

Flygtrafiktjänst – bara i statens regi?

- Konsekvenserna av att möjliggöra för andra operatörer än LFV att utföra flygtrafiktjänster vid icke-statliga flygplatser på annan grund än genom uppdrag från LFV.

FÖRORD

Luftfartsstyrelsen har av regeringen fått i uppdrag att utreda konsekvenserna av att möjliggöra för andra operatörer än Luftfartsverket (LFV) att tillhandahålla flygtrafiktjänster vid icke-statliga flygplatser på annan grund än genom uppdrag från LFV.

I uppdraget har ingått att närmare belysa:

- Vilka juridiska förutsättningar som krävs för att skapa en rättvis konkurrenssituation, inklusive nödvändiga förändringar av gällande regelverk.
- Nödvändiga åtgärder med anledning av att myndighetsutövande verksamhet åläggs en privat aktör.
- Vilket ansvar en annan aktör än LFV bör ha för alarmeringstjänst och flyginformationstjänst vid flygplats.
- Hur LFV:s ansvar för flygtrafiktjänsten i luftrummet bör avgränsas geografiskt och hur gränserna för luftrumsblocken bör regleras.
- Hur ansvarsförhållandena ser ut om en olycka inträffar som helt eller delvis beror på tillkortakommanden hos en icke-statlig flygtrafiktjänstleverantör.
- Möjligheter och villkor för nya flygtrafiktjänstleverantörer att få tillgång till infrastruktur (ex. signaler från radaranläggningar) som ägs och drivs av LFV.
- Hur Försvarsmaktens krav på flygtrafiktjänst skall kunna tillgodoses.
- Nya flygtrafiktjänstleverantörers möjligheter att utöver flygplatskontrolltjänst och inflygningskontrolltjänst även få tillhandahålla områdeskontrolltjänst och därigenom få ta del av en route intäkter. I detta sammanhang bör ur ett konkurrensperspektiv granskas betydelsen av att LFV driver de statliga flygplatserna i form av ett flygplatssystem och därmed har möjlighet att låta de regionala flygplatserna ta del av intäkterna från en route tjänsterna (områdeskontrolltjänsten).

I uppdraget har även ingått att genomföra en nulägesbeskrivning av marknadsförhållanden i Sverige samt redovisa hur konkurrensutsättning av flygtrafiktjänst har reglerats i jämförbara länder.

Luftfartsstyrelsen har under utredningsarbetet samrått med Konkurrensverket och Försvarsmakten.

Uppdraget redovisas i denna rapport.

Norrköping den 27 april 2006

Nils Gunnar Billinger

SAMMANFATTNING

I denna rapport utreds konsekvenserna av att möjliggöra för andra operatörer än LFV att tillhandahålla flygtrafiktjänster vid icke-statliga flygplatser. Det går inte att tydligt avgränsa vilka flygtrafiktjänster som omfattas eftersom det kan variera beroende på den aktuella trafiken och behovet av tjänster på respektive flygplats. Den samlade marknaden för flygtrafiktjänst vid icke-statliga flygplatser uppskattas till 50 – 60 miljoner kronor vilket i jämförelse med andra branscher som under senare år varit föremål för konkurrensutsättning är en liten marknad men dock inte mindre betydelsefull för de flygplatser som berörs.

LFV har idag, som ensam leverantör, en monopolställning på den svenska marknaden för flygkontrolltjänster i svenskt luftrum. På senare tid har andra aktörer visat intresse för denna marknad. Mot bakgrund av EU:s målsättning att skapa ett gemensamt luftrum i Europa finns även ett ökat intresse mot gränsöverskridande produktion.

På en marknad som helt domineras av en aktör finns flera förhållanden som påverkar ett konkurrensutsättande. Erfarenheten från tidigare konkurrensutsättningar som genomförts under 1990-talet visar bl.a. att det ofta kan ta lång tid för nya företag att etablera sig på marknaden. Den aktör som historiskt varit stark, monopolist eller ej, kvarhåller en dominerande ställning över en tidsperiod. När väl marknaden öppnats för konkurrens kan det därför vara nödvändigt att införa särreglering inom vissa områden som ett komplement till de generella konkurrensrättsliga reglerna för att motverka missbruk av dominerande ställning och skapa förutsättningar för en fungerande konkurrens.

För att möjliggöra för andra operatörer än LFV att tillhandahålla flygtrafiktjänster vid icke-statliga flygplatser på annan grund än genom uppdrag från LFV krävs att luftfartslagen ändras så att inte uteslutande myndigheter kan svara för fullgörandet av de flygtrafiktjänster som Sverige åtagit sig att tillhandahålla för att trygga och underlätta luftfarten. I konsekvens därmed måste uppdraget till LFV ändras så att ansvaret för drift och utveckling av flygtrafiktjänster begränsas till de tjänster för vilka LFV fortsättningsvis har att ansvara för.

När fler företag kommer in på en marknad som domineras av en statligt ägd aktör ställs nya krav på såväl aktörerna på marknaden som på reglerande myndigheter. En fungerande konkurrens på marknaden för flygtrafiktjänster vid icke- statliga flygplatser kräver tydliga och långsiktigt utformade spelregler för marknads aktörer samt regleringsinstrument som kan anpassas till marknads utveckling.

Tillgång till infrastruktur

LFV äger och driver en stor del av all fast kommunikationsutrustning och alla radarsystem i Sverige som andra leverantörer av flygkontrolltjänster vid flygplatser är beroende av att få tillträde till. Detta skapar transparensproblem och kan påverka en långsiktig tillgång till infrastrukturen. För producenter av flygtrafiktjänst är det viktigt att ha tillgång till radarsignaler, information ur hinderdatabasen och till luftfartens fasta telenät. En förutsättning för konkurrens är att infrastrukturen görs tillgänglig för samtliga operatörer.

Luftfartsstyrelsen föreslår att regeringen ger Luftfartsstyrelsen i uppdrag att närmare utreda behovet och utformningen av tillträdesreglering för att säkra tillgången till nödvändig infrastruktur för andra aktörer än LFV.

För det fall en vertikal separation övervägs krävs även tillträdesreglering men tillsynen torde underlättas betydligt om ägaren av infrastrukturen inte har incitament att gynna en särskild aktör.

Tillgång till utbildning

Genom sin ställning utövar LFV ett betydande inflytande över utbudet av utbildning av flygledare i Sverige. Ur ett konkurrensperspektiv är det viktigt att alla eventuella aktörers behov av utbildade flygledare kan tillgodoses på ett transparent och konkurrensneutralt sätt. Genom den nuvarande utbildningsorganisationen finns dock en potentiell intressekonflikt.

Regeringens nuvarande instruktion till LFV begränsar inte ansvaret för att utbilda flygledare till att enbart avse eget behov, inte heller beslutet att bilda bolaget för skandinavisk flygledarutbildning begränsar detta.

Luftfartsstyrelsen föreslår att regeringen i LFV:s instruktion klargör LFV:s ansvar för utbildning av flygledare för att tillgodose även andra aktörers behov till konkurrensneutrala priser.

Avgifter för flygtrafiktjänst

De avgifter som tas ut av användarna av flygtrafiktjänsterna skall grundas på de beräknade kostnaderna för att tillhandahålla dessa tjänster. Vilka kostnader som kan fördelas på flygtrafiktjänster vid flygplats är en viktig faktor att ta ställning till vid en konkurrensutsättning. Idag finansierar undervägsavgiften tjänster som utförs inom områdeskontrolltjänst men också tjänster som utförs inom terminalområde som angränsar till berörda flygplatser.

LFV kan genom flygplatssystemet vinna konkurrensfördelar för sina flygplatser där statliga och privata flygplatser ligger geografiskt nära varandra och har samma upptagningsområde. Luftfartsstyrelsen föreslår ingen särskild reglering utöver den generella konkurrenslagstiftningen.

Luftfartsstyrelsen anser att andra aktörer skall ges samma förutsättningar som LFV att erbjuda flygtrafiktjänst i terminalområde och trafikinformationsområde för att på så sätt kunna fördela kostnader på områdeskontrolltjänst och flygtrafiktjänst vid flygplats. En förutsättning är att fördelningen är transparent och identifierbar. Luftfartsstyrelsen överväger att i särskild ordning fastställa beräkningsunderlaget för en schablonfördelning. Intäkter från Eurocontrol för undervägsavgifter bör fördelas av Luftfartsstyrelsen och inte som för närvarande av LFV.

Luftrummet och flygtrafiktjänster

Luftrummet och dess utformning vid flygplatser påverkas inte av huruvida annan aktör än LFV utför flygtrafiktjänster. Det krävs ställningstagande för att avgöra inom vilka delar av luftrummet som det kan bli en konkurrensutsatt situation. Dels gäller frågan

om terminalområde skall anses vara ett komplement till kontrollzon eller en förlängning av områdeskontroll. Eftersom utformningen av ett terminalområde är styrd av trafiken till eller från flygplatsen och att flygplatskontroll- och inflygningskontrolltjänst relativt ofta är samlokaliserade, och ibland tillhandahålls av samma person, kan det vara mest ändamålsenligt att koppla terminalområdet till flygplatsen.

När det gäller ansvaret för luftrummet talar den pågående utvecklingen i Europa för att Luftfartsstyrelsen har det samlade ansvaret för luftrumets planering och utformning oavsett vem som äger flygplatsen eller bedriver flygtrafiktjänst.

I Luftfartsstyrelsens myndighetsuppgifter ingår att besluta i frågor om planering och utformning av luftrummet. För att förtydliga Luftfartsstyrelsens regleringsroll föreslår Luftfartsstyrelsen att regeringen i luftfartsförordningen för in ett uttryckligt föreskriftsbemyndigande avseende flygvägar i kontrollerat luftrum.

Ansvaret för flygtrafiktjänst i övrigt

Ansvar för att tillhandahålla flyginformationstjänst och alarmeringstjänst påverkas inte av om flygtrafiktjänsten drivs av en statlig eller icke-statlig aktör. Luftfartsstyrelsen bedömer därför att ytterligare reglering inte behövs.

Myndighetsutövning

Luftfartsstyrelsen föreslår att luftfartslagen vid en konkurrensutsättning kompletteras med nödvändigt stöd för överlämning av myndighetsutövning till en privat aktör.

Ansvaret vid olyckor

Det bolag som får uppdraget att tillhandahålla flygtrafiktjänsten är ansvarigt för skador som det är vållande till, oavsett om skadan vållats i myndighetsutövning eller inte.

Mot bakgrund av de höga ersättningsanspråk en leverantör av flygtrafiktjänster kan drabbas av i de fall en olycka orsakas av tillkortakommanden hos leverantören är det rimligt att denne åläggs att ha tillräcklig försäkring. Luftfartsstyrelsen bedömer att detta krav framgår av förordningarna om det gemensamma europeiska luftrummet. Någon ytterligare reglering i nationell rätt behövs därför inte.

LFV:s skyldigheter

Vissa flygtrafiktjänster, till exempel flygtrafikledningstjänster, är jämförbara med verksamhet som präglar en offentlig myndighet. Flygtrafiktjänst skall finnas för att trygga luftfarten. Luftfartsstyrelsen skall vidta lämpliga åtgärder för det fall innehavaren av ett certifikat inte längre uppfyller kraven eller villkor för certifikatet samtidigt som myndigheten ser till att tjänsten upprätthålls.

Det är rimligt att LFV får till uppgift att tillhandahålla flygtrafiktjänster vid flygplats i de fall en annan operatör inte utför dessa tjänster.

Luffartsstyrelsen föreslår att regeringen i LFV:s instruktion ålägger LFV att tillhandahålla flygtrafiktjänster i den mån inte någon annan utför tjänsten på uppdrag av innehavaren av flygplatsen.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING

1	INLEDNING	7
2	MARKNADEN FÖR FLYGTRAFIKTJÄNSTER VID FLYGPLATS	8
2.1	Trafikutvecklingen	8
2.2	Marknadens aktörer	10
2.3	Avgränsning av marknaden	12
3	TÄNKBARA EFFEKTER AV KONKURRENSUTSÄTTNING AV FLYGTRAFIKTJÄNSTER VID FLYGPLATS	14
3.1	Principer för en rättvis konkurrens	15
3.2	Behovet av särreglering	16
4	LEGALA HINDER FÖR KONKURRENS	18
4.1	Allmänna utgångspunkter	18
4.2	Nödvändiga förutsättningar för konkurrens	20
4.3	Författningsförslag	22
5	ANDRA HINDER FÖR KONKURRENS	28
5.1	Tillgång till infrastruktur	28
5.2	Tillgång till utbildning	34
5.3	Avgifter för flygtrafiktjänst	36
5.4	Luftrummet och flygtrafiktjänster	41
6	ANSVARET FÖR FLYGTRAFIKTJÄNST I ÖVRIGT	46
6.1	Luftfartsstyrelsens samlade ansvar	46
6.2	Ansvar för alarmeringstjänst och flyginformationstjänst vid flygplats	46
6.3	Myndighetsutövning när tjänsterna utförs av en annan aktör än LFV	47
6.4	Ansvar vid olyckor	49
7	LFV:S SKYLDIGHETER	50
8	FÖRSVARSMAKTENS KRAV PÅ FLYGTRAFIKTJÄNST	51
9	MARKNADSFÖRHÅLLANDEN	53
9.1	Norge	54
9.2	Danmark	54
9.3	Finland	55
9.4	Storbritannien	56
9.5	Tyskland	57
9.6	Frankrike	58
9.7	Analys	58

1 INLEDNING

Bakgrund

Det övergripande syftet med flygtrafiktjänst är att säkerställa att luftfart kan bedrivas med säkerhet, regularitet och effektivitet. LFV är ensam leverantör av flygkontrolltjänst i svenskt luftrum och vid svenska flygplatser. Under senare år har statliga utredningar och regeringen uttalat sig i frågan om produktion av flygtrafiktjänster. I regeringens proposition 1999/2000:140 *Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald* meddelade regeringen att den avsåg att utveckla konkurrensen inom flygtrafiktjänsten. I propositionen 2005/2006:160 *Moderna transporter* anger regeringen att förutsättningarna för icke-statliga flygplatser att själva få välja vilken leverantör av lokal flygtrafiktjänst de vill anlita bör utvecklas.

Framför allt kommunerna har velat skapa förutsättningar för en mer kostnadseffektiv flygtrafiktjänst genom att konkurrensutsätta verksamheten vid flygplatserna. Ett nybildat svenskt bolag inom flygtrafikledning och flygplatstjänst, har som affärsidé att driva flygtrafikledningstjänst och flygplatstjänster i Sverige och internationellt.

I rapporten *Flygtrafiktjänst i Sverige – En utredande och jämförande studie om förutsättningar för konkurrensutsättning*¹ har Luftfartsstyrelsen beskrivit marknaden för flygtrafiktjänst samt identifierat ett antal frågeställningar som behöver utredas vidare vid en konkurrensutsättning.

Avgränsning

Flygtrafiktjänster är ett samlingsbegrepp för de tjänster som skall finnas för att trygga och underlätta luftfarten. Flygtrafiktjänster omfattar flygtrafiklednings-, kommunikations-, navigations- och övervakningstjänster, flygvädertjänst samt flygbriefingtjänst. Höga kompetenskrav och krav på utrustning ställs på de leverantörer som tillhandahåller dessa tjänster.

Uppdraget avser flygtrafiktjänster vid flygplats, vilket inte är definierat vare sig i ICAO, gemenskapslagstiftningen eller i nationella bestämmelser. Flygtrafiktjänster behövs för att kontrollera flygtrafiken inom avgränsade luftrum där det bedrivs flygning på sträcka, in- och utflygning samt för trafiken runt en flygplats. Flygtrafiktjänster skall tillhandahållas för att skydda trafiken oavsett inom vilket luftrum det sker. Luftfartsstyrelsen anger inom vilket luftrum som tjänsterna får tillhandahållas.

En flygplats disponerar normalt ett luftrum vars utformning är knuten till flygplatsens trafiksituation. Vissa flygplatser utan tilldelat luftrum ansvarar endast för trafik i flygplatsens omedelbara närhet. Omfattningen av tjänsterna vid flygplats kan således variera beroende på den aktuella trafiken. Det finns inte enbart en lösning på vilka tjänster som kan tillhandahållas inom respektive luftrum. Det är därför svårt att tydligt avgränsa vilka tjänster som skall beaktas inom ramen för detta uppdrag.

¹ Luftfartsstyrelsen Rapport 2005:5

Flygtrafiktjänster som tillhandahålls för flygningarna på sträcka som sker i den övre delen av det kontrollerade luftrummet berörs ej av konkurrensutsättning inom ramen för detta uppdrag.

Genomförande och disposition

Med utgångspunkt i den aktuella marknaden för flygtrafiktjänst vid flygplats (kap 2) och erfarenheter från konkurrensutsättning av några andra marknader görs en genomlysning av grundläggande principer för en fungerande konkurrens (kap 3).

För att överhuvudtaget öppna upp marknaden för flygtrafiktjänst vid flygplats och skapa nödvändiga förutsättningar för konkurrens görs en översyn av gällande författningar som utgör ett legalt hinder och författningsförslag lämnas (kap 4). Vidare utreds ett antal andra hinder som försvårar en varaktig etablering på marknaden och åtgärder föreslås för att skapa förutsättningar för en fungerande konkurrens (kap 5). Ansvar för flygtrafiktjänst i övrigt beskrivs i (kap 6) och LFV:s ansvar att tillhandahålla flygtrafiktjänster utreds närmare i (kap 7). Försvarsmaktens särskilda krav på flygtrafiktjänst redovisas i (kap 8).

I uppdraget har ingått att göra en nulägesbeskrivning av marknadsförhållanden i Sverige och redovisa hur konkurrensutsättning av flygtrafiktjänst har reglerats i jämförbara länder. I kap 9 redovisas situationen i ett antal länder som antingen är geografiskt nära, har liknande organisation som den svenska eller har kommit en bit på väg när det gäller att konkurrensutsätta marknaden för flygtrafiktjänst.

Rapporten har tagits fram av avdelningen för utredning och omvärldsanalys med stöd av rättsavdelningen, tillståndsavdelningen och tillsynsavdelningen. Arbetet har bedrivits i projektform med Ingrid Cherfils som projektledare samt Elisabeth Sallfeldt och Henrik Lundberg som delprojektledare.

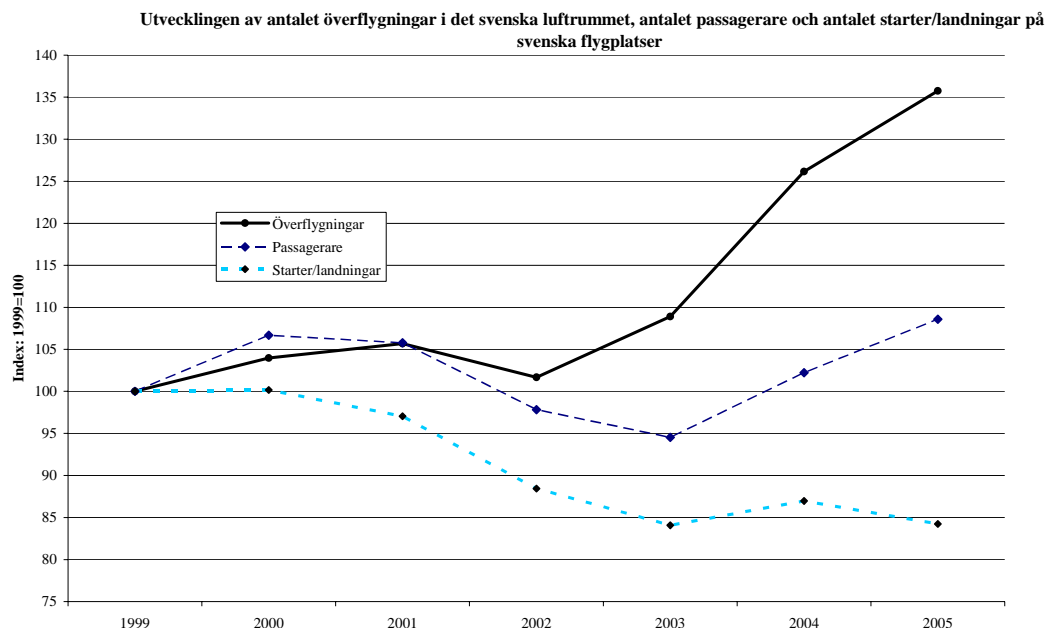
Under arbetets gång har Sveriges Kommuner och Landsting, LFV, Svenska Flygföretagens Riksförbund, KSAK, SPAF, SAS, och ACR (Aviation Capacity Resources) haft möjlighet att lämna synpunkter på uppdraget.

2 MARKNADEN FÖR FLYGTRAFIKTJÄNSTER VID FLYGPLATS

2.1 Trafikutvecklingen

Den samlade trafikvolymen i svenskt luftrum har i stort sett varit oförändrad mellan 1999 – 2005 men perioden präglas av bitvis stora variationer. Inrikestrafiken minskade med 16 procent mellan 2000 och 2003. Nedgången skedde framför allt på de stora linjerna. Däremot ökade utrikestrafiken kraftigt. Efter den kraftiga nedgången mellan 2000 och 2003 vände trafiken uppåt under 2004 och fortsatte under 2005. Svensk luftfart nådde nytt passagerarekord med nästan 25 miljoner passagerare under 2005, en ökning med 2 procent jämfört med tidigare rekordåret 2000.

Figuren nedan visar utvecklingen av antalet överflygningar i det svenska luftrummet, antalet passagerare och antalet starter/landningar på svenska flygplatser 1999 - 2005.



Av figuren framgår att antalet överflygningar ökar medan rörelserna vid svenska flygplatser minskar. Detta innebär bland annat att överflygningarna blir allt mer betydelsefulla för lönsamheten inom flygtrafiktjänsten. Om utvecklingen vid flygplatserna håller i sig blir möjligheten att tillhandahålla områdeskontrolltjänst² för att därigenom få ta del av en-route intäkter än mer betydelsefull.

Utvecklingen de kommande åren pekar på fortsatt tillväxt och ökad konkurrens på flygmarknaden framför allt på utrikestrafiken. Enligt Luftfartsstyrelsens prognos för perioden 2005 – 2010 förväntas antalet avresande passagerare öka med 3,7 procent per år. IFR³-rörelser ökar med i genomsnitt 2,1 procent per år. Överflygningar som är en del av IFR-rörelserna, förväntas öka mest med 4,7 procent per år.

För närvarande bedrivs reguljär linjetrafik på 42 trafikflygplatser i Sverige. LFV ansvarar för drift och utveckling av statens flygplatser för civil luftfart, idag 18 stycken. Därutöver bedrivs linjetrafik på 22 kommunalt ägda och 2 privatägda flygplatser. Figuren nedan visar antalet passagerare och landningar på statliga respektive icke-statliga flygplatser under perioden 1999 – 2005.

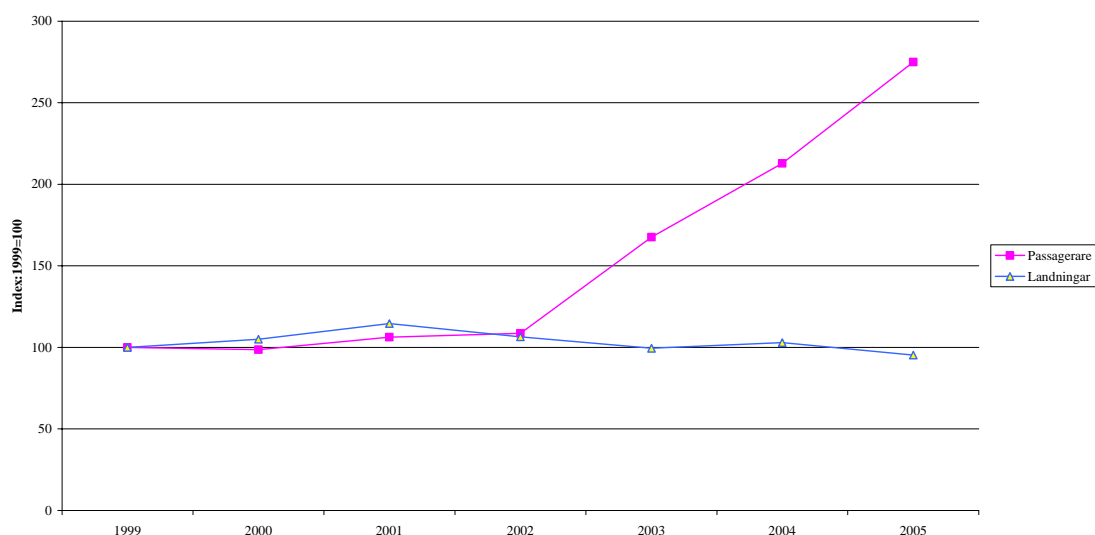
² Överflygande trafik och viss del av ut- och inflygningar till flygplatser

³ Flygning som utförs enligt instrumentflygregler

Utvecklingen av antal passagerare och landningar på statliga flygplatser 1999-2005



Utvecklingen av antal passagerare och landningar på de icke-statliga flygplatserna 1999-2005



Den kraftiga passagerarökningen på de icke-statliga flygplatserna beror på lågprisflygets tillväxt framför allt på Stockholm-Skavsta, men även på Göteborg-Säve och Stockholm-Västerås. Antalet landningar har däremot minskat och är idag lägre än 1999-års nivå vilket tyder på att beläggingsgraden per flygning har ökat.

2.2 Marknadens aktörer

LFV är ett affärsdrivande statligt verk med cirka 4 000 anställda och en årlig omsättning på omkring 5,8 miljarder kronor⁴. Inom divisionen flygtrafiktjänst (ANS) utförs flygledningstjänster, flygvädertjänster, flygteletjänster samt flygbriefingtjänster.

⁴ www.lfv.se

Divisionen flygtrafiktjänst (ANS) är organiserad i fyra affärsområden: En Route, Tower & Approach, Support & Development samt Systems & Infrastructure.

LFV ansvarar för att bedriva flygtrafiktjänst i fred för civil och militär luftfart samt för utbildning av flygledare. LFV är ensam leverantör av flygkontrolltjänst i Sverige dels vid kontrollcentralerna i Stockholm och Malmö, dels i sammanlagt 37 torn och terminalkontroller för flygplatser runt om i landet. Därutöver bedriver LFV flyginformationstjänst för flygplats vid tre flygplatser, (Arvidsjaur, Göteborg-Säve och Örnsköldsvik). Enligt årsredovisningen för 2004 sysselsatte divisionen flygtrafiktjänst (ANS) 1 065 personer, mätt som genomsnittligt antal årsarbetare. Av dessa var cirka 450 personer anställda för flygplats – och inflygningskontrolltjänster för flygplatser, ungefär lika många för flygkontrolltjänst en route och resterande personer som övrig personal.⁵ Division flygtrafiktjänst (ANS) kostnader uppgick 2004 till 1 200 miljoner kronor, varav 200 miljoner kronor för flygtrafiktjänst vid flygplats⁶.

Enligt Svenska Flygföretagens Riksförbund (SFR) har kostnadsökningarna för flygtrafikledning varit mycket stora, upp till 25 procent under åren 2000 – 2004.

De flygplatser som inte har LFV som leverantör tillhandahåller flyginformationstjänst för flygplats (AFIS) för den luftfart som trafikerar respektive flygplats. Denna tjänst drivs i egen regi med personal som är anställd av respektive kommun eller i förekommande fall av det bolag som driver flygplatsen. Verksamheten bedrivs i kontrolltorn/byggnader och med utrustningar för flygtrafikledningstjänster som tillhandahålls av flygplatshållarna.

Vid flygplatser där LFV tillhandahåller flygkontrolltjänst utförs även delar av områdeskontrolltjänsten inom det kontrollerade luftrummet. Verksamheten vid kontrolltorn och inflygningskontroller (terminalkontroller) belägna vid flygplatser sträcker sig ofta längre än till gränsen vid 20 km från flygplatsen – vilken är den avgiftsadministrativa gränsen - utanför vilken en flygning finansieras med undervägsavgifter enligt gällande Eurocontrols principer⁷.

LFV får, enligt sin instruktion, överlåta åt annan att ombesörja flygtrafiktjänst i fred för civil och militär luftfart vilket i praktiken redan har skett vid flertalet av de privata och kommunala flygplatserna där trafiken är av mindre omfattning utan krav på flygkontrolltjänst. Vid dessa flygplatser tillhandahålls flyginformationstjänst för flygplats, alarmeringstjänst och flygvädertjänst.

Flygets infrastruktur finansieras i huvudsak genom avgifter. Enligt LFV:s taxa för LFV:s flygplatser⁸ tar LFV ut startavgift, avgasavgift, bulleravgift, passageraravgift, terminalavgift och undervägsavgift. I passageraravgiften ingår avgiften för

⁵ www.lfv.se

⁶ Omfattar enbart kostnader för LFV Division ANS

⁷ Eurocontrols principer för upprättande av kostnadsbas för undervägsavgifter och beräkning av avgiftsenhet

⁸ AIC Sverige 3/2005

flygplatsskydd. Terminalavgiften är lika vid samtliga statliga flygplatser och tas ut för flygplan med en maximal startvikt över 9,0 ton. Avgiften täcker kostnader för flygtrafiktjänst vid flygplats.

Regeringen har i regleringsbrev för LFV infört en restriktion för prishöjningar som innebär att trafikavgifterna, exklusive undervägsavgifter, luftfartsskyddsavgifter och bulleravgifter i genomsnitt får öka med nettoprisindex, mätt från och med 1993.

De icke-statliga flygplatserna fastställer sina egna avgifter för användning av flygplatser och för flygtrafiktjänster. Någon enhetlig taxa finns inte och avgifterna är inte offentliggjorda. Vissa flygplatser, till exempel Hultsfred och Borlänge⁹, tar inte ut någon särskild avgift för flygtrafiktjänster.

De ekonomiska förutsättningarna skiljer sig mellan statliga och icke-statliga flygplatser. Det totala ekonomiska underskottet vid de olönsamma flygplatserna i Sverige uppgår till knappt 500 miljoner kronor. De av LFV administrerade statliga flygplatserna ingår i ett så kallat flygplatssystem vilket innebär att LFV ekonomiskt garanterar investeringar och drift på dessa flygplatser. Det sker alltså en intern korssubventionering genom att de lönsamma flygplatserna subventionerar övriga flygplatser inom flygplatssystemet. Flera länder i Europa har flygplatssystem, nämligen Finland, Frankrike, Portugal, Spanien och Grekland.

De icke-statliga flygplatserna drevs med ett underskott på totalt 263 miljoner kronor (2003) och 249 miljoner kronor (2004). Sedan 1999 erhåller de icke-statliga flygplatserna ett statligt driftstöd för att kunna tillhandahålla trafik i första hand till och från Stockholm. Driftstödet täcker för närvarande cirka 45 procent av flygplatsernas underskott.

2.3 Avgränsning av marknaden

Med flygtrafiktjänster avses, enligt artikel 2 punkt 4 *förordning (EG) nr 549/2004 av den 10 mars 2004 om ramen för inrättandet av det gemensamma europeiska luftrummet*, flygtrafiklednings-, kommunikations-, navigations- och övervakningstjänster, flygvädertjänst och flygbriefingstjänster.

- Flygtrafikledningstjänst: olika flyginformations-, alarmerings-, flygrådgivnings- och flygkontrolltjänster (områdeskontrolltjänst, inflygningskontrolltjänst och flygplatskontrolltjänst)
 - Områdeskontrolltjänst: flygkontrolltjänst för kontrollerade flygningar i ett luftrumsblock
 - Inflygningskontrolltjänst: flygkontrolltjänst för ankommande eller avgående kontrollerade flygningar
 - Flygplatskontrolltjänst: en flygkontrolltjänst för flygplatstrafik.
- Kommunikationstjänster: fasta och rörliga luftfartstjänster som möjliggör kommunikation mark/mark, luft/mark och luft/luft i syfte att tillhandahålla flygkontrolltjänst

⁹ Flygets utveckling 2004

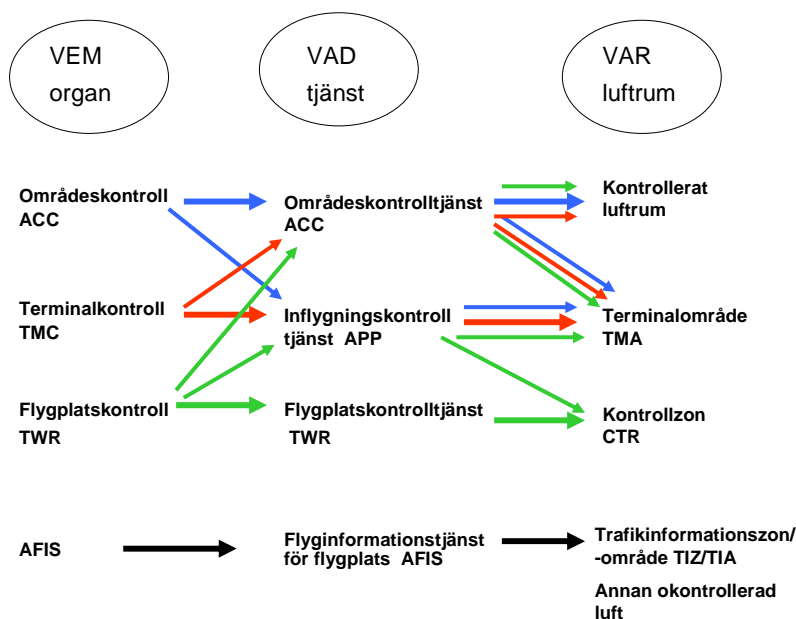
- Navigationstjänst: de hjälpmedel och tjänster som förser luftfartyg med positionsbestämning och tidsanpassad information
- Övervakningstjänst: de hjälpmedel och tjänster som används för att fastställa luftfartygs position i syfte att möjliggöra säker separering
- Flygvädertjänst: de hjälpmedel och tjänster som förser luftfartyg med meteorologiska prognoser, briefing och observationer liksom all annan meteorologisk information och data som staterna tillhandahåller för användande inom luftfarten
- Flygbriefingstjänst: en tjänst som inrättats inom ett avgränsat täckningsområde och som ansvarar för tillhandahållandet av sådan information till luftfarten och sådana data som är nödvändiga för en säker, regelbunden och effektiv flygtrafik.

Storleken på marknaden för flygtrafiktjänst vid flygplats varierar beroende på vilka avgränsningar som görs geografiskt och produktmässigt.

Antalet icke-statliga flygplatser med reguljär trafik som i dagsläget berörs uppgår till 23 (inklusive Halmstad och Norrköping).

Inom ramen för detta uppdrag avses med flygtrafiktjänster vid flygplats i tillämpliga delar områdeskontrolltjänst, inflygningskontrolltjänst, flygplatskontrolltjänst samt flyginformations- och alarmeringstjänster som tillhandahålls inom ett luftrum av definierad omfattning samt flygvädertjänst i form av observationstjänst och i varierande omfattning kommunikations, navigations och övervakningstjänster.

Hur olika tjänster samverkar inom luftrummet kan illustreras med följande figur. Vem - vilket organ tillhandahåller tjänsten, Vad - vilken typ av tjänst tillhandahålls samt Var - i vilken typ av luftrum tillhandahålls tjänsten.



Ur regelsynpunkt finns flera alternativ för vem som kan tillhandahålla flygtrafikledningstjänst i olika typer av luftrum beroende av faktorer såsom bemanning, utbildning, teknisk utrustning mm.

Den avgränsade marknaden för flygtrafiktjänster vid flygplats åskådliggörs i en tabell i avsnitt 5.1.2 Ägarförhållanden.

Den samlade marknadens storlek för flygtrafiktjänst vid icke-statliga flygplatser uppskattas till mellan 50 – 60 miljoner kronor. I konkurrenssammanhang är detta att betrakta som en liten marknad med ett begränsat värde dock inte mindre betydelsefull för de flygplatser som berörs vid en konkurrensutsättning av flygtrafiktjänster. Som jämförelse kan nämnas att den samlade marknaden för flygtrafiktjänst vid samtliga svenska flygplatser uppskattas till 400 miljoner kronor.

LFV har idag, som ensam leverantör, en monopolställning på den svenska marknaden för flygkontrolltjänster i svenskt luftrum. Genom EG-förordningarna om det gemensamma europeiska luftrummet skapas förutsättningar för minskade utvecklingskostnader, bättre teknisk samverkan och standardiserade produkter. Internationellt och i Sverige finns företag som visar ett ökat intresse för denna marknad. Det kan antas att antalet flygtrafiktjänstleverantörer kommer att öka och att alltmer intresse riktas mot gränsöverskridande produktion.

Under senare år har både statliga utredningar och regeringen ett flertal gånger uttalat sig i frågan om produktion av flygtrafiktjänster. I regeringens proposition 2005/06:160 *Moderna transporter* anges att LFV bör, i samarbete med Luftfartsstyrelsen, delta i internationaliseringsprocessen genom att fortsätta utreda förutsättningarna för de nordiska projekt som bedrivs inom flygtrafiktjänstområdet och som syftar till att på ett effektivt sätt utnyttja resurser och kompetenser i de nordiska länderna. I denna process bör LFV söka lösningar som bidrar till att reducera kostnaderna genom ökat samarbete och på sikt integrering av de nordiska flygtrafiktjänsterna. LFV och Naviair i Danmark undersöker sedan flera år tillbaka möjligheten att samordna och effektivisera flygtrafikledningstjänsten. Från och med andra halvåret 2005 bedrivs med EU-stöd ett projekt som syftar till att etablera ett gemensamt funktionellt luftrumsblock i luftrummen över Sverige och Danmark och eventuellt ytterligare luftrum i norra Europa.

Ett nybildat svenskt bolag inom flygtrafikledning och flygplatstjänst har som affärsidé att bedriva flygtrafikledningstjänst och flygplatstjänster i Sverige och internationellt. I Tyskland har DFS¹⁰ bildat ett dotterbolag "The Tower Company" som skall tillhandahålla flygtrafiktjänster vid flygplatser.

3 TÄNKBARA EFFEKTER AV KONKURRENSUTSÄTTNING AV FLYGTRAFIKTJÄNSTER VID FLYGPLATS

Detta avsnitt bygger till stor del på underlag från rapporterna i *Konkurrensen i Sverige 2005*¹¹, *Avreglering av sex marknader*¹², *Liberalisering, regler och marknader*

¹⁰ Deutsche Flugsicherung GmbH

¹¹ Konkurrensverket 2005:1

(regelutredningen)¹³, *Monopolmarknader i förändring*¹⁴ och *Avreglerade marknader i Sverige – en uppföljning*¹⁵.

I Luftfartsstyrelsens rapport *Flygtrafiktjänst i Sverige – en utredande jämförande studie om förutsättningar för konkurrensutsättning* görs en genomgång av konkurrensförutsättningarna ur ett mer generellt perspektiv samt av de erfarenheter som finns från konkurrensutsättning av några andra marknader.

3.1 Principer för en rättvis konkurrens

Målet för den svenska konkurrenspolitiken är väl fungerande marknader och en effektiv konkurrens till nytta för konsumenten. När konkurrensen fungerar blir företagen mer effektiva, priserna pressas och konsumenterna ges mer valfrihet och bättre kvalitet samt en starkare position. Konkurrens gynnar även entreprenörskapet och skapar goda förutsättningar för företag att växa. Varje företag som verkar på en konkurrensutsatt marknad måste hushålla med sina resurser för att sänka kostnaderna och därigenom kunna erbjuda bra produkter till låga priser. Det tryck som uppstår genom konsumenternas val och konkurrerande företag har även mer långsiktiga effekter som ökar tillväxten. Konkurrensbetingelserna på olika transportmarknader påverkar också hur trafikutövarnas prissättning kan komma att ändras då infrastrukturavgifterna förändras.

Statskontoret framhåller i sin rapport att om staten äger bolag som verkar på en fullt konkurrensutsatt marknad och som i övrigt saknar inslag av myndighetsuppgifter, ställs stora krav på att dessa bolag agerar på samma villkor som övriga företag på marknaden.

Flygmarknaden är till stor del en nätverksindustri som kännetecknas av naturliga eller nästan naturliga monopol till exempel när det gäller flygplatser och flygtrafiktjänster.

Från konkurrenssynpunkt anses LFV ha betydande marknadsmakt i Sverige eftersom de i princip kan agera oberoende av konkurrenter. Enligt Lufträttsutredningen¹⁶ är det viktigt vid en eventuell konkurrensutsättning av flygtrafiktjänstverksamhet att LFV arbetar under förhållanden som är likvärdiga dem som gäller för privata entreprenörer. Den konkurrensutsatta produktionen och den icke-konkurrensutsatta produktionen måste kunna hållas isär så att neutrala konkurrensförhållanden skapas.

Företag som bedriver såväl monopolverksamhet som konkurrensutsatt verksamhet kan öka sin vinst genom korssubventionering. Detta kan ske genom att föra kostnader från

¹² Statskontoret 2004:28

¹³ SOU 2005:4

¹⁴ Konkurrensverket 2004:3

¹⁵ Konkurrensverket 1998:3

¹⁶ SOU 1999:42, Ny Luftfartslag s 233

den konkurrensutsatta verksamheten till monopolverksamheten i syfte att kunna motivera högre priser och intäkter. När de båda verksamheterna bedrivs samtidigt inom samma organisatoriska enhet är det som regel svårt och resurskrävande för till exempel en myndighet att kontrollera vilka kostnader som genererats av olika verksamheter. Ett företag har även möjligheter att använda ekonomiska överskott från monopolverksamheten i syfte att motverka inträde av konkurrenter.

Av EG-förordningen 550/2004 om tillhandahållande av flygtrafiktjänster inom det gemensamma europeiska luftrummet framgår att tillhandahållandet av flygtrafiktjänster inom det gemensamma luftrummet är kopplat till utövandet hos en offentlig myndighet av befogenheter som inte är av en sådan ekonomisk art att de motiverar att fördragets konkurrensregler tillämpas. I mål C-364/92 SAT Fluggesellschaft mbH mot Eurocontrol menade domstolen att Eurocontrols verksamhet har till följd av sin natur, sitt syfte och de regler som gäller för den, anknytning till utövandet av befogenheter som rör kontrollen och övervakningen av luftrummet, som är typiska offentlighetsrättsliga maktbefogenheter och som inte är av sådan natur att det är berättigat att tillämpa konkurrensreglerna i fördraget.

En liberalisering minskar inte nödvändigtvis regleringsbehovet. Som regel är det inte möjligt för konkurrens att uppstå utan någon reglering av marknaden. Detta gäller särskilt om någon del av marknaden är ett naturligt monopol men också om företag kontrollerar delar av produktionen som andra företag är beroende av att ha tillträde till för att kunna konkurrera.

Nödvändiga funktioner måste göras tillgängliga till konkurrensneutrala och icke-diskriminerande villkor. Det gäller att organisera och övervaka konkurrensen och förhindra monopolmissbruk. Särskild myndighetstillsyn och aktiv marknadsövervakning är därför viktiga instrument på en ännu inte fullt fungerande marknad.

3.2 Behovet av särreglering

Enligt kommissionens förordning (EG) nr 2096/2005 av den 20 december 2005 om gemensamma krav i fråga om tillhandahållande av flygtrafiktjänster får en medlemsstat som har beslutat att konkurrensutsätta marknaden för flygtrafikledningstjänst vidta alla lämpliga åtgärder för att hindra leverantören av sådana tjänster från att med eller utan avsikt hindra, begränsa eller snedvräta konkurrensen, eller att agera på ett sätt som enligt nationell rätt eller gemenskapsrätt är missbruk av dominerande ställning.

En grundläggande fråga på marknader som öppnas för konkurrens är om och i så fall hur särregleringar skall införas eller om de generella konkurrensrättsliga reglerna är tillräckliga för att uppnå en fungerande konkurrens.

Konkurrenslagen (KL) bygger på den konkurrensrättsliga förbudsprincipen som innebär att vissa konkurrensbegränsningar i sig är skadliga och därför skall vara förbjudna. KL:s ändamål är att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter. KL har utformats med EG-rätten som förebild. KL innehåller förbud mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag (6 §) och mot missbruk av

dominerande ställning (19 §). KL:s materiella regler tolkas också mot bakgrund av den rättspraxis som utvecklats i EG:s domstolar. Sedan 2001 är Konkurrensverket behörigt att tillämpa artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget.

En särreglering kan ses som ett komplement till KL. Både generell konkurrenslagstiftning och särregler är viktiga verktyg för att motverka missbruk av marknadsdominans och för att främja konkurrens på marknader där förutsättningar ännu saknas för en väl fungerande konkurrens.

Särreglering fungerar som ett verktyg för att skapa förutsättningar för konkurrens genom att lösa strukturella problem i förväg. Särreglering kan till exempel vara nödvändigt för att säkra tillträde till infrastruktur eller för att lösa tvister mellan ägare och operatör av infrastruktur. En risk med en kraftfull reglering för tillträde till infrastrukturen är minskad konkurrens på lång sikt på grund av att incitamenten för företagen att investera i infrastruktur och utveckla nya produkter hämmas. En särreglering bör så långt som möjligt präglas av förutsägbarhet och stabilitet.

Luftfartsstyrelsen har bl.a. till uppgift att främja en kostnadseffektiv civil luftfart samt att övervaka konkurrensen. Luftfartsstyrelsen har dock inte till uppgift att reglera marknaden. På andra områden finns mer eller mindre långtgående särreglering. Telesektorn är det enda område som har en sektorsmyndighet med uttalat konkurrensfrämjande uppgifter. Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation ger Post och Telestyrelsen befogenhet att ingripa när konkurrensen inte fungerar tillfredsställande. På marknaderna för el, post och järnväg har myndigheterna marknadsövervakande uppgifter men saknar möjlighet att ställa upp särskilda villkor för eller ingripa mot en aktör med dominerande ställning på den konkurrensutsatta delen av marknaden. Järnvägsstyrelsen skall enligt förordning (2004:527) med instruktion för Järnvägsstyrelsen bl.a. verka för en effektiv järnvägsmarknad med en sund konkurrens¹⁷.

Tillträdesreglering har visat sig vara en av de viktigaste åtgärderna när marknader öppnas för konkurrens. Telemarknaden, postmarknaden och marknaden för järnvägstransporter är exempel på marknader där den dominerande aktören sökt hindra konkurrens genom att tillämpa marknadsutestängande prissättning¹⁸.

Bristen på tillförlitliga uppgifter gör det svårt att avgöra vilka villkor som skall gälla för den dominerande aktören att upplåta infrastrukturen bl.a. när det gäller tillträdespriset. Det är viktigt att regleringsmyndigheten erhåller möjligheten att vidta nödvändiga tvångsmedel för att skaffa sig nödvändig och tillräcklig information.

Statskontoret har i sin utredning 2004:28 anfört att starka skäl talar för att vertikal separation av infrastruktur, dvs. skilja ut infrastrukturen från den tidigare

¹⁷ 3§ Järnvägsstyrelsen skall i sin tillsyn enligt järnvägslagen (2004:519) bland annat övervaka att 1. avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och sådana tjänster som avses i [6 kap. 23 § järnvägslagen](#) fastställs på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt, 2. kapacitetstilldelning av järnvägsinfrastruktur och tillhandahållande av sådana tjänster som avses i [6 kap. 23 § järnvägslagen](#) sker på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt

¹⁸ Avreglerade marknader i Sverige – en uppföljning (Konkurrensverket)

monopolistens verksamhet, kan vara den organisationsform som skapar de bästa förutsättningarna för konkurrens mellan operatörerna. Ett renodlat infrastrukturbolag har mindre incitament att begränsa konkurrensen än ett bolag som också bedriver verksamhet på tjänstemarknaden nedströms i konkurrens med nya företag. OECD har rekommenderat vertikal separation som en lämplig åtgärd i syfte att åstadkomma konkurrens. Den svagaste formen av separation är kravet på en särskild ekonomisk redovisning och den mest långtgående är kravet på skilda ägare.

LFV har en stark ställning på den aktuella marknaden och äger en stor del av den infrastruktur som är nödvändig för en väl fungerande flygtrafiktjänst. Bl.a. äger och driver LFV en stor del av all fast kommunikationsutrustning och alla radarsystem i Sverige som flygkontrolltjänst vid flygplatser kan vara beroende av.

I regeringens proposition 1999/2000:140 *Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald* ansåg regeringen att det var avgörande för en fungerande konkurrens inom flygtrafiktjänstområdet att flygtrafiktjänsten separerades från flygplatshållningen inom LFV. Det noterades vidare att privata och kommunala flygplatser som konkurrerar med de flygplatser som Luftfartsverket driver vid en separation av flygtrafiktjänster inte skulle behöva köpa flygtrafiktjänster från sin störste konkurrent. En uppdelning skulle även göra kostnader och intäkter mellan flygtrafiktjänst och flygplatsverksamhet transparenta och förhindra eventuella korssubventioneringar och underprissättningar av verksamheterna.

Ett annat alternativ är att staten genom upphandling låter enskilda operatörer tillhandahålla flygtrafiktjänst. Konkurrens om en marknad¹⁹ uppstår då vid själva upphandlingsförfarandet.

Konkurrens inom området för flygkontrolltjänster innebär en konkurrens om marknaden när kontrakt erbjuds, när kontrakt har slutits utförs tjänsten med monopol i det avgränsade luftrumsblocket. Konkurrens i detta sammanhang är alltså konkurrens *om* marknaden och inte *på* marknaden.

4 LEGALA HINDER FÖR KONKURRENS

4.1 Allmänna utgångspunkter

Luftfarten är starkt internationellt präglad och harmoniseringen av luftfartens villkor har pågått kontinuerligt inom olika internationella organisationer sedan början av 1900-talet. Den svenska luftfartslagstiftningen, med luftfartslagen och luftfartsförordningen i spetsen, är i stort sett beroende av internationella åtaganden som Sverige har gjort.

Genom medlemskapet i FN-organet ICAO (International Civil Aviation Organization) har Sverige som nation förbundit sig att tillhandahålla vissa flygtrafiktjänster för luftfarten i enlighet med artikel 28 Chicagokonventionen²⁰ (Markorganisation och

¹⁹ Avreglerade marknader i Sverige – en uppföljning (Konkurrensverket)

²⁰ Konventionen angående internationell civil luftfart

standardsystem för luftfarten). Sverige måste se till att flygtrafiktjänst tillhandahållas i Sverige i den omfattning som krävs för att trygga och underlätta luftfarten. I särskilda bilagor till Chicagokonventionen fastställs vidare normer och rekommendationer som blir gällande för alla medlemsstater som inte anmält avvikelser.

Genom medlemskapet i EU har den europeiska samordningen och standardiseringen ökat. De rättsakter som antas inom gemenskapen gäller som svensk rätt och är direkt tillämpliga. Genom EG-förordningarna²¹ om det gemensamma europeiska luftrummet som trädde i kraft den 20 april 2004 har gemensamma föreskrifter införts för reglering av det gemensamma europeiska luftrummet och de flygtrafiktjänster som tillhandahålls. Syftet med initiativet till det gemensamma europeiska luftrummet är att förbättra de nuvarande flygsäkerhetsstandarderna och den totala effektiviteten för den allmänna flygtrafiken i Europa, optimera den kapacitetsnivå som tillgodoser samtliga användares behov samt minimera förseningarna. Inom det gemensamma luftrummet skall flygtrafiktjänster kunna tillhandahållas inom gränsöverskridande funktionella luftrumsblock. En grundförutsättning för detta är att alla tjänsteleverantörer är certifierade. En kontinuerlig strävan bör vara, enligt regeringen, att långsiktigt få samtliga nordiska och/eller andra länder att delta i ett eller flera gemensamma funktionella luftrumsblock.

I kommissionens förordning (EG) nr 2096/2005 av den 20 december 2005 fastställs gemensamma krav i fråga om tillhandahållande av flygtrafiktjänster. Medlemsstaten utfärdar certifikat till leverantörer av flygtrafiktjänster som uppfyller dessa krav. En leverantör av flygtrafikledningstjänster med giltigt certifikat skall utnämnas av Luftfartsstyrelsen att tillhandahålla tjänster med ensamrätt inom ett luftrumsblock. Medlemsstaterna skall erkänna certifikat som utfärdas i en annan medlemsstat. I vissa fall, vid begränsad verksamhet i enlighet med artikel 4 i förordningen, kan dock certifikat utfärdas som gäller enbart för luftrumsblock inom det luftrum som tillhör medlemsstaten som utfärdar certifikatet.

Vidare har gemensamma regler för en flexibel användning av luftrummet antagits i kommissionen i förordning (EG) nr 2150/2005 av den 23 december 2005.

Under våren 2006 förväntas ett EG-direktiv antas som kommer att reglera bl.a. utbildning och kompetens för flygledare (inklusive språkkrav) samt krav på skolor som utbildar flygledare.

Inom ramen för arbetet med att skapa förutsättningar för ett gemensamt europeiskt luftrum pågår bl.a. utvecklingen av genomförandebestämmelser för ett avgiftssystem för flygtrafiktjänster inom gemenskapen. Bestämmelsen ska när den är klar tillämpas för undervägsavgifter och eventuellt även för samordnade terminalavgifter vid de

²¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 549/2004 av den 10 mars 2004 om ramen för inrättande av det gemensamma europeiska luftrummet; Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 550/2004 av den 10 mars 2004 om tillhandahållande av flygtrafiktjänster inom det gemensamma europeiska luftrummet; Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 551/2004 av den 10 mars 2004 om organisation och användning av det gemensamma europeiska luftrummet och planering och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 552/2004 av den 10 mars 2004 om driftskompatibiliteten hos det europeiska nätet för flygledningstjänst.

svenska flygplatserna. Syftet är även att skapa större insyn för användarna hur de olika flygtrafiktjänsternas verksamheter belastar terminal- och undervägsavgifterna.

I övrigt regleras flygtrafiktjänst i luftfartslagen (1957:297) och i luftfartsförordningen (1986:171). Enligt 74 § luftfartsförordningen meddelar Luftfartsstyrelsen föreskrifter om flygledningstjänst, informationstjänst för luftfarten, flygvädertjänst, flygräddningstjänst och flygteletjänst samt meddelar de flygsäkerhetsföreskrifter som behövs för flygtrafiktjänsten.

Föreskrifter skall i förekommande fall meddelas efter samråd med Försvarmakten och, när det gäller flygvädertjänsten, efter samråd med Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut. Med stöd av denna paragraf har Bestämmelser för flygtrafiktjänst (BCL-FT) och Bestämmelser för luftfart – flygtrafiktjänst (BFL-ANS). Genom dessa bestämmelser har regeringen uppfyllt de åtaganden som Sverige gjort med anledning av medlemskapet i ICAO. Vidare regleras i BCL-C certifikatkrav för flygledare och krav för kompetensbevis för AFIS-personal²².

4.2 Nödvändiga förutsättningar för konkurrens

I uppdraget ingår att närmare belysa vilka juridiska förutsättningar som krävs för att skapa en rättvis konkurrenssituation, inklusive nödvändiga förändringar av gällande regelverk. Med rättvis konkurrens avser Luftfartsstyrelsen åtgärder för att skapa förutsättningar för en operatör med erforderliga tillstånd att etablera sig på marknaden.

LFV har monopol på att tillhandahålla flygtrafikledningstjänster i Sverige. I 6 kap. 3 § luftfartslagen fastställs att den myndighet som svarar för flygtrafiktjänst får uppdra åt annan att ombesörja sådan tjänst om regeringen bestämmer det. I LFV:s instruktion anges att LFV ansvarar för drift och utveckling av flygtrafiktjänst och att verket får överlåta åt annan att ombesörja verksamheten. Möjligheten för annan än LFV att tillhandahålla flygtrafiktjänster är begränsad till att ske på uppdrag av LFV.

För att möjliggöra för andra operatörer än LFV att tillhandahålla flygtrafiktjänster vid icke statliga flygplatser på annan grund än genom uppdrag från LFV måste en översyn göras av gällande författningar. Nedan följer en redogörelse för de författningar som utgör legala hinder för konkurrens inom ramen för regeringsuppdraget, dvs. möjligheten att konkurrensutsätta tillhandahållandet av flygkontrolltjänst (områdeskontrolltjänst, inflygningskontrolltjänst och flygplatskontrolltjänst), alarmeringstjänst, flygvädertjänst och flyginformationstjänst för flygplats vid icke-statliga flygplatser.

6 kap 3 § luftfartslagen har följande lydelse:

3 § Flygtrafiktjänst skall finnas för att trygga och underlätta luftfarten.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om flygtrafiktjänsten.

²² Flyginformationstjänst för flygplats

Om regeringen bestämmer det, får den myndighet som svarar för flygtrafiktjänsten uppdra åt annan att ombesörja sådan tjänst.

Stadgandet omhändertar kravet i artikel 28 i Chicagokonventionen på att medlemsstaterna skall se till att flygtrafiktjänst tillhandahållas i den omfattning som krävs för att trygga och underlätta luftfarten. Vidare innehåller stadgandet ett normgivningsbemyndigande för regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om flygtrafiktjänst. Föreskriftsrätten har av regeringen delegerats till Luftfartsstyrelsen genom främst 74 § luftfartsförordningen. Delegeringen av normgivning på området flygtrafiktjänst till Luftfartsstyrelsen innebär att regleringsrollen och utförarrollen är separerad i Sverige.

Enligt paragrafens tredje stycke får, om regeringen bestämmer det, den myndighet som svarar för flygtrafiktjänsten uppdra åt någon annan att ombesörja sådan tjänst. Detta innebär att riksdagen har bemyndigat regeringen att kunna bestämma att endast en organisation, som skall vara en myndighet, skall svara för flygtrafiktjänsten i Sverige, och att den myndighet som svarar för tillhandahållandet av flygtrafiktjänst skall kunna välja att uppdra åt någon annan att tillhandahålla denna tjänst. Förarbetena till denna bestämmelse (proposition 1984/85:212) ger ingen närmare vägledning om vilka förutsättningar som i så fall gäller. Enligt *Ny luftfartslag, Slutbetänkande av Lufträttsutredningen*²³ innebär det inte något krav på att LFV måste producera flygtrafiktjänster.

Det tredje styckets innehåll utgör ett hinder för konkurrens eftersom en myndighet pekats ut som ansvarig för tjänstens tillhandahållande i Sverige och att endast denna kan välja att uppdra åt någon annan att tillhandahålla tjänsten.

1 § andra och tredje stycket förordning (2004:1120) med instruktion för Luftfartsverket föreskrivit följande:

Verkets huvuduppgifter är att ansvara för drift och utveckling av

- 1. statens flygplatser för civil luftfart,*
- 2. flygtrafiktjänst i fred för civil och militär luftfart och utbildning av flygledare.*

Luftfartsverket får överlåta åt annan att ombesörja verksamhet som avses i andra stycket. Verksamhet som rör militära förhållanden får överlåtas endast i samråd med Försvarmakten.

Med stöd av 6 kap. 3 § tredje stycket luftfartslagen har regeringen i paragrafens tredje stycke givit LFV möjlighet att överlåta åt annan att ombesörja bl.a. drift och utveckling av *flygtrafiktjänst i fred för civil och militär luftfart och utbildning av flygledare*. Föreskriften torde innebära en rätt att uppdra åt annan att ombesörja alla former av flygtrafiktjänst, även sådan som omfattar myndighetsutövning. Med termen ”överlåta” avses rätten för Luftfartsverket att uppdra drift och utveckling av flygtrafiktjänst åt annan. I 6 kap. 3 § tredje stycket luftfartslagen används begreppet ”svara för” (se ovan

²³ SOU 1999:42 s. 233

angående begreppets innebörd). I instruktionen ovan anges dock att LFV skall ”ansvara för” drift och utveckling av flygtrafiktjänst.

Med stöd av 6 kap. 13 § luftfartslagen har regeringen i 75 § luftfartsförordningen föreskrivit att Luftfartsstyrelsen meddelar föreskrifter om avgiftssättning för användning av allmänna flygplatser och andra allmänna anläggningar eller tjänster för luftfarten. Lydelsen innebär att Luftfartsstyrelsen har ett bemyndigande att reglera avgiftssättningen på området flygtrafiktjänst. Stadgandet anger också att LFV meddelar föreskrifter om avgifter för användning av flygplatser och flygtrafiktjänster inom sitt verksamhetsområde. Föreskriftsrätten när det gäller undervägsavgifter har dock överlämnats till Eurocontrol.

4.3 Författningsförslag

För att möjliggöra för annan än LFV att tillhandahålla flygtrafiktjänst vid flygplats krävs ändringar i gällande regelverk. Enligt nuvarande reglering kan endast en myndighet svara för flygtrafiktjänst i Sverige och för att ändra på det förhållandet krävs ändring av luftfartslagen. Tillhandahållandet av flygtrafiktjänst innefattar moment av myndighetsutövning vilket innebär att lagen måste kompletteras med stadganden som ger en privat aktör rätt att tillhandahålla myndighetsutövning. Bl. a. utgör klarering, dvs. lämnande av färdtillstånd för luftfartyg, myndighetsutövning. Möjligheten att lämna klarering är en nödvändig förutsättning för tillhandahållandet av tjänsten. Dessutom ger lagen vissa specifika myndighetsutövande befogenheter till flygtrafiktjänstorgan.

LFV får enligt sin instruktion uppdra åt annan att tillhandahålla flygtrafiktjänster vilket anses innebära att LFV idag har monopol på att tillhandahålla flygtrafiktjänster i Sverige. Således kan LFV redan idag anlita andra aktörer att tillhandahålla flygtrafiktjänster även på de statliga flygplatserna.

För att åstadkomma möjlighet för andra leverantörer än LFV att tillhandahålla flygtrafiktjänst vid flygplats på annan grund än på uppdrag från LFV krävs ändringar av gällande regelverk. Tillhandahållandet av flygtrafiktjänst innehåller vissa inslag av myndighetsutövning. För att sådan skall kunna överlåtas till ett bolag krävs enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen att stöd därför finns i lag. Sådant lagstöd saknas idag.

Luftfartsstyrelsen bedömer det vara rimligt att möjligheten för andra än LFV att tillhandahålla flygtrafiktjänst vid flygplats, åtminstone i ett inledningsskede, bör vara förenat med ett krav på att LFV träder in och erbjuder tjänsterna för det fall en privat aktör av någon anledning inte längre kan leverera tjänsterna. Ett sådant krav riktat mot LFV innebär naturligt ett åsidosättande av kravet på en rättvis konkurrenssituation eftersom det innebär att LFV måste upprätthålla viss beredskap för att ta över verksamhet för det fall en aktör inte längre kan leverera tjänsterna, exempelvis på grund av konkurs. I en avvägning mellan intresset av att upprätthålla fungerande flygverksamhet på de flygplatser som eventuellt berörs med samhällets och medborgarnas behov av fungerande transporter för handen ställt mot den statliga myndighetens kostnadseffektivitetskrav får dock det förra intresset anses väga tyngre. Den beredskap LFV kan behöva upprätthålla bedöms inte vara orimligt betungande med tanke på att den personal som vid tillfället är verksam vid flygplatsen normalt kan

anlitas för att ombesörja tjänsterna då LFV träder in. En jämförelse med andra marknader i vilka statligt monopol förelegat visar att konkurrensutsättning normalt kombineras med någon form av samhällsansvar för den som tidigare haft monopol. Den tidigare monopolisten har normalt en dominerande ställning på marknaden.

I dagsläget föreligger oklarhet rörande vem som beslutar om in- och utflygningsvägar till och från en flygplats. Otydligheten innebär risk för intressekonflikter vid närliggande flygplatser med olika huvudmän. Det bör klarläggas att Luftfartsstyrelsen fattar beslut om dessa flygvägar. Luftfartsstyrelsens uppfattning är att regelverket bör kompletteras med ett uttryckligt stöd för Luftfartsstyrelsen att föreskriva om flygvägar i luftrummet vid en flygplats.

Förutom reglering för att bereda andra aktörer inträde på marknaden för flygtrafiktjänster bör enligt Luftfartsstyrelsens uppfattning regelverket kompletteras med regler som ger privata aktörer tillträde till vissa infrastrukturanläggningar som idag tillhandahålls av LFV. Eftersom en privat aktör naturligt även har behov av att utbilda sin personal bör det klargöras vilka förutsättningar som gäller för LFV:s ansvar att utbilda flygledare. I detta sammanhang vill Luftfartsstyrelsen också fästa uppmärksamheten vid det eventuella behov av någon form av prisreglering avseende tillträdet för privata aktörer till infrastruktur och utbildning som kan bli nödvändig i det fall en dominerande aktör åläggs att tillhandahålla en konkurrent dessa tjänster.

Luftfartsstyrelsen lämnar i denna utredning förslag till kompletteringar av regler i luftfartslagen och luftfartsförordningen som bedöms som nödvändiga för att öppna marknaden för flygtrafiktjänst vid flygplats för konkurrens. När det gäller regler om åläggande för den nuvarande infrastrukturhållaren om att tillhandahålla viss nödvändig infrastruktur och regler om reglering av priser för dessa tjänster vill Luftfartsstyrelsen peka på att behov av sådan reglering kan föreligga för det fall den aktuella verksamheten konkurrensutsätts. Luftfartsstyrelsen föreslår att regeringen ger Luftfartsstyrelsen i uppdrag att vidare utreda dessa frågor.

Luftfartsstyrelsen vill även påpeka det eventuella behovet av att komplettera luftfartslagen med ett stadgande om sekretess för uppgift som angår enskilda förbindelse med samfärdselverksamhet som överensstämmer med regeln om s.k. samfärdselsekretess i 9 kap. 8 § tredje stycket sekretesslagen.

Mot bakgrund av vad som angivits ovan lämnar Luftfartsstyrelsen följande förslag till ändringar i luftfartslagen och luftfartsförordningen.

6 kap. 3 § luftfartslagen

Flygtrafiktjänst skall finnas för att trygga och underlätta luftfarten.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om flygtrafiktjänsten.

Om regeringen bestämmer det, får den myndighet som svarar för flygtrafiktjänsten, om inte annat följer av fjärde stycket, uppdras åt annan att ombesörja sådan tjänst.

Vid flygplats som innehas av annan än staten får flygtrafiktjänst för lufttrafik i luftrum i anslutning till flygplatsen ombesörjas av den som erhållit sådant uppdrag av innehavaren av flygplatsen. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får

föreskriva om omfattningen av detta luftrum. Den som erhållit uppdraget får lämna tillstånd i form av klarering och anvisningar om färdväg till luftfartyg.

Regelns första stycke utgör ett införande av artikel 28 i Chicagokonventionen i luftfartslagen. Andra stycket bemyndigar regeringen att föreskriva om flygtrafiktjänst eller att bemyndiga en myndighet att föreskriva om flygtrafiktjänst. Tredje stycket ger den myndighet som svarar för tillhandahållandet av flygtrafiktjänsterna möjlighet att uppdra åt annan att ombesörja tjänsten. I förordningen med instruktion till LFV, i dess nuvarande lydelse, har regeringen föreskrivit att LFV skall tillhandahålla flygtrafiktjänster i Sverige. I utredningsuppdraget ligger att öppna möjligheten för annan än Luftfartsverket att tillhandahålla de flygtrafiktjänster som tillhandahållas vid flygplatser på uppdrag av innehavaren av flygplatsen.

Den tjänst som skall tillhandahållas i konkurrens är begränsad till de flygtrafiktjänster som utförs i luftrummet vid icke-statliga flygplatser. För att skydda luftfarten vid start från och landning på flygplats inrättas kontrollerat luftrum vid flygplatserna. I kontrollerat luftrum skall flygtrafiktjänster för luftfart som skall landa på eller starta från flygplatsen finnas tillgängliga. Det luftrum som omfattas av konkurrensutsättningen skall vara begränsat till det luftrum som upprättats för att skydda trafiken vid den aktuella flygplatsen. För tillhandahållandet av flygtrafiktjänst inom detta luftrum bestämmer innehavaren av flygplatsen vem innehavaren vill anlita för att tillhandahålla tjänsten. Eftersom förslaget innebär att såväl flygtrafiktjänster i kontrollzon/trafikinformationszon som i terminalområde/trafikinformationsområde, flyginformationszon och flyginformationsområde konkurrensutsätts är det viktigt att den begränsning som införs omfattar alla dessa kategorier av luftrum. Närmare bestämmelser om vilka luftrum som avses bör ges i luftfartsförordningen. Närmare bestämmelser om luftrummet omfattning bör föras in i luftfartsförordningen varför i det fallet luftfartslagen föreslås innehålla ett bemyndigande för regeringen att bestämma inom vilka luftrum flygtrafiktjänsterna kan bedrivas av annan än LFV. Luftfartsstyrelsen föreslår att regeringen överlåter till Luftfartsstyrelsen att ange inom vilka luftrumskategorier i anslutning till flygplats konkurrens skall vara tillåten.

Enligt arbetsdomstolens dom (129/83) innehåller flygtrafikledningstjänst inslag av myndighetsutövning i det att klarering (färdtillstånd) lämnas till luftfartyg som skall landa eller starta. Enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen krävs för överlämning av förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning att stöd därför finns i lag. Regeln måste därför kompletteras med ett uttryckligt stadgande om att även en privat utförare av flygtrafiktjänst får lämna klarering och anvisningar om färdväg till luftfartyg.

66 § luftfartsförordningen

Det skall finnas kontrollerat luftrum för flygning på sträcka i den omfattning Luftfartsstyrelsen bestämmer.

~~—Luftfartsstyrelsen får meddela föreskrifter om flygvägar i kontrollerat luftrum.~~

Om det behövs för uppsikten över lufttrafiken får Luftfartsstyrelsen föreskriva att den som flyger utanför kontrollerat luftrum skall lämna uppgifter om detta i förväg och följa styrelsens föreskrifter för flygningen.

66 a § luftfartsförordningen

Luftfartsstyrelsen får meddela föreskrifter om flygvägar i kontrollerat luftrum.

66 § luftfartsförordningen innehåller ett stadgande om att Luftfartsstyrelsen föreskriver om flygvägar. Paragrafen behandlar i övriga delar endast flygning på sträcka varför det kan uppfattas som otydligt vilket luftrum som är föremål för Luftfartsstyrelsens föreskriftsrätt. För det fall flygtrafiktjänst vid icke-statlig flygplats skall tillhandahållas av annan än LFV krävs ett tydliggörande av att Luftfartsstyrelsen beslutar om flygvägar i kontrollerat luftrum vid flygplatser. Luftfartsstyrelsen föreslår att en ny paragraf 66 a § införs i luftfartsförordningen och att stadgandet om föreskriftsrätt om flygvägar i kontrollerat luftrum flyttas från 66 § till den nya paragrafen.

1 § förordning med instruktion för Luftfartsverket

Luftfartsverket är en central förvaltningsmyndighet som på ett företagsekonomiskt sätt och inom ramen för en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning skall bidra till att de transportpolitiska målen uppnås.

Verkets huvuduppgifter är att ansvara för drift och utveckling av

- 1. statens flygplatser för civil luftfart,*
- 2. flygtrafiktjänst i fred för civil och militär luftfart och utbildning av flygledare.*

Luftfartsverket får överlåta åt annan att ombesörja verksamhet som avses i andra stycket. Verksamhet som rör militära förhållanden får överlåtas endast i samråd med Försvarmakten.

I luftrum i anslutning till en flygplats som innehas av någon annan än staten ansvarar Luftfartsverket för flygtrafiktjänst i den mån inte någon annan utför tjänsten på uppdrag av innehavaren av flygplatsen.

Instruktionen till LFV anger vilket uppdrag regeringen gett verket. I dagsläget har LFV i uppdrag att ensamt tillhandahålla flygtrafiktjänster i det svenska luftrummet. Eftersom ingen annan ändring i detta förhållande avses genomföras förutom att tjänster vid icke-statliga flygplatser skall kunna tillhandahållas av någon annan än LFV är det lämpligt att undanta dessa från LFV:s uppdrag i instruktionen. Luftfartsstyrelsen föreslår dock att LFV även fortsättningsvis skall ha ansvar för att tillhandahålla tjänster på dessa flygplatser i de fall innehavaren av flygplatsen inte vill anlita någon annan eller då den innehavaren av flygplatsen slutit avtal med av någon anledning inte kan leverera, exempelvis vid dennes konkurs. Bestämmelserna hindrar dock inte att LFV anlitar en annan operatör att svara för flygtrafiktjänst vid statliga flygplatser.

4 kap. 16 § luftfartslagen

Ett luftfartscertifikat skall omhändertas, om innehavaren i sin tjänstgöring

- 1. har visat tydliga tecken på påverkan av alkoholhaltiga drycker eller andra medel, eller*
- 2. har gjort sig skyldig till grov oaktsamhet eller har visat uppenbar likgiltighet för andra människors liv eller egendom.*

Ett certifikat får också omhändertas, om innehavaren på grund av sjukdom eller skada eller av någon annan sådan orsak inte kan fullgöra tjänsten på ett trafiksäkert sätt.

Certifikatet gäller inte när det är omhändertaget.

41 § luftfartsförordningen

Beslut enligt 4 kap. 16 § luftfartslagen (1957:297) om omhändertagande av luftfartscertifikat får meddelas av polismyndigheter eller åklagare, ~~chefer för flygtrafikledningsorgan~~ och av Luftfartsstyrelsen. Ett sådant beslut får inte överklagas.

Beslutet skall delges innehavaren, som omedelbart skall överlämna certifikatet till den som har meddelat beslutet. Om någon annan än Luftfartsstyrelsen har meddelat beslutet, skall det genast anmälas till styrelsen. Beslutet skall därefter snarast möjligt och senast inom 48 timmar sändas till styrelsen tillsammans med certifikatet och en rapport om det inträffade. Styrelsen prövar skyndsamt om certifikatet skall återlämnas till innehavaren. Anser styrelsen att certifikatet inte skall återlämnas på grund av sådana omständigheter som anges i 4 kap. 16 § första stycket luftfartslagen, skall omhändertagandet omedelbart anmälas till Länsrätten i Östergötlands län.

Luftfartsstyrelsen skall också anmäla till länsrätten när styrelsen har beslutat att omhänderta ett certifikat enligt 4 kap. 16 § första stycket luftfartslagen.

Om certifikatet inte skall återlämnas på grund av sådana omständigheter som anges i 4 kap. 16 § andra stycket luftfartslagen, skall Luftfartsstyrelsen försätta certifikatet ur kraft.

Beslut om omhändertagande av ett luftfartscertifikat är en tydlig form av myndighetsutövning. För att denna rätt skall få tillhandahållas även av en privat flygtrafikjäinstorgan krävs således att detta framgår av lag. I 41 § luftfartsförordningen ges närmare bestämmelser om vem som får omhänderta ett luftfartscertifikat. Det rör sig i detta fall om en långtgående form av myndighetsutövning – att besluta om att frånta en enskild hans eller hennes luftfartscertifikat. Enligt Luftfartsstyrelsens mening är det inte nödvändigt att ge så långtgående befogenheter till ett flygledningsorgan, i synnerhet om detta inte är en myndighet. Nuvarande stadgande har, såvitt känt, inte använts och det får anses rimligt att flygledningsorganet vänder sig till polismyndighet eller till Luftfartsstyrelsen för det fall ett omhändertagande blir nödvändigt. Luftfartsstyrelsen föreslår därför att rätten för flygtrafikledningsorgan att meddela beslut om att omhänderta luftfartscertifikat tas bort.

8 kap. 3 § luftfartslagen

När det krävs av hänsyn till allmän ordning och säkerhet, får ett luftfartyg anmanas att landa. Fartyget skall då landa på den plats som anvisas. Om ingen anvisning lämnas, skall landningen ske på närmaste allmänna eller godkända enskilda flygplats inom riket som är lämplig.

Ett luftfartyg, som utan tillstånd kommer in i ett sådant område som avses i 1 kap. 3 §, skall omedelbart lämna området. Det inträffade skall snarast anmälas. Om ingen annan anvisning lämnas, skall fartyget snarast möjligt landa enligt vad som sägs i första stycket.

Om fartyget bryter mot bestämmelserna i första och andra styckena, får den fortsatta färden hindras.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer föreskriver vem som får besluta om åtgärder enligt denna paragraf och får meddela ytterligare föreskrifter i de avseenden som avses i paragrafen. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får föreskriva att enskild får besluta om åtgärder enligt denna paragraf.

Att anmana ett luftfartyg att landa är myndighetsutövning. För att en privat tillhandahållare av flygtrafiktjänst skall kunna lämna sådan anmaning krävs stöd i lag.

97 § luftfartsförordningen

En sådan anmaning att landa som avses i 8 kap. 3 § luftfartslagen (1957:297) får lämnas av Luftfartsstyrelsen. Om en landning är nödvändig av säkerhetsskäl eller om styrelsen har särskilt föreskrivit det, får anmaningen också lämnas av ett flygtrafikledningsorgan.

97 § anger att flygtrafikledningsorgan kan anmana luftfartyg att landa under vissa angivna förhållanden. Ett flygtrafikledningsorgan kan efter en konkurrensutsättning vara statligt eller privat. Eftersom 97 § meddelats med stöd av 8 kap. 3 § luftfartslagen och denna efter komplettering anger att denna rätt får tillhandahållas även av enskild torde inte någon ändring i 97 § vara nödvändig.

98 § luftfartsförordningen

Luftfartsstyrelsen eller ett flygtrafikledningsorgan skall, om inte säkerhetsskäl eller andra särskilda skäl talar emot det, hindra ett luftfartyg att avgå eller anmana det att landa

- 1. på begäran av förundersökningsledaren i ett brottmål, om det behövs för efterspanandet av en person som är häktad eller anhållen eller på sannolika skäl misstänkt för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller mer, eller annars för utredningen av ett sådant brott,*
- 2. på begäran av en polismyndighet, om det är absolut nödvändigt för efterspanandet av en person som är häktad eller anhållen eller som har avvikit från en kriminalvårdsanstalt eller en annan anstalt där han har varit intagen på grund av en myndighets beslut, eller*
- 3. på begäran av en tulltjänsteman, om det är absolut nödvändigt för att en riktig tullkontroll skall kunna göras.*

Första stycket tillämpas inte om brottet har begåtts på ett utländskt luftfartyg och ett ingripande inte får ske på grund av föreskrifter i en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt.

Paragrafen innebär att bl. a. ett flygtrafikledningsorgan skall anmana ett luftfartyg att landa eller hindra dess avgång för att verkställa annan myndighets beslut. Denna skyldighet har inte någon motsvarighet i luftfartslagen.

Reglering av beräkning av avgift

6 kap. 13 § luftfartslagen

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för användning av allmänna flygplatser eller andra allmänna anläggningar eller tjänster för luftfarten.

I den omfattning som följer av 1981 års multilaterala överenskommelse om undervägsavgifter skall Europeiska organisationen för säkrare flygtrafiktjänst (Eurocontrol) meddela föreskrifter om, påföra och driva in undervägsavgifter.

Beslut enligt första stycket angående avgift som är förfallen till betalning får verkställas enligt utsökningsbalken.

75 § luftfartsförordningen

Luftfartsstyrelsen meddelar föreskrifter om avgiftssättning för användning av allmänna flygplatser eller andra allmänna anläggningar eller tjänster för luftfarten.

Luftfartsverket meddelar, med iakttagande av sådana bestämmelser som meddelats enligt första stycket, föreskrifter inom sitt verksamhetsområde om avgifter för användningen av flygplatser och för flygtrafiktjänster.

Sverige har överlåtit till Eurocontrol att föreskriva om undervägsavgifter. Att reglera fördelningen av kostnaden mellan tjänster som hänför sig till tjänster för flygning på sträcka och tjänster som inte gör det faller dock utanför Eurocontrols föreskriftsområde. Luftfartsstyrelsen meddelar föreskrifter om avgiftssättning för användning av bl.a. tjänster för luftfarten. Inget torde därmed hindra att Luftfartsstyrelsen meddelar föreskrifter om fördelningen. LFV föreskriftsrätt avseende avgifter är begränsat till LFV:s verksamhetsområde.

Tillträde till infrastruktur

I luftfartslagen bör en regel som ger en privat flygtrafiktjänstleverantör tillträde till infrastruktur som innehas av Luftfartsverket införas. Likaså bör regler som garanterar privata aktörer tillträde till den hinderdatabas som hålls av Luftfartsverket införas.

Huruvida kravet bör förenas med prisreglering kräver särskilt övervägande. I lagen om elektroniska kommunikationer ges möjlighet att förpliktiga en operatör med en betydande ställning att iaktta viss metod för prissättning om en marknadsanalys visar att det föreligger en brist på effektiv konkurrens som innebär att den operatören kan ta ut överpriser som missgynnar slutanvändarna.

Luftfartsstyrelsen föreslår att regeringen ger Luftfartsstyrelsen i uppdrag att särskilt utreda behovet och utformningen av regler för tillträde och prisreglering inom dessa områden.

Sekretess

I 9 kap. 8 § tredje stycket sekretesslagen stadgas sekretess hos myndighet som handhar allmän samfärdsel till skydd för enskilds förbindelse med samfärdselverksamheten. I tillhandahållandet av flygtrafiktjänster kan tillämpning av stadgandet bli aktuellt. Det bör därför övervägas om luftfartslagen skall kompletteras med ett stadgande av samma innebörd att tillämpas för enskilda flygtrafiktjänstaktörer.

5 ANDRA HINDER FÖR KONKURRENS

En fungerande konkurrens på marknaden för flygtrafiktjänster vid icke-statliga flygplatser kräver tydliga och långsiktigt utformade spelregler för marknads aktörer samt regleringsinstrument som kan anpassas till marknads utveckling.

5.1 Tillgång till infrastruktur

Den nuvarande organisatoriska strukturen där den på marknaden idag dominerande aktören både äger och förvaltar den infrastruktur (kommunikation, navigation och

övervakning) som behövs för att andra operatörer skall tillhandahålla dessa tjänster kan skapa transparensproblem och påverka en långsiktig tillgång till infrastrukturen.

5.1.1 Vilken infrastruktur omfattas?

Med infrastruktur avses byggnader och teknisk utrustning för flygtrafiktjänst samt särskild teknisk utrustning vid ATS-enheter. Vilken utrustning som krävs för att bedriva flygtrafiktjänst av typerna flyginformationstjänst för flygplats, flygplatskontrolltjänst och inflygningskontrolltjänst framgår av Luftfartsstyrelsens föreskrifter (Bestämmelser för civil luftfart – Flygplatser (BCL-F) som reglerar flygplatsers utrustning och dels av Bestämmelser för flygtrafiktjänst (BCL-FT) som reglerar krav på organisation som ska bedriva flygtrafiktjänst, krav på utrustning för flygtrafiktjänst samt hur tjänsten skall bedrivas).

För kommunikation krävs utrustning som möjliggör kommunikation med bl.a. luftfartyg, markfordon och angränsande flygtrafikledningsenheter. I de flesta fall äger flygplatsen utrustningen.

För att kunna sända och ta emot luftfartsrelaterad information, till exempel färdplan eller NOTAM krävs normalt tillgång till luftfartens fasta telenät, AFS²⁴.

För navigation krävs viss utrustning vid instrumentflygplatser för flygplanens inflygning och landning.

Utrustning enbart för inflygning eller landning ägs och finansieras normalt av flygplatsen medan det förekommer att viss utrustning som står på eller i närheten av en flygplats även används för andra ändamål än för inflygning och landning. I dessa fall ägs utrustningen av LFV medan flygplatsen i vissa fall tar en del av driftkostnaden enligt avtal mellan LFV och flygplatsen.

För övervakning av trafik disponerar flertalet flygkontrollenheter utrustning för radarpresentation som ett hjälpmedel för information om trafiksituationen i området. Vid icke-statliga flygplatser ägs utrustningen i förekommande fall av flygplatshållaren.

Om radartjänst tillhandahålls i luftrummet över 5000 fot finns krav på system för konfliktvarning och tillhörande kommunikation via markbaserade system. All utrustning för radarövervakning (radarstationer) ägs idag av LFV.

Luftfartsstyrelsen ställer inga krav på att det skall finnas radar utan en ny tjänsteleverantör kan rent teoretiskt välja att bedriva flygkontrolltjänst utan radar på ett tjänsteställe där man idag använder radar.

Det krävs utrustning för manövrering och övervakning av anläggningar, exempelvis flygplatsljus, samt för registrering av data, exempelvis radiokommunikation. Denna utrustning ägs normalt av flygplatserna.

²⁴ AFS – Aeronautical Fixed Service, innefattar teletrafik mellan bestämda och fasta stationer.

Det krävs vidare utrustning för mätning och presentation av meteorologiska uppgifter. Utrustningen ägs normalt av flygplatserna.

I övrigt skall förutom nödvändiga byggnader och tillgång till reservkraft viss annan utrustning exempelvis anordning för haverilarm och varningslarm finnas. Utrustningen ägs normalt av flygplatserna.

5.1.2 Ägarförhållanden

På kommunala och privata flygplatser ägs utrustning för kommunikation, radarpresentation och navigation av respektive flygplatshållare. Utrustning för övervakning (radarstationer) ägs av LFV, som tillhandahåller radarsignaler för kontrolltornen vid en del flygplatser. Normalt debiteras flygplatsen enbart för överföringen av radardata (teleabonnemang/länkar) inte för själva informationen.

Kostnaden för infrastrukturtjänster betalas delvis genom undervägsavgiften och delvis genom terminalavgiften. Försvarsmakten finansierar delar av investeringar, drift och underhåll av infrastrukturen genom avtal med LFV.

Hinderdatabasen är en samling av data över hinder i terrängen som exempelvis påverkar minimihöjden för inflygning eller minimihöjden för flygning i kontrollerat luftrum. Informationen i databasen är nödvändig för att kunna hantera luftrumskonstruktion runt flygplatsen. Det bör därför säkerställas att flygplatserna får tillgång till informationen ur databasen.

En sammanställning av typ av luftrum, tjänster och utrustning för flygtrafiktjänster på respektive flygplatser framgår av figuren nedan.

T = Eget terminalområde S = Egen sektor i terminalområde för flera flygplatser

Uppgifter beträffande icke statliga flygplatser per den 30 april 2006.

KF = Kommunförvaltning L = Har linjefart R = Har annan reguljär trafik I = Har icke reguljär trafik

E = Egen regi

FLYGPLATSER				FLYGTRAFIKTJÄNSTER								INFRASTRUKTUR				
Kommun (K) Privat (P)				Typ av luftrum				Tjänster				Flygplatsen	LFV tillhandahåller			
Driftbidrag(D)																
Upphandling (U)																
Linjefart (L)																
Namn	Ägarskap	Driftsform	Drift och trafik	TIZ	TIA	CTR	TMA/Sektor	Leverantör	ALRS	AFIS	TWR/ATC	APP/ACC	MET	CNS	CNS	Utrustning
Arvidsjaur	Kommun	KF	DUL	X	X	X	T	LFV	X	X	X	X	X	X		

FLYGPLATSER				FLYGTRAFIKTJÄNSTER											INFRASTRUKTUR		
Kommun (K) Privat (P)				Typ av luftrum				Tjänster							Flygplatsen	LFV tillhandahåller	
Driftbidrag(D) Upphandling (U) Linjefart (L)																	
Namn	Ägarskap	Driftsform	Drift och trafik	TIZ	TIA	CTR	TMA/Sektor	Leverantör	ALRS	AFIS	TWR/ATC	APP/ACC	MET	CNS	CNS	Utrustning	
Arvika	Kommun	AB						E	X	X				X			
Borlänge	Kommun	AB	DL			X	T	LFV	X		X	X	X	X	X	Radarsignal i TWR.	
Eskilstuna	Kommun	AB		X				E	X	X			X	X			
Falköping	Kommun	KF						E	X	X			X	X			
Gällivare	Kommun	KF	DUL	X	X			E	X	X			X	X			
Gävle/Sandv	Kommun	KF						E	X	X			X	X			
Göteborg /City	LFV Gbg stad Volvo AB	AB	DL	X		X	T	LFV	X	X	X		X	X	X	Radarsignal i TWR. Drift av TMC på Landvetter.	
Hagfors	Kommun	KF	DUL	X				E	X	X			X	X			
Halmstad	Kommun	LFV /KF	L			X	T/S	LFV	X		X	X	X	X	X	Uthyrning av utrustning i TWR till kommun.	
Hemavan	K/Privat	AB	DUL					E	X	X			X	X			
Hultsfred	Kommun	AB	D	X	X			E	X	X			X	X			
Karlskoga	Kommun	KF						E	X	X			X	X			
Kramfors	Kommun	AB	DL	X	X			E	X	X			X	X			
Kristianstad	Kommun	AB	DL			X	T	LFV	X		X	X	X	X	X	Radarsignal i TWR.	
Lidköping	Kommun	KF						E	X	X			X	X			
Linköping	Privat	AB	DL			X	S	LFV	X		X	X	X	X	X	Radarsignal i TWR.	
Ljungbyhed		AB				X	T/S	LFV	X		X	X	X	X	X	Radarsignal i TWR.	
Lycksele	Kommun	KF	DUL					E	X	X			X	X			
Mora	Kommun	AB	DL	X	X			E	X	X			X	X			
Norrköping	Kommun	KF				X	T/S	LFV	X		X	X	X	X	X	Radarsignal i TWR. Drift av TMC.	
Oskarshamn	Kommun	AB	DL	X	X			E	X	X			X	X			

FLYGPLATSER				FLYGTRAFIKTJÄNSTER											INFRASTRUKTUR		
Kommun (K) Privat (P) Driftbidrag(D) Upphandling (U) Linjefart (L)				Typ av luftrum				Tjänster							Flygplatsen	LFV tillhandahåller	
Pajala	Kommun	KF	DUL					E	X	X				X	X		
Skövde	Kommun	KF						E	X	X				X	X		
Sthlm/Skavsta	Privat	AB	L			X	S	LFV	X		X	X	X	X	X	X	Radarsignal i TWR.
Stockholm /Västerås	Kommun /LFV	AB	DL			X	S	LFV	X		X	X	X	X	X	X	Radarsignal i TWR Drift av TMC vid Stockholm ATCC.
Storuman	Kommun	AB	DUL					E	X	X				X	X		
Sveg	Kommun	KF	DUL					E	X	X				X	X		
Söderhamn	Kommun	AB						LFV	X	X				X	X		
Torsby	Kommun	AB	DUL					E	X	X				X	X		
Trollhättan	Kommun	AB	DL			X	S	LFV	X		X	X	X	X	X	X	Radarsignal i TWR.
Vilhelmina	Kommun	KF	DUL					LFV	X	X				X	X		
Växjö	Kommun	AB	DL			X	T	LFV	X		X	X	X	X	X	X	Radarsignal i TWR.
Örebro	Kommun	AB	DL			X	T	LFV	X		X	X	X	X	X	X	Radarsignal i TWR.

Källa: Luftfartsstyrelsen

5.1.3 Slutsatser/Förslag

LFV äger och driver en stor del av all fast kommunikationsutrustning och alla radarsystem i Sverige som flygkontrolltjänster vid flygplatser kan vara beroende av. För producenter av flygtrafiktjänst är det viktigt att ha tillgång till radarsignaler, information ur hinderdatabasen och till luftfartens fasta telenät. En förutsättning för konkurrens är att infrastrukturen görs tillgänglig för samtliga operatörer.

Den internationella utvecklingen går mot en sammanslagning av produktion av gränsöverskridande flygtrafiktjänster vilket i det korta till medellånga perspektivet påverkar frågan om infrastrukturhållning. En lösning av frågan måste därför vara långsiktig och vid behov genomföras stegvis.

För att andra leverantörer av flygtrafiktjänster än LFV skall garanteras tillgång till infrastruktur som ägs och drivs av LFV krävs någon form av tillträdesreglering.

Tillträdespriset kan vara kostnadsbaserat och utgå från de historiska kostnader som LFV redovisar för tillgång till infrastrukturen. Om en sådan redovisning inte är tillräcklig bör det övervägas om principer för redovisning och information skall regleras i en föreskrift eller allmänna råd.

Infrastrukturägaren måste också ha incitament att genomföra nödvändiga och önskvärda investeringar.

Som komplement till tillträdesreglering bör övervägas om inte vertikal separation, skilja ut infrastrukturen från den tidigare monopolistens verksamhet, på sikt är den lösning som skapar de bästa förutsättningarna för en fungerande konkurrens särskilt om flygtrafiktjänster vid de statliga flygplatserna blir föremål för konkurrens. För det fall en vertikal separation övervägs krävs även tillträdesreglering men tillsynen torde underlättas betydligt om ägaren av infrastrukturen inte har incitament att gynna en särskild aktör.

Om de vertikala synergieffekterna är starka kan bibehållen vertikal integration tillsammans med strikta tillträdesregler vara ett bra alternativ.

Inom flygtrafiktjänstområdet har EG-kommissionen genomfört en studie²⁵ där frågan om separation av infrastrukturen för flygtrafiktjänsten från produktionen av tjänsten behandlas. Studien lämnar inga förslag till lösningar utan listar argument för och emot en separation. En vertikal separation i kombination med horisontell integrering, sammanslagning av flera producenter av flygtrafiktjänst, stämmer väl överens med inrättandet av gränsöverskridande funktionella luftrumsblock.

Tillträdesreglering förekommer på andra marknader som öppnats för konkurrens. Enligt lagen om elektronisk kommunikation får en operatör som har ett betydande inflytande på en viss marknad åläggas en skyldighet om tillträde för att säkerställa att slutanvändare kan nå varandra. Regeringen har också föreslagit en lagändring²⁶ som skall göra det möjligt att tvinga en teleoperatör att ge en annan operatör tillträde till och rätt att utnyttja master eller annan egendom. Förslaget är motiverat mot bakgrund av de stora samhällsekonomiska kostnader som det innebär att bygga parallell infrastruktur.

I sammanhanget är viktigt att bevaka utvecklingen i SESAR²⁷ projektet som bedrivs inom EU och har till syfte att ta omhand de tekniska lösningar som krävs för att genomföra det gemensamma europeiska luftrummet.

Luftfartsstyrelsen föreslår att regeringen ger Luftfartsstyrelsen i uppdrag att närmare utreda behovet och utformningen av tillträdesreglering för att säkra tillgången till nödvändig infrastruktur.

²⁵ Steer davis gleave **Study on the financing of air traffic management (ATM) to achieve the Single European Sky**, October 2004

²⁶ Ändringen träder i kraft den 1 juli 2006.

²⁷ Single European Sky ATM and Research

5.2 Tillgång till utbildning

Genom sin ställning utövar LFV ett betydande inflytande över utbudet av utbildning av flygledare i Sverige. Ur ett konkurrensperspektiv är det viktigt att alla eventuella aktörers behov av utbildad flygledare kan tillgodoses på ett transparent och konkurrensneutralt sätt.

Luftfartsstyrelsen ställer krav på utbildningsorganisationer som skall utbilda personal för flygtrafiktjänstuppgifter. Luftfartsstyrelsen utfärdar tillstånd till berörda organisationer.

LFV har sedan 1974 drivit den enda utbildningsenheten i Sverige som utbildar flygledare och flygledarassistenter, Swedish ATS Academy (SATSA). Utbildningen har tillgodosett även den kompetens som Försvarmakten ställer krav på för personal som tjänstgör vid flygtrafikledningenheter som tillhandahåller flygtrafiktjänster för militära flygningar och verksamheter vid flygplatser och i svenskt luftrum. Viss del av den integrerade grundläggande flygledarutbildningen har bedrivits vid Flygtrafiktjänstskolan vid Försvarmaktens Halmstadsskolor (FFL). Vissa flygledare har även erhållit fortsatt militär utbildning till reservofficer i flygtrafiktjänst efter en särskild urvalsprocess som tillgodoser Försvarmaktens krav. SATSA, grundutbildar även flygledarassistenter för LFV behov. Vidare ges bl.a. kurser för AFIS-personal som skall tjänstgöra vid kommunala och privata flygplatser. I den grundläggande flygledarutbildningen ingår även utbildning för att tillhandahålla alarmeringstjänst och efterforskningsuppgifter inom flygräddningstjänsten. Flygledarutbildningen är studiemedelsberättigad.

LFV har tillsammans med de norska och danska flygtrafiktjänstleverantörerna Avinor AS och Naviair bildat en gemensam nordisk skola, Entry Point North. Den nya skolan skall utbilda personal inom flygtrafiktjänsten samt genomföra rekrytering och urval av elever²⁸. Skolan öppnades officiellt den 28 mars 2006. Skolan, som är lokaliserad vid Sturups flygplats, är ett svenskt aktiebolag och ägs med 1/3 var av de tre ägarna. Skolans huvuduppgift är att tillgodose ägarorganisationernas behov av utbildning av flygledare och instruktörer. På sikt planerar skolan också att erbjuda utbildning för andra länder. Skolan kommer successivt att överta utbildningen från SATSA.

I Arvidsjaur planerar Luleå Tekniska Universitet för nya utbildningar till flygledare och för trafikflygare i flygingenjörsprogrammet för att möta samhällets ökade kompetensbehov efter de stora pensionsavgångar som väntas i hela Europa. Någon ansökan om att få bedriva flygledarutbildning har inte inkommit till Luftfartsstyrelsen.

Utbildningskostnader för flygtrafiktjänst vid flygplats har belastat LFV affärsområde TWR/APP med 37,5 % LFV affärsområde en-route med 50,5 % och Försvarmakten med 12 %.

I tabellen nedan visas utbildningskostnader fördelade efter olika typer av tjänsteställen för 2003.

²⁸ Regeringens beslut 2005-12-08 (N 2005/5041/TP, N 2005/9907/BS)

Finansiering och fördelning på produkter via undervägsavgifter	Procent
Elever till kontrollcentraler, civil kostnadsandel	67,8
Elever till kontrollcentraler, militär kostnadsandel	9,2
Elever till flygplatser, civil andel	11,6
Elever till flygplatser, militär andel	1,4
Finansiering och fördelning på produkter via terminalavgift (avgifter vid flygplatser)	
Elever till flygplatser, civil andel	8,6
Elever till flygplatser, militär andel	1,4
Totalt	100

Källa: Luftfartsstyrelsen

LFV:s instruktion anger att en av LFV:s huvuduppgifter är att ansvara för utbildning av flygledare. LFV får överlåta åt annan att ombesörja utbildning. Stadgandet har uppfattats innebära ett monopol på ansvaret för utbildning av flygledare för LFV.

Det är för närvarande inte helt klart hur Entry Point North kommer att hantera specifika civila nationella krav och Försvarens krav. Genom att ägarna till Entry Point North utnyttjar den s.k. ”koncernundantagsregeln”, omfattas de inte av kraven på offentlig upphandling i konkurrens med andra utbildningsleverantörer inom EU. Undantaget gäller under en övergångsperiod på maximalt tre år och innebär att utbildningen vid Entry Point North är att betrakta som internutbildning. Högst 20 procent av utbildningsplatserna får erbjudas utanför den egna organisationen. Mot bakgrund av detta kommer tillgången till utbildningen i princip att vara begränsad för andra än ägarna.

Svenska flygföretagens riksförbund (SFR) har i skrivelse till regeringen under 2005 begärt att utbildningen av flygledare skall inlemmas i det ordinarie högskolesystemet och att utbildningen finansieras på sedvanligt sätt via statsbudgeten. Regeringen har i proposition 2005/06: 160 *Moderna transporter* bedömt att det inte nu finns skäl att föreslå en sådan ordning.

5.2.1 Slutsatser/Förslag

När marknaden öppnas för konkurrens är det viktigt att tillgången till utbildning sker på lika villkor för samtliga aktörer på marknaden. Regeringens nuvarande instruktion till LFV begränsar inte ansvaret att utbilda flygledare till enbart eget behov, inte heller beslutet att bilda bolaget för skandinavisk flygledarutbildning begränsar detta. Genom den nuvarande utbildningsorganisationen finns dock en potentiell intressekonflikt.

Det kan därför finnas behov av att säkerställa erforderlig tillgång till utbildning till konkurrensneutrala priser. I dag får LFV ersättning för en del av kostnaden för utbildning av flygledare vid flygplats genom undervägsavgiften då dessa utför uppgifter inom områdeskontrolltjänst. På sikt är det en förutsättning att utbildningen även öppnas för behov som finns hos andra leverantörer av flygtrafiktjänst än de tre ägarna.

För att skapa förutsättningar för konkurrensneutralitet när marknaden öppnas för konkurrens bör också utbildningsverksamheten på sikt separeras från LFV:s övriga verksamhet.

Luftfartsstyrelsen föreslår att regeringen i LFV:s instruktion klargör LFV:s ansvar för utbildning av flygledare för att tillgodose andra organisationers behov till konkurrensneutrala priser.

5.3 Avgifter för flygtrafiktjänst

De avgifter som tas ut av användarna av flygtrafiktjänsterna skall grundas på de beräknade kostnaderna för att tillhandahålla dessa tjänster. Vilka kostnader som kan fördelas på flygtrafiktjänster vid flygplats är en viktig faktor att ta ställning till vid en konkurrensutsättning. Undervägsavgiften finansierar flygtrafiktjänster som utförs inom områdeskontrolltjänst men också delar av inflygningskontrolltjänst.

5.3.1 Principer för uttag av avgifter

I artikel 15 i Chicagokonventionen ”Flygplats- och liknande avgifter” fastslås bl.a. principen om icke-diskriminering dvs. ingen åtskillnad skall göras med hänsyn till användarens nationalitet eller kategori av luftfart. Baserat på artikel 15 har en policy och en manual avseende flygtrafiktjänstens avgifter utvecklats, ICAO’s Policies on charges for airports and air navigation services (Doc 9082) samt ICAO Manual on air navigation service economics (Doc 9161).

Kostnader för flygtrafiktjänst vid flygplats kan antingen tas ut som en separat avgift eller ingå i start/landningsavgiften. När det gäller de statliga flygplatserna i Sverige tas kostnaden ut genom en separat terminalavgift. LFV:s intäkt av terminalavgifter var 151,4 miljoner kronor 2000, 187,2 miljoner kronor 2001, 175,6 miljoner kronor 2002, 164,7 miljoner kronor 2003, 182,4 miljoner kronor 2004 och 177,4 miljoner kronor 2005.

De icke-statliga flygplatserna tillämpar varierande avgiftskonstruktioner som fastställs av flygplatsen lokalt.

Sverige har i 6 kap 13 § luftfartslagen överlåtit åt Eurocontrol²⁹ att meddela föreskrifter om, påföra och driva in undervägsavgifter.

Luftfartsstyrelsen meddelar enligt 75 § luftfartsförordningen föreskrifter om avgiftssättning för användning av allmänna flygplatser eller andra allmänna

²⁹ Den europeiska organisationen för säkrare flygtrafiktjänst

anläggningar eller tjänster för luftfarten. Luftfartsstyrelsen har inte meddelat några föreskrifter för flygtrafiktjänster vid flygplats (terminalavgifter). Avseende avgifter för flygtrafiktjänster vid flygplats gäller Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 550/2004 som övergripande anger principer.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 550/2004 om tillhandahållande av flygtrafiktjänster inom det gemensamma europeiska luftrummet anger i artikel 15 principer för avgiftssystemet, där anges att:

- Kostnadsbasen skall vara hela kostnaden för tillhandahållande av flygtrafiktjänster, inklusive ränta, avskrivningar, underhåll, drift, förvaltning och administration. Dessa kostnader skall fördelas mellan olika användarkategorier.
- De kostnader som skall beaktas skall vara kostnader i relation till de hjälpmedel och tjänster är föreskrivna och införlivade enligt ICAO europaplan.
- Kostnaden för olika flygtrafiktjänster skall identifieras separat.
- Korssubventionering mellan olika flygtrafiktjänster skall vara tillåten endast när detta är motiverat av objektiva skäl och under förutsättning att den är tydligt identifierbar.
- Insyn i beräkningen av avgifter skall garanteras.
- Medlemsstaten fastställer avgiften.
- Avgifterna skall främja ett säkert och effektivt tillhandahållande av flygtrafiktjänster. Stimulansåtgärder kan användas för att främja hög flygsäkerhetsnivå, kostnadseffektivitet och integrerat tillhandahållande av tjänster.

Förordningen omfattar alla flygtrafiktjänster i enlighet med förordningens definition. Genomförandebestämmelser håller på att tas fram av europeiska kommissionen, dessa skall överensstämma med artikel 15 Chicagokonvention och Eurocontrols avgiftssystem för undervägsavgifter. Förslaget till genomförandebestämmelser för upprättande av kostnadsbas för avgifter förutsätter att underlaget till kostnader lämnas av utnämnda leverantörer av flygtrafikledningstjänster samt leverantörer av flygvärdertjänster om de har utnämnts med ensamrätt, samt av medlemsstaten. Övriga leverantörer av flygtrafiktjänster förutsätts vara underleverantörer till utnämnda leverantörer av flygtrafiktjänst och upprättar ingen egen kostnadsbas. Ersättningen till underleverantören hanteras genom avtal med den som är utnämnd.

Det förslag till genomförandebestämmelser som nu föreligger innebär att flygtrafiktjänster vid flygplats föreslås omfattas av regleringen, men att medlemsstaten kan välja att inte tillämpa föreskriften på flygplatser med färre än 50 000 kommersiella rörelser per år. I Sverige är det Stockholm-Arlanda och Göteborg-Landvetter som har fler än 50 000 kommersiella rörelser per år. Det är enligt förslaget möjligt att gruppera flygplatser i ett avgiftsområde som har gemensam kostnadsbas och gemensam avgift. Det är medlemsstaten som ansvarar för att upprätta avgiftsområden och fastställa avgifter.

Flygtrafiktjänsten bedrivs idag med full kostnadstäckning. Användarna har accepterat att betala för de faktiska kostnaderna. Genom att över- eller undertäckning justeras i efterhand, innebär det att användarna tar den finansiella risken.

I Eurocontrols principer³⁰ anges hur fördelning av kostnader skall göras för undervägsavgifter. Det ger ett indirekt svar på vilka kostnader som kan fördelas på flygtrafiktjänster vid flygplats. Princip 2 anger olika metoder för fördelning av kostnader mellan områdeskontrolltjänst och inflygning/flygplatskontroll. Sverige har valt att använda metod (h) ”*in portion to the average distance flown or time spent in en-route and approach/aerodrome zones*”. Distansen som tillämpas är 20 km, d.v.s. tjänster och hjälpmedel innanför 20 km radie från flygplatsen fördelas på flygtrafiktjänster vid flygplats och utanför 20 km radie på områdeskontrolltjänst.

Inför Sveriges anslutning till Eurocontrols avgiftssystem för undervägsavgifter 1997, gjordes beräkningar för att få en schablonmetod för fördelning av kostnader. Till grund för schablonberäkning gjordes en trafikundersökning som omfattade 29 flygplatser. Under en vecka noterades alla landningar, starter, skoltrafik, trafik som flugit in genom kontrollzon/trafikinformationszon, terminalområde/trafikinformationsområde samt flygningar i terminalområde/trafikinformationsområde. Tillsammans med underlag för genomsnittlig flugen sträcka i terminalområde/trafikinformationsområde, gjordes sedan beräkningar enligt följande metod:

- Totalt antal rörelser (X)
- Antal rörelser som inte startar eller landar i terminalområde (Y)
- Den genomsnittliga distansen för starter och landningar i terminalområde (Z)
- 20 km flugen distans från start eller före landning, kostnadsfördelas på terminalavgift

Följande beräkning gjordes $Y/X + ((X-Y) * (Z-20)/Z) / X$ för att beräkna andelen som skulle fördelas på undervägsavgiften. För terminalavgiften gjordes beräkning $(X-Y) * (20/Z) / X$. För de civila flygplatser där flygtrafiktjänster i terminalområde/trafikinformationsområde tillhandahålls från tornet varierar andelen en-route mellan 40-78 %, där genomsnittliga andelen är 54 %, medianvärdet är 50 %.

Ovanstående fördelning bygger på att flygtrafiktjänster vid flygplats bedriver inflygningstjänster och/eller områdeskontrolltjänst utanför 20 km radie från flygplatsen. Detta sker företrädesvis inom det upprättade luftrum terminalområde/trafikinformationsområde som omger den berörda flygplatsen. Vid samfälliga terminalområden för fler än en flygplats där det finns en separat inflygningskontrolltjänst är fördelningen av kostnader på en-route betydligt lägre för flygtrafiktjänster vid flygplats och utgörs i princip endast av kostnader för flödesplanering. Om inget luftrum är upprättat kring flygplatsen sker ingen fördelning, eftersom ingen inflygnings- eller områdeskontrolltjänst bedrivs av flygtrafiktjänst vid flygplats. Fördelningen sker efter samma principer vid alla flygplatser där LFV bedriver flygtrafiktjänster oavsett ägarförhållande vid flygplats. Flyginformationstjänst för flygplats vid kommunala och privata flygplatser omfattas inte av kostnadsfördelningen. Idag finns fem flygplatser som har upprättat luftrum, Gällivare, Kramfors, Mora, Hultsfred samt Oskarshamn.

³⁰ Eurocontrols principer för upprättande av kostnadsbas för undervägsavgifter och beräkning av avgiftsenhet.

Vid flygplatser utan gemensamt terminalområde eller militär verksamhet är fördelningen 45 procent på flygtrafiktjänst vid flygplats och 55 procent på områdeskontrolltjänst, denna fördelning omfattar drygt 60 procent av de civila flygplatserna. För flygtrafiktjänst vid flygplatser som har samfälliga terminalområden är fördelningen 90 procent på flygtrafiktjänst vid flygplats och 10 procent på områdeskontrolltjänst. Detta gäller för Stockholm-Arlanda, Stockholm-Bromma, Linköping, Norrköping och Stockholm-Skavsta. Vid flygplatser med militär trafik påverkas ovanstående fördelning i förhållande till omfattningen av den militära trafiken.

5.3.2 Betydelsen av det statliga flygplatssystemet

Korssubventionering mellan flygplatser

Terminalavgifter för statliga flygplatser är utjämnade genom att den är lika vid samtliga statliga flygplatser. Det innebär en korssubventionering inom det statliga flygplatssystemet. I förslaget till genomförandebestämmelser inom EU erkänns behovet av flygplatssystem och möjligheten att ha samma avgift för alla flygplatser i ett flygplatssystem i beaktandesats 4 och i artikel 3 där det anges att även andra intäkter kan bidra till att täcka kostnader i enlighet med EG-rätt.

Användning av schablonmetod för att beräkna fördelning av kostnader för områdeskontrolltjänst och flygtrafiktjänst vid flygplats innebär att vid vissa flygplatser fördelas för hög andel och vid vissa fördelas för låg andel på terminalavgiften. Det finns i underlaget inget som pekar på att LFV-flygplatser har fördel av schablonfördelning i förhållande till kommunala/privata flygplatser. Det avgörande är istället mängden trafik som inte landar på flygplatsen utan genomflyger kontrollzon/trafikinformationszon och terminalområde/trafikinformationsområde i förhållande till antalet starter/landningar på flygplatsen.

Korssubventionering mellan flygtrafiktjänster

EG och rådets förordning 550/2004 tillåter korssubventionering mellan flygtrafiktjänster som tidigare nämnts. När det gäller områdeskontrolltjänst och flygtrafiktjänster vid flygplats är det formellt sett inte korssubventionering mellan de olika tjänsterna idag, utan istället ersättning till flygtrafiktjänster vid flygplats för den tjänst som de utför utanför flygplatsens kontrollzon/trafikinformationszon. Detta system är väl känt och accepterat av marknaden. I avtalen som LFV träffar med flygplatshållare är priset satt på den del som belastar flygtrafiktjänst vid flygplats efter kostnadsfördelning på områdeskontrolltjänst, d.v.s. flygplatsen betalar ett nettopris och LFV fördelar kostnaderna internt inom LFV.

5.3.3 Slutsatser/Förslag

Full kostnadstäckning innebär att incitament saknas för att effektivisera verksamheten. Detta har uppmärksammats under senare år och en alternativ metod med pristak är möjlig att tillämpa för undervägsavgifter och enligt förslag till genomförandebestämmelsen även för terminalavgifter.

Enligt förslaget till genomförandebestämmelser för flygtrafiktjänstavgifter föreslås medlemsstaten bli ansvarig för att upprätta avgiftsområden. När det gäller flygplatser kan ett område innehålla en eller flera flygplatser som har en gemensam kostnadsbas och en gemensam avgift. LFV önskar behålla nuvarande system för de flygplatser de äger. Avseende övriga kommunala eller privatägda flygplatser kan även de ingå i ett flygplatssystem men olika ägarförhållanden kan göra detta mer komplicerat.

När det gäller konsekvenserna av fördelning med hjälp av schablonmetod för kostnader mellan områdeskontrolltjänst och flygtrafiktjänst vid flygplats, blir effekten mindre för LFV som har ett flygplatssystem som jämnar ut skillnader mellan olika flygplatser än för de flygplatser som inte ingår i ett system.

Att behålla schablonsystemet för fördelning av kostnader kan ses som ändamålsenligt och önskvärt både ur ekonomisk och operationell synvinkel. För att schablonfördelningen skall accepteras måste systemet vara transparent, kostnadseffektivt, lätt att förstå och tillämpas oberoende av vem som levererar flygtrafiktjänster. Metoden bör regleras genom föreskrift av Luftfartsstyrelsen.

För att säkerställa att fördelning av kostnader kan ske oberoende av vem som levererar flygtrafiktjänster måste nya aktörer på marknaden ges samma förutsättningar att erbjuda tjänst i terminalområdet som gäller för närvarande, då det är utförd tjänst som ligger till grund för kostnadsfördelning. Om terminalområde eller trafikinformationsområde anses vara ett komplement till flygplatskontroll i enlighet med avsnitt 6.4 Luftrummet kan nya aktörer erbjuda tjänst enligt samma ekonomiska förutsättningar. Ekonomiska beräkningar, revisioner och transaktionerna blir mer komplicerade med flera aktörer. För att få kostnadsneutral hantering av intäkter från Eurocontrol för undervägsavgifter bör dessa inte betalas till en av tjänsteleverantörerna.

Flygplatshållaren får vid en konkurrensutsättning av flygtrafiktjänst vid flygplats möjlighet att upphandla flygtrafiktjänst. Enligt EG-förordning 550/2004 skall medlemsstaten efter granskning av kostnader som leverantör av flygtrafiktjänst har redovisat fastställa avgiften. Dialogen när det gäller fastställande av avgift sker mellan användarna, den som levererar tjänsten och medlemsstaten, flygplatshållaren har ingen formell roll i denna process.

LFV kan genom flygplatssystemet vinna konkurrensfördelar där statliga och privata flygplatser ligger geografiskt nära varandra och har samma upptagningsområde. Luftfartsstyrelsen föreslår ingen särskild reglering utöver den generella konkurrenslagstiftningen.

Luftfartsstyrelsen anser att andra aktörer skall ges samma förutsättningar som LFV att erbjuda flygtrafiktjänst i terminalområde och trafikinformationsområde för att på så sätt kunna fördela kostnader på områdeskontrolltjänst och flygtrafiktjänst vid flygplats enligt nuvarande schablonsystem. En förutsättning är att fördelningen är transparent och identifierbar. Luftfartsstyrelsen överväger att i särskild ordning fastställa beräkningsunderlaget för schablonfördelningen. Intäkter från Eurocontrol för undervägsavgifter bör fördelas av Luftfartsstyrelsen och inte som för närvarande av LFV.

5.4 Luftrummet och flygtrafiktjänster

Det kan ur konkurrenssynpunkt vara problematiskt om LFV anses förfoga över luftrummet samtidigt som de själva bedriver tjänster inom samma luftrum.

Varje stat har, enligt artikel 1 i Chicagokonventionen, fullständig och exklusiv suveränitet i luftrummet över sitt territorium. Det är inom ramen för denna suveränitet som gemenskapens medlemsstater verkställer myndighetsutövning genom kontroll av flygtrafik. Ett minimikrav är att erforderliga flygtrafikledningstjänster finns inom den flyginformationsregion (FIR) som nationen ansvarar för. I en flyginformationsregion skall flyginformations- och alarmeringstjänst tillhandahållas.

Luftfartsstyrelsen svarar enligt sin instruktion för myndighetsuppgifter som rör flygtrafiktjänst för civil luftfart och i fred för militär luftfart.

5.4.1 Ansvar och befogenheter beträffande luftrum

Utformningen av luftrummet är ett ansvar för Luftfartsstyrelsen som beslutar bl.a. om inriktning för luftrummet användning, strukturen för luftrummet utformning, flygvägars etablering och utformning samt upprättande, förändring och klassificering av luftrum.

En organisation som utformar (konstruerar) luftrum skall vara godkänd av Luftfartsstyrelsen. Den som vill förändra luftrummet utformning skall ansöka om en sådan förändring till Luftfartsstyrelsen som beslutar om en förändring. För de flygplatser som drivs av LFV görs ansökan om etablering eller förändring av luftrummet av LFV. För övriga flygplatser görs ansökan av den som äger eller driver flygplatsen. LFV har i luftrumsavseende därmed en annan roll som innebär att man, som godkänd organisation att utforma luftrum, kan ta fram förslag till etablering eller förändring av luftrummet utformning och att man som ägare av flygplatser kan lämna sådant förslag om ändring av luftrummet till Luftfartsstyrelsen som har att besluta om detta. För privata och kommunala flygplatser står det flygplatsägaren fritt att anlita valfri godkänd organisation för att utarbeta och utforma ett förslag till ändring av luftrummet och inkomma med ansökan om detta.

Det svenska luftrummet är uppdelat i kontrollerat och okontrollerat luftrum. Kontrollerat luftrum upprättas för att skydda flygtrafik i samband med in- och utflygning samt vid flygning på sträcka. Ingen flygtrafik eller annan verksamhet får förekomma i det kontrollerade luftrummet utan att flygtrafikledningen har lämnat en klarering.

Det kontrollerade luftrummet är indelat i olika områden (luftrumsblock/sektorer) som bland annat utgör gränser för olika ansvarsområden inom flygkontrolltjänsten. Luftrumsblock skall inte förväxlas med funktionella luftrumsblock (FAB)³¹ som berör FIR och/eller gränsöverskridande flygtrafikledningstjänster.

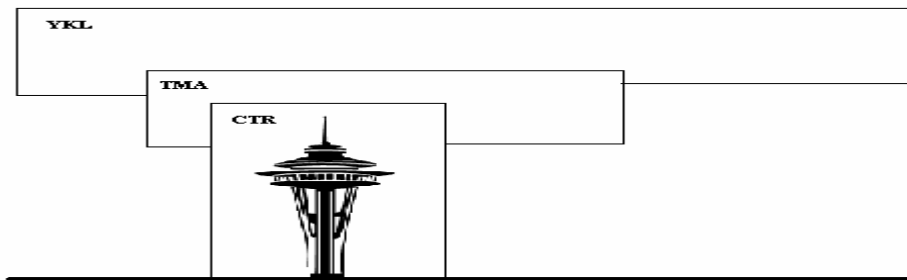
³¹ Ett luftrumsblock som grundas på operativa krav som avspeglar behovet av mer integrerad luftrumsförvaltning oavsett nationella gränser.

Luftfartsstyrelsen bestämmer om kontrollerat luftrum för flygning på sträcka och meddelar föreskrifter om flygvägar i kontrollerat luftrum med stöd av 66 § luftfartsförordningen. Vidare anger luftfartsförordningen i 65 § att det skall finnas kontrollerat luftrum vid flygplatser med linjefart och att Luftfartsstyrelsen har möjlighet att i vissa fall i stället meddela särskilda föreskrifter. Det senare fallet innebär i praktiken en tillämpning av trafikinformationsområde och trafikinformationszon, utan kontrollerat luftrum och där bedrivs flyginformationstjänst för flygplats. Det framgår av förordningen att det är Luftfartsstyrelsen som bestämmer omfattningen av de luftrum som avses.

Luftfartsstyrelsen har vidare enligt 74 § luftfartsförordningen normgivningsrätt för flygledningstjänst som även omfattar luftrumsplanering. I 65 § anges att luftrum vid flygplats utan linjefart kan inrättas även efter ansökan från innehavaren av en godkänd flygplats.

5.4.2 Luftrummet utformning och tjänster

De olika områdena av det kontrollerade luftrummet åskådliggörs med följande illustration.



Källa: Figuren är en bearbetning av utbildningsmaterial från kursen Orientering Air Navigation Services (OANS) från 2003.

Yttäckande kontrollerat luftrum (YKL) täcker hela den svenska flyginformationsregionen och sträcker sig uppåt från flygnivå 95 (cirka 3 000 m) till flygnivå 460 (cirka 14 000 m). Merparten av flygningar på sträcka sker i YKL. I Sverige ansvarar kontrollcentralerna i Stockholm och Malmö för denna del av det kontrollerade luftrummet.

Det är inom terminalområde (TMA) och kontrollzon (CTR) som inflygningskontrolltjänst tillhandahållas. Terminalområdet börjar vanligen på ca 1500-2000 fot (450 – 600 meter) och sträcker sig upp till dess att YKL tar vid. Terminalområde över och runt om flygplatsen varierar i storlek beroende på bland annat trafikflöden och eventuella intilliggande flygplatser.

Kontrollzon (CTR) definieras som den del av luftrummet som upprättas för skydd och reglering av trafiken runt en flygplats och för trafik under in- och utflygning. Utsträckningen av kontrollzonen utgörs avståndsmässigt av behovet av skydd för ut och inflygande trafik och för att åstadkomma en välordnad flygplatstrafik.

Flygplatskontrolltjänst (TWR) eller flyginformationstjänst för flygplats (AFIS) bedrivs vid svenska flygplatser med linjefart. Vid flera svenska flygplatser med begränsad trafik och vid andra flygplatser under lågtrafik kan både inflygningskontrolltjänst och flygplatskontrolltjänst tillhandahållas av samma fysiska person.

Inflygningskontrolltjänst kan bedrivas från tornet eller från särskilda lokaler på respektive flygplats eller samlade i en kontrollcentral på eller åtskild från flygplatsen eller på en annan flygplats eller lokalisering. Normalt regleras trafiken av flygtrafikledningspersonalen i kontrolltornet. Vid begränsade siktförhållanden kan inflygningskontrolltjänsten ta över delar av detta ansvarsområde.

Flygplatser med flyginformationstjänst som inte har publicerad öppethållning har inte något definierat luftrum att ansvara för. I detta fall ansvarar områdeskontrollen för flyginformationstjänsten fram till flygplatsens omedelbara närhet. Luftrummet är knutet till flygplatsen och det är flygplatsinnehavarens ansvar att tillhandahålla tjänster i detta luftrum. Vid utnämning av leverantörer som får rätten att tillhandahålla flygtrafiktjänst med ensamrätt skall Luftfartsstyrelsen ange inom vilket luftrum som tjänsten får tillhandahållas.

5.4.3 Analys

För det yttäckande kontrollerade luftrummet, normalt över flygnivå 95, är det en områdeskontrollcentral som genom utnämning av Luftfartsstyrelsen fått ansvaret för att bedriva flygkontrolltjänst. I detta ansvar ingår att tillhandahålla vissa tjänster i det okontrollerade luftrummet under flygnivå 95. Detta omfattar viss flyginformationstjänst och alarmeringstjänst. Formellt omfattar detta även den okontrollerade luften under de delar av ett terminalområde som ligger utanför en kontrollzon. Även den okontrollerade luften vid en flygplats med flyginformationstjänst utan trafikinformationszon och trafikinformationsområde omfattas av områdeskontrollens ansvar.

En flygplats med flygkontrolltjänst disponerar alltid en kontrollzon vars utformning är knuten till flygplatsens trafiksituation och är oberoende av vem som äger flygplatsen eller bedriver flygkontrolltjänst. Detta omfattar även andra tjänster som är knutna till kontrollzonen som flyginformationstjänst och alarmeringstjänst. Om flera flygplatser ligger så nära varandra att det inte finns utrymme för normal utformning av kontrollzon uppstår ett behov av avtal om samverkan och koordinering för hantering mot angränsande luftrum. Gränsdragningen beslutas av Luftfartsstyrelsen efter förslag och yttrande från respektive flygplats.

Ovanför kontrollzonen, vid en flygplats med flygkontrolltjänst, finns ett terminalområde vars utsträckning oftast är anpassat efter flygplatsens in- och utflygningsriktningar och utformningen beslutas av Luftfartsstyrelsen efter ansökan från aktuell flygplatsägare. För flygplatser med eget terminalområde finns normalt inga intressekonflikter och luftrumets utformning är oberoende av vem som bedriver flygkontrolltjänst inom ett sådant terminalområde. Dock bör det observeras att det är praxis inom LFV att den som bedriver tjänst i ett terminalområde även har hand om flyginformationstjänst och alarmeringstjänst i det okontrollerade luftrummet under terminalområdet, trots att detta ansvar formellt ligger hos områdeskontrollcentralen. Omfattningen av ansvar för tjänster i olika delar av luftrummet måste därför tydligt

anges vid utnämning. Eventuella överenskommelser mellan tjänsteleverantörer om utbyte av tjänster skall vara formaliserade och anmälda till Luftfartsstyrelsen³².

I områden med flera närliggande flygplatser kan det vara lämpligt, eller nödvändigt, att samordna inflygningskontrolltjänsten genom ett gemensamt terminalområde som betjänas av en gemensam terminalkontroll. I detta fall uppstår en mer komplex situation om olika flygplatser kan anlita olika leverantörer för flygplatskontrolltjänst respektive inflygningskontrolltjänst. Det är inte längre någon självklarhet vem som skall eller får bedriva tjänst vid en terminalkontroll som betjänar dessa flygplatser. Det behövs ett principiellt ställningstagande dels om huruvida en flygplats har "rätt att kräva" att bedriva även inflygningskontrollverksamhet i egen regi, genom att välja leverantör av sådan tjänst, eller om tjänsten inom ett terminalområde skall anses vara en förlängning av områdeskontrolltjänsten³³ och om detta bara skall gälla vid gemensamma (samfällda) terminalområden, dels hur fördelning av ansvar sker vid motstridiga intressen och hur avtal mellan intressenter kan eller får styras och övervakas av Luftfartsstyrelsen i de fall där en flygplats "tvingas" acceptera att köpa tjänster av en annan intressent för flygplatsens terminalområde, eller att en leverantör av flygtrafiktjänst vid en flygplats tvingas tillhandahålla tjänster åt en annan flygplats.

Vid flygplatser med flyginformationstjänst som har ett tilldelat luftrum, i form av trafikinformationszon och trafikinformationsområde, är utformningen inte beroende av vem som äger flygplatsen eller tillhandahåller flyginformationstjänst för flygplats. Det måste dock tydligt anges vilket ansvar som är kopplat till denna tjänst, med tanke på att det luftrum som flyginformationstjänst för flygplats tillhandahålls inom är okontrollerat luftrum och att områdeskontrolltjänsten kan ha visst ansvar för detta luftrum. Omfattningen av luftrummet liksom ansvaret för olika tjänster inom detta luftrum, måste tydligt anges vid utnämning.

Vid flygplatser med flyginformationstjänst men utan tilldelat luftrum blir det mera otydligt var gränsen går mellan ansvar för olika uppgifter. Flygplats utan tilldelat luftrum kan rimligen endast ansvara för trafik i flygplatsens närhet. Det finns inte definierat hur långt ut detta ansvar sträcker sig men kan logiskt omfatta flygplatsens omedelbara närhet. Som en konsekvens av utnämning kan det bli nödvändigt att ompröva principerna för tilldelning av luftrum vid dessa flygplatser. Detta problem gäller dock oavsett vem som äger flygplatsen eller bedriver flyginformationstjänst för flygplatsen och luftrummet eventuella utformning har alltså ingen koppling till om flygtrafiktjänstverksamheten som LFV bedriver blir konkurrensutsatt eller inte.

5.4.4 Slutsatser/Förslag

Luftfartsstyrelsen fastställer vilka luftrumsblock³⁴ som skall finnas inom den svenska flyginformationsregionen och utnämner leverantörer av flygtrafikkledningstjänster med ensamrätt inom dessa luftrumsblock. LFV är en godkänd organisation för utformning

³² Förordning (EG) nr 550/2004 artikel 10.

³³ Historiskt har terminalkontroller i flera fall varit samlokaliserat med områdeskontrollcentral men detta förekommer nu endast för Stockholm och Malmö terminalområde.

³⁴ Ett luftrum av definierad omfattning, i tid och rum, inom vilket flygtrafiktjänster tillhandahålls.

av luftrum och kan därmed ansöka om etablering eller förändring av luftrummet kring sina egna flygplatser. Övriga flygplatshavare får anlita valfri godkänd organisation för utformning av ett förslag till ändring av luftrummet. Luftrummet och dess utformning vid flygplatser påverkas alltså inte av huruvida annan aktör än LFV utför flygtrafiktjänster.

Inventeringen ovan visar att det krävs en tydlighet i vad som omfattas av en utnämning att bedriva flygtrafikledningstjänst och att det kan finnas behov av mer formella överenskommelser (Letter of Agreement) om flera intressenter är inblandade, men att luftrumets utformning inte är beroende av vem som tillhandahåller tjänsten i detta luftrum.

Det krävs ställningstagande för att avgöra inom vilka delar av luftrummet som det kan bli en konkurrensutsatt situation. Dels gäller frågan om terminalområde skall anses vara ett komplement till kontrollzon eller en förlängning av områdeskontroll. Eftersom utformningen av ett terminalområde är styrd av trafiken till eller från flygplatsen och att flygplatskontroll- och inflygningskontrolltjänst relativt ofta är samlokaliserade, och ibland tillhandahålls av samma person, kan det vara mest ändamålsenligt att koppla terminalområdet till flygplatsen.

Vid utnämning av en leverantör avgörs om flygplatsen utöver kontrollzon får disponera ett eget terminalområde eller om flygplatsen hänvisas till att träffa avtal med den som utnämns för ett samfällt terminalområde, dvs. ett terminalområde som omfattar flera flygplatser. I det senare fallet gäller frågan vem som skall ha ansvaret för att bedriva tjänst i ett samfällt terminalområde. En logisk princip är att betrakta ett samfällt terminalområde som en enhet kopplad till den rörelsemässigt dominerande flygplatsen inom detta terminalområde. I en situation där ingen dominerande flygplats finns inom ett terminalområde bör Luftfartsstyrelsen avgöra den kopplingen mellan ett terminalområde och en viss flygplats. Etableringen av ett samfällt terminalområde är en strategisk fråga av det slag som beslutas av Luftfartsstyrelsen.

Utredningsuppdraget aktualiserar några luftrumsblock som är gemensamma för flera flygplatser och/eller där flygkontrolltjänsterna tillhandahålls från särskilda terminalkontroller eller från kontrollcentralen i Stockholm. På flygplatsen i Norrköping driver LFV en terminalkontrollcentral som tillhandahåller inflygningskontroll till flygplatserna Stockholm-Skavsta, Norrköping, Linköping-Saab och Linköping-Malmen. LFV har avtal med flygplatsinnehavarna vid dessa flygplatser om att tillhandahålla områdes- och inflygningskontrolltjänster för viss tidsperiod. När denna tidsperiod går ut finns förutsättningar för flygplatscheferna att värdera vilken produktionsmodell som är den effektivaste.

När det gäller ansvaret för luftrummet talar den pågående utvecklingen i Europa för att Luftfartsstyrelsen har det samlade ansvaret för luftrumets planering och utformning oavsett vem som äger flygplatsen eller bedriver flygtrafiktjänst.

I Luftfartsstyrelsens myndighetsuppgifter ingår att besluta i frågor om planering och utformning av luftrummet. För att förtydliga Luftfartsstyrelsens regleringsroll föreslår Luftfartsstyrelsen att regeringen i luftfartsförordningen för in ett uttryckligt föreskriftsbemyndigande avseende flygvägar i kontrollerat luftrum.

6 ANSVARET FÖR FLYGTRAFIKTJÄNST I ÖVRIGT

6.1 Luftfartsstyrelsens samlade ansvar

I förordning (2004:1110) med instruktion för Luftfartsstyrelsen fastställs styrelsens uppgifter. Luftfartsstyrelsen är en central förvaltningsmyndighet med ett samlat ansvar, sektorsansvar, för den civila luftfarten.

Luftfartsstyrelsen svarar för de myndighetsuppgifter som rör flygtrafiktjänst för civil luftfart och i fred för militär luftfart. Luftfartsstyrelsen får också handlägga ärenden som rör Eurocontrol.

Beslut om inrättande av luftrum eller tillfälliga restriktionsområde fattas av Luftfartsstyrelsen. Luftfartsstyrelsen föreskriver också om flygvägar och navigationsutrustning och skall föreskriva hur arbetet med att fastställa beslut om flygvägar skall gå till. Luftfartsstyrelsen har bemyndiganden att reglera flygtrafiktjänstavgifter och är dessutom behörig myndighet³⁵, med vissa i förordningen angivna undantag, när uppgifter skall fullgöras enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 549/2004, 550/2004, 551/2004 och 552/2004 om det gemensamma europeiska luftrummet samt tillika nationell tillsynsmyndighet.

6.2 Ansvar för alarmeringstjänst och flyginformationstjänst vid flygplats

En övergripande princip är att innehavaren av en flygplats ansvarar för att det på flygplatsen finns erforderliga flygtrafiktjänster. Luftfartsstyrelsens föreskrifter anger vissa minimikrav på flygtrafikledningstjänster vid flygplatser. Kraven för godkännande varierar beroende på vilken typ och omfattning av trafik som är planerad och om godkännandet gäller en instrumentflygplats och/eller om linjefart skall upprätthållas vid flygplatsen. Är trafiken vid en flygplats av mindre omfattning får Luftfartsstyrelsen meddela särskilda föreskrifter för flygningen. Det kan innebära att Luftfartsstyrelsen fastställer luftrum runt flygplatsen. En innehavare av en godkänd flygplats – som inte används vid linjefart – kan själv ansöka hos Luftfartsstyrelsen om att få kontrollerat luftrum inrättat vid egen flygplats.

I uppdraget ingår att närmare belysa vilket ansvar en annan aktör än LFV bör ha för alarmeringstjänst³⁶ och flyginformationstjänst vid flygplatsen.

Flyginformationstjänst skall enligt Luftfartsstyrelsens föreskrifter tillhandahållas för all känd trafik i alla luftrumsklasser. De flygplatser med flyginformationstjänst som inte har publicerad öppethållning har inte något eget definierat luftrum att ansvara för. I detta fall ansvarar områdeskontrollen för flyginformation fram till flygplatsens omedelbara närhet. Områdeskontrollen ansvarar också för flyginformationstjänster i flyginformationsregionen utanför de särskilda luftrumsblocken.

³⁵ Enligt 2 och 5 §§ förordning (1994:1808) om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område

³⁶ Verksamhet med uppgift att underrätta vederbörande organ då luftfartyg är i behov av räddningstjänst, samt i erforderlig grad bistå sådant organ.

Flygtrafiktjänstenheter är skyldiga att alltid tillhandahålla samtidig passning på nödfrekvenser när enheten är öppen. Vidare är enheterna skyldiga att tillhandahålla alarmeringstjänst för alla luftfartyg som på något sätt är kända av flygtrafikledningensheten. Skyldigheten föreligger även om luftfartyget befinner sig utanför flygtrafiktjänstenhetens definierade ansvarsområde.

Flygtrafiktjänstenheter skall påbörja efterforskning³⁷, delta i flygräddningstjänsten genom att tillhandahålla efterforskningsuppgifter. Flygtrafiktjänstenheter vid flygplatser med krav på räddningstjänst skall medverka i upprättandet av räddningsinstruktion, kunna utösa haverilarm och varningslarm samt inneha aktuella kartor för räddningstjänst. De som tjänstgör vid flygtrafiktjänstenhet har dessutom skyldighet att tjänstgöra även på tjänstefri tid när detta behövs för flygräddningstjänsten.

Enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor har privata aktörer rätt till ersättning vid medverkan i flygräddningstjänst eller i sådan övning på grund av tjänsteplikt eller frivilligt deltagande med räddningsledarens samtycke. När statliga myndigheter medverkar med anställd personal eller egendom i räddningstjänst utgår däremot ingen ersättning.

Ansvar för att tillhandahålla flyginformationstjänst och alarmeringstjänst påverkas inte av om flygtrafiktjänstenhet drivs av en statlig eller icke-statlig aktör. Luftfartsstyrelsen bedömer därför inte att ytterligare reglering behövs.

6.3 Myndighetsutövning när tjänsterna utförs av en annan aktör än LfV

Tillhandahållandet av flygtrafiktjänst innehåller inslag av myndighetsutövning som är nödvändig för utövandet av uppdraget. Viss myndighetsutövning har genom luftfartsförordningen uttryckligen delegerats till flygtrafikledningsorgan.

Myndighetsutövning är ytterst ett uttryck för samhällets maktbefogenheter för medborgarna. Med *myndighetsutövning* avses att en offentligrättslig lag eller annan författning tillämpas, varigenom en offentligrättslig plikt eller rättighet skapas för annan. En offentligrättslig förpliktelse föreligger bl.a. om en person vid straffansvar är skyldig att följa en myndighets beslut eller om han vid straffansvar är förhindrad att handla på visst sätt utan tillstånd från myndigheten (ref. AD:s dom 129/83). Enligt motiven till ÄFL³⁸ innefattar begreppet myndighetsutövning ”*ärenden där saken avgörs ensidigt genom beslut av myndigheten*”. Myndighetsutövning är som huvudregel förbehållen myndigheterna men enligt 11 kap 6 § tredje stycket regeringsformen kan förvaltningsuppgift överlämnas till bolag, förening, samfällighet, registrerat trossamfund eller någon av dess organisatoriska delar eller till enskild individ. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning krävs stöd av lag.

Arbetsdomstolen (dom 129/83) har fastslagit att lämnande av färdtillstånd (klarering) utgör myndighetsutövning. Det är dock flygplanets befälhavare som ensam slutligt

³⁷ Verksamhet med uppgift att fastställa position för luftfartyg som saknas, havererat eller nödlandat.

³⁸ Förvaltningslag (1971:290), upphävd genom lag (1986:223)

avgör om klareringen från flygkontrolltjänst skall följas. Det saknas stöd i lagen att delegera denna typ av myndighetsutövning. Möjligheten att lämna klarering är dock en nödvändig förutsättning för att kunna tillhandahålla flygkontrolltjänst.

Enligt 41 § luftfartsförordningen får beslut enligt 4 kap. 16 § luftfartslagen om omhändertagande av luftfartscertifikat meddelas av polismyndigheter eller åklagare, *chefer för flygtrafikledningsorgan* och av Luftfartsstyrelsen. Om beslutet fattas av annan än Luftfartsstyrelsen skall beslutet genast anmälas till Luftfartsstyrelsen som skyndsamt prövar om certifikatet skall återlämnas eller sättas ur kraft.

Enligt 97 § luftfartsförordningen med stöd i 8 kap. 3 § luftfartslagen får Luftfartsstyrelsen anmana ett luftfartyg att landa om det krävs av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Om det av säkerhetsskäl är nödvändigt att luftfartyget landar eller om Luftfartsstyrelsen föreskrivit det får flygtrafikledningsorganet lämna sådan anmaning.

Enligt 98 § luftfartsförordningen har flygtrafikledningsorgan på begäran av förundersökningsledare i brottmål, polismyndighet eller tulltjänsteman under vissa angivna förutsättningar rätt att anmana luftfartyg att landa och att hindra luftfartyg att avgå.

6.3.1 Slutsatser/Förslag

För att en privat aktör skall kunna utöva uppgifter som innebär myndighetsutövning krävs att stöd för detta finns i lag (11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen).

Klarering är en uppgift som utgör myndighetsutövning i det att besked som lämnas från flygtrafikledningen i princip är bindande för den det riktar sig mot (jfr AD:s dom 129/83). För denna uppgift saknas lagstöd men uppgiften är nödvändig för tillhandahållandet av tjänsten varför luftfartslagen bör kompletteras med en regel som ger stöd för en privat aktör att lämna klarering i tillhandahållandet av flygtrafikföretag.

Även andra besked som flygtrafikledningen meddelar kan innebära myndighetsutövning. 4 kap. 16 § luftfartslagen anger under vilka förutsättningar ett certifikat skall omhändertas. Regeln pekar inte ut någon särskild att utöva omhändertagandet. I 41 § luftfartsförordningen anges att beslut om omhändertagande enligt 4 kap. 16 § luftfartslagen meddelas av bl. a. chefer för flygtrafikledningsorgan. Hellre än att överlämna så pass långtgående myndighetsutövning till privata aktörer föreslår Luftfartsstyrelsen att rätten för chefer för flygtrafikledningsorgan att meddela beslut om att omhänderta luftfartscertifikat tas bort helt. Det får anses rimligt att flygtrafikledningen kontaktar polismyndighet eller Luftfartsstyrelsen för det fall ett omhändertagande blir nödvändigt.

I 8 kap 3 § luftfartslagen regleras rätten att anmana luftfartyg att landa av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. I tredje stycket anges att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vem som får besluta om åtgärder enligt paragrafen. 97 § luftfartsförordningen anger att flygtrafikledningsorgan under vissa förutsättningar får lämna sådan anmaning. Stöd för överlämnande av myndighetsutövningen till privat aktör bör införas i luftfartslagen.

I 98 § luftfartsförordningen anges att bl. a. flygtrafikledningsorgan i vissa fall skall verkställa annan myndighets begäran genom att hindra ett luftfartyg från att avgå eller att anmana det att landa. Det beslut som innebär myndighetsutövning har i dessa fall fattats av en myndighet och flygtrafikledningsorganet är genom stadgandet ålagda att verkställa detta beslut. Även verkställandet utgör myndighetsutövning.

Luftfartsstyrelsen föreslår att luftfartslagen vid en konkurrensutsättning kompletteras med nödvändigt stöd för överlämning av myndighetsutövning till en privat aktör.

6.4 Ansvar vid olyckor

För olyckor som orsakar skada för någon som inte färdas ombord i luftfartyget finns regler om strikt ansvar för i första hand ägaren till luftfartyget i lagen (1922:382) angående ansvarighet för skada i följd av luftfart (luftfartsansvarighetslagen). Ansvar är beloppsmässigt obegränsat. Regler om ansvar för passagerares dödsfall eller personskada finns i luftfartslagen. Ansvar är strikt upp till 100 000 SDR³⁹. Därutöver gäller ett obegränsat presumtionsansvar. För skador på bagage gäller begränsat presumtionsansvar.

Luftfartsansvarighetslagen anger att den som utgett ersättning enligt den lagen kan kräva ersättning från den som vållat skadan.

Att ansvara för drift och utveckling av flygtrafiktjänst är en av LFV:s huvuduppgifter enligt verkets instruktion. I dagsläget kan annan än LFV tillhandahålla flygtrafiktjänster endast på uppdrag av LFV. Vissa delar av flygtrafiktjänstverksamheten innebär myndighetsutövning vilket väcker särskilda frågor då frågan om ansvar för uppkomna skador då någon utför tjänster på LFV:s uppdrag skall behandlas.

Staten skall ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada, som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten svarar (3 kap. 2 § skadeståndslagen). Ansvar gäller även för fel vid myndighetsutövning som staten anförtrott enskild. Således svarar LFV för skada som uppstår till följd av fel eller försummelse vid myndighetsutövning även om tjänsten utförs av någon annan på uppdrag av LFV.

Skadeståndslagen är dispositiv vilket innebär att annat kan bestämmas genom avtal mellan Luftfartsverket och den som utför tjänsten. För skada, som arbetstagare vållar genom fel eller försummelse i tjänsten, är han ansvarig endast i den mån synnerliga skäl föreligger med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadelidandes intresse och övriga omständigheter (4 kap. 1 § skadeståndslagen). Kravet på synnerliga skäl innebär närmast en presumtion för arbetstagarens ansvarsfrihet. Utgångspunkten är att en arbetstagare normalt inte skall åläggas skadeståndsansvar för vållande i tjänsten.

³⁹ SDR, Special Drawing Rights, Särskilda dragningsrätter - värdet av en valutakorg som bestäms av den internationella valutafonden. 1 SDR = ca 11 SEK (april 2006)

Om en flygplatshållare har uppdragit åt ett bolag att bedriva flygtrafiktjänst vid flygplatsen med stöd av lag, alltså inte på uppdrag av LfV, är det inte fråga om myndighetsutövning som staten ansvarar för. Det åligger i det fallet flygplatshållaren att säkerställa att nödvändiga flygtrafiktjänster finns att tillgå vid flygplatsen och dessa kan införskaffas på en marknad med flera olika aktörer. Det bolag som får uppdraget att tillhandahålla flygtrafiktjänsten är ansvarigt för skador som det är vållande till, oavsett om skadan vållats i myndighetsutövning eller inte.

Mot bakgrund av de höga ersättningsanspråk en leverantör av flygtrafiktjänster kan drabbas av i de fall en olycka orsakas av tillkortakommanden hos leverantören är det rimligt att denne åläggs att ha tillräcklig försäkring. Luftfartsstyrelsen bedömer att detta krav framgår av förordningarna om det gemensamma europeiska luftrummet. Någon ytterligare reglering i nationell rätt behövs därför inte.

7 LfV:S SKYLDIGHETER

LfV har som huvuduppgift att ansvara för drift och utveckling av statens flygplatser för civil luftfart och för flygtrafiktjänst i fred för civil och militär luftfart och utbildning av flygledare. Vid en konkurrensutsättning aktualiseras frågan om hur långt detta ansvar sträcker sig. Detta gäller till exempel om ingen operatör är beredd att tillhandahålla flygtrafiktjänst eller om en operatör går i konkurs.

Genom medlemskapet i ICAO åligger det Sverige att tillhandahålla flygtrafiktjänster i erforderlig omfattning över svenskt luftrum. Flygtrafiktjänster faller normalt under en stats ansvar och är till sin natur att betrakta som allmännyttiga tjänster. I sammanhanget bör också beaktas Försvarsmaktens krav på flygtrafiktjänster i svenskt luftrum⁴⁰.

Enligt artikel 7 punkt 7 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 550/2004 om tillhandahållande av flygtrafiktjänster inom det gemensamma europeiska luftrummet skall en nationell tillsynsmyndighet, för Sveriges del Luftfartsstyrelsen, vidta lämpliga åtgärder för det fall innehavaren av ett certifikat inte längre uppfyller kraven eller villkor för certifikatet samtidigt som myndigheten ser till att tjänsten upprätthålls.

Enligt 6 kap. 3 § luftfartslagen skall flygtrafiktjänst finnas för att trygga luftfarten. Luftfartslagen anger dock inte i vilken omfattning. Stadgandet har sin motsvarighet i artikel 28 i Chicagokonventionen och kan därmed ses som en form av åtagande riktat mot staten.

Mot bakgrund av ovanstående är det rimligt att LfV får till uppgift att tillhandahålla flygtrafiktjänster vid flygplats i de fall en annan operatör inte utför dessa tjänster. LfV har enligt sin instruktion bl.a. till uppgift att driva och utveckla flygtrafiktjänst. Verket har genom detta ett övergripande ansvar för att driva flygtrafiktjänst i Sverige även när det inte självt utför tjänsterna. Så är fallet på de nitton flygplatser där det bedrivs flyginformationstjänst för flygplats.

⁴⁰ Se kapitel 7

Motsvarande krav finns bl.a. inom postområdet där Posten AB ålagts att stadigvarande tillhandahålla posttjänster av fastställd kvalitet inom hela territoriet till rimliga priser för samtliga användare. Enligt postlagen (1993:1684) anges denna skyldighet som ett särskilt villkor i tillståndet att bedriva postverksamhet. I lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation framgår att samhällsomfattande tjänster alltid skall finnas tillgängliga på för alla likvärdiga villkor i hela landet till överkomliga priser.

Luftfartsstyrelsen föreslår att regeringen i LFV:s instruktion ålägger LFV att tillhandahålla flygtrafiktjänster i den mån inte någon annan utför tjänsten på uppdrag av innehavaren av flygplatsen.

8 FÖRSVARSMAKTENS KRAV PÅ FLYGTRAFIKTJÄNST

Den nuvarande organisationen av flygtrafiktjänsten härrör från ett riksdagsbeslut från 1973⁴¹ varigenom riksdagen godtog regeringens förslag i regeringens proposition 1973:27 angående samordning av den civila och militära flygtrafikledningen i en organisation m.m. Detta är bakgrunden med den nuvarande organisationen för samordning av den civila och militära flygtrafikledningen som gäller ännu idag.

Särskilda föreskrifter finns för att säkerställa Försvarens behov på flygtrafiktjänst i svenskt luftrum. I Luftfartsstyrelsens föreskrifter finns särskilda bestämmelser som reglerar flygtrafiktjänst för svensk militär luftfart inbördes inom den svenska flyginformationsregionen. Försvarens har härutöver fastställt särskilda nationella krav på flygtrafiktjänster som produceras för militär luftfart inom svenskt territorium vad gäller bl.a. utbildning, utrustning, bemanning och dokumentation (HKV 2004-05-17 02805:62286). Bland annat skall ett tillräckligt antal anställda inom flygtrafiktjänstorganisationerna vara disponibla för Försvarens insatsorganisation och möjliga att krigsplacera. Försvarens skall vidare beredas möjlighet att medverka i Luftfartsstyrelsens gransknings- och godkännandeprocess av leverantörer av flygtrafiktjänst.

Luftfartsstyrelsen har myndighetsansvar för flygtrafiktjänst för civil luftfart. Enligt 74 § luftfartsförordningen skall föreskrifter om bl.a. flygledningstjänst meddelas efter samråd med Försvarens. Utöver detta finns bestämmelser om förhållandet till Försvarens i instruktionen, regeringens beslut från 1977 om ansvars- och uppgiftsfördelning mellan Luftfartsverket och Försvarens rörande flygtrafiktjänst av betydelse för Försvarens och i gällande avtal, huvudavtal och biavtal, mellan Luftfartsstyrelsen och Försvarens som undertecknades den 12 december 2005. Där anges bl.a. att Luftfartsstyrelsen skall hantera de krav som genereras av Försvarens verksamhet och som är överenskomna med Försvarens.

Mot bakgrund härav har Försvarens stort inflytande på utformningen av flygtrafikledningen, dess organisation, utrustning, utbildning och föreskrifter.

För närvarande driver Försvarens sju flygplatser för daglig flygverksamhet. Dessutom drivs två flygplatser, som brukas intermittent, för övning av insatsförband. Försvarens har under grundberedskap behov av ett antal flygplatser utöver sina

⁴¹ Rskr 1973:162

egna för sin verksamhet. Dessa kan vara militära, statligt ägda eller privata och kommunala. Särskilda produktionsavtal behöver i så fall upprättas med respektive flygplats. Inom Försvarmakten pågår en studie vilka dessa flygplatser är och vilken särskild och differentierad kravbild Försvarmakten kommer att ha mot dessa flygplatsers flygtrafiktjänst. Under höjd beredskap kan behov av ytterligare flygplatser och andra krav tillkomma.

De flygplatser som är berörda indelas i två kategorier:

-Militära flygplatser där flygtrafiktjänsten bedrivs av LFV och där särskilt produktionsavtal mellan Försvarmakten och LFV skrivs.

-Andra flygplatser med militärt intresse. Dessa kan vara statliga eller privata/kommunala. I de fall LFV ansvarar för flygtrafiktjänsten innefattas verksamheten av samma produktionsavtal som vid militära flygplatser.

De kostnader som uppstår som en följd av åtagandena gentemot Försvarmakten hanteras idag inom ramen för produktionsavtal mellan LFV och Försvarmakten. Vid flygplatser, privata/kommunala, där flygtrafiktjänsten bedrivs av annan än LFV erfordras ett produktionsavtal med respektive flygplatschef med ansvar för flygtrafiktjänst.

För flygtrafiktjänstleverantörer vid militära flygplatser ställer Försvarmakten höga krav på kunskap om militär verksamhet, svenskt medborgarskap, svenska och engelska språkkunskaper. Försvarmaktens krav på flygtrafiktjänst vid ett antal flygplatser under alla beredskapsskedan innebär att tillräckligt antal flygledare skall vara svenska medborgare. För närvarande har Försvarmakten cirka hundra flygledare anställda som reservofficerare tillika flygledare för att lösa de uppgifter inom ramen för flygtrafiktjänst som Försvarmakten har behov av för insatsorganisationen. Mot bakgrund av rådande säkerhetsbedömning kan detta ersättas med samma krav i utnämning av LFV som mot en annan leverantör för totalförsvarets civila del enligt nedan.

I nuvarande säkerhetspolitiska läge ställer Luftfartsstyrelsen i huvudsak inga krav på företag inom luftfartssektorn att genomföra förberedelser för höjd beredskap enligt lagen (1982:1004) och förordningen (1982:1005) om skyldigheter för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen. Däremot kan det ställas krav på medverkan för att utveckla luftfartssektorns framtida krishanteringsförmåga enligt förordningen (2002:472) om åtgärder för framtida krishantering och höjd beredskap.

Detta kan innebära att företag i luftfartssektorn skall medverka vid utbildning och övningar samt vid genomförande av sårbarhetsanalyser och omvärldsanalyser. Totalförsvarets, den civila delens, behov av flygtrafiktjänst vid flygplats under alla beredskapsskedan bör därför beaktas. För närvarande är totalförsvarets behov och kravbild oklar. Flygplatser är inte utpekade men vissa sammanfaller sannolikt med dem som erfordras för militär verksamhet. På de civila flygplatser som kommer att utpekas som viktiga för Försvarmakten kommer svenskt medborgarskap sannolikt att bli ett krav för ett tillräckligt antal flygledare. Detta krav måste omhändertas vid utnämning av en leverantör av flygtrafiktjänster.

Då flygtrafiktjänsten är integrerad genomförs grundutbildning av flygledare som är placerade på militära flygplatser på samma sätt som för LFV:s övriga flygledare. Samtliga LFV flygledare erhåller grundläggande kunskap om militär verksamhet i med Försvarmakten överenskommen omfattning. De utökade kunskaper som erfordras vid militär flygplats kompletteras vid SATSA eller Flygtrafiktjänstskolan vid Försvarmaktens Halmstadsskolor, FFL.

Försvarmaktens krav på områdeskontrolltjänst och kompetenser inom insatsförband, Nordic Battle group och stabsbefattningar behandlas inte i denna utredning men inom dessa områden ser Försvarmakten behov av en statlig leverantör för att ha en säkerställd tillgång på flygtrafiktjänstkompetenser under alla beredskapsskeden.

LFV har enligt nuvarande instruktion från regeringen ett ansvar att bedriva och utveckla flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart i fred. Detta ansvar är en förlängning av tidigare uppdrag sedan flygtrafiktjänsten integrerades 1978. Av regeringen tidigare fastställd ansvars- och uppgiftsfördelning mellan Försvarmakten och LFV angavs att ansvaret för flygtrafiktjänsten skulle överlämnas till Försvarmakten vid höjd beredskap eller den tidpunkt regeringen fastställde. Något ansvar för att överta flygtrafiktjänsten vid höjd beredskap återfinns inte i nuvarande instruktion till Försvarmakten. Man kan anta att regeringen menar att Försvarmakten skall ta över ansvaret. Inom Försvarmakten pågår en översyn av ansvarsförhållanden för att klargöra vem som skall med bedriva flygtrafiktjänst under alla beredskapsskeden.

Försvarmakten har inget behov eller intresse av att vara egen leverantör för civil eller militär flygtrafiktjänst under något beredskapsskede. Det skulle vara förenat med stora kostnader för Försvarmakten att utbilda och organisera en sådan verksamhet och det skulle innebära en tillbakagång till rådande situation före integreringen 1978. Försvarmakten menar att nuvarande lösning med en statlig myndighet som tillhandahållare av flygtrafiktjänst för militär luftfart såväl för flygning på sträcka som vid militära flygplatser är ändamålsenlig och för nationen Sverige den mest rationella och ekonomiska lösningen.

Mot bakgrund av den integrerade flygtrafiktjänsten är det en förutsättning att Försvarmaktens kompetenskrav för hantering av militär luftfart tillgodoses oberoende av flygtrafiktjänstens konkurrensutsättning.

9 MARKNADSFÖRHÅLLANDEN

Ägarförhållanden, organisation och förutsättningar för tillhandahållande av flygtrafiktjänster skiljer sig från land till land inom Europa, trots att medlemskap i EU, ICAO, ECAC och Eurocontrol är en gemensam nämnare för de europeiska staterna. I vissa länder ägs alla produktionsresurser av en statlig aktör som dominerar marknaden. I andra fall kan aktören vara bolagiserad, men trots detta ändå vara monopolist. Och i ytterligare några enstaka fall är marknaden i någon mån avreglerad och fler än en aktör är verksam.

Syftet med att göra en europeisk utblick är att ge frågan om konkurrens inom flygtrafiktjänstområdet ett internationellt perspektiv, men också att försöka identifiera problem och dra lärdomar som andra länder kan ha funnit i avregleringsprocessen.

Uppgifterna i detta avsnitt har hämtats från såväl de enskilda aktörernas hemsidor, som från rapporter och muntliga och skriftliga dialoger med ansvariga personer. Luftfartsstyrelsen har skickat ett antal frågor till berörda myndigheter i Finland, Frankrike, Tyskland och Storbritannien.

Nedan presenteras således ett urval av europeiska länders organisation för tillhandahållande av flygtrafiktjänster i sina respektive hemmamarknader. Urvalet har gjorts med utgångspunkten att illustrera hur långt andra länder har kommit som är jämförbara, närliggande geografiskt, har liknande organisation som den svenska för flygtrafiktjänster eller som har kommit en bra bit på väg att ha en konkurrensutsatt marknad.

9.1 Norge

I Norge ägs och drivs 46 av sammanlagt 49 trafikflygplatser av Norges motsvarighet till LFV dvs. det statliga bolaget AVINOR. Resterande flygplatser är privatägda.

AVINOR är ensam leverantör av flygtrafiktjänster i norskt luftrum och äger merparten av infrastrukturen. Övriga flygplatser tillhandahåller flyginformationstjänster för flygplats och infrastruktur på respektive flygplats, men på grund av brist på egen kompetens anlitas AVINOR resurser. En av flygplatserna hyr även infrastrukturen från AVINOR.

Enligt norska bestämmelser, som reglerar de krav som Luftfartstilsynet, Norges motsvarighet till Luftfartsstyrelsen, ställer på den som vill etablera och leverera flygtrafiktjänster, kan i princip vem som helst som har lämplig kompetens tillhandahålla flygtrafiktjänster. Man menar att det vore relativt enkelt att konkurrensutsätta denna tjänst i en framtid. Det finns dock inga sådana planer idag, och Luftfartstilsynet räknar med att AVINOR kommer att fortsätta vara ensam leverantör av flygtrafiktjänster i Norge även efter det att EG-förordningarna om det gemensamma europeiska luftrummet trätt i kraft.

AVINOR drev under 2002 4 områdeskontrollcentraler, 20 torn varav 16 st ägs av bolaget samt ytterligare 29 flyginformationstjänstenheter vid flygplatser.

9.2 Danmark

Det finns 24 flygplatser i Danmark. Flygplatserna ägs antingen av SLV (Statens Luftfartsvesen), Danmarks motsvarighet till LFV⁴², eller är privatiserade, som exempelvis Kastrup.

⁴² Någon delning av SLV motsvarande den som har gjorts i Sverige med delningen av Luftfartsverket i en myndighets- respektive en produktionsverksamhet har inte genomförts i Danmark.

Det statliga bolaget NAVIAIR⁴³, som till verksamheten kan jämföras med svenska LFV:s division ANS, är landets största leverantör av flygplats- och inflygningskontrolltjänst samt har monopol på områdeskontrolltjänster i Danmark. Flygledning i danskt luftrum (undantaget Grönland, Färöarna och Bornholm) och flygplats- och inflygningskontrolltjänst på nio av Danmarks så kallade provinsflygplatser bedrivs således i NAVIAIR:s regi.

NAVIAIR har ca 770 personer anställda, varav de flesta är flygledare och flygledarassistenter. Bolaget äger infrastrukturen. Finansieringen bygger helt på avgifter som är kostnadsrelaterade. Det innebär att NAVIAIR inte har ett avkastningskrav på sig från ägaren.

För inflygnings- och flygplatskontrolltjänst tas avgifter ut som bestäms för varje enskild flygplats som slutit avtal med NAVIAIR om tillhandahållandet av flygtrafikledningstjänsterna. I fråga om Kastrup, Roskilde och från helt nyligen även Billund tas avgiften ut direkt från brukarna, dvs. flygbolagen. I övriga fall (6 flygplatser) tas en individuellt fastställd avgift ut som inte baseras på antalet rörelser utan som är en ungefärlig skattning av de kostnader som NAVIAIR har för verksamheten på den lokala flygplatsen.

9.3 Finland

I Finland genomfördes från årsskiftet 2005/2006 en omstrukturering av dåvarande Luftfartsverket motsvarande den som genomfördes i Sverige 2004/2005. Luftfartsförvaltningen bildades den 1 januari 2006 och är den myndighet som ansvarar för flygsäkerheten och myndighetsuppgifterna för den finska luftfarten. Av den del av dåvarande Luftfartsverket som bedrev flygtrafiktjänstverksamhet bildades Finnavia, som är ett statligt ägt bolag.

Finnavia äger och driver 25 flygplatser som ingår i ett flygplatssystem⁴⁴, samt bedriver flygtrafikledning i det finska luftrummet. Man utbildar även nya flygledare genom skolan Avia College som ägs och drivs i egen regi. Finnavia har en total personalstyrka på omkring 2 350 personer, och verksamheten är avgiftsfinansierad.

Flygtrafiktjänsten är organiserad i två geografiska områden, ett för södra Finland, (som är det största området) och ett för norra. Totalt finns det ca 170 personer anställda inom flygtrafikledningen. Vid de kommunala flygplatserna bedrivs flygtrafiktjänst vid flygplats i kommunens regi, med egen anställd personal. Det är staten som äger all infrastruktur förknippad med flygtrafiktjänsten, även vid de kommunala flygplatserna, och man ansvarar även för underhåll och utveckling av tekniska system.

I och med den senaste omorganisationen är det inte troligt att det inom någon snar framtid kan komma att bli aktuellt med konkurrensutsättning av flygtrafiktjänsten. Det är heller inte känt ifall det finns nya aktörer som vill komma in på den finska marknaden för flygtrafiktjänst.

⁴³ Bildades den 1 januari 2001 och ägs av den staten genom Trafikministeriet.

⁴⁴ Det finns ytterligare två eller tre flygplatser i Finland som är kommunalt ägda, enligt uppgift från Luftfartsförvaltningen.

I Finland är civilt- och militärt luftrum integrerat.

9.4 Storbritannien

Det finns knappt 70 internationella flygplatser i Storbritannien. Flygplatserna är separata affärsenheter och ingår inte i ett nationellt flygplatssystem. Den största flygplatsägaren i Storbritannien är BAA (British Airport Association) som bland annat driver Londonflygplatserna, Heathrow, Gatwick och Stanstead.

Civil Aviation Authority (CAA), luftfartsmyndigheten i Storbritannien, har ansvaret för all myndighetsutövning inom det civila luftfartsområdet.

I Storbritannien är marknaden för tillhandahållandet av flygtrafikledningstjänst till viss del redan konkurrensutsatt. Det är antingen den egna flygplatsen eller en kontrakterad leverantör som bedriver flygplatskontrolltjänst. För att få tillhandahålla tjänster vid andra funktioner än vid flygplatserna krävs ett särskilt tillstånd från ansvarig myndighet.

Den största aktören på marknaden för flygtrafiktjänster i Storbritannien är NATS (National Air Traffic Services) som fram till 2001 var en del av CAA. Genom bildandet av NATS ändrades även ägarskapet och numera ägs NATS till 51 procent av staten och 49 procent av privata intressen. NATS har två självständiga bolag, ett som utför flygtrafiktjänst en route (NERL) och ett som utför flygtrafiktjänster vid flygplats (NSL).

När det gäller flygtrafiktjänst en route i Storbritannien har NATS monopol på marknaden.

På marknaden för flygtrafiktjänster vid flygplats finns fler aktörer än NATS, men omfattningen av deras verksamhet är betydligt mindre. NATS tillhandahåller flygplatskontrolltjänst och inflygningskontrolltjänst på landets mest trafikerade flygplatser. När det gäller antalet rörelser uppskattar CAA att NATS har en marknadsandel på drygt 55 procent, vilket gör bolaget till dominerande aktör på denna marknad.

Den näst största marknadsandelen baserat på antalet rörelser per år, 43 procent, utgörs av individuella flygplatser, ett femtiotal till antalet, där den egna organisationen omfattar anställd personal som arbetar med flygplatskontrolltjänst vid den egna flygplatsen.

Förutom NATS tillhandahåller SERCO flygplats- och inflygningskontrolltjänster på flygplatser som man inte själv äger. SERCO erbjuder en rad flygrelaterade tjänster utöver flygtrafiktjänster vid flygplats, och även andra tjänster inom olika branscher, både i Europa och resten av världen, men företagets roll på den brittiska marknaden i detta sammanhang förblir blygsam. Marknadsandelen uppskattas av CAA till mindre än en procent baserat på antalet rörelser.

I UK är det den enskilda flygplatsens ansvar att uppdra åt en flygtrafiktjänstleverantör att tillhandahålla flygtrafiktjänsterna på flygplatsen eller att själv tillhandahålla tjänsterna. Hur förhandlingarna bedrivs eller faller ut betraktas av myndigheten som en

ren kommersiell angelägenhet och man blandar sig inte i detta förfarande överhuvudtaget. Enligt uppgift löper dessa kontrakt ibland över upp emot 15-20 år, men det är alltså inget som myndigheten påverkar.

Om en flygtrafiktjänstleverantör skulle gå i konkurs så är det den berörda flygplatsens ansvar att teckna avtal med ny leverantör.

Hur infrastrukturen ägs varierar beroende på flygplats. I de flesta fall förefaller flygplatsen förfoga över nödvändig infrastruktur. När en flygplats skall byta leverantör av flygtrafiktjänster handlar det i många fall därför bara om personalbyte, eller att samma personal fortsätter verksamheten med en annan arbetsgivare.

CAA använder "Contestability Test" som mått på om konkurrens föreligger. Genom testet kan man få en uppfattning om en flygplats har möjlighet att välja mellan flera leverantörer m.m. Exakt hur testet kommer att vara utformat eller hur det ska tillämpas är ännu inte fastställt. Det kan tilläggas att CAA inte har något ekonomiskt uppföljnings- och tillsynsansvar för de enskilda leverantörerna av kontrolltjänst vid flygplatser. Myndigheten har heller inte gjort någon uppföljning av hur konkurrensutsättningen har påverkat denna marknad i termer av pris, kvalitet och så vidare.

Enligt uppgift är det upp till varje flygtrafiktjänstleverantör att ombesörja utbildning av nya flygledare.

9.5 Tyskland

DFS (Deutsche Flugsicherung GmbH), som är ett helägt statligt bolag sedan 1993 skilt från myndighetsdelen och flygplatsägandet, är den tyska leverantören av flygtrafiktjänst. I Tyskland finns totalt ett fyrtiotal flygplatser och många av dem är organiserade som självständiga bolag. I Tyskland tillämpas inte konceptet flygplatssystem.

DFS kontrollerar all flygtrafiktjänst en route genom sex kontrollcentraler. Dessutom ansvarar DFS direkt för torndrift på nitton flygplatser och indirekt genom överinseende på övriga 21 flygplatser. En stor del av infrastrukturen ägs av DFS på någon nivå. DFS hanterar omkring 2,9 miljoner rörelser per år. Civilt och militärt luftrum är integrerat sedan 1994 (i fred), undantaget helt militära flygplatser.

DFS har en oberoende affärsenhet som ansvarar för utbildning av flygledare och flygledarassistenter. Enligt uppgift är det en av världens största flygledarskolor, och man utbildar även elever från andra länder.

Den 20 december 2005 bildades *The Tower Company*, ett dotterbolag till DFS, som man vill ska bli certifierat enligt de nya EG-förordningarna om det gemensamma europeiska luftrummet. Tjänster som kommer att erbjudas är flygtrafiktjänster vid de regionala flygplatser som idag bedriver sin egen flygtrafiktjänst på flygplats under överinseende av DFS. I ett pressmeddelande skriver DFS att bildandet av *The Tower Company* är ett svar på den framtida konkurrensutsättningen inom marknaden för flygtrafiktjänster i och med ikraftträdandet av EG-förordningarna om det gemensamma europeiska luftrummet. DFS menar att bolaget med dagens kostym inte kan erbjuda

konkurrenskraftiga priser, och man väljer därför att starta ett lågprisbolag inom samma sektor för att på så vis ändå kunna verka fortsatt på denna del av marknaden.

9.6 Frankrike

I Frankrike omorganiserades DGAC (Direction Générale de l'Aviation Civile), luftfartsmyndigheten, vid årsskiftet 2004/2005 som en följd av en regeringsreform.

Inom DGAC svarar DAST (Department for Strategic and Technical Affairs) för regelutvecklingen, DCS (Inspections and Safety Department) för tillsyn och certifiering samt är utpekad myndighet enligt förordningarna om det gemensamma europeiska luftrummet och DSNA (Air Navigation Services Department) tillhandahåller flygtrafiktjänster.

På DSNA finns 7 400 anställda, varav merparten (drygt 90 procent) arbetar operativt med flygtrafikledning i någon form. Operativ personal finns i de fem kontrollcentralerna och på de elva kombinerade flygplats- och terminalkontrollerna. Utöver detta finns också 66 torn runt om på landets flygplatser som opereras av personal från DSNA.

9.7 Analys

Konkurrensutsättning av flygtrafiktjänst vid flygplats tycks vara möjligt i de flesta av de undersökta länderna, i synnerhet med hänvisning till EG-förordningarna om det gemensamma europeiska luftrummet, men genomslagskraften varierar dock.

Bland de nordiska länderna är frågan om möjlig konkurrens på marknaden för flygtrafiktjänst vid flygplats aktuell enbart i Sverige. Noteras i detta sammanhang bör också att de nationella monopolisterna stärker sina positioner, både på den egna nationella marknaden och internationellt, genom olika former av samarbete över nationsgränserna. Som exempel kan nämnas Entry Point North. Skolan har ett uttalat mål att förse samtliga ägares (LFV, Avinor och Naviair) verksamheter med det antal flygledare som efterfrågas av respektive organisation, samt i viss mån även erbjuda utbildning av utländska studenter.

I Storbritannien anses marknaden reglera sig själv och enligt uppgift från myndigheterna har konkurrensen inom detta marknadssegment varit ett faktum sedan en längre tid. Flygplatserna har antingen tagit in en extern aktör för att tillhandahålla flygplatskontrolltjänsten eller tagit hand om tjänsten i egen regi inom ramen för den övriga verksamheten. Sett till antalet rörelser per år är fördelningen mellan dessa båda alternativ något mer än hälften för extern leverantör och något mindre än hälften för egen regi. I det segment där extern leverantör kontrakteras finns två aktörer inblandade och den ena är totalt dominerande. I fallet Storbritannien kan det också vara viktigt att påpeka att leverantörerna av flygtrafiktjänster inte har något ekonomiskt eller organisatoriskt samröre med den eller de som äger flygplatserna. Även regleringsrollen är helt separerad från båda typer av produktionsroller.

I Tyskland har man inte kommit lika långt som i Storbritannien när det gäller avreglering, men det är uppenbart att monopolisten förbereder sig för en eventuell konkurrens.

Att förutsättningarna för konkurrensutsättning av flygkontrolltjänst skiljer sig åt mellan länderna är tydligt. I Storbritannien finns redan konkurrens på marknaden för flygkontrolltjänster på flygplatser. Den flygtrafiktjänstleverantör som har haft en stark ställning då konkurrens introducerats på marknaden har också bibehållit en dominerande ställning över tiden.

I tabellen nedan sammanfattas delar av den information som rör förutsättningarna för konkurrensutsättning av marknaden för flygtrafiktjänst vid flygplats i de olika länder som jämförts i studien.

Tabell Jämförelse mellan länder av förutsättningar för konkurrensutsättning av flygkontrolltjänst

	SE	NO	DK	FI	UK	GE	FR
1	ca hälften	i princip alla	delvis	ja	nej	nej	ja
2	ja, för statliga	ja	nej	ja	nej	nej	ja
3	ja, för statliga	ja	ja, delvis	ja	nej	vet ej	ja
4	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
5	ja	vet ej	vet ej	ja, troligtvis	ja, troligtvis	ja	ja
6	ja, alla	ja	ja	ja	vet ej	ja	vet ej
7	ja, hittills alla	ja	ja	ja	nej	ja	ja
8	inte ännu?	ja	ja, troligtvis	ja, troligtvis	ja	vet ej	vet ej
9	inte ännu	nej	ja	nej	ja	inte ännu	nej

Frågor

1. Staten äger flygplatser
2. Flygplatssystem
3. Staten äger infrastruktur* för flygkontrolltjänst
4. Leverantören av flygtrafiktjänst och regulator är åtskilda strukturellt för flygtrafiktjänster
5. Tillsynsmyndigheten utnämner flygtrafiktjänstleverantörer i luftrummet
6. Staten utbildar flygledare
7. Staten anställer flygledare
8. Legala möjligheter för konkurrensutsättning finns

9. Det finns konkurrens på marknaden

* I detta sammanhang avses lokal, fysisk utrustning i form av hårdvara, lokaler mm

Källförteckning

Internationell reglering

Konventionen angående civil luftfart, Chicagokonventionen, 1944

Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 549/2004 om ramen för inrättande av det gemensamma europeiska luftrummet

Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 550/2004 om tillhandahållande av flygtrafiktjänster

Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 551/2004 om organisation och användning av det gemensamma europeiska luftrummet

Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 552/2004 om driftskompatibilitet hos det europeiska nätverket för flygledningstjänst

Kommissionens förordning (EG) nr 2096/2005 om gemensamma krav i fråga om tillhandahållande av flygtrafiktjänster

Kommissionens förordning (EG) nr 2150/2005 om flexibel användning av luftrummet

Eurocontrols principer för upprättande av kostnadsbas för undervägsavgifter och beräkning av avgiftsenhet

Författningar

Luftfartslagen (1957:297)

Luftfartsförordningen (1986:171)

Sekretesslagen (1980:100)

Konkurrenslagen (1993:20)

Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

Förvaltningslagen (1986:223)

Förordningen (2004:527) med instruktion för Järnvägsstyrelsen

Förordningen (2004:1110) med instruktion för Luftfartsstyrelsen

Förordningen (2004:1120) med instruktion för Luftfartsverket

Förordningen (1994:1808) om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område

Luftfartsstyrelsens föreskrifter, Bestämmelser för civil luftfart - flygtrafiktjänst (BCL-FT)

Luftfartsstyrelsens föreskrifter, Bestämmelser för luftfart – flygtrafiktjänst (BFL-ANS)

Luftfartsstyrelsens föreskrifter, Bestämmelser för civil luftfart – certifikatsbestämmelser (BCL-C)

Luftfartsstyrelsens föreskrifter, Bestämmelser för civil luftfart – Flygplatser (BCL-F)

Beslut

Regeringens beslut 2005-12-08 (N 2005/5041/TP, N2005/9907/BS)

Offentligt tryck

Propositioner

1999/2000:140, Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald

2005/06:160, Moderna transporter

SOU

1999:42, Ny Luftfartslag

2005:4, Liberalisering, reglering och marknader

Rapporter

Konkurrensverkets rapport, Avreglerade marknader i Sverige – en uppföljning, 1998:3

Konkurrensverkets rapport, Monopolmarknader i förändring, 2004:3

Konkurrensverkets rapport, Konkurrensen i Sverige 2004, 2004:5

Konkurrensverkets rapport, Konkurrensen i Sverige 2005, 2005:1

Statskontorets rapport, Avregleringen av sex marknader, 2004:28

Luftfartsstyrelsens rapport, Flygtrafiktjänst i Sverige – En utredande och jämförande studie om förutsättningar för konkurrensutsättning, 2005:5

Luftfartsstyrelsens rapport, Flygets utveckling 2004, 2005:2

Study on the financing of air traffic management (ATM) to achieve the Single European Sky, Steer Davies Gleave (oktober 2004), (Studie utförd på uppdrag av EU-kommissionen)

Övrigt

AIC Sverige 3/2005

www.lfv.se



REGERINGEN

Regeringsbeslut

II 8

2005-12-01

N2005/9349/TP

Näringsdepartementet

Inkom 051213

Reg på J. Gramenius

Kopia Inrdningsgrupp / LBM

Luftfartsstyrelsen

601 73 NORRKÖPING

Luftfartsstyrelsen
Dnr: LSS2005-7679
Ank. 2005-12-13
Lottn U/J. Gramenius

Uppdrag att utreda förutsättningarna för konkurrens inom flygtrafiktjänsten

Ärendet

Det övergripande syftet med flygtrafiktjänst är att säkerställa att luftfart kan bedrivas med säkerhet, regularitet och effektivitet. Med flygtrafiktjänst avses flygledningstjänst, informationstjänst för luftfarten, flygvärdertjänst, flygräddningstjänst och flygteletjänst. Inom Luftfartsverket (LFV) utförs flygtrafiktjänst. LFV har möjlighet att överlåta åt annan att på verkets vägnar utföra flygtrafiktjänster. LFV är ensam leverantör av flygtrafiktjänst i svenskt luftrum och vid svenska flygplatser, så när som vid några okontrollerade flygplatser där flyginformationstjänst för flygplats lämnas av annan aktör.

I propositionen *Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald* (prop. 1999/2000:140) meddelade regeringen att den avsåg att utveckla konkurrensen inom flygtrafiktjänsten. En förutsättning för en fungerande konkurrens ansågs vara att LFV:s organisation ändrades så att flygtrafiktjänsten separerades från flygplatsverksamheten. Regeringen avsåg därför att återkomma med förslag om en ny organisation för LFV. Detta gjorde regeringen i 2004 års budgetproposition och i propositionen *En ny luftfartsmyndighet – lagstiftning* (prop. 2004/05:10). Förslaget följde dock inte den idé som uttryckts i den konkurrenspolitiska propositionen utan innebar i stället att uppgifter av klar myndighetskaraktär inom LFV skiljdes från den producerande verksamheten. Därmed förblev flygtrafiktjänsten och flygplatsverksamheten inom samma myndighet. Regeringen har inte uttalat sig i frågan om konkurrens inom flygtrafiktjänsten sedan propositionen 1999/2000:140.

Luftfartsstyrelsen presenterade i juni 2005 en studie om förutsättningarna för konkurrensutsättning av flygtrafiktjänsten. Frågan har granskats ur flera synvinklar och slutsatsen blev att ett flertal frågeställningar

behöver utredas närmare innan ett beslut om konkurrensutsättning av flygtrafiktjänsten kan tas.

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Luftfartsstyrelsen att utreda konsekvenserna av att möjliggöra för andra operatörer än LFV att utföra flygtrafiktjänster vid icke-statliga flygplatser på annan grund än genom uppdrag från LFV.

I uppdraget ingår att närmare belysa:

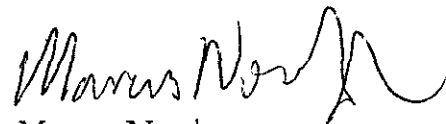
- Vilka juridiska förutsättningar som krävs för att skapa en rättvis konkurrenssituation, inklusive nödvändiga förändringar av gällande regelverk.
- Nödvändiga åtgärder med anledning av att myndighetsutövande verksamhet åläggs en privat aktör.
- Vilket ansvar en annan aktör än LFV bör ha för alarmeringstjänst och flyginformationstjänst vid flygplatsen.
- Hur LFV:s ansvar för flygtrafiktjänsten i luftrummet bör avgränsas geografiskt och hur gränserna för luftrumsblocken bör regleras.
- Hur ansvarsförhållandena ser ut om en olycka inträffar som helt eller delvis beror på tillkortakommanden hos en icke-statlig flygtrafiktjänstleverantör.
- Möjligheter och villkor för nya flygtrafiktjänstleverantörer att få tillgång till infrastruktur (t.ex. signaler från radaranläggningar) som ägs och drivs av LFV.
- Hur Försvarsmaktens krav på flygtrafiktjänst skall kunna tillgodoses.
- Nya flygtrafiktjänstleverantörers möjligheter att utöver flygplatskontrolltjänst och inflygningskontrolltjänst även få tillhandahålla områdeskontrolltjänst och därigenom få ta del av en route-intäkter. I detta sammanhang bör ur ett konkurrensperspektiv granskas betydelsen av att LFV driver de statliga flygplatserna i form av ett flygplatssystem och därmed har möjlighet att låta de regionala flygplatserna ta del av intäkterna från en route-tjänsterna (områdeskontrolltjänsten).

I uppdraget ingår även att genomföra en nulägesbeskrivning av marknadsförhållanden i Sverige samt redovisa hur konkurrensutsättning av flygtrafiktjänst har reglerats i jämförbara länder.

Uppdraget skall genomföras i samråd med Konkurrensverket och Försvarsmakten och skall skriftligen återrapporteras till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 30 april 2006.

På regeringens vägnar


Ulrica Messing


Marcus Nordmeyer

Kopia till

Statsrådsberedningen
Försvarsdepartementet/MIL
Finansdepartementet/BA
Försvarsmakten
Konkurrensverket
Luftfartsverket



LUFTFARTSSTYRELSEN
Swedish Civil Aviation Authority