

Regeringskansliet (Näringsdepartementet)
103 33 Stockholm

Betänkandet SOU 2012:27 Färdplan för framtiden—en utvecklad flygtrafiktjänst

Sammanfattning

Transportstyrelsen välkomnar betänkandet och delar i stort utredningens bedömningar och stödjer merparten av de förslag som presenteras, men har på ett antal punkter en avvikande uppfattning.

- Transportstyrelsen motsätter sig utredningens problembeskrivning kring samfällda terminalområden och föreslår därför en justerad förändring i förordning om ändring i luftfartsförordningen (2010:770) så att endast om andra flygplatser begränsas så är detta ett skäl för att inskränka konkurrensutsättningen. Transportstyrelsen anser att det i merparten av fallen går att lösa motstridiga intressen på andra, mer effektiva och bättre sätt än att återföra denna del av marknaden till ett monopol för Luftfartsverket.
- Transportstyrelsen anser att utredningens författningsförslag bör justeras så att det tydligt framgår att Luftfartsverket ska samarbeta och sluta avtal med andra aktörer för att säkerställa flygtrafiktjänst i alla beredskapslägen.
- Transportstyrelsen förordar att den konkurrensutsatta delen av Luftfartsverket separeras från övrig verksamhet vid myndigheten genom att ett helt fristående bolag skapas, på samma sätt som flygplatsverksamheten särskiljdes från Luftfartsverket. Andra lösningar kan resultera i snedvriden konkurrens på marknaden.
- Transportstyrelsen delar utredningens slutsatser om behovet att reglera hur utbildningen av flygledare ska dimensioneras och finansieras och hur lika tillträde till viss infrastruktur som Luftfartsverket äger ska säkerställas för alla aktörer.

Transportstyrelsen föreslår därför att styrelsen får i uppdrag av regeringen att närmare utreda hur detta kan uppnås.

Transportstyrelsens synpunkter

Transportstyrelsen välkomnar betänkandet och delar i stort utredningens bedömningar samt stödjer merparten av de förslag som presenteras. Samtidigt anser Transportstyrelsen att det finns möjlighet till förbättringar i delar av de författningsförslag som presenterats, att det finns skäl att förtydliga, utveckla eller precisera vissa resonemang. Transportstyrelsen stödjer utredarens slutsatser när det gäller marknaden för lokal flygtrafiktjänst. Precis som utredaren anser Transportstyrelsen att flygtrafiktjänst är ett offentligt åtagande och att detta inte behöver utesluta marknadslösningar vad gäller val av leverantör. Transportstyrelsen avser att inför nästa referensperiod i systemet för undervägsavgifter se över hur den svenska marknaden för flygtrafiktjänst på bästa sätt kan integreras i (eller särskiljas från) systemet, samtidigt som de av riksdagen beslutade transportpolitiska målen säkerställs.

Definitionen av flygtrafiktjänst i anslutning till flygplats

Transportstyrelsen föreslår en förändring i 10 § i förordning om ändring i luftfartsförordningen (2010:770), där skillnaden jämfört med utredningens förslag markeras med fet stil och understrykning (se tabellen nedan).

Transportstyrelsen föreslår att det av utredningen föreslagna tillägget i luftfartsförordningen istället ges innebörden att luftrummet i anslutning till en flygplats ska fastställas så att verksamheten vid andra flygplatser inte begränsas.

Nuvarande lydelse	Utredningens förslag	Transportstyrelsens förslag
<i>[...] Frågor som gäller flygtrafikledningstjänst för luftrummet i anslutning till en flygplats enligt 6 kap. 13 § tredje stycket luftfartslagen (2010:500) prövas av Transportstyrelsen.</i>	<i>[...] Omfattningen av luftrummet i anslutning till en flygplats enligt 6 kap. 13 § tredje stycket luftfartslagen (2010:500) ska bestämmas så att andra flygplatser inte påverkas. Frågor som gäller flygtrafikledningstjänst i detta luftrum prövas av Transportstyrelsen.</i>	<i>[...] Omfattningen av luftrummet i anslutning till en flygplats enligt 6 kap. 13 § tredje stycket luftfartslagen (2010:500) ska bestämmas så att verksamheten vid andra flygplatser inte begränsas. Frågor som gäller flygtrafikledningstjänst i detta luftrum prövas av Transportstyrelsen.</i>

Enligt lagstiftningen är det flygplatsen som ansvar för flygtrafiktjänst i anslutning till flygplats. För att uppfylla detta är det viktigt för flygplatser att styra över sin egen situation. Transportstyrelsen anser därför att flygplatser i största möjliga utsträckning ska behandlas lika och i möjligaste mån inte diskrimineras pga. deras geografiska läge utan ska kunna välja leverantör av flygtrafiktjänst. Närliggande flygplatser, även inom samfällda terminalområden, bör ges möjlighet att utforma operativa lösningar som baseras på att de är tilldelade ansvar för ett eget luftrum inom terminalområdet.

Idag förekommer redan ett antal operativa överenskommelser mellan flygplatser som har angränsande luftrum eller där behovet av luftrum överlappar för närliggande flygplatser, inkl. för flygplatser inom samfällda terminalområden. Sådana lösningar kan också innebära att nuvarande samfällda terminalområden förändras och ger upphov till nya konstellationer. Ett tidigare exempel på sådan anpassning är Malmö terminalområde som för knappt tio år sedan delades upp så att flygplatserna Kristianstad, Halmstad, Ängelholm och Ljungbyhed fick egna terminalområden, i vissa fall med delvis överlappande sektorer.

Nuvarande samfällda terminalområden tillkom under en period av annat trafikmönster än dagens, bland annat med omfattande militär verksamhet. Det rådande trafikmönstret kan motivera en översyn av de berörda flygplatsernas behov av luftrum och möjligheter till lokala lösningar. Avsikten är att uppnå effektivitet samtidigt som flygplatserna själva i största möjliga utsträckning bör ha möjlighet att utforma dessa lösningar.

Transportstyrelsen ser inte generellt några risker med att flygplatser i möjligaste mån ges frihet att samarbeta och hitta lösningar på uppkomna problem. Endast i undantagsfall bör flygplatsernas självständighet begränsas. Transportstyrelsens föreskrifter ställer redan idag krav på att en ansökan om ändring av luftrum, inklusive etablering eller ändring av flygvägar, bl.a. ska innehålla en redovisning av hur förslaget påverkar andra intressenter. Transportstyrelsen har ett ansvar att se till att en ändring av luftrummet inte får oacceptabla konsekvenser för andra berörda parter.

Transportstyrelsen delar inte utredningens bedömning när det gäller att begränsa andra aktörers tillträde till marknaden för samfällda terminalområden. För att få en fungerande marknad för flygtrafiktjänst är det viktigt att denna får en viss storlek. Att utesluta samfällda terminalområden från konkurrensutsättning skulle minska marknaden för flygtrafiktjänst med risk för en mindre väl fungerande marknad som följd.

Idag definieras flygtrafiktjänst i anslutning till flygplats genom beslut av Transportstyrelsen med stöd i luftfartsförordningen. Transportstyrelsen har

fattat beslut där samfällda terminalområden ingår i definitionen av flygtrafiktjänst i anslutning till flygplats.

Luffartsverkets ansvar i alla beredskapslägen

Transportstyrelsen föreslår en förändring i utredningens förslag till förändring av 1 § i förordning(2010:184) med instruktion till Luftfartsverket, där skillnaden jämfört med utredningens förslag markeras med fet stil och understrykning (se tabellen nedan).

Instruktionen till Luftfartsverket bör vara tydlig. Det bör klart framgå att myndigheten ges i uppdrag att säkerställa att en säker effektiv och miljöanpassad flygtrafiktjänst tillhandahålls i alla beredskapskedan genom samverkan och upprättande av avtal med övriga leverantörer av flygtrafiktjänst.

Nuvarande lydelse	Utredningens förslag	Transportstyrelsens förslag
<i>Luftfartsverkets huvuduppgift är att tillhandahålla en säker, effektiv och miljöanpassad flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart. [...]</i>	<i>Luftfartsverket ska tillhandahålla en säker, effektiv och miljöanpassad flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart i alla beredskapslägen. [...]</i>	<i>Luftfartsverket ska tillhandahålla en säker, effektiv och miljöanpassad flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart i alla beredskapslägen <u>genom samverkan och upprättande av avtal med övriga leverantörer av flygtrafiktjänst.</u> [...]</i>

Transportstyrelsen anser att utredningens förslag till författningstext kan ges av att Luftfartsverket ska vara utförare av flygtrafiktjänst under alla beredskapskedan, även om det framgår av utredningen att detta inte är avsikten. Transportstyrelsen föreslår därför ett förtydligande.

Uppdelning av Luftfartsverkets verksamhet

Transportstyrelsen stödjer förslaget att skilja ut den konkurrensutsatta verksamheten vid Luftfartsverket och bolagisera densamma. Transportstyrelsen delar även utredningens bedömning att avkastningskrav och hanteringen av pensionsskulden bör ses över ur ett ekonomiskt och finansiellt perspektiv inför en bolagisering. Samtidigt ifrågasätter Transportstyrelsen varför utredaren föreslår ett aktiebolag helägt av Luftfartsverket. Transportstyrelsen anser att ett helt fristående bolag ägt av staten, i analogi med hur Swedavia AB skiljdes ut från Luftfartsverket, vore att föredra.

Syftet med att skilja ut den konkurrensutsatta verksamheten är att skapa likvärdiga konkurrensförhållanden i den konkurrensutsatta delen av flygtrafiktjänsten. För att uppnå detta bör den konkurrensutsatta delen vara helt fristående från Luftfartsverket. Luftfartsverket bör t.ex. inte ha möjlighet att korssubventionera den konkurrensutsatta verksamheten med intäkter från övrig verksamhet som i huvudsak finansieras av systemet för undervägsavgifter eller på annat sätt gynna den konkurrensutsatta verksamheten. Utredaren ger, enligt Transportstyrelsens mening, inga tydliga argument som talar för att en annan lösning än ett helt fristående bolag bör väljas varför den lösningen är att föredra. I och för sig är ett aktiebolag ägt av Luftfartsverket att föredra framför alternativet att verksamheten kvarstår som en del av affärsverket, men endast ett helt fristående bolag skulle ge helt likvärdiga konkurrensförhållanden på marknaden.

Transportstyrelsen vill vidare peka på att det är fullt möjligt att konkurrensutsätta även flygtrafiktjänst undervägs. Nuvarande instruktion till Luftfartsverket möjliggör för myndigheten att anlita underleverantörer, vilket man också utnyttjar i och med skapandet av NUAC HB. Denna entreprenad skulle kunna upphandlas under konkurrens. Samtidigt inser Transportstyrelsen svårigheterna att genomföra en sådan upphandling i ljuset av samarbetet med Danmark kring det gemensamma luftrumsblocket (FAB).

Förslag på uppdrag till Transportstyrelsen med anledning av utredningen

Transportstyrelsen tillstyrker att myndigheten ges ett regeringsuppdrag att närmre utreda hur tillträdet till viss infrastruktur som Luftfartsverket äger bör regleras, samt föreslår att ett liknande uppdrag ges till styrelsen för att utreda hur utbildningen av flygledare bör regleras. Båda dessa områden är centrala för att säkerställa en väl fungerande marknad för flygtrafiktjänst i anslutning till flygplats. Transportstyrelsen anser att det finns frågor som behöver belysas närmre inom båda dessa områden.

När det gäller prissättning på och tillträde till viss infrastruktur som ägs av Luftfartsverket finns ett behov av att säkerställa likvärdig tillgång till denna infrastruktur till likvärdiga priser. Idag är tillträdet och prissättningen oreglerad, vilket kan ge Luftfartsverket en konkurrensfördel. Luftfartsverket bör dock fortsatt äga och förvalta denna gemensamma infrastruktur då den är en väsentlig del av det offentliga åtagandet. Transportstyrelsens roll bör begränsas till en marknadsreglerande funktion.

När det gäller utbildning av flygledare är det redan i dag Transportstyrelsen som ställer kraven på utbildningens omfattning och innehåll. LFV har ansvarat för utbildningen av flygledare och utbildningen har finansierats

genom systemet för undervägsavgifter. Finansieringen av utbildningen är som ett resultat av prestationsplanen låst till Luftfartsverket tom. 2014. Andra leverantörer har därför svårt att finansiera egen utbildning av flygledare. Det bör därför närmre utredas hur och vilken omfattning finansieringen ska fördelas mellan aktörerna på marknaden för flygtrafiktjänst.

Flygtrafiktjänst vid Försvarmaktens flygplatser

Transportstyrelsen anser att utredningen ger en felaktig beskrivning i det att det påstås föreligga ett beroende mellan Försvarmakten och Luftfartsverket. Det är Transportstyrelsen som ställer krav på tjänsteleverantören i samband med utnämning, inklusive de tilläggskrav som tagits fram av Försvarmakten, inte Luftfartsverket.

Det är alltså möjligt även för ägaren av en militär flygplats att upphandla flygtrafiktjänst från en annan leverantör än Luftfartsverket. Den nuvarande situationen är resultatet av att det hittills bara funnits en leverantör. De krav som ställs kan dock uppfyllas av andra leverantörer om dessa ges möjlighet genom specialinriktad utbildning och avtal mellan parterna.

Flygvädertjänst

Transportstyrelsen anser att utredningen inte är tillräckligt tydlig i beskrivningen mellan ansvar för och leverans av flygvädertjänst. Transportstyrelsen är ansvarig myndighet för flygväder i Sverige.

I enlighet med ICAO och EU regelverk åligger det respektive medlemsstat att utse en myndighet med ansvar för flygväder. I Sverige är Transportstyrelsen ansvarig flygvädermyndighet. SMHI är en leverantör av flygvädertjänst, certifierad av Transportstyrelsen. SMHI är Sveriges enda certifierade leverantör av prognostjänst och övervakningstjänst för flygväder, vilket innebär att de svarar för produktion av flygvädertjänster.

Gränsdragning mellan flygning på sträcka och in-/utflygning

Transportstyrelsen anser inte att utredningen är tillräckligt tydlig med att den gränsdragning mellan flygning på sträcka och in-/utflygning som används i Sverige i systemet för undervägsavgifter utgör ett antagande för att kunna fastställa ersättningsbara kostnader. Antagandet är inte en allmänt vedertagen operativ definition.

Utredningen anger att den operativa gränsen mellan flygning på sträcka respektive inflygning/utflygning bedöms sammanfalla med punkterna som benämns IAF/FAF vid ungefär avståndet 13 km från banan. Detta speglar inte karaktären för olika faser av flygning enligt lagstiftning och internationella regelverk. Transportstyrelsen avser se över gränsdragningen

som används i systemet för undervägsavgifter i arbetet inför den andra referensperioden, då det kan finnas skäl att ändra bedömningen.

Detta ärende har beslutats av ställföreträdande generaldirektör Jacob Gramenius. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog enhetschefen Gunnar Ljungberg, enhetschefen Simon Posluk och handläggaren Anders Bäckstrand, den senare föredragande.

Jacob Gramenius
Ställföreträdande generaldirektör