

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Ds 2026:9 En ny hemvist stärker sjö- och flygräddningstjänsten i Sverige

Sammanfattning

Mot bakgrund av att Transportstyrelsen i dag har mandat och ansvar för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom hela sjö- och luftfartsområdet tillsammans med nedanstående övriga synpunkter avstyrker Transportstyrelsen de delar av förslaget som rör överföring av tillsynsansvaret för sjöräddningstjänst och flygräddningstjänst till Myndigheten för civilt försvar.

Transportstyrelsen avstyrker även att föreskriftsrätten för flygräddningstjänst överförs till Myndigheten för civilt försvar samt att Myndigheten för civilt försvar delegeras föreskriftsrätt för sjöräddningstjänst.

Transportstyrelsen bör tilldelas föreskriftsrätten för sjöräddningstjänst i enlighet med den framställan som 2015 lämnades till Regeringskansliet.

Transportstyrelsen har inga synpunkter på frågan om vilken myndighet som ska ansvara för sjöräddningstjänst och flygräddningstjänst, det vill säga om verksamheten bör ligga kvar hos Sjöfartsverket eller överföras till Kustbevakningen.

Transportstyrelsen anser också att utredningen saknar en analys till stöd för slutsatsen att tillsynen av sjöräddningstjänst och flygräddningstjänst skulle förbättras om ansvaret fördes över till Myndigheten för civilt försvar.

Transportstyrelsens synpunkter

Tillsyn och föreskriftsrätt

Transportstyrelsen är idag den myndighet som har mandat och ansvar för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom hela sjö- och luftfartsområdet. Eftersom både luftfart som sjöfart till största delen regleras internationellt, och Transportstyrelsen är utsedd att representera Sverige i dessa sammanhang, bör konsekvenserna av att bryta ut tillsyn av sjöräddningstjänst och flygräddningstjänst samt föreskriftsrätt för flygräddningstjänsten från Transportstyrelsens mandat analyseras grundligt innan en förändring av mandat övervägs.

Transportstyrelsen anser att utredningens förslag att flytta ansvaret för tillsyn av sjöräddningstjänst, flygräddningstjänst och miljöräddningstjänst med argumentet att flytten ska skapa en enhetlig och samordnad tillsyn över statlig räddningstjänst inte uppnås till fullo. Detta då ansvaret för tillsynen av fjällräddningstjänst och efterforskning av försvunna personer inte föreslås flytta till Myndighet för civil försvar (MCF). En överföring av tillsynsansvaret från Transportstyrelsen till MCF riskerar istället att splittra den enhetliga och samordnade tillsyn som Transportstyrelsen i dag bedriver inom sjö- och luftfartsområdet.

Sverige granskas internationellt utifrån hur staten lever upp till sina åtaganden inom sjö- och luftfart. Inom sjöfarten sker det genom IMO:s obligatoriska medlemsstatsrevision (IMSAS). IMO granskar hur de bindande IMO-instrumenten genomförs, däribland kuststatens ansvar för sjöräddning enligt 1979 års SAR-konvention och SOLAS kapitel V. Inom luftfarten följer Sveriges åtaganden för flygräddning bilaga 12 till Chicagokonventionen och Sveriges säkerhetstillsyn granskas löpande av ICAO. Transportstyrelsen är den myndighet som i dag ansvarar för dessa områden och som upprätthåller den kompetens och kvalitetssäkring som krävs för att Sverige ska klara granskningarna utan anmärkning. Om ansvaret för tillsynen av sjö- och flygräddningstjänst överförs till MCF måste motsvarande kompetens och kvalitetssäkring byggas upp där, för att Sverige även fortsättningsvis ska kunna möta de krav som IMO och ICAO ställer på medlemstaternas system.

Föreskriftsrätt för sjöräddningstjänst

År 2015 efterfrågade Transportstyrelsen föreskriftsrätt för sjöräddningstjänst i en framställan till regeringen. Transportstyrelsen anser utredningen borde ha prövat om myndigheten bör tilldelas denna föreskriftsrätt. Genom en sådan åtgärd skulle både föreskrifter och tillsyn för sjöräddningstjänst och flygräddningstjänst samlas hos en myndighet som

redan i dag har djup kunskap inom både regelgivning och tillsyn för hela sjö- och luftfartsområdet.

Internationellt regelutvecklingsarbete

Utredningen noterar att Transportstyrelsen regelbundet deltar i regelutvecklingsarbete inom ICAO och IMO och medger att arbetet inom ICAO ”till viss del är relevant även för flygräddningstjänst”.

Transportstyrelsen vill understryka att myndighetens arbete inom ICAO är högst relevant för flygräddningstjänsten. Genom att Sverige antagit Chicagokonventionen är staten skyldig att omsätta alla ICAO:s Annex standarder och rekommendationer i nationell rätt. Motsvarande förpliktelser gäller även för IMO där internationella konventioner för sjöfarten ska omsättas. Chicagokonventionens Annex12 för flygräddningstjänst har omhändertagits nationellt i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2015:51) om alarmeringstjänst och flygräddningstjänst.

Transportstyrelsen deltar aktivt och kontinuerligt i det internationella regelarbetet gällande sjöräddningstjänst och flygräddningstjänst. Myndigheten medverkar exempelvis i framtagande och uppdatering av den gemensamma ICAO/IMO IAMSAR Manual (International Aeronautical and Maritime Search and Rescue Manual).

Transportstyrelsen vill också framhålla att det finns ytterligare internationella regelverk som påverkar på sjöräddningstjänsten (exempelvis ITU Radio Regulations) som ska införlivas i nationell rätt men där föreskriftsrätt idag saknas.

Utredningen föreslår att det internationella regelarbetet ska kvarstå hos Transportstyrelsen medan den nationella föreskriftsrätten och tillsynen flyttas till MCF. Transportstyrelsen ser detta som problematiskt eftersom det bryter den modell myndigheten tillämpar inom sina övriga ansvarsområden, där internationellt regelarbete och nationell föreskriftsrätt hålls samman inom samma myndighet. De nationella föreskrifterna införlivar det internationella regelverket, och den myndighet som företräder Sverige i förhandlingarna är också den som omsätter resultatet i nationella regler. För sjöräddningstjänst och flygräddningstjänst är detta beroende särskilt starkt, eftersom regleringen i hög grad styrs av internationella åtaganden, bland annat IMO:s SAR-konvention och ICAO:s bilaga 12. En ordning där MCF ska utfärda nationella föreskrifter utifrån ett internationellt regelverk som myndigheten inte deltar i att utforma, skiljer sig därmed från hur ansvarsfördelningen är strukturerad inom Transportstyrelsens övriga områden. Transportstyrelsen konstaterar att utredningen helt saknar en analys av hur ansvarsfördelningen mellan myndigheterna ska fungera kopplat till det internationella arbetet, och hur den löpande kopplingen

mellan internationellt regelarbete, nationella föreskrifter och tillsyn ska säkerställas.

Flygräddningstjänst är en del av flygtrafiktjänster

Inom ICAO är flygräddningstjänst en del av flygtrafiktjänster och har också en nära koppling till alarmeringstjänst som är en viktig del i larmkedjan som utövas av leverantörer av flygtrafikledningstjänst. Ansvar för regler, tillstånd och tillsyn inom flygtrafiktjänster, inklusive alarmeringstjänst samt för flygplatser och flygande räddningsenheter, finns idag hos Transportstyrelsen. Myndighetens inspektörer för flygtrafiktjänster utbildas inom EU för att säkerställa att tillsyn av flygtrafiktjänster utförs på ett likvärdigt sätt i alla medlemsstater. Transportstyrelsen bedömer att det finns en påtaglig risk för att den sammanhållna tillsynen över luftfartssystemet fragmenteras om tillsyn och föreskriftsrätt för flygräddningstjänst bryts ut.

I sammanhanget vill Transportstyrelsen peka på en inkonsekvens i utredningens förslag. I förslaget till ändrad instruktion anges att Transportstyrelsen fortsatt ska ansvara för flygtrafiktjänster. Samtidigt föreslås att tillsyn och föreskriftsrätt för flygräddningstjänst, som utgör en del av flygtrafiktjänster, ska flyttas. Förslaget är på den punkten motstridigt. Transportstyrelsen avstyrker den föreslagna överföringen i sin helhet. Flygräddningstjänsten är så nära sammanvävd med övriga flygtrafiktjänster att den inte låter sig brytas ut utan att det uppstår otydlighet. Om förslaget trots detta genomförs behöver förslag till instruktionstext ses över så att den blir konsekvent.

Transportstyrelsen noterar vidare en inkonsekvens i förslaget till ändring av luftfartsförordningen. I 6 kap. 10 § tas flygräddningstjänst bort från Transportstyrelsen föreskriftsrätt, samtidigt som Kustbevakningen läggs till bland de myndigheter som ska höras innan Transportstyrelsen meddelar föreskrifter enligt paragrafen. De föreskrifter som återstår hos Transportstyrelsen avser flyglednings-, flygbriefing-, flygväder- samt kommunikations-, navigations- och övervakningstjänster, där Kustbevakningen inte har någon roll. Det framstår därför som oklart varför just Kustbevakningen särskilt ska höras.

Flygoperativa regler och fortsatt luftvärdighetsansvar

Av utredningen förstår Transportstyrelsen att myndigheten även fortsatt ska ha luftvärdighetsansvar samt ansvara för flygoperativa regler inom hela luftfartsområdet, flygräddningstjänst inkluderat. Transportstyrelsen ser i detta avseende ett behov av att ansvarsfördelningen tydligt preciseras i det fortsatta arbetet. Den analogi till fjällräddningstjänsten och Polismyndighetens ansvar som utredningen använder måste därtill

klargöras, så att den inte kan tolkas som att luftfartstillsynen följer med vid en eventuell överföring.

Risk för ineffektivitet gällande kompetens

Transportstyrelsen har i dag, tillsammans med övrig verksamhet, den samlade kompetensen för tillsyn av både sjöräddningstjänst och flygräddningstjänst, och för flygräddningstjänst även föreskriftsrätt. Enligt utredningens förslag ska Transportstyrelsen bistå MCF i föreskriftsarbetet för flygräddningstjänst och höras innan MCF meddelar nya föreskrifter för området. Någon motsvarande ordning för sjöräddningstjänst saknas i utredningen. Att dela upp ansvaret på detta sätt riskerar på sikt att leda till att samma kompetens behöver byggas upp hos två olika myndigheter vilket riskerar att driva kostnader. Av såväl kostnads- som kompetensskäl anser Transportstyrelsen att ansvaret för tillsyn av både sjöräddningstjänst- och flygräddningstjänst samt föreskriftsrätt för flygräddningstjänst ska kvarstå hos Transportstyrelsen samtidigt som myndigheten tilldelas föreskriftsrätt för sjöräddningstjänst.

Övergångsbestämmelser för befintliga föreskrifter

Utredningen föreslår att bemyndigandet att meddela föreskrifter om flygräddningstjänst flyttas men förhåller sig inte till Transportstyrelsens föreskrifter som vilar på det bemyndigandet. I första hand berörs Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (2015:51) om alarmeringstjänst och flygräddningstjänst. När ”flygräddningstjänst” stryks ur 6 kap. 10 § och 10 kap. 7 § luftfartsförordningen så förlorar dessa föreskrifter sin rättsliga grund. Författningsförslagen innehåller endast en bestämmelse om att ändringarna träder i kraft den 1 januari 2028, utan någon övergångsreglering.

Avtal och samverkan inom sjöräddningen

Transportstyrelsen framhåller i första hand att myndigheten bör tilldelas föreskriftsrätt för sjöräddningstjänsten i enlighet med framställan från 2015 (TSS 2015-2487). Om föreskriftsrätten ändå överförs till MCF, anser Transportstyrelsen att myndigheten måste bistå i arbetet och höras innan nya föreskrifter meddelas, på motsvarande sätt som föreslås för flygräddningstjänsten.

Det finns vidare en överenskommelse mellan Transportstyrelsen, Kustbevakningen och Sjöfartsverket (TSA 2020-36) som preciserar respektive myndighetsansvar och mandat i samverkan vid sjöolyckor. Överenskommelsen nämns inte i utredningen men behöver hanteras oavsett vilken huvudman som ansvarar för sjöräddningen.

Transportstyrelsen har därtill ett avtal med Sjö- och flygräddningscentralen (JRCC) om informationsdelning vid sjöolyckor. Informationen är central för myndighetens statistik- och analysarbete, särskilt vad gäller fritidsbåtsolyckor. Avtalet bör följa med till Kustbevakningen vid en eventuell flytt av verksamheten.

Finansiering och ekonomisk tillsyn

Transportstyrelsen är den myndighet som enligt förordning (EU) 2019/317¹ är utpekad att administrera och fatta beslut inom prestationsplanssystemet. Transportstyrelsen vill därför framföra ett antal synpunkter som främst rör finansieringen av de områden som föreslås flyttas från Sjöfartsverket till Kustbevakningen och MCF.

Finansieringen av sjö- och flygräddningen hos Sjöfartsverket kommer från luftrumets brukare genom den så kallade undervägsavgiften som faktureras via Eurocontrol. Sjöfartsverket är i dag en del av Sveriges prestationsplan, som regleras i förordning (EU) 2019/317 och som ligger till grund för den avgift som tas ut för flygtrafikledningstjänster i svenskt övre luftrum. Eurocontrol fördelar de fakturerade medlen till parterna i systemet enligt en fördelningsnyckel som Transportstyrelsen tar fram. Om ansvaret för sjöräddningstjänst och flygräddningstjänst förs över till Kustbevakningen och MCF bedömer Transportstyrelsen att den praktiska hanteringen kan lösas, men myndigheten vill samtidigt understryka att den ersättning som Sjöfartsverket erhåller i dag inte med automatik tillfaller en ny huvudman.

Transportstyrelsen har sedan tidigare synpunkter på den allokeringensmodell som Sjöfartsverket använder för att fördela kostnader mot luftrumets brukare. I det remissvar som myndigheten lämnade hösten 2025 framfördes bland annat att kostnaderna för sjöräddningstjänst och flygräddningstjänst i Sverige är höga i europeisk jämförelse. Det framhölls även att den minskade andel som belastar luftrumets brukare beror på fler nyttotagare snarare än på förändringar i verksamheten, att en analys av antalet helikopterbas och deras optimala placering saknas, samt att allokeringen av kostnader till den civila luftfarten bedöms vara för hög och otillräckligt motiverad.

Enligt förordningarna (EU) 2019/317 och (EU) 2024/2803² ska Transportstyrelsen ta fram en prestationsplan som når uppsatta mål, bland annat avseende kostnadseffektivitet, och verifiera att endast kostnader hänförliga till flygtrafiktjänst ingår i planen och betalas av luftrumets

¹ KOMMISSIONENS GENOMFÖRANDEFÖRORDNING (EU) 2019/317 av den 11 februari 2019 om inrättande av ett prestations- och avgiftssystem i det gemensamma europeiska luftrummet och om upphävande av genomförandeförordningarna (EU) nr 390/2013 och (EU) nr 391/2013

² EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2024/2803 av den 23 oktober 2024 om genomförandet av det gemensamma europeiska luftrummet

brukare. Transportstyrelsen utövar därmed ekonomisk tillsyn över samtliga parter som ingår i Sveriges prestationsplan. Om huvudmannskapet för sjöräddningstjänst och flygräddningstjänst övergår från Sjöfartsverket till Kustbevakningen och MCF kommer Transportstyrelsen, enligt regelverket, att utöva motsvarande ekonomiska tillsyn över dessa myndigheter avseende kostnader för sjö- och flygräddning.

Radiokommunikation för sjöräddningstjänst

Effektiv radiokommunikation är central för sjöräddningstjänsten. Transportstyrelsen instämmer i utredarens bedömning att frånvaron av föreskriftsrätt för sjöräddningstjänst har försvårat en effektiv tillsyn av bland annat de radiotjänster som används.

Transportstyrelsen noterar att utredningens förslag att Post- och telestyrelsen på Sjöfartsverkets begäran ska lämna ut radiotillståndsuppgifter är otillräckligt. Enligt IMO:s resolution A.887(21) ska en sjöräddningscentral (MRCC) ha tillgång till väsentligt mer fartygsinformation än så för svenska fartyg i sjönöd både inom och utom svenskt ansvarsområde.

Avsaknad av analys av bedömningar

Utredningens förslag bygger på ett antal bedömningar och slutsatser där Transportstyrelsen saknar en bärande analys som underlag. Detta gäller exempelvis slutsatsen att en överföring av tillsynsansvaret till MCF skulle ge en mer ändamålsenlig och effektiv tillsyn än om uppgiften kvarstår hos Transportstyrelsen. Därtill saknas en fördjupad konsekvensanalys avseende överföringen av föreskriftsrätten för flygräddningstjänsten.

Transportstyrelsen anser att det krävs vägande skäl för att överföra tillsyn och föreskriftsrätt mellan myndigheter, särskilt med hänsyn till de övergångskostnader och den risk för kompetensförlust som en sådan förändring medför. Transportstyrelsen utövar i dag en kvalitativ och välfungerande tillsyn över svensk sjöräddningstjänst och flygräddningstjänst. Utredningens slutsats att MCF har bäst förutsättningar jämförs aldrig mot alternativet att låta Transportstyrelsen behålla uppgiften och samtidigt ges föreskriftsrätt för sjöräddningstjänst. Utan en sådan jämförande analys saknas det sakligt underlag för slutsatsen att en överföring av ansvaret skulle leda till en bättre tillsyn.

Beslut i detta ärende har fattats av Transportstyrelsens ställföreträdande generaldirektör Ann-Cathrine Wikström. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog sektionschef Karin Fransson, inspektör Katarina Leijonberg och utredare Jenny Blomberg samt verksamhetsutvecklare Rémi Vesvre, den senare föredragande.