



**Organisering av det offentliga åtagandet för flygtrafiktjänster** PM  
2011:12



**Organisering av det offentliga åtagandet för flygtrafiktjänster** PM  
2011:12

**Trafikanalys**

Adress: Sveavägen 90

113 59 Stockholm

Telefon: 010 414 42 00

Fax: 010 414 42 10

E-post: [trafikanalys@trafa.se](mailto:trafikanalys@trafa.se)

Webbadress: [www.trafa.se](http://www.trafa.se)

Ansvarig utgivare: Brita Saxton

Publiceringsdatum: 2011-12-19

# Förord

Luffartsverkets verksamhet har under senare tid förändrats på många sätt. Regelskrivning och kontroll sköts numera av Transportstyrelsen, flygplatserna har bolagiserats i Swedavia AB och flygräddningen har förts över till Sjöfartsverket. Dagens luffartsverk utgör således endast en liten del av det ursprungliga affärsverket. Ett av Luffartsverkets kvarvarande huvudområden, lokala flygtrafik-tjänster, har konkurrensutsatts vilket innebär att nära 40 procent av Luffartsverkets verksamhet drivs nu på en konkurrensutsatt marknad.

Denna rapports syfte är att belysa om affärsverksformen är den mest lämpliga organisationsformen för den verksamhet som Luffartsverket idag bedriver. I rapporten diskuteras om det finns någon annan organisationsform som är eller kan vara mer lämplig för Luffartsverket.

Analysen tar sin utgångspunkt i de uppgifter Luffartsverket idag har och analyserar dem i ljuset av de syften som affärsverksformen har och i ljuset av den förvaltningspolitiska diskussion som förts beträffande affärsverk sedan 1991 när Riksdagen beslutade att inriktningen för affärsverken skulle vara en omvandling till aktiebolag.

Utredningen har genomförts av Anna Ullström.

Stockholm i december 2011

Brita Saxton  
Generaldirektör



# Innehåll

<b>Förord</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>7</b>
<b>2 Affärsverk</b> .....	<b>9</b>
2.1 En historisk tillbakablick.....	9
2.2 Affärsverken idag.....	11
2.3 Affärsverk ur ett internationellt perspektiv.....	11
Norge.....	12
Danmark.....	13
Finland.....	13
<b>3 Luftfartsverket</b> .....	<b>15</b>
3.1 Kort historik.....	15
3.2 Luftfartsverket idag.....	16
3.3 Luftfartsverket och transportpolitiken.....	16
3.4 Gällande regelverk.....	18
3.5 Finansiering för och ekonomisk styrning av Luftfartsverket.....	20
3.6 Luftfartsverkets organisering.....	21
Affärsverket Luftfartsverket.....	22
LFV Holding och dotterbolagen.....	23
3.7 Konkurrensutsatt verksamhet inom Luftfartsverket.....	24
3.8 Samarbeten.....	25
Internationella samarbeten.....	26
3.9 Statliga aktörer med koppling till Luftfartsverket.....	29
3.10 Tidigare studier om Luftfartsverket.....	32
3.11 Internationell jämförelse.....	35
<b>4 Organisering av statlig verksamhet</b> .....	<b>39</b>
4.1 Motiv för offentliga åtaganden.....	41
4.2 Möjliga organisationsformer för Luftfartsverket.....	44
Förvaltningsmyndighet.....	44
Affärsverk.....	48
Statligt bolag.....	50
4.3 Vad skiljer organisationsformerna?.....	52

Statens styrning av verksamheten .....	52
Reglering och uppföljning av verksamheten .....	56
Den enskilde medborgarens rättssäkerhet och möjlighet till insyn .....	57
Affärsverksamhet .....	58
Personalens villkor .....	60
<b>5 Lämplig organisationsform .....</b>	<b>63</b>
5.1 Verksamhetens karaktär .....	63
Infrastruktur och naturliga monopol .....	63
Luffartsverkets samhällsuppdrag .....	64
Militär flygtrafiktjänst .....	65
5.2 Problem och möjligheter med olika organisationsformer .....	66
Luffartsverket som förvaltningsmyndighet .....	66
Luffartsverket – fortsatt ett affärsverk .....	67
Bolagisering av Luffartsverket .....	67
5.3 Alternativa organisatoriska lösningar .....	69
<b>6 Hur bör Luffartsverket organiseras? .....</b>	<b>71</b>
<b>7 Referenser .....</b>	<b>73</b>
7.1 Källor .....	73
Internt arbetsmaterial .....	73
Offentligt tryck .....	73
Webbsidor .....	74
Övriga källor .....	75
7.2 Litteratur .....	75
7.3 Förkortningar .....	75



# 1 Inledning

Denna rapport's syfte är att belysa om affärsverksformen är den mest lämpliga organisationsformen för Luftfartsverket. Utredningen baseras på befintliga utredningar, rapporter och fakta som finns tillgängliga offentligt eller hos Trafikanalys.

Luftfartsverkets huvudsakliga verksamhet består idag i att bedriva flygtrafiktjänst i kontrollerat luftrum, både lokalt och en route.<sup>1</sup> Med *lokal flygtrafiktjänst* avses den flygtrafiktjänst som finns runt en flygplats och som krävs för att flygplan ska kunna göra in- och utflygningar och landa respektive starta på flygplatsen. Med *flygtrafiktjänst en route*, eller flygning på sträcka, avses den flygtrafiktjänst som flygplan som flyger i det övre luftrummet och passerar svenskt luftrum behöver.

Rapporten är förhållandevis omfattande. Beroende av vad du som läsare är mest intresserad av kan du välja att läsa endast ett eller ett par kapitel. Inom flygtrafiktjänsten används en mängd förkortningar för engelska namn. En förteckning över förkortningarna och vad de står för finns därför på sid. 73.

I kapitel 2 *Affärsverk* ges en historisk beskrivning av affärsverksformen, en beskrivning av hur affärsverksformen används idag och av vilka liknande organisationsformer som finns i andra länder. Detta kapitel är således mest relevant att läsa om du vill veta mer om organisationsformen affärsverk.

I kapitel 3 *Luftfartsverket* beskrivs Luftfartsverket som organisation. Här sammanfattas Luftfartsverkets historia och dagens verksamhet beskrivs. Gällande regelverk, finansiering, ekonomisk styrning och anslag beskrivs, liksom verkets interna organisering. I detta kapitel redogörs även för den konkurrensutsatta verksamheten inom Luftfartsverket, liksom för vilka samarbeten Luftfartsverket har nationellt och internationellt. Därutöver beskrivs verkets kopplingar till andra statliga aktörer och vilka tidigare studier som har genomförts om Luftfartsverket. Slutligen presenteras en jämförelse med hur flygtrafiktjänster är organiserade i andra länder. Detta kapitel är således mest relevant att läsa om du vill veta mer om Luftfartsverket.

I kapitel 4 *Organisering av statlig verksamhet* diskuteras hur offentlig verksamhet kan och bör organiseras och vilka motiv som finns för offentliga åtaganden. De tre organisationsformerna förvaltningsmyndighet, affärsverk och statligt bolag beskrivs varefter skillnader och likheter mellan de tre organisationsformerna diskuteras. Detta kapitel är således mest relevant att läsa om du vill veta mer om organisering av och motiv för statlig verksamhet.

I kapitel 5 *Lämplig organisationsform* analyseras karaktären på Luftfartsverkets verksamhet, liksom vilka problem eller möjligheter som olika organisationsformer medför eller skulle medföra för Luftfartsverket. I det avslutande kapitlet, kapitel 6, *Hur bör Luftfartsverket organiseras?* summeras och diskuteras rapportens slutsatser.

---

<sup>1</sup> Det svenska luftrummet är indelat i luftrumspaket, så kallade sektorer. I Sverige finns det omkring 30 sektorer varav 15 övervakas av Stockholm och 15 av Malmö. En eller två flygledare arbetar i varje sektor, och en flygledare kan ha behörighet att arbeta i upp till fyra olika sektorer.



## 2 Affärsverk

### 2.1 En historisk tillbakablick

Ett statligt affärsverk kännetecknas av att verket utgör en självständig ekonomisk enhet i förhållande till statsbudgeten, samtidigt som det förmögenhetsmässigt utgör en del av staten.<sup>2</sup> Affärsverksformen har sitt ursprung i 1911 års budgetreform, då bland andra Televerket, Postverket, SJ och Domänverket blev affärsverk. I beslutet fastslogs att affärsverken skulle betraktas som självbärande affärsdrivande enheter, vilket underströks genom att verkens omsättning inte skulle redovisas över statsbudgeten. Redovisningen skulle endast avse överskott, som skulle levereras in till statskassan, eller underskott, som fortsatt skulle belastas verken. Tanken bakom denna reform var att skapa en förvaltningsform som var mer lämpad för affärsverksamhet så att staten skulle kunna driva verksamhet på mer affärsmässiga grunder.

Under 1980-talet reformerades affärsverken så att de fick utökade befogenheter och en större ekonomisk och finansiell självständighet. Verken kom i allt högre grad att styras genom mål. I den så kallade verkledningspropositionen föreslog regeringen att riksdagens styrning av statliga myndigheter i högre grad än tidigare ska gälla verksamhetens huvudinriktning och att myndigheterna bör ges större frihet vid verksamhetens utövande.<sup>3</sup> I samband med verkledningspropositionen beslutades att affärsverken och eventuella dotterbolag ska behandlas samlat som koncerner. Syftet var dels att förbättra styrningen av den totala verksamheten och dels att åstadkomma förutsättningar för affärsverkskoncernerna att bedriva verksamheten rationellt. I propositionen förelogs även att styrningen av affärsverkskoncernerna skulle präglas av ökad långsiktighet och koncentreras till fastställande av ekonomiska mål och servicemål. Styrningen av dotterbolagen skulle ske genom affärsverket och de mål som har satts upp för detta.

Riksdagen bemyndigade i samband med propositionen regeringen att delegera frågor om affärsverkskoncernernas organisation samt förvärv och avyttring av aktiebolag till affärsverken själva. I samband med verkledningspropositionen skärptes även reglerna kring styrelsens och verkschefens entledigande, vilket motiverades med de stora ekonomiska värden som hanteras inom verken. Affärsverkens styrelser skulle utses av regeringen för ett år i taget och skulle kunna entledigas från sina uppdrag med omedelbar verkan. Verkschefen skulle även fortsatt utses av regeringen, men inte vara ordförande i styrelsen. Även verkscheferna skulle kunna skiljas från sin tjänst med omedelbar verkan.

---

<sup>2</sup> Denna rapport behandlar endast organisering av statlig verksamhet. Kommunala förvaltningar och bolag tas ej upp.

<sup>3</sup> *Om ledning av den statliga förvaltningen*, prop. 1986/87:99.

Under våren 1991 beslutade riksdagen att inriktningen för affärsverken skulle vara en omvandling till aktiebolag. Det främsta argumentet för detta var att verken befann sig på allt mer internationaliserade marknader med ett ökat inslag av konkurrens, vilket krävde förnyelse och utveckling av verksamheten. Genom att välja en internationellt spridd och välkänd organisationsform skulle den internationella verksamheten underlättas. Möjligheten att samarbeta och samäga verksamheter lyftes också fram som ett argument för bolagisering.

Andra argument var att den ändrade organisationsformen skulle leda till att verksamheten skulle kunna drivas mer ändamålsenligt och effektivt, att det fanns behov av att skapa likvärdiga konkurrensvillkor och av att förbättra förutsättningarna för en affärsmässig drift av verksamheten. Friare former för lönesättning och personalrekrytering lyftes också fram som argument.

Mot bolagiseringarna framfördes under beslutsprocessen argument om att affärsverken inte endast hade kommersiella uppgifter, utan också viktiga samhällsuppgifter. Verksamheternas stora allmänintresse framfördes som ett skäl för att behålla myndighetsformen med inflytande från riksdag och regering och med möjlighet till insyn för allmänheten.

År 1991 beslutade riksdagen att ombilda Domänverket till ett aktiebolag. Bolaget, som även inkluderade de tidigare statliga skogsbolagen Ncb AB och AB Statens Skogsindustrier (ASSI) ålades marknadsmässiga avkastningskrav. År 1994 børsintroducerades bolaget. Samma år, 1991, ombildades även affärsverket Försvarets fabriksverk till bolaget Celcuis AB, som 1999 såldes i sin helhet till SAAB AB.

År 1992 delades Statens Vattenfallsverk i två delar. En del bolagiserades och blev Vattenfall AB. Den andra delen lades i affärsverket Svenska Kraftnät. Svenska Kraftnät sköter idag stamnätet för elkraft och har systemansvaret för el och naturgas i Sverige. Svenska Kraftnät är idag det enda affärsverket utanför transportsektorn.

Televerket ombildades 1993 till det av staten helägda aktiebolaget Telia AB. Sju år senare børsintroducerades bolaget och det statliga ägandet minskades.

År 1994 ombildades Postverket till Posten AB efter att riksdagen beslutat att avveckla Postverkets monopol och öppna den svenska postmarknaden för konkurrens. År 2001 delades SJ i fyra delar. Visst rullande materiel och ansvar för leasingåtaganden lades i affärsverket Statens Järnvägar, medan de resterande tre delarna bolagiserades. Persontrafiken blev SJ AB, godstrafiken Green Cargo AB och fastigheter och underhåll blev SwedCarrier AB.

Vattenfall AB, Posten AB, SJ AB, GreenCargo AB och SwedCarrier AB ägs idag till 100 procent av den svenska staten.

År 2010 delades Luftfartsverket i två delar. Den ena, med ansvar för flygplatserna, bolagiserades i Swedavia AB. Flygtrafiktjänsten ligger fortsatt i affärsverket Luftfartsverket.

## 2.2 Affärsverken idag

Under de senaste trettio åren har således ett stort antal statliga organisationer bolagiserats. De statliga verksamheter som i början av 1900-talet först blev affärsverk har samtliga helt eller delvis bolagiserats under de senaste tjugo åren.<sup>4</sup>

Idag finns, utöver Luftfartsverket, tre andra affärsverk: Sjöfartsverket, Statens Järnvägar och Svenska Kraftnät. Delar av dessa affärsverk har dock bolagiserats. Den så kallade Lotsutredningen, som även behandlade Sjöfartsverkets organisationsform, föreslog 2008 att affärsverket skulle återgå till att bli en traditionell förvaltningsmyndighet. Regeringen har också aviserat att affärsverket Statens Järnvägar ska avvecklas eller avyttras.<sup>5</sup>

Att det idag endast finns ett fåtal affärsverk och att antalet under senare år successivt har minskat gör att organisationsformen har kommit att bli alltmer udda inom den svenska statsförvaltningen. Den tidigare mångfalden av affärsverk inom transport- och kommunikationssektorn möjliggjorde en enhetlig styrning av dessa och ett aktivt utvecklingsarbete kring organisationsformen. Möjligheterna till detta är nu betydligt mindre.

## 2.3 Affärsverk ur ett internationellt perspektiv

Svårigheten att i internationella sammanhang förklara vilka förutsättningar som gäller för affärsverken anses ibland försvåra affärsverkens internationella samarbete med såväl myndigheter som bolag. I samtliga nordiska länder finns dock organisationsformer som påminner om den svenska affärsverksformen. Ingen organisationsform är helt jämförbar med de svenska affärsverken. I tabellen nedan finns en översikt över dessa.

---

<sup>4</sup> Forsell, Anders, "Statens företag – mellan politik och marknad", i Ahrne, Göran (red.), *Stater som organisationer*, Stockholm: Nerenius & Santérus förlag, 1998, sid. 262.

<sup>5</sup> *Budgetproposition för 2012*, prop. 2011/12:1, utgiftsområde 22, sid. 81.

Tabell 2.1: Organisationsformer som är hybrider mellan myndigheter och företag i Sverige, Norge, Danmark och Finland.

	Sverige	Norge	Danmark	Finland
Organisationsform	Affärsverk	Forvaltningsbedrift	Selvstændig offentlig virksomhed	Affärsverk
Exempel på organisationer som bedrivs i denna organisationsform	Luftfartsverket Sjöfartsverket Statens järnvägar Svenska Kraftnät	Statens pensjonskasse Statsbygg Statens kartverk Garantiinstituttet for eksportkreditt	DSB Navair	Senatfastigheter Forsstyrelsen Lotsverket Kommunala affärsverk
Del av statsbudgeten	Ja	Ja	Nej	Ja
Regeringen styr verksamheten	Ja	Ja	Ja	Ja
Omfattas av offentligrättslig lagstiftning	Ja	Ja	Ja	Ja
Reglerande lagstiftning	Generell	Generell	Generell + särskild för varje organisation	Generell + särskild för varje organisation

## Norge

I Norge finns organisationsformen *forvaltningsbedrift*.<sup>6</sup> Idag bedrivs fyra verksamheter i denna organisationsform: Statens pensjonskasse, Statsbygg, Statens kartverk, Garantiinstituttet for eksportkreditt. Dessa är en del av staten som juridisk person och utgör en del av statsbudgeten. Stortinget utövar den övergripande styrningen, fastställer budget och ger fullmakter till forvaltningsbedrifter. Regeringen har föreskriftsrätt.

Norge har därutöver fyra olika former av statligt företagande, som inte utgör en del av staten men ägs av den: *Statsaksjeselskap* (statligt ägda bolag som följer aktiebolagslagen och de paragrafer i denna som särskilt rör statliga bolag), *statsforetak*, *saerlovsselskap* och *helseforetak*.<sup>7</sup>

Av dessa ligger så kallade statsforetak, som regleras i egen lagstiftning (statsforetageloven), närmast affärsverksformen. Organisationsformen statsforetak infördes 1991 och året därpå omorganiserades Statskraftverkene till de första två statsforetaken Statkraft SF och Statsnett SF.<sup>8</sup> 2011 finns sex statsforetak: Statskog SF, SIVA (Selskapet for Industivekst SF), Enova SF, Gasnova SF och Statnett SF.<sup>9</sup> Organisationsformen var ursprungligen avsedd för statlig näringsverksamhet som har överordnade samhälliga eller sektorspolitiska mål. Statsforetaken hade inledningsvis en statlig förlustgaranti, det vill säga staten skulle betala eventuella skulder vid en avveckling. Dessutom var möjligheterna att ta

<sup>6</sup> I *Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation, Slutbetänkande av Lotsutredningen*, SOU 2008:53, Stockholm: Fritzes, 2008, sid. 93 uppges att samtliga norska affärsverk under senare år har bolagiserats. Det finns dock fortfarande fyra verksamheter med organisationsformen "forvaltningsbedrift". Se den norska förvaltningsdatabasen NSD, [www.nsd.uib.no/polsys/forvaltning](http://www.nsd.uib.no/polsys/forvaltning).

<sup>7</sup> *Statlege selskap og føretak med sektorpolitiske mål. Ei kartlegging av styringshøve og faktisk bruk av verkemiddel*, Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), Rapport 2011:5, sid. 9 och 19.

<sup>8</sup> *Lov 30, augusti 1991, nr 71 om statsforetak* (Norge, 1991).

<sup>9</sup> Den norska förvaltningsdatabasen NSD, [www.nsd.uib.no/polsys/forvaltning](http://www.nsd.uib.no/polsys/forvaltning).

upp lån begränsade. Regelverket ändrades 2003 så att statsföretaken i detta avseende har regler som i huvudsak är de samma som för bolag. Det finns tre huvudsakliga skillnader mellan ett statligt bolag och ett statsföretak. För det första kan statsföretak endast ägas av staten. Om staten vill sälja en del av ett statsföretak måste statsföretaket först avvecklas och ett nytt företag bildas. För det andra har statsföretak rapporteringsplikt till ägaren (staten) i frågor med avgörande betydelse för verksamheten. För det tredje är statsföretak skyldiga att skicka styrelsemötesprotokollen till ägaren (staten).<sup>10</sup>

## Danmark

I Danmark har det funnits och finns hybridformer, som *selvstændig statsvirksomhed*, en form av affärsverk, och vad som kallas *selvstændig offentlig virksomhed*. Selvstændig offentlig virksomhed är ingen egen verksamhetsform, utan organisationer som ingår i denna grupp har, utöver ramlagstiftning, alla egen lagstiftning som reglerar verksamhetens specifika förhållande till annan lagstiftning. Ramlagstiftningen för selvstændig offentlig virksomhed utgår från aktiebolagslagen, men det finns skillnader när det gäller styrning och finansiering.<sup>11</sup> En selvstændig offentlig virksomheds ekonomi utgör inte en del av statsbudgeten eller omfattas av de lagar som reglerar den danska statsbudgeten. Selvstændiga offentliga virksomheder har således möjlighet att fatta beslut utifrån företagsmässiga grunder på en rad områden. Selvstændiga offentliga virksomheder har en självständig ekonomi och möjlighet att ta upp lån på marknaden. Detta innebär även att staten inte försäkrar verksamheten, utan försäkring tecknas på marknaden.<sup>12</sup> Samtidigt omfattas verksamheten av lagen om offentlig förvaltning. Organisationens styrelse måste kvartalsvis underrätta respektive ministerium om händelser av väsentlig betydelse, inklusive ekonomisk rapportering och skriftlig verksamhetsrapport, och svara på frågor från ministeriet.<sup>13</sup>

## Finland

I Finland finns affärsverk på såväl nationell som kommunal nivå, men till skillnad från i Sverige utgör de finska affärsverken på nationell nivå inte en del av den statliga förvaltningen. Sedan 1987 har de finska affärsverkens verksamhet reglerats i en särskild lag.<sup>14</sup> Regelverket i aktiebolagslagen gäller, men kompletteras av specifika regler i affärsverklagen. Utöver den generella lagen finns en särskild lag som reglerar varje affärsverk.

Av den generella affärsverklagen framgår att affärsverk ska kombinera företagsmässiga och samhällliga hänsyn. Staten står som ekonomisk garant för affärsverken. De anställda är inte statliga tjänstemän, men lagen slår fast att villkoren ska anpassas till de som gäller för tjänstemän i staten.<sup>15</sup>

<sup>10</sup> *Statlege selskap og føretak med sektorpolitiske mål. Ei kartlegging av styringshøve og faktisk bruk av verkemiddel*, Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), Rapport 2011:5, sid. 10.

<sup>11</sup> *Mellom stat og marked*, NOU 2003:34.

<sup>12</sup> *Navairs årsrapport 2010*, sid. 8.

<sup>13</sup> *Governo, Varför affärsverk? Tillbakablick och nordisk utblick*, oktober 2011, sid. 18.

<sup>14</sup> *Lagen om statliga affärsverk*, 1185/2002 (Finland, 2002).

<sup>15</sup> *Mellom stat og marked*, NOU 2003:34

De finska affärsverken kan styras genom riksdags- och ministeriebeslut och kan även tilldelas medel över statsbudgeten. Riksdagen ska godkänna det maximala beloppet för affärsverkens investeringar kommande räkenskapsår.<sup>16</sup> Styrelserna i de finska affärsverken har ett ansvar motsvarande ansvaret för styrelseledamöter i aktiebolag.<sup>17</sup> Styrelsen utses på 1 år i taget av ministern. Till skillnad från i Sverige utser affärsverkets styrelse verkets chef, som tituleras verkställande direktör. Den verkställande direktören ingår inte i styrelsen.<sup>18</sup>

I december 2007 beslutade EU-kommissionen att det finska Vägaffärsverkets organisationsmodell inte lämpar sig för den gemensamma marknaden. Kommissionen betraktade affärsverkets konkursskydd och regler för beskattning som förbjudet statsstöd. Den finska regeringen påbörjade därefter ett arbete med att förändra affärsverksformen. En huvudregel har införts om att verksamhet som bedrivs på konkurrensutsatta marknader bör bedrivas i bolagsform. Bland annat har Vägverket, Luftfartsverket (Finavia) och Rederiverket därefter bolagiserats.

Vidare har affärsverkslagen reviderats. Den reviderade lagen om statens affärsverk, som trädde i kraft den 1 januari 2011, reglerar såväl affärsverkens ekonomi, som styrning och förvaltning.<sup>19</sup> Lagändringen innebär att statliga affärsverk i framtiden endast ska kunna producera tjänster åt statsförvaltningen och organisationer vars verksamhet i huvudsak finansieras med anslag från statsbudgeten. Dessa möjliga kunder kan dock inte förpliktigas att skaffa de tjänster de behöver från affärsverken. Lagändringen innebär att statliga affärsverk inte längre kan vara verksamma på en konkurrensutsatt marknad. Affärsverken ska också utgöra egna juridiska personer så att de kan försättas i konkurs. Affärsverkens verksamhet ska basera sig på företagsekonomiska principer, så att priset på och kvaliteten hos deras service ska kunna jämföras med priset på och kvaliteten hos tjänster som produceras av företag som verkar på konkurrensutsatta marknader.

Det finns ett antal undantag och övergångsbestämmelser i den nya lagen. Endast ett affärsverk, Senatfastigheter, är för närvarande ett sådant statligt affärsverk som avses i den nya lagen. Forsstyrelsen lyder under den lag som föreslås bli upphävd tills något annat bestäms om Forststyrelsen. Den upphävda lagen ska även tillämpas på Lotsverket till utgången av 2013.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> Governo, *Varför affärsverk? Tillbakablick och nordisk utblick*, oktober 2011, sid. 18.

<sup>17</sup> *Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation, Slutbetänkande av Lotsutredningen*, SOU 2008:53, Stockholm: Fritzes, 2008, sid. 93.

<sup>18</sup> Governo, *Varför affärsverk? Tillbakablick och nordisk utblick*, oktober 2011, sid. 18.

<sup>19</sup> *Lag om statliga affärsverk*, 10.12.2010/1062 (Finland, 2010).

<sup>20</sup> *Statliga affärsverk ska producera service enbart åt staten*, pressmeddelande, Finansministeriet, 12.05.2010.



## 3 Luftfartsverket

Nedan redovisas Luftfartsverkets historik och nuvarande verksamhet på en övergripande nivå. Tidigare utredningar om Luftfartsverket beskrivs liksom de pågående statliga utredningar som har en koppling till sektorn. Avslutningsvis beskrivs kortfattat övriga statliga aktörer som har beröringspunkter med Luftfartsverkets verksamhet.

### 3.1 Kort historik

De första civila flygledarna hade en bakgrund som trafikpiloter i Aktiebolaget Aerotransport, ABA, och var till en början också anställda där. Den 1 juli 1939 förstatligades all civil flygledning och samlades i en organisation, en enhet inom Kungliga väg- och vattenbyggnadsstyrelsens järnvägs- och luftfartsbyrå. Personalen inom flygledningen uppgick då till 12 personer. Luftfartsverket bildades därefter, som en självständig myndighet, genom ett beslut av riksdagen 1945 och blev affärsverk två år senare, 1947.

De första militära flygledarna, som då kallades trafikledare, började anställas på flottiljerna 1942. De hade tidigare varit piloter. År 1966 tillsattes den statliga utredningen Flygtrafikledningskommittén. Kommitténs förslag ledde fram till att riksdagen 1973 beslutade att all flygtrafiktjänst, både civil och militär, skulle samlas i en gemensam organisation: Luftfartsverket. År 1978 tog Luftfartsverket över ansvaret för den militära flygtrafiktjänsten och därigenom skapades en integrerad civil/militär flygtrafiktjänst, som fortfarande är unik i Europa. En gemensam utbildning för alla flygledare startades 1974 vid den nya flygtrafikledningsskolan SATSA, Swedish ATS Academy.

Från och med den 1 juli 2001 övergick ansvaret för flygtrafiktjänstens myndighetsuppgifter från den division som ansvarade för flygtrafiktjänsten, ANS, till Luftfartsverkets avdelning "Luftfart och samhälle".<sup>21</sup> Den 1 januari 2005 övergick myndighetsuppgifterna som Luftfartsverket ansvarade för till den nybildade förvaltningsmyndigheten Luftfartsstyrelsen. Syftet med organisationsförändringarna var att stärka den politiska styrningen, att anpassa den svenska strukturen till övriga EU-länders organisering, att skilja mellan myndighetsroll och produktionsroll, samt att därigenom eliminera målkonflikter. Ansvaret för flygräddningen övergick från Luftfartsverket till Luftfartsstyrelsen vid årsskiftet 2004/2005. Sedan den 1 januari 2009 finns verksamheten vid Luftfartsstyrelsen hos den nybildade myndigheten Transportstyrelsen.

Det internationella samarbetet har under 2000-talet intensifierats. År 2006 bildades det svensk-norsk-danska Entry Point North för utbildning av flygledare. 2009

---

<sup>21</sup> Capellen, Connie van der och Olle Westin, *Bolagisering av LFV*, Stockholm: Öhrlings PricewaterhouseCoopers, 2007.

bildades det svensk-danska bolaget NUAC, i syfte att bilda ett gemensamt funktionellt lufrumsblock. Flera internationella samarbeten bedrivs även på EU-nivå.

När Trafikverket bildades den 1 april 2010 flyttades ansvaret för långsiktig planering av luftfarten från Luftfartsverket till den nya myndigheten.<sup>22</sup> Den 1 april 2010 bolagiserades även Luftfartsverkets flygplatsverksamhet. Idag drivs de statliga flygplatserna av det statliga bolaget Swedavia, medan flygtrafiktjänsten fortsatt tillhandahålls av Luftfartsverket. Flygtrafiktjänsten har sedan länge varit en egen enhet inom Luftfartsverket. År 2003 blev flygtrafiktjänsten en egen division inom affärsverket.

Den 1 september 2010 trädde en ny luftfartslag i kraft. Lagen innebär att den civila flygtrafiktjänsten numera drivs på en konkurrensutsatt marknad. Den som driver en flygplats kan således upphandla den lokala flygtrafiktjänsten på marknaden.

## 3.2 Luftfartsverket idag

Luftfartsverket omsätter drygt 2 miljarder kronor och har sitt huvudkontor i Norrköping. Verkets huvudsakliga uppgift är idag att bedriva flygtrafiktjänst. Flygtrafiktjänst är den sammanfattande benämningen på flygledningstjänst, flygbriefingstjänst, flygvädertjänst, flygteletjänst och flygräddningstjänst.

I Förordning (2010:184) med instruktion för Luftfartsverket anges att verkets huvuduppgift är att "tillhandahålla en säker, effektiv och miljöanpassad flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart". Det anges därutöver att Luftfartsverket ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Luftfartsverket ska vidare "inom och utom landet tillhandahålla flygtrafiktjänster samt service- och konsulttjänster som är knutna till verksamheten" och "nationellt och internationellt främja forskning, utveckling och införande av ny teknik av betydelse för verksamheten". Verket ska se till att regelverk och rutiner som verket disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare, företag och myndigheter. Det sägs även att Luftfartsverket *får* bedriva utbildning av flygledare och bedriva tjänsteexport inom sitt verksamhetsområde. Verket ska upprätta avtal med Försvarmakten om drift och utveckling av flygtrafiktjänst som rör militär luftfart samt utbildning av flygledare för Försvarmaktens behov.

Regleringsbrevet för 2011 innehåller två uppdrag: att skapa en ny förvaltning för vissa tjänsteexporterande bolag på infrastrukturuområdet och att redovisa hur tillhandahållandet av flygtrafiktjänst för militär och civil luftfart ska säkerställas över tiden.

## 3.3 Luftfartsverket och transportpolitiken

I instruktionen anges, som nämnts ovan, att Luftfartsverket ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Det övergripande transportpolitiska målet är "att säkerställa en ekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för

<sup>22</sup> *Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg*, Trafikverksutredningen, SOU 2009:31, sid. 204.

medborgarna och näringslivet i hela landet”.<sup>23</sup> Därutöver finns två jämbördiga funktionsmål som rör tillgänglighet och hänsyn. Tillgänglighetsmålet innebär att ”transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet”.<sup>24</sup> Därtill sägs att transportsystemet likvärdigt ska svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.

Hur tillgänglighetsmålet kan uppfyllas har preciserats ytterligare i ett antal punkter. Av dessa är främst tre tillämpningsbara på flygtrafiktjänst, nämligen att ”medborgarnas resor förbättras genom ökad tillförlitlighet, trygghet och bekvämlighet”, att ”kvaliteten för näringslivets transporter förbättras och stärker den internationella konkurrenskraften” och att ”arbetsformerna, genomförandet och resultaten av transportpolitiken medverkar till ett jämställt samhälle”.<sup>25</sup> Tillförlitlighet handlar i detta sammanhang om att flygtrafiktjänsten fungerar på ett sätt som gör att transporter kan utföras vid den tidpunkt som transportören har utlovat. Med begreppet trygghet avses resenärens subjektiva upplevelse av risk.<sup>26</sup> Luftfartsverket har således en uppgift att reducera upplevelsen för flygresenären av att befinna sig i en riskfylld situation. Målet innebär även att Luftfartsverket har som uppgift att bidra till att effektivisera flygningarna och arbeta för att resor med flyg blir ”klimatsmartare, har lägre miljöpåverkan och blir säkrare”.<sup>27</sup> När det gäller preciseringen avseende jämställdhet bör Luftfartsverket genom jämställdhetsintegrering arbeta för att kvinnor och män ges ”samma möjligheter att påverka transportsystemets tillkomst, utformning och förvaltning och att deras värderingar ska tillmätas samma vikt”.<sup>28</sup>

Hänsynsmålet innebär att ”transportsystemet utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt”.<sup>29</sup> Dessutom ska transportsystemet utformning, funktion och användning bidra till ”att miljö-kvalitetsmålen uppnås och till ökad hälsa”.<sup>30</sup> Hänsynsmålet om säkerhet har för luftfartsområdet preciserats i att antalet omkomna och allvarligt skadade inom luftfartsområdet fortlöpande ska minska.<sup>31</sup> Hänsynsmålet om miljö och hälsa har preciserats i att transportsektorn ska bidra till att miljö-kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan nås genom en ”stegvis ökad energieffektivitet i transportsystemet och ett brutet fossilberoende”.<sup>32</sup> I hänsynsmålet Miljö och hälsa inbegrips även övriga miljö-kvalitetsmål, som omfattar exempelvis minskade luftföroreningar och minskat buller.<sup>33</sup>

Regeringen konstaterar att ett av de viktigaste medlen för att nå de transportpolitiska målen är organisering och styrning av myndigheter. I propositionen

---

<sup>23</sup> *Mål för framtidens resor och transporter*, Prop. 2008/09:93, sid. 14.

<sup>24</sup> *Ibid.*, sid. 16.

<sup>25</sup> *Ibid.*, sid. 18.

<sup>26</sup> *Ibid.*, sid. 19.

<sup>27</sup> *Ibid.*, sid. 20.

<sup>28</sup> *Ibid.*, sid. 27.

<sup>29</sup> *Ibid.*, sid. 30.

<sup>30</sup> *Ibid.*, sid. 30.

<sup>31</sup> *Ibid.*, sid. 49.

<sup>32</sup> *Ibid.*, sid. 52.

<sup>33</sup> *Ibid.*, sid. 56f.

anförts att "[v]alet av organisering av statliga myndigheter har en stor betydelse för transportpolitikens utformning och resultat".<sup>34</sup>

Nämnas bör även EU:s vitbok "Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem", som utgör kommissionens förslag till hur den framtida europeiska transportpolitiken skall utformas och ersätter den tidigare vitboken som sträckte sig fram till 2010.<sup>35</sup> I vitboken föreslår kommissionen att det övergripande målet för europeisk transportpolitik ska vara att bidra till att få tillstånd ett system som stöder ekonomiska framsteg, ökar konkurrenskraften och erbjuder transporttjänster med hög kvalitet samtidigt som resurserna används effektivare. Till 2050 ska utsläppen av växthusgaser från transporter minska med 60 procent. Kommissionen pekar särskilt på vikten av att skapa ett enhetligt europeiskt transportområde, utveckla ny teknik och nya beteenden, behovet av modern infrastruktur och att arbeta internationellt. Flygtrafiktjänsten berörs bland annat genom att kommissionen lyfter fram att effektiviteten hos trafikledning och flygplan behöver förbättras, att flygplatsernas kapacitet behöver ökas, att resultaten av SESAR ska vara införda 2020 och att det gemensamma europeiska luftrummet Single European Sky (SES) slutligt ska genomföras.<sup>36</sup> Dessutom understryker kommissionen att säkerhet och skydd i alla transportslag ska förbättras.

### 3.4 Gällande regelverk

För att flygsektorn ska fungera krävs enhetliga regler och internationella överenskommelser och harmoniseringen av luftfartens villkor har pågått kontinuerligt inom olika internationella organisationer sedan början av 1900-talet. De flesta regler som idag styr den svenska luftfarten har sin grund i internationella avtal.

Chicagokonventionen – konventionen angående internationell civil luftfart – undertecknades den 7 december 1944 och är den centrala konventionen på luftfartens område. Sverige ratificerade konventionen i september 1946. De svenska reglerna om luftfart och även hur luftfartsolyckor ska utredas bygger på konventionen. I konventionen behandlas bland annat frågor om medlemstaternas rättigheter och skyldigheter, regler för införande av internationella standardbestämmelser, riktlinjer för tull- och passfrågor samt luftfartspolitiska frågor. Genom konventionen instiftades också den internationella civila luftfartsorganisationen ICAO (International Civil Aviation Organization). Genom medlemskapet i ICAO har Sverige som stat förbundit sig att tillhandahålla vissa flygtrafiktjänster för luftfarten i enlighet med artikel 28 i Chicagokonventionen. Detta omfattar såväl markorganisation som standardsystem för luftfarten. Sverige måste således se till att flygtrafiktjänst tillhandahålls i Sverige i den omfattning som krävs för att trygga och underlätta luftfarten.

Transitöverenskommelsen undertecknades samtidigt som Chicagokonventionen, och godkändes av Sverige 1945. Överenskommelsen innehåller bestämmelser

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, sid. 66.

<sup>35</sup> *Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem*, vitbok, KOM (2011) 144 slutlig, 28 mars 2011.

<sup>36</sup> Forskningsprogrammet SESAR och SES finns närmare beskrivna på sid. 22.

om rättigheter att överflyga och landa på andra staters territorium.<sup>37</sup> Därutöver finns ett antal internationella konventioner som inte direkt berör flygtrafik-tjänster.<sup>38</sup>

Flygledning är ett nationellt ansvar, men EU-gemensamma regler finns. EU-förordningarna gäller vid sidan av den svenska luftfartslagen och har företräde framför nationell rätt. De för luftfarten centrala förordningar som gemensamt brukar benämnas *det tredje luftfartspaketet* har slagits samman till en förordning, som trädde i kraft den 1 november 2008.<sup>39</sup> I denna behandlas frågor om tillstånd för lufttrafikföretag, lufttrafikföretags tillträde till flyglinjer inom EU, samt biljettpriser och tariffer för lufttrafik. Bestämmelser om flygtrafik-tjänster finns också i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 550/2004 om tillhandahållande av flygtrafik-tjänster inom det gemensamma europeiska luftrummet, i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 552/2004 om driftskompatibilitet inom det europeiska nätverket för flygledningstjänst och Kommissionens förordning (EG) nr 2096/2005 om gemensamma krav i fråga om tillhandahållande av flygtrafik-tjänster.

En ny luftfartslag trädde i kraft i Sverige den 1 september 2010 och ersatte den tidigare luftfartslagen, som ursprungligen tagits fram på 1950-talet. I 5 kap. 13 § regleras flygtrafik-tjänst.<sup>40</sup> Där sägs att "[d]et ska finnas flygtrafik-tjänst för att trygga och underlätta luftfarten" och att leverantören ska vara godkänd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Lagen stipulerar även att "[f]lygtrafikledningstjänst för luftrummet i anslutning till en flygplats får ombesörjas av den som driver flygplatsen eller den som fått ett sådant uppdrag av den som driver flygplatsen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta om omfattningen av detta luftrum. Den som utför flygtrafikledningstjänst för luftrummet i anslutning till en flygplats får lämna tillstånd i form av klarering och anvisningar om färdväg för luftfartyg".<sup>41</sup>

I Luftfartsförordningen finns kompletterande bestämmelser till luftfartslagen. Bland annat ges Transportstyrelsen rätt att meddela föreskrifter gällande flygtrafik-tjänst.<sup>42</sup> I Luftfartsförordningen slås även fast att "Luftfartsverket får meddela föreskrifter inom sitt verksamhetsområde om avgifter för flygtrafik-tjänster".<sup>43</sup> Särskilda bestämmelser om flygtrafik-tjänst för militär luftfart finns föreskrivna i *Bestämmelser för Luftfart - Flygtrafik-tjänst* (BFL-ANS).<sup>44</sup>

Den 3 oktober 2011 trädde föreskrifter och allmänna råd om utnämning av leverantörer av flygtrafikledningstjänst (ATS) i kraft. De nya föreskrifterna rör förutsättningar för att kunna bli utnämnd som leverantör av ATS. Transportstyrelsen

<sup>37</sup> *Luftfartens lagar*, prop. 2009/10:95, sid. 139f.

<sup>38</sup> En översikt av dessa finns i *Luftfartens lagar*, prop. 2009/10:95, sid. 138ff.

<sup>39</sup> *Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma regler för tillhandahållande av luftfartstjänster i gemenskapen*, KOM 2006:396 och *Luftfartens lagar*, prop. 2009/10:95, sid. 148.

<sup>40</sup> *Luftfartslag*, SFS 2010:500.

<sup>41</sup> *Luftfartslag*, SFS 2010:500, 5 kap. §13, sid. 17.

<sup>42</sup> *Luftfartsförordning*, SFS 2010:770, 6 kap. 10 §.

<sup>43</sup> *Luftfartsförordning*, SFS 2010:770, 6 kap. 18 §.

<sup>44</sup> *Luftfartens lagar*, prop. 2009/10:95, sid. 148f.

har som behörig myndighet rätt att godkänna en leverantör av flygtrafikledningstjänst i enlighet med artikel 8 i förordning (EG) nr 550/2004 om tillhandahållande av flygtrafikledningstjänster inom det gemensamma europeiska luftrummet. För att utnämna leverantör av flygtrafikledningstjänst, måste, enligt förordning (EG) nr 550/2004, de rättigheter och skyldigheter fastställas som ska uppfyllas av en leverantör. Transportstyrelsen tar i enlighet med förordning (EG) nr 550/2004 fram de föreskrifter som anger förutsättningarna för att kunna bli utnämnd som leverantör. Det finns också krav på hantering av förekommande militär luftfart.

### 3.5 Finansiering för och ekonomisk styrning av Luftfartsverket

Luftfartsverket finansieras idag huvudsakligen med intäkter från avgifter för flygtrafikfjänt. Enligt instruktionen får Luftfartsverket ta ut avgifter, besluta om avgifternas storlek och disponera inkomsterna i affärsverksamheten. Verket får även disponera inkomster från offentligrättsliga avgifter. Luftfartsverkets intäkter består till ca 75 procent av självkostnadsbaserade avgifter för framför allt flygtrafikfjänt en route.<sup>45</sup> För att få flyga i svenskt luftrum måste flygbolagen betala en så kallad undervägsavgift till Luftfartsverket. Avgiftens storlek beror på hur långt man flyger samt på hur mycket flygplanet väger. Undervägsavgiften ska framför allt täcka Luftfartsverkets kostnader för en routeverksamheten. Undervägsavgiften finansierar även exempelvis sjö- och flygräddningsverksamheten JRCC som Sjöfartsverket ansvarar för. Under 2010 har kostnaderna för att bedriva flygtrafikfjänt en route varit ca 315 miljoner kronor högre än intäkterna. Från och med 2012 införs ett nytt avgiftssystem där kostnadsbaserade avgifter ersätts av ett incitamentsbaserat system.<sup>46</sup>

Intäkterna består i övrigt av bland annat ersättning för lokal flygtrafikfjänt för såväl civil som militär flygtrafik på 37 orter i Sverige. Även Försvarsmakten bidrar till Luftfartsverkets flygtrafikintäkter genom att betala för de flygtrafikfjänter som Luftfartsverket tillhandahåller. Resterande kommersiella intäkter består främst av försäljning av konsulttjänster, såväl genom affärsverkets egna verksamheter som genom LFV Aviation Consulting AB. Intäkterna innefattar också hyresintäkter samt intäkter för flygmätning och andra tekniska uppdrag.

De långsiktiga ekonomiska målen för 2011 är enligt regleringsbrevet dels att räntabilitet i form av resultat efter skattemotsvarighet ska uppgå till fyra procent av eget kapital, dels att soliditeten ska uppgå till minst 15 procent.<sup>46</sup> I 2012 års budgetproposition anger regeringen att målen bör kvarstå.

I regleringsbrevet anges vidare att Luftfartsverket för 2011 inte ska lämna någon utdelning. Utdelning bör enligt 2012 års budgetproposition vara 15 procent av vinsten, räknat som resultatet efter skattemotsvarighet. För de kommande åren, 2012–2015, beräknas utdelningen bli fem miljoner kronor per år.

<sup>45</sup> *Budgetproposition för 2012*, prop. 2011/12:1, utgiftsområde 22.

<sup>46</sup> Skattemotsvarighet betalas av affärsverk istället för bolagsskatt.

Luffartsverket beräknas, efter det att ca två miljarder via en inlösenpremie under 2011 har överförts till Statens tjänstepensionsverk, vid årsskiftet ha en pensions-skuld på ca 3187 mkr. Luffartsverket arbetar för att även återstående del ska övergå till premiebetalning.<sup>47</sup>

Luffartsverket har under 2011 ett bemyndigande att ta upp lån inom en total ram av en och en halv miljard kronor. För att minska riskexponeringen används derivathandel. Ramen för utställandet av likvida säkerheter vid utställandet av derivatinstrument är på två miljarder kronor. Luffartsverket har även ett bemyndigande att teckna borgensförbindelser för krediter till förmån för dotterbolaget LFV Holding AB inom en total ram på 60 miljoner kronor. I 2012 års budgetproposition anger regeringen att dessa ramar kommer att vara de samma även för det kommande året.

Luffartsverket har ett bemyndigande att sätta in kassamässigt överskott på räntebärande konto i Riksgäldskontoret eller i affärsbank. Medlen ska placeras räntebärande och förbehållas placeringar med låg risk.

Luffartsverkets investeringsplan för 2011–2015 uppgår sammantaget till 777 miljoner kronor.<sup>48</sup> Enligt 2011 års regleringsbrev ska Luffartsverket, utöver vad som framgår av förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, särskilt redovisa större investeringsobjekt, på över 50 miljoner kronor, med kostnad och tidsplan.

## 3.6 Luffartsverkets organisering

Luffartsverket är organiserat som ett affärsverk och har 1400 anställda som driver flygtrafikjänst för civila och militära kunder vid 35 torn i Sverige samt vid två kontrollcentraler.<sup>49</sup>

Verket leds av en styrelse som utses av regeringen och som är kollektivt ansvarig för verksamheten. Styrelsen ansvarar också för att statens intressen som ägare tas tillvara i affärsverkskoncernens företag och i andra företag där verket förvaltar statens aktier och andelar. Styrelsens sammansättning representerar erfarenhet från såväl näringsliv som statlig sektor. Verkets generaldirektör ingår i styrelsen och utses också av regeringen. Generaldirektören svarar för den löpande verksamheten enligt de riktlinjer och beslut som styrelsen fattar.

Koncernen består av affärsverket, det helägda holdingbolaget LFV Holding AB, det av holdingbolaget helägda aktiebolaget LFV Aviation Consulting AB, samt intresseföretagen Entry Point North AB till 33 procent och NUAC HB till 50 procent.

---

<sup>47</sup> Luffartsverkets tertialrapport, T2, oktober 2011.

<sup>48</sup> *Budgetproposition för 2012*, prop. 2011/12:1, utgiftsområde 22.

<sup>49</sup> Beskrivningen av Luffartsverkets organisering i hela detta avsnitt bygger på information på Luffartsverkets hemsida <http://www.lfv.se> och på Luffartsverkets tertialredovisning.

## Affärsverket Luftfartsverket

Luftfartsverket har fyra enheter: Produktion Terminal, Produktion En Route, Produkter och tjänster samt Affärsstöd. Antalet årsarbetare är ca 1170.<sup>50</sup>

**Affärsstöd** tillhandahåller administrativt stöd och strategisk upphandling till Luftfartsverkets koncern. 2011 beslutades att servicefunktionerna ska samordnas med Sjöfartsverket. Luftfartsverket tar under hösten 2011 över ca 30 anställda från Sjöfartsverket och blir arbetsgivare för den nya organisationen. Den gemensamma organisationen kommer att hantera reception, växel, resetjänst, kontorsservice, redovisning, lön, inköp, förvaltning av berörda system, samt arkiv och registratur för de båda organisationerna. Sedan 2003 är även de båda affärsverkens tryckerier sammanslagna och lokaliserade till Luftfartsverket. Tryckeriet arbetar bland annat med tryck av försvarsmaktens flygkartor.

**Produkter och tjänster** bedriver såväl operativt och tekniskt utvecklingsarbete som konsulttjänster. Enheten ansvarar för drift och underhåll av infrastruktur för kommunikations-, navigations- och övervakningstjänst på cirka 500 utrustningar och anläggningar. Andra tjänster inom enheten är flygmätning, produktion av regelverket AIP och utbildning.

Enheten ansvarar även för den utbildning av flygledare som Luftfartsverket bedriver i samarbete med Linköpings universitet. För att vara behörig att söka till universitetets utbildning måste studenten först genomgå fyra faser av tester hos Luftfartsverket. Efter tre terminer vid Linköpings universitet går studenterna en grundutbildning till flygledare vid Entry Point North (EPN) vid Malmö Airport på Sturup. Se vidare under LFV Holding och dotterbolagen.

**Produktion Terminal** bedriver lokal flygtrafiktjänst på 37 civila och militära flygplatser inklusive två civila och tre militära terminalkontroller. De lokala enheterna kallas ATS, Air Traffic Services. De lokaler och enheter som används ägs av respektive flygplats. Antalet anställda är cirka 480.

**Produktion En Route** leder flygtrafiken i svenskt övre luftrum från två kontrollcentraler som ligger på flygplatserna Malmö Airport och Stockholm – Arlanda. Det finns även två mindre kontrollcentraler i Göteborg och Norrköping som leder trafiken till och från de flygplatser som ligger i dessa områden. På kontrollcentralerna arbetar det totalt cirka 500 medarbetare varav de flesta, omkring 450 är flygledare och flight data operators (FDO:s). De övriga 50 anställda är ledningsfunktioner och administrativ personal. Med hjälp av datorer, radar, radio- och telekommunikationssystem ansvarar flygledarna för att separera flygplan så länge de befinner sig i svenskt luftrum. Fokus för verksamheten är flygsäkerheten.

Enheten driver även Flight Planning Centre, FPC, på Stockholm – Arlanda. Innan varje flygning påbörjas måste piloten lämna in en färdplan där det anges vilken typ av flygplan man har, vilken väg man planerar att flyga och alternativ flygplats om man inte kan landa på sin tänkta destination. Den här informa-

---

<sup>50</sup> Vid halvårsskiftet 2011.



tionen skickas sedan till Eurocontrol i Bryssel, som vidarebefordrar den till inblandade flygplatser och kontrollcentraler utmed flygrutten. Inför flygningen förser personalen på FPC piloten, eller flygbolaget, med uppgifter om väder, samt informerar om de förutsättningar som råder utmed den planerade flygrutten.

## **LFV Holding och dotterbolagen**

LFV Holding AB bildades 1995 för att samordna och förvalta Luftfartsverkets bolagsverksamhet. 2010 omsatte bolagsverksamheten 49 miljoner kronor. LFV Holding AB består av moderbolaget, det helägda dotterbolaget LFV Consulting AB samt intressebolagen Entry Point North AB och NUAC HB.

### **LFV Aviation Consulting AB**

LFV Aviation Consulting AB är Luftfartsverkets helägda dotterbolag för internationella konsulttjänster inom civil luftfart. Bolaget bildades 1982 och erbjuder idag konsulttjänster inom verksamhet som rör luftfart, som säkerhet, brand- och räddningsverksamhet, administrativa stödsystem och flödessimulatorer.

I samband med beslutet om statens budget för 2011 fick regeringen ett bemyndigande av riksdagen att samordna tjänsteexporten inom väg och luftfart.<sup>51</sup> I Luftfartsverkets regleringsbrev för budgetåret 2011 anges att verket ska överföra samtliga aktiebrev i LFV Aviation Consulting AB till Kammarkollegiet, eftersom bolaget efter riksdagens beslut ska förvaltas av Regeringskansliet.<sup>52</sup> Bolaget har ännu ej övertagits, utan är fortsatt ett av Luftfartsverket helägt dotterbolag. I 2012 års budgetproposition anges att frågan för närvarande bereds i Regeringskansliet.

### **NUAC**

Flygtrafiktjänsterna i Sverige och Danmark har sedan länge samarbetat för att skapa gemensamma lösningar i linje med de europeiska strävandena mot Single European Sky. Det har skett inom ramen för programmet Nordic Unified Air Traffic Control (NUAC). Programmet, som avslutades den 31 december 2010, har varit ett så kallat TEN-T-projekt (Transeuropeiska nätverket för transporter) och medel för genomförandet har förts till Luftfartsverket från Transportstyrelsen.

I december 2009 undertecknade de berörda svenska och danska ministrarna ett avtal om att göra det danska och svenska luftrummet till ett gemensamt funktionellt luftrumsblock. Syftet är att verksamheten ska bli så rationell och effektiv som möjligt. Det dansk-svenska luftrumsblocket kommer totalt att täcka en yta av 783 000 kvadratkilometer, varav 625 000 kvadratkilometer utgörs av svenskt luftrum. Luftrumsblocket är första steget mot ett planerat större nordeuropeiskt luftrumsblock. Luftrumsblocket ska vara i operativ drift från 2012.

Hösten 2009 undertecknades ett avtal mellan Luftfartsverket och danska Naviair om att etablera ett gemensamt bolag för att driva de tre kontrollcentralerna i Köpenhamn, Malmö och Stockholm. Under 2010 bildades det gemensamma bolaget NUAC. Luftfartsverket äger via LFV Holding AB 50 procent av bolaget.

<sup>51</sup> Prop.2010/11:1, utg.omr. 22, bet. 2010/11:TU1.

<sup>52</sup> Prop. 2010/11:1, bet. 2010/11:TU1, rskr. 138.

Under 2011 har NUAC tagit över det operativa stödet till de tre kontrollcentralerna. Från och med den 1 juli 2012 kommer NUAC att sköta hela verksamheten, även en route-verksamheten. NUAC blir då Nordens största utförare av flygtrafiktjänster. Centralerna kommer även fortsättningsvis att ägas av sina moderbolag och personalen lånas ut till NUAC.

#### **Entry Point North**

Entry Point North, EPN, startade 2006, utbildar flygledningpersonal och drivs gemensamt av Luftfartsverket, Navair och Avinor. Luftfartsverket äger, via LfV Holding AB 33 procent av bolaget. Ett rekryteringskontor finns i Malmö.

### **3.7 Konkurrensutsatt verksamhet inom Luftfartsverket**

Den nya luftfartslagen, som trädde i kraft den 1 september 2010, innebär att den civila lokala flygtrafiktjänsten numera drivs på en konkurrensutsatt marknad.<sup>53</sup> Lagen medger konkurrensutsättning av flygtrafikledningstjänst för luftrummet i anslutning till en flygplats. Den som driver en flygplats kan således upphandla den lokala flygtrafiktjänsten för flygplatsen på marknaden, eller välja att själv driva flygtrafiktjänst. Efter avregleringen av den lokala flygtrafiktjänsten bedrivs nu nära 40 procent av Luftfartsverkets verksamhet på en konkurrensutsatt marknad.<sup>54</sup>

I regeringens proposition 1999/2000:140 *Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald* meddelade regeringen att den avsåg att utveckla konkurrensen inom flygtrafiktjänsten. I proposition 2005/2006:160 *Moderna transporter* angav regeringen att förutsättningarna för icke-statliga flygplatser att själva få välja vilken leverantör av flygtrafiktjänst de vill anlita bör utvecklas. År 2005 var Luftfartsverket ensam leverantör av "flygkontrolltjänster" i Sverige, men ett antal kommunala flygplatser drev "flyginformationstjänst" i egen regi. Ett antal icke-statliga flygplatser sade vid årsskiftet 2004/2005 upp sina avtal med Luftfartsverket och upphandling av "flyginformationstjänst" genomfördes. Sveriges regionala flygplatsförbund (SRFF) arbetade vid denna tidpunkt aktivt för en avreglering av den lokala flygtrafiktjänsten.<sup>55</sup> Detta sammanföll med att ett nybildat svenskt bolag inom flygtrafikledning och flygplatstjänst, Aviation Capacity Resources AB (ACR), hade bildats med affärsidé att driva flygtrafikledningstjänst och flygplatstjänster i Sverige och internationellt.<sup>56</sup> När den civila flygtrafiktjänstmarknaden öppnades för konkurrens fanns således, utöver Luftfartsverket, ytterligare en svensk aktör på marknaden.

<sup>53</sup> Från år 2003 fanns dock föreskrifter som innebar att flygtrafiklednings- och flygvädertjänster öppnats för konkurrens. Se *Allmänna bestämmelser om flygtrafiktjänst*, LFS 2002:148, Norrköping: Luftfartsverket, 2002.

<sup>54</sup> *Luftfartsverkets delårsrapport 2011*.

<sup>55</sup> Brandt, Jörgen, Hevlund, Emma, Roslin, Hampus, *Avreglering av den lokala flygtrafiktjänsten – en studie om konkurrens och förändrade marknadsförutsättningar*, Lund: Lunds universitet, 2009, sid. 8.

<sup>56</sup> *Flygtrafiktjänst i Sverige. En utredande och jämförande studie om förutsättningar för konkurrensutsättning*, Rapport 2005:5, Norrköping: Luftfartsstyrelsen, 2005, sid. 2.

Luffartsverket förlorade upphandlingen av flygtrafiktjänst på Västerås, Växjö och Örebro flygplatser till Aviation Capacity Resources AB (ACR). Den 1 mars 2011 skulle flygplatsens nya operatör överta driften från Luffartsverket på de tre flygplatserna, men ACR saknade utbildad personal till Västerås flygplats.<sup>57</sup> Med ett provisoriskt avtal säkrade Luffartsverket tillfälligt driften under mars månad. Luffartsverket och ACR tecknade i slutet av mars 2011 ett avtal för flygtrafikledningstjänst på Västerås flygplats. Avtalet innebär att Luffartsverket, som underleverantör, bedriver flygtrafikledningstjänst för starter och landningar vid Västerås flygplats. Avtalet innebär också att Luffartsverket ska utbilda ACR:s personal för att de senare ska kunna överta driften. Avtalet löper över ett år. Den 1 januari 2012 ska ACR även ta över driften av flygtrafiktjänsten vid Trollhättan-Vänersborgs flygplats.<sup>58</sup> Samtidigt kunde Luffartsverkets planer på att lämna in en offert på flygledning vid några flygplatser i Spanien inte fullföljas, eftersom regeringen inte gav myndigheten tillstånd att delta i upphandlingen.

Det statliga bolaget Swedavia påbörjade under 2011 en upphandling av flygtrafiktjänst till bolagets flygplatser från och med 1 april 2012. Swedavia har enligt lag skyldighet att genomföra upphandlingen.<sup>59</sup> Den 6 oktober 2011 meddelade dock Swedavia att upphandlingen av flygtrafiktjänster försenas, eftersom förutsättningarna för upphandlingen och omfattningen av konkurrensutsättningen av lokal flygtrafiktjänst är oklar.<sup>60</sup> En oklarhet var bland annat hur Transportstyrelsens föreskrifter om vilket luftrum som avregleringen omfattar skulle komma att se ut. Transportstyrelsen beslutade den 2 december 2011 om omfattningen av det luftrum i Göteborgs respektive Stockholms terminalområde där flygtrafikledningstjänst är utsatt för konkurrens.<sup>61</sup>

Vid månadsskiftet oktober – november 2011 tecknade tre flygplatser, Göteborg City Airport, Linköpings flygplats och Norrköpings flygplats efter upphandling avtal med Luffartsverket om flygtrafiktjänster.<sup>62</sup>

## 3.8 Samarbeten

### Svenskt flyg

Svenskt flyg är en förening som kommunicerar idéer, åsikter och kunskap om det kommersiella flyget och flygindustrin i Sverige. Syftet med föreningens verksamhet är att stärka förtroendet för det kommersiella flyget och flygindustrin så att dessa ges möjligheter att verka och utvecklas i Sverige. Luffartsverket är med-

<sup>57</sup> Flygledarna i Örebro och Växjö accepterade erbjudandet om ny anställning hos ACR, vilket flygledarna i Västerås inte gjorde. Se *ACR tar över flygkontrolltjänster*, Flygnyheter, 3 mars 2011, <http://www.flygtorget.se/Aktuellt/Artikel/?Id=8536>.

<sup>58</sup> *ACR tar över flygtrafikledningen vid Trollhättan-Vänersborg Flygplats*, pressmeddelande 2011-10-20.

<sup>59</sup> *Lag om offentlig upphandling*, SFS 2007:1091, 2 kap., § 12. Se även *Upphandling av flygtrafiktjänster avbruten*, pressmeddelande från Swedavia via MyNewsdesk 2011-10-06.

<sup>60</sup> *Upphandling av flygtrafiktjänster avbruten*, pressmeddelande från Swedavia via MyNewsdesk 2011-10-06.

<sup>61</sup> *Omfattning av det luftrum i Göteborg TMA där flygtrafikledningstjänst är utsatt för konkurrens*, Beslut 2011-12-02, Diarienummer TSL 2011-4141, Transportstyrelsen och *Omfattning av det luftrum i Stockholm TMA där flygtrafikledningstjänst är utsatt för konkurrens*, Beslut 2011-12-02, Diarienummer TSL 2011-4140, Transportstyrelsen.

<sup>62</sup> *Tre flygplatser väljer LFV för flygtrafiktjänster*, pressmeddelande, 2011-11-01.

lem i föreningen. Föreningens verksamhet bedrivs i det helägda bolaget Svenskt Flyg Intresse AB.

#### **POINT Arlanda**

POINT Arlanda är ett samarbete mellan Luftfartsverket, Swedavia och SAS som inleddes 2010. Avtalet innebär ett nära, integrerat och långsiktigt samarbete för att möta utmaningarna i flygbranschen.

#### **CANSO**

Civil Air Navigation Services Organisation är en global intresseorganisation främst för leverantörer av flygtrafiktjänster. Luftfartsverket är medlem i CANSO. CANSO:s medlemmar hanterar över 85 procent av världens flygtrafik. Målen är att samla, utveckla och marknadsföra nya strategier för att förbättra flygtrafiktjänster på marken och i luften.

#### **Hemsidan "Hållbart flyg"**

Luftfartsverket driver tillsammans med Volvo Aero, SAS och Swedavia hemsidan [www.hallbartflyg.se](http://www.hallbartflyg.se). Syftet med hemsidan uppges vara att ge en "nyanserad bild av flygets betydelse för samhällsutvecklingen, flygets miljöpåverkan och hur branschen kan skapa ett mer hållbart flyg". På hemsidan listar de fyra organisationerna bland annat ett gemensamt politiskt program inför COP-17.<sup>63</sup>

## **Internationella samarbeten**

#### **SESAR**

Luftfartsverket deltar i SESAR (Single European Sky ATM Research Programme), ett EU-projekt som ska utveckla tekniska och operativa förutsättningar för det gemensamma europeiska luftrummet (SES – Single European Sky). Syftet är att förbättra kapaciteten och säkerheten i systemet. Bakgrunden var att flygtrafiktjänsten inom EU inte bedömdes kunna möta de påfrestningar som den kraftiga tillväxten i flygtrafiken ledde till i form av förseningar och ineffektivitet.<sup>64</sup>

För att ytterligare utveckla samarbetet med det gemensamma luftrummet har kommissionen bildat Single Sky Committee. Inom ramen för kommitténs arbete har ny lagstiftning successivt utarbetats avseende utformning av luftrummet, gemensamt avgiftssystem, flexibel luftrumsanvändning samt kring olika drift-kompabilitetsfrågor.

#### **NORACON**

NORACON är en samarbetsorganisation för flygtrafiktjänstleverantörer genom vilken Luftfartsverket verkar för att nå målen för SESAR. I NORACON, som står för NORTH European and Austrian CONSortium, ingår även Swedavia, Avinor (Norge), EANS (Estland), Finavia (Finland), IAA (Irland), Isavia (Island), Naviair (Danmark) och Austrocontrol (Österrike).

---

<sup>63</sup> Se <http://www.hallbartflyg.se>. COP-17 står för 17<sup>th</sup> Conference of the Parties (COP17) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) och är de internationella klimatförhandlingarna som ägde rum i Durban i december 2011.

<sup>64</sup> *Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplatssystemet*, SOU 2007:70, Stockholm: Fritzes, 2007, sid. 46.

Luffartsverket står för de största insatserna i NORACON. Verket anger att skälen för detta är att verket vill försäkra sig om att framtida system och metoder i flygledningen även passar i norra Europa och inte bara i Centraleuropa, att de vill bidra med sin kompetens och sitt engagemang för att utveckla grönt flyg, att de har kommit långt i arbetet med funktionella luftrumsblock och ligger i framkant när det gäller utveckling av fjärrmanövrerade torn.

### **NEFAB**

NEFAB (North European Functional Airspace Block) är en kommande utvidgning av det svensk-danska luftrumsblocket, som planeras omfatta länderna som ingår i North European ANS Providers (NEAP): Sverige, Norge, Danmark, Finland, Island, Estland och Lettland. Genomförandet av NEFAB utvecklas stegvis. Målet har varit att deklarerat NEFAB som ett funktionellt luftrumsblock till december 2012. Kravet att inrätta funktionella luftrumsblock ligger på nationerna.

I 2012 års budgetproposition framgår att Luffartsverket under inledningen av 2011 inte prioriterar samarbetet inom NEAP. Istället har samarbete inletts med Storbritannien och Irland som utgör det andra funktionella luftrumsblocket, för att undersöka möjligheterna till en vidare integration. På längre sikt finns förhoppningar om ett större gemensamt nordeuropeiskt luftrumsblock (NORACON).

### **COOPANS**

COOPANS (COOPeration between ANS-providers), är ett samarbete mellan leverantörer av flygtrafiktjänst som har samma typ av utrustning och deras systemleverantör. Samarbetet inleddes 2006. Luffartsverket, Naviair (Danmark) IAA, (Irland), Austrocontrol (Österrike) och leverantören Thales är medlemmar. Croatia Control Ltd gick 2010 med som observatör och förväntas bli fullvärdig medlem under 2011. Syftet är att tillsammans utveckla nästa generation av flygtrafikledningssystem samt en teknisk plattform som kan anpassas till nationella förutsättningar.

## *Internationella samarbetsorgan*

### **ICAO**

International Civil Aviation Organization (ICAO) är ett FN-organ med uppgift att utveckla principerna och tekniken för internationell luftfart och främja planläggning och utveckling av den internationella luftfarten. Det innebär att ICAO arbetar med ökad flygsäkerhet genom gemensamma regler inom bland annat flygtrafiktjänst, men även när det gäller flygplatsers utformning, certifiering av piloter, flygtekniker, flygledare, flygplans luftvärdighet, regler för hur man skall planera samt genomföra flygningar. ICAO arbetar även med granskning av medlemsnationernas myndigheter för att säkerställa att de uppfyller sina åtaganden och arbetar enhetligt.

Organisationens verksamhet grundar sig på Chicagokonventionen från 1944 som 2011 hade undertecknats av 190 stater. Sverige ratificerade Chicagokonventionen 1946.<sup>65</sup> Huvudkontoret finns i Montreal, Kanada, och ett europeiskt

---

<sup>65</sup> *Luffartens lagar*, prop. 2009/10:95, sid. 138.

kontor finns i Paris. De nordiska länderna samarbetar inom ICAO och har en gemensam delegation för arbetet, NORDICAO.

### **IATA**

International Air Transport Association (IATA) är en internationell organisation med bland annat flygbolag som medlemmar. IATA hanterar regler och liknande inom kommersiellt passagerarflyg, som flygplatskoder och flygbolagskoder. IATA arbetar även med standardisering av ramar för flygtrafiktjänst. IATA grundades i Haag 1919 under namnet International Air Traffic Association. 1945 bildades den nuvarande sammanslutningen i Havanna, Kuba, och har nu sitt huvudkontor i Montreal i Kanada. Organisationen har fler än 270 medlemmar från 140 länder.

### **ECAC**

European Civil Aviation Conference (ECAC) bildades 1955 av de europeiska stater som då var medlemmar i ICAO. Idag är 42 stater medlemmar. Organisationen är ett samarbetsorgan för de europeiska luftfartsmyndigheterna. ECAC utfärdar resolutioner och rekommendationer som, för att bli rättsligt bindande, måste inkorporeras i respektive lands lagstiftning. ECAC:s inflytande har minskat med åren främst som en konsekvens av att flertalet av de aktuella frågorna numera hanteras inom ramen för EU:s lagstiftning.

### **Eurocontrol**

Den mellanstatliga organisationen Eurocontrol (European Organisation for the Safety of Air Navigation) bildades 1960 för att effektivisera den europeiska flygtrafikledningen. Huvudkontoret ligger i Bryssel och medlemmarna utgörs av 39 stater och hela den Europeiska Gemenskapen. Organisationen arbetar integrerat med civil-militär flygledning och har mandat att ta fram genomförandebestämmelser inom flygledningsområdet, som kommissionen fastställer inom ramen för EG-förordningarna om det gemensamma europeiska luftrummet. Eurocontrol arbetar med SESAR och det ovan nämnda EU-projektet Single European Sky.

Eurocontrol samlar även in de avgifter flygbolagen betalar för flygtrafiktjänster som nyttjas vid flygning en route. Dessutom driver Eurocontrol en kontrollcentral i Maastricht, varifrån trafiken på hög höjd över Be-Ne-Lux och västra Tyskland leds. För att flödet ska fungera optimalt övervakas alla flygningar i Europa av en enhet inom Eurocontrol, CFMU (Central flow management unit), som har sitt huvudkontor i Bryssel. CFMU:s huvuduppgift är att skydda sektorerna från att bli för hårt belastade och att minimera förseningar.

### **EASA**

Europeiska byrån för luftfartssäkerhet (EASA) är en EU-myndighet. EASA inrättades genom Europaparlamentets och rådets förordning 1592/2002 och inledde verksamheten 2003. Byrån finns i Köln och har omkring 500 medarbetare. Byrån är ett oberoende gemenskapsorgan som är ansvarigt inför medlemsstaterna och EU-institutionerna. EASA fungerar även som en paraplyorganisation för alla EU-länders luftfartsmyndigheter.

EASA är en egen juridisk person som leds av en verkställande direktör och en styrelse. Styrelsen består av en ordinarie ledamot och en ersättare från varje medlemsstat och en ordinarie ledamot och en ersättare från EU-kommissionen. Chefen för Transportstyrelsens luftfartsavdelning är ordinarie ledamot för Sverige i EASA:s styrelse. I styrelsen finns också observatörer från branschen och från länder utanför EU. Till styrelsen är ett rådgivande organ knutet, EAB (EASA Advisory Board), med deltagare från branschen och branschens organisationer. Styrelsen måste höra EAB innan den fattar beslut i frågor som rör EASA:s årliga arbetsprogram, beslutsprocedurer och budget. Det finns också en oberoende överklagandenämnd. Förutom de 27 EU-medlemsstaterna är även Norge, Island, Liechtenstein och Schweiz medlemmar i EASA.

EASA utarbetar gemensamma europeiska säkerhets- och miljöföreskrifter och kontrollerar hur normerna uppfylls genom att göra inspektioner i medlemsstaterna. EASA:s nuvarande huvuduppgifter är bland annat regelutveckling och utformning av lagstiftning på säkerhetsområdet, teknisk rådgivning till Europeiska kommissionen och medlemsstaterna, utarbetande av program för inspektioner, utbildning och standardisering så att säkerhetslagstiftningen på luftfartsområdet genomförs på ett enhetligt sätt i samtliga medlemsstater, insamling av uppgifter, samt analys och forskning i syfte att förbättra luftfartssäkerheten.

Huvudprincipen är att EASA svarar för utvecklingen av ett gemensamt regelverk för förordningens behörighetsområden, medan de nationella myndigheterna svarar för tillståndsgivning och tillsyn (exempelvis certifiering av enskilda luftfartyg eller licensiering av piloter). EASA ger dock tillstånd för luftfartygs-konstruktörer samt för organisationer och företag som är baserade i länder utanför EU, utfärdar typcertifikat och miljöcertifikat för luftfartyg samt genomför standardiseringsinspektioner i medlemsstaterna för att säkerställa harmoniserad tillämpning av det gemensamma regelverket. EASA tar fortlöpande över allt fler av de tillstånds- och tillsynsuppgifter som gäller för flygbolag och liknande aktörer som tidigare utfördes av de europeiska ländernas egna flygsäkerhetsmyndigheter. Planen är att EASA i december 2012 ska börja med tillståndsgivning för leverantörer av flygtrafiktjänst, för organisation av flygledarutbildning och för flygledare. På lång sikt kommer EASA sannolikt också att ha en nyckelroll när det gäller säkerhetsföreskrifterna för flygplatser och flygledningssystem.

## 3.9 Statliga aktörer med koppling till Luftfartsverket

Nedan beskrivs kortfattat hur ett antal statliga verksamheter är kopplade till Luftfartsverket.

### **Transportstyrelsen**

Transportstyrelsen har det övergripande ansvaret för flygsäkerheten i Sverige. Transportstyrelsen har i enlighet med luftfartsförordningen rätt att utfärda föreskrifter för flygtrafiktjänst i samråd med Försvarmakten och för flygvädertjänst i samråd med SMHI, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut.

Transportstyrelsen ansvarar för utformningen och inbetalningen av den så kallade undervägsavgiften, samt den gemensamma avgiften för säkerhetskontroll, till Eurocontrol.

Transportstyrelsen utfärdar certifikat och tillstånd samt utför tillträdes- och tillsynskontroller av flygtrafiktjänster. Transportstyrelsen har utsetts till nationell tillsynsmyndighet i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordningar om det gemensamma europeiska luftrummet.

Transportstyrelsen har ansvar för övergripande och strategisk planering av det svenska luftrummet med målsättningen att säkerställa ett optimalt utnyttjande som tar hänsyn till alla användare. Myndigheten ger ut föreskrifter och policier för luftrumets utformning och användning, samt svarar för formell samverkan med Försvarsmakten. Transportstyrelsen har myndighetsansvar för flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart och ska upprätta avtal med Försvarsmakten i fråga om den praktiska tillämpningen av myndighetsansvaret för flygtrafiktjänst som berör militär luftfart.

Transportstyrelsen ansvarar för den information som publiceras i IAIP (Integrated Aeronautical Information Package) i enlighet med ICAO:s Annex 15. Produktionen av IAIP utförs av Luftfartsverket.

#### **Trafikverket**

Trafikverket arbetar med långsiktig infrastrukturplanering och ansvarar för riksintressen inom luftfarten, samt administrerar drift- och investeringsbidrag till icke statliga flygplatser.

Trafikverket arbetar för närvarande med att genom frivilliga överenskommelser skapa ett nationellt nät av flygplatser med beredskap dygnet runt. Målsättningen är att ett sådant nät ska vara på plats vid årets början 2012.

#### **Sjöfartsverket**

Sjöfartsverket har liksom Luftfartsverket sitt huvudkontor i Norrköping. De båda affärsverken har därför utvecklat ett samarbete kring administrativa frågor. Sedan 2003 är de båda affärsverkens tryckerier sammanslagna och lokaliserade till Luftfartsverket. År 2011 beslutades att servicefunktionerna ska samordnas och vara gemensamma. Luftfartsverket tar under hösten 2011 över ca 30 anställda från Sjöfartsverket och blir arbetsgivare för den nya organisationen. Den gemensamma organisationen ska hantera reception, växel, resetjänst, kontorsservice, redovisning, lön, inköp, förvaltning av berörda system, samt arkiv och registratur för de båda organisationerna.

Enligt 2 § förordningen (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket är en av verkets huvuduppgifter att tillhandahålla sjöräddnings- och flygräddningstjänst. Sverige har genom artikel 25 i konventionen angående internationell civil luftfart av den 7 december 1944 (Chicagokonventionen) förbundit sig att inom landets territorium vidta åtgärder för undsättning av luftfartyg i nöd. I Chicagokonventionens annex 12 finns även bestämmelser om upprätthållande och utförande av sjöräddnings- och flygräddningstjänst. Verksamheten drivs av Sjöfartsverket vid



JRCC, Joint Rescue Coordination Centre och finansieras av undervägsavgiften. Under hösten 2011 förvärvar Sjöfartsverket Scandinavian Helicopter Invest AB, där även bolagets dotterbolag Norrlandsflyg AB ingår, i syfte att säkerställa en fullständig sjöräddnings- och flygräddningstjänst i Sverige.<sup>66</sup>

### **Myndigheten för samhällskydd och beredskap (MSB)**

Luffartsverket ska enligt 2011 års regleringsbrev kunna använda och samverka med det gemensamma radiokommunikationssystemet Rakel. Luffartsverket betalar en abonnemangsavgift till MSB för detta system.

### **Försvarsmakten**

I Sverige integrerades civil och militär flygtrafiktjänst 1978, varför det idag finns ett omfattande samarbete mellan Försvarsmakten och Luffartsverket. Några exempel på detta är att Luffartsverket bedriver militär flygtrafiktjänst och utbildar flygledare för försvaret. Flygledare som är reservofficerare är anställda av Luftfartsverket och placerade på en flygplats eller inflygningskontroll med i huvudsak militär flygtrafik. Under några veckor varje år tjänstgör de som reservofficerer i flygtrafiktjänst i Försvarsmakten. Detta kan exempelvis vara vid övningar i Sverige eller i vid en insats utomlands efter en naturkatastrof. Försvarsmakten har rätt att besluta om föreskrifter för militär luftfart.<sup>67</sup>

Den 1 september 2010 trädde en ny luftfartslag och luftfartsförordning i kraft i Sverige. I luftfartslagen fastslås att en flyghinderanmälan ska göras för byggnader och anläggningar som kan tänkas utgöra fara för flygsäkerheten. Luffartsverkets Flyginfo SE förvaltar Försvarsmaktens nationella flyghinderdatabas dit alla flyghinder måste rapporteras. Luffartsverkets Flyginfo SE förser även Försvarsmakten med militär aeronautisk information och navigationsdata genom exempelvis produktion av militär källdata, militära flygprocedurer och de specifika produkter som Försvarsmakten efterfrågar (till exempel flygkartor). Vid behov, som till exempel internationell övning eller insats, sammanställer och tillhandahåller Flyginfo SE anpassad information. Se vidare under avsnitt 5.1 om militär flygtrafiktjänst.

### **Fortifikationsverket**

Fortifikationsverket äger mark för militära flygplatser (sammanslaget 11 flygfält).<sup>68</sup>

### **Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)**

I enlighet med ICAO:s regelverk åligger det respektive medlemsstat att utse en meteorologiskt ansvarig myndighet för att tillhandahålla avtalade meteorologiska tjänster till civilflyg i internationell trafik. SMHI ansvarar på Luffartsverkets uppdrag för en stor del av produktionen av flygvädertjänster, flygbriefingtjänster (insamling och distribution av informationer som piloter behöver före och under flygning), samt navigerings-, övervaknings- och kommunikationstjänster. Väderinformation kan ges i två former: METAR och TAF. METAR (Message d'observation météorologique régulière pour l'aviation) är en väderobservation som kan ges av en flygledare eller en AFIS-tjänsteman (Aerodrome Flight Infor-

<sup>66</sup> *Säkerställande av sjö – och flygräddning*, prop. 2011/12:11.

<sup>67</sup> *Statsluftfarten*, Ds 2009:56, sid. 58.

<sup>68</sup> *Årsfakta 2010*, Eskilstuna: Fortifikationsverket, 2010, sid. 7.

mation Service), medan TAF (Terminal Aerodrome Forecast) är en flygplatsprognos och kräver en meteorolog.<sup>69</sup> En civil TAF är giltig i 9 timmar, medan en militär TAF är giltig i 6 timmar. Luftfartsverket finansierar även en del av den infrastruktur som SMHI använder sig av.

#### **Swedavia AB**

Swedavia AB är ett svenskt statligt bolag som övertagit ansvaret för Sveriges nationella basutbud av flygplatser från svenska Luftfartsverket sedan den 1 april 2010. Swedavias uppdrag är att äga, utveckla och driva det nationella basutbudet av flygplatser. Verksamheten kräver lokal flygtrafiktjänst. Luftfartsverket driver idag flygtrafiktjänst på uppdrag av Swedavia på deras 11 flygplatser.

#### **Statens haverikommission (SHK)**

Statens haverikommission (SHK) är en statlig myndighet som bland annat har till uppgift att utreda såväl civila som militära flygolyckor som har inträffat i Sverige i syfte att säkerheten ska förbättras. Transportstyrelsen är säkerhetsmyndighet och tillsynsmyndighet. Statens haverikommission samarbetar med myndigheter i andra länder som utreder luftfartsolyckor enligt Annex 13 till Chicagokonventionen.

#### **Statens geologiska undersökning**

Sveriges geologiska undersökning, SGU, är en expertmyndighet för frågor om berg, jord och grundvatten. SGU tillhandahåller den information Luftfartsverket behöver om exempelvis magnetfältets variation.

## **3.10 Tidigare studier om Luftfartsverket**

Frågan om Luftfartsverkets organisationsform har varit föremål för diskussion under en längre tid. Näringsdepartementet gav 1999 Öhrlings PricewaterhouseCoopers i uppdrag att göra en översyn av Luftfartsverkets verksamhetsstruktur. I uppdraget ingick att belysa eventuella rollkonflikter i den dåvarande organisationen som även innefattade den verksamhet som numera hanteras av Transportstyrelsen. I uppdraget ingick även att belysa om en delning av verket skulle lösa eventuella rollkonflikter, ge ökad kundnytta och bidra till förbättrad företagsekonomisk lönsamhet. Slutsatsen av översynen var att rollkonflikterna i verksamheten inte påverkades av huruvida verksamheten drevs som ett affärsverk eller som aktiebolag. Däremot gjordes bedömningen att bolagisering av produktionsverksamheten skulle leda till ökad internationell konkurrensförmåga, förbättrat finansiellt resultat samt ökad kundnytta och ökad kundtillfredsställelse. Översynen föranledde inga förändringar.

Den 30 mars 1999 överlämnade Lufträttsutredningen sitt slutbetänkande *Ny luftfartslag* (SOU 1999:42). Utredningen remissbehandlades, men någon proposition överlämnades aldrig till riksdagen. Under 2007 utarbetade Näringsdepartementet departementsskrivelsen *Ny luftfartslag – supplement* (Ds 2007:36), i vilken Lufträttsutredningens förslag uppdaterades.

---

<sup>69</sup> AFIS-kommunikation kan användas på flygplatser där det inte är fullt nödvändigt med vanlig flygledning i tornet, men det ändå behövs någon form av stöd för piloter.

År 2003 presenterades ett förslag på en ny organisation för statens verksamhet inom luftfartssektorn.<sup>70</sup> I skrivelsen föreslogs att Luftfartsverket skulle delas i två delar. Syftet var att stärka den politiska styrningen mot de transportpolitiska målen, att skilja mellan myndighetsroll och produktionsroll och att anpassa den svenska strukturen till övriga EU-länders gällande myndighets- och produktionsverksamhet. Regeringen föreslog i Budgetpropositionen 2003 att Luftfartsverkets myndighetsuppgifter den 1 januari 2005 skulle föras över till en ny myndighet, Luftfartsstyrelsen.

Luftfartsstyrelsen utredde, på regeringens uppdrag, en eventuell konkurrensutsättning av torntjänsterna inom flygtrafikledningen. I rapporten *Flygtrafiktjänst i Sverige. En utredande och jämförande studie om förutsättningar för konkurrensutsättning* från 2005 görs en kartläggning av marknaden för lokal flygtrafiktjänst vid icke-statliga flygplatser i Sverige. Utredningen konstaterar att det vid en avreglering av en tidigare monopolmarknad tar tid för nya företag att etablera sig, samt att det finns risk för att Luftfartsverket skulle korssubventionera flygtrafiktjänsten med intäkter från flygplatserna.<sup>71</sup>

I Luftfartsstyrelsens rapport, från 2006, *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* utreds, utifrån ett konkurrensperspektiv, vad det skulle innebära att konkurrensutsätta den lokala flygtrafiktjänsten. Luftfartsstyrelsen föreslår bland annat att Luftfartsverket ska ha ansvar för att tillgodose även andra aktörers behov av utbildning av flygledare, att intäkter från Eurocontrol för undervägsavgifter bör fördelas av Luftfartsstyrelsen, att luftfartslagen kompletteras med nödvändigt stöd för överlämning av myndighetsövning till en privat aktör och att Luftfartsverket ska åläggas att tillhandahålla flygtrafiktjänster vid flygplatser i de fall en annan operatör inte utför dessa tjänster.<sup>72</sup>

I betänkandet *Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplats-systemet* (SOU 2007:70) föreslogs att Luftfartsverkets verksamhet skulle bolagiseras. Öhrlings Pricewaterhouse Coopers analyserade på utredarens uppdrag förutsättningarna för en bolagisering av Luftfartsverket, både som en helhet och i två bolag.<sup>73</sup> Utredningen föreslog att verksamheten skulle ombildas till två fristående aktiebolag. I det ena bolaget föreslogs förvaltning och drift av de flygplatser som då drevs av Luftfartsverket ligga, medan det andra bolaget föreslogs ta över flygtrafiktjänsten. Varken i konsultrapporten eller i betänkandet analyseras dock vilka konsekvenser en ändrad organisationsform skulle få för den del av Luftfartsverket som bedriver flygtrafiktjänst. Regeringen valde att låta flygplatsdriften bolagiseras, medan flygtrafiktjänsten behölls i affärsverket Luftfartsverket. I propositionen *Ändrad verksamhetsform för flygplatsverksamheten vid*

<sup>70</sup> *Uppdelning av Luftfartsverket*, Ds 2003:32, Näringsdepartementet, 2003.

<sup>71</sup> *Flygtrafiktjänst i Sverige. En utredande och jämförande studie om förutsättningar för konkurrensutsättning*, Rapport 2005:5, Norrköping: Luftfartsstyrelsen, 2005.

<sup>72</sup> *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*, Rapport 2006:4, Norrköping: Luftfartsstyrelsen, 2006.

<sup>73</sup> Capellen, Connie van der och Olle Westin, *Bolagisering av LFV*, Stockholm: Öhrlings PricewaterhouseCoopers, 2007.

Luffartsverket (Prop. 2009/10:16) förslags att flygplatsverksamheten skulle bolagiseras. Regeringens bedömning var då att flygtrafiktjänsten även fortsättningsvis bör drivas i myndighetsform i form av affärsverk.<sup>74</sup> Regeringen menade dock att flygtrafiktjänstens verksamhet skulle organiseras på ett sådant sätt att en framtida konkurrensutsättning av flygtrafiktjänster vid flygplatser underlättades.

Luffartsstyrelsen fick även i uppdrag att även se över hur andra aktörer än Luftfartsverket skulle kunna få tillträde till den infrastruktur som behövs för att bedriva flygtrafiktjänst. Luftfartsstyrelsen presenterade i rapporten *Tillträde till infrastrukturen – en nödvändig förutsättning för konkurrens inom flygtrafiktjänsten* förslag som innebär dels en funktionell separation av infrastruktur för flygtrafiktjänst och produktionen av flygtrafiktjänst, dels en skyldighet för Luftfartsverket att upplåta infrastruktur till leverantörer av flygtrafiktjänst.<sup>75</sup> Luftfartsstyrelsen understryker även att det vid en konkurrensutsättning av flygtrafiktjänst vid civila flygplatser är av yttersta vikt att Försvarsmaktens behov av flygtrafiktjänst för militär lyffart säkerställs under alla beredskapslägen.

I trafikverksutredningens huvudbetänkande *Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg* (SOU 2009:31) föreslogs att funktioner för långsiktig planering inom Luftfartsverket skulle föras över till det nya Trafikverket i syfte att få en naturlig koppling till planeringen av åtgärder inom väg och järnväg. Utredningen menade även att en tillträdesreglering bör beaktas vid en framtida bolagisering av flygtrafiktjänst och underströk att en bolagisering av (dåvarande) Luftfartsverket skulle komma att påverka förutsättningarna att integrera infrastrukturåtgärder inom luftfarten i den trafikslagsövergripande infrastrukturplaneringen.<sup>76</sup>

Ekonomistyrningsverket (ESV) besvarade 2009 på uppdrag av kommittén för organisering av kvarvarande delar av Luftfartsverket efter bolagisering av flygplatsverksamheten frågor om affärsverksformens reglering och vilka skäl som finns för att driva flygtrafiktjänst i denna verksamhetsform.<sup>77</sup> ESV menar att det inte finns några hinder för att Luftfartsverkets kvarvarande verksamhet, det vill säga flygtrafiktjänsten, bedrivs i en förvaltningsmyndighet.

I Ds 2009:56 *Statsluftfarten* behandlas den militära flygtrafiktjänsten. Luftfartsverket ansvarar idag för såväl civil som militär flygtrafikledning. I det avseendet föreslås inga förändringar. Försvarsmakten har rätt att besluta om föreskrifter för militär luftfart. I departementsskrivelsen föreslås att Försvarsmaktens föreskriftsrätt ej ska omfatta flygtrafiktjänst i Sverige och personal som utövar flygtrafiktjänst i Sverige.<sup>78</sup> En proposition om statsluftfarten är planerad att lämnas till riksdagen under riksmötet 2011/2012.

<sup>74</sup> *Ändrad verksamhetsform för flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket*, prop. 2009/10:16, sid. 21.

<sup>75</sup> *Tillträde till infrastrukturen – en nödvändig förutsättning för konkurrens inom flygtrafiktjänsten*, rapport 2007:8, Norrköping: Luftfartsstyrelsen, 2007.

<sup>76</sup> *Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg, Trafikverksutredningens slutbetänkande*, SOU 2009:31, sid. 204f.

<sup>77</sup> *Affärsverksform eller inte för LFV:s flygtrafiktjänst*, 2009-12-03, dnr. 49-1195/2009, Stockholm: Ekonomistyrningsverket, 2009.

<sup>78</sup> *Statsluftfarten*, Ds 2009:56, sid. 58 och 84.

Luffartsverket beställde 2011 en rapport av konsultbolaget Governo som behandlar affärsverksformen och även diskuterar affärsverksformen ur ett jämförande nordiskt perspektiv.<sup>79</sup>

Den 10 november 2011 beslutade regeringen om kommittédirektiv för en utredning om Luffartsverkets verksamhet.<sup>80</sup>

### 3.11 Internationell jämförelse

Hur är motsvarande verksamhet som Luffartsverkets organiserad i andra länder? De flesta flygplatserna i Europa är fortfarande offentligt ägda, även om det finns helt eller delvis privat ägda flygplatser. Privatiseringen tycks ha stannat upp inom sektorn och numera genomförs ytterst få försäljningar. De flesta sker i England.<sup>81</sup> I Norge, Finland och Spanien är drift av flygplatser och flygtrafiktjänst integrerade i samma organisation. Såväl Sverige och Danmark som Portugal har haft motsvarande lösning, men valt att separera driften av flygplatser från flygtrafiktjänsten. I Storbritannien där en stor del av flygplatserna (förutom tio statligt ägda flygplatser i Skottland) privatiserades under 1980-talet, bolagiserades även flygtrafiktjänsten 2001.<sup>82</sup> NATS, tidigare National Air Traffic Services, har dock fortsatt monopol på flygtrafiktjänst en route och erbjuder samtidigt flygtrafiktjänst på kommersiell basis till 15 av Storbritanniens största flygplatser, inklusive Heathrow and Gatwick. Försvarsministeriet tillhandahåller flygtrafiktjänst för militärt flyg.<sup>83</sup>

Det finns ingen dominerande organisationslösning inom Europa, utan såväl myndighets-, affärsverks- och bolagsformen förekommer. Avregleringen av flygtrafiktjänster har enligt Luffartsverket gått längre i Sverige än i något annat land i Europa.<sup>84</sup> Civil – och militär flygtrafiktjänst är integrerad i Sverige, vilket anses vara en ovanlig lösning. I tabellen nedan visas hur Sverige, Norge, Danmark och Finland har organiserat flygtrafiktjänsten.

<sup>79</sup> Governo, *Varför affärsverk? Tillbakablick och nordisk utblick*, oktober 2011.

<sup>80</sup> *Utredning av verksamhetsform och förutsättningar för flygtrafiktjänst i Luffartsverket*, N 2011/6178/TE.

<sup>81</sup> Governo, *Varför affärsverk? Tillbakablick och nordisk utblick*, oktober 2011, sid. 17.

<sup>82</sup> Vid årsskiftet 2001/2002 övergick flygtrafikverksamheten till bolaget National Air Traffic Services där staten äger 49 procent.

<sup>83</sup> House of Commons Transport Committee, *The use of air space*, Fifth Report of Session 2008–09 Report, together with formal minutes, oral and written evidence, the House of Commons, 1 July 2009, sid. 4.

<sup>84</sup> *Luffartsverkets tertialrapport*, T2, oktober 2011, sid. 10.

Tabell 3.1: Flygtrafiktjänstens organisering i Sverige, Norge, Danmark och Finland.

	Sverige	Norge	Danmark	Finland
Flygtrafiktjänst bedrivs en route bedrivs av	Luftfartsverket	Avinor AS	Navair	Finavia Abp
Lokal flygtrafiktjänst bedrivs av	Konkurrensutsatt Luftfartsverket ACR	Avinor AS	Navair	Finavia Abp
Organisationsform	Affärsverk	Statligt bolag	Selvstændig offentlig virksomhed	Statligt bolag
Basutbudet av flygplatser bedrivs av	Swedavia AB (11 st)	Avinor AS (49 st)	Statligt bolag (1 st) Privata bolag (2 st)	Finavia Abp (25 st)
Mindre flygplatser bedrivs av	Kommuner och privata bolag	Privata bolag och kommuner (6 st)	Kommuner	Kommuner (2 st)
Flygledarutbildning	Entry Point North	Entry Point North	Entry Point North	Avia College

### Danmark

I Danmark finns det nio flygplatser, samtliga organiserade som företag. Av flygplatserna ägs en av staten (Bornholm), Kastrup och Roskilde ägs av ett börsnoterat företag med privata majoritetsägare (staten är minoritetsägare) och övriga ägs av kommuner. Myndigheten Trafikstyrelsen ansvarar för reglering av civil luftfart i Danmark, Färöarna och Grönland. Trafikstyrelsen utfärdar regler för den civila luftfarten, utövar tillsyn och driver flygplatserna på Bornholm och Vagar (Färöarna).<sup>85</sup>

Danmark har valt att behålla flygtrafiktjänsten statlig. Flygtrafiktjänsten tillhandahålls av Naviair som ligger under Transportministeriet. Naviair var fram till 2001 en del av Statens Luftfartsvæsen (SLV – numera Trafikstyrelsen), men skildes då från SLV och blev vad som kallas "selvstændig statsvirksomhed" från den 1 januari 2001. I oktober 2010 ändrades Navairs organisationsform till vad som kallas selvstændig offentlig virksomhed. Det finns en egen lag som reglerar Navair.<sup>86</sup> Denna verksamhetsform innebär att Navairs ekonomi inte längre utgör en del av statsbudgeten eller omfattas av de lagar som reglerar den danska statsbudgeten. Verksamhetsformen ger således möjlighet att fatta beslut utifrån företagsmässiga grunder på en rad områden som tidigare krävde godkännande av Folketingets finansutskott och ingick i de ettåriga budgetramarna.

Organisationer med denna verksamhetsform har en självständig ekonomi med intäkter och möjlighet att ta upp lån på marknaden. Detta innebär även att staten inte försäkras verksamheten, utan försäkring tecknas på marknaden.<sup>87</sup>

<sup>85</sup> Detta sköttes tidigare av Statens Luftfartsvæsen (SLV), som avvecklades 1 november 2010 och ingår numera i Trafikstyrelsen. *Transportinfrastruktur i Sverige, Finland og Danmark – Forvaltning og organisering. En kartläggning*, Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), Rapport 2011:10, sid. 51.

<sup>86</sup> *Transportinfrastruktur i Sverige, Finland og Danmark – Forvaltning og organisering. En kartläggning*, Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), Rapport 2011:10, sid. 51.

<sup>87</sup> *Navairs årsrapport 2010*, sid. 8.

Samtidigt omfattas verksamheten av lagen om offentlig förvaltning. Navairs styrelse måste kvartalsvis underrätta Transportministeriet om händelser av väsentlig betydelse, inklusive ekonomisk rapportering och skriftlig verksamhetsrapport och svara på frågor som ministeriet efterfrågar.<sup>88</sup>

Navair äger 50 procent av det med LFV Holding AB (Luftfartsverket) gemensamma bolaget NUAC som under 2011 har tagit över den operativa supporten till de tre kontrollcentralerna i Köpenhamn, Malmö och Stockholm. Från och med den 1 juli 2012 kommer NUAC att sköta hela verksamheten, även en route-verksamheten.

Navair ansvarar för utbildningen av all sin operativa personal. Flygledarutbildningen är en treårig utbildning, varav det första ges på flygledarskolan Entry Point North i Sverige.

### **Finland**

I Finland har verksamhetens organisation förändrats i betydande utsträckning under senare tid. Redan 2006 överfördes myndighetsuppgifterna från Luftfartsverket till ett separat ämbetsverk, Luftfartsförvaltningen (numera Trafiksäkerhetsverket TraFi). Luftfartsverket bytte samtidigt namn till Finavia. Luftfartsverket Finavia ansvarade för flygtrafiktjänst, flygplatser och luftfart fram till 2010, då verket bolagiserades. I samband med bolagiseringen stiftades en rad nya lagar och föreskrifter togs fram, bland annat om aktiebolagets grundläggande uppgifter, om ett riksomfattande flygplatsnätverk och om prissättningen på militär luftfart.<sup>89</sup> Det statliga bolaget Finavia Abp har idag ansvaret för 25 flygplatser och flygtrafiktjänst i Finland.

Finavia ansvarar för utbildningen av all sin operativa personal. Flygledarutbildningen ges vid Avia College, som finns vid flygplatsen i Helsingfors-Vanda.

### **Norge**

I Norge förstatligades 1997 samtliga flygplatser som då hade linjetrafik. Flertalet var dessförinnan kommunala. De kom att förvaltas av det dåvarande norska luftfartsverket, som ansvarade för flygtrafiktjänst och flygplatser. Det finns fortfarande ett mindre antal icke-statliga flygplatser, varav Sandefjord Torp är den största. Fram till 2001 var det norska luftfartsverket även övervakningsmyndighet för den civila luftfarten. 2003 bolagiserades Luftfartsverket och blev Avinor, som övertog ansvaret för flygplatser och flygtrafiktjänst. Avinor är ett av staten helägt aktiebolag som finansierar den egna verksamheten, men är underställt Samferdselsdepartementet. Bolaget äger och driver de 46 flygplatserna och ansvarar för civil och militär flygtrafiktjänst vid dessa. Oslo Luftgavn Gardermoen AS är ett helägt aktiebolag under Avinor.<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> Governo, *Varför affärsverk? Tillbakablick och nordisk utblick*, oktober 2011, sid. 18.

<sup>89</sup> Luftfartsverket *Finavia kommer att bolagiseras vid ingången av 2010*, Kommunikationsministeriet, pressmeddelanden 28.4.2009.

<sup>90</sup> *Transportinfrastruktur i Sverige, Finland og Danmark – Forvaltning og organisering. En kartläggning*, Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), Rapport 2011:10, sid. 15.

Avinor ansvarar för utbildningen av all sin operativa personal. Flygledarutbildningen ges på flygledarskolan Entry Point North i Sverige.



## 4 Organisering av statlig verksamhet

*Verksamhetens karaktär bör alltid vara avgörande för valet av organisationsform. Konsekvenser av valet av organisationsform måste beaktas, så att statsmakterna inte avhänder sig möjligheter till styrning, insyn och kontroll av de verksamheter för vilka man ansvarar.<sup>91</sup>*

Citatet ovan är hämtat ur regeringens förvaltningspolitiska proposition *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*. I propositionen framgår även att "[d]en statliga förvaltningen bör vara organiserad på ett sådant sätt att rättsäkerhet och effektivitet upprätthålls. Ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan myndigheter bör vara tydlig. Myndigheter bör som regel inte ha överlappande uppgifter och rollkonflikter inom en enskild myndighet bör undvikas".<sup>92</sup>

Den offentliga sektorn brukar sägas rymma "verksamheter som är av gemensamt intresse för medborgarna och som bedöms inte kunna utföras av andra på ett tillfredställande sätt".<sup>93</sup> Den offentliga sektorn diskuteras ofta som en motsats till marknadsekonomin och antas agera när marknaden misslyckas. Marknaden kan misslyckas på ett antal olika sätt, exempelvis genom att inte tillgodose medborgarnas alla grundläggande behov eller genom att inte tillgodose alla medborgares grundläggande behov. En stor ideologisk stridsfråga gäller just vad som bör anses vara medborgarnas grundläggande behov.<sup>94</sup>

Olika organisationsformer organiserar verksamheter på olika sätt och följer olika organisationslogiker. De har olika huvudmän och olika mål. De finansieras enligt skilda principer och har olika avnämare med vilka de har olika slags relationer. I varje sektor organiseras verksamheten i en för sektorn typisk organisationsform. I den offentliga sektorn är den typiska organisationsformen myndigheten, i marknadssektorn är det företaget och i det civila samhället är det föreningen.<sup>95</sup> I denna rapport behandlas de två förstnämnda sektorerna och deras organisationsformer.

I praktiken befinner sig många organisationer i gränslandet mellan olika sektorer. De är varken renodlade förvaltningar eller företag, utan blandar element från

---

<sup>91</sup> *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, prop. 2009/10:175, Stockholm: Regeringskansliet, 2010, sid. 107f.

<sup>92</sup> *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, prop. 2009/10:175, Stockholm: Regeringskansliet, 2010, sid. 72.

<sup>93</sup> Premfors, Rune m.fl., *Demokrati och byråkrati*, 2:a upplagan Lund: Studentlitteratur, 2009, sid. 93f.

<sup>94</sup> *Ibid.*, sid. 94.

<sup>95</sup> Forsell, Anders, "Statens företag – mellan politik och marknad", i Ahrne, Göran (red.), *Stater som organisationer*, Stockholm: Nerenius & Santérus förlag, 1998, sid. 264.

såväl förvaltning som företag. Denna position mellan två olika regelsystem skapar ett dilemma för dessa organisationer. Dels ställs de inför krav som utgår från samhällets nytta och dels inför krav som utgår från företagets nytta, det vill säga lönsamhet. De måste hela tiden balansera mellan samhällsekonomiska krav och företagsekonomiska krav, eller mellan politiska krav och krav som kommer från marknaden.<sup>96</sup> För att låna Anders Forsells formulering: "Frågan är, med andra ord, vilken enhets "resultaträkning" som ska anses viktigast? Är den enheten landet Sverige eller det avgränsade företaget?"<sup>97</sup>

Genom förvaltningspolitiken har regeringen under de senaste två decennierna understrukit att statens uppgifter ska renodlas och att uppgifter som inte hör till statens kärnområden ska avvecklas eller överlåtas till någon annan. En ökad tydlighet mellan myndigheter och mellan dessa och andra rättssubjekt har eftersträvat. Statskontoret menar att själva myndighetsuppgiften bör definieras som uppgifter som är av sådan väsentlig betydelse att samhället inte kan riskera att de inte blir utförda om ingen beställer dem.<sup>98</sup> Regeringens ståndpunkt har varit att konkurrensutsatt verksamhet normalt inte bör bedrivas i myndighetsform.<sup>99</sup> Vidare har det tydliggjorts att offentliga aktörer som agerar på en konkurrensutsatt marknad inte får göra det på ett sätt som hämmar det privata företagandet, det vill säga myndighetsuppgifter ska hållas isär från kommersiell verksamhet och statligt stöd får inte snedvrída konkurrensen.<sup>100</sup> År 2000 klargjordes att ekonomisk åtskillnad alltid bör gälla mellan avgiftsbelagd verksamhet som är finansierad med anslag. För all kommersiell, konkurrensutsatt verksamhet som bedrivs av statliga aktörer bör dessutom gälla ett generellt krav på särredovisning, åtminstone om den kommersiella verksamheten är av viss omfattning.<sup>101</sup>

Regeringen slår i den förvaltningspolitiska propositionen fast att "[m]yndighetsformen bör vara huvudregel för statlig verksamhet".<sup>102</sup> Gällande valet av organisationsform menar regeringen även att valet av en "annan organisationsform än myndighet bör omprövas med viss regelbundenhet".<sup>103</sup> De argument som regeringen framför för detta är följande:

*Kraven på offentlighet och insyn och på tydliga ansvarskedjor tillgodoses. Offentlighetsprincipen och meddelarfriheten bidrar till öppenhet och insyn. Den enskilde ska kunna åberopa författningar och utgå från att myndigheterna garanterar en korrekt handläggning av ärenden som rör medborgarnas rättigheter och skyldigheter. Myndighetsformen ger en*

<sup>96</sup> *Ibid.*, sid. 264f.

<sup>97</sup> *Ibid.*, sid. 265

<sup>98</sup> Definitionen är hämtad från Statskontorets rapport *Prognos för SMHI – myndighet, bolag eller både och?*, Stockholm: Statskontoret, 2002:3, sid. 13.

<sup>99</sup> Denna ståndpunkt har stöd såväl i regeringens förvaltningspolitik som i forskning. Se exempelvis Berger, Christian, *Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och privat*, Konkurrensverkets rapportserie 2004:4, Stockholm: Konkurrensverket, 2004, sid. 31 och *Regeringens förvaltningspolitik*, skrivelse 2000/01:151, *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, prop. 1997/98:136, Stockholm: Regeringskansliet, 1998.

<sup>100</sup> *Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald*, prop. 1999/2000:140.

<sup>101</sup> *Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald*, prop. 1999/2000:140, bet. 2000/01:NU4, rskr. (2000/01:16).

<sup>102</sup> *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, prop. 2009/10:175, Stockholm: Regeringskansliet, 2010, sid. 105f.

<sup>103</sup> *Ibid.*, sid. 105.

*tydlig ansvarskedja: myndighetens ledning ansvarar inför regeringen som ansvarar inför riksdagen. Myndighetsformen är också flexibel. Den ger goda möjligheter att anpassa styrning och organisation till olika förutsättningar.*<sup>104</sup>

Regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och stora delar av den lagstiftning som i övrigt reglerar förhållanden inom offentlig sektor och mellan medborgare och myndigheter, exempelvis förvaltningslagen, utgår från att det är förvaltningsmyndigheter som ansvarar för myndighetsutövning. I den förvaltningspolitiska propositionen framgår dock att regeringen samtidigt menar att det kan finnas goda skäl att anförtro privaträttsliga organ förvaltningsuppgifter, exempelvis när myndighetsformen inte kan möta krav på flexibilitet och effektivitet på ett bra sätt.<sup>105</sup> Huvudprincipen bör vara att styrande och policyinriktade uppgifter alltid bör bedrivas i myndighetsform, medan operativt genomförande av tjänster som faller inom det allmännas ansvar kan genomföras av enskilda. Regeringen menar dock att en viss försiktighet bör iaktas när uppgifter anförtros andra än statliga organ och att det tydligt bör "redovisas vilka överväganden som föranleder att myndigheter anförtros till enskilda".<sup>106</sup>

## 4.1 Motiv för offentliga åtaganden

Skälen till att staten äger företag har varierat över tid, liksom hur omfattande det statliga företaget har varit. Vissa statliga företag har ålagts uppgifter av allmännyttig karaktär och bedrivit sin verksamhet i monopolform (exempelvis Postverket, Televerket, Apoteksbolaget). Vid andra tillfällen har mer akuta näringspolitiska skäl vägt över när staten gått in som företagsägare.<sup>107</sup> Staten kan äga företag för att garantera tillhandahållandet av samhällsekonomiskt angelägna men företagsekonomiskt olönsamma tjänster, som en åtgärd mot olika marknadssimperfectioner eller av olika politiska skäl. Om staten däremot äger bolag som verkar på en fullt konkurrensutsatt marknad, och som i övrigt saknar inslag av särskilda myndighetsuppgifter, ställs stora krav på att villkoren är de samma som för övriga företag.<sup>108</sup>

I princip är det svårt att hitta marknader med fullkomlig (eller perfekt) konkurrens, men teorin bakom prisbildning under fullkomlig konkurrens kan användas för att studera varu- eller tjänstemarknader om; 1) varan eller tjänsten är tillräckligt homogen, 2) marknaden innehåller tillräckligt många aktörer och ingen enskild aktör är dominerande eller prisledande, 3) aktörerna uppfattar marknaden på ett likartat sätt och planerar utbud och efterfrågan därefter samt 4) marknaden är fri (eller obunden), dvs. att det råder fri tillgång till marknaden (både för köpare och säljare) och att marknaden är utan regleringar eller konkurrenshämmande över-

<sup>104</sup> *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, prop. 2009/10:175, Stockholm: Regeringskansliet, 2010, sid. 107. Se även *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, prop. 1997/98:136, Stockholm: Regeringskansliet, 1998, sid. 34f.

<sup>105</sup> *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, prop. 2009/10:175, Stockholm: Regeringskansliet, 2010, sid. 107.

<sup>106</sup> *Ibid.*, sid. 105. Se även sid. 107.

<sup>107</sup> Forsell, Anders och Lars Fältling, *Svensk fjärrvärme mellan konkurrens och reglering*, Rapport 2009:22, Sundbyberg: Svensk fjärrvärme, 2009, sid. 11.

<sup>108</sup> *Avregleringen av sex marknader – Mål, medel och resultat*, Del I, Huvudrapport, 2004:28, Stockholm: Statskontoret, 2004, sid. 11.

enskommelser. En fullkomlig marknad leder till en så kallad paretoeffektiv situation, det vill säga att tillgängliga resurser, i ett visst jämviktsläge, inte kan omfördelas så att någon får det bättre utan att någon annan får det sämre.

För att en konkurrensutsatt marknad ska fungera (och komma nära fullkomlighet) krävs därmed att in- och utträdet är fritt, att producenter kan agera fritt från varandra och att konsumenter har möjlighet att göra fria val bland alternativen på marknaden. En fungerande marknad kännetecknas av ett inte alltför begränsat antal säljare, inte för differentierade produkter, aktörer som inte handlar i samförstånd eller med hjälp av otillbörliga fördelar och avsaknad av hinder för nyetablering.<sup>109</sup> Om effektiviteten ska kunna garanteras får det inte vara svårt för nya producenter att ta sig in på marknaden.

Det finns en rad förhållanden som kan skapa olika typer av marknadsmisslyckanden och som i sin tur motiverar offentligt åtagande i någon form. Nedan diskuteras några exempel

### **Stordriftsfördelar och naturliga monopol**

En orsak till att marknader misslyckas med att bidra till en samhällsekonomiskt effektiv resursallokering är att det i många fall finns *stordriftsfördelar*, det vill säga att den genomsnittliga kostnaden per producerad enhet avtar med växande produktionsvolym. Detta kan leda till monopol- eller oligopolsituationer, det vill säga marknader med få stora aktörer. I dessa fall kan marknaden misslyckas med att bidra till en samhällsekonomiskt effektiv resursallokering och teoretiskt skulle en statlig aktör kunna agera på marknaden för att korrigera den för samhället icke optimala prissättningen. Att verka för större marknader, exempelvis öppna för internationell konkurrens, är också ett sätt att potentiellt reducera problemen med monopol- och oligopolsituationer.

Stordriftsfördelar och naturliga monopol kan hanteras på olika sätt. Ett sätt är att såväl huvudmannaskap som drift sköts av en offentlig aktör, ett annat att genom övervakning och reglering försöka minimera de problem som uppkommer.<sup>110</sup> Det vanligaste skälet till statligt kontrollerad produktion är situationer där det uppstår naturliga monopol. Det kan gälla situationer där tillgången till en naturresurs eller tilltagande skalavkastning i produktion gör det naturligt att en ensam aktör producerar varan eller tjänsten. Tilltagande skalavkastning avser en produktionsteknisk situation där en procentuell ökning av samtliga insatsfaktorer ger en ännu högre procentuell förändring av output. En viss kvantitet av en vara eller tjänst kan då produceras billigare av ett företag än flera företag gemensamt. Exempel på marknader med inslag av naturliga monopol är telefon-, post-, eldistribution, järnvägs- och flygmarknader.

En verksamhets tekniska förutsättningar och personalens färdigheter kan också göra att det finns samproduktionsfördelar mellan närliggande verksamheter.<sup>111</sup>

<sup>109</sup> Se t.ex. *Avregleringen av sex marknader – Mål, medel och resultat*, Del I, Huvudrapport, 2004:28, Stockholm: Statskontoret, 2004, sid. 19.

<sup>110</sup> *Ibid.*, sid. 25.

<sup>111</sup> Berger, Christian, *Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och privat*, Konkurrensverkets rapportserie 2004:4, Stockholm: Konkurrensverket, 2004, sid. 33.

Ett argument för att låta en statlig aktör verka på en konkurrensutsatt marknad är därför att den statliga aktörens kärnverksamhet har en nära anknytning till en konkurrensutsatt marknad som gör att det finns samproduktionsfördelar. I vissa situationer med näranknuten produktion är det inte heller osannolikt att konsumenterna i praktiken bara har en leverantör och ofta är det ett *naturligt monopol*.<sup>112</sup>

### **Asymmetrisk information**

Om alla aktörer på marknaden inte har tillgång till samma information och inte kan göra likvärdiga bedömningar av marknaden kan det leda till marknadsmisslyckanden.

### **Externa effekter**

En extern effekt av en aktörs produktion eller konsumtion är en (okompenserad) effekt på någon annan aktörs nytta eller produktion som inte beaktas av eller hanteras via den marknad på vilken den första aktören agerar. Om parterna förhandlar sig fram till en kompensation av effekten, så att den i viss mån behandlas som en vara på marknaden och därmed beaktas vid produktions- och konsumtionsbeslut, upphör effekten att vara extern och sägs vara internaliserad. Externa effekter kan vara både positiva och negativa.

*Positiva externa effekter* har historiskt varit viktiga argument för statligt huvudmannaskap. Vid utbyggnad av infrastruktur för kollektivtrafik anses exempelvis inte marknaden fullt ut beakta nyttan för samhället av en ökad tillgänglighet. Statens roll har därför motiverats med att utbyggnaden om den överläts åt privata initiativ skulle bli för långsam, begränsad eller i vissa fall helt utebli.<sup>113</sup>

*Negativa externa effekter* är exempelvis miljöföroreningar, buller från t.ex. flygtrafik och trängseleffekter i nät med begränsad kapacitet i infrastruktur-sammanhang.<sup>114</sup> Producenter och konsumenter beaktar inte kostnaden för denna typ av externa effekter (de ligger utanför marknaden) och volymen av resor blir därför ofta högre än vad som är samhällsekonomiskt optimalt. Ett sätt att korrigera detta är att internalisera kostnaderna via skatter och avgifter.

### **Kollektiva nyttigheter**

En kollektiv vara eller tjänst utmärks av att en individs konsumtion av varan eller tjänsten inte påverkar den kvantitet eller kvalitet som en annan individ kan konsumera (ickerivalitet) och att konsumtionen inte utesluter någon annan från att konsumera (icke exkluderbarhet). Kollektivtrafik är i princip en semikollektiv tjänst, då den delvis uppfyller dessa kriterier tills trängsel uppstår. Att tillhandahålla kollektiva varor brukar ofta betecknas som den offentliga sektorns kärnuppgift.<sup>115</sup> Egenskaperna för kollektiva varor gör att marknaden inte klarar att tillhandahålla en samhällsekonomiskt optimal kvantitet.

<sup>112</sup> Det finns omfattande teoretisk litteratur som förklarar och försvarar förekomsten av naturliga monopol. Se t.ex. Sharkey, W.W., *The Theory of Natural Monopoly*, New York: Cambridge University Press, 1982.

<sup>113</sup> *Avregleringen av sex marknader – Mål, medel och resultat*, Del I, Huvudrapport, 2004:28, Stockholm: Statskontoret, 2004, sid. 30.

<sup>114</sup> Jordahl, Henrik, "Ekonomisk-teoretiskt perspektiv", bilaga 5 i Berger, Christian, *Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och privat*, Konkurrensverkets rapportserie 2004:4, Stockholm: Konkurrensverket, 2004, sid. 195.

<sup>115</sup> *Ibid.*, sid. 193.

### Fördelningpolitiska mål

Även om det råder en ekonomiskt effektiv jämvikt på en marknad kan jämvikten anses vara fördelningpolitiskt oacceptabel. Det finns därför ofta även fördelningpolitiska mål som handlar om att tillförsäkra medborgarna en mer jämn fördelning av service, exempelvis geografiskt, än vad marknaden annars förväntas åstadkomma. Det vanligaste handlar om omfördelning av hushållens disponibla inkomst, men det kan även röra exempelvis tillgänglighet för funktionshindrade eller tillgänglighet i hela landet. Även dessa mål kräver ett offentligt åtagande i någon form. Fördelningspolitik är således ett vanligt motiv för ett offentligt engagemang.<sup>116</sup>

### Internationella överenskommelser

Ett offentligt åtagande kan också motiveras av att staten genom internationella överenskommelser av olika slag har åtagit sig att se till att vissa uppgifter utförs. Ansvaret för att internationella åtaganden kan fullföljas bör åligga staten.<sup>117</sup>

### Problem med statliga aktörer

Att statliga aktörer intervenerar på marknader är i sig inte oproblematiskt. Konkurrensverket har delat in de problem verket kan se med att statliga aktörer agerar på en konkurrensutsatt marknad i tre kategorier: sammanblandning av roller, offentliga subventioner och vidareutnyttjande av information och kompetens från myndighetsrollen.<sup>118</sup>

## 4.2 Möjliga organisationsformer för Luftfartsverket

I detta avsnitt beskrivs regelverk och karaktäristika för förvaltningsmyndigheter, affärsverk och aktiebolag. Därefter görs en analys av möjligheterna att styra statlig verksamhet i de olika organisationsformerna. I det efterföljande kapitlet analyseras därefter vad de beskrivna organisationsformerna skulle innebära för Luftfartsverket.

### Förvaltningsmyndighet

Myndigheterna utgör kärnan i den centrala statsförvaltningen. I regeringsformen sägs att centrala ämbetsverk och andra statliga förvaltningsmyndigheter lyder under regeringen.<sup>119</sup> Förvaltningsmyndigheter kan ha beteckningar såsom "verk", "styrelse", "nämnd", "råd", "delegation", "beredning" eller "institut".<sup>120</sup> De är direkt underställda regeringen och arbetar med implementeringen av den politik som riksdag och regering har beslutat om. Detta är grunden för vad som brukar kallas den svenska förvaltningsmodellen.

<sup>116</sup> *Avregleringen av sex marknader – Mål, medel och resultat*, Del I, Huvudrapport, 2004:28, Stockholm: Statskontoret, 2004, sid. 25.

<sup>117</sup> Redovisningen bygger delvis på *Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation, Slutbetänkande av Lotsutredningen*, SOU 2008:53, Stockholm: Fritzes, 2008, kap.5.

<sup>118</sup> Berger, Christian, *Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och privat*, Konkurrensverkets rapportserie 2004:4, Stockholm: Konkurrensverket, 2004, sid. 61ff.

<sup>119</sup> *Regeringsformen*, SFS 1974:152, kap. 11:6.

<sup>120</sup> Premfors, Rune m.fl., *Demokrati och byråkrati*, 2:a upplagan Lund: Studentlitteratur, 2009, sid. 163.

Vad kännetecknar då en myndighet? För det första utgör en myndighet en del av rättssubjektet "staten", det vill säga en myndighet är inte en egen juridisk person. Det innebär att en myndighet inte kan ha en förmögenhet eller uppträda inför domstol.<sup>121</sup> Myndigheter företräder dock staten vid domstol inom sitt verksamhetsområde.<sup>122</sup>

För det andra är myndigheter offentligrättsligt reglerade, vilket innebär att verksamheten är författningsgrundad. Det så kallade offentligrättsliga regelverket innehåller regler om statens organisation och verksamhet och om statens förhållande till enskilda medborgare och kan sägas utgöra ramarna för hur statlig verksamhet i myndighetsorganisationen bedrivs.

För det tredje är myndigheters handlingar i huvudsak offentliga. För det fjärde har de som berörs av en myndighets beslut i regel rätt att överklaga beslutet. För det femte står myndigheterna under Justitieombudsmannens och Justitiekanslerns tillsyn och de kan granskas av Riksrevisionen.<sup>123</sup>

Det finns stora variationer i statliga myndigheters verksamhetsform. Varje myndighet har en instruktion, som har beslutats av regeringen eller riksdagen. Det finns tre olika ledningsformer för statliga förvaltningsmyndigheter: en ensam ansvarig myndighetschef (enrådighetsmyndighet), styrelse med fullt ansvar (styrelsemyndighet) och nämnd (nämndmyndighet). Enrådighetsmyndigheter kan, om regeringen beslutar det, ha ett så kallat insynsråd, som ska ges insyn i verksamheten och kunna bistå myndighetschefen med råd. I styrelsemyndigheter ska myndighetens chef ingå i styrelsen, men inte vara ordförande eller vice ordförande.<sup>124</sup> Bestämmelser om myndigheternas ledning finns i myndighetsförordningen och i myndigheternas instruktioner. I myndighetsförordningen tydliggörs ledningens ansvar.

Ledningen ansvarar bland annat för att verksamheten bedrivs effektivt, enligt gällande rätt och i enlighet med de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU. Ledningen ansvarar även för att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.<sup>125</sup> Det åligger även ledningen att se till att verksamheten fortlöpande utvecklas, liksom att myndigheten genom samarbete med myndigheter och andra tar till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Dessutom ska myndigheten tillhandahålla information om myndighetens verksamhet och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten. I myndighetsförordningen framgår även att myndigheter ska ge regeringen stöd vid Sveriges deltagande i verksamheten inom EU och i annat internationellt samarbete, ställa den personal till förfogande för deltagandet som regeringen begär och fortlöpande hålla regeringen informerad om förhållanden av betydelse för samarbetet.<sup>126</sup> Om Riksrevisionens revisions-

<sup>121</sup> *Ibid.*, sid. 162.

<sup>122</sup> *Myndighetsförordning*, SFS 2007:515, §27

<sup>123</sup> Premfors, Rune m.fl., *Demokrati och byråkrati*, 2:a upplagan Lund: Studentlitteratur, 2009, sid. 162.

<sup>124</sup> *Ibid.*, sid. 166.

<sup>125</sup> *Myndighetsförordning*, SFS 2007:515.

<sup>126</sup> *Ibid.*

berättelse över myndighetens årsredovisning innehåller någon invändning, skall myndigheten redovisa för regeringen vilka åtgärder myndigheten har vidtagit eller avser att vidta med anledning av invändningen. Redovisningen skall lämnas inom en månad efter det att revisionsberättelsen överlämnats.<sup>127</sup>

### Förvaltningsmyndigheten på marknaden

I kapitalförsörjningsförordningen slås fast att en myndighet inte utan regeringens medgivande får förvärva aktier eller andelar i ett företag, göra kapitaltillskott eller på annat sätt öka statens röst- eller ägarandel i ett företag. Om regeringen ger sitt medgivande får dock en myndighet förvärva aktier eller andelar i ett företag. Detta ska då finansieras med anslag. Samma sak gäller för affärsverk, men med den skillnaden att köpet ej måste finansieras med anslag.<sup>128</sup>

Myndigheter kan bedriva affärsverksamhet. Regeringen kan i en myndighets regleringsbrev ge undantag eller göra tillägg som innebär att även en förvaltningsmyndighet i princip kan fungera som ett affärsverk gör idag.<sup>129</sup> Ett exempel är Statens meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), som i myndighetens instruktion ges uppdraget att inom sitt verksamhetsområde särskilt "öka samhällsnyttan med sin verksamhet [...] genom att bedriva affärsverksamhet på företagsekonomiska grunder".<sup>130</sup> Det anges även i SMHI:s instruktion att myndigheten "bör ta till vara möjligheten att inom ramen för full kostnadstäckning, bedriva tjänsteexport [...]".<sup>131</sup> Ytterligare ett exempel på en myndighet som har bolag är Trafikverket och dess bolag Swedish National Road Consulting AB (Swe-Road) och Tunnelpersonalen i Malmö AB. 2008 var 15 myndigheters (exkl. affärsverken) verksamhet avgiftsfinansierad till mer än 90 procent. För fem av dessa kom 95 procent eller mer av intäkterna inte från staten.<sup>132</sup> Det finns också exempel på att myndigheter har avkastningskrav på verksamheten. Ett sådant är Statens fastighetsverk (SFV) som i 2011 års regleringsbrev har ett avkastningskrav på 5,7 procent.<sup>133</sup> SFV har även i regleringsbrevet ett krav på att ta fram en treårig investeringsplan, som motsvarar den som affärsverk tar fram.<sup>134</sup>

I den förvaltningspolitiska propositionen slår regeringen fast att statliga myndigheter som regel inte bör sälja varor och tjänster på marknaden.<sup>135</sup> Däremot är detta inte reglerat i lag. Regeringen menar att det bör analyseras ytterligare om en huvudregel med innebörden att statliga myndigheter inte får sälja varor och

---

<sup>127</sup> *Ibid.*, § 28.

<sup>128</sup> *Kapitalförsörjningsförordning*, SFS 2011:210.

<sup>129</sup> *Affärsverksform eller inte för LfV:s flygtrafiktjänst*, 2009-12-03, dnr. 49-1195/2009, Stockholm: Ekonomistyrningsverket, 2009, sid. 3.

<sup>130</sup> *Förordning med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut*, SFS 2009:974.

<sup>131</sup> *Ibid.*

<sup>132</sup> De fem myndigheterna var Läkemedelsverket, Exportkreditnämnden, Revisorsnämnden, Patent- och registreringsverket och Bolagsverket. Se *Affärsverksform eller inte för LfV:s flygtrafiktjänst*, 2009-12-03, dnr. 49-1195/2009, Stockholm: Ekonomistyrningsverket, 2009, sid. 5.

<sup>133</sup> *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Statens fastighetsverk*, Fi2010/5790, 2010-12-22, sid. 1f.

<sup>134</sup> *Ibid.*, sid. 4.

<sup>135</sup> *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, prop. 2009/10:175, Stockholm: Regeringskansliet, 2010, sid. 61.



tjänster på marknaden bör regleras i lag.<sup>136</sup> Det finns dock ett förbud i konkurrenslagen mot konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning, samt en möjlighet för Konkurrensverket att förbjuda en offentlig aktör att i en verksamhet av kommersiell eller ekonomisk natur tillämpa ett förfarande som snedvrider eller hindrar utvecklingen av konkurrens.<sup>137</sup> Förbud får dock inte meddelas för förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt.<sup>138</sup>

I den förvaltningspolitiska propositionen understryks även att regeringen samtidigt, utifrån ett samhälleligt perspektiv, måste kunna ge en myndighet möjligheten att sälja en vara eller tjänst på marknaden.<sup>139</sup> Exempel på när detta kan vara aktuellt är när det handlar om att säkerställa att en viss tjänst tillhandahålls över hela landet eller att säkerställa en viss myndighets möjlighet att ha lokal förankring och god geografisk teckning. Regeringen menar dock ändå att omfattningen av statliga myndigheters säljverksamhet bör fortsätta att minska och att säljverksamheten bör vara transparent och urskiljbar från övrig myndighetsverksamhet.<sup>140</sup>

Tilläggs kan att artikel 87 i EG-fördraget förbjuder statsstöd som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion. Enligt artikel 73 i EG-fördraget är dock stöd som tillgodoser behovet av samordning av transporter, eller som innebär ersättning för allmän trafikplikt, förenliga med EG-fördraget.

### Tjänsteexport

Alla myndigheter har genom 4 § 10 avgiftsförordningen ett generellt bemyndigande att bedriva tjänsteexport av mindre omfattning eller av tillfällig natur. För att bedriva tjänsteexport av större omfattning och varaktig karaktär krävs ett särskilt bemyndigande från regeringen. Detta ges i myndighetens instruktion eller regleringsbrev och omfattar då vanligen tjänsteexport som är förenlig med myndighetens verksamhetsområde och uppdrag.<sup>141</sup>

Tjänsteexportförordningen (1992:192), upphävdes den 1 oktober 2010 och därmed finns inte lika långtgående krav på att myndigheter redovisar omfattningen eller utfallet av sin tjänsteexport. Syftet med att upphäva tjänsteexportförordningen var att förenkla och förtydliga styrningen av myndigheternas tjänsteexport.<sup>142</sup> Riksrevisionen drar dock slutsatsen att detta har försvagat en redan bristfällig styrning av hur tjänsteexporten ska bedrivas.<sup>143</sup>

---

<sup>136</sup> *Ibid.*

<sup>137</sup> *Konkurrenslag*, SFS 2008:579, 27§.

<sup>138</sup> *Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden m.m.*, prop. 2008/09:231, bet. 2009/190: NU8, rskr. 2009/10:84.

<sup>139</sup> *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, prop. 2009/10:175, Stockholm: Regeringskansliet, 2010, sid. 63.

<sup>140</sup> *Ibid.*

<sup>141</sup> *Avgiftsförordning*, SFS 1992:191, *Statliga myndigheters tjänsteexport*, RiR 2011:24, Stockholm: Riksrevisionen, 2011, sid. 22.

<sup>142</sup> *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, prop. 2009/10:175, Stockholm: Regeringskansliet, 2010, sid. 65.

<sup>143</sup> *Statliga myndigheters tjänsteexport*, RiR 2011:24, Stockholm: Riksrevisionen, 2011, sid. 23 och 46.

Riksrevisionen konstaterar att tio av 28 myndigheter har vunnit upphandlingar som rör tjänsteexport, att flera myndigheter är aktiva i upphandlingar på konkurrensutsatta marknader och att flertalet myndigheter får ägna sig åt tjänsteexport med den inriktning och omfattning som organisationen själv bestämmer.<sup>144</sup>

Regeringen uppmuntrar tjänsteexport och menar att myndigheter bör ta vara på möjligheten att exportera sitt kunnande samtidigt som det finns tydliga restriktioner för detta; tjänsteexporten får inte konkurrera med privata inhemska aktörer, den ska bedrivas inom ramen för myndighetens unika kompetens och det ekonomiska målet ska vara full kostnadstäckning.<sup>145</sup> Det ska således handla om export av unik kompetens som regeringen bedömer att marknaden inte kan tillhandahålla i önskvärd grad, som inte konkurrerar med privata inhemska aktörer och inte innebär att privata aktörers exportmöjligheter påverkas negativt.<sup>146</sup>

## Affärsverk

Affärsverket är en beprövad, juridiskt reglerad, och institutionaliserad organisationsform. Det är en associationsrättslig konstruktion som innehåller element från både affärsföretaget och myndigheten. Det är en hybridorganisation – en blandning mellan ett företag och en förvaltningsmyndighet. Som hybrid är den institutionaliserade organisationsformen dock underordnad både myndighetens förvaltningslogik och företagets marknadslogik. Det är alltså marknadslogik och förvaltningslogik som präglar affärsverket, inte tvärtom.<sup>147</sup> Det innebär att medan både marknadens logik och förvaltningens logik i hög grad är konsistenta, präglas affärsverkets regelsystem av båda dessa logiker. Affärsverks regelsystem blir därför inkonsistent.<sup>148</sup>

Formellt är ett affärsverk en statlig förvaltningsmyndighet som är en del av den juridiskt sammanhållna statliga verksamheten och som styrs av regeringen.<sup>149</sup> Därmed är affärsverken offentligrättsligt reglerade och underställda regeringens direktivrätt. Affärsverken omfattas således av statliga förvaltningsrättsliga föreskrifter om till exempel serviceskyldighet, om samverkan mellan myndigheter, om hur ärenden ska handläggas och om hur beslut ska fattas. Verksamheten omfattas av tryckfrihetsförordningen och dess offentlighetsprincip. Sekretesslagen ger dock möjligheter att sekretessbelägga handlingar till skydd för affärsverksamheten.

Affärsverk kan bemyndigas att besluta om föreskrifter och affärsverks beslut i ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild, till exempel beslut om tjänstetillsättning, kan överklagas. Som myndigheter är affärsverken också

<sup>144</sup> *Statliga myndigheters tjänsteexport*, RiR 2011:24, Stockholm: Riksrevisionen, 2011, sid. 36, 44, 46f.

<sup>145</sup> *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, prop. 2009/10:175, Stockholm: Regeringskansliet, 2010, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

<sup>146</sup> *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, prop. 2009/10:175, Stockholm: Regeringskansliet, 2010, sid. 65.

<sup>147</sup> Forsell, Anders, "Statens företag – mellan politik och marknad", i Ahrne, Göran (red.), *Stater som organisationer*, Stockholm: Nerenius & Santéus förlag, 1998, sid. 280.

<sup>148</sup> *Ibid.*, sid. 280.

<sup>149</sup> Premfors, Rune m.fl., *Demokrati och byråkrati*, 2:a upplagan Lund: Studentlitteratur, 2009, sid. 165.

ålagda ett allmänt krav på saklighet och opartiskhet och är tvungna att följa lagen om offentlig upphandling. De är också underkastade den kontroll av verksamheten som utövas av Riksrevisionen, Justitieombudsmannen och Justitiekanslern.

Den väsentligaste skillnaden mellan ett affärsverk och en traditionell förvaltningsmyndighet är att affärsverket förutsätts vara självfinansierat och dessutom leverera in delar av ett eventuellt överskott till statskassan. Ett affärsverk finansierar i huvudsak sin verksamhet med avgiftsintäkter från de tjänster och produkter det tillhandahåller.<sup>150</sup> Även affärsverk kan dock få anslag från statsbudgeten. Verket äger inte själva några tillgångar utan förvaltar statens tillgångar. Detta gäller även aktierna i eventuella dotterbolag. Myndigheter som tar ut avgifter ska (om inte undantag medgetts) samråda med Ekonomistyrningsverket (ESV) angående den avgiftsbelagda verksamheten, inklusive tjänsteexport. Affärsverken är undantagna från denna samrådsskyldighet.<sup>151</sup> Även i en avgiftsfinansierad myndighet som inte är ett affärsverk finns möjlighet att disponera ett visst överskott, men eftersom det ekonomiska målet i en sådan myndighet är full kostnadstäckning kan ett överuttag av avgifter, som leder till ett överskott över tiden, vara att betrakta som en skatt. Detsamma gäller om avgifterna sätts med utgångspunkten att uppnå ett överskott.

Under senare år har affärsverken allt mer närmat sig bolagsformen genom att de har fått större frihet att finansiera sina investeringar.<sup>152</sup> I kapitalförsörjningsförordningen regleras bland annat hur myndigheter ska finansiera sina anläggningstillgångar, men dessa bestämmelser gäller inte affärsverken. I budgetlagen regleras däremot att affärsverk efter regeringens bestämmande får ta upp lån till staten för affärsverkets räkning och att lånen får förvaltas av verket.<sup>153</sup>

Det finns flera generella begränsningar i affärsverksformen och ett omfattande regelverk som styr verksamheten. Dessa utgår från regeringsformens bestämmelser om att statens medel inte får användas på annat sätt än vad riksdagen bestämt varefter statens medel står till regeringens förfogande. Som en följd av detta ska bland annat investeringar och strukturförändringar avseende effektiviseringar och utveckling av verksamheten underställas riksdagen. Möjligheten att på egen hand fatta beslut om förvärv och försäljning av fast egendom och bildande av dotterbolag är begränsad inom affärsverksformen. Affärsverkens möjligheter att teckna borgensförbindelser, teckna aktier eller ge aktieägartillskott är också begränsade. Affärsverkets drift är dock en fråga för regeringen och i praktiken tar riksdagen endast ställning till investeringar och finansiering på en mycket övergripande nivå i samband med behandling av budgetpropositionen.

Affärsverken särskiljs från övriga myndigheter på olika sätt. I följande lagar och förordningar finns särskilda bestämmelser för affärsverk:

<sup>150</sup> *Ändrad verksamhetsform för flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket*, prop. 2009/10:16.

<sup>151</sup> *Statliga myndigheters tjänsteexport*, RiR 2011:24, Stockholm: Riksrevisionen, 2011, sid. 38.

<sup>152</sup> Premfors, Rune m.fl., *Demokrati och byråkrati*, 2:a upplagan Lund: Studentlitteratur, 2009, sid. 165.

<sup>153</sup> *Budgetlag*, SFS 2011:203, 5 kap. 2§.

- lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn
- tjänstledighetsförordningen (1984:111)
- lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän
- personalföreträdarförordningen (1987:1101)
- förordningen (1991:1751) om vissa personalfrågor i samband med konflikter
- avgiftsförordningen (1992:191)
- förordningen (1993: 528) om statliga myndigheters lokalförsörjning
- förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar
- mervärdesskattelagen (1994:200)
- lagen (1994:260) om offentlig anställning
- anställningsförordningen (1994:373)
- förordningen (1994:1261) om statliga myndigheters redovisningssystem
- kapitalförsörjningsförordning (2011:210)
- förordningen (1998:996) om sysselsättningsbidrag
- förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag
- förordningen (2002:831) om myndigheters rätt till kompensation för ingående mervärdesskatt
- lagen (2002:2022) om revision av statlig verksamhet m.m.
- förordningen (2007:755) om det allmänna myndighetsregistret
- budgetlag (2011:203)<sup>154</sup>

Affärsverken ska exempelvis upprätta en koncernredovisning, de är momsredovisningsskyldiga och de ska ta fram en treårig investeringsplan. Av personalföreträdarförordningen framgår att personalföreträdarna i affärsverken till skillnad från dem i övriga myndigheter är ledamöter i styrelserna. Som sådana utses och entledigas de av regeringen efter förslag av arbetstagarorganisationer som företräder anställda vid verket. I övriga myndigheter som har styrelse har personalföreträdarna endast rätt att närvara och yttra sig, men ingår inte som ledamöter i styrelsen. Idag gäller även ett särskilt kollektivavtal för affärsverken.<sup>155</sup>

## Statligt bolag

Ett aktiebolag är en självständig juridisk person som lyder under aktiebolagslagen.<sup>156</sup> I lagen finns bestämmelser om beslutsformer, ansvarsfördelning, insyn och kontroll.

Ett aktiebolag kan vara privat eller publikt. Publika aktiebolag har till skillnad från privata aktiebolag rätt att sprida aktier, teckningsrätter och andra värdepapper till allmänheten. Värdepappren kan omsättas på börsen eller på andra marknadsplatser.

Ett privat aktiebolag kan vara ett bolag med särskild vinstutdelningsbegränsning. Företagsformen infördes i samband med att den nya aktiebolagslagen trädde i

<sup>154</sup> Genomgången bygger på *Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation, Slutbetänkande av Lotsutredningen*, SOU 2008:53, Stockholm: Fritzes, 2008, sid. 88, men har uppdaterats i november 2011.

<sup>155</sup> *AVA, AVA – T*, Centrala avtal 2011:5, beslutade 2010-10-14, Stockholm: Arbetsgivarverket, 2011.

<sup>156</sup> *Aktiebolagslag*, SFS 2005:551.

kraft 1 januari 2006 och är avsedd för verksamheter som tidigare har drivits i offentlig regi. Reglerna syftar till att säkerställa att bolagets vinst huvudsakligen stannar kvar i bolaget. Regelverket i lagen gäller även statliga bolag eftersom det i juridisk mening inte är någon skillnad mellan bolag som ägs av staten och bolag som ägs av andra aktörer.

Lagens utgångspunkt är att bolag ska drivas med vinstsyfte. Ägarnas ansvar begränsas i ett aktiebolag till det kapital de har tillskjutit bolaget. Bolagsstämman är aktiebolagets högsta organ och styrelsen är skyldig att följa de föreskrifter som meddelas av stämman. På bolagsstämman är det majoritetens åsikt som avgör. Stämmans uppgift är att fastställa bolagets årsredovisning och att besluta om åtgärder med anledning av den vinst eller förlust som redovisas. Statens instrument för att styra bolaget utgörs av bolagsstämman, revisorer och styrelsen. På bolagsstämman förs regeringens talan av ett departementsråd som ofta har delegerat arbetsuppgiften till någon annan departementstjänsteman.<sup>157</sup>

Bolagsstämman väljer styrelseledamöter och revisorer. Bolagsstämman kan även ändra i bolagsordningen eller upplösa bolaget. På stämman fattas även beslut om eventuella ägardirektiv och avtal mellan bolaget och staten. En följd av att de statliga bolagen till skillnad från affärsverk och myndigheter är självständiga juridiska personer är att den formella styrningen av bolaget endast kan ske på bolagsstämman. Ansvarsfördelningen och regelverken för ansvarsutkrävande ser således annorlunda ut i ett bolag än i en myndighet. En annan konsekvens av att statlig verksamhet i bolag regleras av aktiebolagslagen är att de kan försättas i konkurs, vilket inte är möjligt för verksamheter drivna i myndighetsform.

Företag med statligt ägande ska tillämpa Svensk kod för bolagsstyrning (det samma gäller svenska aktiebolag i övrigt). I de fall staten är en av flera ägare verkar regeringen i samråd med övriga ägare för att koden ska tillämpas.<sup>158</sup> Utöver reglerna i aktiebolagslagen och Svensk kod för bolagsstyrning gäller ett antal principer för årsstämmor i företag med statligt ägande. Riksdagsledamöter har rätt att närvara vid bolagsstämmor i de företag där staten äger minst 50 procent av aktierna, under förutsättning att företaget eller ett rörelsedrivande dotterföretag har fler än 50 anställda. I de statligt ägda företagen bör även allmänheten bjudas in till årsstämman.<sup>159</sup>

Förutom aktiebolagslagen lyder såväl privata som statliga bolag under till exempel bokföringslagen och insiderlagen. Statliga bolag som är verksamma inom en viss sektor kan därutöver lyda under särskild sektorslagstiftning.

Verksamhet som bolagiseras räknas formellt inte längre till statsförvaltningen. Bolagisering leder därmed till att verksamheten lämnar den politiska arenan och dess krav på offentlig insyn, demokrati och likabehandling.<sup>160</sup> Statliga bolag om-

<sup>157</sup> Forsell, Anders, "Statens företag – mellan politik och marknad", i Ahme, Göran (red.), *Stater som organisationer*, Stockholm: Nerenius & Santérus förlag, 1998, sid. 262.

<sup>158</sup> *Statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande*, N2010:09

<sup>159</sup> *Statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande*, N2010:09

<sup>160</sup> Forsell, Anders, "Statens företag – mellan politik och marknad", i Ahme, Göran (red.), *Stater som organisationer*, Stockholm: Nerenius & Santérus förlag, 1998, sid. 287.

fattas inte av förvaltningslagen. De är inte heller underkastade offentlighetsprincipen eller Justitieombudsmannens, Justitiekanslerns och Riksrevisionens tillsyn. Bolagsordningen kan dock innehålla bestämmelser om att offentlighetsprincipen ska gälla.

För vissa av de statliga bolagen sätts samhällsekonomiska mål och de ekonomiska målen kan då avvika från de som skulle ha varit aktuella om företaget drivits på helt marknadsmässiga villkor. De samhällsekonomiska målen kan vara fastslagna i lag, i regeringsbeslut eller genom avtal mellan företaget och staten.

Den vanligaste kritiken mot bolagsformen är att såväl förtroendevaldas som medborgares möjligheter till insyn och kontroll minskar. Vidare är det svårt att utmäta straffrättsligt ansvar och det finns ingen möjlighet att överklaga fattade beslut.<sup>161</sup> År 1995 infördes en särskild paragraf i sekretesslagen som innebär att principen om allmänna handlingars offentlighet ska gälla i företag där kommunen eller landstinget har ett bestämmande inflytande (det vill säga minst hälften av rösterna eller kan avsätta mer än halva styrelsen). Motsvarande reglering finns ej för statligt ägda företag.

I regeringsformen framgår att förvaltningsuppgifter kan överlämnas till organisationer som inte är myndigheter och även till enskild individ. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning krävs dock att överlämningen sker med stöd av lag.<sup>162</sup> Så har exempelvis skett för att möjliggöra konkurrensutsättning av lokal flygtrafikfiktjänst.

Det pågår för närvarande en utredning om Regeringskansliets förvaltning av företag med statligt ägande. Utredningen ska presentera sitt slutbetänkande i januari 2012.

### 4.3 Vad skiljer organisationsformerna?

Den yttersta ägaren av såväl en myndighet, ett affärsverk som av ett statligt bolag är medborgarna. Styrning och uppföljning av verksamheten, oavsett organisationsform, sker genom ombud i flera led genom den så kallade parlamentariska styrningskedjan. Kedjan inleds med medborgaren, som företräds av riksdagen, som i sin tur har delegerat styrningen av myndigheten, affärsverket eller bolaget till regeringen. När det gäller såväl regeringens möjlighet att styra verksamheten, som kontroll, uppföljning och insyn skiljer sig dock de tre organisationsformerna åt i en mängd avseenden.

#### Statens styrning av verksamheten

Den svenska förvaltningsmodellen präglas av dualismen, som innebär att de svenska myndigheterna är självständiga, av ett förbud mot så kallat ministerstyre av förvaltningen och av att den direkta förvaltningsstyrningen ska ske via kollekt-

---

<sup>161</sup> Premfors, Rune m.fl., *Demokrati och byråkrati*, 2:a upplagan Lund: Studentlitteratur, 2009, sid. 177.

<sup>162</sup> *Ibid.*, sid. 176.

tiva regeringsbeslut.<sup>163</sup> Vilka möjligheter finns då att styra statlig verksamhet i de tre olika organisationsformerna förvaltningsmyndighet, affärsverk och statligt bolag? I tabellen nedan framgår att riksdagens insyn och möjlighet att påverka och granska verksamheten i en förvaltningsmyndighet eller ett affärsverk är större än om verksamheten bedrivs i ett bolag. I en myndighet eller i ett affärsverk utövas riksdagens insyn och påverkan genom den information som ges och de ställningstaganden som görs i samband med budgetpropositionen, särpropositioner och skrivelser. Riksdagsledamöterna bjuds in till bolagsstämmorna i av staten helägda bolag. De har där närvaranderätt, men inte rösträtt.

Det framgår även att regeringen utöver styrning via instruktion och årliga regleringsbrev har möjlighet att kontinuerligt styra förvaltningsmyndigheter och affärsverk med hjälp av såväl informell styrning, kontinuerliga dialoger och regeringsuppdrag. Statliga bolag kan däremot i princip endast styras i samband med den årliga bolagsstämman. Statens representanter, vanligen tjänstemän på det ansvariga statsrådets departement, kan på bolagsstämman påverka inriktningen på bolagets verksamhet genom möjligheten att i bolagsordningen föra in särskilda bestämmelser om exempelvis bolagets mål.

För en myndighet och ett affärsverk kan regeringen utse såväl styrelse som generaldirektör och därigenom påverka organisationens utveckling. För ett bolag är det däremot bolagsstämman som utser styrelsen, som i sin tur utser en verkställande direktör. Generaldirektörens lön i en myndighet/affärsverk fastställs av regeringen. Verkställande direktörens lön bestäms av styrelsen.

Såväl förvaltningsmyndigheter som affärsverk kan författningsstyras genom bindande regler i förordningsform, medan det för bolag krävs reglering i lag. Myndigheter och affärsverk har också en rad skyldigheter, som även omfattar Sveriges internationella samarbeten. De är exempelvis skyldiga att ge regeringen stöd och ställa personal till förfogande vid Sveriges deltagande inom EU och vid annat internationellt samarbete. De ska också fortlöpande hålla regeringen informerad om pågående ärenden inom EU/internationellt som berör myndighetens/affärsverkets sakområden. Ett bolag har inga sådana skyldigheter.

När det gäller målstyrning har förvaltningsmyndigheter och affärsverk ofta en rad politiska mål som ska uppnås. Även statliga bolag har samhällsmål vid sidan av finansiella mål. Att ha flera olika mål för verksamheten samtidigt kan försvåra styrningen. Samhällsmålen är ofta komplexa och kan vara svåra att följa upp. Både att mäta måluppfyllelse och utkräva ansvar för den från företagets ledning är svårt i ett bolag som ska verka för måluppfyllelse samtidigt som de finansiella målen ska uppnås och ägaren ska ges rimlig avkastning på sitt kapital.

Den multipla målbilden är ofta en förutsättning för all offentlig verksamhet. Ett privat bolag däremot har nästan alltid som mål att aktieägarnas avkastning ska maximeras. Detta mål är enkelt och lätt att precisera och ändras inte över tiden. Aktiebolagslagen, som reglerar statliga bolag, utgår också från att aktiebolags huvudsakliga syfte är att förränta av ägarna insatt kapital. Avståndet mellan de

---

<sup>163</sup> Se Premfors, Rune m.fl., *Demokrati och byråkrati*, 2:a upplagan Lund: Studentlitteratur, 2009, sid. 51f., sid. 240.

egentliga ägarna i ett statligt bolag (medborgarna) och de som i praktiken driver verksamheten är dock stort och beslutsvägarna är svåröverblickbara. Ägaren är därför inte lika tydlig i ett statligt bolag som i ett privat.

Samma dubbla målbild finns även för affärsverken, men i praktiken är reglerna för dem mindre detaljerade och mindre formaliserade än de som gäller för ett bolag. Det har förutsatts att ledningen för affärsverken följer sina huvudmäns intentioner och om så inte sker kan riksdag och regering använda sin direktiv rätt för att styra verksamheten i önskvärd riktning. Dialogen mellan affärsverk och departement är tätare och kontaktvägen är kortare mellan ägare och ledning i ett affärsverk jämfört med ett bolag. Det är rimligt att anta att förutsättningarna för staten att styra mot uppsatta mål är bättre i ett affärsverk än i ett statligt bolag.



**Tabell 4.1: Statens styrning av verksamheten i en förvaltningsmyndighet, i ett affärsverk och i ett statligt bolag.**

	<b>Förvaltningsmyndighet</b>	<b>Affärsverk</b>	<b>Statligt bolag</b>
<b>Riksdagens insyn</b>	Riksdagen beslutar om budgetpropositionen och får genom de under riksdagen lydande myndigheterna Riksrevisionen och Justitieombudsmannen granskning av verksamheten.	Riksdagen beslutar om budgetpropositionen och får genom de under riksdagen lydande myndigheterna Riksrevisionen och Justitieombudsmannen granskning av verksamheten.	Riksdagsledamöterna inbjuds till och har närvarorätt vid bolagsstämman för bolag där staten är majoritetsägare som har fler än 50 anställda.
<b>Regeringens styrning</b>	Mål- och resultatdialoger. Informell styrning. Styrdokument (se nedan).	Mål- och resultatdialoger. Informell styrning. Styrdokument (se nedan).	Ågarstyrning vid bolagsstämman, då beslut fattas om styrelse och bolagsordning. Ågaren har dock i huvudsak endast ansvar för det kapital som tillskjutits bolaget.
<b>Ledning</b>	Generaldirektör som utses av regeringen. Styrelse som utses av regeringen.	Generaldirektör som utses av regeringen. Styrelse som utses av regeringen.	Bolagsstämman utser styrelse. Regeringen har en representant med rösträtt på bolagsstämman. Styrelsen utser verkställande direktör.
<b>Styrdokument</b>	Instruktion Regleringsbrev Regeringsuppdrag	Instruktion Regleringsbrev Regeringsuppdrag	Ågardirektiv Bolagsordning Avtal mellan bolaget och staten
<b>Mål för verksamheten</b>	Samhälleliga mål som har beslutats av riksdag och regering.	Samhälleliga mål som har beslutats av riksdag och regering. Finansiella mål i instruktion och regleringsbrev.	Finansiella mål. Ibland även samhälleliga mål vid sidan av de finansiella.
<b>Författningsstyrning</b>	Kan författningsstyras genom bindande regler i förordningsform.	Kan författningsstyras genom bindande regler i förordningsform.	Bindande generella lagregler krävs.
<b>EU</b>	Ska ge regeringen stöd. Ska ställa personal till förfogande för deltagande inom EU/internationellt samarbete Ska fortlopande hålla regeringen informerad om pågående ärenden inom EU/internationellt.	Ska ge regeringen stöd. Ska ställa personal till förfogande för deltagande inom EU/internationellt samarbete Ska fortlopande hålla regeringen informerad om pågående ärenden inom EU/internationellt.	Inga skyldigheter.

Sammanfattningsvis har regeringen förmodligen bäst förutsättningar att styra mot icke-finansiella mål om verksamheten finns i en förvaltningsmyndighet. I denna organisationsform är de finansiella ramarna mer eller mindre givna och eventuella konflikter mellan avkastningsmål och andra politiska mål finns inte på samma sätt inom verksamheten. För en förvaltningsmyndighet blir uppgiften att inom ramen för tilldelade resurser uppnå ett så stort mått av måluppfyllelse som möjligt. Det finns också en kontinuerlig dialog och ett större antal styrinstrument som riksdag och regering kan använda.

## Reglering och uppföljning av verksamheten

Hur regleras och kontrolleras statlig verksamhet som bedrivs i de tre olika organisationsformerna förvaltningsmyndighet, affärsverk och statligt bolag? I tabellen nedan framgår att såväl förvaltningsmyndigheter som affärsverk utgör en del av rättssubjektet staten och därför inte självständigt kan uppträda inför domstol.

**Tabell 4.2: Reglering och uppföljning av verksamheten i en förvaltningsmyndighet, i ett affärsverk och i ett statligt bolag.**

	Förvaltningsmyndighet	Affärsverk	Statligt bolag
Rättssubjekt	Del av staten. Kan ej ha förmögenhet eller uppträda inför domstol.	Del av staten. Kan ej ha förmögenhet eller uppträda inför domstol.	Självständig juridisk person.
Del av statsförvaltningen	Ja	Ja	Nej
Lagstiftning	Offentligrättsligt reglerad Förvaltningslagen	Offentligrättsligt reglerad Förvaltningslagen	Privaträttsligt reglerad Aktiebolagslagen
Förvaltningsuppgifter inkl. myndighetsutövning	Ja	Ja	Endast med stöd av lag.
Kan besluta om föreskrifter	Ja	Ja	Nej
Tillsyn	Riksrevisionen Justitieombudsmannen Justitiekanslern	Riksrevisionen Justitieombudsmannen Justitiekanslern	Auktoriserade revisorer som väljs på bolagsstämman.

Det är således staten som är ansvarig för en förvaltningsmyndighets eller ett affärsverks handlingar. Ett statligt bolag är däremot en egen juridisk person. Det innebär även att både förvaltningsmyndigheter och affärsverk är en del av statsförvaltningen, men inte statliga bolag. Förvaltningsmyndigheter och affärsverk är därmed offentligrättsligt reglerade och lyder bland annat under förvaltningslagen. Statliga bolag däremot är privaträttsligt reglerade och lyder bland annat under aktiebolagslagen.

Förvaltningsmyndigheter och affärsverk kan ha förvaltningsuppgifter, även myndighetsutövning. De kan även ges föreskriftsrätt. Därutöver har den som berörs av en förvaltningsmyndighets eller ett affärsverks beslut rätt att överklaga beslutet. Regelverket för förvaltningsmyndigheter är dock troligen mer komplett än det för affärsverk.<sup>164</sup>

<sup>164</sup> Affärsverksform eller inte för LfV:s flygtrafikfjänsst, 2009-12-03, dnr. 49-1195/2009, Stockholm: Ekonomistyrningsverket, 2009, sid. 2.

Enligt 11 kap. 6§ andra stycket regeringsformen har regeringen möjlighet att överlämna förvaltningsuppgifter till privaträttsliga organ: "Förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse, registrerat trossamfund eller någon av dess organisatoriska delar eller till enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske med stöd av lag".<sup>165</sup> Ett bolag kan således med stöd av lag ges förvaltningsuppgifter och utöva myndighetsutövning. Regeringsformen ställer då samma övergripande krav avseende objektivitet och normering vid utförandet av myndighetsutövningen oavsett vem som utför uppgiften. Detta formuleras i 1 kap. 9§ regeringsformen: "Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och partiskhet".<sup>166</sup> Bolag har dock inte föreskriftsrätt och andra beslut som ett bolag fattar än de som innebär myndighetsutövning kan inte överklagas.

Riksrevisionen, Justitieombudsmannen och Justitiekanslern utövar tillsyn över förvaltningsmyndigheter och affärsverk. Någon motsvarande statlig tillsyn över bolag finns inte, utan de kontrolleras av auktoriserade revisorer som utses på bolagsstämman.

## **Den enskilde medborgarens rättssäkerhet och möjlighet till insyn**

Vad innebär det för den enskilde medborgaren att statlig verksamhet bedrivs i de tre olika organisationsformerna förvaltningsmyndighet, affärsverk och statligt bolag? Förvaltningsmyndigheter och affärsverk omfattas av tryckfrihetsförordningens offentlighetsprincip, vilket ett statligt bolag inte gör. I ett bolag kan allmänheten istället få insyn genom årsredovisningar och övrig information från bolaget. Medborgaren kan dock ha svårt att få information om företaget och om överväganden för beslut i för bolaget viktiga frågor.

Förvaltningsmyndigheter och affärsverk lyder under förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser om myndigheters serviceskyldighet. I lagen sägs att varje myndighet/affärsverk ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens/affärsverkets verksamhetsområde. Därutöver ska varje myndighet/affärsverk enligt lagen hjälpa och samverka med andra myndigheter inom ramen för den egna verksamheten. Statliga bolag omfattas inte av förvaltningslagens bestämmelser och har således varken någon serviceskyldighet eller någon samverkansskyldighet.

Förvaltningsmyndigheter och affärsverk ska i all sin verksamhet iaktta saklighet och partiskhet. Bolag är dock, även om de i vissa fall har ålagts offentliga uppgifter, inte offentliga organ. Regeringsformen skiljer mellan offentliga och privaträttsliga organ. Några "blandade" organ finns inte enligt Regeringsformens definitioner. I tabellen nedan sammanfattas vad de tre olika organisationsformerna innebär för den enskilde medborgaren.

---

<sup>165</sup> 1 kap. 9§ regeringsformen

<sup>166</sup> 11 kap. 6§. andra stycket, regeringsformen

**Tabell 4.3: Den enskilde medborgarens rättsäkerhet och möjlighet till insyn i en förvaltningsmyndighet, i ett affärsverk och i ett statligt bolag.**

	Förvaltningsmyndighet	Affärsverk	Statligt bolag
<b>Krav på saklighet och opartiskhet</b>	Ja, enligt 1 kap. 9§ RF	Ja, enligt 1 kap. 9§ RF	Nej
<b>Allmänhetens insyn</b>	Offentlighetslagstiftningen gäller.	Offentlighetslagstiftningen gäller, men sekretesslagen ger möjlighet att sekretessbelägga handlingar till skydd för affärsverksamheten.	Årsredovisning. Information från bolaget. Möjlighet att närvara på större bolags bolagsstämmor.
<b>Serviceskyldighet</b>	Lyder under förvaltningslagens bestämmelser om myndighetens serviceskyldighet. Ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde.	Lyder under förvaltningslagens bestämmelser om myndighetens serviceskyldighet. Ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde.	Nej.
<b>Överklagan</b>	Den som berörs av en myndighets beslut har rätt att överklaga	Den som berörs av ett affärsverks beslut har rätt att överklaga	Nej

## Affärsverksamhet

Vilka möjligheter ger de tre olika organisationsformerna förvaltningsmyndighet, affärsverk och statligt bolag att bedriva statlig affärsverksamhet? Det är möjligt att bedriva affärsverksamhet och tjänsteexport i samtliga tre organisationsformer, men för förvaltningsmyndigheter föreligger ett förbud mot konkurrensbegränsande samarbete som ej är försvarbart ur allmän synpunkt. Möjligheterna är således begränsade i en förvaltningsmyndighet. Hur möjligheterna ser ut sammanfattas i tabellen nedan.

En grundläggande skillnad är att ett bolag, rent teoretiskt, kan försättas i konkurs. Förvaltningsmyndigheter och affärsverk utgör däremot en del av staten och kan inte försättas i konkurs. Det är också stora skillnader i hur de olika verksamheterna finansieras. Medan en myndighet huvudsakligen finansieras genom anslag, kan ta ut avgifter efter samråd med ESV och i mindre omfattning kan få inkomster från försäljning av varor/tjänster är affärsverk i huvudsak finansierade via avgifter och inkomster från försäljning av varor/tjänster. Statliga bolag är däremot endast finansierade av inkomster från försäljning av varor/tjänster. Förvaltningsmyndigheter kan inte leverera överskott till statskassan, då det blir att betrakta som en skatt.

Tabell 4.4: Affärsverksamhet i en förvaltningsmyndighet, i ett affärsverk och i ett statligt bolag.

	Förvaltningsmyndighet	Affärsverk	Statligt bolag
<b>Finansiering</b>	Anslag Avgifter med samråds- skyldighet med ESV. Inkomster från försäljning av varor/tjänster.	Avgifter Inkomster från försälj- ning av varor/tjänster. Anslag	Inkomster från försälj- ning av varor/tjänster.
<b>Bedriva affärs- verksamhet</b>	Ja, men förbud mot kon- kurrensbegränsande samarbete som ej är försvarbart ur allmän synpunkt.	Ja	Ja
<b>Tjänsteexport</b>	Ja	Ja	Ja
<b>Överskott till stats- kassan</b>	Nej	Ja	Ja, i form av vinstut- delning
<b>Skatt</b>	Nej.	Betalar ej bolagsskatt. Levererar in en skatte- motsvarighet.	Bolagsskatt.
<b>Konkurs</b>	Nej	Nej	Ja (teoretiskt möjligt)
<b>Köp av företag</b>	Möjligt med regeringens medgivande. Finansieras genom anslag.	Möjligt med regeringens medgivande.	Självständigt.
<b>Beslut om för- värv/försäljning av fast egendom och större investeringar</b>	Riksdagen	Riksdagen	Självständigt
<b>Transparenslagen</b>	Myndigheter som bedriver ekonomisk verksamhet på en konkurrensutsatt mark- nad måste visa att det inte föreligger korssubvention mellan konkurrensutsatt och icke konkurrensutsatt verksamhet.	Affärsverk som bedriver ekonomisk verksamhet på en konkurrensutsatt marknad måste visa att det inte föreligger kors- subvention mellan konkurrensutsatt och icke konkurrensutsatt verksamhet.	Omfattas ej.
<b>Lagen om offentlig upphandling</b>	Ja	Ja	Endast om bolaget/en del av bolaget är en upphandlande enhet och – inom transport- sektorn – om staten indirekt/direkt kan utöva bestämmande inflytande på bola- get. <sup>167</sup>

Det kan dock affärsverk och i form av vinstutdelning även statliga bolag. Affärs-  
verken betalar inte bolagsskatt. Däremot levererar de in en skattemotsvarighet.

Ytterligare en skillnad mellan den affärsverksamhet som förvaltningsmyndigheter  
och affärsverk å ena sidan och statliga bolag å andra sidan kan bedriva rör den

<sup>167</sup> Statliga bolag och offentlig upphandling, Rir 2006:15, Stockholm: Riksrevisionen, 2006,  
sid. 17

finansiella friheten och beslut om investeringar. Ett aktiebolags ekonomiska ramar regleras i aktiebolagslagen och inom ramen för den egna intjänande-förmågan har bolaget full frihet att disponera sina medel givet de mål för verksamheten som ägaren har satt upp. Myndigheters budgetramar anges i den av riksdagen beslutade budgeten. I ett affärsverk är även investeringarna underställda riksdagen. Även större strukturförändringar är underställda riksdagen. Det innebär att medan ett bolag på egen hand kan förvärva andra företag måste affärsverk ha statsmakernas medgivande. Även en förvaltningsmyndighet kan förvärva företag. Myndigheten måste då dels ha statsmakernas medgivande, dels finansiera köpet genom anslag.

Transparenslagen omfattar förvaltningsmyndigheter och affärsverk. Den innebär att om de bedriver ekonomisk verksamhet på en konkurrensutsatt marknad måste de visa att det inte föreligger någon korssubvention mellan konkurrensutsatt och icke konkurrensutsatt verksamhet. För ett bolag som bedriver motsvarande verksamhet gäller inte detta.

Förvaltningsmyndigheter och affärsverk måste tillämpa lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Även ett helägt statligt bolag kan omfattas av reglerna om offentlig upphandling om bolaget, eller en del av bolaget (exempelvis ett dotterbolag) är att betrakta som en upphandlande enhet och – inom transportsektorn – om staten indirekt eller direkt kan utöva bestämmande inflytande på bolaget.<sup>168</sup> Verkar bolaget på en fungerande marknad är det dock inte skyldigt att följa bestämmelserna i LOU.

## Personalens villkor

Vad betyder det för personalen att statlig verksamhet bedrivs i de tre olika organisationsformerna förvaltningsmyndighet, affärsverk och statligt bolag? Av tabellen nedan framgår att anställningsbeslut kan överklagas i förvaltningsmyndigheter och affärsverk, men inte i statliga bolag.

---

<sup>168</sup> *Ibid.*

**Tabell 4.5: Personalens villkor i en förvaltningsmyndighet, i ett affärsverk och i ett statligt bolag.**

	<b>Förvaltningsmyndighet</b>	<b>Affärsverk</b>	<b>Statligt bolag</b>
<b>Överklagan</b>	Anställningsbeslut kan överklagas	Anställningsbeslut kan överklagas	Nej
<b>Personalrepresentation i styrelsen</b>	Närvaro- och yttranderätt	Ledamöter, utsedda av regeringen	Ja, i bolag av en viss storlek och om en fackförening utser arbetstagarrepresentanterna.
<b>Kollektivavtal</b>	Ja, för statligt anställda.	Ja, ett särskilt för anställda i affärsverk.	Ja, via t.ex. Almega branschavtal.
<b>Krav på svenskt medborgarskap</b>	Kan vara behörighetsvillkor	Kan vara behörighetsvillkor	Nej

Av personalföreträdarförordningen framgår att personalföreträdarna i affärsverken till skillnad från dem i övriga myndigheter, men i likhet med arbetstagarrepresentanter i bolagsstyrelser, är ledamöter i styrelserna. Som sådana utses och entledigas de av regeringen efter förslag av arbetstagarorganisationer som företräder anställda vid verket. I övriga myndigheter som har styrelse har personalföreträdarna endast rätt att närvara och yttra sig men ingår inte som ledamöter i styrelsen.

Även kollektivavtalen ser olika ut för de olika organisationsformerna. Medan anställda i en förvaltningsmyndighet omfattas av ett kollektivavtal för statligt anställda, gäller idag ett särskilt kollektivavtal för affärsverken.<sup>169</sup> De statliga bolagen tecknar självständigt kollektivavtal, exempelvis genom ett branschavtal via Almega. Det bör även noteras att ett krav på svenskt medborgarskap för behörighet till en viss anställning kan förekomma i såväl förvaltningsmyndigheter som affärsverk, men inte i bolag.

<sup>169</sup> AVA, AVA –T, Centrala avtal 2011:5, beslutade 2010-10-14, Stockholm: Arbetsgivarverket, 2011.





# 5 Lämplig organisationsform

## 5.1 Verksamhetens karaktär

### Infrastruktur och naturliga monopol

Transporter och kommunikation är ett statligt åtagande i många länder. I Sverige har en stor del av kommunikationerna skötts av statliga organisationer. En anledning har varit att få eller inga privata företag hade mäktat med de omfattande investeringar som verksamheten krävde. Många betydelsefulla investeringar i infrastruktur är lönsamma först på mycket lång sikt. I ekonomisk teori beskrivs verksamheter som har krävt ett statligt åtagande för att överhuvudtaget komma till stånd i termer av naturliga monopol och marknadsmisslyckanden. De naturliga monopolen har i högre utsträckning än andra statliga företag organiserats som affärsverk.<sup>170</sup> Normalt är det tveksamt att bolagisera ett monopol.

Stordriftsfördelar och nätberoende är karaktäristiska egenskaper för infrastrukturens system. Infrastrukturen är, till följd av de höga kostnaderna för att upprätta och driva den, närmast att betrakta som ett naturligt monopol (eller ett så kallat flaskhalsmonopol). Flygmarknaden är till stor del en nätverksindustri som kännetecknas av naturliga eller nästan naturliga monopol till exempel när det gäller flygplatser och flygtrafiktjänster. Ofta finns endast ett nät, eller en uppsättning av den infrastrukturutrustning som behövs för att driva exempelvis flygtrafiktjänst. Dessa stordriftsfördelar innebär att det inte är ekonomiskt försvarbart att exempelvis driva parallella flygtrafiktjänster vid en och samma flygplats. Det är i detta sammanhang även viktigt att vidare analysera hur stora effektiviseringsvinster en bolagisering skulle kunna ge i förhållande till betydelsen av de stordriftsfördelar som finns. Om effektiviseringsvinsten skulle antas vara större än en förlust av stordriftsfördelar vid en bolagisering skulle det alternativet kunna övervägas.

Flygtrafiktjänster faller normalt under en stats ansvar och är till sin natur att betrakta som allmännyttiga tjänster. Ett offentligt huvudmannaskap har ofta ansetts nödvändigt både för att hantera problem med underförsörjning och för att ett offentligt monopol ofta är att föredra framför ett privat (även om detta är prisreglerat av staten).<sup>171</sup> Det är svårt att exakt urskilja den infrastruktur som behövs för lokal flygtrafiktjänst och den som behövs för annan flygtrafiktjänst, eftersom samma infrastruktur och utrustning till stor del används för såväl lokal flygtrafiktjänst som för flygtrafiktjänster en route.<sup>172</sup> En nackdel med att separera dessa är att det är svårt att tillgodogöra sig de samordningsfördelar och teknikutveck-

<sup>170</sup> Forsell, Anders, "Statens företag – mellan politik och marknad", i Ahne, Göran (red.), *Stater som organisationer*, Stockholm: Nerenius & Santérus förlag, 1998, sid. 263.

<sup>171</sup> *Ibid.*, sid. 30.

<sup>172</sup> *Tillträde till infrastrukturen – en nödvändig förutsättning för konkurrens inom flygtrafiktjänsten*, rapport 2007:8, Norrköping: Luftfartsstyrelsen, 2007, sid. 2.

lingsmöjligheter som kan finnas mellan infrastruktur och tjänsteproduktion.<sup>173</sup> Samproduktionsfördelarna är också stora, vilket talar för en sammanhållen organisation.

## Luffartsverkets samhällsuppdrag

Luffartsverket har ett samhällsuppdrag. I detta innefattas utförandet av samhällsnödvändiga uppgifter i form av tillhandahållande av infrastruktur för flygtrafiktjänst, tillhandahållande av militär flygtrafiktjänst och flygtrafiktjänst en route, utbildning av flygtrafikedare och ett fullföljande av Sveriges internationella åtaganden som rör flygtrafiktjänst. Med "samhällsnödvändiga uppgifter" avses just att uppgifterna är av den arten att samhället, i form av allmänheten och representerade av riksdag och regering, inte kan riskera att de inte blir utförda. Flygtrafiktjänst är en del av den samhällsviktiga infrastrukturen, där exempelvis även teknisk infrastruktur ingår. Dessa system är nödvändiga för att samhället och samhällsekonomin ska fungera. Flygtrafiktjänst ska finnas för att trygga luftfarten. Infrastrukturen för flygtrafiktjänst är också att betrakta som sårbara resurser.<sup>174</sup>

I Luffartsverkets myndighetsuppgifter ingår att förvalta och utveckla den infrastruktur som behövs för flygtrafiktjänsten. Luffartsverket arbetar även med meteorologisk infrastruktur. I regleringsbrevet anges att Luffartsverket ska "nationellt och internationellt främja forskning, utveckling och införande av ny teknik av betydelse för verksamheten", vilket kan betraktas som stödfunktioner för infrastrukturen. Myndigheter ska, inom ramen för sitt verksamhetsområde, samverka. Luffartsverket har en omfattande samverkan med andra myndigheter där myndigheterna bidrar med någon form av resurs, anläggning eller infrastruktur för flygtrafiktjänst.

Luffartsverket har även uppdraget att bidra till att de transportpolitiska målen uppnås. Denna typ av mål är ofta komplexa och kan vara svåra att följa upp. För Luffartsverket handlar det om det transportpolitiska målet och dess delmål, som inom sig rymmer en rad målkonflikter. Dessa mål ska, utöver att vägas mot varandra, även vägas mot de finansiella mål som finns för verksamheten. Trafikanalys har följt Luffartsverkets tertialredovisning och kan konstatera att kopplingen till de transportpolitiska målen i denna är svag.

Luffartsverket har även ett uppdrag att tillhandahålla flygtrafiktjänst. Tillhandahållandet av flygtrafiktjänst innefattar moment av myndighetsutövning, exempelvis utgör klarering, det vill säga lämnande av färdtillstånd för luftfartyg, myndighetsutövning. Möjligheten att lämna klarering är en nödvändig förutsättning för tillhandahållandet av tjänsten. En central del av flygtrafiktjänsten utgörs också av flygtrafiktjänst en route, vilket Sverige genom fördrags- eller konventionsbundna internationella samarbeten åtagit sig att tillhandahålla.

<sup>173</sup> *Avregleringen av sex marknader – Mål, medel och resultat*, Del I, Huvudrapport, 2004:28, Stockholm: Statskontoret, 2004, sid. 167.

<sup>174</sup> *Flygtendenser - Statistik, analys och information från Luffartsstyrelsen*, nr 03/2008, Norrköping, Luffartsstyrelsen, 2008, sid. 13f.

I Luftfartsverkets instruktion sågs att verket får bedriva utbildning av flygledare. Det är således inget krav från staten att så sker. Det bör ändå betraktas som en del av Luftfartsverkets samhällsuppdrag att tillgodose Sveriges behov av utbildade flygledare för såväl civil som militär flygtrafiktjänst. Det är också oklart hur en sådan utbildning skulle organiseras i det fall att Luftfartsverket ej tillhandahåller den.

## Militär flygtrafiktjänst

Det har historiskt funnits en omfattande samverkan mellan civila och militära aktörer inom luftfarten. Dagens samverkan är sammantaget inte lika omfattande, men ändå nödvändig för effektiv användning av samhällets gemensamma resurser. Flygtrafiktjänsten är ett exempel på ett område där samarbetet fortfarande är omfattande.

I Försvarmaktens grundorganisation ingår idag flygplatserna F7/Såtenäs, F17/Ronneby och F21/Luleå samt Helikopterflottiljen/Malmen. Flygutbildningen har även övningsbaser i Hagshult, Jokkmokk, Karlsborg, Råda, Uppsala och Vidsel. Försvarmakten bedriver också militär flygverksamhet på Visby flygplats.<sup>175</sup> Årliga avtal om flygtrafiktjänst tecknas mellan Luftfartsverket och Försvarmakten för dessa flygplatser. Genom avtalen kan Luftfartsverket även använda viss militär infrastruktur för sin produktion av flygtrafiktjänst.<sup>176</sup>

Försvarmakten har särskilda krav på både facktjänst, utbildning, utrustning, bemanning och dokumentation.<sup>177</sup> Försvarmakten ska också beredas möjlighet att medverka i Transportstyrelsens godkännandeprocess av leverantörer av flygtrafiktjänst. Särskilda bestämmelser om flygtrafiktjänst för militär luftfart finns föreskrivna i Bestämmelser för Luftfart – Flygtrafiktjänst (BFL-ANS). Transportstyrelsen har myndighetsansvaret för flygtrafiktjänsten och har sedan den 1 september 2010 bemyndigats att föreskriva för flygtrafiktjänst för såväl civil som militär luftfart. Transportstyrelsens föreskrifter avseende bestämmelser för luftfart – flygtrafiktjänst (BFL-ANS 7 kap med bilaga) innehåller föreskrifter för flygtrafiktjänsten samt tillkännagivande av vad som överrenskommits med Försvarmakten avseende flygtrafiktjänst för militär luftfart. För att göra regleringen avseende flygtrafiktjänst tydlig och lättillgänglig har Transportstyrelsen sett över och sammanfogat reglering avseende flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart. De nya föreskrifterna, som ska ersätta BFL-ANS, har remissbehandlats under hösten 2011.<sup>178</sup>

Mot bakgrund av att Luftfartsverket utför så många uppgifter för Försvarmakten har Försvarmakten endast begränsade resurser inom flygtjänsteområdet.<sup>179</sup> Försvarmakten är genom avgifter medfinansiar av investeringar, drift och underhåll av infrastrukturen för flygledningstjänsten. Detta innebär att ägandet av

<sup>175</sup> Uppdrag i fråga om internationell jämförelse – militär flygverksamhet och vindkraft, N2010/8039/E, Näringsdepartementet, 2010-12-16, sid. 3.

<sup>176</sup> Uppdelning av Luftfartsverket, Ds 2003:32, Näringsdepartementet, 2003, sid. 46.

<sup>177</sup> Tillträde till infrastrukturen – en nödvändig förutsättning för konkurrens inom flygtrafiktjänsten, rapport 2007:8, Norrköping: Luftfartsstyrelsen, 2007, sid. 33.

<sup>178</sup> Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd för flygtrafikledningstjänst (ATS), externremiss, Transportstyrelsen, 2011.

<sup>179</sup> Uppdelning av Luftfartsverket, Ds 2003:32, sid. 47.

infrastrukturen måste behållas inom Sverige, vilket är det förhållningssätt som NUAC arbetet efter.<sup>180</sup> Även den så kallade hinderdatabasen är uppbyggd för Försvarmaktens behov och ägs av Försvarmakten, men förvaltas av Luftfartsverket.<sup>181</sup>

Innan flygtrafiktjänstens organisering förändras så att en annan organisation än Luftfartsverket ska använda den VHF-utrustning som Försvarmakten äger och som används för flygtrafiktjänst vid flygplats bör en analys göras för att ur sekretessynpunkt fastställa om det är möjligt att låta denna organisation använda Försvarmaktens utrustning.<sup>182</sup>

Luftfartsverket bedriver via LFV Holding AB:s dotterbolag Entry Point North (EPN) flygledarutbildning. Denna omfattar även Försvarmaktens behov av utbildning av reservofficerare/flygledare i Försvarmakten. I Försvarmaktens arbetsbeskrivning anges att flygledarna kommer att vara anställda av Luftfartsverket och placeras på en flygplats eller inflygningskontroll med i huvudsak militär flygtrafik.<sup>183</sup>

Försvarmakten behöver ha ett tillräckligt antal anställda inom flygtrafiktjänstorganisationen som är tillgängliga för Försvarmaktens insatsorganisation och möjliga att krigsplacera. I lagen om offentlig anställning regleras möjligheten att ha svenskt medborgarskap som ett behörighetsvillkor för anställning.<sup>184</sup> Lagen innebär att "utöver de krav på svenskt medborgarskap som följer av regeringsformen eller någon annan lag gäller också att bara svenska medborgare får ha en anställning som åklagare eller polis eller ha en militär anställning". Därutöver framgår även att regeringen får föreskriva eller för särskilda fall besluta att bara svenska medborgare får ha anställning inom regeringskansliet eller utrikesförvaltningen, statlig anställning som kan vara förenad med myndighetsutövning eller handläggning av frågor som rör förhållandet till andra stater eller till mellanfolkliga organisationer, eller statlig anställning som kan medföra kännedom om förhållanden som är av betydelse för landets säkerhet eller för andra viktiga, allmänna eller enskilda ekonomiska intressen.<sup>185</sup>

## 5.2 Problem och möjligheter med olika organisationsformer

### Luftfartsverket som förvaltningsmyndighet

Förutsättningarna för styrning och kontroll är bäst i organisationsformen förvaltningsmyndighet. Detta talar för att detta är den mest lämpliga organisationsformen för statlig verksamhet. Det är också fullt möjligt att bedriva den verksamhet som Luftfartsverket idag har i myndighetsform. ESV menade exempelvis

<sup>180</sup> *Tillträde till infrastrukturen – en nödvändig förutsättning för konkurrens inom flygtrafiktjänsten*, rapport 2007:8, Norrköping: Luftfartsstyrelsen, 2007, sid. 7.

<sup>181</sup> *Ibid.*, sid. 18.

<sup>182</sup> *Ibid.*, sid. 35.

<sup>183</sup> *Flygledare*, <http://www.forsvarsmakten.se/sv/Jobba-har/Bli-officer/Funktioner/Luftstrid/Flygledare2/#>, hämtad 2011-10-14.

<sup>184</sup> *Lag om offentlig anställning*, SFS 1994:260.

<sup>185</sup> *Lag om offentlig anställning*, SFS 1994:260. Trafikanalys understrykning.

i december 2009 att "[...] det finns inga större skäl till att verksamheten ska bedrivas i affärsverksform. [...] flygtrafiktjänsten bör kunna styras med det regelverk som gäller för vanliga förvaltningsmyndigheter".<sup>186</sup> Om det finns behov av andra villkor för eller krav på verksamheten kan detta beslutas i myndighetens regleringsbrev. Det skulle för Luftfartsverkets del kunna röra den avgiftsbelagda verksamheten eller undantag från det ekonomiadministrativa regelverket.<sup>187</sup>

## Luffartsverket – fortsatt ett affärsverk

Hybridorganisationer är ofta bra på att överleva, men lider samtidigt av mer eller mindre konstanta problem. De blir lätt arenor för diskussioner och konflikter eftersom de krav som ställs på dem är olika till sin karaktär och ibland motstridiga. Hybridorganisationer kan försöka lösa dessa dilemman på olika sätt. Ett är att försöka uppfylla både de politiska och de ekonomiska kraven. Detta karaktäriserar dagens luftfartsverk.

Affärsverksformen ger utrymme för en hög grad av frihet vad gäller organisation och finansiell verksamhet. Inom ramen för affärsverksformen kan riksdag och regering i varje enskilt fall besluta om att delegera frågor om bolagsbildningar till verken. Det finns också möjlighet att inom ramen för affärsverksformen bedriva en koncernliknande verksamhet med affärsverket som "moderbolag". Luftfartsverket har utnyttjat den organisatoriska graden av frihet i fråga om att bilda dotterbolag och uppträda som en koncern. Möjligheten att bilda bolag under affärsverket kan vara ett sätt att underlätta samarbete med externa parter.

Formen affärsverk ger möjlighet till en stark ägarstyrning – som till stor del kan sägas motsvara styrningen av en förvaltningsmyndighet, samtidigt som de marknadsmässiga förutsättningarna ökar i jämförelse med verksamhet som bedrivs inom en förvaltningsmyndighet.

## Bolagisering av Luftfartsverket

Riksdagen har fastslagit följande kriterier för när en affärsverksamhet inom en myndighet kan bedömas aktuell för ombildning till aktiebolagsform:

1. Verksamheten är av betydande omfattning
2. Verksamheten styrs inte primärt av politiska uppgifter och mål
3. Verksamheten bedrivs under fungerande konkurrensvillkor
4. Verksamheten har kommersiella förutsättningar och är oberoende av direkta anslagsmedel, och
5. Verksamheten innebär ingen myndighetsutövning<sup>188</sup>

Regeringen bedömde 2010 att flygtrafiktjänsten endast delvis uppfyller dessa kriterier, varför bolagisering då inte bedömdes vara aktuell.<sup>189</sup> I denna rapport

<sup>186</sup> *Affärsverksform eller inte för LFFV:s flygtrafiktjänst*, 2009-12-03, dnr. 49-1195/2009, Stockholm: Ekonomistyrningsverket, 2009, sid. 3.

<sup>187</sup> *Ibid.*, sid. 4.

<sup>188</sup> *Förslag till statsbudget för budgetåret 1993/94*, prop. 1992/93:100, bil.1, bet. 1992/93:FiU10 och bet. 1992/93:FiU20, rskr. 1992/93:189.

<sup>189</sup> *Ändrad verksamhetsform för flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket*, prop. 2009/10:16, sid. 22.

framgår att det första kriteriet, att verksamheten är av betydande omfattning, får sägas vara uppfylld. Det andra kriteriet, att verksamheten inte primärt styrs av "politiska uppgifter och mål" är däremot inte att betrakta som uppfyllt. Luftfartsverkets mål och uppdrag måste betraktas som politiska, eftersom verkets huvudsakliga uppdrag inte är att generera vinst.

Verksamheten kan inte heller sägas bedrivas under fungerande konkurrensvillkor, vilket är det tredje kriteriet. Efter avregleringen av den lokala flygtrafiktjänsten bedrivs nu nära 40 procent av Luftfartsverkets verksamhet på en konkurrensumsatt marknad. Avregleringen av den lokala flygtrafiktjänsten har dock ännu inte lett till att andra aktörer i praktiken levererar flygtrafiktjänst i Sverige annat än i mindre utsträckning. Det är alltså en marknad som kännetecknas av *ofullständig konkurrens*. Statskontoret under strök i sitt remissvar på *Flygtrafiktjänst i Sverige. En utredande och jämförande studie om förutsättningar för konkurrensumsättning*, Luftfartsstyrelsen, Rapport 2005:5 att "det krävs betydligt större förändringar än vad Luftfartsstyrelsen föreslog om man verkligen menar att flygtrafiktjänstemarknaden ska utsättas för konkurrens i praktiken".<sup>190</sup> Marknaden för flygtrafiktjänster är heller inte begränsad till Sverige, utan måste betraktas som internationell. Samtidigt har inte Luftfartsverket getts möjlighet att delta som en aktör på denna internationella flygtrafiktjänstmarknad.

Det fjärde kriteriet innebär att verksamheten ska ha kommersiella förutsättningar och vara oberoende av direkta anslagsmedel. Detta villkor får Luftfartsverket sägas uppfylla till viss del. Verksamheten är i huvudsak finansierad via avgifter. Samtidigt har inte hela Luftfartsverkets verksamhet kommersiella förutsättningar, exempelvis flygtrafiktjänst en route och militär flygtrafiktjänst. Det sista kriteriet, att verksamheten inte innebär myndighetsutövning, uppfylls inte. Flygtrafiktjänst kräver myndighetsutövning för bland annat klarering. Detta har dock, för den lokala flygtrafiktjänsten, lösts genom att lagstiftningen numera tillåter även privata aktörer att utöva myndighetsutövning på detta område. Luftfartsverket uppfyller således inte samtliga dessa kriterier. Därtill kommer den problematik som rör militär flygtrafiktjänst och internationella åtaganden.

Därutöver finns fortfarande många olösta frågor som skulle kräva utredning inför en bolagisering av Luftfartsverket. Ett exempel rör samhällets sårbarhet vid brist på flygtrafikedning. Vad som händer om leveransen av flygtrafiktjänst uteblir eller om en leverantör av flygtrafiktjänst går i konkurs?<sup>191</sup> Hur påverkas flygsäkerheten? Det kan antas att riskerna för att något kan ske med bolagen ökar när ägandet skiftar.

### **Förutsättningar för styrning och kontroll**

Motiven för att bolagisera en verksamhet har ofta uttryckts i termer av att bolagsformen är effektiv och ändamålsenlig för att styra och driva kommersiella verksamheter på konkurrensumsatta marknader. Även om bolagsformen är en fullt möjlig form även för verksamheter med särskilda uppgifter, är det inte givet

<sup>190</sup> *Utredning om förutsättningarna för konkurrens inom flygtrafiktjänsten*, remissvar från Statskontoret, N2006/3612/TP

<sup>191</sup> Jmfr. resonemang i *Tryggare leveranser - Fjärrvärme efter konkurs, Fjärrvärmeutredningen*, SOU 2005:63, som föreslog en försäkringslösning för att hantera driften av bolag som är försatta i konkurs.

att den är lämplig eller ens nödvändig för att nå de uppsatta målen.<sup>192</sup> En organisering i bolagsform skulle exempelvis försvaga den politiska styrningen i arbetet för att uppnå de transportpolitiska målen. Det skulle heller inte vara möjligt att, om Luftfartsverket bolagiserades i sin helhet, på samma sätt som nu sker via regleringsbrevet kräva att ett bolag ska abonnera på radiokommunikations-systemet Rakel. Det finns också risk att verksamheten i skydd av affärsmässig sekretess hamnar allt längre från nödvändig ägarstyrning.<sup>193</sup> Statskontoret menar också att "[e]ndast under förutsättning att bolaget faktiskt skall styras enbart mot kommersiella mål kan bolagsformen sägas vara ändamålsenlig".<sup>194</sup>

Bolagisering medför dock inte några stora förändringar vare sig för den berörda marknaden eller för den bolagiserade organisationen.<sup>195</sup> Bolagisering leder inte i sig till större konkurrens och därmed inte heller till de med konkurrens kopplade effekterna.<sup>196</sup> Förändringen kan lika gärna leda till att den bolagiserade organisationens monopolställning stärks. Påverkas gör dock hur staten kan styra verksamheten och vilken insyn medborgarna har. Även personalens villkor påverkas.

### 5.3 Alternativa organisatoriska lösningar

Regeringen menar att svenska trafikmyndigheter inte bör bedriva sådan verksamhet som andra aktörer kan bedriva.<sup>197</sup> Delar av Luftfartsverkets verksamhet måste garanteras av en statlig aktör. Frågan är dock om det finns någon del av verksamheten som skulle kunna bedrivas av andra aktörer? Genom att dela den kvarvarande verksamheten i olika enheter skulle andra organisationsformer möjligtvis kunna vara tänkbara.

En alternativ lösning skulle kunna tänkas vara att dela Luftfartsverkets verksamhet i en myndighet och ett bolag. Myndigheten skulle då ansvara för exempelvis tillhandahållande av infrastruktur för flygtrafiktjänst, flygtrafiktjänst en route, militär flygtrafiktjänst och utbildning av flygledare. I bolaget skulle den del av verksamheten som idag är konkurrensutsatt, det vill säga lokal flygtrafiktjänst, förläggas.<sup>198</sup> En sådan lösning skulle exempelvis tillmötesgå Transportstyrelsens krav på en skyldighet för Luftfartsverket att tillgängliggöra befintlig infrastruktur till samtliga operatörer som vill bedriva flygtrafiktjänst. Däremot är det oklart vilka konsekvenser en sådan lösning skulle få för utvecklingen av flygtrafiktjänst och hur arbetet med att nå de transportpolitiska målen skulle påverkas. Ett sådant alternativ skulle även behöva föregås av utredningar av hur finansieringen av flygtrafiktjänsten skulle kunna lösas i de olika organisationerna.

---

<sup>192</sup> *Avregleringen av sex marknader – Mål, medel och resultat*, Del I, Huvudrapport, 2004:28, Stockholm: Statskontoret, 2004, sid. 174.

<sup>193</sup> *Ibid.*, sid. 175.

<sup>194</sup> *Ibid.*, sid. 175.

<sup>195</sup> Mattsson, Susanna och Anders Forssell, "Med konkurrensutsättning som ledstjärna" i Ahrne, Göran (red.), *Stater som organisationer*, Stockholm: Nerenius & Santérus förlag, 1998, sid. 305.

<sup>196</sup> *Ibid.*, sid. 305.

<sup>197</sup> *Budgetproposition för 2012*, prop. 2011/12:1, utgiftsområde 22, sid. 43.

<sup>198</sup> Även andra uppdelningar skulle kunna vara tänkbara, exempelvis med utbildningen i en organisation och den militär flygtrafiktjänsten i en separat organisation.

Vidare skulle en fördjupad studie av hur stordrifts- och samproduktionsfördelarna inom flygtrafiktjänsten ser ut vara önskvärt. Det är exempelvis troligt att fördelarna med en integrerad militär och civil flygtrafiktjänst är stora. Det kan också ha betydelse för forskning och utveckling att flygtrafiktjänst är samlade i en organisation. Exempelvis skrev de konsulter som 2007 utredde en bolagisering av dåvarande Luftfartsverket att de "[...] anser att det är viktigt att infrastrukturen hålls ihop och läggs där beslut tas om verksamheten. Härigenom erhålls incitament att investera i modern och kostnadseffektiv infrastruktur som är anpassad till verksamhetens behov".<sup>199</sup>

---

<sup>199</sup> Capellen, Connie van der och Olle Westin, *Bolagisering av LfV*, Stockholm: Öhrlings PricewaterhouseCoopers, 2007, sid. 41.



## 6 Hur bör Luftfartsverket organiseras?

Flygplatsutredningen föreslog 2007 att Luftfartsverket skulle bolagiseras och att flygplatserna och flygtrafiktjänsten skulle förläggas i två separata bolag. I den konsultrapport som låg till grund för förslaget listades ett antal frågor som återstod att lösa gällande bolagisering av flygtrafiktjänsten. Bland annat saknades en analys av möjligheterna att uppnå de transportpolitiska målen, det var oklart hur återstående myndighetsfrågor skulle lösas och vilka konsekvenser en bolagisering skulle ha för Försvarsmakten.<sup>200</sup> Flygplatsutredningen diskuterade dock aldrig dessa aspekter utförligare.<sup>201</sup>

Lotsutredningen som behandlade Sjöfartsverkets organisationsform, föreslog 2008 i sitt slutbetänkande att Sjöfartsverket skulle bli en förvaltningsmyndighet.<sup>202</sup> Året därpå, 2009, argumenterade ESV för att den lämpligaste organisationsformen även för Luftfartsverkets kvarvarande verksamhet är förvaltningsmyndighet.<sup>203</sup> Även denna rapport pekar mot att Luftfartsverket bör vara en förvaltningsmyndighet. Även om den långsiktiga politiska inriktningen har varit att avskaffa affärsverksformen finns inga egentliga problem med att låta Luftfartsverket vara affärsverk även fortsatt. Det bör dock noteras att andra verksamhetsformer för statlig verksamhet än myndighet hela tiden omprövas och därför inte ger samma stabilitet och arbetsro som förvaltningsmyndigheter har.

En organisering som förvaltningsmyndighet innebär störst möjligheter för riksdag och regering att styra verksamheten mot exempelvis de transportpolitiska målen. Det är också den organisationsform som framstår som bäst lämpad för att arbeta med militär flygtrafiktjänst, flygtrafiktjänst en route och utbildning av flygledare. Om Luftfartsverket organiseras som en förvaltningsmyndighet innebär det att det måste tydliggöras i myndighetens instruktion att den får bedriva affärsverksamhet och att undantag som möjliggör bildande av bolag, treåriga investeringsplaner och vissa undantag i det ekonomiadministrativa regelverket görs.

Affärsverksformen, som Luftfartsverket har idag, kan fungera även fortsättningsvis. I denna hybridform kan såväl affärsverksamhet som samhällsuppdrag och myndighetsutövning samlas. Den organisering som Luftfartsverket har idag är, med koncernen och dess dotterbolag, anpassad för affärsverksformen. Affärsverk är myndigheter, vilket innebär att riksdagens och regeringens möjligheter att styra av verksamheten är förhållandevis stora. De omfattas också, precis som

---

<sup>200</sup> *Ibid.*, sid. 44.

<sup>201</sup> *Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplatssystemet*, SOU 2007:70, Stockholm: Fritzes, 2007.

<sup>202</sup> *Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation, Slutbetänkande av Lotsutredningen*, SOU 2008:53, Stockholm: Fritzes, 2008.

<sup>203</sup> *Affärsverksform eller inte för LFV:s flygtrafiktjänst*, 2009-12-03, dnr. 49-1195/2009, Stockholm: Ekonomistyrningsverket, 2009.

övriga myndigheter, av det offentliga regelverket. Även om affärsverksformen är ovanlig internationellt, finns ett antal olika liknande organisationsformer i våra grannländer.

En bolagisering av verksamheten i Luftfartsverket skulle behöva föregås av att ett antal frågor utreds närmare. Exempelvis bör det utredas hur Sverige då kan uppfylla internationella åtaganden om tillhandahållande av flygtrafiktjänst, hur flygledare ska utbildas (det finns ingen anledning att tro att ett bolag vill utbilda flygledare till sina konkurrenter), vilka konsekvenserna skulle bli för den militära flygtrafiktjänsten och möjligheten att ha flygledare som är anställda med krav på svenskt medborgarskap och som också kan vara reservofficerare. Det kan även i sig vara problematiskt att bolagisera den infrastruktur för flygtrafiktjänst som möjliggör flygtrafik till/från Sverige och i svenskt luftrum och därmed utgör ett samhällsintresse. Det kan även noteras att regeringen vid en bolagisering exempelvis inte på samma sätt som idag kan kräva att få stöd från organisationen vid förhandlingar på EU-nivå eller internationellt.

En annan möjlighet vore att låta Luftfartsverkets kvarvarande verksamhet delas upp i olika delar. Detta skulle troligtvis kunna lösa problemen med att huvuddelen av Luftfartsverkets verksamhet bör drivas i statlig regi i någon form av myndighet (förvaltningsmyndighet/affärsverk), medan 40 procent av verksamheten idag bedrivs på en konkurrensutsatt marknad och det är regeringens uttalade önskemål är att svenska trafikmyndigheter inte bör bedriva sådan verksamhet som andra aktörer kan bedriva. Samtidigt medför en sådan uppdelning andra problem, bland annat när det gäller minskad effektivitet och säkerställandet av en fungerande militär flygtrafiktjänst.

Det finns flera områden där vidare jämförande fallstudier vore av intresse. Ett exempel är en fördjupad jämförelse med flygtrafiktjänsten i Storbritannien, där flygtrafiktjänsten drivs av ett bolag (i vilket staten äger 49 procent), som har monopol på flygtrafiktjänst en route och samtidigt erbjuder lokal flygtrafiktjänst på kommersiell basis. Den brittiska civila flygtrafiktjänsten är dock, till skillnad från den svenska, inte integrerad med den militära. Det vore även intressant att diskutera flygtrafiktjänstens organisering utifrån erfarenheter från omregleringar av andra marknader, som exempelvis post- och telemarknaden.

# 7 Referenser

## 7.1 Källor

### Internt arbetsmaterial

*Luftfartsverkets tertiärrapport*, T2, oktober 2011.

### Offentligt tryck

*Affärsverksform eller inte för LFV:s flygtrafiktjänst*, 2009-12-03, dnr. 49-1195/2009, Stockholm: Ekonomistyrningsverket, 2009.

*Aktiebolagslag*, SFS 2005:551.

*Allmänna bestämmelser om flygtrafiktjänst*, LFS 2002:148, Norrköping: Luftfartsverket, 2002.

*Avgiftsförordning*, SFS 1992:191.

*Avregleringen av sex marknader – Mål, medel och resultat*, Del I, Huvudrapport, 2004:28, Stockholm: Statskontoret, 2004.

Berger, Christian, *Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och privat*, Konkurrensverkets rapportserie 2004:4, Stockholm: Konkurrensverket, 2004.

*Budgetlag*, SFS 2011:203.

*Budgetproposition för 2012*, prop. 2011/12:1, utgiftsområde 22.

Capellen, Connie van der och Olle Westin, *Bolagisering av LFV*, Stockholm: Öhrlings PricewaterhouseCoopers, 2007.

*Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg*, Trafikverksutredningens slutbetänkande, SOU 2009:31.

*En förvaltning i demokratins tjänst: ett handlingsprogram*, Justitiedepartementet, Regeringskansliet, 2000.

*Flygtendenser – Statistik, analys och information från Luftfartsstyrelsen*, nr 03/2008, Norrköping, Luftfartsstyrelsen, 2008.

*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*, Rapport 2006:4, Norrköping: Luftfartsstyrelsen, 2006.

*Flygtrafiktjänst i Sverige. En utredande och jämförande studie om förutsättningar för konkurrensutställning*, Rapport 2005:5, Norrköping: Luftfartsstyrelsen, 2005.

*Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplatssystemet*, SOU 2007:70, Stockholm: Fritzes, 2007.

*Förordning med instruktion för Luftfartsverket*, SFS 2010:184.

*Förordning med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut*, SFS 2009:974.

*Förordningen om årsredovisning och budgetunderlag*, SFS 2000:605.

*Förslag till statsbudget för budgetåret 1993/94*, prop. 1992/93:100, bil.1, bet. 1992/93:FIU10 och bet. 1992/93:FIU20, rskr. 1992/93:189.

*I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten*, slutbetänkande från förvaltningspolitiska kommissionen, SOU 1997:57.

*Kapitalförsörjningsförordning*, SFS 2011:210.

*Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden m.m.*, prop. 2008/09:231, bet. 2009/190: NU8, rskr. 2009/10:84.

*Konkurrenslag*, SFS 2008:579.

*Konkurrenspolitik för förmylelse och mångfald*, prop. 1999/2000:140, bet. 2000/01:NU4, rskr. (2000/01:16)

*Lag om offentlig anställning*, SFS 1994:260.

*Lag om offentlig upphandling*, SFS 2007:1091.

*Luftfartens lagar*, prop. 2009/10:95.  
*Luftfartsförordning*, SFS 2010:770.  
*Luftfartslag*, SFS 2010:500.  
*Luftfartsverkets delårsrapport 2011*.  
*Luftfartsverkets årsredovisning 2010*.  
*Marcusson, Lena, Myndighet eller marknad: statsförvaltningens olika verksamhetsformer*, rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen, Statskontoret, Stockholm: Fritzes, 1997.  
*Myndighetsförordning*, SFS 2007:515.  
*Mål för framtidens resor och transporter*, Prop. 2008/09:93.  
*Ny luftfartslag – supplement*, Ds 2007:36, Näringsdepartementet, 2007.  
*Ny luftfartslag*, Lufträttsutredningens slutbetänkande, SOU 1999:42.  
*Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, prop. 2009/10:175 (bet. 2009/10:FIU38, rskr. 2009/10:315), Stockholm: Regeringskansliet, 2010.  
*Om ledning av den statliga förvaltningen*, prop. 1986/87:99.  
*Prognos för SMHI – myndighet, bolag eller både och?*, Stockholm: Statskontoret, 2002:3.  
*Regeringens förvaltningspolitik*, skrivelse 2000/01:151.  
*Regeringsformen*, SFS 1974:152.  
*Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Luftfartsverket inom utgiftsområde 22 Kommunikationer*, N2010/8025/TE, 2010-12-22.  
*Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Statens fastighetsverk*, Fi2010/5790, 2010-12-22.  
*Statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande*, N2010:09  
*Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, prop. 1997/98:136, Stockholm: Regeringskansliet, 1998.  
*Statliga bolag och offentlig upphandling*, RiR 2006:15, Stockholm: Riksrevisionen, 2006  
*Statliga myndigheters tjänsteexport*, RiR 2011:24, Stockholm: Riksrevisionen, 2011.  
*Statskontorets remissvar på Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplats-systemet*, SOU 2007:70.  
*Statsluftfarten*, Ds 2009:56.  
*Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation, Slutbetänkande av Lotsutredningen*, SOU 2008:53, Stockholm: Fritzes, 2008.  
*Säkerställande av sjö – och flygräddning*, prop. 2011/12:11.  
*Tillträde till infrastrukturen – en nödvändig förutsättning för konkurrens inom flygtrafik-tjänsten*, rapport 2007:8, Norrköping: Luftfartsstyrelsen, 2007.  
*Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd för flygtrafikledningstjänst (ATS)*, externremiss, Transportstyrelsen, 2011.  
*Tre flygplatser väljer LFV för flygtrafiktjänster*, pressmeddelande, 2011-11-01.  
*Tryggare leveranser - Fjärrvärme efter konkurs, Fjärrvärmeutredningen*, SOU 2005:63.  
*Uppdelning av Luftfartsverket*, Ds 2003:32, Näringsdepartementet, 2003.  
*Uppdrag i fråga om internationell jämförelse – militär flygverksamhet och vindkraft*, N2010/8039/E, Näringsdepartementet, 2010-12-16.  
*Utredning av verksamhetsform och förutsättningar för flygtrafiktjänst i Luftfartsverket*, N 2011/6178/TE.  
*Utredning om förutsättningarna för konkurrens inom flygtrafiktjänsten*, remissvar från Statskontoret, N2006/3612/TP  
*Årsfakta 2010*, Eskilstuna: Fortifikationsverket, 2010.  
*Ändrad verksamhetsform för flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket*, prop. 2009/10:16.

## Webbsidor

<http://www.hallbartflyg.se>

*Flygledare*, <http://www.forsvarsmakten.se/sv/Jobba-har/Bli-officer/Funktioner/Luftstrid/Flygledare2/#>, hämtad 2011-10-14.

Förvaltningsdatabasen NSD (Norge), <http://www.nsd.uib.no/polsys/forvaltning>

## Övriga källor

- ACR tar över flygkontrolltjänster, Flygnyheter, 3 mars 2011, <http://www.flygtorget.se/Aktuellt/Artikel/?Id=8536>.
- ACR tar över flygtrafikledningen vid Trollhättan-Vänersborg Flygplats, pressmeddelande 2011-10-20.
- AVA, AVA – T, Centrala avtal 2011:5, beslutade 2010-10-14, Stockholm: Arbetsgivarverket, 2011.
- Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem, vitbok, KOM (2011) 144 slutlig, 28 mars 2011.
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma regler för tillhandahållande av luftfartstjänster i gemenskapen, KOM 2006:396.
- Governo, Varför affärsverk? Tillbakablick och nordisk utblick, oktober 2011.
- House of Commons Transport Committee, *The use of air space*, Fifth Report of Session 2008–09 Report, together with formal minutes, oral and written evidence, the House of Commons, 1 July 2009.
- Lag om statliga affärsverk, 10.12.2010/1062 (Finland, 2010).
- Lagen om statliga affärsverk, 1185/2002 (Finland, 2002).
- Lov 30, augusti 1991, nr 71 om statsforetak (Norge, 1991).
- Luftfartsverket Finavia kommer att bolagiseras vid ingången av 2010, Kommunikationsministeriet, pressmeddelanden 28.4.2009.
- Mellom stat og marked, NOU 2003:34.
- Navairs årsrapport 2010.
- Omfattning av det luftrum i Göteborg TMA där flygtrafikledningstjänst är utsatt för konkurrens, Beslut 2011-12-02, Diarienummer TSL 2011-4141, Transportstyrelsen.
- Omfattning av det luftrum i Stockholm TMA där flygtrafikledningstjänst är utsatt för konkurrens, Beslut 2011-12-02, Diarienummer TSL 2011-4140, Transportstyrelsen.
- Statlege selskap og føretak med sektorpolitiske mål. Ei kartlegging av styringshøve og faktisk bruk av verkemiddel, Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), Rapport 2011:5.
- Statliga affärsverk ska producera service enbart åt staten, pressmeddelande, Finansministeriet, 12.05.2010.
- Transportinfrastruktur i Sverige, Finland og Danmark – Forvaltning og organisering. En kartläggning, Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), Rapport 2011:10.
- Upphandling av flygtrafiktjänster avbruten, pressmeddelande från Swedavia via MyNewsdesk 2011-10-06.

## 7.2 Litteratur

- Brandt, Jörgen, Hevlund, Emma, Roslin, Hampus, *Avreglering av den lokala flygtrafiktjänsten – en studie om konkurrens och förändrade marknadsförutsättningar*, Lund: Lunds universitet, 2009.
- Forsell, Anders och Lars Fälting, *Svensk fjärrvärme mellan konkurrens och reglering*, Rapport 2009:22, Sundbyberg: Svensk fjärrvärme, 2009.
- Forsell, Anders, "Statens företag – mellan politik och marknad", i Ahrne, Göran (red.), *Stater som organisationer*, Stockholm: Nerenius & Santérus förlag, 1998.
- Jordahl, Henrik, "Ekonomisk-teoretiskt perspektiv", bilaga 5 i Berger, Christian, *Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och privat*, Konkurrensverkets rapportserie 2004:4, Stockholm: Konkurrensverket, 2004
- Mattsson, Susanna och Anders Forssell, "Med konkurrensutsättning som ledstjärna" i Ahrne, Göran (red.), *Stater som organisationer*, Stockholm: Nerenius & Santérus förlag, 1998.
- Premfors, Rune m.fl., *Demokrati och byråkrati*, 2:a upplagan Lund: Studentlitteratur, 2009.
- Sharkey, W.W., *The Theory of Natural Monopoly*, New York: Cambridge University Press, 1982.

## 7.3 Förkortningar

ABA	Aktiebolaget Aerotransport
ACR	Aviation Capacity Resources AB
AFIS	Aerodrome Flight Information Service

AIP	Aeronautical Information Package
ANS	Airports and Navigation Services
ASSI	Ab Statens skogsindustrier
ATCC	Air Traffic Control Centre
ATS	Air Traffic Services (flygtrafikledningstjänst)
BFL-ANS	Bestämmelser för Luftfart – Flygtrafiktjänst
CANSO	Civil Air Navigation Services Organisation
CFMU	Central Flow Management Unit (enhet i Eurocontrol)
COOPANS	COOPeration between ANS-providers
COP-17	17 <sup>th</sup> Conference of the Parties
EAB	EASA Advisory Board
EASA	Europeiska byrån för luftfartssäkerhet
ECAC	European Civil Aviation Conference
EPN	Entry Point North
ESV	Ekonomistyrningsverket
Eurocontrol	European Organisation for the Safety of Air Navigation
FDO	Flight Data Operators
FIR	Flyginformationsregioner
FN	Förenta Nationerna
FPC	Flight Planning Centre
IAIP	Integrated Aeronautical Information Package
IATA	International Air Transport Association
ICAO	International Civil Aviation Organization
JRCC	Joint Rescue Coordination Centre
LFV	Luftfartsverket
LOU	Lagen om offentlig upphandling
METAR	Message d'observation météorologique régulière pour l'aviation
MSB	Myndigheten för samhällskydd och beredskap
NATS	National Air Traffic Services
Ncb AB	Norrlands Skogsägares Cellulosa AB
NEAP	North European ANS Providers
NEFAB	North European Functional Airspace Block
NORACON	NORth European and Austrian CONSortium
NUAC	Nordic Unified Air Traffic Control
SATSA	Swedish ATS Academy
SES	Single European Sky
SESAR	Single European Sky ATM Research Programme
SFV	Statens fastighetsverk
SGU	Statens geologiska undersökning
SHK	Statens haverikommission
SIVA	Selskapet for Industrivekst SF
SJ	Statens järnvägar
SLV	Statens Luftfartsvæsen
SMHI	Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
SRFF	Sveriges Regionala Flygplatsförbund
SweRoad	Swedish National Road Consulting AB
TAF	Terminal Aerodrome Forecast
TEN	Transeuropeiska nätverket för transporter
VHF	Very High Frequency



Trafikanalys är en kunskapsmyndighet för transportpolitiken. Vi analyserar och utvärderar föreslagna och genomförda åtgärder inom transportpolitiken. Vi ansvarar även för officiell statistik inom områdena transporter och kommunikationer. Trafikanalys bildades den 1 april 2010 och har huvudkontor i Stockholm samt kontor i Östersund.