

Innehåll

1	Sammanfattning	7
1.1	Syfte	7
1.2	Problem	7
1.3	Slutsatser.....	8
2	Bakgrund	11
2.1	Verkets organisatoriska utveckling i stora drag	11
3	Nuvarande organisation	13
3.1	Luftfartsverkets mål och uppgifter	13
3.2	Den sammanhållna organisationen	15
3.3	Roller inom olika verksamhetsområden.....	16
	3.3.1 Säkerhetsrollen.....	17
	3.3.2 Sektorsrollen	18
	3.3.3 Produktionsrollen.....	19
4	Dagens problematik.....	23
4.1	Mål och uppgifter.....	23
4.2	Rollkonflikter.....	23

4.3	Marknadsstyrning	25
4.4	Flygsäkerhetsarbetet	27
4.4.1	Internationella trender avseende separering mellan verksamheter	29
4.4.2	Förordningarna om det gemensamma luftrummet	30
4.5	Miljöarbetet	30
4.6	Handlingsprogram om förvaltning	31
5	Den nya organisationen	35
5.1	Inledning.....	35
5.2	Trafikslagsövergripande inspektion	37
5.3	Uppdelning i två separata organisationer	38
5.4	Luftfartsmyndigheten.....	39
5.5	Produktionsverksamhet – Flygplatser/ANS.....	39
6	Samarbete med andra myndigheter	43
6.1	Andra myndigheter som kan påverkas.....	43
6.2	Påverkan på samarbete med Forsvarsmakten.....	45
6.2.1	Produktionsrollen.....	45
6.2.2	Säkerhetsrollen.....	46
6.2.3	Sektorsrollen	46
7	Finansiering.....	49
7.1	Luftfartsverkets ekonomi.....	49
7.2	Produktionsrollen	50
7.2.1	Flygplatser.....	50
7.2.2	Flygtrafiktjänsten (ANS).....	51

Departementsserien, Ds	Rubrik
7.3	Säkerhetsrollen 53
7.4	Sektorsrollen 54
7.5	Avgifter 55
7.6	Finansieringsalternativ 55
8	Genomförande 59

1 Sammanfattning

1.1 Syfte

Syftet med denna departementsskrivelse är att föreslå en ny organisation för statens verksamhet inom luftfartssektorn. Den nya organisatoriska uppdelningen skall syfta till att:

- Stärka den politiska styrningen i arbetet för att uppnå de transportpolitiska målen.
- Skilja mellan myndighetsroll och produktionsroll för att eliminera de rollkonflikter som finns i dag.
- Svvara mot den pågående utvecklingen i omvärlden.
- Anpassas till övriga EU-länders organisation av luftfartsverksamheter gällande myndighets- och produktionsverksamhet.

1.2 Problem

I dag uppträder Luftfartsverket som ett affärsverk där tredje man kan uppfatta verkets agerande som ett resultat av en sammanvägning av verkets skilda roller och intressen. Den funktionella uppdelning som gjorts internt i de tre rollerna produktion, sektor och säkerhet förändrar inte situationen.

Luftfartsverkets sammanhållna organisationsstruktur är olämplig eftersom de verksamheter som bedrivs, dvs. myndig-

hets- respektive produktionsverksamheter, har olika syften och förutsättningar. I sin roll som myndighet är Luftfartsverket inte fristående och opartisk i förhållande till vare sig sin egen roll som marknadsaktör eller övriga marknadsaktörer. Detta skapar trovärdighets- och effektivitetsproblem för verket både i sin roll som myndighet och som marknadsaktör.

1.3 Slutsatser

I promemorian föreslås att det nuvarande Luftfartsverket delas upp i två myndigheter. Den ena myndigheten skall omfatta nuvarande Luftfartsinspektionen och sektionen Luftfart och Samhälle samt övriga funktioner som har en klar myndighetsutövande uppgift utan direkt koppling till intäkter. Den andra omfattar det kvarvarande affärsverket skall ta hand om nuvarande produktionsverksamhet, dvs. de statliga flygplatserna, flygtrafiktjänsten och annan verksamhet som har koppling till intäkter eller där konkurrens föreligger med andra aktörer på marknaden.

Det huvudsakliga skälet till att separera myndighetsutövning från producerande uppgifter är att den som levererar en tjänst inte skall reglera eller granska sig själv. En organisatorisk uppdelning av Luftfartsverkets nuvarande verksamhet i produktionsverksamhet respektive myndighetsverksamhet skapar bättre förutsättningar för en effektiv verksamhet i och med att båda organisationerna kan fokusera på respektive uppgift samt eliminera rollkonflikter.

Den nya myndighetens verksamhet föreslås bestå av renodlade myndighetsuppgifter vilka också omfattar beslutsbefogenheter när det gäller frågor inom luftfartssektorn. Den nya myndigheten skall utöva tillsyn över infrastrukturhållarens verksamhet avseende säkerhet och ekonomi. Den normering som sker i dag skall övertas av den nya myndigheten utom i de fall det gäller avgifter. Genom en sådan uppdelning kan regeringen utöva sin ägarstyrning tydligare vad avser produktionsrollens regionalpolitiska uppgifter och dess ekonomiska påverkan.

Ägarstyrningen skall i övrigt vara oförändrad vad avser verksamhet, inriktning och avgifter m.m. Enligt regering och riksdag finns inte någon inbördes prioritering mellan de olika transportpolitiska delmålen utan transportpolitiken skall inriktas så att alla delmål skall uppnås på sikt. Detta ställer krav på myndighetens förmåga att prioritera och besluta i mängder av frågor, dock inom ramen för regeringens bemyndigande. Myndigheten skall agera fristående och opartiskt i förhållande till alla aktörer inom luftfartssektorn. Riksdagen har redan år 1990 framfört att Luftfartsinspektionen borde skiljas från Luftfartsverket och inrättas som en särskild myndighet. I rapporten år 1999 *Översyn av Luftfartsverkets verksamhetsstruktur* förordade utredaren en separering av sektors- och säkerhetsrollen från produktionsverksamheten. Syftet med översynen var att utreda om en delning av Luftfartsverket borde genomföras för att utveckla luftfarten. Vidare har Riksdagens revisorer anslutit sig till den principiella grundsynen om en tydlig separering av verksamhetsutövning och tillsyn då detta ger en bättre potential för effektiv tillsyn.

Trafikutskottet har vid flera tillfällen behandlat frågan om en uppdelning av Luftfartsverket. Utskottet utgår från att regeringen inom en snar framtid lägger fram ett förslag om uppdelning av Luftfartsverket i två delar, en del med myndighetsinriktning och en del med produktionsinriktning.

Att enbart göra en utbrytning av inspektionsuppgifterna är möjlig eftersom inspektionen redan i dag har en självständig roll i Luftfartsverket. Denna lösning innebär dock inte att alla uppgifter av myndighetskaraktär förs över utan bara de som rör säkerhetsarbetet. Med denna lösning skulle många rollkonflikter kvarstå.

Att skapa en trafikslagsövergripande inspektionsmyndighet har varit föremål för analys ett antal gånger men aldrig fått någon stor genomslagskraft. Inspektionsarbetet har utvecklats utifrån varje transportslags egna förutsättningar och några synergivinster genom en sammanslagning av detta arbete i en inspektionsmyndighet har inte kunnat visas i de utredningar som genom-

förts. Inspektionskommittén har i sitt betänkande En översyn av luft-, sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter (SOU 1996:82) behandlat frågan om tillsynsmyndigheterna. Utredningen förespråkade ingen trafikslagsövergripande inspektionsmyndighet. I Norge gjordes år 2002 en utredning om en sammanslagning av järnvägs- och luftfartsinspektionerna. Slutsatsen var att respektive inspektionsverksamhet bör drivas var för sig.

2 Bakgrund

2.1 Verkets organisatoriska utveckling i stora drag

Luftfartsverket skapades som självständig myndighet genom beslut av riksdagen år 1945 och gavs ställning som affärsverk två år senare. Ett affärsverk kännetecknas av att verket utgör en självständig ekonomisk enhet i förhållande till statsbudgeten samtidigt som det förmögenhetsmässigt utgör en del av staten. Regeringen har direktivrätt mot affärsverket som har lydnadsplikt i förhållande till regeringen. Ett affärsverk finansierar sin verksamhet med avgiftsintäkter från de tjänster och produkter det tillhandahåller.

Det finns ett flertal generella begränsningar i affärsverksformen och ett omfattande regelverk styr verksamheten. Utgångspunkten för detta är regeringsformens bestämmelser om att statens medel inte får användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt varefter statens medel står till regeringens förfogande. Som följd av detta skall investeringar och finansieringar ytterst beslutas av riksdagen. Driften av verksamheten inom affärsverken behöver dock inte underställas riksdagen utan är en fråga för regeringen.

Sedan bildandet har Luftfartsverket genomgått ett antal förändringar där den starkaste drivfjädern för utvecklingen har legat i den starka trafiktillväxten. I slutet av 1970-talet övertog Luftfartsverket ansvaret för den militära flygtrafiktjänsten som integrerades med verkets egna. Luftfartsverket har fått vidgade

uppgifter genom ansvar för miljöfrågor samt sektorsplanering inom den civila luftfarten. Internt inom verket har det kontinuerligt pågått ett förändringsarbete. Dåvarande Kommunikationsdepartementet gjorde under åren 1996–1997 en översyn av Luftfartsverkets verksamheter och roller. Översynen gjordes utifrån hypotesen att ökad tydlighet i mål och uppdragsbeskrivning skulle skapa en ökad effektivitet samt att Luftfartsverkets dåvarande mål och struktur skulle leda till intressekonflikter. En viktig slutsats av översynen var att sektors- och flygsäkerhetsverksamheterna borde vara åtskilda från infrastrukturhållandet och de kommersiella verksamheterna. Regeringen beslöt som en konsekvens av utredningen att omformulera Luftfartsverkets dåvarande övergripande mål. För att tydliggöra rollerna och minimera intressekonflikterna har Luftfartsverket sedan den 1 mars 1998 organiserat verksamheten i tre funktionella enheter med utgångspunkt i verkets tre roller: sektor, säkerhet och produktion. Näringsdepartementet genomförde under år 1999 ytterligare en översyn av Luftfartsverkets verksamhetsstruktur. Syftet med den översynen var att utreda om en delning av verket samt en bolagisering av vissa delar borde genomföras för att utveckla luftfarten. Det förslag som föreslogs vid översynen har inte genomförts. Luftfartsverket har därefter under år 2001 vidtagit ytterligare åtgärder för att förtydliga de interna rollerna genom att flygtrafiktjänstens reglering och myndighetsuppgifter avskilts från de producerande funktionerna inom verket.

3 Nuvarande organisation

3.1 Luftfartsverkets mål och uppgifter

Luftfartsverket skall bidra till att de av riksdagen fastställda transportpolitiska målen uppnås. För verksamhetsområdet luftfart gäller följande mål:

1. **Ett tillgängligt transportsystem**, där flygtransportsystemet utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses.
2. **En hög transportkvalitet**, där flygtransportsystemets utformning och funktion skall medge en hög transportkvalitet för medborgarna och näringslivet.
3. **En säker luftfart**, där ingen dödas eller allvarligt skadas inom flygtransportsystemet, genom att flygtransportsystemets utformning och funktion anpassas till de krav som följer av detta.
4. **En god miljö**, där flygtransportsystemets utformning och funktion anpassas till krav på god och hälsosam livsmiljö för alla, där natur- och kulturmiljö skyddas mot skador samt att en god hushållning med mark, vatten, energi och andra naturresurser främjas. Flygtransport-

systemets utformning skall bidra till att de nationella miljö kvalitetsmålen nås.

5. **En positiv regional utveckling**, där flygtransportssystemet främjar en positiv regional utveckling genom att dels utjämna skillnader i möjligheterna för olika delar av landet att utvecklas, dels motverka nackdelar av stora transportavstånd.
6. **Ett jämställt flygtransportsystem**, där flygtransportssystemet är utformat så att det svarar mot både kvinnors och mäns transportbehov. Kvinnor och män skall ges samma möjligheter att påverka transportsystemets tillkomst, utformning och förvaltning och deras värderingar skall tillmätas samma vikt.

Luftfartsverkets uppgift för att bidra till att uppnå målen är enligt instruktionen att:

- främja utvecklingen av den civila luftfarten,
- ansvara för drift och utveckling av statens flygplatser för civil luftfart,
- utöva tillsyn över flygsäkerheten för den civila luftfarten,
- svara för skyddet av miljön mot föroreningar från civil luftfart,
- ansvara för flygtrafiktjänst i fred för civil och militär luftfart och utbilda flygledare,
- ombesörja beredskapsplanläggning för civila flygtransporter,

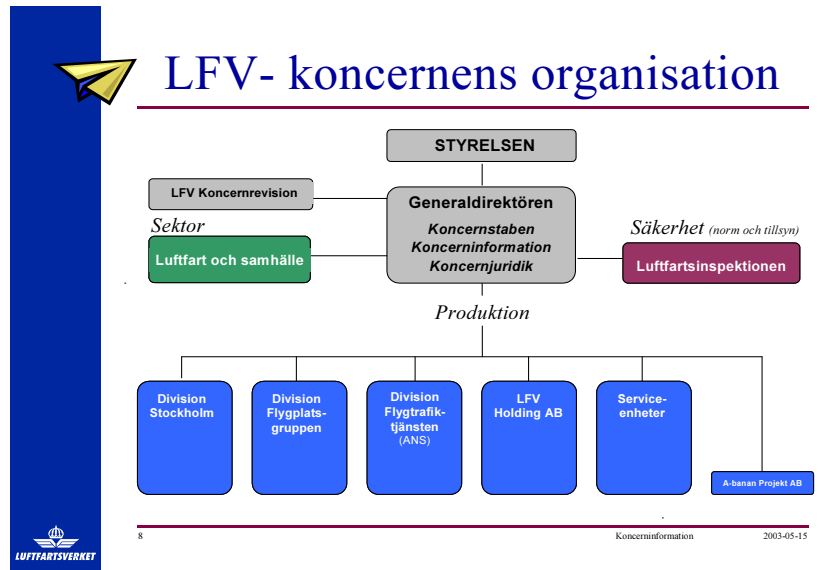
- verka för att hänsyn tas till funktionshindrade personers behov inom den civila luftfarten,
- ha samordningsansvaret för trafiksäkerhetsarbetet inom luftfarten.

Luftfartsverket har också ekonomiska mål och restriktioner för sin verksamhet. Av regleringsbrevet framgår bl.a. att "Luftfartsverket skall på ett företagsekonomiskt sätt och inom ramen för en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning bidra till att de transportpolitiska målen uppfylls". Det ekonomiska kravet för verksamheten är att långsiktigt ge en avkastning på 8 procent.

3.2 Den sammanhållna organisationen

I det transportpolitiska beslutet år 1998 uttrycktes att Luftfartsverket borde fortsätta arbetet med att tydliggöra sina roller som säkerhetsmyndighet, sektorsansvarig respektive producent av tjänster och infrastrukturhållare. Verket har sedermera genomfört en organisationsförändring vilken såväl internt som externt har syftat till att separera de tre rollerna från varandra och där varje roll eller verksamhet getts ett resultatansvar.

Luftfartsverket är i dag organiserat enligt följande:



Källa: Luftfartsverket

3.3 Roller inom olika verksamhetsområden

Staten har hittills valt att inom ramen för en sammanhållen organisation låta Luftfartsverket ansvara för i princip alla luftfartsfrågor. Undantagen gäller t.ex. frågor som ankommer på Konkurrensverket och Flygplatsnämnden. Detta innebär att verket, i en och samma organisation, bedriver verksamheter av mycket olika karaktär. I sin nuvarande verksamhet och organisation har Luftfartsverket tre övergripande roller att fylla nämligen säkerhetsrollen, sektorsrollen och produktionsrollen.

3.3.1 Säkerhetsrollen

Säkerhetsrollen innebär att Luftfartsverket har en myndighetsutövande norm- och tillsynsroll inom flygsäkerhets- och luftfartsskyddsområdet. Inom Luftfartsverket är det Luftfartsinspektionen som har ansvaret för detta och genom 15 § förordningen med instruktion för Luftfartsverket beslutar chefen för Luftfartsinspektionen självständigt i flygsäkerhetsfrågorna.

Ansvaret omfattar bl.a.:

- *utformning och fastställande av bestämmelser* för flygsäkerheten och luftfartsskyddet för den civila luftfarten och tillsyn av att reglerna efterlevs. De huvudsakliga uppgifterna består i att utfärda säkerhetsbestämmelser samt att granska, auktorisera och informera olika aktörer inom luftfarten,
- *utfärdande av olika typer av tillstånd och certifikat* för civil luftfartsverksamhet. Luftfartsinspektionens tillsynsverksamhet är riktad mot de operatörer och enskilda som ansöker om eller innehar någon form av luftfartstillstånd, luftfartscertifikat, luftvärdighetsbevis eller annan form av godkännande. Tillsynsobjekten är bl.a. flygbolag, flygplatser, flygtrafiktjänst, flygskolor, luftfartyg samt underhålls- och tillverkningsverkstäder,
- *typgodkännande av civila luftfartyg* och annan luftfartsutrustning,
- *analys och rådgivning.*

Inspektionens uppgifter är nästan uteslutande av myndighetsutövande karaktär men man har också viss förvaltningsmässig verksamhet som till exempel att föra luftfartygsregister. Luftfartsinspektionen medverkar också inom sitt kompetensområde på den internationella arenan, framför allt när det gäller framtagande av internationella säkerhetsregler för luftfarten. Huvudsakliga fora där man aktivt medverkar är EU, JAA, ICAO, ECAC och Eurocontrol.

Regeringen utser chefen för Luftfartsinspektionen som rapporterar direkt till regeringen. I administrativt och ekonomiskt avseende är inspektionen emellertid underställd generaldirektören. Inspektionens verksamhet finansieras till ca 55 procent via avgifter från det egna tillsynsarbetet medan resten finansieras av Luftfartsverkets intäkter från flygplatsverksamhet och övrig kommersiell verksamhet.

3.3.2 Sektorsrollen

Sektorsrollen innebär att Luftfartsverket har en myndighetsutövande och transportpolitisk roll för luftfartssektorn i dess helhet. För denna verksamhet har en särskild avdelning inrättats kallad Luftfart och Samhälle. Den verksamhet som avdelningen utför omfattar bl.a.:

- *Myndighetsutövning.* Beslut och åtgärder med rättsverkan mot aktörer på luftfartsområdet som tillstånd, godkännanden, kontroll och tillsyn.
- *Arbete med luftfartens styrning och reglering.* Eget föreskriftsarbete (normgivning), medverkan i nationellt och internationellt regleringsarbete inom EU, ICAO, ECAC, Eurocontrol, bilaterala och multilaterala förhandlingar i övrigt. Samverkan mellan nationella myndigheter och andra aktörer inom luftfartssektorn när det gäller reglering och villkor för luftfarten så som t.ex. marknadstillträde, trafikförsörjning, flygtrafiktjänstfrå-

gor, miljöfrågor, infrastrukturfrågor, pris- och avgiftsfrågor.

- *Expertarbete* till stöd för transportpolitiskt och reglerande arbete. En stor del av detta arbete består i att följa upp de transportpolitiska målen. Man följer även såväl nationellt som internationellt marknadsutveckling, prisutveckling och miljöfrågor m.m.
- *Fysisk planering*. Den fysiska planeringen handlar bland annat om att beskriva förhållandet mellan samhället och en flygplats. En viktig uppgift är att följa kommunernas planering av markanvändningen för att verka för att det finns tillräckligt med mark för den verksamhet som bedrivs eller kan komma att bedrivas av flygplatserna.
- *Säkerhets- och beredskapsarbete*. Genom beredskaps- och krigsplanläggning skall man kunna ställa den civila luftfartens resurser till det svenska totalförsvarets disposition på kortast möjliga tid och med minsta möjliga problem vid beredskaps- och krigsläge.

Luftfartsverket har till uppgift att efter delegering från regeringen agera självständigt som företrädare för Sverige i olika organisationer där regelutveckling sker. I arbetet inom EU eller internationellt luftfartspolitiskt arbete bistår sektorsmyndigheten på olika sätt regeringen och utgör den myndighet som verkställer och utövar tillsyn över reglers och överenskommelsers tillämpning. För säkerhetsfrågor på den internationella arenan ansvarar Luftfartsinspektionen.

3.3.3 Produktionsrollen

Produktionsrollen innebär att Luftfartsverket på ett företagsekonomiskt sätt skall driva och utveckla statens flygplatser och flygtrafiktjänst samt producera tjänster i anslutning till detta.

Produktionsrollen omfattar bl.a.:

- Infrastrukturhållare och produktion av flygplatstjänster.
- Produktion av flygtrafiktjänst (lokal flygtrafiktjänst samt underväg flygtrafiktjänst).
- Kommersiell service (bilparkering, lokaluthyrning m.m).

3.3.3.1 Flygplatserna

Luftfartsverkets flygplatsverksamhet utgör den i särklass mest omfattande av verkets totala verksamheter, både omsättnings- och personalmässigt. Luftfartsverket ansvarar för drift och utveckling av statens flygplatser för civil luftfart. I denna roll agerar Luftfartsverket i stor utsträckning som en producent av en mängd olika tjänster riktade till brukarna. Exempel på tjänster är passagerartjänst, start- och landningstjänster samt flygtrafiktjänst. De kommersiella verksamheterna drivs dels som verksamheter inom affärsverket, dels i renodlad bolagsform som dotterbolag till Luftfartsverket Holding AB. I sin roll som infrastrukturhållare och producent av flygplatstjänster agerar Luftfartsverket enligt företagsekonomiska principer. Eftersom verket inte tilldelas några anslag från statsbudgeten gäller affärsmässighet i verksamheten, dvs. intäkter från rörelsen skall täcka alla kostnader och investeringar som är nödvändiga för drift och utveckling av det statliga flygplatssystemet. Flygplatssystemets strategiska utveckling med dithörande investeringsbehov måste dock planeras inom ramen för en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning så att de transportpolitiska målen kan uppfyllas.

3.3.3.2 Flygtrafiktjänsten

Inom flygtrafiktjänsten organiseras den operativa delen av flygledningstjänst, informationstjänst för luftfarten, flygvädertjänst, flygräddningstjänst och flygteletjänst. Flygvädertjänst bedrivs genom upphandling från SMHI. Tjänsterna som utövas inom svenskt territorium och över stora delar av vårt omgivande internationella vatten indelas i flygtrafiktjänst underväg och lokal flygtrafiktjänst. Den lokala flygtrafiktjänsten, som innefattar s.k. flygplats-, kontroll- och inflygningskontrolltjänst, drivs vid verkets flygplatser, vid de militära flottiljflygplatserna och vid ett antal icke statliga flygplatser. Det är i dag möjligt för andra aktörer att tillhandahålla lokal flygtrafiktjänst. I dag befinner sig den operativa delen av flygtrafiktjänsten organisatoriskt i produktionsrollen och den övriga verksamheten inom både Luftfart och Samhälle och Luftfartsinspektionen. Flygtrafiktjänsten styrs främst av säkerhetsbestämmelser som upprättas av Luftfartsinspektionen men även av de ekonomiska regler och avgiftsprinciper som bestäms av Eurocontrol. Detta innebär att de som är tillhandahållare av undervägstjänster måste följa de avgiftsprinciper som överenskommit i Eurocontrol. I sin roll som producent av flygtrafiktjänster skall Luftfartsverket även agera enligt de principer som uppställts av regeringen i författningar och regleringsbrev.

3.3.3.3 Kommersiell verksamhet

Luftfartsverket bedriver även kommersiell verksamhet på flygplatserna. De kommersiella tjänsterna är mycket väsentliga för Luftfartsverkets totalekonomi och bidrar till att hålla nere infrastrukturavgifterna. Den största enskilda kommersiella tjänsten är lokaluthyrning. Därefter följer bilparkering, markttjänst och servicetjänster. Den lönsammaste produkten är bilparkering. Den kommersiella verksamheten har utvecklats successivt med syfte

att bidra till att finansiera verkets totala uppdrag så som det är beskrivet i instruktion och regleringsbrev. De ökade kommersiella satsningarna kräver kapital vilket skapar problem eftersom man befinner sig i en mycket stor investeringsfas. Man har genomfört en ny finansierings- och partnerskapsstrategi som innebär att Luftfartsverket finansierar vissa satsningar inom den kommersiella verksamheten tillsammans med partners och externt kapital. Man har därmed minskat sin riskexponering och tillfört branschkompetens. Luftfartsverket har haft relativt fria händer att vara innovativa i att utveckla den egna verksamheten. Däremot har Luftfartsverket inga befogenheter att tillsammans med partners delta i nya utvecklingsprojekt med gemensamt ägande och risktagande.

4 Dagens problematik

4.1 Mål och uppgifter

Luftfartsverkets verksamheter har de senaste åren beskrivits och strukturerats utifrån ett antal olika roller som verket har i syfte att tydliggöra verkets mångfacetterade verksamhetsområden. Riksdagen har i det transportpolitiska beslutet år 1998 understrukit vikten av ett ”tydligare Luftfartsverk” och verkets interna organisation har som en följd av detta indelats i linje med de roller som identifierats, nämligen säkerhets-, sektors- och produktionsrollen.

Med utgångspunkt från att mål och uppgifter i stort ligger fast kan konstateras att en förändrad intern organisation av verksamheten inte förändrar det faktum att Luftfartsverket fortfarande bedriver vitt skilda verksamheter i en och samma organisation och under en och samma ledning. Grundproblematiken med en sammanhållen organisation kvarstår således.

4.2 Rollkonflikter

Den grundläggande rollkonflikten ligger i att Luftfartsverket bedriver både myndighets- och produktionsverksamhet. Myndighetsverksamheterna styrs av samhälls- och transportpolitiska mål medan produktionsverksamheterna till stor del styrs av företagsekonomiska mål.

Ett grundläggande krav på en myndighet för att den skall vara trovärdig och oväldig i sin myndighetsroll är att den skall stå helt fristående från sektorns alla aktörer. Så är inte fallet med dagens organisation. Luftfartsverket är som tjänsteproducent part på en marknad med andra aktörer, t.ex. flygbolag, kommunala och privata flygplatser, samtidigt som man som myndighet ställer krav på aktörerna och kontrollerar dessa. Med en sådan ordning finns risken att myndigheten gynnar den egna verksamheten och ser till egna intressen till förfång för ett strikt neutralt agerande i förhållande till hela luftfartssektorn.

Myndighetsfunktionerna, dvs. Luftfartsinspektionen och till stora delar Luftfart och Samhälle, kan utifrån ett företagsekonomiskt perspektiv i vissa fall ses som en hämsko för det affärsrättsliga Luftfartsverket. Krav på ökade resurser för myndighetsverksamheter kan stå i direkt intressekonflikt med den affärsrättsliga verksamheten. I slutändan ligger ansvaret för vad som skall prioriteras vid varje enskilt beslutstillfälle på verkets ledning. En sammanhållen organisation med de uppgifter som Luftfartsverket har medför således att beslutsfattaren har den svåra uppgiften att balansera olika intressen och ansvar mot varandra och se till helhetens bästa vid i princip alla beslutssituationer, stora som små. Det är inte troligt att detta är optimalt vare sig för myndighets- eller produktionsverksamheterna.

I tider med ansträngd ekonomi, då naturligt nog fokus läggs mer på att få den totala verksamheten att gå runt, torde det inte ligga i organisationens intresse att driva på utvecklingen inom områden där samhällsnyttan är stor. Av detta följer att sektorns långsiktiga utveckling kan påverkas och att det kan vara frestande att låta beslut av företagsekonomisk inriktning dominera på kort sikt.

Ytterligare ett argument för en uppdelning är problematiken kring fördelning av ankomst- och avgångstider (slots) respektive marktjänsterna. Rollkonflikter uppstår när frågan om hur flygplatskapaciteten skall fördelas och när frågor om tillträde till marktjänster skall behandlas. Dessa frågor finns i dag reglerade dels i EG:s slotsförordning, dels i lagen (2000:150) om mark-

tjänster på flygplatser. I båda fallen skall den som fattar beslut i ärenden vara skild från brukaren och infrastrukturhållaren, för att besluten skall kunna fattas på så objektiva grunder som möjligt.

4.3 Marknadsstyrning

För vissa branscher kan det finnas en politisk vilja att styra en marknad för att den skall fungera på ett önskat sätt. Styrmedlen kan vara flera och som exempel kan ges krav på licensiering, prisreglering, skatter, informationskrav m.m. Graden av styrning och val av styrmedel skiljer sig från bransch till bransch. Ett motiv som framförs är att regleringar behövs för att marknaden skall fungera samhällsekonomiskt effektivt, ett annat är en vilja att styra marknaden mot ett politiskt mål.

Vad avser infrastruktur har staten enligt det transportpolitiska beslutet ett särskilt ansvar för sådana trafikanläggningar som svarar mot nationella och internationella trafikbehov. Flygplats- och flygtrafiktjänstinfrastruktur kan anses utgöra en allmän nytthet som skall tillhandahållas medborgare och näringsliv på icke-diskriminerande grunder och därmed aktualiseras frågan om vilken form av marknadsstyrning som är mest lämpligt för att säkerställa att tjänsterna tillhandahålls på ett acceptabelt sätt.

Utöver säkerhetsregler har s.k. ekonomiska regler skapats för att styra vilka rättigheter och skyldigheter aktörerna har på luftfartsmarknaden. Exempel på regleringar är flygbolagens rättigheter till start- och landningstider, kundernas rätt till ersättning om de nekas ombordstigning på en avgång de har biljett till och marktjänstbolagens rätt att erbjuda sina tjänster på flygplatser över en viss storlek.

Ett annat område inom det ekonomiska regelverket är prisregleringar. Sedan länge finns internationella rekommendationer (Doc. 9082/6, ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services) som anger vilka principer som bör gälla vid avgiftsättningen av såväl flygplats- som flygtrafiktjänst. Vad som framkommit vid diskussioner om dessa avgiftsprinciper är

att ämnet är känsligt och att det finns två tydliga parter, infrastrukturhållarna och flygbolagen, som har olika åsikter om hur dessa principer bör formuleras. Med den ordning som finns i dag är Luftfartsverket såsom infrastrukturhållare i en jävliknande situation när den som expertmyndighet skall behandla avgiftsfrågor eftersom deras ekonomi påverkas direkt av vilket system som utvecklas. Denna ordning är inte idealisk om regeringen önskar få ett objektiva ställningstagande om vad som är bäst för hela transportsystemet från sin expertmyndighet.

För att ge en konkret bild av vilka frågor som avhandlas ges i följande stycke en sammanställning av vilka principer som gäller och vad som diskuteras internationellt. En grundprincip enligt internationella rekommendationer är att infrastrukturhållarnas avgiftsintäkter enbart skall täcka de redovisningsmässiga kostnaderna, inklusive en skälig avkastning, för tillhandahållandet av infrastrukturen. Vid beräkningen av storleken på flygplatsavgifterna skall enligt samma rekommendationer hänsyn tas till flygplatsens kommersiella intäkter. Detta motiveras med att flygbolagens verksamhet är en förutsättning för övriga verksamheter på flygplatsen och att det därmed är naturligt att alla verksamheter bidrar till att betala kärnverksamheten. Med jämna mellanrum diskuteras avgiftsprinciperna och vissa länder, däribland Sverige, har försökt att mjuka upp kraven för att kunna införa styrande miljöavgifter. Tanken bakom detta är att använda avgiftsinstrumentet för att styra brukarna till att använda miljömässigt bättre flygplanstyper. Andra länder, som Storbritannien, anser att flygplatserna måste ha rätt att ta ut högre avgifter under högtrafik och att den långsiktiga marginalkostnaden styrs av kapacitetsefterfrågan. Vidare har uppfattningen framförts att intäkter av kommersiell verksamhet inte får användas för att subventionera driften av flygplatsinfrastrukturen. Förslagen är inte okontroversiella utan har mötts av protester av flygbolag och andra intressenter som framfört att förslagen skulle få negativa konsekvenser för deras verksamhet. Dessa parter föredrar i stället den nuvarande ordningen och gällande grundprinciper.

Prisregleringar av olika slag är en metod för ekonomisk reglering. En annan är att föreskriva vilken verksamhet som får bedrivas och enligt vilka villkor. Ett villkor kan vara att flygbolagen måste ha en start- och landningstid på flygplats för att få verka på flygplatsen. En annan regel kan vara att flygbolagen skall ha rätt att utöva marktjänst för de egna flygplanen. Exempelen visar att det finns ett regelverk som inte har sin grund i rena säkerhetsmässiga överväganden utan främst har sin grund i att staten vill att infrastrukturen skall tillhandahållas marknaden enligt vissa villkor. De regler som i dag styr förutsättningarna för Luftfartsverkets produktionsverksamhet finns i luftfartslagen, luftfartsförordningen, Luftfartsverkets instruktion och i regleringsbrev som utfärdas varje år. Enligt luftfartsförordningen och instruktionen får Luftfartsverket självständigt fastställa sina avgifter. Den begränsning som finns avseende nivån på avgifterna finns i regleringsbrev där det står att trafikavgifterna, exklusive undervägsavgifter, securityavgifter och bulleravgifter, i genomsnitt över åren får öka med högst nettoprisindex, mätt från och med år 1993. Med den ordning som finns i dag är regeringen ansvarig för dels den ekonomiska granskningen av verksamheten dels för dess styrning. En uppdelning av verksamheten där en självständig myndighet t.ex. granskar avgiftsutvecklingen, skulle kunna stärka regeringens förmåga att effektivt styra produktionsverksamheten.

4.4 Flygsäkerhetsarbetet

Flygsäkerhetsstandarden i Sverige skall vara lägst i nivå med den som finns i övriga välutvecklade luftfartsnationer. Utöver det internationella arbetet i ICAO och Eurocontrol har det under många år även pågått ett stort arbete med bestämmelseutveckling i Joint Aviation Authorities (JAA), som är ett samarbetsorgan för luftfartssäkerhetsmyndigheterna i ett stort antal europeiska länder. En del av de regler som utarbetats, Joint Aviation Requirement (JAR), har sedan även införts i gemenskapsrätten, förordning (EEG) nr 3922/91 om harmonisering av tekniska

krav och administrativa förfaranden inom området civil luftfart. Inom området luftfartsskydd sker bestämmelseutveckling i den europeiska luftfartskonferensen ECAC (European Civil Aviation Conference) och som sedan även det har införts i gemenskapsrätten, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2320/2002 om införande av gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten.

Den ansvarsfördelning mellan myndighet och marknad som finns för luftfartssäkerhetsarbetet utgår från att normerings- och tillsynsansvaret ligger på Luftfartsinspektionen medan det verkställande ansvaret ligger på de personer och organisationer som utför tjänster inom luftfartssystemet, t.ex. personal, flygplatser, flygbolag m.m. En förutsättning för att detta skall fungera är att de som utför tjänsterna även skall ha en integrerad egenkontroll. Egenkontroll är en metodik som säkerställer att fastlagd säkerhetsstandard enligt Luftfartsverkets regelverk hålls i den egna verksamheten. Grundsynen i inspektionens arbetssätt är att detta skall vara präglad av systemtillsyn baserad på företagets egenkontroll. Systeminriktad tillsyn skall kompletteras med verifiering på detaljnivå genom stickprovskontroll. I dag finns en ordning där normering och tillsyn av flygplats- och flygtrafiktjänst ligger under Luftfartsinspektionen och det verkställande ansvaret för att tjänsterna utförs säkert och enligt fastställda normer under produktionsavdelningens ansvar. Den bedömning utredningen gör är att det ansvar som givits Luftfartsinspektionen genom 15 § i instruktionen tillsammans med den organisatoriska uppdelningen av verksamheten gör att jävsproblemen är begränsade. Det problem som återstår är att Luftfartsinspektionen är beroende av medel från produktionsverksamheten, vilket försätter dem i en beroendeställning, något som teoretiskt kan påverka deras ställningstaganden i olika situationer.

4.4.1 Internationella trender avseende separering mellan verksamheter

Stora förändringar har skett de senaste årtiondena avseende vilken organisatorisk form majoriteten av de internationella flygplatserna och flygtrafiktjänsterna fått. För att hålla jämna steg med trafikillväxten och den tekniska utvecklingen har det funnits stora behov av att investera i flygplats- och flygtrafiktjänsten. Den internationella trenden är att staterna avskiljer driften av flygplats- och flygtrafiktjänsten från statsbudgeten till finansiellt självständiga organisationer och i vissa fall även ägarskapet till andra intressen än staten.

Den internationella luftfartsorganisationen ICAO har framfört att överförandet av driften till självständiga ekonomiska enheter är den enskilt största förklaringen till varför det ekonomiska resultatet förbättrats vid driften av dessa enheter. Sveriges organisation med en myndighet som verkar på kommersiella grunder samtidigt som den har tillsynsuppgifter är numera en ovanlig ordning i Europa. I EU är det utöver Sverige endast Finland och Grekland som valt att driva flygplats- och flygtrafiktjänstverksamheten på detta sätt. Frankrike har motsvarande ordning avseende flygtrafiktjänstverksamheten och i Spanien kontrolleras flygplats- och flygtrafiktjänstbolaget av luftfartsmyndigheten. Med tanke på risken att organisatoriskt självständiga flygplatser kan utnyttja sin ställning otillbörligt har man i flera stater infört olika typer av ekonomiska regleringar för att styra upp deras ageranden.

Genom att allt fler stater organiserar verksamheten så att det finns en luftfartsmyndighet och en eller flera flygplats- och flygtrafiktjänstbolag har frågan om hur staterna skall kontrollera dessa självständiga aktörer fått en större betydelse i det internationella arbetet. Genom en uppdelning får Sverige en struktur inom luftfartssektorn som följer den utveckling som sker internationellt.

4.4.2 Förordningarna om det gemensamma luftrummet

Utgångspunkten för förslagen till EG:s tre förordningar om tillskapandet och driften av de s.k. gemensamma luftrummet är grundkravet på en funktionell eller strukturell separation av flygtrafiktjänstens myndighetsverksamheter från produktionsverksamheterna.

Förslagen till förordningar anger också att respektive lands myndighet skall godkänna leverantör av flygtrafiktjänst efter vissa givna EU-gemensamma kriterier. Efter sådant godkännande är leverantören också godkänd inom hela EU. Luftrummet, som är en nationell angelägenhet, förvaltas av myndigheten där denne tillsammans med angränsande staters myndigheter, fastställer s.k. funktionella luftrumsblock. Inom dessa uppdras åt en eller flera godkända leverantörer att producera flygtrafiktjänst. Då produktion av flygtrafiktjänst kan betraktas som en allmän nytthet skall myndigheterna utöva ekonomisk reglering av dessa tjänster. Slutligen omfattas även reglering och godkännande av teknisk utrustning i syfte att uppnå en gemensam EU-standard på dessa. Den mest framträdande rollfördelningen för närvarande är det krav som EU kommer att ställa på separering av flygtrafiktjänstens myndighets- och producerande uppgifter. Det som inte är myndighetsuppgifter är att hänföra till rena produktionsuppgifter, kommersiell verksamhet eller administrativ support. Skillnaden mellan dessa ligger i att produktion av t.ex. flygtrafiktjänst är att betrakta som en allmän nytthet och erhåller, efter myndighetens godkännande, full ersättning för de kostnader som uppkommer genom s.k. undervägsavgifter. Kommersiell verksamhet däremot drivs med vinstintresse.

4.5 Miljöarbetet

Miljöfrågorna är strategiskt viktiga. Verksamhetsplanering och strategier för verksamheterna måste innehålla miljöbedömningar. De ekonomiska vinsterna med ett aktivt miljöarbete blir allt tydligare. Miljöarbetet är en självklar del av verkets arbete med

avseende på trovärdighet, kvalitet och medvetenhet. I dag ligger ansvaret för myndighetsuppgifter avseende miljö och fysisk planering på sektorsrollen. I ansvaret ingår att vidta åtgärder så att de nationella miljömålen uppfylls och att främja minskningen av luftfartens miljöbelastning. I sektorsrollen ingår att bereda Luftfartsverkets remissvar till bl.a. Regeringskansliet om frågor som berör miljömålen samt att aktivt samverka med myndigheter, infrastrukturhållare och flygbolag för att samla in och bearbeta information och föreslå förändringar som gynnar både luftfarten och miljön.

I produktionsrollen ingår att följa de miljöbestämmelser som finns och ständigt förbättra miljöarbetet i produktionsprocessen. Ett verktyg som Luftfartsverket använder för detta ändamål är det miljöledningssystem som verket infört.

Miljöarbetet är högt prioriterat och det är av stor vikt att kompetens finns inom både produktions- och myndighetsverksamheten.

4.6 Handlingsprogram om förvaltning

Regeringen har i sitt handlingsprogram ”En förvaltning i demokratis tjänst” satt in förvaltningspolitiken i ett sammanhang tillsammans med de grundläggande samhällsliga värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet:

”Allt arbete i statsförvaltningen skall göras med utgångspunkt i de grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. De krav som demokratin ställer innebär att förvaltningen skall fullgöra sina uppgifter i enlighet med de beslut som har fattats av riksdag och regering. Kraven på rättssäkerhet innebär att förvaltningen skall fatta materiellt riktiga beslut på grundval av gällande lagar och andra författningar samt att enskilda skall ha möjlighet att få sin sak prövad i domstol. Kravet på effektivitet innebär att förvaltningen skall åstadkomma avsedda resultat och uppnå de mål som fastställts av statsmakterna och att detta skall ske kostnadseffektivt.”

Denna deklaration har betydelse för organisationen av Luftfartsverket på två sätt. För det första ger den en ram för förståelsen av myndighetens roll som upprätthållare av kvaliteten och omfattningen av den offentliga verksamhet som statsmakterna beslutat om. Tillsyn är ett instrument att säkerställa att demokratiskt fattade beslut om offentlig verksamhet genomförs på ett rättssäkert och effektivt sätt. Handlingsprogrammets grundsyn ger viktiga riktlinjer för vilket förhållningssätt staten skall ha mot verksamheter som omfattas av dess lagstiftning, oavsett om denna bedrivs i offentlig eller privat regi. I takt med att marknader liberaliseras får rättighetsperspektivet på såväl individ- som företagsnivå en större betydelse och är något som påverkar såväl nationell som gemenskapsrättslig lagstiftning. Bland förslag som anknyter till denna utveckling återfinns ett förslag från Luftfartsverket att även flygresearrangörer skall följa vissa uppgjorda regler och omfattas av verkets tillsyn. En annan aspekt på denna utveckling är behovet av att kunna anmäla missförhållanden och brister i de tjänster som tillhandahålls av företag och myndigheter. Den tillsyn som utövas av Luftfartsinspektionen och Luftfart och Samhälle är ett av de medel som gör det möjligt för flera aktörer att verka på en liberal marknad. Den organisation som staten har i dag för hantering av luftfartsfrågor är inte som utredningen ser det optimal ur handlingsprogrammets perspektiv. För flygbolagen finns en tillsyn utförd av Luftfartsverket som omfattar såväl ekonomi som säkerhet, men för Luftfartsverkets produktionsverksamhet finns endast en säkerhetstillsyn utförd av Luftfartsinspektionen. Med tanke på att det finns internationella rekommendationer om avgiftssättning och en icke-diskrimineringsprincip i Chicagokonventionen är det en brist att det inte finns en självständig myndighet som kan följa upp om avgiftssättningen på svenska flygplatser följer dessa principer. Vidare är det en brist att det inte finns någon självständig luftfartsmyndighet som medborgare och företag kan vända sig till om de har synpunkter på hur flygplatserna lever upp till reglerna om underlättande av luftfart (facilitation). Sammanfattningsvis kan sägas att förmågan att hantera ett

ärendet oväldigt stärks betydligt om den som skall handlägga det är organisatoriskt och ekonomiskt oberoende de parter som berörs av ärendet.

5 Den nya organisationen

5.1 Inledning

Som framgår av föregående avsnitt medför Luftfartsverkets nuvarande organisation konflikter och otydligheter. Syftet med den nya organisationsstrukturen är att eliminera de rollkonflikter som finns i dag genom att skilja mellan myndighetsroll och produktionsroll samt att möjliggöra en tydligare politisk styrning med avsikt att uppnå de transportpolitiska målen.

Kravet på effektivitet innebär att myndigheten skall uppnå de mål som fastställts av statsmakterna och att detta skall ske kostnadseffektivt. Det kan innebära en nackdel ur effektivitetssynpunkt att ge en organisation alltför olikartade uppgifter. För att öka effektiviteten har den privata sektorn under en längre tid övergått till att fokusera verksamheterna på s.k. kärnverksamhet. Skulle denna tankegång appliceras på Luftfartsverket kan två typer av verksamheter urskiljas, myndighetsverksamhet och produktionsverksamhet. I myndighetsverksamheten behandlas såväl ekonomiska som säkerhetsfrågor. Produktionsverksamheten skall som ansvarig för statligt ägd infrastruktur för civil luftfart, utifrån ett samhällsperspektiv och på ett företagsekonomiskt sätt, ansvara för drift och utveckling av statens flygplatser, flygtrafiktjänst och därmed sammanhängande verksamhet enligt de riktlinjer som ges av ägaren. En uppdelning av verksamheterna ger bättre förutsättningar både för produktionsverksamheten och en myndighetsverksamhet som följer regeringens handlings-

program om en förvaltning i demokratins tjänst. Vidare erhåller regeringen möjligheten att få ett beslutsunderlag där alla parter utifrån sina förutsättningar kunnat framföra sina åsikter i en fråga.

Ytterligare omvärldsfaktorer som påverkar valet av organisation är följande:

- Utvecklingen mot en ökad liberalisering på luftfartsmarknaden påverkar relationen mellan produktionsfunktionen och de reglerande och normgivande funktionerna inom Luftfartsverket. Utvecklingen innebär i stort att myndighets- och tillsynsfunktionerna inom luftfarten bör vara fristående från produktion av flygplatstjänst och flygtrafiktjänst.
- Institutionella förändringar i Europa, bl.a. genom de planerade förordningarna för det gemensamma luftrummet, förändringar inom Eurocontrol, tillskapandet av en europeisk byrå för luftfartssäkerhet (EASA). Den gemensamma nämnanen i dessa förändringar är kravet på en tydlig separering av myndighetsverksamheten och produktionsverksamheten på minst funktionell nivå.
- Den ökande regelutvecklingen i internationell miljö kräver att Sverige koncentrerar tillgängliga resurser under de närmaste åren för att möjliggöra påverkan och skapa förutsättningar för att föra in den svenska flygsäkerhetskulturen (regel- och tillsynskulturen) liksom att säkerställa den svenska försvars- och säkerhetspolitiken inklusive den integrerade civila och militära flygtrafiktjänsten.
- Efter omorganisationer och ändrade associationsformer vid både norska och danska luftfartsmyndigheter har Luftfartsverket i Sverige i dag en organisationsstruktur som avviker från dessa. Finland genomför nu en översyn av sin organisationsform.

- Luftfartsverkets kunder ställer ökade krav på att rollerna inom Luftfartsverket görs tydligare, framför allt att produktionsrollen skiljs ut från säkerhets- och sektorsrollerna.
- När marknaden hamnar i ekonomiska svårigheter ökar kraven på en stark, oberoende och opåverkad luftfartsmyndighet. Med nuvarande organisationsform drabbar produktionsverksamhetens ekonomiska problem myndighetsdelen direkt vilket resulterar i att produktionsverksamhetens och myndighetsdelens personal hamnar i samma turordningskrets. Konsekvensen kan då bli att Luftfartsinspektionen förlorar nyckelkompetenser. Denna utveckling är inte förenlig med flygsäkerhetsmålet.

5.2 Trafikslagsövergripande inspektion

Att enbart göra en utbrytning av inspektionsuppgifterna är möjlig eftersom inspektionen redan i dag har en självständig roll i Luftfartsverket. Denna lösning innebär dock inte att alla uppgifter av myndighetskaraktär förs över utan bara de som rör säkerhetsarbetet. Med denna lösning skulle många rollkonflikter kvarstå. Att skapa en trafikslagsövergripande inspektionsmyndighet har varit föremål för analys ett antal gånger men aldrig fått något genomslag. Inspektionsarbetet har utvecklats utifrån varje transportslags egna förutsättningar och några synergivinster genom en sammanslagning av detta arbete i en inspektionsmyndighet har inte kunnat visas i de utredningar som genomförts. Inspektionskommittén har i sitt betänkande En översyn av luft-, sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter (SOU 1996:82) behandlat frågan om tillsynsmyndigheterna. Utredningen förespråkade ingen trafikslagsövergripande inspektionsmyndighet. I Norge gjordes år 2002 en utredning om sammanslagning av järnvägs- och luftfartsinspektionerna. Slutsatsen var att respektive inspektionsverksamhet bör drivas var för sig.

5.3 Uppdelning i två separata organisationer

Utgångspunkten är en strukturering av verksamheterna i syfte att nå ökad målfokusering, ökad tydlighet mot omvärlden och därmed ökad genomförandekraft inom respektive verksamhetsområde. En naturlig och i många fall avgörande åtgärd för att erhålla avsedda effekter är att tydligt skilja mellan styrande myndighetsfunktioner och affärsfunktioner.

En uppdelning i en fristående myndighet och en fristående produktionsverksamhet skulle eliminera de rollkonflikter som dagens organisation av affärsverket skapar. En separat luftfarts- och säkerhetsmyndighet skulle också kunna föra Sveriges talan i internationella sammanhang utan att misstänkas företräda produktionsorganisationens kommersiella intressen. En separation skulle ge verksamheterna möjlighet att uppträda med större integritet i förhållande till brukarna, som köper tjänster från flygplatsorganisationen och samtidigt är beroende av tillsyn och myndighetsutövning. Sektorsrollen har en övergripande uppgift att tillgodose luftfartens intressen och främja dess utveckling. I denna uppgift ligger även att verka för en säker och miljövänlig luftfart så någon reell rollkonflikt mellan sektorsrollen och Luftfartsinspektionens säkerhetsfrämjande arbete föreligger inte.

För produktionsrollen föreslås att inriktningen av verksamheten är oförändrad för den nya organisationen. Regeringen kan utöva sin ägarstyrning tydligare vad avser produktionsrollens regionalpolitiska uppgifter och dess ekonomiska påverkan men ägarstyrningen skall i övrigt vara oförändrad vad avser verksamhet, inriktning och avgifter m.m. Ägarstyrningen underlättas av bildandet av den nya myndigheten vad gäller uppföljning av verksamheten utifrån ett samhällsperspektiv.

Säkerhets- och sektorsrollen bör ingå som två delar i samma organisatoriska enhet.

Väljer man att enbart bryta ut säkerhetsrollen kvarstår rollkonflikter, vilket inte skulle leda till renodling av myndighetsuppgifter som eftersträvas. De kommersiella intressena och myndighetsutövning skulle fortfarande ligga i samma organisation

5.4 Luftfartsmyndigheten

Det är viktigt att få en heltäckande och renodlad luftfartsmyndighet. Med en sådan luftfartsmyndighet blir det möjligt för både medborgare och företag att få alla sina frågor hanterade på ett ställe. För att tydliggöra Luftfartsverkets olika roller har affärsverket redan i dag organisatoriskt genomfört en uppdelning av verksamheten. Produktionsrollen är sedan några år såväl organisatoriskt som fysiskt separerad från de två andra rollerna. Den enklaste och tydligaste beskrivningen av vilka i dagens Luftfartsverk som skall ingå i den nya myndigheten är avdelningarna Luftfartsinspektionen och Luftfart och Samhälle. I dessa avdelningar finns i princip det mesta som kan uppfattas som myndighetsuppgifter och med detta avser utredningen tillsyn, normering och arbetsuppgifter som direkt syftar till att stödja regeringen och Regeringskansliets arbete. Exempel på vad det senare innebär finns i beskrivningen under avsnitt 3.3.1 och 3.3.2. Vad som saknas i dagens verksamhet är en tydlig funktion som insamlar statistik för vidarebefordran till nationella och internationella myndigheter och organisationer. Vidare måste verksamheten förstärkas så att den har tillgång till expertkunskaper om flygplatsverksamhet och dess betydelse för samhället. Utöver de myndighetsuppgifter som avdelningarna utför i dag bör myndigheten även svara för tillsyn som tillser att svenska flygplatser och flygtrafiktjänst följer de åtaganden som Sverige gjort i olika internationella fora.

5.5 Produktionsverksamhet – Flygplatser/ANS

De uppgifter som den nya flygplats- och flygtrafiktjänstorganisationen bör få är att driva och utveckla statens flygplatser för civil luftfart samt tillhandahålla flygtrafiktjänst i fred för civil och militär luftfart och utbilda flygledare. Vidare skall organisationen ansvara för att statens intresse som ägare tas till vara i de bolag som den förvaltar. Detta gäller även i de fall organisationen

skulle förvalta statens aktier eller andelar företag. Organisationen skall ha rätt att sälja sina expertkunskaper utomlands.

En tredjedel av produktionsrollens omsättning kommer från de kommersiella verksamheterna som genererar ett resultat som utgör huvuddelen av nettoresultatet som hela produktionsrollen redovisar. Utveckling av nya verksamheter kommer att kräva investeringar och många kommersiella verksamheter innebär ett risktagande. Med tanke på produktionsrollens ekonomiska förutsättningar innebär detta att olika typer av samverkansprojekt kommer att framledes genomföras med externa parter. Detta är fördelaktigt både ur ett riskbegränsningsperspektiv och för att minska belastningen på produktionsrollens ekonomi. För produktionsrollen är inriktningen av verksamheten oförändrad för den nya organisationen. Regeringen kan utöva sin ägarstyrning tydligare vad avser produktionsrollens regionalpolitiska uppgifter och dess ekonomiska påverkan men ägarstyrningen skall i övrigt vara oförändrad vad avser verksamhet, inriktning och avgifter m.m.

Investeringsbeslut skall baseras på företagsekonomiska överväganden och undantag från detta kan bara göras om regering eller riksdag fattat beslut om detta. Sådana investeringar kommer att påverka ägarens ekonomiska krav och styrning av verksamheten.

Produktionsrollen har en viktig tillgänglighets- och regionalpolitisk funktion då man inom ramen för ett gemensamt flygtrafikledningssystem och flygplatssystem fördelar resurser från undervägsverksamheten och kommersiellt bärkraftiga flygplatser till flygplatser som inte kan drivas på kommersiella grunder. En uppdelning av verksamheten underlättar en tydlig redovisning av produktionsverksamheten och vad de tillgänglighets- och regionalpolitiskt motiverade korssubventioner kostar för verksamheten. Uppgifter som är viktiga att känna till vid fastställandet av de ekonomiska målen och för rapporteringen till riksdagen. För produktionsverksamheter kan ekonomiska mål i form av räntabilitetskrav vara ett lämpligt styrmedel, men för myndighetsverksamheter är det mer lämpligt att tala om vad som skall utföras

och vilka effekter som eftersträvas. Utredningen ser det som ett problem att de nuvarande ekonomiska målen även inkluderar myndighetsverksamheten.

Miljöfrågorna är centrala i verksamheten och regeringsuppdrag om att införa ett miljöledningssystem bör därför övertas av flygplats- och flygtrafiktjänstorganisationen. Någon rätt att utfärda föreskrifter bör inte ges åt organisationen utom när det gäller föreskrifter om avgifter för den egna verksamheten. Den myndighetsutövning som kommer att förekomma måste vara bemyndigad av antingen regeringen eller den nya luftfartsmyndigheten. Den myndighetsutövning som kommer att bli aktuell är de instruktioner som flygkontrolltjänsten ger till befälhavaren ombord på ett flygplan. Enligt betänkandet (SOU1999:42) Ny luftfartslag torde dagens Luftfartsverk ha ett bemyndigande enligt 72 § luftfartsförordningen att uppdra åt annan att ombesörja alla former av flygtrafiktjänst. Denna rätt bör enligt utredningen övertas av den nya luftfartsmyndigheten.

6 Samarbete med andra myndigheter

6.1 Andra myndigheter som kan påverkas

För vissa myndigheter kommer delningen av Luftfartsverket att innebära att det blir två luftfartsmyndigheter att vända sig till i stället för en. Detta gäller bl.a. Arbetsgivarverket, Datainspektionen, Kommerskollegium, Statens institut för kommunikationsanalys, Statens pensionsverk och Statistiska centralbyrån.

Luftfartsinspektionen samarbetar med ett stort antal myndigheter. Samarbetsformerna varierar. För de flesta av dessa myndigheter förutsätts ingen större förändring av samarbetet i samband med delningen av Luftfartsverket i två myndigheter med undantag för att den nya luftfartsmyndigheten blir ny samarbetspartner. Detta gäller bl.a. Arbetsmiljöverket, Elsäkerhetsverket, Järnvägsinspektionen, Kommerskollegium, Livsmedelsverket, länsstyrelserna, Post- och telestyrelsen, Rikspolisstyrelsen, Räddningsverket, Sjöfartsverket, Sjöfartsinspektionen, Socialstyrelsen, Statens haverikommission, Statens meteorologiska och hydrologiska institut, Tullverket och Vägtrafikinspektionen. Övriga myndigheter som påverkas:

Rikstrafikens uppgift är att ur resenärens perspektiv verka för ett samverkande långväga kollektivtrafiksystem. Målet är att skapa ett tillgängligt transportsystem för alla. Sektorsmyndigheten har en given roll i denna samverkan. Viktiga uppgifter är upphandling av flygtrafik och anpassning av flyget för funktionshindrade. Med en tydligare rollfördelning kan sektorsföretagaren driva sina frågor på ett mer konsekvent sätt.

SIKA, Banverket, Sjöfartsverket och Vägverket är viktiga samarbetspartner i infrastrukturplaneringen. Infrastrukturverken inom kommunikationsområdet kommer även fortsättningsvis att vara en viktig samarbetspart för den nya myndigheten. Med den nuvarande organisationsformen bevakar sektorn även produktionsintressen. Vid en organisationsförändring måste luftfartens

intressen företrädas av representanter för såväl produktion som sektormyndighet. Detta gäller även för övrigt utrednings- och utvecklingsarbete inom SIKÅ. En organisationsförändring innebär att samverkansansvaret med Sjöfartsverket om flygräddningstjänste bör flyttas från produktion till sektormyndigheten.

SMHI kommer fortsättningsvis att arbeta mot både myndigheten och produktionen vad gäller flygvädertjänst. Luftfartsverket är myndighet för flygvädertjänst och ställer de krav på meteorologiska produkter som skall tillhandahållas vid flygning inom svenskt FIR (Flyginformationsregion). Luftfartsverkets produktion har att upphandla produkter och tjänster av SMHI produktion under affärsmässiga former. En uppdelning förenklar relationerna mellan myndigheterna respektive produktionens olika behov, men kräver att olika avtal upprättas mellan myndigheterna respektive mellan produktionsenheterna.

Vinnova är i nuläget en av två statliga aktörer med FoU-ansvar för luftfarten. Vinnova har det övergripande sektorsansvaret, medan Luftfartsverket har ansvaret att finansiera FoU som behövs för Luftfartsverkets egen verksamhet. För väg- och järnvägssektorerna är hela FoU-ansvaret samlat till Vägverket respektive Banverket. Redan den nuvarande tudelningen av ansvaret för luftfartens FoU gör det svårare för luftfartssektorn än för väg- och järnvägssektorerna att driva FoU-frågorna med enad kraft. En organisationsförändring skulle betyda att det nuvarande statliga FoU-ansvaret för luftfarten splittrades till *tre* separata organisationer.

Naturvårdsverket kommer fortsättningsvis att arbeta aktivt med två myndigheter. Det är viktigt att man har miljökompetens på både affärsverket och på den nya myndigheten samt att man har ett väl fungerande samarbete. Man har på myndigheten också ett sektorsansvar för ekologisk hållbar utveckling som kräver stort samarbete med övriga intressenter.

6.2 Påverkan på samarbetet med Försvarmakten

Försvarmakten kommer fortsatt att vara en viktig part för myndigheten där en renodling av rollerna och pågående revidering av ansvars- och uppgiftsfördelningen som baseras på huvud- och biavtal mellan Försvarmakten och Luftfartsverket, blir enklare att utforma. Detta gäller främst vidmakthållandet av den integrerade civila och militära flygtrafiktjänsten. Med tydliga roller blir avtalen enklare att utforma, men detta kommer att erfordra såväl avtal mellan myndigheterna som mellan Försvarmakten och produktionen.

Nedan görs en genomgång hur samarbetet påverkas av en ny myndighet.

6.2.1 Produktionsrollen

Flygplatstjänst

Samarbetet grundar sig dels på ett regeringsbeslut från år 1965 i vilket Försvarmakten bemyndigas att besluta om och i vilken omfattning en militär flygplats eller del därav kan och skall upplåtas för civil luftfart, dels ett flygplatsramavtal mellan Försvarmakten, Luftfartsverket och Fortifikationsverket. I dag bedriver Luftfartsverket verksamhet för civil luftfart vid tre militära statliga flygplatser (Luleå, Östersund och Ronneby). Civil verksamhet vid övriga militära flygplatser sker enligt villkor som anges av Försvarmakten och beträffande militär verksamhet på civila statliga flygplatser är även detta reglerat i avtal mellan Luftfartsverket, flygplatsdivisioner och Försvarmakten. En organisatorisk förändring av Luftfartsverket bedöms inte påverka samarbetet mellan Försvarmakten och Luftfartsverkets produktionsroll.

Flygtrafiktjänst

Luftfartsverket är, genom division ANS, den dominerande producenten av flygtrafiktjänst i Sverige och är Försvarmaktens ende leverantör av flygtrafiktjänst. Genom avtalen mellan Luftfartsverket och Försvarmakten kan Luftfartsverket använda viss militär infrastruktur för sin produktion av flygtrafiktjänst.

Den organisatoriska uppdelning som finns i Luftfartsverket mellan produktions- och myndighetsverksamheten har inneburit att kontakterna mellan Försvarmakten och Luftfartsverket redan i dag följer den rolluppdelning som föreslås.

6.2.2 Säkerhetsrollen

Det finns inom Försvarmakten en motsvarande funktion till Luftfartsinspektionen kallad Flygsäkerhetsinspektionen och som har ett nära samarbete med Luftfartsverket inom flygsäkerhetsområdet. En organisatorisk förändring av Luftfartsverket bedöms inte påverka detta samarbete.

6.2.3 Sektorsrollen

Säkerhet och beredskap

I förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap regleras Luftfartsverkets uppgifter för fredstida krishantering och höjd beredskap. Den reformerade strukturen för krishantering i samhället bygger på ett sektors- och ett områdesansvar, där Luftfartsverket har sektorsansvaret för flygtransportsystemet i samverkansområdet Transporter. Detta ansvar hanteras i Luftfartsverket av avdelningen Luftfart och Samhälle. Verksamheten innebär ett relativt omfattande samarbete med Försvarmakten. En förändring av Luftfartsverkets organisation bedöms inte innebära någon negativ konsekvens för detta samarbete.

Flygtrafiktjänst

Efter riksdagsbeslutet med anledning av propositionen (1973:27) angående samordning av den civila och militära flygtrafikledningen i en organisation, m.m. tog regeringen beslutet "Ansvars- och uppgiftsfördelning mellan Luftfartsverket och Försvarmakten avseende flygtrafiktjänst" som innebär att huvudmannskapet för flygtrafiktjänst förändras i samband med en beredskapshöjning. Luftfartsverket och Försvarmakten har därefter tecknat ett huvud- och biavtal om flygtrafiktjänst, där huvudavtalet är godkänt av regeringen. När denna ansvars- och uppgiftsfördelning utformades för flygtrafiktjänst gjordes ingen skillnad på sektors- och produktionsuppgifter. Regeringen har vidare i instruktionen för Luftfartsverket angivit att verket skall ansvara för flygtrafiktjänst i fred för civil och militär luftfart och utbilda flygledare. För flygtrafiktjänst som är av betydelse för Försvarmakten skall regeringen fastställa ansvars- och uppgiftsfördelning mellan Luftfartsverket och Försvarmakten.

Enligt avtalet mellan Luftfartsverket och Försvarmakten åtar sig Luftfartsverket, utöver vad som direkt framgår av ansvars- och uppgiftsfördelningen, att bistå Försvarmakten med utvecklingen av den flygtrafiktjänst som ankommer på Försvarmakten, som är huvudman under höjd beredskap. Mot bakgrund av att Luftfartsverket utför så många uppgifter för Försvarmakten har Försvarmakten endast begränsade resurser inom flygtrafiktjänstområdet. Inom Luftfartsverket och Försvarmakten pågår för närvarande arbete med att revidera gällande huvudavtal. Arbetet sker inom ramen för gällande ansvars- och uppgiftsfördelning och syftar, förutom till en allmän uppdatering, även till att förtydliga den interna rollfördelningen inom Luftfartsverket med avseende på relationerna till Försvarmakten inom flygtrafiktjänstområdet. En omorganisation av Luftfartsverket som innebär att myndighetsverksamheten och produktionsverksamheten separeras bedöms inte i sak påverka flygtrafiktjänstområdet på annat sätt än att den 25 år gamla ansvars- och uppgiftsfördelningen måste uppdateras.

7 Finansiering

7.1 Luftfartsverkets ekonomi

En redovisning av Luftfartsverkets ekonomi uppdelat på de tre rollerna produktion, flygsäkerhet och sektor ger följande tabell. I redovisningen förutsätts intäkter och kostnader för flygsäkerhets- och sektorsrollerna motsvara det ekonomiska utfallet för avdelningarna Luftfartsinspektionen (L) respektive Luftfart och samhälle (S). Siffrorna avser år 2002 (miljoner kronor).

	Produktions- rollen	Säkerhets- rollen	Sektors- rollen
Infrastrukturintäkter	3 548	0	0
Övriga intäkter	1 739	96	2
	5 287	96	2
Personalkostnader	-2 044	-109	-29
Diverse externa kostnader	-1 616	-61 [†]	-116 ²
Avskrivningar	-904	-3	0
	-4 565	-174	-145
Andel i intressefö- retag	-11	0	0
Rörelseresultat	711	-78	-143
Finansiellt netto	-337	-1	0
Resultat	373	-79	-143

¹Inkluderar 60 % (6 miljoner kronor) av Statens haverikommisions kostnader, delegeringar till intresseorganisationer (3 miljoner kronor) samt medlemsavgifter (1,5 miljoner kronor).

²Inklusive medlemsavgifter till Eurocontrol, ICAO och ECAC.

7.2 Produktionsrollen

7.2.1 Flygplatser

Luftfartsverket driver verksamhet på 19 flygplatser. Av dessa uppvisar endast ett mindre antal ett positivt resultat, flertalet ger underskott. Division Stockholm, som består av Arlanda och Bromma, gav år 2002 ett resultat på 370 miljoner kronor, Landvetter 132 miljoner kronor, Sturup 9 miljoner kronor. Övriga flygplatser visade ett underskott på 148 miljoner kronor.

Resultat för flygplatsverksamheten år 2002 fördelat mellan flygplatser, miljoner kronor.

	Stockholm	Landvetter	Sturup	Övriga flygplatser
Infrastrukturintäkt	1 344	322	122	298
Övriga intäkter	1 029	264	101	200
	2 373	586	223	497
Personalkostnader	-364	-187	-58	-229
Övriga driftskostn.	-866	-157	-101	-310
Avskrivningar	-531	-84	-25	-12
	-1 761	427	185	624
Rörelseresultat	612	159	38	-126
Finansiellt netto ¹	-242	-26	-9	-22
Resultat	370	132	29	-148

¹Interna räntor omräknade till att motsvara det externa finansiella nettot (proportionellt mellan flygplatserna).

Verksamheten på flygplatserna innefattar infrastrukturjänster och kommersiella tjänster. Enligt den produktkostnadsredovisning som upprättats gav infrastrukturjänsterna år 2002 ett underskott på 461 miljoner kronor, medan de kommersiella verksamheterna gav ett överskott på 164 miljoner kronor. Således bidrar överskottet i den kommersiella verksamheten till att finansiera infrastrukturjänsternas underskott och därmed även till att Luftfartsverkets trafikavgifter kan hållas på en lägre nivå. Denna finansieringsmodell av infrastrukturjänsterna följer den internationella principen kallad "Single till".

7.2.2 Flygtrafiktjänsten (ANS)

Grundprincipen för finansiering av flygtrafiktjänsten är en kostnadsbaserad prissättning, där de avgifter som tas ut motsvarar kostnaderna (inkl. avkastning och overhead). Den lokala flygtrafiktjänsten finansieras av flygplatserna som köper flygtrafiktjänst från division ANS som är en avdelning inom Luftfartsver-

kets produktionsroll. Kostnaderna för flygtrafiktjänst en route (underväg) finansieras genom att en route-avgifter tas ut av flygbolagen. Kostnader för militär flygtrafiktjänst finansieras direkt av Försvarsmakten i enlighet med avtal.

Av nedanstående tabell framgår resultatet för år 2002 för den flygtrafiktjänst som utförs inom produktionsverksamheten. I tabellen är intäkter och kostnader fördelat mellan de tjänster som erbjuds av flygtrafiktjänsten. Det positiva resultatet täcker även kostnader som hänförs till flygtrafiktjänsten men som inte ligger inom produktionsverksamheten, t.ex. Eurocontrolavgift, vissa myndighetskostnader, avkastning på eget kapital och overhead.

	Underväg	Lokal flygtrafiktjänst	Militär flygtrafiktjänst	Kommerciella tjänster
Infrastrukturintäkt	1 276	199	171	0
Övriga intäkter	15	15	0	9
	1 291	214	171	9
Kostnader	-1 029	-227	-171	4
Resultat	262	-13	0	5

7.3 Säkerhetsrollen

	Luftfartsinspektionen
Avgiftsintäkter	96
	<u>96</u>
Personalkostnader	-109
Övriga kostnader	-61
Medlemsavgifter	0
Avskrivningar	-3
	<u>-174</u>
Rörelseresultat	-78
Finansiellt netto ¹	-1
Resultat	-79

Flygsäkerhetsverksamheten gav ett underskott på -79 miljoner kronor. Av Luftfartsinspektionens totala kostnader på 175 miljoner kronor täcktes 96 miljoner kronor (55 %) av avgifter.

7.4 Sektorsrollen

	Luftfart och Samhälle
Avgiftsintäkter	<u>2</u>
	2
Personalkostnader	-29
Övriga kostnader	-40
Medlemsavgifter	-76
Avskrivningar	<u>-0</u>
	-145
Rörelseresultat	<u>-143</u>
Finansiellt netto	0
Resultat	<u>-143</u>

Sektorsverksamhetens kostnader uppgick till 145 miljoner kronor av vilka bara 2 miljoner kronor täcktes via direkta intäkter och därmed gav verksamheten ett underskott på -143 miljoner kronor. Av sektorsverksamhetens kostnader utgjordes 69 miljoner kronor kostnader för verksamheten inom Luftfart och Samhälle och 76 miljoner kronor av medlemsavgifter i internationella organisationer, varav Eurocontrol är den största med 69 miljoner kronor.

Av sektorsverksamhetens kostnader avsåg 98 miljoner kronor sektoruppgifter inom flygtrafiktjänsten (Eurocontrolavgiften 69 miljoner kronor och verksamheten inom Luftfart och Samhälles sektion Flygtrafiktjänst 29 miljoner kronor). Huvuddelen av dessa kostnader innefattas i avgiftsunderlaget för en route och finansieras genom en route-avgiftssystemet. Vissa funktioner finansieras av Försvarsmakten inom ramen för det avtal som

finns mellan Luftfartsverket och Försvarsmakten om kostnadsfördelning.

7.5 Avgifter

I dag finansieras verksamheten till viss del genom avgifter som tas ut av samtliga tillståndshavare, såväl externa som Luftfartsverkets interna. Det underskott som återstår finansieras genom att myndigheten är en del av affärsverket Luftfartsverket som sammantaget har ett överskott i verksamheten.

Regeringens och riksdagens allmänna riktlinjer för utdelning från affärsdrivande verksamheter är en tredjedel av resultatet efter skattemotsvarighet. Utdelningen från Luftfartsverket för visst verksamhetsår fastställs av regeringen i samband med fastställandet av resultat- och balansräkning för året. Luftfartsverket skall utöver utdelning, inleverera belopp motsvarande bolagskatt. Luftfartsverket lämnar bidrag till vissa icke statliga flygplatser i enlighet med de riktlinjer som har beslutats.

7.6 Finansieringsalternativ

Det alternativ som utredningen föreslår för finansieringen av verksamheten är att införa en passageraravgift som skall omfatta alla passagerare som avreser från en flygplats. Rätten att ta ut avgiften, vilken kommer att klassificeras som offentligrättslig, måste godkännas av riksdagen. Riksdagen kan dock delegera rätten att besluta om avgiften till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Det underskott säkerhets- och sektorsverksamheten redovisar under år 2002 uppgår till ungefär 222 miljoner kronor. Av detta underskott utgörs 69 miljoner kronor av medlemsavgiften till Eurocontrol, som i dag finansieras genom undervägsavgiften. Produktionsverksamheten kommer även fortsättningsvis ha ett stort intresse av Eurocontrol och likaså möjligheten att finansiera medlemsavgiften genom undervägsavgiften varför denna medlemsavgift även fortsätt-

ningsvis bör finansieras direkt av produktionsorganisationen. Rent tekniskt bör detta ske genom att produktionsverksamheten ger den nya myndigheten ett bidrag som täcker hela medlemsavgiften. Efter avdrag för medlemsavgiften återstår 153 miljoner kronor att finansiera plus de extra kostnader som uppkommer dels genom att en ny verksamadministration måste inrättas dels genom den samordningsförlust som uppkommer när möjligheten att utnyttja resurser hos produktionsverksamheten försvinner. Det senare innebär att myndigheten kommer att behöva en resursförstärkning för att kunna lösa vissa uppgifter. Omställningskostnaden som uppkommer är tillfällig och bör inte utgöra en komponent när nivån på passageraravgiften skall fastställas. Finansieringen av omställningskostnaden bör ske av nuvarande Luftfartsverket och det affärsverk som kommer att ansvara för driften av flygplatserna och flygtrafiktjänsten. Det finns i dag ingen exakt uppskattning av vare sig de extra kostnaderna eller vad omställningen beräknas kosta utan detta måste utredas vidare.

Som sades i inledningen rekommenderar utredningen att en avgift införs för att täcka kostnaderna för verksamheten. För att ge en bild av vilken nivå avgiften kan komma att hamna på utgår utredningen från en ungefärlig uppskattning av antalet avresande passagerare under år 2001, 16 miljoner passagerare. Om en avgift på 10 kr tas ut per passagerare skulle detta ge 160 miljoner kronor till verksamheten. Vilken nivå avgiften slutligen hamnar på måste dock bedömmas utifrån förväntad passagerarutveckling över en konjunkturcykel. En annan utgångspunkt vid arbetet med att finansiera verksamheten är att uttaget från resandekollektivet inte bör öka annat än för att betala de extra kostnader som beskrivits här ovan och som kommer att uppkomma på grund av samordningsförlusten. Den metod som verkar mest lämplig är att justera Luftfartsverkets nuvarande avgifter i och med att de i dag är satta för att täcka underskottet i säkerhets- och sektorsverksamheten.

Det finns olika sätt att redovisa passageraravgiften. I fråga om offentligrättsliga avgifter gäller som princip att dessa redovisas

på statsbudgetens inkomstsida s.k. bruttoredovisning och att myndigheten tilldelas ett förvaltningsanslag. Så som förslaget är utformat skulle denna finansieringsmodell vara i princip saldo-neutral i statsbudgeten. En annan modell är att låta myndigheten disponera avgiften s.k. nettoredovisning. Exempel på detta är Luftfartsverkets och Post- och telestyrelsens rätt att disponera sina offentligrättsliga avgifter. Enligt budgetpropositionen år 1992 kan detta vara acceptabelt när verksamhetsvolymen är svår att förutse och en finansiering över anslag framstår som mindre ändamålsenlig.

Skulle fallet vara det omvända att verksamhetsvolymen i princip är konstant kan ett förvaltningsanslag vara det mest ändamålsenliga då verksamheten inte skulle vara beroende av avgiftsintäkter, som varierar efter konjunkturläget. De avgifter som Luftfartsinspektionen tar ut i dag är offentligrättsliga och nettoredovisas. Det finns inget skäl att ändra denna ordning i och med att dessa avgifter i hög grad är beroende av verksamhetsvolymen och det är svårt att förutse hur tillsynsverksamheten kommer att utvecklas. Däremot anser utredningen att bruttoredovisning bör vara utgångspunkt för redovisningen av passageraravgiften och att LFV får ett förvaltningsanslag för den del av verksamheten som borde vara mer förutsägbar som t.ex administration, författningsarbete etc. Vad som är viktigt i det fortsatta arbetet med att finna en lämplig finansieringsform är att myndigheten får en stabil och robust finansieringsmodell för att skapa en stark och oberoende luftfartsmyndighet.

8 Genomförande

Efter remissbehandling av denna promemoria avses ett principbeslut fattas om huvudsaklig organisatorisk modell. Parallellt med remissen görs analyser av de övergripande ekonomiska förutsättningarna för organisationsförändringen avseende bl.a. finansiering och kostnader. Även en författningsöversyn behöver företas eftersom en uppdelning kan komma att medföra konsekvenser i bl.a. luftfartslagen (1957:297) och luftfartsförordningen (1986:171).

Efter beslut av riksdagen med anledning av budgetpropositionen hösten 2003 görs detaljerade studier av bl.a. ekonomi, organisation och ledningsform. Den nya organisationen kan tidigast träda i kraft den 1 januari 2005.