

Kommittédirektiv



Försvarsmaktens behov avseende
flygtrafiktjänst

Dir.
2014:64

Beslut vid regeringssammanträde den 30 april 2014

Sammanfattning

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

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga Försvarsmaktens behov av resurser för flygtrafiktjänst under olika beredskapsgrader och i krig och

konsekvenser för Försvarsmakten om dessa inte kan tillhandahållas av Luftfartsverket, t.ex. Försvarsmaktens behov av uppbyggnad av egen organisation,

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

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2014.

Konkurrensutsättningens betydelse för regionala flygplatser

Sedan 2010 har genom luftfartslagen (2010:150) flygplats-havare möjlighet att själva ombesörja lokal flygtrafiktjänst, genom verksamhet i egen regi eller genom upphandling.

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

För närvarande bedrivs flygtrafikledningstjänsten vid nio regionala flygplatser av en annan aktör än Luftfartsverket, nämligen bolaget ACR Aviation Capacity Resources AB, medan en regional flygplats valt att genomföra flygtrafikledningstjänst i egen regi. Det finns inga rapporterade negativa effekter för verksamheterna vid dessa flygplatser eller några incidenter av säkerhetskaraktär.

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

Effekter av bolagiseringen av de statliga flygplatserna

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

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

Med anledning av de omfattande förändringarna av förutsättningarna för genomförande av flygtrafiktjänst och Luftfartsverkets uppdrag uppdrog regeringen åt en särskild utredare att utreda Luftfartsverkets verksamhetsform, konsekvenser för den civil-militärt integrerade flygtrafiktjänsten, militära kraven på lokal flygtrafiktjänst och åtgärder som är nödvändiga för en

fungerande marknad. Anledningen till uppdraget var att det enligt regeringens bedömning fanns en risk för att det kunde finnas vissa målkonflikter och att det därför behövdes förtydliganden.

Under våren 2012 överlämnade utredaren betänkandet Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst (SOU 2012:27). Utredningen remitterades och av remissyttrandet från Försvarmakten framgick att det trots utredningens förslag för att stärka den civil-militära integrationen fanns en stor oro från Försvarmaktens sida att möjligheterna att verka med flygstridskrafterna i alla beredskapsskeden och i krig skulle begränsas om Luftfartsverkets organisation och därmed sammanhängande kompetens skulle falla under en viss nivå. Försvarmakten uppgav att man i en sådan situation åter skulle tvingas bygga upp en separat militär flygtrafiktjänst. Försvarmaktens remissyttrande föranledde ytterligare beredning av frågan.

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

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

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

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

ingår alla Swedavia AB:s flygplatser i basutbudet. Bolaget är också delägare i en flygplats som inte ingår i basutbudet.

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

Den integrerade flygtrafiktjänsten och Försvarens behov

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

Den civil-militära integrationen innebär att Försvarens inte har någon egen organisation för flygtrafiktjänst, utan att flygtrafiktjänsten, inklusive delen flygtrafikledningstjänst vid flygplats, helt bemannas av Luftfartsverket, som alltså ansvarar för flygtrafiktjänst för såväl militär som civil luftfart. I princip alla flygledare i Luftfartsverket har kompetens att hantera både civil och militär luftfart, baserat på Luftfartsverkets driftshandbok, utbildning och organisatorisk samordning med Försvarens vad gäller placering. Det innebär att militär luftfart kan operera på i stort sett samtliga flygplatser i landet ur flygtrafiktjänstperspektiv. Luftfartsverket åtar sig enligt avtalet med Försvarens att med kort framförhållning kunna omfördela

personal med rätt kompetens för att möjliggöra utökning av öppethållande vid efterfrågad flygplats. För att detta ska fungera ska personalen ha möjlighet att vidmakthålla behörighet vid det avsedda tjänstestället.

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

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

Luftfartsverkets roll i förhållande till Försvarmakten är alltså att tillhandahålla en grundorganisation för flygtrafiktjänsten, med en bemanningsförmåga som säkerställer flexibilitet att med mycket kort varsel ändra bemanningsnivå – och därmed förutsättningar för öppethållande – för berörda flygplatser. Luftfartsverket har i denna roll även personal som ingår i Försvarmakten, och som utöver förmåga att öva och samverka med Försvarmakten, vid beslut omedelbart kan verka som en del i den militära organisationen.

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

Det kan också konstateras att det i Transportstyrelsens föreskrifter ställs generella krav på den som utnämns som leverantör av flygtrafikledningstjänst att kunna hantera förekommande militär luftfart och att ha rutiner för samverkan med Försvarmaktens stridsledning och luftbevakning. Leverantören ska enligt gällande föreskrifter från Transportstyrelsen också se till

att personalen har fördjupad kompetens för hantering av militär luftfart om utnämningen gäller luftrummet i anslutning till de flygplatser som bedömts vara av särskild betydelse för Försvarmakten, alltså Karlsborg, Linköping/Malmen, Linköping/SAAB, Luleå/Kallax, Ronneby, Såtenäs, Uppsala, Vidsel och Visby.

Uppdraget

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

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

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

nativa sätt att tillmötesgå Försvarens behov. Utredaren ska även kartlägga den nuvarande avtalsituationen mellan Swedavia AB och Luftfartsverket.

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

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

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

Inom ramen för uppdraget ska utredaren

- kartlägga Försvarens behov av resurser för flygtrafiktjänst under olika beredskapsgrader och i krig och konsekvenser för Försvaret om dessa inte kan tillhandahållas av Luftfartsverket, t.ex. uppbyggnad av egen organisation,

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

Samråd och redovisning av uppdraget

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

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

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2014.

(Näringsdepartementet)