personalen. Det kan också innebära att personalen mister pensionsförmåner vid övergången. Det gäller framför allt de antastbara pensionsförmånerna som riskerar att gå förlorade vid en bolagisering.

Inrangeringsavtal

I praktiken kommer med all sannolikhet s.k. inrangeringsavtal förhandlas fram mellan det nya bolaget och de fackliga organisationerna. Resultatet av denna förhandling kan falla ut på ett flertal olika sätt. Ett möjligt utfall är ett inrangeringsavtal i vilket den övergående personalen erbjuds ett kollektivavtal med i princip samma villkor som det gamla kollektivavtalet. Ett annat möjligt utfall är att all personal rangeras in på det kollektivavtal som gäller hos den arbetsgivarorganisation där bolaget valt att bli medlem i.

Villkoren kan då skilja sig åt från det gamla avtalet. Erfarenhetsmässigt vid tidigare bolagiseringar har den övergående personalen fått behålla samma anställningsvillkor som gällt hos den gamla arbetsgivaren.

Arbetsgivartillhörighet

För de nya bolagen finns flera olika alternativ för kollektivavtalade anställningsvillkor. Kollektivavtalet kan skilja sig åt beroende på vilken arbetsgivarorganisation bolagen väljer att ansluta sig till. Almega och Arbetsgivarverket kan vara aktuella alternativ.⁴

Det är svårt att på förhand avgöra vilket avtal som är mest förmånligt för det nya bolaget att ansluta sig till och det är heller inte en fråga för utredningen att föreslå utan för det nya bolagets ledning.

Processen

Det är viktigt att så tidigt som möjligt i bolagiseringsprocessen göra klart vilka anställningsvillkor som kommer att gälla i framtida kollektivavtal. Det nybildade bolaget bör, så snart det är möjligt, tydligt presentera vilka kollektivavtalade anställningsvillkor som kommer att gälla för personalen.

⁴ Det är möjligt att ansöka medlemskap i Arbetsgivarverket som frivillig medlem. Då bibehålls i princip samma villkor som i dagens kollektivavtal.

Meddelarfrihet

Med meddelarfrihet menas det komplex av regler i tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen som innebär att det i viss utsträckning är möjligt att straffritt lämna normalt sekretessbelagda uppgifter för publicering i massmedier.⁵ Denna frihet ingår således som ett led i den reglering som avser att förverkliga offentlighetsprincipen.⁶

Meddelarfriheten innebär att varje medborgare har rätt att lämna uppgifter om vad som helst till den som kan offentliggöra uppgifterna i media, t.ex. författare, nyhetsbyråer eller radioredaktioner. Den gäller, som huvudregel, även för tjänstemän inom den offentliga förvaltningen om de vill lämna sekretessbelagda uppgifter som de fått i sitt arbete.⁷

Inom flygtrafiktjänsten kan meddelarfriheten vara av indirekt betydelse för flygsäkerheten, eftersom den ger den enskilde flygledaren rätt att utan repressalier offentliggöra brister i verksamheten.

En bolagisering av delar av Luftfartsverkets verksamhet, medför att denna verksamhet inte längre omfattas av bestämmelserna om efterforskningsförbud.⁸ Det är därför av stor betydelse att det kompenseras genom motsvarande skrivningar i exempelvis bolagsordning och/eller kollektivavtal.

Rutiner i samband med byte av leverantör

En flygledare som tjänstgör i ett torn måste ha behörighet på just det tornet, s.k. lokal behörighet. Det innebär att det i praktiken endast är den aktör som innehar driften vid upphandlingstillfället som har tillgång till flygledare med den utbildning som krävs för att leverera lokala flygtrafiktjänster.

En ny aktör på marknaden kan antingen ta över personal från tidigare aktör (genom hyresavtal eller verksamhetsövergång) eller utbilda egen personal. Beroende på hur komplex verksamheten i tornet är, varierar längden på den utbildning som krävs för att uppnå lokal behörighet. Beroende på flygledarens erfarenhet uppgår utbild-

⁵ 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen.

⁶ Ds Ju 1977:11/Del 1 s. 172.

⁷ Insyn och sekretess (SOU 2004:75), s. 150 f.

⁸ Efterforskningsförbudet innebär att myndigheter eller andra allmänna organ inte får efterforska t.ex. vem som har lämnat ett meddelande med stöd av meddelarfriheten. Jmf. 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen.

ningens längd enligt Transportstyrelsens bedömning⁹ till mellan en och fyra månader för mindre flygplatser och till mellan fyra och tio månader för större flygplatser. För en flygledare som har ett uppdaterat certifikat krävs framför allt utbildning på plats i tornet, vilket förutsätter assistans från den operatör som innehar driften.

För verksamhetsövergång från den tidigare operatören, krävs samtycke från personalen. På Västerås flygplats valde personalen att i ett sent skede tacka nej till ACR:s erbjudande om verksamhetsövergång, vilket gjorde att ACR inte hade tillgång till utbildad personal så sent som en vecka innan driften skulle gå över till ACR.

För att undvika liknande problem, föreslår Transportstyrelsen att rutiner och regler upprättas för att den tidigare leverantören under en övergångsperiod på upp till tio månader ska upprätthålla driften i tornet och vid behov vara behjälplig vid utbildning av den nya aktörens personal.

11.3 Effekter av förändrat uppdrag till Luftfartsverket

Utredningen presenterar flera förslag till förtydligade och utökade uppgifter för Luftfartsverket.¹⁰

Utredningens förslag innebär att Luftfartsverkets uppdrag förtydligas såtillvida att verket, enligt den föreslagna lydelsen i instruktionen, ska tillhandahålla flygtrafiktjänst *i alla beredskapsskeden*. Förslaget bedöms inte få några statsfinansiella konsekvenser, eftersom det rör sig om ett förtydligande av det ansvar verket redan har, enligt de allmänna bestämmelserna i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap samt enligt vad regeringen anfört i propositionen *Luftfartens lagar*¹¹. Förtydligandet bedöms trots detta vara relevant i ljuset av dels flygtrafiktjänstens civila och militära betydelse, dels oklarheter som förevarit avseende myndighetens möjligheter och ansvar att bedriva verksamheten under höjd beredskap.

Utredningen föreslår vidare att Luftfartsverkets ansvar enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap utvidgas genom att verket tas upp i förordningens bilaga som myndighet med särskilt ansvar enligt 11 och 18 §§. Förändringen med-

⁹ *Hinder för konkurrensen på marknaden för lokal flygtrafiktjänst*, PM Transportstyrelsen, 2011-08-23.

¹⁰ Se bl.a. kapitel 10 *Utvecklade former för den civil-militärt integrerade flygtrafiktjänsten*.

¹¹ *Luftfartens lagar* (prop. 2009/10:95), s. 218.

för att verkets skyldigheter utsträcks till att bl.a. omfatta förberedelser för att kunna hantera såväl fredstida hot och risker som ett tillstånd av höjd beredskap. Förändringen bedöms stärka beredskapsstrukturerna inom flygtrafiktjänsten och vara angelägen bl.a. med hänvisning till vad som anförs i stycket ovan. Förändringen utgör i hög utsträckning en formalisering av ett förhållande som är naturligt med hänsyn till verksamhetens art och natur.

Utredningen föreslår därutöver att Luftfartsverkets instruktion förändras såtillvida att verket inte endast har till huvuduppgift att tillhandahålla flygtrafiktjänster, utan att verket *ska* göra det. Motivet för detta är att stärka det statliga åtagandet för regulariteten i flygtrafiktjänstsystemet, i synnerhet vid andra aktörers bristande leveransförmåga. Detta likställs med ett visst redundansansvar för Luftfartsverket. Det konstateras bl.a. att verket redan idag får anses ha till uppgift att understödja regulariteten och funktionen inom flygtrafiktjänsten. Det kan därför ifrågasättas huruvida en förändring av instruktionen är nödvändig. Utredningens slutsats är dock att det finns ett värde av att det statliga åtagandet tydliggörs, såväl för verket som för övriga berörda aktörer. Eftersom detta utökade ansvar ska utövas inom ramen för de förutsättningar som marknaden för lokala flygtrafikledningstjänster erbjuder, bedöms åtgärden inte få några finansiella konsekvenser. Luftfartsverket ska alltså tillhandahålla dessa flygtrafiktjänster för ett pris som motsvarar verkets kostnader, inklusive avkastningskrav.

Det utvidgade statliga åtagandet för kontinuiteten i driften av flygtrafiktjänsten, motiveras av kraven på regularitet inom flygtrafiktjänsten samt de överordnade transportpolitiska målen. Ett plötsligt avbrott i försörjningen av flygtrafiktjänsten bedöms medföra svåra konsekvenser på lokal och regional nivå, samt för den enskilde flygplatshavaren. Utredningen konstaterar även att det kan få betydande konsekvenser för Försvarmaktens möjligheter att operera med flygstridskrafter i det aktuella luftrummet. Sammantaget bedömer därför utredningen att det utökade åtagandet motiveras av flygtrafiktjänstens funktion, samt att åtgärden är proportionell, eftersom den inte bedöms medföra några statsfinansiella konsekvenser.

Slutligen föreslår utredningen att Luftfartsverket ska bedriva flygtrafikledningstjänst på, och för luftrum i anslutning till, de flygplatser som Försvarmakten driver. Syftet är att säkerställa bemanningen av Försvarmaktens insatsorganisation, det dansk-svenska samarbetet kring NUAC samt möjligheten att fullgöra ett redund-

ansvar. Inte heller denna utvidgning av verkets uppdrag får några finansiella konsekvenser, eftersom det endast befäster dagens situation. Verkets kostnader ersätts av Försvarmakten i enlighet med den överenskommelse som upprättats mellan myndigheterna.

11.4 Konsekvenser av författningsändringar

Utredningen föreslår att omfattningen av luftrummet i anslutning till en flygplats ska bestämmas så att andra flygplatser inte påverkas.¹² Detta påverkar i enskilda fall omfattningen av det luftrum som flygplatshavaren har att själv, eller genom uppdrag till annan, driva flygtrafikledningstjänst i.

Åtgärden motiveras av att konkurrensutsättningen i samfällda terminalområden riskerar att skapa intressekonflikter, vilket kan påverka effektiviteten och medföra ökade transaktionskostnader. I enskilda fall kan enskilda flygplatshavare kraftigt missgynnas av den flygtrafikledningstjänst som en annan aktör bedriver eller har ett inflytande över. Omfattningen av luftrummet i anslutning till en flygplats bör därför tydligt avgränsas så att inte andra flygplatser inte påverkas.

Den föreslagna förordningsändringen medför att det naturliga monopolet för Luftfartsverket till viss del utökas. Detta sker på bekostnad av den potentiella marknaden för lokala flygtrafiktjänster. Luftfartsverkets möjligheter, eller de ekonomiska incitamenten, för att i samfällda terminalområden överlåta åt andra aktörer att ombesörja flygtrafiktjänsten om det är ekonomiskt lönsamt påverkas emellertid inte. Det ekonomiska värdet av förändringen har därför inte med exakthet kunna kvantifieras, men bedöms vara begränsat.

Redan genomförda upphandlingar av lokal flygtrafiktjänst vid enskilda flygplatser inom samfällda terminalområden kan teoretiskt sett komma att påverkas av förändringen. Eftersom författningsförslaget inte innebär att samfällda terminalområden i sin helhet undantas från konkurrensutsättningen bedömer emellertid utredningen att risken för det är liten.

¹² Se kapitel 8 *Luftfartsverket i samarbete och konkurrens med andra leverantörer*.

11.5 Konsekvenser av förändringar i befogenheter, styrning och kontroll

Mina förslag motiverar inte några förändringar av befogenheter när det gäller styrning och kontroll av Luftfartsverkets verksamhet. Där-
emot återfinns i mina förslag till författningsändringar ett antal för-
ändringar av bl.a. Luftfartsverkets uppdrag.

11.6 Samhällsekonomiska konsekvenser

I allt väsentligt bedömer jag att förslaget att renodla och bolagisera Luftfartsverkets konkurrensutsatta verksamhet kommer att påverka
marknadens funktionssätt, konkurrensen och affärsmöjligheterna på
ett positivt sätt. Sammantaget bedömer jag att detta bör kunna bi-
dra till ökad samhällsekonomisk effektivitet.

Det har varken tidigare eller inom ramen för denna utredning
gjorts några kvantifieringar av vilka effektivitetsvinster som t.ex.
konkurrensutsättningen av den lokala flygtrafikledningstjänsten kan
förväntas ge. Inte heller har någon närmare uppskattning av vilka
samhällsekonomiska värden som den civil-militära integrationen
representerar genomförts.

De förändringar som föreslås avseende omfattningen av det
konkurrensutsatta luftrummet, samt skyldigheten att samverka med
Luftfartsverket vid planering och förberedelser för kris och höjd
beredskap, kan påverka enskilda företag. Dessa åtgärder bedöms
dock sammantaget ge positiva samhällsekonomiska konsekvenser.
Dels eftersom transaktionskostnader och risker för att vissa flyg-
platshavare otillbörligt missgynnas minskar, dels mot bakgrund av
att Försvarmakten inte nödgas bygga upp en egen organisation för
flygtrafiktjänst för militär luftfart.

11.7 Effekter för den civil-militärt integrerade flygtrafiktjänsten

Utredningen har kunnat konstatera att det finns skäl att, mot bak-
grund av de förändringar som flygtrafiktjänsten under senare tid
genomgått, utveckla formerna för den civil-militära integrationen.
Utredningen har redovisat förslag till ett flertal åtgärder, bl.a. med

avseende på beredskapsplanering, redundans vid bristande leveransförmåga samt flygtrafiktjänst vid Försvarmaktens flygplatser.

Åtgärderna får konsekvenser i två övergripande riktningar; dels tydliggörs och utökas Luftfartsverkets roll och ansvar avseende verksamhet av beredskaps- och försvarsmaktsnära karaktär, dels inkluderas icke-statliga leverantörer av flygtrafiktjänst i beredskapsplaneringen på ett tydligt sätt.

Såväl den lokala flygtrafiktjänsten som flygtrafiktjänsten i det yttäckande kontrollerade luftrummet är av betydelse för luftfarten, liksom för försvaret av Sverige. Det har därför befunnits vara nödvändigt att föra in samtliga flygtrafiktjänstleverantörer i en gemensam beredskapsplanering för att stärka kapaciteten att motstå hot och risker, samt fullgöra verksamheten vid höjd beredskap. Det har samtidigt varit betydelsefullt att inte i alltför hög utsträckning förändra de grundläggande förutsättningarna för marknadsöppningen, eller påföra krav relaterade till flygtrafiktjänstens militära funktion, som på ett alltför genomgripande sätt avviker från annan civil försvarsrelaterad verksamhet. Utredningen har funnit lösningen vara väl avvägd, eftersom den bedöms stå i proportion till flygtrafiktjänstens potentiella externa effekter. Beredskapsplaneringen kommer i viss utsträckning att belasta flygtrafiktjänstleverantörerna – och därmed i slutändan flygtrafiken. Samtidigt måste en sådan planering anses ligga inom ramen för vad som är naturligt med hänsyn till verksamhetens beskaffenhet.

Utredningen har kunnat konstatera ett behov av att balansera en stärkt konkurrensneutralitet mot ett förtydligt – och i viss mån utökat – statligt åtagande. För att inte tvingas till mer genomgripande åtgärder inom den konkurrensutsatta marknaden, är det nödvändigt att till del utöka Luftfartsverkets uppgifter. Flygtrafiktjänstens militära funktion har således fått genomslag inte minst i att Luftfartsverket får i uppdrag att bedriva flygtrafikledningstjänst på, och för luftrum i anslutning till, de flygplatser som Försvarmakten driver.

Sammantaget bedömer utredningen att de föreslagna åtgärderna stärker formerna för den civil-militära integrationen inom flygtrafiktjänsten jämfört med idag. Det bedöms förbättra försörjningstryggheten i verksamheten samt skapa förutsättningar för att Försvarmaktens behov i alla beredskapsskeden bättre kan tillgodoses, trots de långsiktiga implikationer som marknadsöppningen och utvecklingen på europeisk nivå kan medföra för Luftfartsverkets verksamhet i övrigt.

11.8 Framtida utvidgning i enlighet med de europeiska harmoniseringsmålen och det internationella samarbetet, inklusive samarbetet inom SESAR JU

Mina förslag innebär inte några konsekvenser som förändrar möjligheterna till utvidgning i enlighet med europeiska harmoniseringsmål och det internationella samarbetet. Snarare bibehålls och säkerställs fortsatta möjligheter till ett gott samarbete mellan Sverige och andra medlemsstater där Sverige även fortsättningsvis har en ledande roll.

11.9 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet/regionala effekter i olika delar av landet

De flesta av Sveriges flygplatser är regionala och relativt små. En gemensam egenskap för flertalet mindre flygplatser är att de drivs med ekonomiska underskott och kräver löpande kapitaltillskott från sina ägare. Flygplatsens verksamhet är av en så stor betydelse för regional utveckling och konkurrenskraft att sådana tillskott kan vara motiverade. Det innebär också att det finns starka skäl för flygplatshavarna att bedriva en så kostnadseffektiv verksamhet som möjligt. Det tidigare beslutet om att öppna marknaden för lokal flygtrafikledningstjänst har inneburit att flygplatshavaren numera har möjlighet att antingen upphandla tjänsten i konkurrens eller att ansöka om certifikat för egen regi. I samband med en upphandling i konkurrens kan kostnadsbilden förändras, inledningsvis ofta genom sänkta kostnader. I förlängningen kan det förslag som jag har angående omfattningen av luftrummet i anslutning till en flygplats eventuellt påverka kostnaden för att tillhandahålla flygtrafiktjänst. Jag kan samtidigt konstatera att den fördelning av kostnader som gäller för undervägsavgifter och den lokala flygtrafiktjänsten är gynnsam för de regionala flygplatserna.

11.10 Konsekvenser för små företag

Historiskt sett är systemet med flygtrafiktjänst uppbyggt utifrån nationella monopol. I samband med att marknaden för lokal flygtrafikledningstjänst har öppnats, har ett mindre företag etablerats på den svenska marknaden. Fördelar med att vara ett mindre företag kan handla om att vara mer flexibelt och lättfotat samtidigt som upphandlingar kräver en administrativ resurs för att beräkna och skriva anbud.

Utredningens förslag avseende skyldighet för den som bedriver flygtrafiktjänst att samverka med Luftfartsverket vid planering och förberedelser för kris och höjd beredskap, ställer vissa krav på aktörens administrativa resurs. Detta kan i större utsträckning komma att påverka små företag. Samtidigt har utredningen gjort bedömningen att några alternativa lösningar inte står till buds. Vidare kan det konstateras att det redan idag föreligger en möjlighet att dessa aktörer tas i anspråk för detta ändamål enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen. Den ökade administrativa bördan till följd av kravet att samverka med Luftfartsverket i beredskapsplaneringen, bedöms vara begränsad och bör följaktligen inte medföra någon allvarligare etableringströskel.

11.11 Övrigt

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska även förslagets konsekvenser för bland annat kommunal självstyrelse, brottslighet och jämställdhet mellan män och kvinnor belysas. Min bedömning är att förslagen inte påverkar den kommunala självstyrelsen. Förslagen innebär inte heller några konsekvenser på individnivå vilket gör att det inte heller förekommer några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män. Förslagen påverkar slutligen inte heller brottsligheten eller övriga faktorer som nämns i kommittéförordningen.

Kommittédirektiv



Utredning av verksamhetsform och förutsättningarna för flygtrafiktjänst i Luftfartsverket

Dir.
2011:101

Beslut vid regeringssammanträde den 10 november 2011

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska analysera Luftfartsverkets verksamhetsform, organisation och befogenheter.

Utredaren ska bl.a.

- analysera Luftfartsverkets möjligheter att inom ramen för nuvarande verksamhetsform och instruktion verka på en konkurrensutsatt marknad inom ramen för den fortsatta konkurrensöppningen av den europeiska marknaden för flygtrafiktjänster, samt klarlägga Luftfartsverkets roll inom flygtrafikledningsområdet och beskriva konsekvenserna för verksamheten om möjligheterna att verka på en konkurrensutsatt marknad begränsas,
- beskriva hur de EU-förordningar som reglerar flygtrafiktjänsten, liksom framtida utvidgning i enlighet med de europeiska harmoniseringsmålen och det internationella samarbetet påverkar förutsättningarna för verksamheten,
- analysera och bedöma konsekvenser för den civil-militärt integrerade flygtrafiktjänsten av de olika alternativen och under olika beredskapsgrader och i krig, samt redovisa förslag till en långsiktigt hållbar organisationsstruktur för en fortsatt civil-militärt integrerad flygtrafiktjänst,
- vid behov föreslå ändringar av befogenheter av juridisk och/eller finansiell art, liksom överföring av uppgifter och/eller ändrad verksamhetsform utifrån perspektivet att det ska finnas förut-

sättningar för en fungerande konkurrens för flygtrafiktjänster i Sverige, samt

- belysa de eventuella konflikter som följer av kravet på affärs- mässighet i förhållande till andra uppgifter och föreslå sätt att hantera sådana konflikter, bl.a. vilka åtgärder som behövs i fråga om den integrerade civil-militär flygtrafiktjänsten.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 april 2012.

Definition av det offentliga åtagandet och klarläggande av Luftfartsverkets roll inom området flygtrafiktjänst

Den 1 april 2010 genomfördes en omorganisation av Luftfartsverket som innebar att flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket fördes över till det statligt ägda bolaget Swedavia AB. Affärsverkets verksamhet består efter delningen i sin helhet av flygtrafiktjänst.

Redan 2005 renodlades myndighets- och produktionsrollerna i fråga om luftfartstjänster och myndighetsrollen fördes över till den då nyinrättade Luftfartsstyrelsen. Vid bildandet av Transportstyrelsen 2009 övertog den då nya myndigheten dessa uppgifter och ansvarar i dag för förvaltningsuppgifterna inom området, bland annat normgivning, tillståndsgivning, tillsyn och registerhållning. Tidigare sektorsansvar för den civila luftfarten ersattes dock av specificerade uppdrag i instruktion och regleringsbrev till myndigheten. Bland annat har Transportstyrelsen ett myndighetsansvar för flygtrafiktjänst för både civil och militär luftfart.

Luftfartsverkets huvuduppgift är därmed att tillhandahålla en säker, effektiv och miljöanpassad flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart i alla beredskapslägen.

En av Luftfartsverkets viktigaste uppgifter är att med ensamrätt tillhandahålla flygtrafiktjänst i det övre luftrummet. Luftfartsverket ska, enligt förordningen (2010:184) med instruktion för Luftfartsverket, ”inom och utom landet tillhandahålla flygtrafiktjänster samt service- och konsulttjänster som är knutna till verksamheten, och nationellt och internationellt främja forskning, utveckling och införande av ny teknik av betydelse för verksamheten”.

Den 1 september 2010 trädde en ny luftfartslag (2010:500) i kraft. I den nya luftfartslagen ges möjlighet för den som driver en flygplats att själv, eller genom uppdrag till någon annan, ombesörja flygtrafikledningstjänst för luftrummet i anslutning till flygplatsen.

I första hand var förändringen inriktad på icke-statliga flygplatser, vilka står för en mindre del av marknaden för flygtrafiktjänst, men lagen ger också utrymme för att även staten i egenskap av flygplats-havare kan anlita andra leverantörer. Swedavia AB har under 2011 inlett förberedelser för upphandling av flygtrafiktjänster. Det innebär att den konkurrensutsatta delen av marknaden ökar och att Luftfartsverkets andel av marknaden, och därmed verkets omsättning, kan komma att minska. Bibehållen och utvecklad flygsäkerhet samt tryggande av funktionstillförlitligheten ställer vissa krav på personalförsörjning och tekniska system, liksom på finansieringen av dessa. Dessa krav ska beaktas vid bedömningen av förslaget till strategi för Luftfartsverkets framtida åtagande.

Den 10 mars 2004 antogs de EU-förordningar som reglerar tillskapandet av det gemensamma europeiska luftrummet genom att ett paket om fyra förordningar antogs. Syftet är att öka effektiviteten och säkerheten i unionens flygtrafiksystem. Detta sker bl.a. genom en mer rationell indelning av luftrummet i s.k. funktionella luftrumsblock. Vidare ska medlemsländerna förbättra samarbetet mellan civila och militära myndigheter för att nå en mer flexibel användning av luftrummet. Det skapas även gemensamma regler för tillhandahållande av flygtrafiktjänster och ett mer genomskådligt system för avgiftssättning. Slutligen sker en teknisk harmonisering av system och komponenter som används i flygtrafikledningen. Det senare sker bl.a. genom Europeiska kommissionens, Eurocontrols och de nationella flygtrafiktjänstleverantörernas offentlig-privata samverkan (OPS) SESAR Joint Undertaking (SESAR JU). Luftfartsverket är part i OPS genom ett nord-europeiskt konsortium (NORACON) som Luftfartsverket leder. Valet av strategi för utveckling av Luftfartsverket måste beakta den roll verket för svensk del har inom ramen för utvecklingen av det gemensamma europeiska luftrummet, liksom de förutsättningar som följer av utvecklingen av avgiftssystemet för europeisk flygtrafiktjänst och det europeiska åtagandet om effektiviseringen av verksamheten med därav följande krav på minskade undervägsavgifter. Utöver detta är Luftfartsverket aktivt i en rad internationella samarbeten.

Sedan 1970-talet tillämpas i Sverige ett system med civil-militärt integrerad flygtrafiktjänst. Även under höjd beredskap och i krig ska verket inom sin organisation säkerställa att nödvändiga beredskapskrav tillgodoses. Regeringen framförde i propositionen Luftfartens lagar (prop. 2009/10:95) att systemet med integrerad flyg-

trafiktjänst är ändamålsenligt och att det bör bibehållas även när den lokala flygtrafikledningen konkurrensutsätts. Regeringen erinrade särskilt om att konkurrensutsättningen inte förändrar Luftfartsverkets ansvar för verksamheten under höjd beredskap och i krig och att verket därför även fortsättningsvis ska se till att beredskapskraven uppfylls, men konstaterade samtidigt att det fanns behov av en kompletterande reglering i förordningsform med anledning av den nya lagen. Utredningen bör utgå från att den beslutade inriktningen ligger fast. Det kan också konstateras att den svenska modellen, även om den är unik, väl överensstämmer med inriktningen av den europeiska utvecklingen mot flexibel användning av luftrummet.

I juni 2011 redovisade Luftfartsverket uppdraget i regleringsbrevet för 2011 om flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart. I redovisningen anför Luftfartsverket att verket bör ges ett författningsmässigt ansvar för sin egen beredskapsplanering och för den som andra leverantörer av flygtrafiktjänster utför. Vidare bör enligt Luftfartsverket Transportstyrelsen åläggas att vid utnämning av leverantörer av flygtrafikledningstjänster särskilt ange vilka rättigheter och skyldigheter som följer med utnämningen. Luftfartsverket avser att se över behovet av en särskild beredskapsorganisation för myndigheten med avseende på sina nuvarande uppgifter och verksamheter.

Sammantaget kan det konstateras att ett antal förändringar har genomförts och att en samlad analys av Luftfartsverkets förutsättningar behöver genomföras. Analysen ska ske mot bakgrund av verkets uppdrag i instruktion och regleringsbrev, och mot bakgrund av de förändringar som beskrivs ovan. Analysen ska bl.a. omfatta Luftfartsverkets roll, med uppgifter av såväl myndighetskaraktär som inom konkurrensutsatt verksamhet, och internationella engagemang, liksom behovet av kompetens och därmed sammanhängande verksamhetsomfattning och organisatoriska behov.

Behov av kompetens och befogenheter

I syfte att fullgöra de uppgifter Luftfartsverket har krävs en viss nivå av kompetens och omfattning av verksamheten för att säkerställa funktionstillförlitligheten. Det gäller inte minst för förmågan att upprätthålla den civil-militärt integrerade flygtrafiktjänsten och det internationella samarbetet. I det senare deltar Luftfartsverket i

det faktiska genomförandet av de samarbeten som ligger inom ramen för det gemensamma europeiska luftrummet, inklusive – men inte begränsat till – samarbetet inom intressebolagen Entry Point North AB, där Luftfartsverket genom dotterbolaget LFV Holding AB äger 33 procent och övriga ägare är danska Naviair och norska Avinor, respektive NUAC HB, där Luftfartsverket genom dotterbolaget LFV Holding AB äger 50 procent och den andre ägaren är danska Naviair. Det gäller också generellt med avseende på möjligheterna att upprätthålla en hög säkerhetsnivå för flygtrafiktjänsten samtidigt som effektiviseringar genomförs i syfte att sänka kostnaderna.

Luftfartsverket har för närvarande drygt 90 procent av den svenska marknaden för lokal flygtrafiktjänst. Luftfartsverket förlorade under 2010 upphandlingen av tre mindre flygplatser. Om Luftfartsverket skulle förlora stora delar av marknaden för lokal flygtrafiktjänst skulle det få konsekvenser för verket och för möjligheten att i alla beredskapslägen ansvara för att nödvändiga flygtrafiklednings-tjänster finns tillgängliga.

Verksamheten finansieras i dag fullt ut genom avgifter respektive avtal. Det innebär att Luftfartsverket inte får några anslag över statsbudgeten. När det gäller uppgifterna för Försvarsmakten finansieras dessa genom ersättning som regleras i avtal. Inriktningen bör vara att verksamheten även fortsättningsvis fullt ut ska finansieras genom avgifter respektive avtal.

Vid sidan av Sverige är marknaden för lokal flygtrafiktjänst för närvarande avreglerad i Danmark, Spanien, Storbritannien och, till viss del, Tyskland. På dessa marknader agerar för tillfället såväl privata som statliga aktörer. Dessa stater tillämpar inte ett system med civil-militärt integrerad flygtrafiktjänst. Den militära flygverksamheten påverkas därför inte av konkurrensutsättningen av den lokala flygtrafiktjänsten på samma sätt som Försvarsmakten påverkas i Sverige.

På avreglerade marknader skulle Luftfartsverket kunna lägga anbud i upphandlingar inom Sverige samt inom och utom EU, vilket skulle kunna säkerställa tillräcklig volym för att fortsatt finansiera verksamheten genom avgifter. Sådana anbud, särskilt i affärsupplägg som inkluderar förvärv av bolag eller inrättande av bolag med extern part, liksom affärsrisker kopplade till sådana anbud, kan dock inte självklart hanteras inom affärsverksformen. Principiellt uppkommer också frågan hur en sådan verksamhet förhåller sig till det förvaltningspolitiska regelverket, dvs. om det är

motiverat, vilka fördelarna och nackdelarna är och konsekvenserna av att inte medge utvidgad affärsverksamhet.

I regeringens proposition Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (prop. 2009/10:175) görs bedömningen dels att myndighetsformen bör vara huvudregel för statlig verksamhet, dels att statliga myndigheter som regel inte bör sälja varor och tjänster på marknaden. Riksdagen delade regeringens bedömning (bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315). När det gäller Luftfartsverket kan det konstateras att den nuvarande verksamhetsformen, affärsverk, innebär att verket är en myndighet, och att verksamheten alltså måste prövas utifrån detta regelverk. Samtidigt gjordes bedömningen av konkurrensutsättningen av lokal flygtrafiktjänst utifrån förutsättningen att Luftfartsverket skulle kunna vara en aktör på marknaden. Verket har också i sin instruktion myndighetsuppgifter, men samtidigt möjlighet att verka på marknaden både inom och utom Sverige. Det finns dock för närvarande oklarheter kring de förutsättningar affärsverksformen ger och konsekvenserna för verksamhetsformen av den utvidgning av affärsverksamheten som konkurrensutsättningen av den lokala flygtrafiktjänsten kan ge upphov till.

En alternativ verksamhetsform skulle kunna vara att bedriva hela eller den specifikt konkurrensutsatta verksamheten i ett bolag. Ett syfte med en sådan verksamhetsform skulle kunna vara att genom renodling av vad som hör till det offentliga åtagandet och vad som hör till den konkurrensutsatta verksamheten garantera förutsättningar för konkurrens på lika villkor på marknaden för flygtrafiktjänster. I det sammanhanget behövs en belysning av konsekvenserna för olika delar av Luftfartsverkets verksamhet, för statsmakternas styrning av myndighetsuppgifterna samt för konkurrensen på marknaden för flygtrafiktjänster. Det finns också ett särskilt behov av att redovisa konsekvenserna för den civil-militärt integrerade flygtrafiktjänsten – lokal flygtrafiktjänst och flygtrafiktjänst avseende det övre luftrummet – vid höjd beredskap och i krig, liksom regeringens möjligheter att i det omedelbara perspektivet styra en sålunda bolagiserad verksamhet.

Uppdraget

En särskild utredare ska analysera Luftfartsverkets möjligheter att inom ramen för nuvarande verksamhetsform och instruktion verka på en konkurrensutsatt marknad. De oklarheter som för närvarande finns kring de förutsättningar affärsverksformen ger och den utvidgning av affärsverksamheten som konkurrensutsättningen av den lokala flygtrafiktjänsten kan ge upphov till, och innebörden av detta för verksamhetsformen, behöver belysas. Baserat på den analysen ska utredaren föreslå åtgärder som är nödvändiga för fortsatt affärsverksamhet inom ramen för en fortsatt konkurrensöppning av den europeiska marknaden för flygtrafiktjänster. Utredaren ska även tillgodogöra sig erfarenheter från andra länder när det gäller organisatoriska lösningar för denna typ av verksamhet. Utredaren ska också beskriva vilka aktörer som kan förväntas uppträda på både den svenska och övriga EU-marknaden och under vilka förutsättningar dessa bedöms verka. En utgångspunkt för utredningen ska vara att Luftfartsverkets uppdrag att med ensamrätt tillhandahålla flygtrafiktjänst i det övre luftrummet ligger fast. En annan utgångspunkt ska vara att systemet med civil-militärt integrerad flygtrafiktjänst – både lokal flygtrafiktjänst och flygtrafiktjänst i det övre luftrummet – också ligger fast.

Utredaren ska analysera:

- Luftfartsverkets roll och internationella engagemang,
- Luftfartsverkets behov av kompetens och därmed sammanhängande verksamhetsomfattning och befogenheter, samt
- Luftfartsverkets organisation utifrån det faktum att Luftfartsverket både har uppgifter av myndighetskaraktär och inom konkurrensutsatt verksamhet.

Utredaren ska också beskriva konsekvenser för verksamheten om möjligheterna att verka på en konkurrensutsatt marknad begränsas, med särskild vikt vid de förändringar som följer av den svenska marknadsöppningen av lokal flygtrafiktjänst, och de krav på kompetens, befogenheter och omfattning av verksamheten som följer av verkets olika uppgifter.

Utredaren ska vidare beskriva hur de EU-förordningar som reglerar flygtrafiktjänsten, liksom den framtida utvidgningen i enlighet med de europeiska harmoniseringsmålen och det internationella samarbetet, särskilt i fråga om utbildning av flygtrafikledare inom

ramen för Entry Point North AB respektive det gemensamma svensk-danska luftrumsblocket och det gemensamma dansk-svenska bolaget NUAC HB, liksom samarbetet inom SESAR JU (EU:s program för att utveckla tekniska och operativa förutsättningar för det gemensamma europeiska luftrummet), påverkar och påverkas av de olika alternativen. En del i detta är att redovisa hur de svenska beredskapskraven kan tillgodoses inom NUAC HB och liknande samarbeten. Utredaren ska härutöver analysera och bedöma konsekvenser för den civil-militärt integrerade flygtrafiktjänsten av de olika alternativen och under olika beredskapsgrader och i krig. Utredaren ska i anslutning till belysningen av olika alternativ föreslå såväl ändringar av befogenheter av juridisk och/eller finansiell art som överföring av uppgifter till en annan myndighet om det är påkallat. I det fall överföring av uppgifter föreslås ska även för- och nackdelar med en sammanhållen verksamhet jämfört med att splittra verksamheten på flera aktörer redovisas, särskilt med beaktande av tillhandahållandet av flygtrafiktjänst för militär luftfart. Utredaren ska även bedöma vilken effekt olika scenarier får i olika delar av landet. Utredaren ska vidare analysera myndighetsstrukturen och ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter avseende den civil-militärt integrerade flygtrafiktjänsten och redovisa förslag till en långsiktigt hållbar organisationsstruktur för en fortsatt civil-militärt integrerad flygtrafiktjänst i enlighet med regeringens redovisning i prop. 2009/10:95. Utredaren ska i detta sammanhang redovisa förslag till de eventuella organisations- och författningsändringar som behövs.

Utredaren ska särskilt

- kartlägga vilka uppgifter av myndighetskaraktär som i dag bedrivs inom Luftfartsverket och beskriva vilka förutsättningar dessa kräver,
- genomföra en marknadsanalys för vilka typer av uppdrag och på vilka marknader som dessa kan vara aktuella för Luftfartsverket och vilka affärsupplägg och affärsrisker dessa involverar,
- beskriva hur sådana affärsupplägg kan hanteras och vilka konsekvenser hanteringen ger upphov till, samt bedöma om åtgärderna rymms inom affärsverkets befogenheter,
- analysera eventuella konkurrenspåverkande effekter när det gäller såväl andra aktörer som Luftfartsverket av nuvarande uppgifter i syfte att uppnå förbättrad konkurrensneutralitet,

- lämna förslag till de förändringar av uppgifter, verksamhetsform eller befogenheter som analysen och bedömningarna i övrigt föranleder, inklusive statsbudgetkonsekvenser och övriga finansiella konsekvenser,
- genomföra en konsekvensanalys för olika verksamhetsscenarier beroende på volym av erhållna uppdrag och påverkan på nuvarande uppgifter, inklusive eventuella statsbudgetkonsekvenser, samt
- tydliggöra Luftfartsverkets eventuella ansvar för andra aktörers tillhandahållande av flygtrafiktjänster vid höjd beredskap och krig, liksom vid andra aktörers oförmåga att fullgöra sina uppgifter, och vid behov föreslå åtgärder.

Samråd och redovisning av uppdraget

Luftfartsverket ska lämna utredaren de underlag utredaren behöver för uppdraget. Under arbetet ska utredaren samråda med och informera Luftfartsverket.

Utredaren ska samråda med Transportstyrelsen, Trafikanalys, Statskontoret, Ekonomistyrningsverket, Riksgäldskontoret, Konkurrensverket, Försvarsmakten samt den danska luftfartsmyndigheten.

Utredaren ska kontinuerligt rapportera till och samråda med företrädare för Regeringskansliet (Näringsdepartementet) i den utsträckning dessa bestämmer. I frågor som rör den civil-militärt integrerade flygtrafiktjänsten ska utredaren på motsvarande sätt rapportera även till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet).

Berörda arbetstagarorganisationer ska kontinuerligt informeras under arbetets gång och ges möjlighet att framföra synpunkter.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 april 2012.

(Näringsdepartementet)

Vertikal integration och separation – samhällsekonomiska aspekter på konkurrensutsättning av flygledningstjänsten

Inledning

Föreliggande bilaga har till syfte att på ekonomisk-teoretisk grund genomföra en analys av marknaden för flygtrafiktjänster. Bilagan innehåller först en precisering av marknaden och dess delmarknader, sedan ekonomisk-teoretiska grunder för en marknadsanalys av flygledning och därefter en kartläggning av förutsättningar för en vertikal separation av marknaden och en analys av förutsättningarna för konkurrensutsättning.

Marknaden för flygtrafiktjänster

För att ett flygplan skall förflytta sig från A till B krävs insatser av olika slags resurser (produktionsfaktorer): arbetskraft i form av personal, energi, infrastruktur i form av flygplatser med mera. En av resurserna utgörs av den *information* som är nödvändig för att planet säkert ska förflyttas. Denna tillhandahålls av flygplatserna i form av bland annat banljus och markeringar för förflyttning på marken och av någon som tillhandahåller den information som krävs för rörelser i luften. Den *produkt* som analyseras i denna bilaga är sålunda den information som krävs för säker flygning mellan A och B: *flygtrafiktjänster*.

Denna består inte enbart av flygledning utan även av information om flygväder, färdplanering med mera. Marknaden för flygtrafiktjänster kan sålunda delas upp på flera delmarknader. De senare utgör separata delmarknader och visas i den skuggade delen i

figur 2.1. Flygledningen utgör i sig en delmarknad som har tre produktionsled: *torntjänster*, *terminaltjänster* och *områdestjänster* (enroute). Här finns dessutom en del som utgörs av infrastrukturen. Merparten av den är knuten till enroutesystemet medan resten ägs av flygplatserna.

Figur 2.1 Flygtrafiktjänstens delmarknader

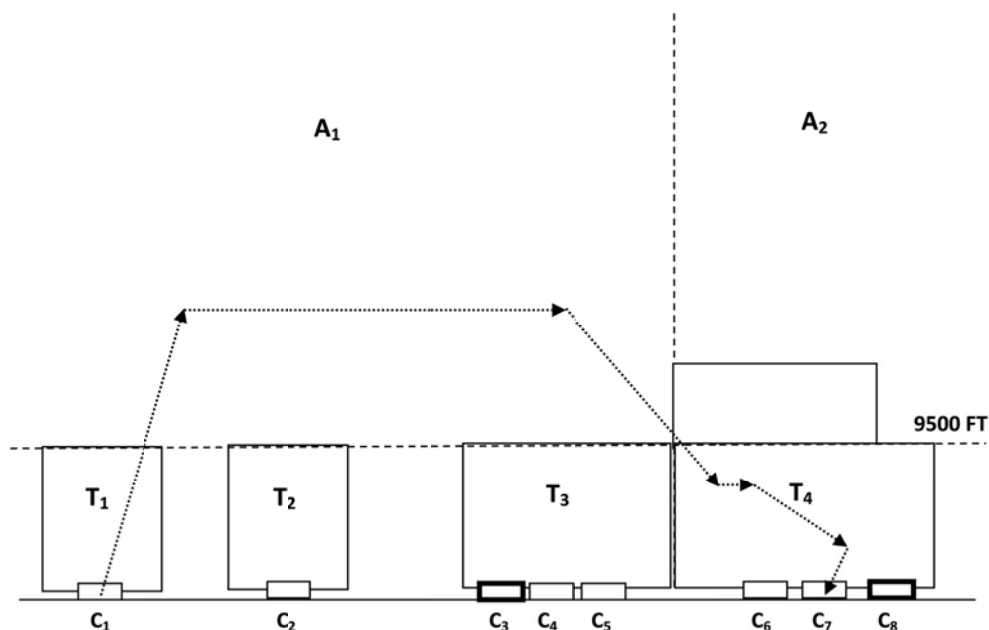
flygväder färd och flödesplanering alarmeringstjänst				
TW	TM	ATCC	TM	TW
infrastruktur				

Marknaden för flygledningstjänster

För att föra ett flygplan säkert mellan A och B kan man köpa flygledningstjänster på marknaden. Det finns två nivåer på tjänsten: delar av luftrummet är okontrollerat men flygledningen kan ge information om andra flygplansrörelser för att underlätta för kaptenen att själv säkert navigera under goda väderförhållanden (VFR). Andra delar av luftrummet är kontrollerat och här är det flygplanets färdplan och instruktioner från flygledare som hjälper kaptenen med höjd och kurs med hjälp av instrument (IFR).

Luftrummet är i princip indelat i fyra delar: luftrummet över 9500 fot är alltid kontrollerat, medan därunder råder ett okontrollerat luftrum. Runt flygplatser finns emellertid en kontrollzon som sträcker sig ca 13 km från banans mitt. Utanför och ovanför kontrollzonen sträcker sig ett terminalområde, i normalfallet upp till 9500 fot (knappt 3000 meter).

Figur 2.2 En principskiss av ett tvärsnitt av luftrummet



En principskiss av luftrummet visas i figur 2.2, som utgör ett tänkt tvärsnitt av en del av landet. Ovanför 9500 fot kontrolleras luftrummet av områdeskontrollen (ATCC), vilket visas av (A_1 , A_2) i figuren. I Sverige finns två kontrollcentraler: den i Malmö kontrollerar luftrummet upp till strax söder om Stockholm och den andra centralen i Arlanda resten av Sverige norr därom.

Vid marken finns ett antal flygplatser med tillhörande kontrollzon som leds från tornet på flygplatsen (CTR) och visas av (C_1, \dots, C_8). Flertalet flygplatser är civila (statliga, kommunala, privata) men några är militära, vilket i figuren illustreras med tjockare streck. De statliga flygplatserna ägs av bolaget Swedavia, som avknoppades från Luftfartsverket 2010. Runt flygplatsområdet finns terminalområdet (T_1, \dots, T_4) med sin terminalkontroll (TMC). Flertalet rymmer en enda flygplats, men några terminalområden flera, s.k. samfälliga TMA. I Sverige finns fyra sådana: Malmö, Östgöta, Göteborg och Stockholm.

En flygning kan följa den streckade linjen i figuren. Efter start passerar planet kontrollzonen och terminalområdet upp i "enroute"; luftrummet som kontrolleras av områdeskontrollen. Nedstigningen

börjar i detta luftrum och kommer småningom in i terminalområde och kontrollzon vid destinationen. Vid lite trafik kan planen sjunka i jämn takt, medan vid kapacitetsbegränsningar sjunker man i ett trappstegliknande mönster för att undvika konflikter med andra flygplan. Principskissen skulle kunna visa en flygning från Växjö till Arlanda med passering över Jönköping, Östgöta samfällda TMA för att sluta i Stockholms TMA med Bromma, Arlanda, militärflygplatsen i Uppsala (och Västerås som inte medtagits i principskissen). I Stockholms samfällda TMA måste planet hålla sig på viss höjd och/eller sidledes över Bromma för att inte konfliktera med trafiken till den flygplatsen.

Enroute och tättrafikerade terminalområden är indelade i flera sektorer, där varje flygledare sköter en sektor vars storlek beror på trafikvolym. På stora flygplatser med flera banor kan tornet ha flera flygledare som hanterar olika banor samt ytterligare fler för taxande flygplan på marken.

Efterfrågan och utbud

Den direkta *kunden* för flygledningstjänster är flygplanet som utnyttjar dem och det flygbolag som betalar för tjänsterna. Slutkonsumenten är givetvis den enskilde passageraren som reser med flyg och som betalar biljettpris till flygbolaget (eller de som köper godstransport av fraktflyg).

För *utbudet* av flygtrafiktjänster hade tidigare Luftfartsverket monopol på dessa. Från och med 2010 har marknaden för lokal flygledning öppnats för konkurrens med stöd i den nya Luftfartslagen (2010:500). Fortfarande har Luftfartsverket driften för flertalet flygplatser, men det privata företaget ACR har vunnit upphandlingen vid fyra flygplatser. Vid en av dessa har man dock senare anlitat Luftfartsverket som underentreprenör. Flera upphandlingar kommer att göras innevarande år och även utländska operatörer kan komma att lägga anbud på svenska flygplatser.

Marknaderna i Storbritannien och Spanien har konkurrenssatts och därtill har flera tidigare statliga flygledningsoperatörer helt eller delvis privatiserats med bibehållet monopol. Det finns sålunda utländska operatörer som skulle kunna konkurrera på den svenska marknaden i framtiden.

Kännetecknande för utbudssidan är att de lokala flygledningsoperatörerna i stort sett inte äger det *realkapital* som används i

produktionen. Den lokala flygledningen utnyttjar lokalen i form av torn och teknisk utrustning som ägs av flygplatsen. Därtill utnyttjar man också information i form av radar- och radiosignaler som kommer från det nationella systemet för undervägskontroll. Huvudsakligen tillhandahåller man sålunda *arbetskraft* och kan närapå betraktas som bemanningsföretag.

Luftfartsverket sköter områdeskontrollen och äger den tekniska utrustning som ger den nödvändiga informationen. Verksamheten bedrivs i egna lokaler, där också terminalkontrollen för Malmö och Stockholm är lokaliserad. De andra samfälliga terminalkontrollerna är samlokaliserade med flygplatserna i Landvetter och Norrköping.

Pris

Priset som kunden betalar för flygtrafiktjänsterna består av två delar. Dels betalar man en *undervägsavgift*. Denna betalar flygbolaget till Eurocontrol som sedan fördelar den till de länder som berörts av flygningen. Avgiften baseras på distans utanför flygplatsområdet, samt flygplanets vikt. Den senare faktorn påverkar inte kostnaderna, utan är ett sätt att prisdiskriminera, precis som exempelvis sjöfartsavgifter gör. Dels betalar man en *flygplatsavgift* direkt till berörd flygplats. Denna ska täcka samtliga kostnader vid flygplatsen, varav flygledning bara utgör en mindre del. För flygledningen i flygplatsens område, där flygledningen utförs från tornet, får flygplatsen en del av undervägsavgiften enligt en fördelningsmodell som bestämts av Transportstyrelsen. I praktiken leder den till en viss omfördelning mellan stora och små flygplatser. Arlanda är enda flygplats som inte erhåller någon del alls av undervägsavgifterna medan flertalet småflygplatser får 75 % av kostnaden för flygledningen täckt av undervägsavgifter och sålunda själva bara skjuter till 25 % av kostnaden från flygplatsavgiften.

Institutioner

Förutom efterfrågan och utbud karaktäriseras marknader av dess *institutioner* i form av lagar, förordningar och särreglering. Flyget är omgärdat av ett omfattande regelverk av säkerhetsskäl; dessa lämnas i stort sett utanför analysen här om de inte direkt har betydelse för den samhällsekonomiska bedömningen av konkurrensutsättning.

Likaså behöver flygplatserna miljötillstånd av främst bullerskäl, vilket begränsar de möjliga flygvägarna till och från flygplatserna.

Luftfartsverket har legalt monopol på flygledningen över 9500 fot och det kommer inte att beröras av nuvarande marknadsöppning. Omfattningen av beslutet om konkurrensutsättning av lokal flygledning har varit ifrågasatt. Transportstyrelsen har tolkat det som att terminalområdena ingår, något som Luftfartsverket överklagat.

Sedan 1978 finns också en civil-militär integration som dels innebär att hela luftrummet kan utnyttjas av civil trafik och därmed kan flygvägarna kortas utom när militära aktiviteter gör anspråk på vissa luftrumsblock. Dels sköter Luftfartsverkets flygledare även den militära flygledningen även vid förhöjt beredskapsläge. Denna ordning anses effektiv och skall fortgå men konsekvenserna av marknadsöppningen av lokal flygledning ger nya förutsättningar för integrationen.

En flygledningsoperatör måste ha en egen drifthandbok som fastställer rutiner för verksamheten, och den ska godkännas av Transportstyrelsen. Flygledarna måste förutom generell behörighet också ha lokal behörighet för den aktuella platsen, en sådan tar normalt 4–6 månader att få men kan ta kortare eller längre tid beroende på flygplatsens komplexitet. Flygledarna måste också kunna tala svenska. Kommunikationen med alla kommersiella flyg sker visserligen på engelska men flygledarna behöver också göra sig förstådda hos privatflyg och personal på marken.

Marknadens omfattning

Marknaden i Sverige är relativt liten i en europeisk jämförelse. År 2010 skedde i totalt 706 417 flygrörelser i kontrollerat luftrum, enligt LFV officiella uppgifter. I genomsnitt blir det 1 935 per dag, med ett maximum på 2 476 den mest trafikerade dagen. Det kan jämföras med Tyskland som har över 8 000, Frankrike 7 500 och Förenade Konungariket ca 6 000, enligt Eurocontrol. I det svenska luftrummet hade Malmö ACC i genomsnitt 1 296 flygrörelser per dag med ett max på 1 658 medan Stockholm ACC hade 1 021 i genomsnitt och ett max på 1 444. Ett antal flygningar passerar emellertid båda luftrummen. Flygrörelserna fördelade sig år 2011 på inrikes 22 %, internationella ankomster och avgångar 36 % samt överflygningar 42 %. För den största delen står alltså inter-

nationellt flyg, bland annat trafik på Finland och långdistansflyg mellan Europa och Asien.

Under 2011 summerar antalet starter och landningar i Sverige till totalt 566 056, vilket ger i genomsnitt 1 551 per dag. Till dessa siffror ska läggas ett antal flygningar under enklare former (VFR) av typen privatflyg och de militära flygningarna. De förra uppskattar LfV till ca 25 000, vilket gör 70 per dag i genomsnitt, dock utförs de flesta under bra väder på sommarhalvåret. Militärflygverksamheten bedöms till ytterligare 25 000 per år, huvudsakligen förlagda till arbetsveckan.

Kostnaderna för tillhandahållandet av enroutetjänster år 2009 var totalt 1,7 miljarder kronor. De fördelar sig på arbetskraft 780 miljoner, kapitalkostnader och avskrivning 165 miljoner samt övriga operativa kostnader 692 miljoner.

Undervägsavgiften baseras som nämnts på en kombination av sträcka och flygplansvikt, från detta konstrueras en avgiftsbas, service unit, SU. År 2009 producerades 2,9 miljoner SU i det svenska luftrummet. Det gav en enroutekostnad på 56,29 euro per SU. Hittills har undervägsavgifterna varit helt kostnadsbaserade, så att olika länder har fått full kostnadstäckning för de faktiska kostnaderna. I dessa ingår inte bara direkta kostnader för flygledningen utan även sådant som flygledarutbildning och teknisk utveckling.

Eurocontrol har nyligen beslutat om en treårig sänkning av enroutearavgifterna. 2012 är enhetspriset 57,88 euro per SU, det ska sänkas till 55,87 år 2013 och 53,92 år 2014. Enligt prestationsplanen kommer sänkningarna av avgifterna fortsätta även efter detta år, allt för att sätta press på en icke konkurrensutsatt bransch att sänka sina kostnader.

Den internationella flygtrafikmarknaden är i viss långsiktig tillväxt, men utvecklingen är konjunkturberoende. Det traditionella passagerarflyget dominerar fortfarande men tappar marknadsandelar till lågkostnadsflyget. År 2010 svarade enligt Eurocontrol den traditionella trafiken för 57,3 % med en minskning på 1,1 % från föregående år. Lågprisflyg svarade för 22,1 % av trafiken med en ökning på 6,9 % medan affärsflyget utgjorde 7,2 % med en ökning från 2009 på 5,5 %.

Ekonomisk-teoretiska grunder för marknadsanalysen

Av föregående kapitel framgår att flygledningstjänsten ur kundens synvinkel är helt integrerad. Visserligen kan ett flygplan från A till B passera ett flertal olika luftrumsblock och sektorer och ha kontakt med ett antal olika flygledare på olika radiofrekvenser. Var dessa är lokaliserade och vilka företag som tillhandahåller tjänsten är dock inte relevant för kunden, som ju betalar genom undervägs- och flygplatsavgiften.

En viktig utgångspunkt är att tjänsten ska uppfattas som en vertikal produktionskedja, såsom visades i figur 2.1. I varuproduktionen kan denna traditionellt bestå av råvaruproduktion – framställning av halvfabrikat – sluttillverkning – distribution – försäljning. För tjänster kan förädlingskedjan vara mer komplex, för exempelvis postdistribution består den av uppsamling – sortering – transport – spridningsortering – utdelning.

Den ekonomisk-teoretiska frågeställningen gäller vilken marknadsstruktur som är effektivast. De tre huvudformer som finns för en vertikal produktionskedja är:

1. totalt fristående produktionsled som har fristående transaktioner med varandra på (spot-)marknader,
2. vertikal kontroll som innebär långsiktiga kontrakt mellan företag i olika vertikala produktionsled,
3. total vertikal integration som innebär att samma företag utför samtliga produktionsled.

För att förklara strukturen används transaktionskostnadsteorin, vilken utvecklas i avsnitt 3.1. Konkurrensutsättning har som syfte att öka effektiviteten på en marknad. Förutsättningarna för att detta ska vara framgångsrikt utvecklas i avsnitt 3.2.

Transaktionskostnadernas betydelse för vertikal integration

Transaktionskostnadsansatsen skapad av Coase och utvecklad av framförallt Williamson (Carlton, Perloff 2008) analyserar förutsättningarna för om en produktionskedja blir vertikalt integrerad eller inte främst utifrån vilken marknadsstruktur som ger de lägsta *transaktionskostnaderna*. Privata företag kan antas vinstmaximera och välja att vertikalt integrera om det är kommersiellt bäst för dem att

göra så. Ett företag i produktionskedjan köper upp ett annat tidigare eller senare i kedjan. Det går dock inte att enkelt avgöra om sådana beslut är effektiva ut samhällsekonomisk synvinkel. Å ena sidan är grunden ofta att sammanslagningar kan leda till stor-driftsfördelar och sänka transaktionskostnader, även om sammanslagningskostnader också finns. Då leder det till en vinst även för samhället. Å andra sidan kan besluten också motiveras med att det skapar en ökad marknadsmakt och försvagat konkurrenstryck. I så fall kan effektiviteten i ett samhällsperspektiv försvagas: produktionsvolymerna blir för små vilket ger välfärdsförluster, och företagen vinner på konsumenternas bekostnad. För dominerande företag måste Konkurrensverket ibland ge sitt godkännande och då väga specialiseringsvinster mot ökad marknadsmakt. Man kan då lägga på restriktioner utöver vad som följer av de allmänna konkurrensreglerna, exempelvis som vid Postens integrering bakåt i produktionskedjan genom köpet av printföretaget Strålfors.

Gäller frågan den offentliga verksamheten gäller inte samma kommersiella logik för vertikal integration. I stället kan staten välja den effektivaste lösningen och hantera de eventuella effektivitetsproblem som uppstår med andra metoder än reglering av privata företag. Föreliggande analys handlar just om det mest effektiva sättet för staten att organisera produktionskedjan för flygledningstjänster.

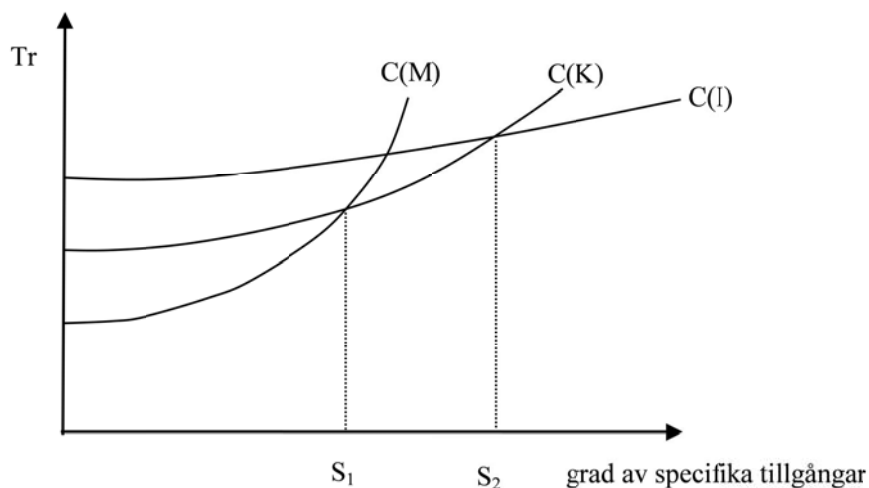
Enligt transaktionskostnadsteorin är det *graden av specifika tillgångar* som är den mest betydelsefulla faktorn som avgör hur den vertikala produktionskedjan organiseras. Sådana tillgångar används för produkter som kräver mycket specialiserade produktionsfaktorer. De specifika tillgångarna kan vara *fysiska*: byggnader, maskiner och utrustning för unika ändamål, *platsspecifika* kopplade till en viss nödvändig lokalisering av produktionen, eller *human-kapital* som är högt specialiserad för en viss produktion.

Med specifika tillgångar ökar risken för *opportunistiskt beteende* om verksamheten inte är integrerad inom samma företag. Om parterna i produktionskedjan köper och säljer direkt på marknader eller etablerar mer långsiktiga kontrakt så är det i praktiken omöjligt att förutse vad respektive part kan tänkas göra när väl kontraktet är slutet. Dessutom kan förhållandena på marknaden ändras på ett sätt som inte förväntades vid tidpunkten för kontraktskrivandet.

Opportunistiskt beteende har av Williamson beskrivits som 'self-seeking interest with guile'. Man söker alltså inom ramen för

kontrakt tillskansa sig själv fördelar för egen vinning. Ju högre grad av specifika tillgångar en bransch har, desto mer ökar risken för att dessa utnyttjas till egen fördel på bekostnad av andra parter i kedjan och den totala effektiviteten minskar.

Figur 3.1 Effektiv marknadsstruktur beroende av grad av specifika tillgångar



Betydelsen av graden av specifika tillgångar för mest effektiva marknadsstruktur visas i figur 3.1. Där visas transaktionskostnaderna (Tr) för tre olika marknadsstrukturer. Kurvan $C(M)$ visar kostnaderna för att använda marknaden. Vid låg grad av specifika tillgångar är marknaden överlägsen på grund av dess låga transaktionskostnader, men kostnaden stiger snabbt vid högre grad av sådana tillgångar då den som innehar de specifika tillgångarna enkelt kan agera opportunistiskt.

Kurvan $C(K)$ visar på motsvarande sätt kostnaderna för långsiktiga kontrakt. Den formen har högre startkostnader, eftersom parterna ska finna varandra, förhandla fram kontrakt som sedan ska övervakas och sanktioner utfärdas vid överträdelser. Däremot ökar transaktionskostnaderna långsammare än för marknaden, då kontraktet kan förebygga opportunistiskt beteende till viss del.

Slutligen visar kurvan $C(I)$ transaktionskostnaderna (Tr) för vertikal integration. Initialkostnaderna är här ännu högre då all

verksamhet ska integreras i en enda organisation, men när väl detta är gjort så medför kontroll genom intern hierarki och övervakning inom företaget/organisationen små ytterligare transaktionskostnader.

Slutsatsen blir att marknadslösningar är effektivast när graden av specifika tillgångar understiger S_1 , kontrakt att föredra mellan S_1 och S_2 medan integration ger lägst kostnad vid hög grad av specifika tillgångar utöver S_2 .

Det finns fler faktorer än graden av specifika tillgångar som kan påverka transaktionskostnaderna. *Transaktionernas frekvens* påverkar på det enkla sättet att ju fler transaktioner, desto större blir transaktionskostnaderna om de beror av antalet transaktioner. *Risk och osäkerhet* talar också för vertikal integration då sådan oftast lättare hanteras inom ett företag. Höga *transaktionskostnader för att erhålla information* är en tredje faktor som talar för vertikal integration. Slutligen kan *hanterande av komplex koordination* också ge stigande transaktionskostnader om det ska hanteras mellan företag i stället för inom ett enda. Samtliga fyra dessa faktorer skulle skifta kostnadskurvorna för marknadslösningar och kontrakt uppåt relativt kurvan för integration i figur 3.1.

Genom att bedöma graden av specifika tillgångar tillsammans med övriga fyra faktorer har man en grund för att avgöra om flygledningen ska vara helt vertikalt integrerad eller kan delas upp utan ökade transaktionskostnader.

Effektivitetseffekter av marknadsöppning

Grundtanken med konkurrensutsättning är att produktionen ska ske med mindre resursåtgång och samhället vinna på att andra viktiga ändamål får större tillgång till de samlade resurserna. I den här analysen antas output vara givet, det vill säga de volymer i form av antal flygplan som ska hanteras och de säkerhetsnivåer som är fastställda. Det handlar sålunda då om det mer begränsade begreppet *kostnadseffektivitet*, dvs. att åstadkomma en viss produktion till lägsta samhällsekonomiska kostnad.

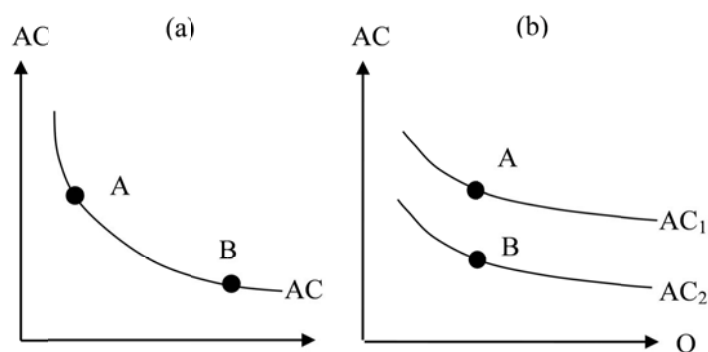
Vinsterna kan åstadkommas på flera sätt. Om en ökad volym leder till lägre genomsnittskostnader kan det ha två förklaringar. Ett sätt är att genom samordning av verksamheter uppnå ökade volymer om det råder stordriftsfördelar. Om produktionen i utgångsläget kännetecknas av fallande genomsnittskostnader (kostnad per enhet) ökar effektiviteten om ett företag kan öka sin produktion.

En näraliggande vinst består i samproduktionsfördelar, economies of scope.

Ett annat sätt är att, exempelvis genom konkurrensutsättning, öka produktiviteten. Företag som under lång tid inte utsatts för konkurrens kan tendera att få svag kostnadskontroll på kort sikt, bli okänsliga för kundernas behov och krav på kvalitet och service samt inte heller i ett långsiktigt perspektiv utveckla teknik och organisation för att vässa verksamheten. De stigande kostnaderna kan komma ägarna till del genom höga vinster eller materiella sidoförmåner, arbetskraften till del genom löner över de marknadsmässiga (wage premium), semester, pensionsvillkor eller genom lägre arbetsbelastning. Ibland kan de också komma kunderna till del genom en service- och kvalitetsnivå som överstiger vad de är beredda att betala för (som i det traditionella flyget).

De båda principerna visas i figur 3.2, där den vänstra figuren visar lägre genomsnittskostnader genom utnyttjade stordriftsfördelar och den högra genom ökad produktivitet.

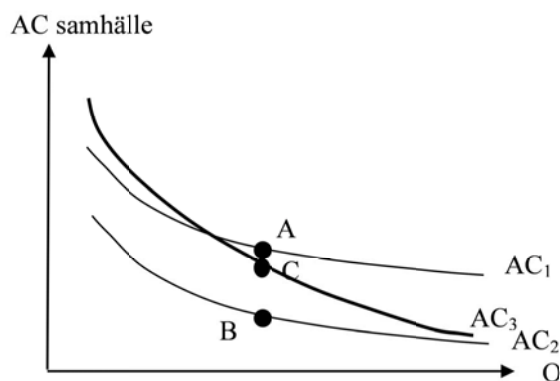
Figur 3.2 Sänkta genomsnittskostnader (AC) genom (a) stordriftsfördelar (b) ökad produktivitet



De effektivitetsvinster som erhålls genom upphandling är i första hand av typ (b). Genom att upphandla större mängder kan eventuellt även vinster av typ (a) uppnås. Man skiljer här mellan *anläggningsspecifika* och *företagsspecifika* stordriftsfördelar. De förstnämnda finns i den enskilda produktionsanläggningen genom att exempelvis fasta kostnader slås ut på fler enheter. Den andra exi-

sterar på företagsnivå och kan bestå i gemensam företagsledning och administration, liksom att det kan finnas stordriftsfördelar i själva anbudsgivandet för stora företag som lägger många anbud.

Figur 3.3 Effektivitetsvinster som motverkas av transaktionskostnader och externa effekter



Effektivitetsvinsterna kan dock helt eller delvis motverkas av två anledningar. Det första är *transaktionskostnaderna* för att uppnå vinsterna. Anbudsprocessen tar resurser för både den upphandlande och de anbudsgivande parterna. Kostnader kan därtill uppkomma i samband med att arbetskraft måste byta arbetsgivare eller realkapital bytas ut ('switching costs'). Den andra är eventuella *externa effekter*, i det här fallet om det medför försämringar för kunderna i form av exempelvis förseningar och väntetider, sämre service eller säkerhet. De effektivitetsvinster som erhöles i (b)-fallet i form av lägre produktionskostnader per enhet motverkas av såväl transaktionskostnader, som i huvudsak kan ligga i de fasta kostnaderna, och externa effekter som ligger i de rörliga. Därmed gäller i stället AC_3 och då erhålls inte punkten B utan C, som teoretiskt tom. kan ligga högre än A. Konkurrensutsättningen leder i så fall till en totalt sett lägre effektivitet.

Man kan tänka sig att transaktionskostnaderna i många fall är engångskostnader som uppkommer främst första året, medan produktivitetsvinsten kan bestå i framtiden. I fallet med att man väljer att driva verksamheten i egen regi bortfaller helt transaktionskostnaderna för upphandling, medan vissa kostnader i form av att

bygga upp kompetens fortfarande finns. Å andra sidan kan små flygplatser med flygledning i egen regi merutnyttja sina flygledare även för andra arbetsuppgifter.

Några empiriska studier

De internationella erfarenheterna av konkurrensutsättning är ännu begränsade. McDougall och Roberts (2008) har analyserat privatisering av flygledning i tio länder mellan 1997 och 2004. De finner att kostnaderna i flertalet fall sjunkit med 5–15 % under sjuårsperioden. Samtidigt har säkerheten förbättrats, teknologin utvecklats, servicen förbättrats och förseningarna i flera fall reducerats. I de flesta länderna har samtidigt relativlönerna för flygledare stigit. Det bör dock tilläggas att storleken av effekter av marknadsöppning beror på situationen i utgångsläget. Författarna drar slutsatsen att privatiseringen varit framgångsrik, främst vad gäller anpassning till kundernas behov, men att en tydlig roll för staten vad gäller säkerheten, ekonomisk kontroll, miljö- och konsumenthänsyn samt regelverk behövs.

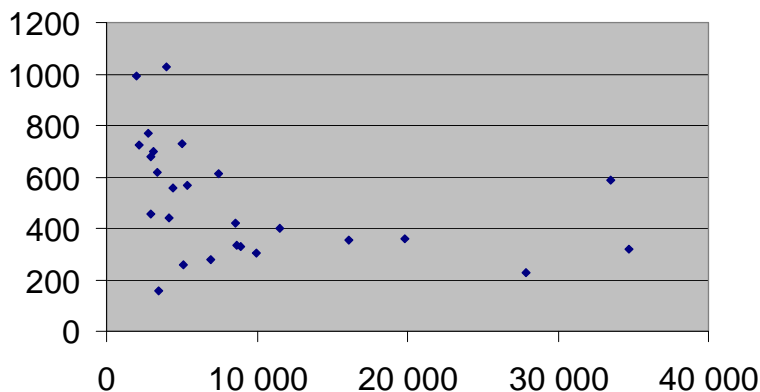
Steuer (2010) har studerat det nya systemet i Storbritannien med offentligt-privat partnerskap och är betydligt mer reserverad vad gäller de positiva effekterna. Visserligen kan förbättringar ses i bland annat produktiviteten, men forskaren menar att det på inget sätt säkert kan tillskrivas delprivatiseringen utan bättre teknik och andra faktorer som kunde inträffat ändå. Skälen var att det skulle bli lättare att finansiera investeringar vid sidan av statsbudgeten. ”...so far it is hard to make a case for any great advantage for the customers or the owners due to the partial commercialisation of UK ATC”.

Comendador, Arnaldo Valdés och Perez Sanz (2012) skriver om planerna för den spanska liberaliseringen av marknaden att det har sin bakgrund i den låga effektiviteten i landets flygledning. Man har fyra gånger så hög kostnad som genomsnittet i Europa. Framförallt är flygledarlönerna hela 91 % högre än genomsnittet samtidigt som produktiviteten är 31 % lägre än det europeiska genomsnittet och förseningarna näst störst i Europa. Kommande analyser av utvecklingen i Spanien bör sålunda ses mot bakgrund av det dåliga utgångsläget och inte tjäna som referenspunkt för Sverige.

Samhällsekonomisk analys

Stor- och samdriftsfördelar

Figur 4.1 Genomsnittskostnader per landning för 27 flygplatser



Figuren visar genomsnittskostnaden för 27 flygplatser som LFV sköter. Den är uttryckt som totalkostnad för den aktuella platsen, exklusive LFV overheads och eventuella kostnader för militär verksamhet, dividerad med antal landningar per år inklusive alla flygningar, inte enbart IFR. Överflygningar inom området, dvs. flygplan som flyger igenom luftrummet men inte landar, ingår inte. I kostnaden ingår i flertalet fall även TMA-tjänsterna, men för de flygplatser som ingår i något av de fyra samfällda TMA ingår dessa kostnader inte. Den största flygplatsen visas inte i figuren då den har över 100 000 landningar.

Genomsnittskostnaden är först fallande men i intervallet 20–30 000 landningar når den sitt minimum. En statistisk analys ger följande resultat (Q=antal landningar per år, t-värden i parentes):

Konstant	= 1 913	(1,58)
Q	= 0,15	(2,10)
Q ²	= 0,000006	(9,86)
TMA-dummy	= -432	(-0,42)

$R^2 = 98,7\%$

Resultaten får tolkas så att för den typiska flygledningsfunktionen vid en flygplats med TMA-tjänster finns en fast kostnad på drygt 1,5 miljoner och att totalkostnaden tilltar något med ökat volym (eftersom det finns en positiv Q^2 -term). Genomsnittskostnaden är sålunda fallande i början då de fasta kostnaderna slås ut på fler enheter, men stiger småningom då stordriftsnackdelar visar sig. Den ökade genomsnittskostnaden vid högre volymer skulle alternativt kunna förklaras av språngkostnader exempelvis genom dubblering av antalet flygledare om mer än en bana används när man når över en viss volym.

Dummyvariabeln för de flygplatser där tornet även utför terminalkontrollen har överraskande fel tecken: minustecknet säger att kostnaden skulle vara lägre här. Variabeln är dock inte signifikant och tolkningen är snarast att det inte gör någon skillnad. Om variabeln utesluts ur analysen för konstanten i stället värdet 1 463 (t-värde 2,62) vilket torde styrka tolkningen. Sannolikt uttrycker det just de förmodade samdriftsfördelarna, dvs. att i de torn där man även sköter terminalkontrollen ökar inte kostnaden eftersom man har tillräcklig kapacitet att utföra också dessa tjänster.

Notera att analysen gäller lokal flygledning och kostnads-sambandet inte helt säkert kan appliceras på flygledning i terminal- eller områdeskontroll. På grund av den likartade verksamheten torde dock kostnadsstrukturen vara likartad.

Slutsatsen av analysen blir att flygledning i ett visst luftrum-block är ett naturligt monopol ur ekonomisk synvinkel. Upp till en flygplats av medelstor storlek är genomsnittskostnaden fallande, annorlunda uttryckt är marginalkostnaden mindre än genomsnittskostnaden, vilket implicerar stordriftsfördelar: vinster av typ (a) i teoriavsnittet. Dessutom kan det betraktas som ett tekniskt naturligt monopol, eftersom koordinationen är nödvändig och man inte kan ha flera operatörer som leder flygplan i samma luftrum. Men det tekniskt nödvändiga monopolet är sålunda ekonomiskt motiverat.

Det innebär inte att flygledning är ett naturligt monopol över hela landet eller att samma företag ska driva alla flygledning. Lika lite som om en viss järnvägslinje eller brevbärarrutt är ett naturligt monopol behöver samma företag driva alla linjer eller rutter.

Eftersom det rör sig om ett naturligt monopol är konkurrens om monopolet i stället för att splittra monopolet en lämplig metod. I den upphandlingsprocessen behöver dock transaktionskostnader och eventuella externa effekter beaktas.

Vid flertalet flygplatser, alla de som har separata TMA finns uppenbarligen samdriftsfördelar mellan torntjänster och terminaltjänster. Det kan uttryckas som att kostnaden för att producera dem tillsammans är lägre än om de produceras var och en för sig.¹ Dessa samhällsekonomiska vinster bör inte elimineras genom en vertikal separation. Risker för transaktionskostnader är begränsad, vilket utvecklas nedan.

Effektivitetsvinster av marknadsöppning

Det finns empiriska belägg för att upphandling har lett till betydande produktivitetsvinster. I de fyra upphandlingar som hittills har gjorts har det nya företag som vunnit anbudet legat mellan 1–20 procent under LFV anbud. Man kan dessutom anta att LFV anbud ligger lägre än de kostnader man tidigare haft för verksamheten.

Produktivitetsvinster på 10–20 % är en relativt vanlig nivå på konkurrensutsättningens effekter inom andra nätverksbranscher, enligt gjorda utredningar. (SOU 2005:4), Exempelvis ökade Postens produktivitet med ca 20 % åren efter monopolet avskaffades (Andersson 2008). Inom flygledning verkar det synbarligen som liknande vinster finns att hämta. De är till och med något större än i flertalet av länderna i den tidigare refererade studien. Effekter av typ (b) existerar sålunda.

Egentligen borde möjligheterna till effektivisering vara begränsade eftersom operatörerna bara kan spara på arbetskraft då man inte äger realkapital. Enligt uppgifter har de lägre anbudet åstadkommit genom lägre overheadkostnader än LFV, inga kostnader för pensionsskuld, bättre schemaläggning och lägre pensionskostnader. Vid de tre flygplatser som hittills bytt operatör arbetar totalt 15 flygledare. Enligt uppgift har LFV tagit 2500 kronor per timme. Med en antagen årsarbetstid på 1600 timmar skulle en tioprocentig besparing motsvara ungefär 30 miljoner kronor. Överför man samma antaganden på 450 flygledare skulle den potentiella maximala ekonomiska vinsten för flygplatserna uppgå till 180 miljoner kronor.

Den samhällsekonomiska vinsten blir sannolikt betydligt mindre. Det finns icke obetydliga transaktionskostnader för upphandlingen. Swedavia uppger att man på sikt behöver avdela 10–15 personer med

¹ Om samdriftsfördelar råder mellan kontrollzon C1 och terminalområde T1 är $((TC(C_1)+TC(T_1))-(TC(C_1+T_1)))/(TC(C_1+T_1)) > 0$. Villkoret torde vara uppfyllt för alla isolerade TMA:n.

flygledningskompetens som arbetar med upphandlingsunderlag. De som ska lägga anbud lägger också betydande resurser på detta, exempelvis har den nya operatören ACR satsat betydande resurser på anbudskonstruktionen och haft 1–2 personer som sysslat med detta. Med tanke på att de mindre flygplatserna har 1–7 flygledare anställda är transaktionskostnaderna för att erhålla produktivitetsvinsterna betydande.

Det medför i sin tur att små operatörer skulle kunna missgynnas relativt stora som har stora resurser och kan utveckla kompetens för upphandlingsprocessen, såsom exempelvis LFV och brittiska NATS. Å andra sidan kan de anlita intermediärer med specialkunskap av upphandling. Länsstrafiken i Örebro har exempelvis bidragit i upphandlingen av de tre kommunala flygplatserna i Växjö, Örebro och Västerås. Snedvridningen till stora operatörers förmån verkar sålunda begränsad.

Den potentiella vinsten för samhället reduceras också av att vissa kostnader som LFV debiterar inte är samhällsekonomiska kostnader, utan sunk costs. Se avsnitt 4.4.

Det kan också finnas mer långsiktiga effekter av konkurrensutsättningen. Om det existerar ett wage-premium för flygledare i Sverige kan det på längre sikt reduceras. Eftersom utbildningen av flygledare under några år var för liten skedde då relativt stora löneökningar. Med ökad konkurrens, särskilt från utlandet, skulle ett eventuellt sådant löneläge över en konkurrensutsatt nivå elimineras. Även den tekniska utvecklingen kan på lång sikt stimuleras om flera operatörer kommer in med nya idéer om tekniska lösningar.

En tänkbar effekt vid konkurrensutsättning är att *ingen* operatör lägger anbud på en viss flygplats. Detta skulle givetvis få förödande effekter på den samhällsekonomiska effektiviteten då flygningar helt skulle behöva ställas in, reduceras eller genomföras under mindre strikt flygledning.

På andra områden inom kommunikationssektorn finns en 'universal service obligation' som garanterar servicen inom ett visst område till alla och till ett visst stipulerat pris. Efter liberaliseringen är det rimligt att regleringen tar höjd för ett sådant scenario. Eftersom LFV är statligt kan det åläggas en plikt att alltid lägga ett anbud på flygplatser till en kostnadsbaserad taxa, som i det fallet ska inkludera en marknadsmässig avkastning – man ska inte försämra finanserna genom detta åtagande. Sådant reglering kan göras dubbel genom såväl särreglering som ägarstyrning. Det kan sålunda

ske via regleringsbrev eller stipuleras i bolagsordning samt skrivs in i lämplig förordning.

Vertikal separation av luftrummet?

Vid de mindre, isolerade flygplatserna som inte delar TMA med andra finns det ett begränsat utrymme för opportunistiskt beteende mellan CTR och TMA. Infrastrukturen ägs nämligen i huvudsak dels av flygplatsen som kunden som tjänsten utförs åt, dels av LFV. Det är visserligen både produktions specifikt och platsspecifikt, vilket i sig talar för höga transaktionskostnader. Men eftersom det inte ägs av operatören reduceras problemet till största delen. Personalen som utför tjänsterna har en relativt hög grad av att vara humankapitalspecifika. Detta har visat sig i problem vid övertagande vid en flygplats. Däremot finns inga erfarenheter av eventuella transaktionskostnader om CTR och TMA skulle delas upp eftersom de hittills skötts av samma personer.

Eftersom det finns betydande samdriftsfördelar mellan produktion av torntjänster och terminaltjänster vid de isolerade flygplatserna och en relativt liten risk för transaktionskostnader på grund av opportunistiskt beteende blir slutsatsen att de bör skötas ihop.

Eftersom graden av specifika tillgångar är måttlig så bör kontrakt vara den bästa formen av integration. Till detta kommer en måttlig grad av komplex koordination och på grund av den måttliga volymen flygrörelser är antalet transaktioner begränsat.

Ekonomisk teori kan inte besvara frågan om vem som ska integrera med vem, alltså om den som sköter CTR ska integrera bakåt och även hantera terminalområdet eller motsatsen. Allt talar dock för att en integration genom kontrakt är den lämpliga formen.

När det gäller de samfälliga TMA är slutsatsen delvis en annan. De har större trafikvolym, i synnerhet Stockholms TMA, de har flera flygplatser med olika ägare och i tre fall ingår en militär flygplats. Malmö TMA har stark koppling till trafiken på Kastrup. Om verksamheten i de samfälliga TMA samordnas med torntjänsten för flygplatserna finns stor risk för opportunistiskt beteende i form av att gynna den egna flygplatsen vid kapacitetsbegränsningar och trängsel eller genom konstruktion av flygvägar.

Vidare finns här ett stort inslag av komplex koordination, dels inom TMA dels mellan terminalområde och områdeskontrollen. I

samband med s.k. ”gröna inflygningar” (och utflygningar) samplaneras flygplanets rörelser i såväl det övre luftrummet som i terminalområdet. Vid inflygningar mot terminalområdet när kapaciteten är begränsad måste planen anpassa farten undervägs för att anlända vid rätt tidpunkt till terminalområdet eller ibland även vänta i områdeskontrollens luftrum. Även vid utflygningar sker koordination mellan plan från olika flygplatser, exempelvis Arlanda och Bromma, för att de ska komma i ett bra flöde i det övre luftrummet.

Om det sker en uppdelning finns även risk för externa effekter i form av förseningar för flygplanen genom längre flygvägar, vilket både påverkar flygbolagen med högre bränslekostnader och passage-rarna genom högre tidskostnader.

Integrationen mellan TMA och CTR är emellertid mer begränsad, eftersom flygplanen redan ligger på ett jämnt flöde in mot flygplatsen då de ordnats i sekvens av terminalkontrollen.

Slutsatsen blir att av främst transaktionskostnadsskäl bör de samfällda TMA hanteras som en helhet och de bör inte heller administreras från en enda dominerande flygplats med tillhörande risk för transaktionskostnader. LFV har för utredningen uppskattat att behovet av flygledare inom Stockholms TMA skulle öka med ett inte obetydligt antal personer om terminalområdet delades upp från enroute. Man skulle dessutom behöva sektorisera mera inom TMA för trafiken till de olika flygplatserna. Transportstyrelsen hävdar däremot att det totala behovet av flygledare inte påverkas även om området delas upp, men en mer djupgående analys är inte gjord.

En tänkbar lösning på problemet en s.k. ”klubb” där marknaden själv hanterar problemet genom att de olika konkurrenter som har behov av koordination konstruerar en gemensam funktion. Det klassiska exemplet på en sådan klubb lösning är bankgirot, på senare tid även bolaget Svensk Adressändring inom postsektorn. Erfarenheterna visar dock att klubb lösningar fungerar bäst med några jämnstora aktörer, och att nystartade små företag kan bli utestängda från klubben som därmed låser in konkurrensen till de existerande företagen. Den risken torde vara liten i flygsektorn då nya flygplatser sällan öppnas. Däremot är aktörerna knappast jämnstora, då de samfällda TMA rymmer flygplatser av skiftande storlek. Även om de har samma ägare i dag kan det komma att förändras. Till yttermera visso ligger det militära flygplatser i flera av dem.

Förutsättningarna skiftar i de olika TMA och en enhetlig lösning för alla fyra är inte nödvändig. Förutsättningarna för klubb lösningar

förefaller bäst i Östgöta och Göteborgs TMA. I de båda andra är behovet av komplex koordination och risken för opportunistiskt beteende betydligt större. Dessa TMA har starkare knytning till områdeskontrollen och i Malmös fall till trafiken på Kastrup. För att få så låga transaktionskostnader som möjligt talar mycket utifrån ekonomisk teori för att dessa båda områden vertikalt integreras med områdeskontrollen och inte upphandlas av flygplatserna.

'A level playing field'

I samband med konkurrensutsättning är det viktigt att så långt möjligt skapa likvärdiga förutsättningar både för etablerade och nya operatörer, 'a level playing field'. De existerande företagen kan ha såväl fördelar av gjorda investeringar, etablerat varumärke som nackdelar i form av åtaganden eller felinvesteringar under monopol-tiden. Nya operatörer möter ofta *etableringshinder*. Dessa kan vara naturliga i form av exempelvis stor- eller samdriftsfördelar hos de befintliga företagen och då ska man inte tvinga fram konkurrens som splittrar marknaden och sänker effektiviteten. Men de kan också vara onaturliga och då bör de om möjligt begränsas för att främja konkurrensen.

Vid upphandling är själva poängen att den operatör som har lägsta tillkommande genomsnittliga kostnad per enhet (average incremental cost) ska vinna kontraktet. Fasta kostnader av typen 'sunk costs' ska inte inräknas i upphandlingsunderlaget. LFV belastas enligt uppgift med betydande fasta kostnader för bland annat teknisk utveckling, flygledarutbildning och dessutom en stor pensionsskuld. Enligt årsredovisningen 2010 uppgick pensionsskulden till 5,4 miljarder. Utbildning och utvecklingsprojekt finansieras i princip av undervägsavgiften. Enligt uppgift från LFV görs ändå påslag göras på anbuderna för att täcka gemensamma kostnader inklusive pensionsskulden.

Detta är samhällsekonomiskt felaktigt. LFV sitter med dessa kostnader oavsett om de vinner anbud eller inte och om de så förlorar alla anbud ska pensionsskulden fortfarande betalas. Det är inte relevant att ta med dem vid anbudsgivningen och det finns en risk att en mindre effektiv operatör som inte belastas av historiska kostnader vinner kontraktet. Det är därför viktigt att skilja ut sådana historiska kostnader, oavsett om LFV blir bolag eller förblir affärsverk.

I sammanhanget kan man också ifrågasätta om utbildningen av flygledare ska vara en angelägenhet för branschen eller helt skiljas ut och bli en uppgift inom det reguljära högskolesystemet, såsom exempelvis utbildning till sjöbefäl, läkare och polis. Efter konkurrensutsättningen måste annars konkurrensneutrala villkor skapas, både så att nya operatörer får del av de som utbildas men också bidrar till finansieringen. Det kan också övervägas om det inte är Transportstyrelsen som ska fastställa behovet av utbildningsplatser, så att det blir konkurrensneutralt för branschen som helhet.

Nya operatörer möter ofta etableringshinder. Dock är inte alla fasta kostnader att betrakta som sådana, om de är lika för alla företag i branschen, nya som gamla. Dessutom är de fasta kostnaderna relativt små just i den här branschen eftersom det i huvudsak rör sig om arbetskraft, då kapitalet ägs av andra. Nya företag ska ta fram en drifhandbok som visar att de uppfyller säkerhetskrav och rutiner, men det ska även befintliga operatörer ha, liksom att flygledare med lokal kompetens måste utbildas.

Det finns dock vissa etableringshinder som framkommit under utredningen. Ett är att utbildningen för lokal kompetens måste ske i de lokaler och med den personal som tillhör den befintliga operatören. Visserligen ska man i första hand överta befintlig personal, men om det inte är aktuellt måste det vara möjligt att utbilda sin egen. Det kan vara problem att få en befintlig operatör att släppa in en konkurrent i sin verksamhet och för personalen ifråga att utbilda de personer som snart ska ta över deras jobb. Det måste sålunda tydligt regleras nya operatörers rättigheter till detta om konkurrensen inte ska försvåras. Dessutom måste upphandlingarna ske i så god tid före kontraktperiodens utgång att ny personal hinner komma på plats, exempelvis sex månader som Transportstyrelsen föreslagit.

Det civil-militära samarbetet kan också utgöra ett etableringshinder. I vissa sammanhang kan det finnas skäl att försvarsmakten samarbetar med en annan myndighet. Det är dock viktigt att FM har incitament att välja den mest effektiva lösningen och låter andra operatörer vara med och konkurrera om det är möjligt ur säkerhetssynpunkt. Enbart argumentet som framförts till utredningen om att man endast vill ha en leverantör av flygtrafiktjänsterna är inte förenligt med marknadsöppning. I de fall FM har särskilda krav på flygledningen vid en viss flygplats bör man specificera dem i så god tid att flygplatsen kan tydliggöra dem i sitt upphandlingsunderlag.

Språkrav på svenska utgör i och för sig också etableringshinder för utländska operatörer, och begränsar konkurrensen. Den typen av krav måste man dock acceptera om det krävs av säkerhetsskäl.

Ytterligare ett möjligt etableringshinder kan vara stordriftsfördelar i själva upphandlingen. Som nämnts krävs ett betydande arbete, vilket skulle kunna begränsa möjligheterna annat än för stora internationella flygledningsföretag. Erfarenheter från andra avreglerade branscher visar att det ibland är svårt för mindre företag att etablera sig och marknaden övergår i privat oligopol. De begränsade erfarenheter som finns från flygbranschen visar dock att det varit möjligt för både ett nytt, privat företag och en enskild kommun att arbeta med att slå sig in på marknaden. Att driva verksamheten i egen regi medför inga andra kostnader för upphandlingen är att möjligen göra en kostnadsjämförelse mellan egen drift och entreprenad.

Det talar också för att inte upphandla i kluster för att ge tillräckligt stor volym att lägga anbud på. Då begränsar man dels operatörernas egna bedömningar av lönsamhet, dels kan små lokala operatörer slås ut. Däremot är det önskvärt att många flygplatser upphandlas samtidigt. Det ger också möjlighet till kombinationsupphandling, så att de som lägger anbud själva kan kombinera flygplatser och då uttrycka eventuella sam- eller stordriftsfördelar.

Ett annat hinder är att nya operatörer har ett litet underlag att göra vinst på. Det går inte att ta ut någon vinst på den 75 %-iga andel av intäkterna som kommer från enroutesystemet då detta är kostnadsbaserat och man bara får ta ut vinst på kapital. Men operatörerna äger inte kapitalet själva. En förändring för att jämna ut konkurrensförhållandena vore att flygplatsen, som äger kapitalet tog emot hela ersättningen för flygledning och sedan blev fakturerad av operatören med det pris som överenskommits i upphandlingen. Ytterligare en osäkerhet som skapas av prissystemet är att volymen i överflygningarna påverkar enroutintäkterna och därmed ersättningen. Det drabbar dock alla operatörer lika, men möjligen kan risken vara svårare att bära för ett litet nystartat företag.

Systemet med Eurocontrols undervägsavgifter är utformat för statliga monopol. När man nu under 2012 inför en s.k. price-cap och tvingar ner ersättningen med 10 % är syftet att tvinga fram produktivitetsökningar i en monopoliserad bransch utan konkurrenstryck. Men för Sverige och ett par andra länder som just öppnat för konkurrens kan konsekvensen bli en dubbel effekt. Först leder konkurrensen genom anbudsförfarande till de önskade pro-

duktivitetstökningarna, sedan minskar intäkterna till den som vunnit upphandlingen. Länder som inför konkurrens på marknaden borde undantas från den nya principen.

Slutligen skulle tillgången till viss infrastruktur kunna bli ett etableringshinder. Den lokala flygledningen använder information som genereras i de tekniska anläggningarna för områdeskontrollen. Först måste man klargöra vad som anses vara infrastruktur. I flygledningsfallet är det all denna tekniska utrustning och den information den genererar. Däremot är inte flygledningsoperatörernas egna anläggningar, såsom lokaler och utrustning i form av datorer, skärmar och annan kommunikationsutrustning att betrakta som infrastruktur. Varje operatör måste tillhandahålla sin egen produktionsanläggning. Det är analogt med att järnvägsföretag har sina egna lok och vagnar eller posten sina egna sorteringsmaskiner. En ny operatör måste tillhandahålla sina egna produktionsanläggningar.

LFV kommer att ha ett fortsatt monopol på områdeskontrollen. Huvudsakligen finansieras investeringar i teknik av undervägsavgifterna. I den utsträckning den inte gör det ska LFV ha en reglerad rätt att ta ut en avgift av dem som brukar informationen, eller åtminstone för merkostnaden för att förmedla informationen till mottagaren. I en skarp konkurrenssituation skulle en uppströms monopolist kunna neka konkurrenter nedströms tillgång till informationen. Detta bör emellertid förhindras redan av befintlig lagstiftning genom att denna omfattas av konkurrensreglernas begrepp nödvändig resurs (*essential facility*). Sådana ska tillhandahållas på konkurrensneutrala, transparenta och icke-diskriminerande villkor.

Det torde sålunda sannolikt inte behövas någon särreglering gällande infrastrukturen. Konkurrensreglerna kan dock ha nackdelen att de verkar med eftersläpning (lags). Först om detta skulle visa sig kan det vara relevant med reglering genom tillägg i Luftfartslagen. Den prissättning som i så fall ska tillämpas enligt ekonomisk teori är s.k. long-run incremental cost (LRIC). Denna prissättning ska ge så korrekta incitament som möjligt till en långsiktigt effektiv utveckling. I relation till de transaktionskostnader som finns gällande upphandlingen i stort torde övervakningskostnaderna här vara små. Det finns god erfarenhet från PTS område gällande tillämpning av sådan prissättning. Det är viktigt att regleringen inte bara leder till effektivitetsvinster på kort sikt utan också befrämjar en långsiktig teknisk och organisatorisk utveckling. Det talar för en funktionell separering inom LFV, så att de som driver verksamhet har en nära koppling till de som utvecklar tekniken.

Slutsatser

De hittillsvarande erfarenheterna visar att det finns betydande produktivitetsvinster att göra genom en konkurrensutsättning av flygledningen. Man kan uppskatta de kortsiktiga vinsterna till i uppåt 20 % med en maximalt tänkbar vinst på 180 miljoner.

Dessa vinster kan dock till delvis framstå som överskattade. Transaktionskostnaderna för upphandling och anbudsgivning är inte obetydliga utom vid drift i egen regi. Det finns därtill switching costs vid byte av operatör. Dessutom kan LFV kostnadsnivå delvis bero på historiska kostnader som är sunk costs och som inte är relevanta för effektivitetsfrågan.

Det framstår som viktigt att integrera kontrollzon och terminalområde vid isolerade flygplatser beroende på starka samdriftsfördelar och låga transaktionskostnader. Dessa bör vara vertikalt integrerade. Mycket talar däremot för höga transaktionskostnader och externa effekter vid en motsvarande integrering i samfällda TMA och en separering av terminal- och områdeskontroll. En effektivare lösning förefaller här vara en vertikal integration med områdeskontrollen om inte de berörda flygplatserna gemensamt kan skapa en egen organisation för detta, en s.k. klubblösning, vilket främst gäller de båda områdena Östgöta och Göteborg.

Det är viktigt att tillskapa ett 'level playing field' för LFV och nya konkurrenter. LFV ska inte belastas med sunk costs för exempelvis historiska pensionsskulder eller utbildning. Samtidigt måste nya operatörer ha tillgång till sådan infrastruktur som utgör en nödvändig resurs på konkurrensneutrala villkor och regleras rätten att utbilda egen personal inför övertaganden. Om infrastrukturen inte betalas av undervägsavgifter är LRIC ett relevant kostnadsbas för att ge riktiga incitament till teknisk utveckling. Infrastrukturen bör dock i första hand betraktas som en nödvändig resurs och därmed tillhandahållas på icke-diskriminerande villkor. I övrigt förefaller inte branschen kännetecknas av betydande onaturliga etableringshinder, men viss reglering är nödvändig.

Det civil-militära samarbetet är med största sannolikhet en betydligt effektivare lösning än om verksamheterna skulle bedrivas helt separat. Men en fördjupad analys av effektiviteten är befogad och det bör finnas effektivitetsvinster av att möjliggöra konkurrens även här där så är möjligt av säkerhetsskäl.

Källor

- Andersson Peter (2008): "Liberalisation and market performance: towards higher efficiency in Sweden". I Crew M., Kleindorfer P., Campbell J. (eds): *Handbook of Worldwide Postal Reform*. Edward Elgar.
- Carlton D., Perloff J. (2008): *Modern Industrial Organization*. 4 uppl. Pearson.
- Eurocontrol: *European ANS Performance Review*.
- Gomez Comendador F., Arnaldo Valdés R. M., Perez Sanz L. (2012): *Liberalisation of Air Traffic Services in Spain*. Transport Policy volume 19, Issue 1, Jan 2012, pp 47–56.
- Luftfartsverket. *Årsredovisning 2010*.
- McDougall och Roberts (2008): *Commercializing air traffic control: Have the reforms worked?* Canadian Public Administration, volume 51, Issue 1, pp 45–68.
- SOU 2005:4. *Regelutredningen*.
- Steuer M. (2010): *The partially private UK system for air traffic control*. Journal of Air Traffic Management, vol 16, pp 26–35.
- Internt material och mail från Luftfartsverket.
- Intervjuer med representanter för: Luftfartsverket, Transportstyrelsen, ACR, Försvarsmakten, Svenskt Flyg, Terminalkontrollen Arlanda, Svenska regionala flygplatser AB.

Flygtrafiktjänst och myndighetsutövning – en rättslig översikt

Av Thomas Bull och Patrik Bremdal

Inledning

Uppdraget består i att för flygtrafiktjänstutredningens räkning utreda om flygtrafiktjänst i rättslig bemärkelse kan anses som myndighetsutövning. I uppdraget ingår även att utreda om det under utfärdandet av lokal behörighet ingår något moment som rättsligt kan klassas som myndighetsutövning. Detta mot bakgrund av att kravet i RF 12:4 st. 2 på lagform vid delegering till enskild av förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning.

Då begreppet myndighetsutövning är det centrala begreppet i denna utredning kommer vi att inleda med en genomgång av dess historiska framväxt och utveckling för att få fram kärnan i dess rättsliga betydelseområde såsom det tolkas i dag. I detta ingår att ta fram de allmänna kriterierna för vad som utgör myndighetsutövning och sätta in dessa i sitt rättsliga sammanhang. Därefter kommer flygledarnas rättsliga och praktiska verkningar att identifieras och ställas mot kriterierna för myndighetsutövning. Dessamma kommer att göras avseende utfärdandet av lokal behörighet för flygledare. Utredningen kommer att avslutas med en sammanfattande bedömning av utredningens uppdrag.

Begreppet myndighetsutövning

Enligt 12 kap. 4 § RF andra stycket kan förvaltningsuppgifter överlämnas åt juridiska personer och enskilda individer men om uppgiften innefattar myndighetsutövning får ett överlämnande göras endast med stöd av lag. Vid regeringsformens tillkomst hänvisades avseende begreppet ”myndighetsutövning” till den dåvarande förvaltningslagen (1971:290). Även om denna lag i sig inte innehöll begreppet myndighetsutövning återfanns det i förarbetena till lagen som en sammanfattande benämning på de mera kvalificerade ärendena i lagen. Enligt dåvarande förvaltningslagens 3 § första stycket framgick att ”lagens särskilda bestämmelser för vissa ärenden” endast gällde ”i den mån fråga är om utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande”. Detta är också denna definition som senare lagstiftning hänvisat till.¹

I utredningen om en ny förvaltningslag diskuterades begreppet myndighetsutövning och dess innebörd. Vad gäller den legaldefinition som lyfts fram ovan menade utredningen att:

Tre ord eller uttryck i den definition som gavs i 1971 års lag har angetts som riktmärken i försöken att precisera begreppet myndighetsutövning. Resonemangen kan i komprimerad form återges enligt följande.

Det ska vara fråga om utövning av en befogenhet att bestämma om vissa förhållanden. Denna befogenhet kan grunda sig på ett konkret beslut av regering eller riksdag men framför allt på stadganden i den offentligt rättsliga lagstiftningen, som bemyndigar eller ålägger myndighet att agera på visst sätt. Däremot avses inte befogenheter, som här rör från avtal och som alltså ytterst baseras på civilrättsliga regler.

Den offentligt rättsligt grundade befogenheten ska vidare utövas i förhållande till enskild. De för myndighetsutövning reserverade reglerna är alltså principiellt inte tillämpliga i ärenden, där en myndighet uppträder som part hos en annan myndighet.

Uttrycket bestämma om markerar, att det ska röra sig om ärenden, som ensidigt avgörs av myndighet; ärenden om ingående av avtal tillhör den civilrättsliga sfären och faller alltså utanför. Enligt förarbetena indikerar uttrycket också, att det ska röra sig om ”bindande” beslut, som är uttryck för samhällets ”maktbefogenheter” i förhållande till medborgarna. Typiska utslag av myndighetsutövning är beslut, varigenom den enskilde åläggs att göra, tåla eller underlåta något. Som ovan påpekats, anses emellertid också ett gynnande beslut utgöra resultat av myndighetsutövning, om den enskilde för att uppnå den önskade för-

¹ Se t.ex. SOU 2010:29, En ny förvaltningslag, s. 100 ff.

månen är tvungen att vända sig till myndighet och dennas tillämpning av offentligrättsliga regler blir av avgörande betydelse för utgången.²

Sammanfattningsvis ska det således vara fråga om en befogenhet som härrör från offentligrättsliga regler som ålägger eller bemyndigar en myndighet att agera på ett visst sätt. Agerandet ska riktas mot en enskild och det ska handla om ett ärende som ensidigt avgörs av myndigheten. I definitionen ingår både betungande och gynnande beslut. Det har lyfts fram som betydelsefullt att den enskildes position påverkas i någon väsentlig mån.³ Av betydelse för denna utredning är också att tillsättande av statlig tjänst har ansetts innefatta myndighetsutövning.⁴

Transportstyrelsen, Luftfartsstyrelsen och flygtrafiken – en bakgrund

Angående flygtrafiktjänst i allmänhet gäller att Transportstyrelsen är den myndighet, som inom ramen för ett övergripande ansvar för trafikfrågor, ansvarar för att få luftfarten över Sverige att fungera väl. Myndigheten uppdrag framgår av dess instruktion och regleringsbrev.⁵ Däri ingår att utfärda certifikat för piloter och flygledare, både som ett första tillstånd och för den förnyade prövning som reglerna kräver med vissa intervall. Enligt uppgift från myndighetens hemsida finns knappt 800 flygledarcertifikat utfärdade och ett 20-tal verkar förnyas varje månad.⁶

Utbildning till flygledare kan ske på ett flertal ställen i landet. Luftfartsverket bedömer sökandes behörighet, varefter den som fått ett behörighetsintyg kan söka en utbildning som är en direkt yrkesutbildning för flygledare. Flygledarna anställs sedan av LfV eller en av de privata aktörer som sedan en viss tid finns.

² A SOU s. 102.

³ Marcusson, Lena, Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet, Iustus Förlag 1989, s. 188 med hänvisningar.

⁴ Se prop. 1993/94:65 s. 43 med vidare hänvisningar.

⁵ Se förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen, och Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Transportstyrelsen, regeringsbeslut 2011-12-20, N2011/6905/TE.

⁶ <http://www.transportstyrelsen.se/sv/Luftfart/Certifikat-och-utbildning/Statistik-certifikat-certifikat-statistik/>

Flygtrafikledningstjänst

Frågan om flygtrafikledningstjänsten innebär myndighetsutövning har tidigare diskuterats vid flera tillfällen. Nedan kommer några av dessa diskussioner att kortfattat återges.

Arbetsdomstolen berörde denna fråga i samband med ett avgörande gällande stridsåtgärder.⁷ Frågan i domstolen var om en blockad stred mot 3 kap. 1 § lagen om offentlig anställning på den grunden att flygkontrolltjänst innefattade myndighetsutövning. Domstolen konstaterar inledningsvis att flygkontrolltjänsten i praktiken är fråga om ett informationssystem där flygledarna upplyser befälhavarna om bland annat ”lämplig flygsträcka, flyghöjd, väderförhållanden etc. liksom också om start- och landningsbanor är klara”. Det konstateras även att det är befälhavarna som har det yttersta ansvaret för flygsäkerheten. Dock menar domstolen att det finns flera situationer där befälhavaren inte har något annat val än att följa flygtrafikledningens anvisningar, exempelvis i fråga om när ett plan får starta.

Det finns även situationer där en befälhavare måste följa flygtrafikledningen. Exempelvis om en befälhavare ”landar eller startar utan att ha tillstånd till det eller som byter färdväg eller flyghöjd utan någon föregående kontakt med flygledningen åsidosätter den gällande färdplanen och kommer därmed att flyga utan att ha vederbörligt färdtillstånd”. Detta är i enlighet med luftfartslagen straffbart. På grund av detta kommer domstolen till slutsatsen att flygkontrolltjänst innefattar moment av myndighetsutövning.

Arbetsdomstolens slutsats kom sedan att bekräftas av Lufträttsutredningen⁸ som i sitt betänkande konstaterar att en del av flygtrafiktjänsten innefattar myndighetsutövning.⁹ Utredningen skriver att:

I princip består denna myndighetsutövning i att flygkontrolltjänsten vid sina instruktioner till befälhavaren på ett flygplan tillämpar en offentligrättslig lag eller annan författning varigenom en plikt eller rättighet skapas för befälhavare. Plikten är förenad med straffansvar

Detta uttalande har nyligen upprepats av regeringen.¹⁰ I definitionen ovan av myndighetsutövning påpekas att det ska vara fråga om en befogenhet som kan härledas ur offentligrättsliga regler som

⁷ AD 129/1983.

⁸ SOU 1999:42.

⁹ A.a. s. 232.

¹⁰ Prop. 2009/10:95.

bemyndigar en myndighet att agera på ett visst sätt. Det ska vara fråga om ett agerande som riktas mot enskild och som ensidigt avgörs av myndigheten. Eftersom delar av flygtrafikledningens anvisningar skapar en plikt som är förenad med straffansvar måste det anses vara fråga om myndighetsutövning.

Flygledarutbildning och utfärdande av lokal behörighet

EU-rättens krav

Vägen från flygledarutbildning till behörig flygledare sker i flera steg i enlighet med förordning 805/2011.¹¹ För det första ska den presumtive flygledaren avklara en inledande utbildning för att därefter kunna söka ett certifikat för flygledarelev (art. 8). Flygledarelevcertifikatet ger behörighet att tillhandahålla flygkontrolltjänster under överinseende av en operativ instruktör i enlighet med de behörigheter och behörighetstillägg som framgår av certifikatet (art. 8.1). För att kunna få ett certifikat som flygledare ska flygledareleven genomgå en lokal utbildningsplan (art. 9.3c). Enligt bilaga II B i förordningen gäller följande krav för den lokala utbildningsplanen:

Den lokala utbildningsplanen ska i detalj beskriva de förfaranden och den tidsplan som krävs för att kunna tillämpa de lokala förfarandena för det lokala området under överinseende av en operativ instruktör. Den godkända planen ska inbegripa uppgifter om alla delar av kompetensbedömningssystemet, inklusive arbetsarrangemang, bedömning av framstegen och examination, tillsammans med förfaranden för anmälningar till den behöriga myndigheten. Den lokala utbildningen kan innehålla vissa delar av den inledande utbildningen som är specifika för de nationella förhållandena.

Under den lokala utbildningen ska flygledare få tillräcklig utbildning i säkerhet, luftfartsskydd och krishantering.

Den lokala utbildningens längd ska fastställas i den lokala utbildningsplanen. De obligatoriska kvalifikationerna ska bedömas genom lämplig examination eller genom ett system med fortlöpande bedömning, av godkända kompetensexaminatorer eller kompetensbedömare som ska vara neutrala och objektiva i sin bedömning. I detta syfte ska de behöriga myndigheterna inrätta överklagandemekanismer för att säkerställa att eleverna behandlas rättvist.

¹¹ Kommissionens förordning 805/2011 av den 10 augusti 2011 om detaljerade bestämmelser för flygledarcertifikat samt vissa andra certifikat och intyg enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 216/2008.

De svenska regleringarna

Enligt Luftfartslagen (2010:500) 6 kap. 19 § krävs certifikat för att arbeta som flygledare. Närmare bestämmelser om detta kan enligt samma lagrum utfärdas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Enligt luftfartsförordningen (2010:770) 6 kap. 20 § är det Transportstyrelsen som utfärdar dessa regler. Enligt TSFS 2009:81¹² 12 § krävs det certifikat för flygledarelev för att genomgå utbildning och prov för att få behörighet eller certifikat. Enligt 13 § ska en ansökan om certifikat eller behörighetsbevis inlämnas till Transportstyrelsen. Som nämnt ovan krävs enligt EU-rätten att en sökande ska ha genomgått en lokal utbildningsplan för att ha rätt till ett flygledarcertifikat. Detta krav finns även i de svenska regleringarna, närmare bestämt i TSFS 2009:79¹³ 9 §. Det hänvisas i nämnda föreskrift till TSFS 2009:81 bilaga 1 B som i stora drag är en upprepning av innehållet i förordning 805/2011 bilaga II B. En skillnad är att de svenska reglerna inte reglerar den rätt till överklagande som nämns i EU-regleringen.¹⁴

I LFS 2008:1,¹⁵ som reglerar allmänna bestämmelser om certifikat och behörigheter, stadgas (19–21 §§) vissa krav på innehavaren av certifikatet eller behörighetsbeviset, bland annat att han eller hon enligt 21 § inte får förrätta sin tjänst ”om innehavaren genom underkänd kompetenskontroll eller på annat sätt blivit medveten om sådan förändring i sin standard att tjänsten inte kan utföras på ett säkert sätt”. Vad gäller kompetensbrist avseende lokal behörighet hos flygledare regleras detta i TSFS 2012:6¹⁶ 2 kap. 9 §. Där stadgas:

Kompetensbrist uppstår

1. när individen inte har fullföljt enhetens program för kompetenssäkring eller inte har uppnått ett godkänt resultat vid kompetenssäkringen,
2. när befattningshavaren har bedömt att individen inte har de tillräckliga kunskaper och färdigheter som krävs för den operativa tjänsten, eller
3. när befattningshavaren har bedömt att individen av andra skäl har bedömts olämplig för operativ tjänst.

¹² Transportstyrelsens föreskrifter om utbildning av personal för flygtrafiktjänst.

¹³ Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om certifikat för flygledare och flygledarelev.

¹⁴ Det finns dock en generell möjlighet till överklagande i Luftfartslagen (2010:500) 12:4.

¹⁵ Luftfartsstyrelsens föreskrifter om allmänna bestämmelser för certifikat, auktorisationer och behörighetsbevis. Senare ändrad genom LFS 2008:32 Luftfartsstyrelsens föreskrifter om ändring i Luftfartsstyrelsens föreskrifter (LFS 2008:1) om allmänna bestämmelser för certifikat, auktorisationer och behörighetsbevis. Ändringarna berör dock inte de aktuella regleringarna.

¹⁶ Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om flygtrafikledningstjänst (ATS).

Befattningshavaren som nämns i regleringen är den befattningshavare med ansvar för säkerhet vid en flygtrafikledningsenhet (CO ATS) som regleras i TSFS 2012:6 2 kap. 1–7 §§. Det är CO ATS som enligt 2 kap. 6 § i nämnda föreskrift ansvarar för den lokala behörighetens utformning och innehåll.

I likhet med reglerna i EU-förordningen ovan måste en flygledarelev, enligt TSFS 2009:81 12 §, som utövar flygtrafiktjänst göra detta under överinseende av en så kallad operativ instruktör. Det är han eller hon som leder flygledareleven under träning i operativ position. Detta är en del av den träning som leder fram till den lokala behörigheten. Rekommendation om godkännande av lokal behörighet fattas av ett kollegium av godkänd examinator vid den aktuella flygtrafikledningsenheten. Det är dock, enligt TSFS 2009:79 11 § st. 2 CO ATS som godkänner den lokala behörigheten och för in den i certifikatet.

Flygledarens certifikat måste enligt TSFS 2009:79 14 § förnyas åtminstone vart fjärde år. Vid förnyelse av certifikat måste CO ATS intyga att sökanden har lokal behörighet eller att sökanden har förutsättning att påbörja lokal behörighetsutbildning (TSFS 2009:79 20 respektive 18 §§). Vid återtagande av lokal behörighet sker träning och uppföljning av operativ instruktör vid flygtrafikledningsenheten.

Är utfärdande av lokal behörighet myndighetsutövning?

Enligt genomgången av begreppet myndighetsutövning ovan framgår att det är tre krav som framträder för att ett handlande ska klassas som myndighetsutövning i rättslig bemärkelse. För det första ska det vara fråga om en befogenhet som härrör från offentlighetsregler som ålägger eller bemyndigar en myndighet att agera på ett visst sätt. För det andra ska agerandet riktas mot en enskild. För det tredje ska det handla om ett ärende som ensidigt avgörs av myndigheten. Det spelar i sammanhanget ingen roll om det är fråga om ett gynnande eller betungande beslut.

För att erhålla ett flygledarcertifikat krävs det att den som söker har genomgått en lokal utbildningsplan och fått en lokal behörighet. Det är CO ATS som har befogenhet att utfärda en lokal behörighet. Det är även den CO ATS som har befogenhet att dra in den lokala behörigheten vid kompetensbrist. Även vid förnyande av behörighet och certifikat har CO ATS en viktig roll i och med

att han eller hon ska intyga att den som söker förnyelse har genomgått eller har förutsättning att genomgå en lokal behörighetsutbildning.

I EU-förordningen betonas vikten av överklagandemekanismer i samband med den lokala utbildningen för att säkerställa att flygledareleverna behandlas rättvist. Denna skrivning ger en tydlig indikation om synen på utfärdandet av den lokala behörigheten från EU:s håll, nämligen att det är fråga om en ensidig maktutövning.

CO ATS agerar utifrån offentlighetsrättsliga normer när han eller hon utfärdar lokal behörighet och har en betydande maktposition gentemot den som söker behörigheten. Utfärdandet av behörigheten är en förutsättning för att flygledareleven ska kunna arbeta som flygledare och en indragen behörighet innebär att flygledaren inte längre har rätt att utföra sitt arbete. I en inte helt olik situation gällande utfärdande av skriftliga s.k. slututlåtanden i samband med examination från trafikflygarutbildning, fann JK att detta utlåtande, genom sitt nära samband med möjligheterna att utöva yrket var att anse som ett led i den myndighetsutövning som skedde vid examinationen.¹⁷

Sammanfattningsvis kan konstateras att utfärdande av lokal behörighet är en befogenhet som bygger på offentlighetsrättsliga regler. Det handlar dels om EU-rätt, dels om Transportstyrelsens föreskrifter. Regelverket bemyndigar CO ATS att utfärda lokal behörighet, något som för den enskilde är avgörande för att kunna utöva ett yrke, dvs. det innebär ett bestämmande av något rättsligt och faktiskt betydelsefullt. Agerandet riktas mot en enskild, i detta fall flygledareleven. Avslutningsvis handlar det om ett ärende som ensidigt avgörs av myndigheten. Detta sammantaget leder till slutsatsen att starka skäl talar för att anse det vara fråga om myndighetsutövning när den lokala behörigheten utfärdas av CO ATS.

¹⁷ JK beslut 2007-06-11, dnr 4400-05-40.

Flygtrafiktjänst – säkerhetspolitiska överväganden

Anders Oljelund 2012-03-04

Med anledning av den nya luftfartslagen och de senaste årens förändringar av luftfartsverket har en statlig utredare tillsatts för att analysera Luftfartsverkets verksamhetsform, organisation och befogenheter. I uppdraget ingår att analysera och bedöma konsekvenser för den civil-militärt integrerade flygtrafiktjänsten under olika beredskapsgrader och i krig, samt redovisa förslag till en långsiktigt hållbar organisationsstruktur för en fortsatt civil-militärt integrerad flygtrafiktjänst.

Utredaren har givit mig i uppdrag att för flygtrafiktjänstutredningens räkning belysa eventuella säkerhets- och försvarspolitiska konsekvenser för Sverige av dessa förändringar.

Bakgrund

Med den nya luftfartslagen (prop. 2009/10:65) öppnas möjlighet för den som driver en flygplats att upphandla flygtrafikledningstjänster för luftrummet i anslutning till flygplatsen. Med flygtrafiktjänst menas i detta sammanhang lokal flygtrafikledningstjänst i ett för varje flygplats angivet luftrum kring flygplatsen, dvs. den flygtrafikledningstjänst som behövs för start och landning. Flygtrafiken i det övre luftrummet (trafik ”en route”) är inte konkurrensutsatt utan genomförs fortfarande av Luftfartsverket.

Civil och militär flygtrafikledningstjänst är i Sverige integrerad, både kring flygplatserna och i övre luftrummet. Detta betyder att konkurrensutsättning och andra förändringar av den civila flygtrafikledningstjänsten definitionsmässigt och i realiteten också innebär motsvarande förändringar av flygtrafikledningstjänsten för

militära flygplan. Försvarsmakten har i dag ingen egen flygtrafikledningstjänst och inga egna flygledare.

Den internationella situationen

Flygtrafikledning över de nationella luftrummen är fortfarande nationernas ansvar samtidigt som flygtrafik självfallet kräver nära internationellt samarbete. Det finns ett antal viktiga internationella konventioner för den civila luftfarten, däribland Chicagokonventionen med vilken ICAO upprättades, IATA som är bolagens samorganisation, Eurocontrol för samordning av den europeiska flygtrafikledningen och EASA för europeisk flygsäkerhet. Inom EU finns ett flertal samarbeten, bl.a. SESAR och NORACON. Dessa internationella konventioner och samarbeten är utarbetade för civilflygets behov men får också relevans för vårt luftförsvaret eftersom civil och militär flygledningstjänst är integrerad i Sverige. För en närmare redogörelse av det internationella flygtrafik-samarbetet hänvisas till propositionen om Luftfartens lagar (prop. 2009/10:95) och utredningens huvudtext.

EU har sedan slutet av 1980-talet fattat ett antal beslut, som syftar till att avreglera luftfarten och stärka konkurrensen i den. Ett gemensamt europeiskt luftrum (Single European Sky, SES) skapades genom flera beslut år 2004. Drivkraften bakom SES är bl.a. att den europeiska flygtrafiken kommer att öka kraftigt de kommande åren, att det kommer att bli trängre i de europeiska luftrummen, att kraven på ett miljömässigt och tidsmässigt effektivt utnyttjande av luftrummet kommer att stiga och att tekniken numera medger centraliserad flygtrafikledning över stora ytor. Som ett led i Single European Sky ska länder kunna gå samman om att etablera europeiska funktionella luftrumsblock, i syfte att effektivisera både flygtrafikledning och utnyttjandet av luftrummet. Flera EU-förordningar inom ramen för Single European Sky berör också flygtrafiktjänsten vid enskilda flygplatser. En handlar om tillhandahållande av flygtrafiktjänster (EG-550/2004), en om användningen av det gemensamma europeiska luftrummet (EG 551/2004) en om driftskompatibilitet (552/2004) och en om gemensamma krav ifråga om flygtrafiktjänster (EG 1035/2011).

Sveriges integrerade civil-militära flygtrafiktjänst torde på ett generellt plan vara i samklang med internationella och europeiska strävanden mot ökad harmonisering av reglerna för flygtrafiken.

Den svenska civil-militära integrationen har väckt intresse i flera europeiska länder. Det förefaller angeläget att Sverige i sitt nu pågående förändringsarbete bevarar denna fördel och samtidigt deltar i de fortsatta europeiska harmoniseringssträvandena. Ett svenskt bidrag kan bl.a. bestå i en enkel och tydlig organisationsstruktur.

På flygledningsområdet har Sverige inlett ett samarbete med Danmark och upprättat ett danskt-svenskt funktionellt luftrumsblock inom ramen för Single European Sky. År 2010 bildades det svensk-danska företaget NUAC HB som från den 1 juli 2012 ska driva de tre kontrollstationerna i Köpenhamn, Malmö och Stockholm för flygtrafikledning av "en route"-trafiken i det gemensamma svensk-danska luftrumsblocket. Det betyder att flygtrafikledningen över svenskt luftrum "en route" i framtiden kan komma att ledas av en dansk flygledare. Redan detta kan behöva bedömas ur försvarspolitisk synvinkel. I ännu högre grad kommer svenska försvarspolitiska bedömningar att behöva göras om i en framtid det bildas större europeiska luftblock med central flygledning. Någon sådan bedömning har såvitt bekant ännu inte gjorts. Den bör bl.a. göras i ljuset av de förändringar som svensk säkerhetspolitik genomgått under senare år (se nedan).

Även med Norge har Luftfartsverket och två privata bolag ett samarbete, som gäller utbildning av flygledare (Entry Point North).

I en framtid kan även lokal flygtrafikledningstjänst vid flera flygplatser utövas från ett fåtal centraler (remote towers). Tekniken finns redan. Vad detta kan komma att betyda för den svenska integrerade civil-militära flygtrafiktjänsten i luftrummet kring en flygplats är för tidigt att säga. Behörighetskraven på enskilda flygledare och flygleverantörer, som i dag är nära knutna till förhållandena på en viss flygplats, torde emellertid att vara nödvändiga att upprätthålla, även om flygledarens fysiska placering kan komma att bli på annan plats än i det "egna tornet".

Den militära luftfarten i Europa är i motsats till den civila en nationell angelägenhet och saknar i stort sett internationell reglering även om tekniskt och annat samarbete självfallet förekommer och är nödvändigt i många situationer. EUs medlemsländer har gjort ett gemensamt uttalande i anslutning till förordningen 549 om ett europeiskt luftrum av innebörd att länderna ska samarbeta med varandra ifråga om militära luftfartsfrågor. Det är att betrakta som en viljetryckning och har ingen bindande operativ innebörd. Det finns dock en förordning om vissa gemensamma regler för en

flexibel användning av luftrummet för civilt och militärt flyg (EG 2150/2005). Nato kan ha gemensam flygtrafikledningstjänst i enskilda operationer men samordnar i övrigt inte medlemsländernas militära flygningar. Inom bl.a. Eurocontrol och SESAR pågår tekniskt och annat arbete för att underlätta kompatibilitet mellan civilt och militärt flyg.

Det är svårt att i dag förutse vilka försvarspolitiska implikationer för Sverige som den internationella och europeiska utvecklingen av luftfarten och kontrollen över luftrummen skulle kunna få på längre sikt. I en framtid som inte behöver vara avlägsen kan flygtrafiktjänst över svenskt luftrum komma att ledas inom ramen för ett internationellt samarbete i vilket Sverige bara är ett av flera länder. Det ligger i det internationella samarbetets natur. I en försvarspolitisk bedömning är det dock viktigt att erinra sig att svensk säkerhets- och försvarspolitik under senare år genomgått stora förändringar och numera alltmer är inriktad på samarbeten, som Sverige under det kalla krigets och neutralitetspolitikens dagar inte kunde bedriva.

Situationen i Sverige

Sverige är som nämnts unikt i Europa i det att den militära och civila flygtrafiktjänsten är helt integrerad. Det betyder att försvarsmakten inte har någon egen flygledartjänst eller egen flygledarutbildning. Integrationen genomfördes år 1978 efter flera års utredande. Skälet var huvudsakligen praktiskt och effektivitetsmässigt men genomförandet drevs kanske också fram av totalförsvarsidén som i korthet innebar att alla samhällets verksamheter skulle samverka i syfte att klara påfrestningar i händelse av avspärrning, kris eller krig. Den civil-militära integrationen bedöms av alla parter ha stora fördelar. Propositionen om luftfartens lagar förutsätter i att integrationen ska bestå även efter den konkurrensutsättning som beslutats och inletts för flygledningstjänsten.

Luftfartsverket var tidigare myndighet för all flygtrafiktjänst i Sverige. Luftfartsverket drev i egen regi alla statliga flygplatser i Sverige och hade huvudansvar för utbildning av flygledare och för flygtrafiktjänsten på alla civila och militära flygplatser. År 2005 övergick myndighetsuppgifterna till Luftfartsstyrelsen, vars uppgifter år 2009 togs över av den nybildade Transportstyrelsen. Året därpå bolagiserades de statliga flygplatserna, som i dag ägs av Swed-

avia. År 2010 beslutade riksdagen att konkurrensutsätta luftfartsverkets civila flygledningstjänst (prop. 2009/2010:95). Det betyder att flygplatsägarna, om de vill, kan upphandla flygledningstjänster på marknaden. Möjligheten gäller alla flygplatser; statliga, kommunala, privata och militära. Hittills har flygtrafiktjänsten vid fyra privata flygplatser upphandlats från annan aktör än Luftfartsverket. De kommunala AFIS-flygplatserna driver tjänst själva via kommunen eller kommunala bolag eller i efter upphandling. Försvarsmakten, som äger och driver nio militära flygplatser, kommer sannolikt inte att vilja konkurrensutsätta dem.

Liknande konkurrensutsättning av den civila flygtrafiktjänsten förekommer i andra länder, exempelvis Storbritannien. Inget land har – till skillnad från Sverige – konkurrensutsatt den militära flygledningen.

Tre myndigheter har i dag delat ansvar för den militära flygtrafiktjänstledningen i Sverige. Transportstyrelsen som luftfartsmyndighet, Luftfartsverket som är ansvarig för bl.a. säkerhet och beredskap och Försvarsmakten som är brukare av flygledartjänster

Transportstyrelsen har som huvuduppgift att svara för regelgivning, tillståndsprovning och tillsyn inom hela transportområdet. Transportstyrelsen är den meningen överordnad myndighet för luftfarten i Sverige, under näringsdepartementet. Transportstyrelsen har emellertid inte regleringsrätt för beredskapsfrågor. Den tillkommer regeringen.

Transportstyrelsen utnämner flygtrafiktjänstleverantörer och ska upprätta avtal med Försvarsmakten om den praktiska tillämpningen av myndighetsansvaret för flygtrafiktjänst, som berör militär luftfart. Luftfartsverket har ingen beslutsrätt över utnämning av leverantör och bör i egenskap av konkurrent på marknaden rimligtvis inte ha det.

Luftfartsverket ska tillhandhålla en säker, effektiv och miljöanpassad flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart, tillhandahålla flygtrafiktjänst samt servicetjänster som är anknutna till verksamheten, främja forskning och utveckling och utbilda flygledare. Luftfartsverket ska upprätta avtal med Försvarsmakten om drift och utveckling av flygtrafiktjänst.

Luftfartsverkets instruktion beskriver verkets ansvar med ordet ”tillhandhålla”. Det framstår som något oklart vilken grad av ansvar som avses med ”tillhandhålla” och hur detta ansvar kan komma att förändras till följd av de strukturella förändringar av luftfarten och marknaden för luftfartstjänster som du pågår. Det är också kan

också indirekt utläsas av instruktionen att Luftfartsverkets ansvar - hur det än definieras - gäller alla beredskapsgrader och krig. Det är en princip som vedertagen i svensk förvaltning. Myndigheter ska ha samma ansvar i fred som i krig. Men det står inte uttryckligen i Luftfartsverkets instruktion att ansvaret gäller i alla beredskapsgrader och var detta ansvar börjar och slutar.

Försvarsmakten har som grundläggande uppgift att försvara Sverige i händelser av angrepp. Det är en uppgift som är av helt annan natur än andra myndigheters. Det militära flyget är inte ett av flera trafikslag. I rollfördelningen mellan de här berörda myndigheterna är försvarsmakten efterfrågare, "demandeur", av tjänster. Den civil-militära integrationen kan beskrivas som en integration mellan i vissa avseenden relativt ojämlika parter; det civila flyget och det militära. Det civila flyget styrs av en i hög grad konkurrensutsatt och internationaliserad marknad. Det militära flyget styrs av nationella försvarsbehov, inte av marknadsbehov. Till stöd för Försvarsmaktens särskilda behov finns därför ett regelverk och ett avtalsförhållande som säger att Försvarsmaktens krav på olika sätt ska tillgodoses. I Luftfartsverkets och i Transportstyrelsens instruktioner ges Försvarsmakten en särskild roll och ett inflytande. Vid behov ska militär trafik ges företräde. Transportstyrelsen kan på kort varsel stänga delar av luftrummet för civil trafik. Vid utseende av leverantörer av flygtrafiktjänster ska transportstyrelsen samråda med försvarsmakten och följa försvarsmaktens kravlistor för den integrerade flygtrafiktjänsten. På lokal nivå ska det finnas avtal mellan militära och civila flygfält om användandet av angränsande luftrum. Fler exempel på samråd och samarbete mellan försvarsmakten och transportstyrelsen i dessa avseenden kan nämnas.

Men försvarsmakten har inte givits någon vetorätt i utseendet av flygtjänstoperatörer när marknaden nu blivit konkurrensutsatt. Så länge svenska staten genom Luftfartsverket mer eller mindre hade monopol på all flygtrafiktjänst ansågs det sannolikt inte nödvändigt att ge försvarsmakten ett mer uttalat inflytande över beslut som gällde flygtrafikledningstjänsten.

Säkerhets- och försvarspolitiska bedömningar

Mot den bakgrund som tecknats i det föregående blir den centrala säkerhets- och försvarspolitiska frågan för denna promemoria: " Finns det en risk för att Sveriges säkerhet skulle kunna påverkas

negativt genom ett överlåtande av den militära flygledningstjänsten till icke-statliga operatörer även i krislägen?” En liknande fråga kan ställas vad gäller Luftfartsverket: ”Behöver det göras några försvarspolitiska överväganden om Luftfartsverket helt eller delvis bolagiseras?”

Militär flygledning är en del av Sveriges försvarspolitik. Försvarspolitikerna är i sin tur en del av den svenska säkerhetspolitiken. En brist i försvarspolitikerna blir också en brist i säkerhetspolitiken. Försvarspolitikerna är den del av säkerhetspolitiken som i särskilt hög grad är ett statligt ansvar och ett uttryck för statsuveräniteten. Om vitala delar av Sveriges militära försvar anförtros icke statliga operatörer kan det hävdas att ett avgörande steg tas. Det är ett rimligt synsätt. Staten har det yttersta ansvaret för Sveriges suveränitet och säkerhet och förväntas ha en egen kontroll över de resurser som behövs för att garantera denna säkerhet. I bedömningen av riskerna med en konkurrensutsättning av flygtrafikledningstjänsten måste eventualiteten av att flygledningen hamnar i orätta eller inkompetenta händer finnas med. En enskild operatör kan ha bristande förståelse för militära krav, kan upphöra att fungera pga krig eller kris, kan köpas upp och genomgå ägarbyte, kan gå i konkurs och kan i värsta fall visa sig vara köpt av fiendliga krafter. Något motsvarande kan naturligtvis gälla även om leverantören är en statlig myndighet, men då är statens styrmöjlighet mer omedelbar.

Farhågor av detta slag kan te sig konstruerade men är högst legitima för den som har ansvar för Sveriges försvar.

Ännu mycket mer gäller detta i lägen av kris. En fungerande militär flygtrafiktjänst är en av många förutsättningar för luftförsvarets insatsberedskap. I den svenska hotbilda-bedömning som görs i dag har just flygvapnet blivit allt viktigare. Försvarsmakten, och i ytterst det svenska folket, måste därför kunna lita på att den myndighet, som har ansvar för att tillhandhålla flygtrafiktjänst i alla beredskapslägen, har den kapaciteten även på flygplatser för vilka den inte själv har ett operativt ansvar. I dag är det inte självklart att Luftfartsverket har den kapaciteten.

Samtidigt är det viktigt att erinra sig att både den svenska säkerhetspolitiken i stort och försvarspolitikerna genomgått mycket stora förändringar under senare år. Det har blivit alltmer uppenbart att Sverige är del av ett större säkerhetspolitiskt sammanhang. I ökande grad måste den trygghet som består i att själv äga, driva och tillverka vägas mot den kostnadseffektivitet som ligger i att köpa på

marknaden. Materieförsörjningen ett tidigt sådant exempel. På logistikområdet finns andra. Försörjningstrygghet får istället uppnås genom val av leverantörer och genom att det i upphandlingen ställs krav på långsiktig leveranssäkerhet. Samarbete mellan den svenska försvarsmakten och icke-statliga operatörer i Sverige och utomlands är alltså sedan länge ett faktum. Det yttersta syftet är öka försvarets operativa förmåga inom givna ekonomiska ramar. Senast i inriktningspropositionen (prop. 2008/09:140) anges att materialsamarbetet bör fortsätta. Därvid hade regeringen uppenbarligen bedömt att de försvarspolitiska fördelarna överväger eventuella risker och nackdelar.

Som en följd av EU-medlemskapet – och kanske oavsett det – har vårt säkerhetspolitiska samarbete med andra länder breddats ytterligare och motiveras numera med att Sverige har sin del i ansvaret för säkerheten i vårt närområde. Ett uttryck för detta är en s.k. solidaritetsförklaringen. Också detta är en utveckling som innebär att fler aktörer agerar tillsammans och att både regelverk och förmågor behöver utformas med inriktning på den situationen. Perspektivet av ett allt närmare säkerhetspolitiskt samarbete med andra länder kommer sannolikt att ställa Sverige inför ett fortsatt behov av avvägningar som liknar dem som nu görs ifråga om den civilmilitära flygtrafikledningstjänsten.

Men regeringens ansvar för det egna landets säkerhet finns alltid kvar. Ingen annan har det ansvaret.

Riksdagen har med godkännande av proposition 2009/2010:95 beslutat att konkurrens ska råda på marknaden för flygtrafiktjänst och ansett att den civil-militära integration Sverige som haft i mer än fyrtio år samtidigt ska bestå. Propositionen innehöll inte några egentliga överväganden om de försvarspolitiska implikationerna av denna fråga men beslutet gäller och det är utifrån det som regelverk och praxis måste utformas.

Den fråga som ska ställas blir då: Hur ser vi till att minimera eventuella risker?

Överväganden och förslag

I syfte att säkerställa att den integrerade flygledartjänsten fungerar tillfredsställande i alla beredskapslägen, även efter den beslutade konkurrensutsättningen och även efter andra eventuella förändringar av luftfartsverket organisation är det enligt min mening tre

faktorer särskilt avgörande, nämligen ansvarsfördelningen mellan myndigheterna, metoderna för att utse flygtrafiktjänstoperatörer och planeringen för höjda beredskapslägen.

1 Ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter

Det är ett försvarspolitiskt intresse, i Sverige och i relationen till andra länder, att ansvarsfördelningen mellan de myndigheter som är närmast berörda av den militära och civila flygledningstjänsten är klarlagd och uppfattas på samma sätt av alla, särskilt i lägen av höjd beredskap.

Transportstyrelsen är i dag tillsyns- och tillståndsmyndighet för lufttrafiktjänsten och är i den meningen överordnad myndighet för viktiga delar av den flygtrafikverksamhet som är av särskild betydelse för försvarsmakten. Vid sidan av Transportstyrelsen har Luftfartsverket ett något otydligt formulerat ansvar för viktiga delar av helheten när det gäller den militära beredskapsplaneringen, flygsäkerhet, utbildning och flygtrafiktjänsten. Samtidigt konkurrerar Luftfartsverket på marknaden med företag vars verksamhet Luftfartsverket har ett slags övergripande nationellt ansvar för. Rollfördelningen mellan Transportstyrelsen och Luftfartsverket behöver förtydligas, särskilt om luftfartsverket helt eller delvis bolagiseras. Transportstyrelsens utnämningsrätt för i en ny konkurrenssituation med sig ett vidare försvarspolitiskt ansvar än det som gäller i dag. Detta bör förmodligen också förtydligas i instruktionen.

Försvarsmakten bör ges en tydligare roll och ges möjlighet att finns med i hela processen för urval och upphandling av flygtrafiktjänstoperatörer. Transportstyrelsen måste å sin sida ta till sig försvarsmaktens krav och använda dem i sin kravprofil mot och dialog med flygplatsägaren/upphandlaren och med den upphandlade tjänstleverantören. Flygplatsägaren bör i sin upphandlarfunktion få en bättre kunskap om beredskapsplanering och andra militära krav.

Till en del är detta en fråga om vanor och samarbetskultur inom och mellan berörda förvaltningar. Till en del är det emellertid en fråga om ansvarsfördelning såsom den uttrycks i instruktioner och regelverk. Det är regeringens uppgift att bedöma och besluta hur ansvarsfördelningen mellan myndigheterna i en delvis ny situation bör se ut. Näringsdepartementet och försvarsdepartementet har här

ett gemensamt ansvar, som inte kan överlåtas på myndigheterna ensamma.

2 Utseende och utnämning av flygtjänstoperatörer

Riksdagsbeslutet om konkurrensutsättning av flygtrafiktjänsten omfattar alla svenska flygplatser; statliga, kommunala, privata och militära. Det är flygplatsägaren som beslutar om upphandling av flygplatsens tjänster, inkl. flygtrafiktjänsten. Enligt gällande konkurrensregler måste upphandlingen vara offentlig. Leverantörer av flygtrafiktjänster ska tillhandahålla flygtrafiktjänster på ett öppet sätt. Villkoren för tillgång till tjänsterna ska offentliggöras, och det ska finnas ett fast remissförfarande för regelbundet samråd med dem som använder flygtrafiktjänsterna. Samråd ska hållas minst en gång om året och kan ske individuellt eller kollektivt.

Leverantörer av flygtrafiktjänster får enligt EU-beslut 1035/2011 inte diskriminera någon användare eller grupp av användare på grundval av nationalitet eller identitet i enlighet med tillämplig unionsrätt. Medlemsstater som har beslutat att tillhandahållandet av specifika flygtrafikledningstjänster ska konkurrensutsättas får vidta alla lämpliga åtgärder för att hindra leverantörerna av sådana specifika tjänster från att med eller utan avsikt hindra, begränsa eller snedvrinda konkurrensen, eller att agera på ett sätt som enligt nationell rätt eller unionsrätt utgör missbruk av dominerande ställning. Försvarsmakten kan i egenskap av ägare av sina flygplatser dock direktupphandla av en annan statlig myndighet – exempelvis luftfartsverket – utan hinder av nationella regler eller EU-regler. Om emellertid luftfartsverket bolagiseras torde inte försvarsmakten utan vidare kunna upphandla därifrån.

Efter genomförd upphandlingsprocess utnämner Transportstyrelsen flygtrafiktjänstoperatörer i enlighet med gällande föreskrifter (TSFS 2011:72). Däri heter det i par 3 att leverantören av flygtrafikledningstjänst ska kunna visa att denne

1. innehar ett [europeiskt] certifikat som är utfärdat i enlighet med förordning (EG) nr 550/2004,
2. har som uppdrag att tillhandahålla flygtrafikledningstjänst inom ett särskilt luftrumblock,
3. uppfyller tillämpliga krav för att tillhandahålla flygtrafikledningstjänst,

4. har säkerställt samordning med andra flygtrafikledningstjänstenheter och fördelningen av ansvar för luftrumets tidsmässiga nyttjande i förhållande till dessa,
5. utöver den civila luftfarten kan hantera förekommande militär luftfart, och
6. har rutiner för samverkan med Försvarmaktens stridsledning och luftbevakning.

I par 4 står att

Leverantören ska se till att personalen har fördjupad kompetens för hantering av militär luftfart för att kunna utnämnas för luftrum i anslutning till följande flygplatser:

1. Karlsborg,
2. Linköping/Malmen,
3. Linköping/SAAB,
4. Luleå/Kallax,
5. Ronneby,
6. Såtenäs,
7. Uppsala,
8. Vidsel, och
9. Visby.

Vad som avses med "tillämpliga krav" i par 3:3 framgår av Transportstyrelsens föreskrifter för flygtrafikledningstjänst, TSFS 2012:6.

Innebörden av förteckningen över flygplatser i par 4 är att vissa flygplatser har särskild militär betydelse. Det gäller i första hand flygflottiljerna och andra av Försvarmakten ägda flygplatser men även civilt ägda flygplatser. Så länge Försvarmakten kan direktupphandla flygtrafiktjänster för de av Försvarmakten ägda flygplatserna från LFV kan Försvarmakten för de flygplatserna själv ställa de krav den önskar. Dit hör dock inte den försvarspolitiskt viktiga flygplatsen i Visby som är ägd av Swedavia. Det framgår inte tydligt av de föreskrifter som här återgivits vilken roll försvarsmakten har gentemot transportstyrelsen före och under upphandlingen.

Transportstyrelsen krav bygger bl.a. på ett avtal mellan Transportstyrelsen och Försvarmakten, i vilket det står att transportstyrelsen ska inhämta samråd från försvarsmakten innan utnämning (av leverantör) sker. Försvarmakten har dock inte någon vetorätt vid utnämning av leverantör när upphandling genomförts.

Transportstyrelsen måste enligt i dag gällande regler utnämna den leverantör som uppfyller de i förväg specificerade kraven, inkl. försvarsmaktens krav. Europaparlamentets och rådets förordning 550/2004 ger enligt Transportstyrelsens mening inte möjlighet att därutöver vägra utnämning med hänvisning till allmänna försvarspolitiska bedömningar. Här finns enligt min mening en brist. Det kan finnas situationer då Sverige av försvarspolitiska skäl skulle vilja avstå från upphandling eller avstå från utnämning av en leverantör som i och för sig uppfyller alla yrkesmässiga krav i Transportstyrelsens föreskrifter men som av försvarspolitiska skäl bedöms olämplig. Sådana skäl kan vara svåra eller omöjliga att i förväg indikera i en kravlista. Icke desto mindre bör det finnas möjlighet för ett land att göra bedömningar av vad som krävs för att skydda egna försvarspolitiska intressen.

I EU-förordningen 549/2004 om inrättande av det gemensamma europeiska luftrummet, artikel 13, finns dock ett allmänt stadgande som säger att medlemsländerna inte kan hindra medlemsländerna att tillämpa sådana åtgärder som behövs för att skydda väsentliga säkerhets- och försvarspolitiska intressen. Huruvida denna artikel skulle kunna användas för att undanta försvarspolitiskt viktiga flygplatser från en konkurrensutsatt upphandlingsprocess eller särbehandla dem i den, är en tolkningsfråga som i sista hand kan komma att behöva avgöras av EU-domstolen.

3 Beredskapsfrågor

Luftfartsverket har ansvar för flygtrafiktjänsten i alla beredskapsgrader. Detta är inte uttryckligen utsagt i instruktionen, men eftersom begränsningen ”i fred” i ett tidigare skede togs bort ur instruktionen får Luftfartsverket ansvar nu anses omfatta alla beredskapsgrader. Detta är också luftfartsverkets egen uppfattning. Samtidigt anser sig Luftfartsverket i ett beredskapsperspektiv inte ha rådighet över den flygtrafikledningstjänst man inte själv bedriver. Detta torde betyda att luftfartsverket bara kan säkerställa tillhandhållandet av tjänster när verket är utnämnt av transportstyrelsen. Om konkurrensutsättningen av flygledartjänsten leder till att ett betydande antal flygledartjänster inte bemannas av luftfartsverket, finns det risk för att Luftfartsverket efter hand kommer att gå miste om den volym som gör det möjligt att stå för de uppgifter i form av utbildning, långsiktigt utvecklingsarbete,

internationell kontaktverksamhet och beredskapsplanering som anges i verkets instruktion och att i ett beredskapsläge tillhandhålla flygledare och vad som i övrigt krävs i en krissituation. Om det finns en sådan risk är det viktigt att statsmakterna överväger hur man i en fortsatt konkurrensutsättning ser till att ansvarig myndighet, i dag luftfartsverket, på annat sätt bibehåller nödvändig kompetens för denna del av sina uppgifter. Behovet av ett sådant klarläggande förutskickades redan i propositionen 2009/2010:95. Det behöver också fastställas vilka åligganden nyutnämnda leverantörer har i beredskapshänseende och hur genomförandet av dessa åligganden i praktiken kan säkerställas. Det kan ske genom lagstiftning som ålägger leverantören att hålla en viss beredskapscapacitet eller genom avtal mellan ansvarig myndighet och leverantören.

Det är Flygtrafiktjänstutredningens uppgift att lämna förslag som syftar till att säkerställa beredskapskraven för flygtrafiktjänsten i dessa frågor.

Till ämnesområdet hör också utbildning av flygledare för civil-militär flygledning. Enligt en uppgift är det i dag oklart vilken den militära kravbilden är för utbildning av civil-militära flygledare och hur den offereras på dagens konkurrensutsatta marknad. Tydliga och förutsägbara utbildningskrav är också en beredskapsfråga av försvarspolitiskt betydelse.

En försvarspolitisk fråga är självfallet också själva tillgången på flygplatser. Den faller utanför ramen för denna promemoria men det kan ändå erinras om att de militära flygplatserna har blivit färre och att de statliga, kommunala och privata alla arbetar under marknadsvillkor, vilket i ett längre perspektiv kan riskera att slå ut mindre lönsamma men i ett beredskapsläge viktiga flygplatser.

Slutsatser och rekommendationer

1. Ansvarsfördelningen mellan Transportstyrelsen, Luftfartsverket och Försvarsmakten i frågor som gäller den civil-militära integrerade flygtrafikleddningstjänsten behöver förtydligas i regeringens instruktioner.
2. Huvudansvaret för flygtrafiktjänsten och ansvaret för utnämning av operatörer bör ligga hos Transportstyrelsen. Innebörden och omfattningen av detta ansvar, även i försvarspolitiskt hän-

seende, bör förtydligas i instruktionen och i transportstyrelsens interna föreskrifter.

3. Försvarsmakten bör ges större möjlighet att ställa sina krav på upphandlare och flygtrafiktjänstoperatörer i ett tidigt skede av upphandlingsprocessen.
4. Transportstyrelsen bör ges möjlighet att i samråd med försvarsmakten göra en försvarspolitisk bedömning före och under upphandlingsprocessen.
5. Flygplatsägarens ansvar för militära behov som ska beaktas i upphandlingsprocessen bör förtydligas.
6. Det bör fastställas vilken myndighet som har huvudansvaret för flygtrafiktjänstens beredskapsorganisation. Innebörden och omfånget av detta ansvar bör förtydligas.
7. Enskilda flygtrafiktjänstoperatörer bör exempelvis genom lagstiftning eller avtal få sin del av ansvaret för beredskapsorganisationen fastställd.
8. Om luftfartsverket har kvar ett ansvar för beredskapsorganisationen och samtidigt helt eller delvis bolagiseras bör det klargöras hur lagstiftning och regelverk bör utformas för att tilldela ett bolag sådana uppgifter.

LFV – Executive Summary

Finansiella analyser och indikativa värderingar

2012-03-22

Introduktion

Uppdrag och syfte

Uppdrag

PwC har fått i uppdrag av kommittén för utredningen ”N 2011:07 Utredning av verksamhetsform och förutsättningar för flygtrafiktjänst i Luftfartsverket” (”Kommittén”) att undersöka frågan om LFV i nuvarande form och med nu gällande marknadsförutsättningar har affärsmässiga förutsättningar att i sin helhet eller i delar ombildas till fristående statligt ägt bolag. Detta dokument utgör en sammanfattning av rapporten, framtagen av PwC, ”LFV – finansiella analyser och indikativa värderingar” daterad mars 2012.

Huvudinriktningen för vårt arbete är att, ur ett finansiellt perspektiv, bedöma förutsättningar för samt konsekvenser av bolagisering av:

1. Hela LFV, alternativt
2. Affärsområdet Produktion Terminal (”Terminal”) (för definition av Terminal, se sidan 7).

Vid analysen av Terminals förutsättningar för en bolagisering har vi gjort antagandet att verksamheten bildar ett separat bolag utanför LFV-koncernen. Huruvida ett alternativ där Terminal bolagiseras som ett dotterbolag till LFV medför skillnader i slutsatser besvaras inte i föreliggande analys. Det är dock inte orimligt att anta att t.ex. skalfördelar inom vissa områden skulle kunna påverka ett Terminalbolag inom LFV-koncernen. En sådan analys bör dock genomföras tillsammans med en analys av juridiska aspekter vad avser bl.a. Lagen om Offentlig Upphandling (LoU).

Syfte

Syftet med uppdraget är att utgöra underlag för Kommittén för slutsatser och rekommendationer avseende bl.a. lämplig verksamhetsform och organisering av flygtrafiktjänst i LFV.

Begränsningar

Framtagandet av underlaget har krävt att LFV, under en begränsad tidsperiod, har behövt göra ett stort antal ställningstaganden och bedömningar utöver vad som behövs i den dagliga verksamheten. Mot bakgrund av detta är levererat material förknippat med osäkerhet och gjorda antaganden kan komma att förändras under en eventuell fortsatt process mot en bolagisering.

Bedömda indikativa värden i rapporten representerar vår kvalificerade bedömning baserat på tillgängligt material samt tillvägagångssätt beskrivna i denna rapport. Vi vill dock understryka att värdering inte är en exakt vetenskap utan har inslag av subjektiv bedömning, varför olika aktörer kan komma till olika slutsatser om marknadsvärdet av ett bolag.

Vi har inte inkluderat analys av konsekvenser av att samfällda TMA:n konkurrensutsätts, då osäkerheten kring denna utveckling är hög. LFV har meddelat att de inte, på ett tillräckligt trovärdigt sätt, kan beräkna de ekonomiska effekterna. De gör dock bedömningen att en konkurrensutsättning av samfällda TMA:n kan få stora konsekvenser för LFV oavsett organisationsform.

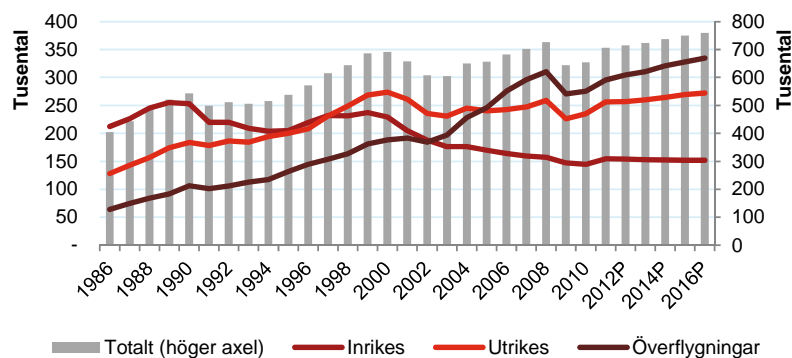
Marknad

Prognos av flygrörelser i svenskt luftrum

Under perioden 1986–2011 har antalet flygrörelser i svenskt luftrum ökat från 404 422 till 706 417 rörelser, motsvarande en genomsnittlig årlig ökning ("CAGR", Compound Average Growth Rate) om 2,3 %.

LFV bedömer att antalet flygrörelser under perioden 2012–2016 kommer att öka med en CAGR om 1,5 % vilket är i linje med utvecklingen under den senaste tioårs perioden. LFV framhåller att osäkerheten avseende utvecklingen under kommande år är hög och att utfallet kan bli såväl högre som väsentligt lägre än huvudscenariot.

Flygrörelser i svenskt luftrum



Källa: LFV, prognos upprättad hösten 2011.

En route

Traditionellt levereras en route-tjänster via statliga monopol där olika leverantörer av flygtrafiktjänster har egna systemlösningar. Avgiftsnivån för en route-tjänster har tidigare fastställts enligt självkostnadsprincipen med full kostnadstäckning, vilket inneburit svaga incitament för kostnadseffektivisering, systemmässig samordning samt internationell samverkan.

Med anledning av bristande incitament till effektiviseringar har avgiftssystemet reformerats vilket innebär att från och med januari 2012 baseras avgifterna på schablonmässiga kostnader med utgångspunkt i EU:s prestationsmål och nationellt anpassade prestationsplaner.¹

Det nya avgiftssystemet innebär att full kostnadstäckning ersätts med en modell med riskdelning mellan leverantörer och brukare. En styrande kostnadsnivå fastställs och avvikelser från denna nivå blir direkt resultatpåverkande. Undantaget görs för kostnadsökningar som ej kan påverkas av leverantören, t.ex. pensioner och skatter. Befintliga underskott tillåts kompenseras för genom högre avgifter kommande år.

¹ Den första referensperioden är tre år (t.o.m. 2014) och omfattar endast en route-verksamheten. Därefter tillämpas femåriga referensperioder och fr.o.m. 2015 omfattas även terminalavgifter (i Sverige endast terminalavgifter på Arlanda samt Landvetter).

Terminaltjänster

I Europa har idag fem marknader (Sverige, Danmark, Spanien, Storbritannien och Tyskland) utsatts för konkurrens, dessutom finns i ett sjätte land (Schweiz) ett lagförslag om avreglering. Utanför Europa utgörs tillgängliga marknader av USA (mindre flygplatser), Irak, UAE, Bahrain samt Qatar.

I Sverige, Danmark och Storbritannien är torntjänster konkurrensutsatta vid samtliga flygplatser medan det endast är verksamheten vid lokala och regionala flygplatser som omfattas av konkurrens i Spanien och Tyskland. Utvecklingen av ytterligare avregleringar är osäker och är i stor utsträckning beroende av erfarenheter från bl.a. Spanien och Sverige.

LFV:s affärsplan

Omsättningstillväxt

Intäkter hänförliga till en route-verksamheten följer föreslagen prestationsplan innebärandes en kostnadsminskning i reala termer om 10 % enheter till och med 2014 samt prognostiserad trafikutveckling.

Under 2015–2016 antar LFV att intäkt per service unit minskar med ca 0,5 % per år och att den årliga trafiktillväxten uppgår till ca 1,5 %. Intäkter hänförliga till terminalavgifter vid Arlanda och Landvetter har budgeterats enligt gällande regelverk om kostnadsbaserad prissättning.

Resultat och marginal

Fortsatta effektiviseringar i enlighet med det besparingsprogram som initierades 2009 fortlöper under perioden 2012–2014 och beräknas vid full effekt innebära årliga kostnadsbesparingar om 400 MSEK.

Avkastning på eget kapital förväntas öka från 4,9 % 2012 till 6,2 % 2016, vilket i viss mån överstiger ägarens (svenska statens) avkastningskrav om 4 %.

Pensionsskulden

Pensionsskulden antas öka i linje med SPV:s prognos, vilket medför att likvida medel successivt ökar och beräknas överstiga 5 miljarder kr per 2016. Ökningen av pensionsskulden får en negativ effekt på LFV:s soliditet som under perioden beräknas minska från 14,3 % 2011 till 12,8 % 2016.

Enligt uppgift från LFV har SPV bekräftat att det är tekniskt möjligt att särskilja antastbara pensioner från övriga, vilket medför att förutsättningar för ytterligare amortering av skulden föreligger. Det skulle få en positiv effekt på soliditeten och samtidigt skapa möjligheter för högre avkastning samt ge en mer förutsägbar resultatutveckling. För detta krävs dock godkännande från regeringen.

LFV Koncern (MSEK)	2012	2013	2014	2015	2016
Nettoomsättning	2 344	2 356	2 430	2 489	2 502
- Luftfartsintäkter	2 193	2 199	2 223	2 247	2 262
- Kommersiella & övriga intäkter	150	157	207	243	240
Rörelsekostnader	-2 079	-2 074	-2 137	-2 193	-2 207
- Personalkostnader	-1 505	-1 515	-1 561	-1 603	-1 617
- Externa driftkostnader	-574	-559	-576	-590	-590
EBITDA	264	282	293	296	295
Avskrivningar, materiella anl.tillg.	-190	-196	-199	-198	-198
EBIT	75	85	94	98	97
Andel i intressebolag	-1	-1	0	0	0
Finansiella intäkter	47	56	78	93	107
Finansiella kostnader	-75	-78	-106	-123	-132
Resultat efter fin. poster	45	62	66	68	72
Skatt *	-12	-16	-17	-18	-19
Nettoresultat	33	46	49	50	53
<i>Nyckeltal företagsledningens prognos</i>					
Omsättningstillväxt	-2,1%	0,5%	3,1%	2,4%	0,5%
EBITDA %	11,3%	12,0%	12,0%	11,9%	11,8%
EBITA %	3,2%	3,6%	3,9%	3,9%	3,9%
EBIT %	3,2%	3,6%	3,9%	3,9%	3,9%
Resultat efter fin. poster %	1,9%	2,6%	2,7%	2,7%	2,9%
Räntabilitet bokfört eget kapital	4,9%	6,4%	6,4%	6,2%	6,2%
Investeringar	160	130	120	150	150
Pensionsskuld	3 609	4 022	4 456	4 893	5 313

I tabellen presenteras LFV:s prognos för perioden 2012–2016. Prognosen har utarbetats baserat på det nya avgiftssystemet som föreslagits för perioden 2012–2014.

* Antagen skattesats om 26,3 %.

Källa: LFV

Bolagskandidaterna LfV AB respektive Terminal AB

Definitioner – bolagiseringskandidater

I föreliggande analys har två alternativa bolagsbildningar prövats:

1. LfV som helhet ("LfV AB")
2. Terminal ("Terminal AB")

En bolagisering i enlighet med alternativ (i) innebär att hela nuvarande LfV-koncernen bildar ett statligt ägt bolag.

Under alternativ (ii) delas LfV i två separata enheter; Terminal AB (omfattande nuvarande affärsområde Produktion Terminal) och Affärsverket LfV (omfattande kvarvarande verksamhet, inklusive bl.a. affärsområde Produktion En Route och LfV Holding-koncernen).

LfV Holding-koncernens andel av LfV:s totala omsättning är relativt begränsat, ca 1,9 %. Mot bakgrund av det, samt den korta tidsperiod som utgjort en förutsättning för vårt arbete, har vi inte analyserat scenarier där ett eller flera dotter/intressebolag inkluderas i ett Terminal AB.

Inom affärsområdet Produkter & Tjänster bedrivs viss kommersiell verksamhet som skulle kunna inkluderas i en bolagisering av Terminal. I föreliggande analys har dock denna möjlighet inte beaktats. En sådan analys rekommenderas dock i framtida överväganden för bolagisering av den kommersiella verksamheten inom LfV.

Förutsättningar och antaganden vid en delning

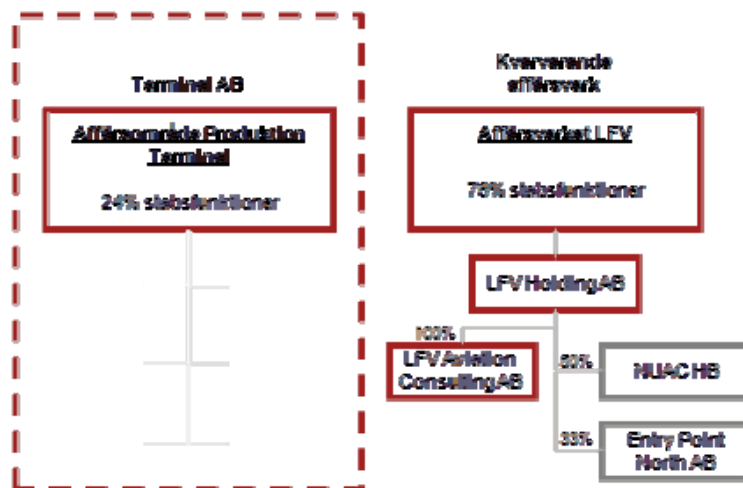
Nedan följer huvuddelen av de antaganden och förutsättningar som ligger till grund för delning i samband med analysen av alternativ (ii):

- Koncerninterna intäkter och kostnader blir externa.
- Kostnader för koncerngemensamma funktioner² allokeras med 24 % till Terminal AB och 76 % till kvarvarande LfV.

² Koncerngemensamma funktioner inkluderar bl.a. ledning och pensionskostnader, men även centrala delnings- och omställningskostnader.

- LFV Holding AB, samt i koncernen ingående dotter- och intressebolag, har antagits kvarstå efter bolagisering av Terminal AB, i LFV.

Alternativ (II) - bildande av Terminal AB



Indikativ värdebedömning LFV AB & Terminal AB

Avkastningskrav

Underlag för beräkning av WACC³

För beräkning av marknadsvärden härleds marknadsmässiga avkastningskrav för LFV AB och Terminal AB, dvs. de avkastningskrav som en välinformerad, relevant investerare förväntar sig/kräver av motsvarande typ av investering.

Då utbudet av direkt jämförbara noterade bolag är begränsat har vi som underlag för vår bedömning studerat relevanta data för tre delgrupper (konsult-, bemanningsbolag och flygplatsoperatörer).

³ Weighted Average Cost of Capital – vägd kalkylränta.

Marknadsmässigt avkastningskrav på eget kapital

Utifrån vår analys av de jämförbara bolagen samt LFV respektive Terminals verksamhet och finansiella position bedömer vi att rimlig skuldsättningsgrad (baserat på marknadsvärden) kan bedömas till 0,54 för LFV AB samt 0,11 för Terminal AB.

Marknadens riskpremie bedöms baserat på bl.a. PwC:s studie per mars 2011 till 6 %. Vidare har vi, baserat på bl.a. nämnd studie, applicerat en småbolagspremie om 2 % för LFV AB respektive 4 % för Terminal AB.

Mot bakgrund av LFV:s verksamhet, som i stor utsträckning är av monopolkaraktär samtidigt som rådande avgiftssystem innebär att en betydande andel av intäkterna genereras via kostnadstäckning, har vi bedömt det motiverat med ett specifikt riskavdrag om 0,5 %-enheter för ett LFV AB. För Terminal AB, vars verksamhet är konkurrensutsatt har vi bedömt det rimligt att tillämpa en specifik riskpremie om 6 %-enheter. Premien motiveras bl.a. av betydande prognosrisk, då risken för att fler kontrakt tappas i kommande upphandlingar är betydande.

Utifrån ovanstående antaganden kan LFV AB:s och Terminal AB:s avkastningskrav på eget kapital beräknas till 9,9 % respektive 16,6 %.

Beräknad WACC

Baserat på beräknat avkastningskrav på eget kapital samt bedömd lånekostnad och kapitalstruktur kan WACC beräknas till 7,3 % för LFV AB respektive 15,3 % för Terminal AB. Beräknade avkastningskrav för LFV AB är i nivå med andra aktörer på marknaden för vilka avkastningskravet har ökat de senaste åren.

WACC-beräkning	LFV AB	Terminal AB
Bedömt tillgångsbeta	0,70	0,70
Bedömd skuldsättning	0,54	0,11
Beta	1,08	0,78
Risikfri ränta	1,9%	1,9%
Marknadsriskpremie	6,0%	6,0%
Storleksrelaterat tillägg	2,0%	4,0%
Specifikt tillägg/avdrag	-0,5%	6,0%
Avkastningskrav på eget kapital	9,9%	16,6%
Lånemarginal	1,5%	3,0%
Skatt	26,3%	26,3%
Långfristig låneränta efter skatt	2,5%	3,6%
Andel eget kapital	64,9%	90,1%
Andel lånefinansiering	35,1%	9,9%
Vägd kalkylränta (WACC)	7,3%	15,3%

Bolagiseringseffekter

Pensionsskulden

Efter genomförd bolagisering finns möjlighet för LFV AB och Terminal AB att tillämpa redovisning enligt IFRS. Givet rådande förutsättningar skulle en omräkning av pensionsskulden i enlighet med IFRS sannolikt minska skulden marginellt. Vi har dock i föreliggande analys inte kvantifierat och beaktat eventuella effekter vid en omräkning i enlighet med IFRS.

I samband med att pensionsskulden överförs till LFV AB respektive Terminal AB antas utbetalning av löneskatt om 24,26 % ske. Utbetalning av löneskatt har antagits belasta affärsverket under 2012 och således inte det nya bolaget. Den utbetalda löneskatten avser redan intjänad pension vilket innebär att framtida intjäning av pension belastas med löneskatt. I de prognoser vi erhållit ifrån LFV inkluderas löneskatt för nyintjäning av pensioner i personalkostnader.

Avkastningsskatt motsvarande 15 % av den genomsnittliga statslåneräntan på ingående balans av respektive års pensionsskuld tillkommer för ett bolagiserat LFV AB och Terminal AB. Skatten betraktas i resultaträkningen som en rörelsekostnad och belastar således rörelseresultatet. Den aktuella statslåneräntan uppgår till

2,76 % (2010), vilket innebär en skattesats om 0,414 % för beskattningsåret 2011. Denna nivå har antagits gälla för hela prognosperioden.

Omställningskostnader

LFV AB

LFV har inte gjort någon djupare bedömning avseende tillkommande kostnader vid en bolagisering av hela LFV. De framhåller dock att en bolagisering sannolikt medför kostnader relaterade till bl.a. personalomställning, varumärke, försäkringar etc. Vidare föranleder sannolikt en överföring av fastighetsbeståndet kostnader avseende t.ex. stämpelskatt etc.

Dessa kostnader har dock inte inkluderats i föreliggande analys. Vid en fortsatt process mot en eventuell bolagisering bör dessa aspekter analyseras djupare.

Terminal AB

Estimerade omställningskostnader relaterade till en delning och bolagisering av Terminal baseras på uppgifter framtagna av LFV enligt tabellen nedan. LFV framhåller att angivna uppgifter är behäftade med betydande osäkerhet, vilket är en effekt av den relativt begränsade tidsperiod som stått till förfogande för framtagande av estimaten.

Vidare bör det noteras att estimerade kostnader avser en bolagisering av Terminal inom LFV-koncernen. Vid ett bildande av ett separat Terminalbolag bedömer dock LFV att det skulle uppkomma merkostnader till följd av att två organisationer måste ha separata system för ledning och uppföljning av flygsäkerhet och kvalitet inklusive upprätthållande av separata certifikat. Dessa merkostnader bedöms av LFV översiktligt till omkring 5 MSEK till 10 MSEK per år.

Dessa kostnadsuppskattningar har inte inkluderats i föreliggande analys och beräkningar då de är behäftade med hög osäkerhet samt då de inkommit alltför sent för att på ett säkert sätt inkluderas i beräkningarna.

Delnings- och omställningskostnader (MSEK)	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Kostnader av engångskaraktär</i>					
IT-funktioner	-5,0				
Personalomställningskostnader	-15,0				
Varumärke	-6,5				
Summa engångskostnader	-26,5				
<i>Bestående kostnader</i>					
IT-funktioner	-5,0	-5,0	-5,0	-5,0	-5,0
Administration	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0
Försäkringskostnader idag	-2,7	-2,7	-2,7	-2,7	-2,7
Tillkommande försäkringskostnader	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3
Ersättning styrelse	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5
Ersättning befattningshavare	-3,5	-3,5	-3,5	-3,5	-3,5
Summa löpande kostnader	-17,0	-17,0	-17,0	-17,0	-17,0
Totala delnings- och omställningskostnader	-43,5	-17,0	-17,0	-17,0	-17,0

Delnings- och omställningskostnader relaterade till en bolagisering av Terminal AB.
Källa: LFV

Kassaflödesprognos och beräknat indikativt värde – LFV AB

Prognosförutsättningar

Till grund för värdeberäkningen ligger prognos i enlighet med LFV:s affärsplan samt justeringar för utbetalning av löneskatt och avkastningsskatt.

Från och med 2017 har vi antagit en uthållig tillväxt om 2 % per år motsvarande Riksbankens inflationsmål, en långsiktig rörelsekapitalbindning motsvarande 0,8 % av omsättningen (liksom under prognosperioden) samt en långsiktig EBITDA-marginal om 11,1 % vilket är i linje med LFV:s prognostiserade marginal år 2016 (justerat för avkastningsskatt).

Vi har vidare, baserat på LFV:s bedömning, antagit en långsiktig investeringsnivå om 150 MSEK per år. Från och med 2017 antas avskrivningar motsvarande 95 % av investeringarna.⁴

⁴ Långsiktiga antaganden är i viss utsträckning schablonmässiga. Vi rekommenderar därför att dessa analyseras djupare i en tänkbar fortsatt process och en mindre översiktlig värdering.

Indikativt värde

Baserat på ovan redovisade antaganden kan avkastningsvärdet på operativt kapital i LfV AB per 1 januari 2013 beräknas återfinnas inom intervallet 1 592 MSEK till 1 998 MSEK, med ett riktvärde på 1 770 MSEK.

Med justeringar för finansiell nettoskuld, värdetidpunkt samt beräknad skatteskuld kan marknadsvärdet på nettotillgångarna beräknas återfinnas inom intervallet 865 MSEK till 1 388 MSEK, med ett riktvärde på 1 095 MSEK.

LFV AB (MSEK)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nettoomsättning	2 394	2 344	2 356	2 430	2 489	2 502
EBIT	231	75	73	80	83	80
Avskrivningar (återläggning)	210	190	196	199	198	198
EBITDA	442	264	270	279	281	278
Rörelsekapital (förändring)	86	0	0	-1	-1	0
Investeringar	-84	-160	-130	-120	-150	-150
Kassaflöde före skatt	444	104	139	159	130	128
Schablonskatt (baserad på EBIT)	0	-20	-19	-21	-22	-21
Fritt kassaflöde	444	85	120	138	109	107
<i>Nyckeltal värderingsprognos</i>						
Omsättningstillväxt	4,5%	-2,1%	0,5%	3,1%	2,4%	0,5%
EBITDA %	18,4%	11,3%	11,4%	11,5%	11,3%	11,1%
EBIT %	9,7%	3,2%	3,1%	3,3%	3,3%	3,2%
Rörelsekapital / omsättning	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%
Investeringar	84	160	130	120	150	150

LFV AB (MSEK)	WACC		
	6,6%	7,3%	7,9%
Nuvärde kassaflöde prognosperioden	419	415	410
Nuvärde kassaflöde efter prognosperiod	1 579	1 355	1 182
Avkastningsvärde operativt kapital	1 998	1 770	1 592
Avgår finansiell nettoskuld	-826	-826	-826
Justering kassaflöde år 2012 till värderingstidpunkt	63	63	63
Skatteeffekt av avskrivningar på övervärden	153	88	37
Marknadsvärde nettotillgångar	1 388	1 095	865
Prognostiserat bokfört värde eget kapital per dec 2012	698	698	698
Indikerat övervärde	690	397	167

Kassaflödesprognos och beräknat indikativt värde – Terminal AB

Prognosförutsättningar

Till grund för värdeberäkningen ligger prognos i enlighet med LFV:s affärsplan samt justeringar för omställningskostnader, utbetalning av löneskatt och avkastningsskatt.

Från och med 2017 har vi antagit en uthållig tillväxt om 2 % per år motsvarande Riksbankens inflationsmål, en långsiktig rörelsekapitalbindning motsvarande 0,0 % av omsättningen (inklusive ett värderingsteoretiskt antagande om ett operationellt likviditetsbehov motsvarande det negativa rörelsekapitalet) samt en långsiktig EBITDA-marginal om 9,3 % vilket är i linje med LFV:s prognostiserade marginal år 2016 (justerat för bolagiseringskostnader).

Vidare har vi antagit en långsiktig investeringsnivå motsvarande 1 % av omsättningen samt avskrivningar motsvarande 95 % av investeringarna.⁵

Indikativt värde

Baserat på ovan redovisade förutsättningar och antaganden kan ett indikativt avkastningsvärde på operativt kapital i Terminal AB per 1 januari 2013 beräknas återfinnas inom intervallet 285 MSEK till 328 MSEK, med ett riktvärde på 305 MSEK.

Med justeringar för finansiell nettotillgång, värdetidpunkt samt beräknat värde av skatteskuld kan marknadsvärdet på nettotillgångarna beräknas återfinnas inom intervallet 338 MSEK till 391 MSEK, med ett riktvärde på 363 MSEK.

⁵ Långsiktiga antaganden är i viss utsträckning schablonmässiga. Vi rekommenderar därför att dessa analyseras djupare i en tänkbar fortsatt process och en mindre översiktlig värdering.

LFV Terminal AB (MSEK)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nettoomsättning	706	685	702	717	730	738
EBIT	-27	-8	19	40	60	62
Avskrivningar (återläggning)	1	7	7	7	7	7
EBITDA	-26	-2	25	47	67	69
Rörelsekapital (förändring)	52	1	0	0	0	0
Investeringar	0	-7	-7	-7	-7	-7
Kassaflöde före skatt	26	-7	18	40	59	62
Schablonskatt (baserad på EBIT)	0	0	-3	-11	-16	-16
Fritt kassaflöde	26	-7	16	29	44	45
<i>Nyckeltal värderingsprognos</i>						
Omsättningstillväxt	4,9%	-3,0%	2,4%	2,2%	1,8%	1,0%
EBITDA %	-3,7%	-0,4%	3,5%	6,5%	9,0%	9,3%
EBIT %	-3,8%	-1,3%	2,6%	5,5%	8,0%	8,3%
Rörelsekapital / omsättning*	-7,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

* Justerad för antagande om operationell likviditet.

LFV Terminal AB (MSEK)	WACC		
	14,4%	15,3%	16,2%
Nuvärde kassaflöde prognosperioden	98	97	95
Nuvärde kassaflöde efter prognosperiod	230	209	190
Avkastningsvärde operativt kapital	328	305	285
Avgår finansiell nettoskuld*	-2	-2	-2
Justering kassaflöde år 2012 till värderingstidpunkt	-18	-18	-18
Skatteeffekt av avskrivningar på övervärden	83	78	73
Marknadsvärde nettotillgångar	391	363	338
Prognostiserat bokfört värde eget kapital per dec 2012	-50	-50	-50
Indikerat övervärde	442	413	388

* Justerad för antagande om operationell likviditet.

Kapitalstruktur LFV AB & Terminal AB

Förutsättningar

Genomförande av bolagisering

Det vanligaste sättet att genomföra omstruktureringar inom staten i samband med bolagiseringar och överförande av aktier mellan olika statliga aktörer är en kombination av försäljning av berörd

verksamhet, betalning med revers och därefter en kvittningsemission i det förvärvande bolaget.

Det innebär att ett nytt bolag, LFV AB alternativt Terminal AB, skapas som förvärvar inkråmet avseende aktuell verksamhet. Förvärvet görs till ett pris som motsvarar ett bedömt marknadsvärde för inkråmet per bolagiseringsdatum. Förvärvet betalas med en revers av det nybildade bolaget. Det nya bolaget antas normalt överta befintliga lån (inklusive pensionsskuld), samt genomföra en nyemission där den nya ägaren erlägger betalning för nyemissionen genom att kvitta betalning för aktier mot sin fordran på bolaget (reversen).

Redovisningsregler förvärvsbalansräkning

Vid ett förvärv skall en förvärvsbalansräkning fastställas. RR 1:00 innehåller detaljerad vägledning avseende koncernredovisning. En grundläggande punkt är § 46 som kräver att förvärvaren vid förvärvstidpunkten skall fördela anskaffningsvärdet på identifierbara tillgångar och skulder till deras verkliga värden vid förvärvstidpunkten.

En begränsning för detta arbete är att en så kallad "Förvärvsanalys" behöver göras för att identifiera om över-/undervärden finns avseende de redovisade tillgångarna/skulderna samt för att identifiera värdet på eventuella tillgångar/skulder som ej tidigare tagits med.

Baserat på de indikativa värdeberäkningar av LFV AB respektive Terminal AB som genomförts har övervärden beräknats till 397 MSEK respektive 413 MSEK. Till den del anskaffningsvärdet överstiger det verkliga nettovärdet på identifierade tillgångar och skulder, redovisas detta som goodwill. Goodwill skrivs av löpande under högst 5 år om annan längre avskrivningstid ej kan fastställas med rimligt säkerhet (maximalt 20 år). I föreliggande analys har beräknade övervärden antagits utgöras av goodwill. I en senare analys rekommenderar vi dock att möjligheten till en alternativ allokeringsanalys analyseras, t.ex. i undervärden i fastigheter eller ej bokförda immateriella tillgångar.

Statliga bolag har möjlighet att tillämpa IFRS, vilket innebär att ingen löpande avskrivning av goodwill görs. Istället testas den årligen för nedskrivningsbehov. Vi har i det följande gjort antagandet

att såväl LFV AB som Terminal AB tillämpar IFRS från och med ett tänkt bolagiseringsdatum.

Kapitalstruktur

Med kapitalstruktur avses hur bolaget finansieras, dvs. fördelningen mellan rörelsekapitalfinansiering (leverantörsskulder etc.), lån och eget kapital. I överväganden avseende kapitalstruktur ingår även en bedömning av erforderlig storlek på det egna kapitalet och hur det egna kapitalet skall allokteras mellan aktiekapital, övrigt bundet och fritt eget kapital. Det egna kapitalet utgör bolagets främsta riskbuffert vid variationer i resultatet. Det är därvid en säkerhet för bolagets borgenärer och en grund för bolagets möjlighet att erhålla extern finansiering.

Ofta inriktas bedömningen av en rörelses kapitalstruktur på en analys av det egna kapitalet i förhållande till balansomslutningen (soliditet). En viktig faktor vid bedömning av vad som utgör en lämplig kapitalstruktur är risken för variation i rörelseresultatet.

Finansiell prognos LFV AB

Prognos LFV AB

Finansiella prognoser baseras på tidigare beskrivna prognoser inklusive omställningskostnader, avkastningsskatt etc. Ränteintäkter på likvida medel har beräknats baserat på en ränta om ca 2,0 %, vilket är i nivå med nuvarande ränta på en tioårig statsobligation.

Under perioden 2013–2016 prognostiseras ett successivt sjunkande nettoresultat från 27 MSEK till 14 MSEK. Det lägre resultatet jämfört med LFV:s prognos förklaras i huvudsak av lägre ränteintäkter till följd av att likvida medel minskar som en effekt av utbetalning av löneskatt. I takt med att pensionsskulden prognostiseras växa ökar också det negativa räntenettet samt kostnader för avkastningsskatt (speglas av den svagt sjunkande EBITDA-marginalen).

Prognostiserad resultaträkning LfV AB				
(MSEK)	2013	2014	2015	2016
Nettoomsättning	2 356	2 430	2 489	2 502
Rörelsekostnader	-2 086	-2 151	-2 208	-2 224
EBITDA	270	279	281	278
Avskrivningar, materiella anläggningstillgångar	-196	-199	-198	-198
EBITA	73	80	83	80
Avskrivningar, goodwill	0	0	0	0
EBIT	73	80	83	80
Ränteintäkter	41	53	64	72
Räntekostnader	-77	-107	-124	-133
Resultat efter fin poster	37	26	22	19
Skatt	-10	-7	-6	-5
Nettoresultat	27	19	16	14
<i>Nyckeltal resultaträkning</i>				
Omsättningstillväxt	0,5%	3,1%	2,4%	0,5%
EBITDA %	11,4%	11,5%	11,3%	11,1%
EBITA %	3,1%	3,3%	3,3%	3,2%
EBIT %	3,1%	3,3%	3,3%	3,2%
Räntabilitet eget kapital	2,5%	1,7%	1,5%	1,4%

Utveckling balansräkning

Vi har antagit utdelningar om totalt 180 MSEK under perioden främst i syfte att nå bedömd marknadsmässig kapitalstruktur, 0,5. Soliditeten beräknas under perioden minska från 24,2 % till 16,6 % som ett resultat av nämnda utdelningar i kombination med förväntad tillväxt av pensionsskulden.

Avkastningen på operativt kapital beräknas öka från 4,0 % till 5,2 % under perioden. Avkastningen på eget kapital förväntas ligga inom intervallet 1,4 %–2,5 %. Således uppnås inte beräknat marknadsmässigt avkastningskrav under affärsplanperioden. Den främsta orsaken är de höga avskrivningar som prognostiseras under kommande period. Enligt LfV förväntas investeringsbehovet bli lägre i ett framåtriktat perspektiv, vilket medför att även avskrivningarna sjunker och på sikt harmoniseras med investeringsnivån. Som ett resultat kommer, allt annat lika, också avkastningen att öka.

En översiktlig analys av utvecklingen under en längre tidsperiod (baserat på oförändrade antaganden avseende t.ex. tillväxt av pensionsskulden, skuldsättningsgrad, omsättningstillväxt, marginaler etc.) indikerar att en marknadsmässig avkastning på operativt kapital uppnås i takt med att avskrivningsnivåerna sjunker.

Vad avser avkastning på eget kapital ökar även den i ett längre perspektiv. Dock begränsas avkastningen på eget kapital av de successivt växande finansiella kostnaderna som blir en följd av antagandet om en årlig tillväxt om 10 % av pensionsskulden.

Prognostiserad koncernbalans - LfV AB					
(MSEK)	2013-01-01	2013-12-31	2014-12-31	2015-12-31	2016-12-31
Goodw ill	397	397	397	397	397
Övriga immateriella tillgångar	1	1	1	1	1
Finansiella fordringar - underfinansiering	395	287	176	65	0
Andelar i intressebolag	9	9	9	9	9
Materiella anläggningstillgångar	1 442	1 376	1 297	1 249	1 201
Omsättningstillgångar	528	531	548	561	564
Likvida medel	1 755	2 347	2 946	3 421	3 813
Summa tillgångar	4 527	4 948	5 374	5 702	5 984
Aktiekapital	438	438	438	438	438
Fritt eget kapital	657	684	703	630	554
Eget kapital	1 095	1 122	1 141	1 068	992
Pensionsskuld (exkl löneskatt)	2 916	3 267	3 630	3 995	4 342
Övriga finansiella skulder	6	6	6	6	6
Rörelseskulder (inkl. övriga avsättningar)	510	553	597	634	644
Summa skulder och eget kapital	4 527	4 948	5 374	5 702	5 984
<i>Nyckeltal balansräkning</i>					
Bokfört värde operativt kapital	1 858	1 752	1 646	1 574	1 518
Rörelsekapital	18	-22	-49	-73	-80
Rörelsekapital / omsättning	0,8%	-0,9%	-2,0%	-2,9%	-3,2%
Finansiell nettoskuld	1 167	926	690	580	536
Soliditet	24,2%	22,7%	21,2%	18,7%	16,6%
Skuldsättningsgrad	1,1	0,8	0,6	0,5	0,5
Räntabilitet operativt kapital	n.a.	4,0%	4,7%	5,1%	5,2%
- exklusive goodw ill	n.a.	5,2%	6,2%	6,8%	7,0%
Räntabilitet eget kapital	n.a.	2,5%	1,7%	1,5%	1,4%
- exklusive goodw ill	n.a.	3,8%	2,6%	2,3%	2,2%
Utdelningar		0	0	90	90
ackumulerade utdelningar		0	0	90	180

Finansiell prognos Terminal AB

Prognos Terminal AB

Finansiella prognoser baseras på tidigare beskrivna prognoser inklusive omställningskostnader, avkastningsskatt etc. Ränteintäkter på likvida medel har beräknats baserat på en ränta om ca 2,0 %, vilket är i nivå med nuvarande ränta på en tioårig statsobligation.

Som framgår av tabellen till nedan prognostiseras nettoresultatet under den studerade perioden öka från 11 MSEK till 35 MSEK. Ökningen förklaras av att kostnaderna, bl.a. till följd av prognosti-

serade besparingsåtgärder, inte ökar i takt med att omsättningen växer.

Prognostiserad resultaträkning Terminal AB				
(MSEK)	2013	2014	2015	2016
Nettoomsättning	702	717	730	738
Rörelsekostnader	-677	-671	-665	-669
EBITDA	25	46	66	68
Avskrivningar, materiella anläggningstillgångar	-7	-7	-7	-7
EBITA	18	40	59	61
Avskrivningar, goodwill	0	0	0	0
EBIT	18	40	59	61
Ränteintäkter	28	33	39	45
Räntekostnader	-31	-35	-49	-58
Resultat efter fin poster	15	37	49	48
Skatt	-4	-10	-13	-13
Nettoresultat	11	28	36	35
<i>Nyckeltal resultaträkning</i>				
Omsättningsstillväxt	2,4%	2,2%	1,8%	1,0%
EBITDA %	3,5%	6,5%	9,0%	9,3%
EBITA %	2,6%	5,5%	8,0%	8,3%
EBIT %	2,6%	5,5%	8,0%	8,3%
Räntabilitet eget kapital	3,3%	8,4%	10,9%	10,7%

Utveckling balansräkningar

Vi har antagit utdelningar om totalt 142 MSEK under perioden, vilket resulterar i att bedömd marknadsmässig kapitalstruktur bibehålls. Soliditeten beräknas under perioden minska från 24,7 % per januari 2013 till 17,4 % per december 2016 som ett resultat av nämnda utdelningar i kombination med förväntad tillväxt av pensionsskulden.

Som framgår av nyckeltalen når Terminal AB det beräknade avkastningskravet på operativt kapital under 2015. Avkastningen på eget kapital ökar successivt till knappt 11 % under den studerade perioden, vilket understiger det beräknade avkastningskravet på eget kapital.

Orsaken är att det negativa räntenettet, relaterat till den snabbt växande pensionsskulden, successivt ökar under perioden och belastar nettoresultatet och därmed avkastningen på eget kapital.

Prognostiserad koncernbalans - Terminal AB					
(MSEK)	2013-01-01	2013-12-31	2014-12-31	2015-12-31	2016-12-31
Goodwill	413	413	413	413	413
Finansiella fordringar	1	1	1	1	1
Materiella anläggningstillgångar	1	2	2	2	3
Omsättningstillgångar	28	28	29	29	30
Likvida medel	1 022	1 114	1 231	1 343	1 457
Summa tillgångar	1 466	1 558	1 676	1 789	1 903
Aktiekapital	145	145	145	145	145
Fritt eget kapital	218	184	184	185	186
Eget kapital	363	329	330	331	331
Pensionsskuld (exkl löneskatt)	1 021	1 147	1 264	1 375	1 488
Övriga finansiella skulder	2	2	2	2	2
Rörelseskulder (inkl. övriga avsättningar)	80	80	81	82	82
Summa skulder och eget kapital	1 466	1 558	1 676	1 789	1 903
<i>Nyckeltal balansräkning</i>					
Bokfört värde operativt kapital	363	360	361	353	350
Rörelsekapital	-52	-52	-52	-52	-53
Rörelsekapital / omsättning	-7,4%	-7,4%	-7,2%	-7,2%	-7,1%
Finansiell nettoskuld	1	35	35	34	33
Soliditet	24,7%	21,1%	19,7%	18,5%	17,4%
Skuldsättningsgrad	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Räntabilitet operativt kapital	n.a.	5,0%	11,0%	16,5%	17,5%
Räntabilitet eget kapital	n.a.	3,3%	8,4%	10,9%	10,7%
Utdelningar		45	27	35	35
ackumulerade utdelningar		45	72	107	142

LFV exklusive Terminal, dvs. kvarvarande LFV

LFV:s prognos kvarvarande LFV

Resultaträkning

Omsättningen i kvarvarande LFV förväntas öka från 1 737 MSEK 2012 till 1 845 MSEK 2016, motsvarande en CAGR om 1,5 %. Under perioden 2012–2016 prognostiseras EBITDA-marginalen vara relativt stabil inom intervallet 11 %–14 %.

Det kan noteras att en bolagisering av Terminal AB medför svårigheter för kvarvarande LFV att uppnå nuvarande avkastningsmål (avseende bokfört värde på eget kapital). Prognosen indikerar en avkastning på eget kapital inom intervallet 2,1 %–4,5 %.

Vi noterar dock att periodens avskrivningar är höga relativt prognostiserade investeringar, vilket i förlängningen indikerar att avkastningen kommer att öka (givet oförändrade rörelsemarginaler).

Tillgångar och pensionsskuld

Kvarvarande LFV:s balansräkning motsvarar i stor utsträckning balansräkningen för LFV som helhet. En delning medför dock att den del av pensionsskulden som är hänförlig till anställda inom Terminal lyfts ut och motsvarande minskning av likvida medel sker.

Som en effekt förbättras soliditeten i kvarvarande LFV, samtidigt som avkastningsmåten försämrats. Det är dock värt att notera att risknivån för kvarvarande LFV är lägre än för LFV som helhet. Efter en delning är det möjligt att genom utdelning justera ner soliditeten vilket, allt annat lika, också skulle innebära något högre avkastning.

LFV exklusive Terminal (MSEK)	2012	2013	2014	2015	2016
Nettoomsättning	1 737	1 733	1 792	1 838	1 845
- Luftfartsintäkter	1 515	1 508	1 522	1 542	1 549
- Kommersiella & övriga intäkter	143	147	191	217	215
- Externa intäkter (Terminal)	78	78	79	79	80
Rörelsekostnader	-1 514	-1 497	-1 567	-1 630	-1 641
- Personalkostnader	-1 033	-1 035	-1 077	-1 122	-1 137
- Externa driftkostnader	-480	-462	-490	-508	-504
EBITDA	223	236	225	208	204
Avskrivningar, materiella anl.tillg.	-189	-196	-198	-198	-198
EBIT	34	40	27	10	6
Extraordinära poster	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Finansiella intäkter	47	56	78	93	107
Finansiella kostnader	-51	-52	-70	-82	-88
Resultat efter fin. poster	30	44	35	22	25
Skatt (26,3%)	-8	-12	-9	-6	-7
Nettoresultat	22	32	26	16	19
<i>Nyckeltal resultat</i>					
Omsättningsstillväxt	-1,9%	-0,2%	3,4%	2,6%	0,3%
EBITDA %	12,9%	13,6%	12,5%	11,3%	11,0%
EBIT %	2,0%	2,3%	1,5%	0,6%	0,3%
Räntabilitet på eget kapital	3,3%	4,5%	3,4%	2,1%	2,4%
Soliditet	20,4%	19,6%	18,5%	17,5%	16,7%

Nollalternativ – LFV i nuvarande form

Kapitalstruktur LFV

Bakgrund

I samband med uppdelningen av LFV per 1 april 2010 bedömdes en soliditetsnivå om ca 16 %, motsvarande 450 MSEK (prognos för december 2010), vara rimlig för kvarvarande affärsverk LFV.

Bedömningen gjordes bl.a. mot bakgrund av då rådande verksamhetsförutsättningar, bl.a. monopolverksamhet inom såväl en route som lokal flygtrafiktjänst och full kostnadstäckning för en route-intäkter. Vidare grundades bedömningen på den finansiella risken relaterad till pensionsskulden i form av effekter från förändrade ränteantaganden vid beräkning av skuldens storlek.

Förändrade förutsättningar

Sedan ovan beskrivna bedömning gjordes har förutsättningarna för LFV:s verksamhet förändrats. De mest genomgripande förändringarna är det nya avgiftssystemet för en route-verksamheten och konkurrensutsättningen av lokal flygtrafiktjänst. Sammantaget medför de förändrade förutsättningarna att den operativa risknivå för LFV har ökat.

Vidare kan konstateras att pensionsskulden efter amortering av ca 1 900 MSEK under 2011 har vuxit snabbare än vad LFV tidigare prognostiserat. Bland annat har en lägre diskonteringsränta vid beräkning av skulden medfört en ökning av densamma. Det pågår en process för att möjliggöra ytterligare amortering av LFV:s pensionsskuld och LFV har förhoppningar om att under 2014 kunna lösa in ca 65 % av nuvarande skuld, motsvarande den del av pensionsskulden som utgörs av ej antastbara pensioner. För detta krävs dock bl.a. ett regeringsbeslut, varför sannolikheten för ytterligare amortering av skulden är svår att bedöma.

Möjliga implikationer för kapitalstruktur och avkastningskrav

Kapitalstruktur

LFV:s affärsplan indikerar att soliditeten sjunker till ca 13 % till 2016. Prognosen är till stor del en följd av förväntad tillväxt av pensionsskulden (omräkningseffekt av lägre diskonteringsränta ej antagen i planen). Det är viktigt att notera att ytterligare amortering av pensionsskulden momentant skulle minska den finansiella risken. En amortering om 2 800 MSEK, motsvarande den del som utgörs av ej antastbara pensioner, per 2014 skulle öka soliditeten till omkring 25 %–30 %.

Avkastningskrav

Ett inslag av ökad risk har tillförts LFV i och med konkurrenssituationen och det prestationsbaserade avgiftssystemet. Det motiverar, allt annat lika, ett högre avkastningskrav. Aktuella avkastningsnivåer varierar i relativt stor utsträckning för europeiska leverantörer av flygtrafiktjänst. Genomsnittlig nivå uppgår till 6,9 % (7,0 % median).⁶ Motsvarande siffror för ett par år sedan indikerar att avkastningskraven har ökat. Det är dock viktigt att notera att de angivna avkastningskraven avser bokförda värden vilket, i de fall bokförda värden avviker kraftigt från motsvarande marknadsvärden, kan ge en skev bild.

Vår beräkning av ett marknadsmässigt avkastningskrav på eget kapital för LFV AB indikerar en nivå om 9,9 % (WACC om 7,3 %), vilket är i nivå med de högre av ovan nämnda avkastningskrav för en route-verksamheter.

Slutsatser

1) Förutsättningar för bolagisering

Våra analyser indikerar, ur ett rent finansiellt perspektiv, att en bolagisering av LFV som helhet respektive Terminal är möjlig att genomföra på marknadsmässiga grunder, även om prognoserna indikerar att en fullt ut marknadsmässig avkastning inte uppnås i ett kort perspektiv.

⁶ Avkastningskraven avser underlag för beräkning av en route-avgifter.

Under förutsättning att ytterligare amortering av pensionskulden kan genomföras förbättras förutsättningarna för såväl LFV AB som Terminal AB. Det är viktigt att poängtera att genomförda analyser, till följd av begränsad tidsram och underlag, i flera avseende baseras på i viss mån schablonmässiga antaganden och att våra slutsatser i detta läge därför ska tolkas med försiktighet.

Givet att tidigare tillämpad modell för en bolagiseringstransaktion tillämpas uppstår inget behov av ytterligare kapitaltillskott vid något av de analyserade alternativen (utöver erläggande av aktiekapital). Ett nytt bolag skapas som förvärvar inkråmet i aktuell verksamhet till ett pris som motsvarar ett bedömt marknadsvärde per bolagiseringsdatum. Förvärvet betalas med en revers av det nybildade bolaget. Det nya bolaget antas överta befintliga lån (inklusive pensionskulda), samt genomföra en nyemission där den nya ägaren erlägger betalning för nyemissionen genom att kvitta betalning för aktier mot sin fordran på bolaget (reversen).

2) a) Indikativa värdeberäkningar av LFV AB & Terminal AB

Indikativt marknadsvärde av nettotillgångarna i LFV AB bedöms ligga inom intervallet 865 MSEK till 1 388 MSEK med ett riktvärde om 1 095 MSEK, vilket beaktat prognostiserat bokfört värde av eget kapital om 698 MSEK, implicerar ett övervärde om 397 MSEK.

Indikativt marknadsvärde av nettotillgångarna i Terminal AB bedöms ligga inom intervallet 338 MSEK till 391 MSEK med ett riktvärde om 363 MSEK, vilket innebär ett övervärde om 413 MSEK i jämförelse med av LFV prognostiserad balansräkning.

b) Avkastningskrav

Estimerade avkastningskrav har legat till grund för värdeberäkningarna och inkluderar således ett relativt betydande inslag av riskpåslag relaterat till LFV:s prognoser avseende i synnerhet utvecklingen för den lokala flygtrafiktjänsten, Terminal. Å andra sidan medför monopolsituationen inom en route och de i stor utsträckning kostnadsdrivna intäkterna att risken i verksamheten minskar.

Sammantaget har WACC respektive avkastningskrav på eget kapital bedömts enligt följande:

	WACC	Avkastningskrav på eget kapital
LFV AB	7,3%	9,9%
Terminal AB	15,3%	16,6%

3) a) Prognostiserad avkastning – LFV AB

Våra analyser indikerar att LFV AB under perioden t.o.m. 2016 inte når beräknade avkastningskrav på operativt eller eget kapital. I takt med att kommande års höga avskrivningsnivåer sjunker beräknas dock avkastningen på operativt kapital nå en marknadsmässig nivå.

Avkastningen på eget kapital begränsas för ett LFV AB av den förväntade relativt höga tillväxttakten för pensionsskulden, vilken enligt prognosen medför successivt ökande finansiella kostnader samtidigt som soliditeten begränsas. En ytterligare amortering av pensionsskulden skulle öka soliditeten och skapa bättre förutsättningar för en fullt ut marknadsmässig avkastning på eget kapital.

b) Prognostiserad avkastning – Terminal AB

Analyserna indikerar att Terminal AB inom tre år efter en bolagisering uppnår en marknadsmässig avkastning på operativt kapital. Det relativt högt beräknade avkastningskravet på eget kapital (till följd av bl.a. prognosrisker) uppnås dock inte inom en överskådlig framtid till följd av successivt tilltagande räntekostnader relaterade till den förväntat snabbt växande pensionsskulden.

I likhet med LFV AB ökar möjligheterna att nå en marknadsmässig avkastning om ytterligare delar av pensionsskulden kan lyftas ur bolagets balansräkning. Vidare noteras att genomförd analys indikerar att Terminal AB:s balansräkning, utöver pensions-skuld och motsvarande likvida medel, i huvudsak utgörs av en relativt betydande goodwillpost. Det utgör en risk då denna post, under förutsättning att IFRS införs, årligen ska testas för eventuell nedskrivning.

4) Kvarvarande LFV exklusive Terminal

Vid en bolagisering av Terminal kvarstår merparten av tillgångarna i kvarvarande LFV, undantaget de likvida medel som krävs i Terminal AB för finansiering av överförd pensionskulda.

Det medför avkastningen i kvarvarande LFV sjunker som en följd av, i princip, oförändrad kapitalbas i kombination med lägre resultat. Det är dock rimligt att avkastningskravet för ett kvarvarande LFV är lägre än för LFV AB, då terminalverksamheten (som är förknippad med högre risk) inte längre ingår. I samband med överföring av Terminal AB:s andel av pensionskulden ökar soliditeten för kvarvarande LFV. Genom utdelning kan soliditetsnivån minskas något vilket, allt annat lika, påverkar avkastningen positivt.

5) Noll-alternativet

LFV:s avkastningskrav på eget kapital uppgår för närvarande till 4 %. I samband med delning av LFV 2010 indikerade då framtagna prognos för ANS (dvs. nuvarande LFV) en avkastning på eget kapital om 6 %. Dock gjordes vid detta tillfälle ingen värdeberäkning av verksamheten, varför den prognostiserade avkastningen avser bokförda värden.

Med anledning av inrättandet av det nya prestationsbaserade avgiftssystemet för en route (fr.o.m. 2015 även för terminal) samt konkurrensutsättningen av den lokala flygtrafikmarknaden har risknivån för LFV ökat.

Avkastningskrav på eget kapital bland europeiska aktörer indikerar genomsnittliga nivåer omkring 7 %. Vi noterar att nivåerna mellan aktörer varierar i relativt stor utsträckning, från 1 % i Albanien till 11,5 % för NATS och 15 % för svenska ACR. I detta sammanhang bör dock påpekas att avkastningsmått avser bokförda värden då ingen av aktörerna är börsnoterade.

LFV:s nuvarande avkastningskrav på 4 % på eget kapital är således lågt i jämförelse med såväl en teoretisk beräkning i enlighet med CAPM som med aktuella nivåer för konkurrenter i Europa. En implikation av detta är att LFV vid upphandlingar av lokal flygtrafiktjänst har en konkurrensfördel gentemot konkurrenter med högre, mer marknadsmässiga, avkastningskrav. Vid tillämpande av ett högre avkastningskrav ökar LFV:s resultatkrav vilket ställer än

högre krav på kostnadsbesparingar. Noteras kan att LFV:s affärsplan indikerar en avkastning överstigandes nuvarande krav.

Kontaktpersoner

Anders Björklund

Director

anders.bjorklund@se.pwc.com

+4670 929 40 80

Pär Ekeröth

Manager

paer.ekeroth@se.pwc.com

+4670 929 35 27

Statens offentliga utredningar 2012

Kronologisk förteckning

1. Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. U.
2. Framtidens högkostnadsskydd i vården. S.
3. Skatteincitament för riskkapital. Fi.
4. Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. A.
5. Högskolornas föreskrifter. U.
6. Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. M.
8. Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. Ju.
9. Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. A.
10. Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. Ku.
11. Snabbare betalningar. Ju.
12. Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. Ju.
13. En sammanhållen svensk polis. Ju.
14. Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. Fi.
15. Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. M.
16. Att angöra en kulturbygga – för stöd till nyskapande kultur. Ku.
17. Psykiatri och lagen – tvåångsvård, straffansvar och samhällsskydd. S.
18. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – den mjuka infrastrukturen på väg. N.
19. Nationella patent på engelska? N.
20. Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. U.
21. Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N.
22. Mål för rovdjuren. M.
23. Mindre våld för pengarna. Ku.
24. Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. U.
25. Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. S.
26. En ny brottsskadelag. Ju.
27. Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. N.

Statens offentliga utredningar 2012

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. [8]
- Snabbare betalningar. [11]
- Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. [12]
- En sammanhållen svensk polis. [13]
- En ny brottskadelag. [26]

Socialdepartementet

- Framtidens högkostnadsskydd i vården. [2]
- Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistanssättning. [6]
- Psykiatri och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. [17]
- Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. [25]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för riskkapital. [3]
- Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. [14]

Utbildningsdepartementet

- Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. [1]
- Högskolornas föreskrifter. [5]
- Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. [20]
- Likvärdig utbildning – rikrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. [24]

Miljödepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. [7]
- Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. [15]
- Mål för rovdjuren. M. [22]

Näringsdepartementet

- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – den mjuka infrastrukturen på väg. [18]
- Nationella patent på engelska? [19]
- Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N. [21]
- Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. [27]

Kulturdepartementet

- Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. [10]
- Att angöra en kulturbygga – för stöd till nyskapande kultur. [16]
- Mindre våld för pengarna. [23]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området [4]
- Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. [9]