

Kommittédirektiv



Utredning av verksamhetsform och
förutsättningarna för flygtrafiktjänst i
Luftfartsverket

Dir.
2011:101

Beslut vid regeringssammanträde den 10 november 2011

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska analysera Luftfartsverkets verksamhetsform, organisation och befogenheter.

Utredaren ska bl.a.

- analysera Luftfartsverkets möjligheter att inom ramen för nuvarande verksamhetsform och instruktion verka på en konkurrensutsatt marknad inom ramen för den fortsatta konkurrensöppningen av den europeiska marknaden för flygtrafiktjänster, samt klarlägga Luftfartsverkets roll inom flygtrafikledningsområdet och beskriva konsekvenserna för verksamheten om möjligheterna att verka på en konkurrensutsatt marknad begränsas,
- beskriva hur de EU-förordningar som reglerar flygtrafiktjänsten, liksom framtida utvidgning i enlighet med de europeiska harmoniseringsmålen och det internationella samarbetet påverkar förutsättningarna för verksamheten,
- analysera och bedöma konsekvenser för den civil-militärt integrerade flygtrafiktjänsten av de olika alternativen och under olika beredskapsgrader och i krig, samt redovisa förslag till en långsiktigt hållbar organisationsstruktur för en fortsatt civil-militärt integrerad flygtrafiktjänst,
- vid behov föreslå ändringar av befogenheter av juridisk och/eller finansiell art, liksom överföring av uppgifter och/eller ändrad verksamhetsform utifrån perspektivet att

det ska finnas förutsättningar för en fungerande konkurrens för flygtrafiktjänster i Sverige, samt

- belysa de eventuella konflikter som följer av kravet på affärsmässighet i förhållande till andra uppgifter och föreslå sätt att hantera sådana konflikter, bl.a. vilka åtgärder som behövs i fråga om den integrerade civil-militär flygtrafiktjänsten.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 april 2012.

Definition av det offentliga åtagandet och klarläggande av Luftfartsverkets roll inom området flygtrafiktjänst

Den 1 april 2010 genomfördes en omorganisation av Luftfartsverket som innebar att flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket fördes över till det statligt ägda bolaget Swedavia AB. Affärsverkets verksamhet består efter delningen i sin helhet av flygtrafiktjänst.

Redan 2005 renodlades myndighets- och produktionsrollerna i fråga om luftfartstjänster och myndighetsrollen fördes över till den då nyinrättade Luftfartsstyrelsen. Vid bildandet av Transportstyrelsen 2009 övertog den då nya myndigheten dessa uppgifter och ansvarar i dag för förvaltningsuppgifterna inom området, bland annat normgivning, tillståndsgivning, tillsyn och registerhållning. Tidigare sektorsansvar för den civila luftfarten ersattes dock av specificerade uppdrag i instruktion och regleringsbrev till myndigheten. Bland annat har Transportstyrelsen ett myndighetsansvar för flygtrafiktjänst för både civil och militär luftfart.

Luftfartsverkets huvuduppgift är därmed att tillhandahålla en säker, effektiv och miljöanpassad flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart i alla beredskapslägen.

En av Luftfartsverkets viktigaste uppgifter är att med ensamrätt tillhandahålla flygtrafiktjänst i det övre luftrummet. Luftfartsverket ska, enligt förordningen (2010:184) med instruktion för Luftfartsverket, ”inom och utom landet tillhandahålla flygtrafiktjänster samt service- och konsulttjänster som är knutna till verksamheten, och nationellt och internatio-

nellt främja forskning, utveckling och införande av ny teknik av betydelse för verksamheten”.

Den 1 september 2010 trädde en ny luftfartslag (2010:500) i kraft. I den nya luftfartslagen ges möjlighet för den som driver en flygplats att själv, eller genom uppdrag till någon annan, ombesörja flygtrafikledningstjänst för luftrummet i anslutning till flygplatsen. I första hand var förändringen inriktad på icke-statliga flygplatser, vilka står för en mindre del av marknaden för flygtrafiktjänst, men lagen ger också utrymme för att även staten i egenskap av flygplatshavare kan anlita andra leverantörer. Swedavia AB har under 2011 inlett förberedelser för upphandling av flygtrafiktjänster. Det innebär att den konkurrensutsatta delen av marknaden ökar och att Luftfartsverkets andel av marknaden, och därmed verkets omsättning, kan komma att minska. Bibehållen och utvecklad flygsäkerhet samt trygghet av funktionstillförlitligheten ställer vissa krav på personalförskning och tekniska system, liksom på finansieringen av dessa. Dessa krav ska beaktas vid bedömningen av förslaget till strategi för Luftfartsverkets framtida åtagande.

Den 10 mars 2004 antogs de EU-förordningar som reglerar tillskapandet av det gemensamma europeiska luftrummet genom att ett paket om fyra förordningar antogs. Syftet är att öka effektiviteten och säkerheten i unionens flygtrafiksystem. Detta sker bl.a. genom en mer rationell indelning av luftrummet i s.k. funktionella luftrumsblock. Vidare ska medlemsländerna förbättra samarbetet mellan civila och militära myndigheter för att nå en mer flexibel användning av luftrummet. Det skapas även gemensamma regler för tillhandahållande av flygtrafiktjänster och ett mer genomskådligt system för avgiftssättning. Slutligen sker en teknisk harmonisering av system och komponenter som används i flygtrafikledningen. Det senare sker bl.a. genom Europeiska kommissionens, Eurocontrols och de nationella flygtrafiktjänstleverantörernas offentlig-privata samverkan (OPS) SESAR Joint Undertaking (SESAR JU). Luftfartsverket är part i OPS genom ett nordeuropeiskt konsortium (NORACON) som Luftfartsverket leder. Valet av strategi för utveckling av Luftfartsverket måste beakta den roll verket för svensk del har inom ramen för utvecklingen av det gemen-

samma europeiska luftrummet, liksom de förutsättningar som följer av utvecklingen av avgiftssystemet för europeisk flygtrafiktjänst och det europeiska åtagandet om effektiviseringen av verksamheten med därav följande krav på minskade undervägsavgifter. Utöver detta är Luftfartsverket aktivt i en rad internationella samarbeten.

Sedan 1970-talet tillämpas i Sverige ett system med civilmilitärt integrerad flygtrafiktjänst. Även under höjd beredskap och i krig ska verket inom sin organisation säkerställa att nödvändiga beredskapskrav tillgodoses. Regeringen framförde i propositionen Luftfartens lagar (prop. 2009/10:95) att systemet med integrerad flygtrafiktjänst är ändamålsenligt och att det bör bibehållas även när den lokala flygtrafikledningen konkurrensutsätts. Regeringen erinrade särskilt om att konkurrensutsättningen inte förändrar Luftfartsverkets ansvar för verksamheten under höjd beredskap och i krig och att verket därför även fortsättningsvis ska se till att beredskapskraven uppfylls, men konstaterade samtidigt att det fanns behov av en kompletterande reglering i förordningsform med anledning av den nya lagen. Utredningen bör utgå från att den beslutade inriktningen ligger fast. Det kan också konstateras att den svenska modellen, även om den är unik, väl överensstämmer med inriktningen av den europeiska utvecklingen mot flexibel användning av luftrummet.

I juni 2011 redovisade Luftfartsverket uppdraget i regleringsbrevet för 2011 om flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart. I redovisningen anför Luftfartsverket att verket bör ges ett författningsmässigt ansvar för sin egen beredskapsplanering och för den som andra leverantörer av flygtrafiktjänster utför. Vidare bör enligt Luftfartsverket Transportstyrelsen åläggas att vid utnämning av leverantörer av flygtrafiklednings-tjänster särskilt ange vilka rättigheter och skyldigheter som följer med utnämningen. Luftfartsverket avser att se över behovet av en särskild beredskapsorganisation för myndigheten med avseende på sina nuvarande uppgifter och verksamheter.

Sammantaget kan det konstateras att ett antal förändringar har genomförts och att en samlad analys av Luftfartsverkets förutsättningar behöver genomföras. Analysen ska ske mot

bakgrund av verkets uppdrag i instruktion och regleringsbrev, och mot bakgrund av de förändringar som beskrivs ovan. Analysen ska bl.a. omfatta Luftfartsverkets roll, med uppgifter av såväl myndighetskaraktär som inom konkurrensutsatt verksamhet, och internationella engagemang, liksom behovet av kompetens och därmed sammanhängande verksamhetsomfattning och organisatoriska behov.

Behov av kompetens och befogenheter

I syfte att fullgöra de uppgifter Luftfartsverket har krävs en viss nivå av kompetens och omfattning av verksamheten för att säkerställa funktionstillförlitligheten. Det gäller inte minst för förmågan att upprätthålla den civil-militärt integrerade flygtrafiktjänsten och det internationella samarbetet. I det senare deltar Luftfartsverket i det faktiska genomförandet av de samarbeten som ligger inom ramen för det gemensamma europeiska luft- rummet, inklusive – men inte begränsat till – samarbetet inom intressebolagen Entry Point North AB, där Luftfartsverket genom dotterbolaget LFV Holding AB äger 33 procent och övriga ägare är danska Naviair och norska Avinor, respektive NUAC HB, där Luftfartsverket genom dotterbolaget LFV Holding AB äger 50 procent och den andre ägaren är danska Naviair. Det gäller också generellt med avseende på möjligheterna att upprätthålla en hög säkerhetsnivå för flygtrafiktjänsten samtidigt som effektiviseringar genomförs i syfte att sänka kostnaderna.

Luftfartsverket har för närvarande drygt 90 procent av den svenska marknaden för lokal flygtrafiktjänst. Luftfartsverket förlorade under 2010 upphandlingen av tre mindre flygplatser. Om Luftfartsverket skulle förlora stora delar av marknaden för lokal flygtrafiktjänst skulle det få konsekvenser för verket och för möjligheten att i alla beredskapslägen ansvara för att nödvändiga flygtrafikledningstjänster finns tillgängliga.

Verksamheten finansieras i dag fullt ut genom avgifter respektive avtal. Det innebär att Luftfartsverket inte får några anslag över statsbudgeten. När det gäller uppgifterna för Försvarsmakten finansieras dessa genom ersättning som regle-

ras i avtal. Inriktningen bör vara att verksamheten även fortsättningsvis fullt ut ska finansieras genom avgifter respektive avtal.

Vid sidan av Sverige är marknaden för lokal flygtrafiktjänst för närvarande avreglerad i Danmark, Spanien, Storbritannien och, till viss del, Tyskland. På dessa marknader agerar för tillfället såväl privata som statliga aktörer. Dessa stater tillämpar inte ett system med civil-militärt integrerad flygtrafiktjänst. Den militära flygverksamheten påverkas därför inte av konkurrensutsättningen av den lokala flygtrafiktjänsten på samma sätt som Försvarsmakten påverkas i Sverige.

På avreglerade marknader skulle Luftfartsverket kunna lägga anbud i upphandlingar inom Sverige samt inom och utom EU, vilket skulle kunna säkerställa tillräcklig volym för att fortsatt finansiera verksamheten genom avgifter. Sådana anbud, särskilt i affärsupplägg som inkluderar förvärv av bolag eller inrättande av bolag med extern part, liksom affärsrisker kopplade till sådana anbud, kan dock inte självklart hanteras inom affärsverksformen. Principiellt uppkommer också frågan hur en sådan verksamhet förhåller sig till det förvaltningspolitiska regelverket, dvs. om det är motiverat, vilka fördelarna och nackdelarna är och konsekvenserna av att inte medge utvidgad affärsverksamhet.

I regeringens proposition Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (prop. 2009/10:175) görs bedömningen dels att myndighetsformen bör vara huvudregel för statlig verksamhet, dels att statliga myndigheter som regel inte bör sälja varor och tjänster på marknaden. Riksdagen delade regeringens bedömning (bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315). När det gäller Luftfartsverket kan det konstateras att den nuvarande verksamhetsformen, affärsverk, innebär att verket är en myndighet, och att verksamheten alltså måste prövas utifrån detta regelverk. Samtidigt gjordes bedömningen av konkurrensutsättningen av lokal flygtrafiktjänst utifrån förutsättningen att Luftfartsverket skulle kunna vara en aktör på marknaden. Verket har också i sin instruktion myndighetsuppgifter, men samtidigt möjlighet att verka på marknaden både inom och utom Sverige. Det finns dock för närvarande oklarheter kring de förutsättningar affärsverksformen ger och konsekvenserna för

verksamhetsformen av den utvidgning av affärsverksamheten som konkurrensutsättningen av den lokala flygtrafiktjänsten kan ge upphov till.

En alternativ verksamhetsform skulle kunna vara att bedriva hela eller den specifikt konkurrensutsatta verksamheten i ett bolag. Ett syfte med en sådan verksamhetsform skulle kunna vara att genom renodling av vad som hör till det offentliga åtagandet och vad som hör till den konkurrensutsatta verksamheten garantera förutsättningar för konkurrens på lika villkor på marknaden för flygtrafiktjänster. I det sammanhanget behövs en belysning av konsekvenserna för olika delar av Luftfartsverkets verksamhet, för statsmakternas styrning av myndighetsuppgifterna samt för konkurrensen på marknaden för flygtrafiktjänster. Det finns också ett särskilt behov av att redovisa konsekvenserna för den civil-militärt integrerade flygtrafiktjänsten – lokal flygtrafiktjänst och flygtrafiktjänst avseende det övre luft- rummet – vid höjd beredskap och i krig, liksom regeringens möjligheter att i det omedelbara perspektivet styra en sålunda bolagiserad verksamhet.

Uppdraget

En särskild utredare ska analysera Luftfartsverkets möjligheter att inom ramen för nuvarande verksamhetsform och instruktion verka på en konkurrensutsatt marknad. De oklarheter som för närvarande finns kring de förutsättningar affärsverksformen ger och den utvidgning av affärsverksamheten som konkurrensutsättningen av den lokala flygtrafiktjänsten kan ge upphov till, och innebörden av detta för verksamhetsformen, behöver belysas. Baserat på den analysen ska utredaren föreslå åtgärder som är nödvändiga för fortsatt affärsverksamhet inom ramen för en fortsatt konkurrensöppning av den europeiska marknaden för flygtrafiktjänster. Utredaren ska även tillgodogöra sig erfarenheter från andra länder när det gäller organisatoriska lösningar för denna typ av verksamhet. Utredaren ska också beskriva vilka aktörer som kan förväntas uppträda på både den svenska och övriga EU-marknaden och under vilka förutsättningar dessa

bedöms verka. En utgångspunkt för utredningen ska vara att Luftfartsverkets uppdrag att med ensamrätt tillhandahålla flygtrafiktjänst i det övre luftrummet ligger fast. En annan utgångspunkt ska vara att systemet med civil-militärt integrerad flygtrafiktjänst – både lokal flygtrafiktjänst och flygtrafiktjänst i det övre luftrummet – också ligger fast.

Utredaren ska analysera:

- Luftfartsverkets roll och internationella engagemang,
- Luftfartsverkets behov av kompetens och därmed sammanhängande verksamhetsomfattning och befogenheter, samt
- Luftfartsverkets organisation utifrån det faktum att Luftfartsverket både har uppgifter av myndighetskaraktär och inom konkurrensutsatt verksamhet.

Utredaren ska också beskriva konsekvenser för verksamheten om möjligheterna att verka på en konkurrensutsatt marknad begränsas, med särskild vikt vid de förändringar som följer av den svenska marknadsöppningen av lokal flygtrafiktjänst, och de krav på kompetens, befogenheter och omfattning av verksamheten som följer av verkets olika uppgifter.

Utredaren ska vidare beskriva hur de EU-förordningar som reglerar flygtrafiktjänsten, liksom den framtida utvidgningen i enlighet med de europeiska harmoniseringsmålen och det internationella samarbetet, särskilt i fråga om utbildning av flygtrafikledare inom ramen för Entry Point North AB respektive det gemensamma svensk-danska luftrumsblocket och det gemensamma dansk-svenska bolaget NUAC HB, liksom samarbetet inom SESAR JU (EU:s program för att utveckla tekniska och operativa förutsättningar för det gemensamma europeiska luftrummet), påverkar och påverkas av de olika alternativen. En del i detta är att redovisa hur de svenska beredskapskraven kan tillgodoses inom NUAC HB och liknande samarbeten. Utredaren ska härutöver analysera och bedöma konsekvenser för den civil-militärt integrerade flygtrafiktjänsten av de olika alternativen och under olika beredskapsgrader och i krig. Utredaren ska i anslutning till belysningen av olika alternativ föreslå såväl ändringar av befogenheter av juridisk och/eller finansiell art som överföring av uppgifter till en annan myndighet om det är

påkallat. I det fall överföring av uppgifter föreslås ska även för- och nackdelar med en sammanhållen verksamhet jämfört med att splittra verksamheten på flera aktörer redovisas, särskilt med beaktande av tillhandahållandet av flygtrafiktjänst för militär luftfart. Utredaren ska även bedöma vilken effekt olika scenarier får i olika delar av landet. Utredaren ska vidare analysera myndighetsstrukturen och ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter avseende den civil-militärt integrerade flygtrafiktjänsten och redovisa förslag till en långsiktigt hållbar organisationsstruktur för en fortsatt civil-militärt integrerad flygtrafiktjänst i enlighet med regeringens redovisning i prop. 2009/10:95. Utredaren ska i detta sammanhang redovisa förslag till de eventuella organisations- och författningsändringar som behövs.

Utredaren ska särskilt

- kartlägga vilka uppgifter av myndighetskaraktär som i dag bedrivs inom Luftfartsverket och beskriva vilka förutsättningar dessa kräver,
- genomföra en marknadsanalys för vilka typer av uppdrag och på vilka marknader som dessa kan vara aktuella för Luftfartsverket och vilka affärsupplägg och affärsrisker dessa involverar,
- beskriva hur sådana affärsupplägg kan hanteras och vilka konsekvenser hanteringen ger upphov till, samt bedöma om åtgärderna ryms inom affärsverkets befogenheter,
- analysera eventuella konkurrenspåverkande effekter när det gäller såväl andra aktörer som Luftfartsverket av nuvarande uppgifter i syfte att uppnå förbättrad konkurrensneutralitet,
- lämna förslag till de förändringar av uppgifter, verksamhetsform eller befogenheter som analysen och bedömningarna i övrigt föranleder, inklusive statsbudgetkonsekvenser och övriga finansiella konsekvenser,
- genomföra en konsekvensanalys för olika verksamhets-scenarier beroende på volym av erhållna uppdrag och påverkan på nuvarande uppgifter, inklusive eventuella statsbudgetkonsekvenser, samt
- tydliggöra Luftfartsverkets eventuella ansvar för andra aktörers tillhandahållande av flygtrafiktjänster vid höjd

beredskap och krig, liksom vid andra aktörers oförmåga att fullgöra sina uppgifter, och vid behov föreslå åtgärder.

Samråd och redovisning av uppdraget

Luftfartsverket ska lämna utredaren de underlag utredaren behöver för uppdraget. Under arbetet ska utredaren samråda med och informera Luftfartsverket.

Utredaren ska samråda med Transportstyrelsen, Trafikanalys, Statskontoret, Ekonomistyrningsverket, Riksgäldskontoret, Konkurrensverket, Försvarsmakten samt den danska luftfartsmyndigheten.

Utredaren ska kontinuerligt rapportera till och samråda med företrädare för Regeringskansliet (Näringsdepartementet) i den utsträckning dessa bestämmer. I frågor som rör den civil-militärt integrerade flygtrafiktjänsten ska utredaren på motsvarande sätt rapportera även till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet).

Berörda arbetstagarorganisationer ska kontinuerligt informeras under arbetets gång och ges möjlighet att framföra synpunkter.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 april 2012.

(Näringsdepartementet)