

Kopia

li.transport.remissvar@regeringskansliet.se

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se

Remissvar översyn av det undre luftrummet (LI2024/00040)

Sammanfattning

Transportstyrelsen välkomnar och ser positivt på den utförda översynen av det undre luftrummet, genomförd av Luftfartsverket på regeringens uppdrag. Luftfartsverkets framtagande av förslag till en ny utformning av luftrumsstrukturen bidrar värdefullt till att effektivisera och förbättra användningen av Sveriges luftrum.

Transportstyrelsen anser att det skulle vara möjligt att genomföra en ändring i det undre luftrummet enligt det framlagda förslaget, med beaktande av de remissvar som myndigheten har lämnat.

Transportstyrelsen noterar att rapporten till stor del saknar explicita redovisningar av genomförda flygsäkerhetsbedömningar. Trots avsaknaden av redovisningar utgår Transportstyrelsen från att de antaganden som är framlagda i översynen är stödda av välgrundade flygsäkerhetsbedömningar.

Transportstyrelsen betonar vikten av att alla framtida förändringar gällande luftrumsstrukturer och klassificeringar av luftrum stöds av grundliga och noggranna flygsäkerhetsanalyser.

Transportstyrelsen noterar att redovisningen saknar analyser om risk för regularitetsstörningar och analyser som påvisar en ökad tillgänglighet för luftfarten. Transportstyrelsen utgår dock från att det är beaktat i redovisat förslag så att de föreslagna förändringarna kommer att bidra till att uppnå målen om förbättrad effektivitet i luftrummet.

Transportstyrelsen konstaterar att förslagen från översynen kommer att ha en påverkan på myndigheten. I samband med planeringen och genomförandet av ändringar i det undre luftrummet kommer Transportstyrelsen att behöva utöva sin myndighetsutövning i en större utsträckning än vanligt på grund av ärendets omfattning. Detta medför en utökad hantering inom områdena för regler, tillstånd, tillsyn, miljö och information.

Transportstyrelsens synpunkter

Övergripande

Transportstyrelsen vill framföra att kravet på att tillhandahålla en nödradiofrekvens gäller i kontrollerat luftrum i enlighet med (EU) 2017/373. Vid införandet av luftrumsklass E måste en nödradiofrekvens tillhandahållas ned till 1 350 meter, vilket inte är fullständigt möjligt i dagens luftrum. Kravet på att tillhandahålla en nödradiofrekvens är dock inte absolut, eftersom bestämmelserna anger att en leverantör av flygtrafikledningstjänster ska, i möjligaste mån och enligt vad som godkänts av den behöriga myndigheten, säkerställa att anordningar för förbindelse mellan luftfartyg och mark möjliggör tvåvägskommunikation i hela flyginformationsregionen mellan en flyginformationscentral och ett adekvat utrustat luftfartyg.

Transportstyrelsen anser att det krävs ytterligare utredning för att kunna fastställa hur NATO-medlemskapet eventuellt kan påverka det förslag som lagts fram.

Förslaget tar hänsyn till utvecklingen av den obemannade luftfarten. Baserat på resonemanget som framförs i olika delar av rapporten gör Transportstyrelsen den samlade bedömningen att förslag 2, i kombination med ett välgenomtänkt och ändamålsenligt användande av områden som inrättats för att underlätta, begränsa eller utesluta drift av drönare, utgör åtgärder som får en positiv inverkan på den obemannade luftfarten.

Transportstyrelsen anser att redovisningen inte i tillräcklig omfattning belyser användandet av bemannade luftfartyg som kan starta och landa vertikalt, så kallade VTOL-luftfartyg. I det framtida undre luftrummet förväntas bemannad luftfart som kan starta och landa vertikalt, i och utanför U-space.

Transportstyrelsen noterar att kostnader för att utforma ett nytt undre luftrum nämns i flera ställen i rapporten utan att dessa är specificerade. Transportstyrelsen anser att en analys som omfattar alla kostnader som en förändring kommer att medföra är nödvändig samt hur de ska finansieras.

Ytterligare utredning krävs för att fastställa om det är genomförbart att finansiera åtgärderna inom ramen för undervägssystemet, det vill säga om kostnaderna är godkända att inrymmas inom kostnadsbasen. Om en sådan utredning fastslår att kostnaderna skulle kunna vara godkända inom undervägssystemet så bör man beakta ordningen med prestationsplaner för flygtrafiktjänst. Prestationsplanen ställer krav inom flera olika perspektiv, bland annat kostnadseffektivitet och kapacitet. De här åtgärderna som föreslås förväntas inte ha en väsentlig inverkan på kapacitetsförbättring och därför kommer förslaget med stor sannolikhet endast påverka kostnaderna och i sin tur leda till sämre kostnadseffektivitet inom ramen för prestationsplanen.

Ur ett undervägs perspektiv kan de föreslagna luftrumsförändringarna påverka fördelningstalen av lokal flygtrafikledning. Bli luftrummet som hanteras av lokal flygtrafikledning mindre så kommer det innebära att minskade fördelningstal för den lokala flygtrafikledningen för inflygningskontroll som ingår i undervägsavgiftssystemet. Kostnaderna kommer därför öka lokalt.

Transportstyrelsen anser att utredningen saknar en vidare analys och inte i tillräcklig omfattning belyser hur förslagen påverkar konkurrensutsättningen av lokal flygtrafikledning. Lokal flygtrafikledning är konkurrensutsatt, vilket innebär att den som driver en flygplats själv kan utföra flygtrafiktjänster för luftrummet i anslutning till flygplatsen eller välja att ge en godkänd leverantör detta uppdrag. Konkurrensutsättningen gäller dock endast för flygplatser som inte ägs eller drivs av staten.

En utökning av Suecia kontrollområde skulle kunna innebära fler ansökningar om restriktioner i luftrummet för att Försvarsmakten ska kunna öva i den utsträckning som de önskar vilket i sin tur påverkar Transportstyrelsen.

Transportstyrelsen anser att det kommer att krävas omfattande informations- och utbildningsinsatser om Suecia kontrollområde ska utökas, nya luftrumsklasser införs samt om förändringar av terminalområden och kontrollzoners utbredning sker, för att övergången ska bli säker för luftrumsbrukarna.

Bakgrund och innehåll i uppdraget

Rapporten betonar att ansvarsfördelningen för utvecklingen av det svenska luftrummet är otydlig, vilket i sin tur medför en otydlighet även i ansvaret för den föreslagna strategin. Transportstyrelsen instämmer i denna bedömning och understryker vikten av att regeringen tydliggör vilken myndighet som ska ha det övergripande ansvaret för den långsiktiga utvecklingen av det svenska luftrummet.

Svenskt luftrum

Transportstyrelsen anser att det krävs ett beslut vilken luftrumsklassificering som ska användas i den svenska flyginformationsregionen. Ställningstagandet har stöd i Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 923/2012 av den 26 september 2012 om gemensamma luftfarts- och driftsbestämmelser för tjänster och förfaranden inom flygtrafiken. Förordningen anger att medlemsstaterna ska utifrån sina behov ange luftrum enligt specificerad luftrumsklassificering där det framgår vilka tjänster och flygkrav som gäller. Transportstyrelsen anser att det är oklart vilken instans som ska besluta om vilken luftrumsklassificering som ska gälla i den svenska flyginformationsregionen.

Förslag 1 – Luftrumsklass D i kontrollzon

Transportstyrelsen ser positivt på att ändra luftrumsklassen i kontrollzoner från luftrumsklass C till luftrumsklass D.

Av rapporten framgår det att varje enskild flygplats ska ansöka om att byta luftrumsklass från C till D i kontrollzonen. Transportstyrelsen anser att det krävs ett inriktningsbeslut som anger att varje enskild flygplats ska ansöka om att byta luftrumsklass från C till D i kontrollzonen för att skapa enhetlighet. I annat fall kan det uppstå ett segmenterat luftrum vilket i sin tur kan leda till flygsäkerhetsrisker.

Av rapporten framgår det att det ska finnas en kontrollzon för flygprocedureerna. Transportstyrelsen vill informera om att det är möjligt att ha flygprocedurer i andra luftrumskonstruktioner än kontrollzoner.

Av rapporten framgår det att Transportstyrelsen kan ge råd och skapa riktlinjer i frågor som blir generellt gällande för varje ansökan om förändrad luftrumklass. Transportstyrelsen vill framföra att myndighetens roll i det här sammanhanget är att tillhandahålla information om regler och hur dessa ska tolkas så att den sökande får hjälp i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till ansökan omfattning.

Av rapporten framgår det att i Sverige finns ett avsteg från (EU) nr 923/2012 som reglerar att det under mörker i luftrumsklass C ska upprättas separation inbördes mellan trafik som flyger enligt visuelflygreglerna. Transportstyrelsen vill framföra att kravet är ett tillägg som inryms inom (EU) nr 923/2012, inte ett avsteg. Vidare framhålls att under mörker skapar luftrumsklass D möjligheter för det samhällsviktiga flyget att verka mer effektivt eftersom det inte finns krav på separation inbördes mellan trafik som flyger enligt visuelflygreglerna. Transportstyrelsen vill informera att detta förutsätter att myndigheten inte fortsätter med tilläggskravet i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om flygtrafikledningstjänst på separation mellan trafik som flyger enligt visuelflygreglerna under mörker.

Rapporten anger att en effekt av att tillämpa luftrumsklass D i kontrollzoner är att det minskar beroendet av radartäckning, vilket kan öka tillgängligheten men också minska framtida investeringsbehov för övervakningstjänsten. Transportstyrelsen vill informera om att ett minskat beroende av radartäckning kan få en påverkan på tillgängligheten och effektiviteten i luftrummet.

Rapporten anger att många användare av luftrummet som flyger utanför Sverige har en vana att flyga i luftrumsklass D. Transportstyrelsen vill i detta sammanhang påpeka att de flesta svenska piloter som flyger enligt visuella flygregler inom svenskt luftrum inte har denna vana. En analys av hur många dessa är och hur de påverkas saknas i rapporten.

Förslag 2 – Minska storleken på kontrollzoner

Transportstyrelsen ser fördelar i att minska storleken på kontrollzonerna. I detta sammanhang vill dock Transportstyrelsen påpeka att kontrollzoner aldrig kan göras mindre än vad som anges i riktlinjerna för utformning av kontrollzoner. En minskning av kontrollzonernas storlek skulle, särskilt i de fall där flygplatser är belägna i närheten av eller mycket nära städer, förenkla hanteringen av obemannade luftfartyg. Mindre kontrollzoner skulle även avlasta arbetsbelastningen för flygtrafikledningen genom att minska behovet för fjärrpiloter att ansöka om tillstånd för att flyga inom zonen. Detta skulle också underlätta för övriga luftrumsbrukare, inklusive Försvarmakten, både i deras ordinarie verksamhet och vid större övningar.

Rapporten anger att Transportstyrelsen ska meddela föreskrifter som ger flygplatser tydligare stöd att vid deras femårsöversyner utvärdera behovet av de flygprocedurer som är dimensionerande för utformningen av kontrollzonen och att anpassa kontrollzonen därefter. Transportstyrelsen anser inte att det finns behov för myndigheten att meddela föreskrifter som ger tydligare stöd för hur kontrollzoner ska utformas då detta redan är reglerat och inte är hindrande för det framlagda förslaget.

Transportstyrelsen vill informera om att minskade kontrollzoner kan leda till begränsade möjligheter för genomförandet av cirkling. Cirkling är ett flygförfarande som utnyttjar visuella referenser och tillämpas efter en instrumentinflygning för landning på bana i annan riktning. Det är ett krav enligt EU-regler att öva praktiskt på cirkling under en flygutbildning för instrumentbehörighet.

Förslag 3 – Utökat kontrollområde i södra Sverige

Transportstyrelsen ser positivt på en utökning av Suecia kontrollområde.

Transportstyrelsen anser att utöka Suecia kontrollområde är en rimlig kompromiss som möjliggör att kommersiell trafik kan genomföra gröna (miljöeffektiva) inflygningar på ett säkrare sätt än vad som sker i dagens luftrumsklass G, samtidigt som övriga luftrumsanvändare inte påverkas i större utsträckning än nödvändigt.

Transportstyrelsen förordar i första hand att Suecia kontrollområde utökas i hela Sverige från nuvarande undre gräns på 2 900 meter till 1 350 meter med luftrumsklassificeringen E med tilläggskrav på att transponder ska gälla i området. Transportstyrelsen ser problem om nuvarande undersidan på 2 900 meter behålls i norra Sverige. Att bibehålla undersidan i norra Sverige skulle öka risken för incidenter bland användarna av luftrummet eftersom luftrummet blir segmenterat. Att bibehålla undersidan på 2 900 meter i norra Sverige skulle sannolikt också innebära att terminalområdena behöver behålla sin nuvarande utformning. Om kontrollområdet i norra Sverige sänks till 1 350 meter finns det dock möjlighet att minska storleken på terminalområdena. Vidare, om Suecias kontrollområde i norra Sverige behålls på 2 900 meter, så behöver flyginformationszonerna i norra Sverige höjas så att dessa sträcker sig upp till undersidan på Suecia kontrollområde.

Om utökningen av Suecia kontrollområde enbart genomförs i södra Sverige anser Transportstyrelsen att utökningen ska göras söder om 61,5:e breddgraden för att omfatta Sälen och Mora flygplats.

Även om luftrumsklass E inte är ny då luftrumsklassen finns i de södra delarna av den svenska flyginformationsregionen så anser Transportstyrelsen att luftrumsklassen ändå, som helhet, ska beaktas som ny i svenska flyginformationsregionen då det stora antalet av de svenska luftrumsbrukarna inte har kommit i kontakt med luftrumsklass E.

Förslag 4 – Framtida anpassning av berörda terminalområden

Transportstyrelsen vill informera om att terminalområdena idag inte upptar mer utrymme än vad som är nödvändigt för att flygtrafikledningen ska kunna erbjuda en tjänst som är säker, inklusive att leda in trafik och säkerställa att flygprocedureerna är skyddade. Det är dock viktigt att detta beaktas tillsammans med kapaciteten i relation till omfattningen av flygtrafiken.

Transportstyrelsen anser att *Figur 22, illustration II* (sida 71), ger större ansvar för flygkontrollcentralerna men mindre handlingsutrymme för lokala flygtrafiktjänstenheter. Detta bör även beaktas i förhållande till flygplatsoperatörernas ansvar av luftrummet som omger flygplatserna. Transportstyrelsen vill även lyfta detta ur perspektivet att luftrummet är konkurrensutsatt. Myndigheten anser att förslagets påverkan behöver utredas

ytterligare för att avgöra hur förslaget påverkar leverantörer av flygtrafikledningstjänst att utöva flygtrafikledning i sitt tilldelade luftrum.

Transportstyrelsen anser att det existerar en potentiell flygsäkerhetsrisk om luftrummet över 1 350 meter får luftrumsklass E, även över trafikerade flygplatser, med hänsyn till att flygningar enligt visuelflygreglerna inte behöver klarering och endast har krav på transponder.

Rapporten anger att för att kunna skapa mindre terminalområden skulle Transportstyrelsen behöva medge undantag från terminalområdets utsträckning, alternativt skulle regelverket behöva ändras. I detta sammanhang vill dock Transportstyrelsen påpeka att terminalområden aldrig kan göras mindre än vad som anges i riktlinjerna för utformning av terminalområden.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Jonas Bjelfvenstam. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog sektionschef Jörgen Andersson, den senare föredragande.

Jonas Bjelfvenstam
Generaldirektör