



## Försvarets behov av flygtrafiktjänst

---

### Till trafikutskottet

Trafikutskottet beslutade den 6 maj 2014 att ge förvarsutskottet och näringsutskottet tillfälle att senast tisdagen den 27 maj 2014 yttra sig över frågan om återreglering av viss flygtrafiktjänst i de delar som berör respektive utskotts beredningsområde. Förvarsutskottet begränsar sitt yttrande till frågan om Försvarmaktens behov av flygtrafiktjänst.

Yttrandet innehåller en avvikande mening (M, FP, C och KD).

# Utskottets överväganden

## Bakgrund

För att säkerställa att luftfarten kan bedrivas med säkerhet, regularitet och effektivitet finns det en flygtrafiktjänst, som i dagsläget i allt väsentligt bedrivs av Luftfartsverket. Flygtrafiktjänsten består av fem olika delar: flygledningstjänst, informationstjänst för luftfarten, flygvädertjänst, flygräddningstjänst och kommunikations-, navigations- och övervakningstjänster. Verksamheten övervakas från flygsäkerhetssynpunkt av Transportstyrelsen. Flygledningstjänst är en sammanfattande benämning på flygtrafikledning, flödesplanering och luftrumspanering.

Sedan 1970-talet tillämpas i Sverige ett system med civil-militär integrerad flygtrafiktjänst. Även under höjd beredskap och i krig ska Luftfartsverket inom sin organisation säkerställa att nödvändiga beredskapskrav tillgodoses. Sedan 2008 ansvarar Luftfartsverket även för beredskapsplanering för civil och militär luftfart, vilket har inneburit en utökning av den civil-militära integrationen. För den civila luftfarten har verket sedan 2012 särskilt ansvar för krisberedskap samt vid höjd beredskap. Luftfartsverket har även en tjänsteman i beredskap och har utvecklat samverkan med Myn-digheten för samhällsskydd och beredskap.

Skydd av flygstridskrafterna planeras i dag genom spridning, vilket dimensionerar Försvarmaktens behov av start- och landningsytor för stridsflyg utöver de som används vid grundberedskap och även av lokal flygtrafikledningstjänst i anslutning till dessa. I praktiken innebär det enligt Försvarmaktens remissvar på Färdplan för framtiden (SOU 2012:27) att samtliga statliga civila och militära flygplatser samt ytterligare några andra flygplatser bör undantas från konkurrens. Försvarmakten har identifierat samtliga av dessa flygplatser i dokumentet Flygtaktisk chefs inriktning avseende flygbaser (HKV 2010-11-15, H/S 05 340:82531). Utgångspunkten är flygvapnets möjligheter till spridning och att skydda strategiskt viktiga områden som exempelvis Östersjön, Barentsregionen och svenska storstadsområden.

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

För närvarande bedrivs flygtrafikledningstjänsten vid nio regionala flygplatser av en annan aktör än Luftfartsverket, nämligen bolaget ACR Aviation Capacity Resources AB, medan en regional flygplats valt att genomföra flygtrafikledningstjänst i egen regi. Swedavia AB har å andra

sidan förlängt de avtal som gäller lokal flygtrafiktjänst med Luftfartsverket till 2015. Bolaget är alltså inte tvingat att konkurrensutsätta flygtrafiktjänsten vid sina flygplatser innan dessa avtal löper ut.

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. Den svenska modellen är unik och innebär att Försvarsmakten inte har någon egen organisation för flygtrafiktjänst, vilket försvarsmakter i andra länder har. Flygtrafiktjänsten, inklusive delen flygtrafikledningstjänst vid flygplats, bemannas helt av Luftfartsverket, som alltså ansvarar för flygtrafiktjänst för såväl militär som civil luftfart. För stödet betalade Försvarsmakten ca 180 miljoner kronor till Luftfartsverket under 2013. I princip alla flygledare i Luftfartsverket har kompetens att hantera både civil och militär luftfart, baserat på Luftfartsverkets driftshandbok, utbildning och organisatoriska samordning med Försvarsmakten. Det innebär att militär luftfart kan operera på i stort sett samtliga flygplatser i landet. Luftfartsverket åtar sig enligt avtalet med Försvarsmakten att med kort framförhållning kunna omfördela personal med rätt kompetens för att göra det möjligt att utöka öppethållande vid en efterfrågad flygplats. För att detta ska fungera ska personalen ha möjlighet att ha kvar sin behörighet vid det avsedda tjänstestället.

Med anledning av de omfattande förändringarna för genomförande av flygtrafiktjänst gav regeringen i uppdrag åt en särskild utredare att utreda Luftfartsverkets verksamhetsform, de militära kraven på lokal flygtrafiktjänst, konsekvenserna för den civil-militärt integrerade flygtrafiktjänsten och vilka åtgärder som är nödvändiga. Under våren 2012 överlämnade utredaren betänkandet Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst (SOU 2012:27). Utredningen remitterades och av remissyttrandet från Försvarsmakten framgick att det trots utredningens förslag för att stärka den civil-militära integrationen fanns en stor oro från Försvarsmaktens sida att möjligheterna att verka med flygstridskrafterna i alla beredskapsskeden och i krig skulle begränsas om Luftfartsverkets organisation och därmed sammanhängande kompetens skulle falla under en viss nivå. Försvarsmakten uppgav att man i en sådan situation åter skulle tvingas bygga upp en separat militär flygtrafiktjänst. Försvarsmaktens remissyttrande ledde till ytterligare beredning av frågan.

Den 30 april 2014 beslutade regeringen om direktiv till en särskild utredare för att kartlägga Försvarsmaktens behov av flygtrafiktjänst. Syftet är att ge underlag för vilken volym av statligt utförd flygtrafikledningstjänst som är nödvändig vid en civil-militärt integrerad flygtrafiktjänst (dir. 2014:64). Utredningen ska ta fram underlag för hur de militära behoven kan säkerställas inom ramen för den civil-militära integrationen samtidigt som möjligheterna för andra aktörer ska bevaras så långt det går. Utreda-

ren har även i uppgift att göra en uppskattning av kostnaderna för att införa en separat militär flygtrafiktjänst. Utredningsuppdraget ska redovisas senast den 1 september 2014.

Den 27 maj 2014 informerade Försvarmakten utskottet om bl.a. frågor om försvarets behov av flygtrafiktjänst.

### **Gällande ordning**

Bestämmelsen om flygtrafikledningstjänst för luftrummet i anslutning till en flygplats finns i 6 kap. 13 § luftfartslagen (2010:500). Sådan flygtrafikledningstjänst får ombesörjas av den som driver flygplatsen eller den som får ett sådant uppdrag av den som driver flygplatsen. Den närmare omfattningen av aktuellt luftrum får bestämmas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Transportstyrelsen har fått uppdraget att bestämma omfattningen, se 6 kap. 10 § luftfartsförordningen (2010:770). I Transportstyrelsens föreskrifter ställs generella krav på att den som utnämns som leverantör av flygtrafikledningstjänst ska kunna hantera förekommande fall av militär luftfart och ha rutiner för samverkan med Försvarmaktens stridsledning och luftbevakning.

EU har sedan slutet av 1980-talet fattat ett antal beslut som syftar till att avreglera luftfarten och stärka konkurrensen i den. Ett gemensamt europeiskt luftrum (Single European Sky, SES) skapades genom flera beslut år 2004.

### **Utskottets ställningstagande**

I juni 2013 tillkännagav riksdagen för regeringen att den lokala flygtrafikledningstjänsten på Swedavia AB:s flygplatser, de militära flygplatserna, flygplatser som Försvarmakten har stort behov av samt flygplatser inom samfällda terminalområden även fortsättningsvis enbart ska utövas av Luftfartsverket. Riksdagens beslut innebär att marknaden för flygtrafiktjänst i Sverige skulle begränsas och förutsätter en förändring av gällande luftfartslag.

Utskottet bedömer att systemet med integrerad civil-militär flygtrafiktjänst är ändamålsenligt, och det unika svenska systemet med civil-militär integration ger såväl samhällsekonomiska som statsfinansiella vinster. En återgång som skulle innebära att en egen militär leverantör av flygtrafiktjänst måste byggas upp bedöms bli mer kostsam och mindre effektiv både för den militära och den civila verksamheten. Den svenska modellen har ingen motsvarighet inom EU och lämpar sig inte för konkurrensutsättning. Utskottet vill här påminna om att de initiativ som EU tagit inom detta område inte berör militär luftfart och att flygtrafiktjänst för militär luftfart är en nationell angelägenhet för medlemsstaterna.

Utskottet ser med stor oro på att överföringen av flygplatser till Swedavia AB gjordes utan någon vidare analys av konsekvenserna för den civil-militära integrationen och på att regeringen helt tycks bortse från riksdagens tillkännagivanden som bl.a. syftat till att säkra försvarets behov.

Det finns ett militärt behov av ett flertal civila flygplatser, företrädesvis de statliga. Det kan vara för basering av incidentberedskap, flygövningar, alternativ flygplats eller ett behov ur beredskapssynpunkt. Utskottet bedömer dessutom att det kan finnas ett visst civilt intresse för vissa flygplatser ur ett krisberedskapsperspektiv. Ett krav är att Försvarmakten ska kunna verka i allt svenskt luftrum och vid flygplatser under alla beredskapsskedet. Beredskapsplaneringen görs av Försvarmakten och Luftfartsverket. Insatsförbanden för flygtrafiktjänst består helt av verksamställda. För att Luftfartsverket ska kunna vara leverantör av flygtrafiktjänst åt militär luftfart förutsätts att verket bibehåller både volym, kapacitet och kompetens. Konkurrensutsättningen riskerar att underminera detta och på sikt omöjliggöra att Sverige kan fortsätta att utnyttja de fördelar som den civil-militära integrationen har medgett. Konkurrensutsättningen riskerar också att rycka undan förutsättningarna för det svenska försvaret att skydda flygstridskrafterna genom spridning.

Mot denna bakgrund anser utskottet att det finns starka skäl för en återreglering av flygtrafiktjänster med en bibehållen civil-militär integration. Därigenom garanteras att lokala flygtrafikledningstjänster kan tillhandahållas vid flygvapnets flottiljer och att Luftfartsverket kan utföra sina försvarsrelaterade uppgifter i samtliga beredskapsskedet.

Stockholm den 27 maj 2014

På försvarsutskottets vägnar

*Peter Hultqvist*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Hultqvist (S), Cecilia Widegren (M), Hans Wallmark (M), Åsa Lindestam (S), Annicka Engblom (M), Peter Jeppsson (S), Anders Hansson (M), Kent Härstedt (S), Allan Widman (FP), Clas-Göran Carlsson (S), Staffan Danielsson (C), Anna-Lena Sörenson (S), Johan Forssell (M), Peter Rådberg (MP), Mikael Oscarsson (KD), Mikael Jansson (SD) och Torbjörn Björlund (V).

## Avvikande mening

### **Försvarets behov av flygtrafiktjänst (M, FP, C, KD)**

Cecilia Widegren (M), Hans Wallmark (M), Annicka Engblom (M), Anders Hansson (M), Allan Widman (FP), Staffan Danielsson (C), Johan Forssell (M) och Mikael Oscarsson (KD) anför:

Vi lägger stor vikt vid att de militära kraven på flygtrafiktjänst ska kunna tillgodoses under olika beredskapsgrader och i krig. Vi kan konstatera att en särskild utredare har fått i uppdrag att utreda hur detta kan ske utan att möjligheterna till konkurrensutsatt upphandling begränsas mer än nödvändigt. Vi välkomnar att regeringen skyndsamt låter en utredare göra en ytterligare kartläggning av Försvarmaktens organisatoriska och resursmässiga behov av flygtrafiktjänst. På detta sätt bedömer vi att det blir möjligt att bibehålla det ändamålsenliga systemet med integrerad civil-militär flygtrafiktjänst även när den lokala flygtrafikledningen konkurrensutsätts.

Då vi inte vill föregripa resultatet av den utredning som ska redovisas den 1 september anser inte vi att det finns skäl att tillstyrka förslaget om återreglering av viss flygtrafiktjänst.