

**Konsekvenser av
regleringsförändringar på
flygtrafiktjänstområdet**

**Rapport
2014:1**

**Konsekvenser av
regleringsförändringar på
flygtrafiktjänstområdet**

**Rapport
2014:1**

Trafikanalys

Adress: Torsgatan 30

113 21 Stockholm

Telefon: 010 414 42 00

Fax: 010 414 42 10

E-post: trafikanalys@trafa.se

Webbadress: www.trafa.se

Ansvarig utgivare: Brita Saxton

Publiceringsdatum: 2014-01-15

Förord

I den här rapporten presenteras en konsekvensanalys av föreslagna regleringsförändringar på flygtrafiktjänstområdet. I rapporten diskuteras konsekvenser av två alternativa regelförändringar i relation till hur nuvarande reglering fungerar.

Analysen omfattar dels konsekvenser för flygtrafiktjänstleverantörer, flygplatser och flygbolag, dels konsekvenser för möjligheterna att nå de transportpolitiska målen och principerna.

Projektledare har Anna Ullström varit. Övriga projektdeltagare har varit Backa Fredrik Brandt, Anders Österlund och Michael Stridsberg. Till vår hjälp har vi haft konsulter från Copenhagen Economics och PwC.

Stockholm i januari 2014

Brita Saxton
Generaldirektör

Innehåll

Förord	3
1 Bakgrund	7
2 Luftfarten i Sverige	9
2.1 Flygplatser i Sverige	9
2.2 Flygplatsernas ekonomi	11
2.3 Flygbolagen och utvecklingen på luftfartsmarknaden	12
3 Om flygtrafiktjänst	15
3.1 Flygtrafiktjänst	15
3.2 Luftrumets indelning	16
3.3 Flygledning i olika delar av luftrummet	18
3.4 Civil-militärt integrerad flygtrafiktjänst	21
4 Förändrad reglering av lokal flygtrafiktjänst	23
4.1 Flygtrafiktjänstmarknaden idag	23
4.2 Kommersiella aktörer	26
4.3 Marknadens storlek idag	27
4.4 Omfattningen av konkurrensutsättningar i andra europeiska länder ..	30
4.5 Möjliga framtida scenarier	31
5 Företagsekonomiska konsekvenser	37
5.1 Konsekvenser för flygtrafiktjänstleverantörer	37
5.2 Konsekvenser för flygplatserna	41
5.3 Konsekvenser för flygbolag	44
5.4 Sammanfattande bedömning	46
6 Transportpolitiska mål och samhällsekonomiska effekter	49
6.1 De transportpolitiska målen	49
6.2 Tillgänglighet	51
6.3 Flygsäkerhet	53
6.4 Miljö	56
6.5 Övriga samhällsekonomiska effekter	58
6.6 Sammanfattande bedömning	59

7	Sammanfattande analys.....	63
7.1	Möjligheterna att uppfylla de transportpolitiska målen	63
7.2	Åtgärder för att upprätthålla ett fortsatt kostnadstryck	67
7.3	Avslutande reflektioner	68
8	Referenser.....	69
8.1	Källor	69
8.2	Litteratur.....	71
	Bilagor	73
	Bilaga A: Regeringsuppdrag 1.....	74
	Bilaga B: Regeringsuppdrag 2.....	77
	Bilaga C: Flygplatser i Sverige.....	79

1 Bakgrund

Sedan september 2010 har flygplatsinnehavare möjlighet att själva ombesörja lokal flygtrafiktjänst, genom verksamhet i egen regi eller genom upphandling. Marknadsöppningen tillkom efter direkta önskemål, inte minst från mindre lokala flygplatser, att få möjlighet att genom egna åtgärder påverka denna del av kostnaderna för verksamheten.

I marknadsöppningens kölvatten har såväl frågan om Luftfartsverkets organisationsform och roll, som konsekvenser av konkurrensutsättningen kommit att diskuteras. Med anledning av de omfattande förändringarna av organiseringen av flygtrafiktjänst och Luftfartsverkets uppdrag lät regeringen genomföra en utredning avseende Luftfartsverkets verksamhetsform, konsekvenser för den civil-militärt integrerade flygtrafiktjänsten och åtgärder nödvändiga för att skapa förutsättningar för en fungerande marknad. Anledningen var att det enligt regeringens bedömning fanns en risk för att vissa målkonflikter kunde föreligga och det därför behövdes förtydliganden. Under våren 2012 överlämnades betänkandet *Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst*, SOU 2012:27, till regeringen.¹ Utredningen har remissbehandlats.² Beredning av förslagen pågår.

Lagregleringen av marknadsöppningen utesluter inte någon flygplatsinnehavare från möjligheten att själv eller genom upphandling sköta flygtrafiktjänst. Det innebär bl.a. att även det statliga bolaget Swedavias och Försvarmaktens flygplatser omfattas. För Försvarmaktens behov behöver även vissa civila flygplatser ställa särskilda krav vid upphandling av flygtrafiktjänst, bl.a. avseende beredskapskrav.

Riksdagen gav den 5 juni 2013 (bet. 2012/13:TU18, rskr. 2012/13:259) regeringen tillkänna "att den lokala flygtrafikledningstjänsten på Swedavias flygplatser, de militära flygplatserna och flygplatser som Försvarmakten har ett stort behov av samt flygplatser inom samfälliga terminalområden även fortsättningsvis endast ska utövas av Luftfartsverket".³

Riksdagens beslut innebär ett behov av förändring av gällande luftfartsförfattningar och påverkar även de förutsättningar som låg till grund för utredningen om flygtrafiktjänst, "Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst". Regeringen har bedömt att det är nödvändigt att säkerställa att frågans olika aspekter ges en allsidig belysning innan förslag till genomförande av begränsningarna i marknadsöppningen lämnas till riksdagen. Trafikanalys har

¹ *Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst*, SOU 2012:27, betänkande av Flygtrafiktjänstutredningen, Stockholm: Fritzes, 2012.

² *Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst, remissammanställning*, promemoria 2012-08-09, Stockholm: Näringsdepartementet, 2012.

³ *Luftfartsfrågor*, Trafikuskottets betänkande 2012/13:TU18, Stockholm: Sveriges riksdag, 2013, sid. 14.

mot denna bakgrund fått två regeringsuppdrag. Det första uppdraget (bilaga A) avser att genomföra en konsekvensanalys av regleringsförändringar för viss flygtrafiktjänst i enlighet med riksdagens tillkännagivande. Det andra uppdraget (bilaga B) omfattar att belysa ett alternativ som istället innebär att respektive flygplatsinnehavare inom samfällda terminalområden kan upphandla flygtrafikledningstjänster för själva flygplatsen och kontrollzonen. Syftet är att ge en allsidig belysning av konsekvenserna av olika sätt att reglera den lokala flygtrafiktjänsten i Sverige. Analysen tar sin utgångspunkt i de transportpolitiska målen och principerna.

Transportstyrelsen, Luftfartsverket och Trafikverket har getts möjlighet att lämna synpunkter på ett rapportutkast.

2 Luftfarten i Sverige

2.1 Flygplatser i Sverige

Det finns sammanlagt 193 flygplatser i Sverige. Av dem är 49 godkända instrumentflygplatser. Dessa flygplatser har någon form av radionavigeringsutrustning som stöd för piloternas navigering vid flygning i väder med nedsatt sikt och i mörker. Reguljär trafik (linjefart och charter) bedrivs på 40 av dessa flygplatser, varav tio ingår i statens nationella utbud och resterande är kommunala eller privata.⁴ De flesta kommunalt ägda flygplatserna drivs i form av kommunala bolag, men Pajala och Vilhelmina utgör en del av respektive kommuns förvaltning. Fyra av instrumentflygplatserna och nio av de ej godkända icke instrumentflygplatserna är militära.

Det finns också fyra godkända civila icke instrumentflygplatser, som inte har någon radionavigeringsutrustning och som därför endast kan användas vid bra väder. Därutöver finns det 144 ej godkända icke instrumentflygplatser, varav nio är militära. De civila används av flygklubbar eller av enskilda personer. Sådana flygplatser behöver inte vara godkända av Transportstyrelsen, men de ska ändå uppfylla vissa krav enligt regelverket.⁵

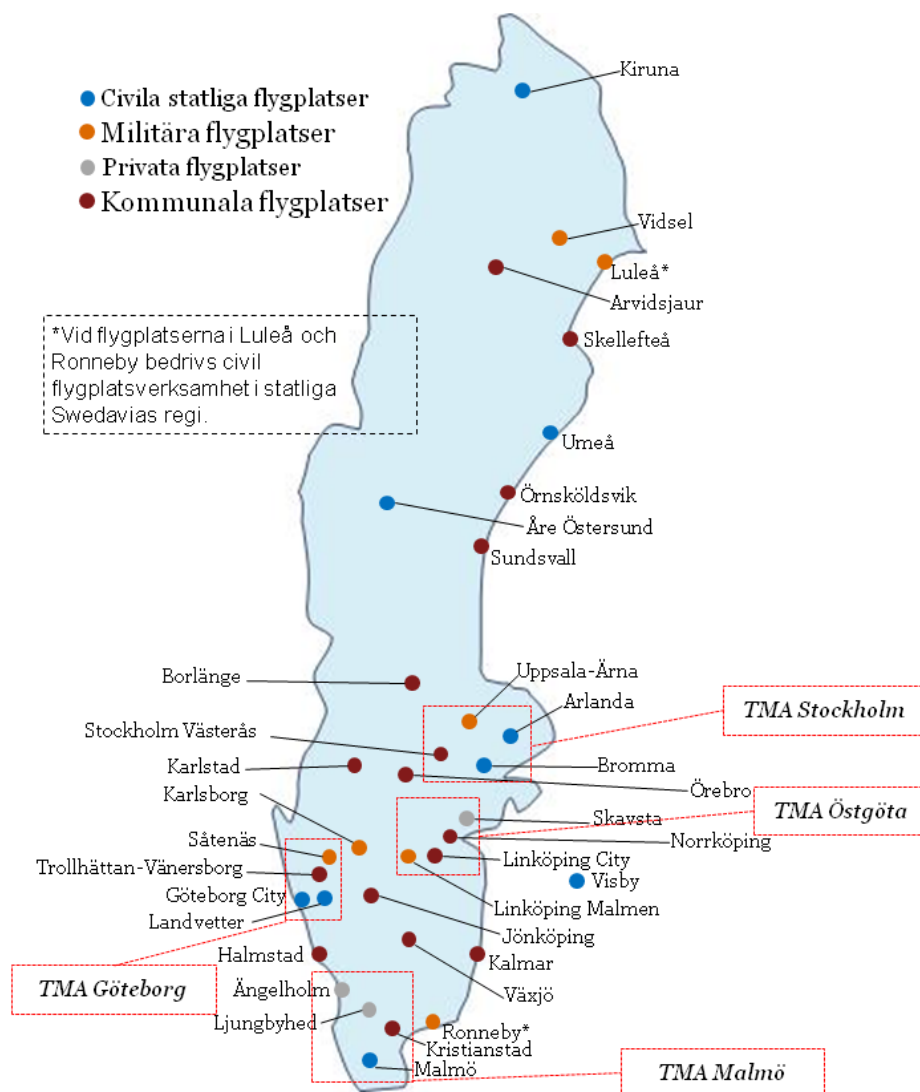
Vid sammanlagt 56 flygplatser av dessa flygplatser bedrivs någon form av flygtrafikledningstjänst (vid vissa enbart s.k. AFIS⁶). Av dessa flygplatser är 32 kommunala, tre privata, elva ägs av Swedavia och tio hyrs av Försvarmakten.⁷

⁴ *Luftfart 2012*, Statistik 2013:6, Stockholm: Trafikanalys, 2013.

⁵ *Luftfart 2012*, Statistik 2013:6, Stockholm: Trafikanalys, 2013.

⁶ *Aerodrome Flight Information Service* (AFIS) är en tjänst som tillhandahålls på mindre flygplatser för att ge piloten information om väder och flygtrafik.

⁷ *Transportstyrelsens marknadsövervakning*, rapport Dnr TSG 2012-172, Norrköping: Transportstyrelsen, 2013, sid. 54.



Figur 2:1 Flygplatser i Sverige.

Stockholm Arlanda är den största flygplatsen i Sverige, med nära 20 miljoner passagerare 2012. Landvetter, som är den näst största flygplatsen, hade 2012 4,9 miljoner passagerare. Därefter kommer Skavsta med drygt 2,3 miljoner passagerare och Bromma med knappt 2,3 miljoner passagerare. Flertalet flygplatser i Sverige hanterar dock mycket små passagerarvolym. Exempelvis har 26 av de 40 flygplatserna med reguljär linjetrafik passagerarvolym som understiger 200 000 passagerare per år.

Statliga och militära flygplatser

De statligt ägda flygplatser som drivs av Swedavia är Stockholm Arlanda, Stockholm Bromma, Kiruna, Göteborg Landvetter, Luleå, Malmö, Ronneby, Umeå, Visby, och Åre Östersund. Swedavia äger därutöver 40 procent av Göteborg City Airport. Samtliga dessa flygplatser förutom Göteborg City Airport

ingår i det nationella basutbudet. Flygplatserna i Luleå och Ronneby är militära och används primärt av försvarsmakten även om civil luftfart bedrivs från dem.

Försvarsmakten driver sju flygplatser med regelbunden civil och/eller militär flygtrafik. Där ingår flygplatserna F7/Såtenäs, F17/Ronneby, F21/Luleå samt Linköping Malmen, som alla fyra ingår i Försvarsmaktens grundorganisation. Därutöver används även Karlsborg, Uppsala (Ärna) och Vidsel frekvent.

Försvarsmakten har också för sin verksamhet under grundberedskap behov av ett antal flygplatser utöver de som myndigheten driver. Dessa kan vara statligt ägda, privata eller kommunala. Särskilda produktionsavtal upprättas i dessa fall med respektive flygplats. Genom avtalen kan Luftfartsverket även använda viss militär infrastruktur för sin produktion av flygtrafiktjänst.⁸ Exempel på sådana flygplatser är Visby och Bromma, som båda ägs av Swedavia.⁹ Halmstads flygplats, som är kommunal, har militär flygverksamhet, men är inte utpekad av Transportstyrelsen och Försvarsmakten som en av militärens flygplatser.¹⁰

Inrättande och drift av svenska civila flygplatser ska prövas av Transportstyrelsen. Transportstyrelsen utövar också tillsyn över samtliga civila flygplatser och har myndighetsansvar för flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart.¹¹

2.2 Flygplatsernas ekonomi

Swedavia äger och ansvarar för de statliga flygplatserna i Sverige. Swedavias flygplatser redovisade en rörelsemarginal på ca 16,7 procent 2012.¹² Den största privatägda flygplatsen, Stockholm Skavsta Airport har i flera år redovisat negativa resultat, men går nu med vinst.

Ett antal flygplatser uppbär statligt driftsbidrag.¹³ Den totala ramen för driftbidraget under perioden 2013 till 2016 uppgår till 110 miljoner kronor årligen, vilken har varit oförändrad sedan 2009.¹⁴ Det finns två typer av statliga driftsbidrag. Ett som fördelas direkt från staten (Trafikverket) till vissa flygplatser, och ett annat statligt driftbidrag som fördelas via de regionala transportplanerna. Det förstnämnda ges endast till flygplatser som trafikeras av statligt upphandlad trafik. Därtill finns ytterligare en form av statligt stöd som ska användas till beredskapsflygplatser. För budgetåret 2013 avsattes 7 miljoner för detta ändamål.¹⁵

⁸ *Uppdelning av Luftfartsverket*, Ds 2003:32, Stockholm: Näringsdepartementet, 2003, sid. 46.

⁹ *Uppdrag i fråga om internationell jämförelse – militär flygverksamhet och vindkraft*, N2010/8039/E, 2010-12-16, Stockholm: Näringsdepartementet, 2010, sid. 3.

¹⁰ I riksdagens tillkännagivande ingår att flygtrafiktjänst vid flygplatser som Försvarsmakten har ett stort behov av endast ska utövas av Luftfartsverket. Eftersom Försvarsmakten inte har pekat ut flygplatser som de har ett stort behov av har vi i denna rapport utgått från vilka flygplatser som idag är militära och/eller används av Försvarsmakten.

¹¹ Förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

¹² *Årsredovisning och hållbarhetsredovisning 2012*, Stockholm: Swedavia, 2013, sid. 44.

¹³ *Transportstyrelsens strategi för svensk luftfart 2012*, TSG 2012-1165, Norrköping: Transportstyrelsen, 2013.

¹⁴ Regeringen (2012): Budgetpropositionen för 2013, *Prop. 2012/13:1*, Stockholm.

¹⁵ Näringsdepartementet (2013): Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Trafikverket inom utgiftsområde 22 Kommunikationer, N N2013/1977/TE, Stockholm.

Tabell 2:1 De ickestatliga flygplatsernas resultat (1000-tals kronor).¹⁶

FLYGPLATS	RES 2000	RES 2001	RES 2002	RES 2003	RES 2004	RES 2005	RES 2006	RES 2007	RES 2008	RES 2009	RES 2010	RES 2011	RES 2012
ARVIDSJAUR	-12 216	-12 406	-12 341	-10 139	-9 586	-9 102	-8 566	-9 830	-9 769	-10 865	-10 351	-11 416	-
BORLÄNGE	-6 996	-13 381	-9 463	-10 691	-11 241	-15 134	-15 561	-13 106	-13 103	-13 371	-14 446	-19 123	-19 031
MORA	-8 072	-8 770	-8 296	-8 362	-9 092	-8 766	-1 276	-12 015	-8 068	-13 018	-13 359	-	-
GÄLLIVARE	-15 499	-15 053	-17 165	-17 955	-16 623	-18 140	-15 606	-18 220	-17 469	-14 568	-16 404	-15 589	-
HAGFORS	-4 349	-4 129	-4 429	-4 070	-4 146	-4 047	-3 534	-3 800	-4 730	-6 465	-6 870	-4 652	-
HALMSTAD	LUFTEARTSVERKET T O M 2005-12-31						-8 541	-13 250	-14 054	-12 375	-12 139	-16 074	-17 144
HEMAVAN	-4 677	-5 114	-5 879	-7 856	-8 140	-9 145	-10 318	-12 370	-11 544	-12 871	-12 604	-12 293	-
JÖNKÖPING	LUFTEARTSVERKET T O M 2009-11-30						-	-	-	-	-16 241	-23 461	-27 332
KALMAR	LUFTEARTSVERKET T O M 2006-12-31						-4 061	-4 281	-6 455	-5 487	-	-	-
KARLSTAD	LUFTEARTSVERKET/SWEDAVIA T O M 2010-11-30						-	-	-	-	-	-12 755	-18 971
KRAMFORS-SOLL.	-5 740	-6 053	-5 979	-7 129	-7 906	-7 012	-8 431	-9 923	-12 188	-11 197	-10 633	-14 781	-15 211
KRISTIANSTAD	-11 652	-11 253	-12 313	-17 046	-15 189	-13 222	-22 412	-8 505	-16 523	-6 037	-4 428	-13 402	-19 275
LINKÖPING	-11 931	-13 181	-12 718	-14 596	-17 179	-13 298	-13 125	-9 263	-17 208	-17 271	-25 016	-	-
LYCKSELE	-8 950	-9 620	-9 420	-9 146	-9 878	-11 376	-11 938	-13 224	-15 004	-14 152	-13 269	-12 855	-
NORRKÖPING	LUFTEARTSVERKET T O M 2006-06-30						Komm f.		0	0	0	0	-
OSKARSHAMN	-6 853	-5 221	-5 794	-6 464	-6 861	-6 569	-9 688	-7 818	-6 670	-5 901	-5 119	-5 907	-
PAJALA (öppnad 99)	-3 489	-4 534	-7 505	-5 703	-7 265	-9 109	-6 767	-7 043	-6 674	-8 315	-10 533	-8 209	-
SKELLEFTÅ	LUFTEARTSVERKET T O M 2010-03-31						-	-	-	-	-7 574	-8 730	-7 582
STHLM/SKAVSTA	-31 608	-40 304	-21 244	-35 386	-23 237	-17 615	-28 473	-9 061	-8 033	-1 872	-15 456	-963	1 200
STHLM/VÄSTERÅS	-12 511	-13 069	-19 207	-21 209	-17 083	-19 176	-24 574	-22 939	-22 547	-24 217	-22 973	-24 517	-22 437
STORUMAN	-7 806	-8 822	-8 809	-8 721	-8 013	-8 164	-9 654	-10 675	-10 751	-16 832	-14 951	-1 588	-840
SUNDSVALL-TIMRÅ	LUFTEARTSVERKET/SWEDAVIA (SUNDSVALL-HÄRNÖSAND) T O M 2013-06-16												
SVEG	-3 481	-3 307	-4 156	-5 109	-6 060	-6 750	-5 965	-6 912	-7 509	-7 912	-7 891	-7 324	-
TORSBY	-4 265	-2 799	-3 300	-3 030	-3 404	-3 902	-8 148	-3 210	-3 043	-3 036	-3 519	-3 041	-6 731
TROLLHÄTTAN	-6 105	-8 708	-6 719	-7 703	-6 616	-5 737	-5 321	-2 545	-2 464	-2 805	-3 324	-7 034	-5 525
VILHELMINA	-8 366	-9 469	-10 646	-9 068	-9 540	-9 473	-8 906	-9 437	-9 118	-8 562	-9 909	-9 839	-
VÄXJÖ	1 708	-306	-4 475	-6 327	-5 593	-6 491	-8 387	-13 324	-12 602	-16 212	-11 337	-7 059	-7 432
ÄNGELHOLM-HBG	LUFTEARTSVERKET/SWEDAVIA T O M 2011-03-31						-	-	-	-	-	-10 876	-
ÖREBRO	-3 838	-12 215	-20 121	-23 336	-24 002	-17 682	-17 270	-18 304	-19 590	-21 404	-17 523	-15 660	-22 365
ÖRNSKÖLDSEVIK	LUFTEARTSVERKET/SWEDAVIA T O M 2011-03-31						-	-	-	-	-	-9 996	-9 602
SUMMA	-176 696	-207 714	-209 979	-239 046	-226 654	-219 910	-252 461	-238 835	-252 942	-255 713	-291 356	-	-
	Summa exklusive f.d. LFV-flygplatser						-243 920	-221 524	-234 607	-236 883	-249 915	-	-
Antal = 30	Resultat 2000-2002 från Luftfartsstyrelsens rapport <i>Inrikes flygets förändringar</i> 2009. Ursprunglig källa f.d. Svenska Kommunförbundet. Gröntonade resultat 2003-2011 är från Luftfartsstyrelsens/Transportstyrelsens/Trafikverkets inventeringar för driftbidrag och avser justerat resultat efter finansiella poster. Övriga resultat är resultat efter finansiella men för ev. ägar- o statsbidrag (ej s.k. GAS). Borlänge och Mora drivs igemensamt bolag. Länförhållanden är begränsad både budget och vägar. Borlänge o Mora drivs igemensamt bolag. Karlstad 2011 är 13 mån. Ängelholm-Helsingborg 2010 och Örnsköldsvik 2011 är 9 månader. Ösaka uppgifter för Ö-vik. Summering kan inte utföras 2011-2012 då tabellen inte är komplett.												

A Karyd 130630

Vid sidan av de statliga driftbidragen bidrar även kommuner och landsting genom ägartillskott och driftbidrag till att täcka flygplatsernas förluster. Det är svårt att få fram en heltäckande bild över landstingens och kommunernas bidrag. En uppfattning om storleksordningen kan dock fås genom storleken på flygplatsernas underskott (Tabell 2:1).

Kostnaden för flygtrafiktjänst utgör ca tio procent av flygplatsens budget.¹⁷

2.3 Flygbolagen och utvecklingen på luftfartsmarknaden

Luftfartsmarknaden är förknippad med höga investeringskostnader och inte sällan stora affärsrisker. Luftfartsmarknaden präglas av dålig lönsamhet och små marginaler. Flera flygbolag på den svenska marknaden har gått i konkurs under senare år. Under 2012 gick Skyways AB och City Airline AB i konkurs och även SAS finansiella ställning diskuterades. Under senare år har det totala antalet operatörer minskat, samtidigt som utländska operatörer träder in på den svenska

¹⁶ *Flygplatserns funktion och sårbarhet*, Rapport 2013:12, Stockholm: Trafikanalys, 2013.

¹⁷ *Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst*, SOU 2012:27, betänkande av Flygtrafiktjänstutredningen, Stockholm: Fritzes, 2012, sid. 97.

inrikesflygmarknaden och tar marknadsandelar.¹⁸ I flera fall har utländska flygbolag, vilka inte sällan är större aktörer på marknaden, tagit över trafik som upphört. Det talar för att flygverksamhet i hög grad förutsätter stordriftsfördelar eller nya koncept för att få en positiv ekonomisk utveckling.¹⁹

Det finns sex operatörer som bedriver inrikes passagerartrafik i Sverige.²⁰ SAS står för en betydande andel av den svenska luftfarten (44 procent av inrikesmarknaden och nästan 21 procent av utrikesmarknaden).²¹ Utvecklingen under de senaste åren har inneburit att såväl Norwegian som Malmö Aviation har ökat sina marknadsandelar, medan SAS andel har minskat.²² Norwegian och Malmö Aviation har idag vardera ca 18 procent av inrikesmarknaden.

Den framtida utvecklingen karaktäriseras av färre Sverigebaserade tillståndshavare (den svenskkontrollerade luftfarten minskar stadigt) och fortsatt konsolidering på marknaden till följd av ökad konkurrens och internationalisering. Utvecklingen går också mot en mer splittrad verksamhet, där flygbolagen väljer att fördela sin verksamhet och sina tillstånd över flera länder där kostnaderna för att driva verksamheten är lägre än i Sverige.

Utvecklingen av flygrörelser och passagerare

Även om fler personer transporterar sig med flyg idag har lönsamheten försämrats och konkurrensen hårdnat. Så väl omsättningen per anställd som nettoresultatet i förhållande till omsättning har, på en aggregerad nivå, försämrats för de svenska flygbolagen. Antal flygstolar i relation till antal anställda är fler idag än för ca fem år sen och antalet utfärdade svenska operativa licenser har minskat under en tioårsperiod.²³

¹⁸ *Transportstyrelsens marknadsövervakning*, rapport Dnr TSG 2012-172, Norrköping: Transportstyrelsen, 2013, sid.64.

¹⁹ *Transportstyrelsens marknadsövervakning*, rapport Dnr TSG 2012-172, Norrköping: Transportstyrelsen, 2013, sid. 52f.

²⁰ Dessa är Next Jet, Malmö Aviation, SAS, Svenskt direktflyg, Avies och Norwegian inrikesflyg. Tidigare fanns även Golden Air, men de flyger inte längre.

²¹ *Transportstyrelsens marknadsövervakning*, rapport Dnr TSG 2012-172, Norrköping: Transportstyrelsen, 2013, sid. 64.

²² *Transportstyrelsens marknadsövervakning*, rapport Dnr TSG 2012-172, Norrköping: Transportstyrelsen, 2013, sid. 62.

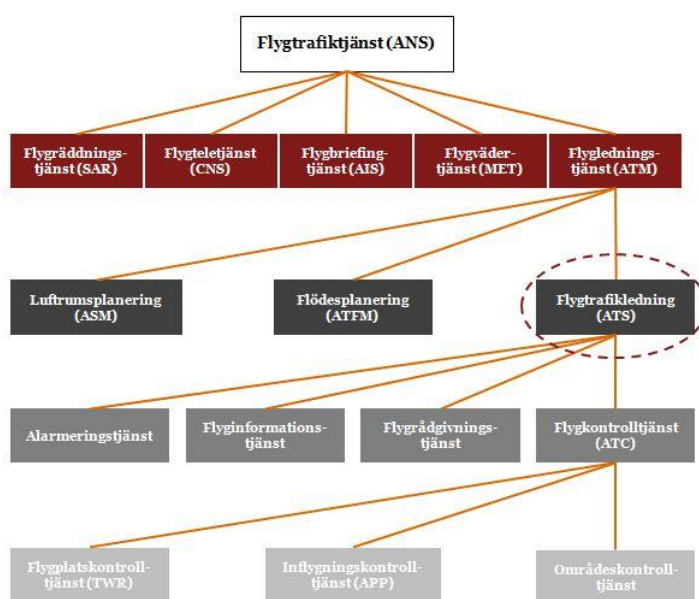
²³ *Transportstyrelsens marknadsövervakning*, rapport Dnr TSG 2012-172, Norrköping: Transportstyrelsen, 2013, sid.64.

3 Om flygtrafiktjänst

I detta kapitel ger vi en introduktion till flygtrafiktjänst, hur luftrummet är indelat och till hur flygledning sker i olika delar av luftrummet. I relation till detta diskuteras även vad den civil-militärt integrerade flygtrafiktjänsten som Sverige har innebär.

3.1 Flygtrafiktjänst

Flygtrafiktjänst är den sammanfattande benämningen på flygledningstjänst, flygbriefingtjänst, flygvädertjänst, flygteletjänst och flygräddningstjänst. Flygtrafiktjänstens uppgift är att luftfarten bedrivs med säkerhet, regularitet och effektivitet. Flygtrafiktjänster finansieras i huvudsak, direkt eller indirekt, av luftrumets användare. Grundprincipen är att flygning på sträcka (underväg) påförs under- vägsavgift och inflygning till och start från en flygplats påförs terminalavgift eller flygplatsavgift.



Figur 3:1 Flygtrafiktjänst. Den streckade ringen visar flygtrafikledningen, som står i fokus i denna rapport. Flygrådgivningstjänst tillhandahålls inte i Sverige.

I den här rapporten behandlas framför allt den del av flygtrafiktjänsten som kallas *flygledningstjänst*. Mer specifikt behandlar rapporten *flygtrafikledning* (ATS). Den största delen av diskussionen kommer att kretsa kring den undre delen av Figur 3:1, dvs. kring de tre delarna av flygkontrolltjänst (ATC): flygplatskontrolltjänst (TWR), inflygningskontrolltjänst (APP) och områdeskontrolltjänst.

Flygtrafikledning (ATS)

Flygtrafikledning är en viktig del av flygtrafiktjänsten och bedrivs globalt enligt de principer som etablerats av ICAO (International Civil Aviation Organisation). Flygtrafikledningen har två primära uppgifter. För det första ska flygtrafikledningen förhindra kollisioner mellan flygplan och mellan flygplan och markfordon. För det andra ska flygtrafikledningen lämna råd och information till piloten som har betydelse för ett säkert framförande av flygplanet. Därutöver ska flygtrafikledning även främja en välordnad flygtrafik, minimera den negativa påverkan av luftfarten på miljön och underrätta vederbörande enhet när ett luftfartyg behöver räddningstjänst, samt i behövlig omfattning hjälpa denna enhet.

Transportstyrelsen är den myndighet i Sverige som ansvarar för och utfärdar föreskrifter för civil och militär flygtrafiktjänst. Själva flygtrafiktjänsten ombesörjs dels av affärsverket Luftfartsverket som har huvuduppgiften att säkerställa en säker, effektiv, och miljöanpassad civil och militär luftfart, dels av privata flygtrafiktjänstbolag eller av flygplatserna själva.²⁴ Luftfartsverket har ansvaret för planering och utförandet av flygtrafiktjänst för militär luftfart enligt avtal med försvarsmakten.²⁵ Luftfartsverket får dock enligt instruktion överlämna till någon annan att på verkets vägnar tillhandahålla flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart. Verksamhet som rör militära förhållanden får överlämnas endast i samråd med Försvarsmakten.²⁶

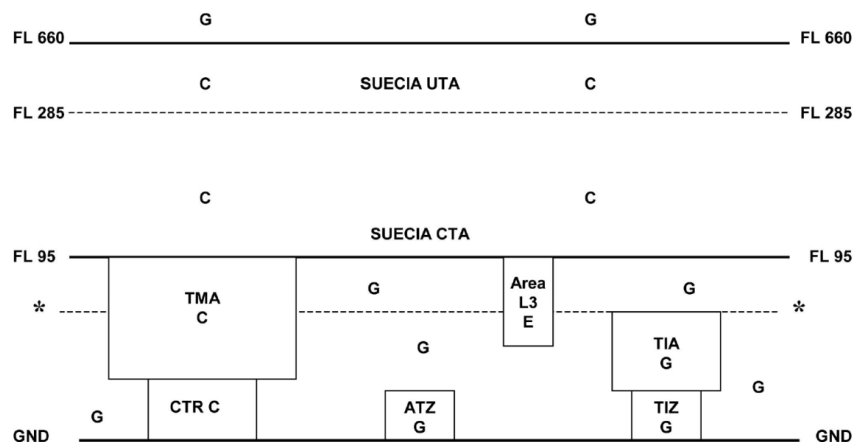
3.2 Luftrumets indelning

Luftrummet inom Sveriges flyginformationsregion (FIR/UIR) är indelat i kontrollerat och okontrollerat luftrum. Svenskt luftrum är dessutom indelat i luftrumsklasser. Luftrumsklassen avgör vilken trafik som får förekomma och vilka regler som gäller. Luftrumsklass C används för kontrollerad luft och G för okontrollerad luft. Se Figur 3:2.

²⁴ I dagsläget finns två privata flygtrafiktjänstleverantörer registrerade i Sverige: ACR AB och NATS Sverige AB. En flygplats, Arvidsjaur flygplats, bedriver flygtrafiktjänst i egen regi.

²⁵ Politiska beslut fattade under 1970-talet ledde fram till den s.k. integrerade flygtrafiktjänst vi har idag. Före 1978 hade Försvarsmakten egna resurser för flygtrafiktjänst.

²⁶ Förordning (2010:184) med instruktion för Luftfartsverket.



Figur 3:2 Luftrumets indelning (AIP Sverige). Källa: Haverikommissionen.²⁷

Kontrollerat luftrum, avser luftrum där flygtrafiken övervakas och leds av ett flygkontrollorgan som ska säkerställa att inga kollisioner sker samtidigt som flygtrafiken bedrivs välordnat effektivt och miljövänligt.²⁸ Flygplanets befälhavare har dock det yttersta ansvaret att undvika kollision. Det är alltså i någon mening ett delat ansvar.

Kontrollerad luft finns runt de större flygplatserna och är enbart upprättad då flygtrafikledningen är bemannad. Luftrummet kan dessutom innehålla olika begränsningar för luftfarten som restriktionsområden, farliga områden och förbjudna områden. Det kontrollerade luftrummet delas in i olika luftrumsblock. Det förekommer tre typer av luftrumsblock: kontrollzoner, terminalområden och det yttäckande kontrollerade luftrummet.

I *okontrollerat luftrum* är det befälhavaren som ensam ansvarar för att undvika kollision. Där krävs heller inget färdtillstånd.²⁹

Luftrumsblock

Kontrollzon (CTR)

Luftrumsblock mellan normalt 0 - 600 meters höjd i anslutning till kontrollerade flygplatser kallas kontrollzon (CTR).³⁰ Kontrollzonens syfte är att skydda flygtrafik under start- och landningsfas, och för kontroll av flygplatsens manöverområde. Flygtrafikledningen inom kontrollzonen sköts från kontrolltornet (TWR) vid flygplatsen.

²⁷ Slutrapport RL 2013:11, Allvarligt tillbud mellan luftfartygen PH-DCI och SE-MDC i luftrummet nordost om Jönköping, Östergötlands län, den 20 juni 2012, diariennr L-53/12, 2013-06-11, Stockholm: Statens haverikommission, 2013.

²⁸ Minimivstånd är reglerade av ICAO och Transportstyrelsen.

²⁹ Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst, SOU 2012:27, betänkande av Flygtrafiktjänstutredningen, Stockholm: Fritzes, 2012, sid. 47.

³⁰ Motsvarande luftrum för okontrollerade flygplatser heter Trafikinformationszon, s.k. TIZ.

Terminalområde (TMA)

Ett terminalområde (Terminal Control Area, TMA) är ett kontrollerat luftrum som sträcker sig uppåt från en angiven, ovanför jordytan belägen gräns i höjddled (t. ex kontrollzonens översida) och som är upprättat för en eller flera flygplatser.³¹ Terminalområden täcker oftast in luftrum på ca 600 – 2900 m höjd. Området används för att genom flygkontrolltjänst reglera inkommande och utgående trafik.

Ett terminalområde kan vara *enskilt* eller *samfällt*. Ett enskilt terminalområde täcker luftrummet ovanför *en* flygplats. Ett samfällt terminalområde täcker luftrummet över *flera* flygplatser.

Det gemensamma europeiska luftrummet

Inom EU skapades 1999 ett gemensamt luftrum: "Single European Sky".³² Luftrummet var då överbelastat i många delar av Europa och åtgärder behövdes för att effektivisera och samordna användningen av luftrummet. Arbetet med att utveckla det gemensamma luftrummet pågår fortfarande. Inriktningen är bl.a. att skapa större enheter i form av s.k. funktionella luftrumsblock. Tanken är att skapa större planeringsområden, ökade horisontella synergieffekter och ett effektivare luftrum som utgår från trafikflöden snarare än från nationsgränser.

3.3 Flygledning i olika delar av luftrummet

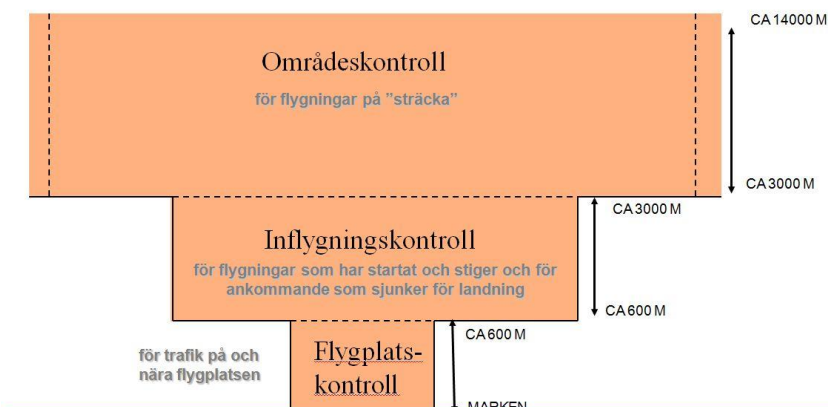
Luftfartsverket genomförde i början av 1990-talet ett större arbete med att ta fram en ny enhetlig struktur för utformning, bemanning och lokalisering av kontrollorgan för flygledning.³³ Den struktur som då utarbetades är idag implementerad och återspeglar hur kontrollorganen är utformade och arbetar.

Flygkontrolltjänst omfattar flygkontrolltjänst i luften (dvs. områdes – och inflygningskontrolltjänst) och flygkontrolltjänst i närheten av flygplatsen (Figur 3:3). De organ som utför flygkontrolltjänsten kallas områdeskontroll (ACC), inflygningskontroll (TMC) och flygplatskontroll (TWR). Vid varje flygkontrollorgan utförs dock inte enbart en typ av flygkontrolltjänst, utan tjänsterna utförs av olika organ beroende på behovet i det aktuella luftrummet. Generellt har detta organiserats så att flygkontrolltjänsten i sektorer som innehåller en högre volym genomflygande än stigande/sjunkande har samordnats med "underväg", medan flygkontrolltjänsten i sektorer som innehåller en högre volym stigande/sjunkande än genomflygande har samordnats med flygplatskontrollen eller områdeskontrollcentralen. Detta medför att såväl utformningen av luftrummet, som organisationen av flygkontrolltjänsten ser olika ut vid olika flygplatser.

³¹ Motsvarigheten för okontrollerade flygplatser heter Trafikinformationsområde, s.k. TIA.

³² Skapandet av ett gemensamt europeiskt luftrum, KOM (1999) 614 slutlig, Bryssel: Europeiska gemenskapens kommission, 1999.

³³ Programinriktning lokalisering TMC (Loket), Flygtrafiktjänsten ANS/T, ANS-9205-0504-1199, fastställd 1992-06-04, Norrköping: Luftfartsverket, 1992.



Figur 3:3 Flygtrafiktjänst på olika nivåer i luftrummet

Användningen av luftrummet

I flygledarnas dagliga arbete används luftrummet på ett mer flexibelt sätt än vad som framgår av beskrivningen av luftrummet ovan. Flygledare kan till exempel om behov finns "låna" luftrumssektorer av varandra för att effektivisera verksamheten genom att tillfälligt flytta gränserna för sina respektive luftrumssektorer.³⁴ En grundläggande förutsättning för all flygtrafikledning är att endast en flygledare kan ansvara för flygtrafikledningen i ett givet luftrumsblock.

Enligt EG-förordning 550/2004 är det möjligt att någon annan leverantör än den utnämnda bedriver tjänsten i en del av luftrummet (vissa tider eller permanent), men dels är det den leverantör som erhållit utnämning för luftrummet som avgör om och på vilka villkor ett sådant avtal kan ske, dels är det den leverantör som erhållit utnämning som har ansvaret för luftrummet (exempelvis vid tillsyn) och som får finansieringen för att sköta tjänsten.

EU:s arbete med att effektivisera användningen av luftrummet utgår från idén om att skapa ett samordningsfritt system (seamless system). Det innebär att luftrummet och flygledningen organiseras på ett sätt som minimerar antalet överlämningar och samordningar.

Förändringar av luftrumets indelning

Det är Transportstyrelsen som beslutar om hur luftrummet ska indelas. De enskilda flygplatsernas flygtrafiktjänstleverantörer utarbetar vid behov förslag till förändrad indelning av luftrummet tillsammans med sina kollegor i angränsande luftrum. Det finns dock även en viss möjlighet för flygtrafiktjänstleverantörer att förändra utformningen av sektorer inom det luftrumsblock där man är utnämnd utan tillstånd från Transportstyrelsen.

³⁴ Ett exempel är att Hagfors har ett trafikinformationsområde som delvis överlappar Karlstad TMA och när Hagfors har ankommande trafik kan de låna luftrum från Karlstad för att undvika att luftfartyget först kontakter Karlstad och kort därefter överlämnas till Hagfors.

Flygledning i samfällda terminalområden

Inom de samfällda terminalområden som Luftfartsverket hanterar i sin helhet anpassas flygledningen efter trafiken.³⁵ Under stora delar av dagen kan hela området utgöras av en zon som sköts av samma person. Det krävs således inte en person i varje sektor.

Sedan 2010 har genom Luftfartslagen (2010:150) flygplatsinnehavare möjlighet att själva ombesörja *lokal flygtrafiktjänst*, genom verksamhet i egen regi eller genom upphandling. I dagsläget finns två privata flygtrafiktjänstleverantörer i Sverige: ACR AB och NATS Sverige AB³⁶. En flygplats, Arvidsjaur flygplats, bedriver flygtrafiktjänst i egen regi. Därutöver finns många flygplatser med AFIS, men inte flygkontrolltjänst.

Omkring 75 procent av alla starter och landningar i Sverige utförs inom de fyra s.k. samfällda terminalområdena.³⁷ I tre av Sveriges fyra samfällda terminalområden har flygplatser upphandlat en annan flygtrafiktjänstleverantör än Luftfartsverket. Frågan om hur terminalkontrollen ska skötas för den sektor av det samfällda terminalområdet i vilken flygplatsen ligger har därför kommit att diskuteras. Det är Transportstyrelsen som beslutar dels vem som har ensamrätt att utöva flygtrafiktjänst i olika luftrumsblock, dels hur luftrumsblocken ska vara utformade. Lösningarna ser olika ut beroende på vilken flygplats det rör. Inom Göteborgs TMA sköts exempelvis inflygningen till Trollhättan (sektor Trollhättan i Göteborgs TMA) från Såtenäs under militär öppethållningstid och under resterande tid från Trollhättan.³⁸ Inom Stockholms TMA sköter Västerås flygplats både CTR och tillhörande sektor av terminalområdet. Inom Stockholms TMA sköter också Stockholm ATCC inflygningen till Bromma (där har dock ingen upphandling genomförts).³⁹

Både sektor Trollhättan och sektor Västerås är, till skillnad från sektor Norrköping i Östgöta TMA, placerade i utkanten av de övriga flygplatserna inom respektive TMA. Från 1 januari 2014 har sektor Norrköping tilldelats företaget ACR. Sektor Norrköping ligger centralt i det samfällda terminalområdet.

³⁵ Detta gäller således inte de delar där den privata flygtrafiktjänstleverantören ACR AB hanterar en del av det samfällda terminalområdet. Det rör sektor Västerås i Stockholm TMA och sektor Trollhättan i Göteborgs TMA.

³⁶ NATS Sverige AB är dock ej certifierad leverantör av flygkontrolltjänst och bedriver heller ingen verksamhet i Sverige.

³⁷ Nordström, David, Strand, Niklas och Claus Kastberg Nielsen, *Monopol eller konkurrens i samfällda inflygningszoner?*, Stockholm: Copenhagen Economics, 2013, sid. 2.

³⁸ Transportstyrelsens beslut: *Omfattning av det luftrum i Göteborg TMA där flygtrafiktjänst är utsatt för konkurrens*, TSL 2011-4141, Norrköping: Transportstyrelsen, 2011.

³⁹ Transportstyrelsens beslut: *Omfattning av det luftrum i Stockholm TMA där flygtrafiktjänst är utsatt för konkurrens*, TSL 2011-4140, Norrköping: Transportstyrelsen, 2011.

3.4 Civil-militärt integrerad flygtrafik-tjänst

År 1978 tog Luftfartsverket över ansvaret för den militära flygtrafiktjänsten och därigenom skapades en civil-militärt integrerad flygtrafiktjänst, som fortfarande är unik i Europa.⁴⁰ Luftfartsverket fick det fulla ansvaret i fred och såväl staber som utbildning och drift integrerades. Syftet med integrationen var att effektivisera och optimera flygtrafiktjänsten. Integrationen har under 2000-talet vidare-utvecklats genom att Transportstyrelsen har fått föreskriftsrätt avseende flygtrafiktjänst för såväl civil som militär luftfart (2005, dåvarande Luftfartsstyrelsen) och att Luftfartsverket har fått det fulla ansvaret för flygtrafiktjänst under alla beredskapsskeden (2008). Av detta följer att organiseringen av flygtrafiktjänsten i Sverige, om integrationen ska bestå, även måste beakta rikets säkerhet och betydelsen för samhällsviktiga funktioner.

Försvarmakten har ingen egen flygtrafiktjänst

Idag ansvarar Luftfartsverket för och tillhandahåller flygtrafiktjänst för militär luftfart under alla beredskapsskeden.⁴¹ Luftfartsverket får enligt verkets instruktion "överlämna till någon annan att på verkets vägnar ombesörja verksamhet", men om verksamhet rör militära förhållanden får den överlämnas endast i samråd med Försvarmakten.⁴² Vidare ska Luftfartsverket "upprätta avtal med Försvarmakten om drift och utveckling av flygtrafiktjänst som rör militär luftfart samt utbildning av flygledare för Försvarmaktens behov".⁴³ Försvarmakten disponerar således *inga* egna resurser för flygtrafiktjänst.⁴⁴ Det innebär att Försvarmakten varken har egna stabsresurser, egna flygledare eller egen utrustning för flygtrafiktjänst. Försvarmakten är följaktligen i dagsläget beroende av civila aktörer som leverantör av flygtrafiktjänster, och av att dessa kan hantera militär luftfart i den utsträckning det är nödvändigt. Det krävs således att verksamheten bedrivs i enlighet med en kravbild som motsvarar de militära behoven och att flygtrafiktjänstleverantören innehar kompetens som motsvarar dessa behov.

Flygtrafiktjänst ingår i Försvarmaktens insatsorganisation som en vital del för att snabbt kunna verka under alla beredskapsskedena, internationellt eller nationellt. Försvarmaktens insatsförband för flygtrafiktjänst består till del av flygledare från Luftfartsverket som också är reservofficerare. Dessa reservofficerare är i dag i huvudsak placerade på militära flygplatser, men ett icke oväsentligt antal finns på andra flygplatser där Luftfartsverket bedriver flygtrafiktjänst. Insatsorganisationen utbildas och övas i fred i samverkan mellan Försvarmakten och Luftfartsverket och har vid flera tillfällen tagits i anspråk för

⁴⁰ Se *I position. 75 år med svensk flygtrafiktjänst*, Luftfartsverket: Norrköping, 2010, sid 226ff. för en utförligare beskrivning av hur integrationen gick till.

⁴¹ Gäller all samverkan mellan Försvarmakten och Luftfartsverket förutom insatsorganisationen.

⁴² Det kan noteras att även andra leverantörer än Luftfartsverket som idag bedriver flygtrafiktjänst i Sverige måste teckna avtal med Försvarmakten och möta den kravbild som de följer av utnämningen om detta utgör ett krav från Försvarmakten.

⁴³ Förordning (2010:184) med instruktion för Luftfartsverket.

⁴⁴ *Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst*, SOU 2012:27, betänkande av Flygtrafiktjänstutredningen, Stockholm: Fritzes, 2012, sid. 79.

Försvarmaktens "skarpa" internationella verksamheter. Insatsförbanden arbetar under Transportstyrelsens föreskrifter och Luftfartsverkets operativa regelverk.⁴⁵

Civil-militär integration i luftrummet

År 1983 infördes det yttäckande kontrollerade luftrummet "Suecia UTA" i Sverige. Det innebär att militär och civil trafik integrerades i luftrummet och sedan dess har lika villkor och i grunden lika rätt till luftrummet. I praktiken innebär det att civilt flyg har företräde före den militära trafiken i områden med mer omfattande civil flygverksamhet och kan oftast även tillåtas passera av Flygvapnet belagd övningssektor. I övningssektorer utanför områden med omfattande civil luftfart har den militära trafiken företräde när övningsändamålet kräver det. Det är bland annat vid sådana tillfällen restriktionsområden (R-områden) och Temporary Reserved Area (TRA) används i Sverige.⁴⁶ Det sker endast i mindre utsträckning i samband med större övningar i Norrland. I övrigt samverkar den civila personalen på områdeskontrollcentralerna (ACC Stockholm och Malmö) med de militära flygledarna och den militära och civila trafiken blandas. Detta innebär att det civila flyget i större utsträckning kan flyga den kortaste vägen.⁴⁷

⁴⁵ Försvarmakten, Övlt Anders Janson, INS FTS Chef Luftfart, 2013-11-21.

⁴⁶ Transportstyrelsen får besluta om inskränkningar eller förbud mot luftfart så kallat restriktionsområde (R-område) eller förbud mot luftfart upp till två veckor. Det kan ske av militära skäl, av hänsyn till allmän ordning och säkerhet eller med anledning av natur- eller miljövård. Internationellt motsvaras R-område av "Temporary Reserved Area" (TRA).

⁴⁷ "Yttäckande kontrollerat luftrum, YKL, ger effektivare övningsutbyte, högre flygsäkerhet, bättre ekonomi", *Flygvapennytt*, nr 1 1983, sid. 10f.

4 Förändrad reglering av lokal flygtrafiktjänst

4.1 Flygtrafiktjänstmarknaden idag

Nuvarande reglering

Sedan 1 september 2010 får luftrummet i anslutning till flygplatsen ombesörjas av den som driver flygplatsen, eller den som fått ett sådant uppdrag av den som driver flygplatsen.⁴⁸ Uppdragen kan innefatta olika tjänster beroende av vilken flygplats det är. Det är dock viktigt att notera att det är *flygtrafikledningstjänsten* i anslutning till flygplatsen som berörs, inte *flygtrafiktjänsten* i sin helhet.⁴⁹

Den 1 april 2010 genomfördes en omorganisation av Luftfartsverket som innebar att flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket överfördes till det statligt ägda bolaget Swedavia AB. Detta innebar att även de statliga flygplatserna omfattas av lydelsen i den nya luftfartslagen.

Enligt 6 kap. 10 § i luftfartsförordningen (2010:770) är Transportstyrelsen den myndighet som ska besluta om vilket område runt flygplatsen som omfattas av konkurrensutsättningen. Transportstyrelsen har för att skydda flygplatsers verksamhet inrättat kontrollzoner (CTR) och terminalområden (TMA). Transportstyrelsen drog slutsatsen att luftfartslagens formulering "i anslutning till flygplats" avser såväl kontrollzoner som terminalområden och att båda dessa därför skulle ingå i den del av luftrummet som omfattas av konkurrensutsättning. Transportstyrelsen meddelade i december 2011 vilket luftrum inom respektive terminalområde där flygtrafikledningstjänsten är utsatt för konkurrens.⁵⁰

Transportstyrelsen utfärdar certifikat till leverantörer av flygtrafikledningstjänst som uppfyller vissa krav som är gemensamma inom EU. Dessa krav handlar om bland annat teknisk och operativ kompetens och kapacitet, organisationsstruktur, flygsäkerhets- och kvalitetsstyrning, luftfartsskydd, personella resurser, finansiell styrka, ansvar och försäkringstäckning.⁵¹

Efter att en certifierad leverantör fått i uppdrag att bedriva flygtrafikledningstjänst för flygplatsen och luftrummet i anslutning till denna lämnas en ansökan till Transportstyrelsen om att bli *utnämnd att med ensamrätt* bedriva flygtrafik-

⁴⁸ 6 kap. 13§ luftfartslagen (2010:500) .

⁴⁹ Se 3.1 Flygtrafiktjänst på sid. 15.

⁵⁰ *Omfattning av det luftrum i Stockholm TMA där flygtrafikledningstjänst är utsatt för konkurrens*, TSL 2011-4140, Norrköping: Transportstyrelsen, 2011 och *Transportstyrelsens beslut: Omfattning av det luftrum i Göteborg TMA där flygtrafiktjänst är utsatt för konkurrens*, TSL 2011-4141, Norrköping: Transportstyrelsen, 2011.

⁵¹ Kommissionens genomförande förordning (EU) nr 1035/2011 om gemensamma krav för tillhandahållande av flygtrafiktjänster och om ändring om förordningarna (EG) nr 482/2008 och (EU) nr 691/2010.

ledningstjänst i ett definierat luftrum.⁵² Utnämningens längd är antingen baserad på längden på kontraktet mellan en flygplats och en leverantör eller alternativt hur länge leverantörens certifikat gäller. Idag finns inte någon generell tidsgräns. Det är även möjligt att inneha ett certifikat utan att vara utnämnd till att omhänderta flygtrafiken.

Om ett torn stänger blir luftrummet automatiskt okontrollerat. Undantaget är när det finns överlappande luftrum, som Transportstyrelsen i utnämningen har pekat ut en ansvarig för när den ordinarie leverantören har stängt. Om båda de utpekade tornen då stänger blir luften okontrollerad.⁵³

Certifierade leverantörer

Inom tjänstesegmentet flygtrafikledningstjänster⁵⁴ har det funnits olika utförare en längre tidsperiod. Åtminstone under de senaste fyra decennierna har flygplatser med trafik i mindre omfattning haft möjlighet att utföra t.ex. lokal flyginformations-tjänst (AFIS), antingen i egen regi eller med en annan utförare.⁵⁵ Luftfartsverket "delegerade" då med hjälp av avtal möjligheten för flygplatser med mindre trafik att själva utföra AFIS, men det övergripande flygsäkerhetsansvaret/ omvärldsansvaret hade Luftfartsverket.⁵⁶ Fram till 2010 utgjordes dock marknaden för flygtrafiktjänst av ett legalt monopol med Luftfartsverket som ensam leverantör.

I Sverige finns det idag totalt 19 certifierade leverantörer av lokal flygtrafikledningstjänst, varav fyra har certifikat för flygkontrolltjänst.⁵⁷ En leverantör, Luftfartsverket, är utnämnd att tillhandahålla flygtrafikledningstjänst (både ATC och AFIS) vid 29 civila och militära flygplatser och en annan, ACR AB, är utnämnd till nio civila flygplatser (ATC). En flygplats (Arvidsjaur) har valt att certifiera sig (ATC) och att anställa en egen flygledare. Dessutom finns ett antal kommuner, kommunala företag och privata aktörer som bedriver AFIS vid flygplatser (16 stycken).

Sedan 1 september 2010 har lokal flygtrafiktjänst upphandlats på tolv mindre flygplatser, vilket motsvarar 18 procent av alla landningar. Upphandlingar har vunnits av både Luftfartsverket och ACR AB.

Vid tre flygplatser inom samfälliga terminalområden har upphandlingar resulterat i att en annan flygtrafiktjänsthållare än Luftfartsverket har valts. Detta rör sektor

⁵² I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 550/2004 framgår (artikel 8) att "medlemsstaterna skall se till att flygtrafikledningstjänster tillhandahålls med ensamrätt inom särskilda luftrumsblock avseende det luftrum som de ansvarar för".

⁵³ Uppgift från Transportstyrelsen.

⁵⁴ Flygtrafikledningstjänst (Air Traffic Services, ATS), dvs. olika flyginformations-, alarmerings-, flygrådgivnings- och flygkontrolltjänster (områdeskontrolltjänst, inflygningskontrolltjänst och flygplatskontrolltjänst).

⁵⁵ I luftfartsförordningen (1986:171) föreskrevs att vid flygplatser som används vid linjefart skall finnas luftrum där kontroll av lufttrafiken är anordnad. Är trafiken av mindre omfattning får Luftfartsverket istället meddela särskilda föreskrifter där.

⁵⁶ Luftfartsverket fick enligt t.ex. förordning (1988:78); förordning (2004:1120) och förordning (2007:1156) med instruktion för Luftfartsverket överlåta åt annan att ombesörja verksamhet inom drift och utveckling av statens flygplatser med civil luftfart.

⁵⁷ Luftfartsverket, ACR AB, Arvidsjaur flygplats och NUAC HB. NUAC HB har ett eget certifikat för flygtrafiktjänst, men är endast underleverantör till Luftfartsverket och Navair.

Trollhättan i Göteborgs TMA, sektor Västerås i Stockholm TMA och sektor Norrköping i Östgöta TMA.

Luftfartsverket

Luftfartsverket är ett statligt affärsverk grundat år 1947. Luftfartsverket tillhandahåller idag flygtrafiktjänst för både civil och militär luftfart.

Verksamheten bedrivs vid 27 torn (inklusive sex terminalkontrollcentraler) i Sverige, samt vid två områdeskontrollcentraler. Den del av områdeskontrollcentralerna, som finns i Stockholm och Malmö, som endast bedriver flygtrafiktjänst för trafik underväg i det yttäckande kontrollerade luftrummet, är inte konkurrensutsatta.⁵⁸ Luftfartsverket har efter konkurrensutsättningen 2010 tilldelats avtal efter upphandling för Göteborg City Airport (Säve), Halmstad, Ängelholm, Ljungbyhed, Sundsvall och Örnsköldsvik.

Luftfartsverket sysselsätter ca 1 300 anställda, varav drygt 600 är operativa flygledare. Kunderna består dels flygbolag, andra civila flygoperatörer och Försvarsmakten som använder Sveriges luftrum, dels av kommunala, militära, privata och statliga flygplatser i Sverige, som äger sina respektive tornbyggnader. Luftfartsverkets totala omsättning uppgick år 2012 till ca tre miljarder kronor.⁵⁹

Tabell 4:1 Luftfartsverkets resultaträkning.

MSEK	2011	2012
Nettoomsättning	2 489,0	3 076,0
<i>Luftfartsintäkter</i>		
Undervägsavgifter	1 734,0	1 941,0
Terminalavgifter	135,0	155,0
Ersättning för flygtrafiktjänst	331,0	336,0
<i>Övriga rörelseintäkter</i>		
Övriga rörelseintäkter	289,0	643,0
Rörelsekostnader	-2 047,0	-2 532,0
Rörelseresultat f avskr (EBITDA)	442,0	544,0
Avskr, materiella anläggningstillg	-210,0	-188,0
Rörelseresultat (EBIT)	232,0	356,0
Finansiella poster	-148,0	-346,0
Resultat e finansiella poster	84,0	10,0
Omsättningstillväxt	-27,2%	23,6%
EBITDA %	17,8%	17,7%
EBIT %	9,3%	11,6%

⁵⁸ Den del av områdeskontrollerna som inte arbetar med flygtrafiktjänst underväg omfattas dock av konkurrensutsättningen.

⁵⁹ Årsredovisning 2012, Luftfartsverket, Norrköping: Luftfartsverket, 2013.

Luftfartsverket bedriver genom LFV Aviation Consulting AB tjänsteexport inom civil luftfart. Vidare har Luftfartsverket och danska Naviar det gemensamma bolaget NUAC HB, ett bolag som sedan år 2012 sköter den operativa driften av undervägsverksamheten i det dansk-svenska luftrummet.

4.2 Kommersiella aktörer

ACR AB

ACR grundades 2004 och bedriver flygtrafikledningstjänst. Företaget är idag, utöver Luftfartsverket, det andra av tre svenska certifierade leverantörer av flygtrafikledningstjänst och flygkontrolltjänst i Sverige. Det kan även noteras att ACR i dagsläget endast har verksamhet i Sverige, även om bolaget har inlett ett samarbete med Skyguide – Swiss Air Navigation Services Ltd och genom ett helägt dotterbolag, ACR Aviation Capacity Resources International AB, utbildar flygledare i Saudiarabien.

Verksamheten bedrivs idag vid nio torn i Sverige (Småland Airport, Örebro Airport, Trollhättan – Vänersborgs flygplats och Stockholm – Västerås flygplats, Karlstad Airport, Norrköping Airport, Kalmar Öland Airport, Jönköping Airport och Skellefteå City Airport).

ACR sysselsätter 30 anställda och omsättningen uppgick år 2012 till ca 52 miljoner kronor.⁶⁰

Tabell 4:2 ACRs resultaträkning.

MSEK	2011	2012
Nettoomsättning	40,8	51,8
Nettoomsättning	40,4	51,7
Övriga rörelseintäkter	0,3	0,2
Rörelsekostnader	-38,2	-48,2
Rörelseresultat f avskr (EBITDA)	2,6	3,7
Avskr, materiella anläggningstillg	-2,1	-2,4
Rörelseresultat (EBIT)	0,5	1,3
Finansiella poster	-0,5	-0,2
Resultat e finansiella poster	0,0	1,2
Omsättningstillväxt	493,8%	27,2%
EBITDA %	6,3%	7,1%
EBIT %	1,2%	2,6%

⁶⁰ Årsredovisning 2012, ACR, Stockholm: ACR, 2013.

ACR har ambitionen att bli en internationell flygtrafiktjänstleverantör. Genom nyetableringar arbetar de för att bli en av Nordens ledande leverantörer av flygtrafikledningstjänster och därtill relaterad utbildning.

NATS Sverige AB

National Air Traffic Services (NATS) är Storbritanniens ledande leverantör av flygtrafiktjänst. NATS agerar leverantör till 15 flygplatser i Storbritannien och arbetar utöver detta i över 30 länder runtom i världen. Omsättningen uppgick år 2012 till ca 865 miljoner GBP.

NATS bedriver verksamhet från över 40 bemannade byggnader i Storbritannien, vilka inkluderar radar- och radiostationer, kontrolltorn vid flygplatser, kontrollcentraler, utbildningscentrum samt företags- och teknikanläggningar.

NATS, som har EU-certifikat för flygtrafiktjänster, har visat intresse för att konkurrera på den svenska marknaden och har även gjort investeringar för att underlätta ett inträde. De har bl.a. bildat ett bolag i Sverige; NATS Sverige AB. NATS anser att Sverige är en mycket intressant marknad och menar att tillhandahållandet av flygtrafiktjänster i Sverige inte bör vara begränsat till Luftfartsverket eller ACR.

4.3 Marknadens storlek idag

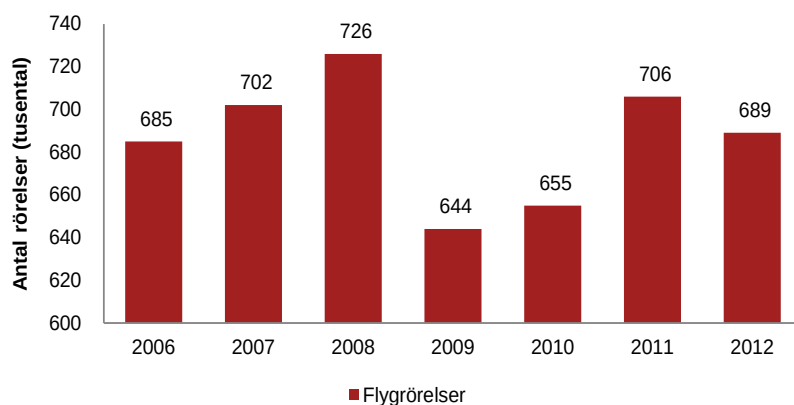
I Sverige omsätter flygtrafiktjänster totalt ca 2,5 miljarder kronor årligen. Det som driver marknaden är framför allt volymen flygrörelser i de kontrollerade luftrummen (CTR, TMA). Den aktiviteten påverkas i sin tur till stor del av makrofaktorer såsom konjunktur och priset på olja.⁶¹ Marknadsaktiviteten kan uppskattas med hjälp av antalet landningar vid respektive flygplats varje år (se Tabell 4:3).

⁶¹ Luftfartsverket årsredovisningar 2009, 2010, 2011 och 2012.

Tabell 4:3 Flygplatser med flygtrafikledning (civila, privata och kommunala) och det totala antalet landningar vid respektive flygplats år 2012.

ATS-flygplats	Landningar (2012)	ATS-flygplats	Landningar (2012)
Stockholm-Arlanda	105 075	Halmstad	5 284
Stockholm-Bromma	33 600	Sundsvall-Härnösand	4 934
Göteborg-Landvetter	30 421	Arvidsjaur	4 578
Göteborg city	24 621	Borlänge	4 456
Malmö airport	18 574	Örebro	4 388
Stockholm/Skavsta	15 936	Åre-Östersund	4 181
Umeå	11 556	Kiruna	4 091
Stockholm/Västerås	9 915	Ronneby	3 654
Visby	9 063	Växjö/Kronoberg	3 459
Luleå	8 748	Karlstad	3 291
Linköping	8 582	Trollhättan/Vänersborg	3 285
Norrköping	7 246	Skelefteå	2 884
Jönköping	6 951	Kristianstad	2 734
Kalmar	6 673	Örnsköldsvik	2 149
Ängelholm	6 228	Ljungbyhed	n.i.

I Figur 4:1 framgår totalt antal flygrörelser, inklusive underväg, i svenskt luftrum varje år. År 2012 minskade antalet med ca tre procent till 689 000 rörelser.



Figur 4:1 Flygrörelser i svenskt luftrum (2006 – 2012).

Källa: Transportstyrelsen.

Rörelserna för underväg minskade med ca en procent ner till 291 000. Antalet flygrörelser har fluktuerat relativt kraftigt under de senaste åren, med ett tydligt fall i samband med finanskrisen. Sammantaget har detta resulterat i en genomsnittlig årlig tillväxt under de senaste sju åren om knappt 0,1 procent.⁶²

⁶² Konsekvensanalys – marknaden för lokal flygtrafiktjänst, konsultrapport på uppdrag från Trafikanalys, Utr 2013/90, Stockholm: PwC, 2013.

⁶² Luftfartsverket årsredovisning 2009, 2010, 2011 och 2012.

Marknadens storlek beräknad utifrån insamlade uppgifter om årlig kostnad (för flygplatserna) respektive årlig intäkt (för operatörerna) per flygplats ger vid handen att den nuvarande marknadsstorleken är ca 700 miljoner kronor (se Tabell 4:4).⁶³ Detta kan jämföras med den uppskattning som redovisades i propositionen Luftfartens lagar, enligt vilken den uppgick till 400 miljoner kronor.⁶⁴

Tabell 4:4 Värdeuppskattning av marknaden för lokal flygtrafiktjänst 2013.

(MSEK)	Marknad
Nuvarande marknadsstorlek	700
Varav intäkter från Eurocontrol	345
Varav intäkter från flygplatser	355

Källa: PwC

Uppgifterna från flygplatser är inte alltid samstämmiga med uppgifter från operatörer.⁶⁵ Det kan dock konstateras att tidsperioderna i lokala avtal mellan operatörer och flygplatser skiljer sig från rådande prestationsplan avseende tjänster under väg, som ju för exempelvis Luftfartsverket baseras på 2011 års kostnadsbas. Detta innebär att beräkningen sannolikt *underskattar storleken av den befintliga marknaden*.⁶⁶

Prestationsplan

I syfte att få till stånd förbättringar och effektiviseringar inom flygtrafiktjänsten i Europa (enligt (EU) nr 691/2010) arbetar samtliga länder sedan 2012 med prestationsplaner för flygtrafiktjänsten.⁶⁷ Transportstyrelsen och den danska luftfartsmyndigheten samarbetar i ett projekt med att ta fram en prestationsplan för det dansk – svenska funktionella luftrumsblocket. Prestationsplanen ska fastställa indikatorer och mål för fyra områden: kapacitet, kostnadseffektivitet,

⁶³ I Flygtrafiktjänstutredningens betänkande framgår att det konkurrensutsatta luftrummet i Sverige där flygtrafiktjänster tillhandahålls för i första hand civil luftfart omsätter omkring 650 miljoner kronor. De samfälliga terminalområdena bedömdes 2012 utgöra en marknad värd uppemot 300 miljoner kronor. Totalt bedömdes flygtrafiktjänstmarknaden omfatta cirka 950 miljoner kronor, *exklusive den militära verksamheten*. Se *Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst*, SOU 2012:27, betänkande av Flygtrafiktjänstutredningen, Stockholm: Fritzes, 2012, sid. 97.

⁶⁴ Prop. 2009/10:95, s. 216 f.f.

⁶⁵ Beräkningen av undervägsrelaterad ersättning till operatörer utgår från Transportstyrelsens schablonmodell. Det bör också noteras att pågående överväganden om nya fördelningstal avseende allokering av totalkostnaden mellan flygplats och undervägssystemet tillför ytterligare komplexitet vid bedömning av totalmarknaden. Nuvarande ersättningssystem där flygplatsinnehavaren endast ser en del av totalkostnaden för de tjänster som upphandlas är också i viss mån problematisk och avsaknaden av transparens i dessa delar gagnar sannolikt inte marknadens funktionssätt.

⁶⁶ Detta ligger i linje med Transportstyrelsen och Luftfartsverkets bedömning att det konkurrensutsatta luftrummet i Sverige vid samtliga flygplatser 2011 omsatte 400 miljoner (ATC och AFIS), varav ca 50-60 miljoner kan hänföras till icke-statliga flygplatser (ATC) och 16 med certifikat med flyginformationstjänst (AFIS). Se *Transportstyrelsens marknadsövervakning*, rapport Dnr TSG 2012-172, Norrköping: Transportstyrelsen, 2013, sid. 57.

⁶⁷ Tidigare fastställdes undervägsavgiften enligt en självkostnadsprincip, som innebar full täckning för faktiska kostnader.

miljö och säkerhet. Alla mål, förutom kostnadseffektivitetsmålet, ska vara gemensamma för Danmark och Sverige. Sverige och Danmark har olika avgiftszoner. Kostnadseffektivitetsmålet ska sättas uttryckt som en nivå för avgift per tjänstenhet och det ska således finnas ett mål för varje avgiftszon. Målen ska uppnås under en referensperiod. Den första perioden, från 1/1-2012 till 31/12-2014, hade målet att reducera kostnaderna med ca 3,5 procent per år. Prestationsplanens genomförande innebär i realiteten att ersättningen för flygtrafiktjänster via undervägsavgiften sänks med påföljd att även kostnaderna måste minskas. Arbetet med att utveckla villkoren för den andra referensperioden (2015 – 2019) pågår. Transportstyrelsen bedömer att prestationskraven kommer att öka under kommande period.

4.4 Omfattningen av konkurrensutsättningar i andra europeiska länder

Inom EU har förutom Sverige även Storbritannien, Spanien, Danmark och Tyskland öppnat någon del av flygtrafiktjänsten för konkurrens. Schweiz förväntas konkurrensutsätta delar av flygtrafiktjänsten 2014, med undantag av de tre största flygplatserna och de militära flygplatserna. Det bör dock noteras att det i övriga Europa huvudsakligen berör flygplatsernas kontrollzoner och att de flesta länder i jämförelse med Sverige endast öppnat en mindre del av marknaden för konkurrens.

I Danmark är det formellt möjligt att upphandla leverantörer av flygtrafiktjänst. Ingen flygplatsinnehavare har dock valt att upphandla, utan det statliga Navair, som är den enda certifierade leverantören i Danmark, har ett slags tillfälligt de facto-monopol.⁶⁸

I Spanien avreglerades ungefär en tredjedel av flygtrafiktjänsten. Upphandlingarna omfattar enbart kontrollzonerna.

I Storbritannien är marknaden sedan länge konkurrensutsatt. Det upphandlade luftrummet omfattar enbart kontrollzonerna, som vid mindre regionala flygplatser ofta är mycket små cirkulära områden med ca åtta kilometers omkrets. Terminalområdena utgör delar av NATS monopol. NATS har dock rätten att upphandla underleverantörer till dessa områden om man så önskar.⁶⁹

I Tyskland ansvarar det statliga bolaget DFS GmbH Deutsche Flugsicherung för driften av och flygtrafiktjänsten på 16 större flygplatser i Tyskland. DFS flygtrafiktjänstverksamhet motsvarar 87 procent av det totala antalet flygrörelser i landet. Flygtrafiktjänster i tornen vid resterande flygplatser får upphandlas eller drivas i

⁶⁸ Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst, SOU 2012:27, betänkande av Flygtrafiktjänstutredningen, Stockholm: Fritzes, 2012, sid. 103.

⁶⁹ Ibid sid. 106.

egen regi. Den konkurrensutsatta flygtrafiktjänsten utgör således ca 13 procent av antalet flygrörelser.⁷⁰

I Schweiz avregleras flygtrafiktjänsterna förutom vid Zürichs och Genève's flygplatser och de militära flygplatserna. I praktiken omfattar således konkurrensutsättningen endast fem till sju mindre flygplatser, de flesta av allmänflygkaraktär.⁷¹

Sammanfattningsvis har inget annat europeiskt land konkurrensutsatt all lokal flygtrafiktjänst både i kontrollzonen och i terminalområdet.

4.5 Möjliga framtida scenarier

Nedan presenteras tre framtidsscenarier. Scenario A innebär fortsatt konkurrensutsättning men med en eventuell separat militär flygtrafiktjänst, och scenario B innebär en omreglering i enlighet med riksdagens tillkännagivande. Scenario C utgör en variant på scenario B där kontrollzonen vid samtliga terminalområden är konkurrensutsatta.

Inga förändringar av marknaden för lokal flygtrafiktjänst (scenario A)

Scenario A motsvarar nuvarande reglering, dvs. konkurrensutsatt lokal flygtrafiktjänst på samtliga, även statliga, flygplatser. Det innebär att terminalområdena, även sektorer i samfälliga terminalområden, i anslutning till flygplatsernas kontrollzoner ingår i konkurrensutsättningen. Sammantaget omfattar konkurrensutsättningen i detta alternativ ca 32 flygplatser.

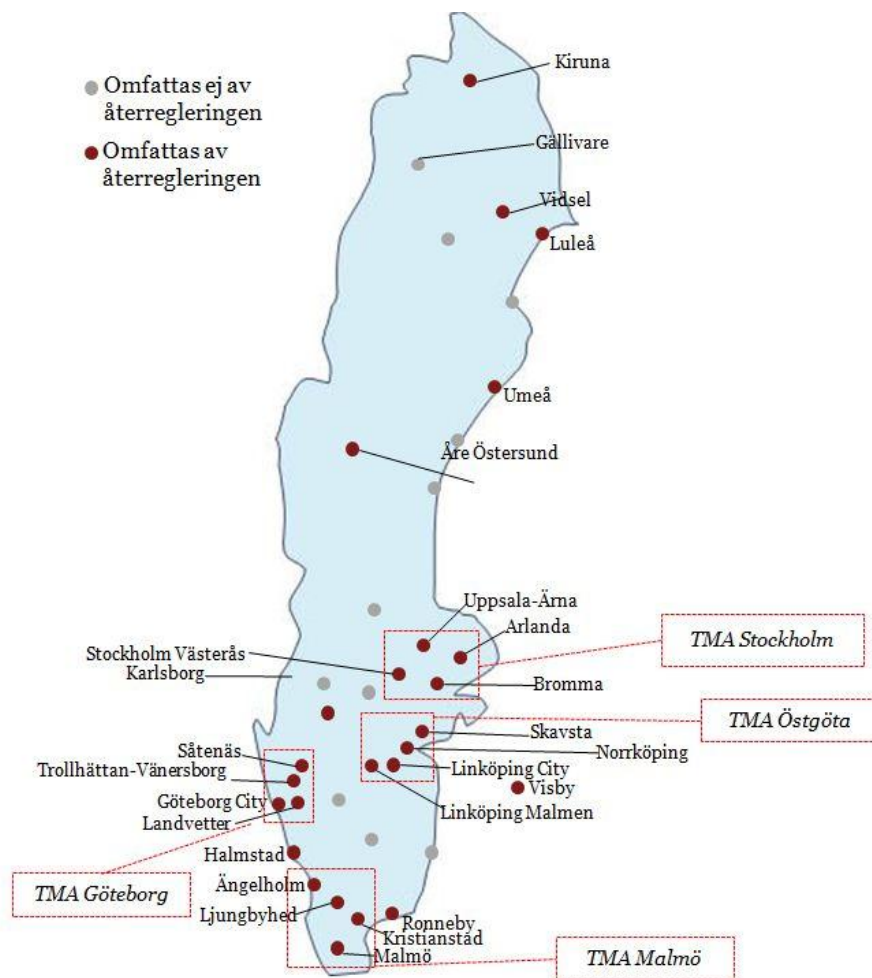
Scenariot tar dock även hänsyn till att ett eventuellt resultat är att den civil-militära integrationen upphör. Detta innebär att Försvarmaktens nuvarande samarbete med Luftfartsverket, där civila flygledare ombesörjer de militära behoven av flygtrafiktjänsten i normala beredskapslägen, ersätts av en modell där Försvarmakten, helt eller delvis, istället bildar en egen organisation för flygtrafiktjänst.

Förändrad reglering i enlighet med riksdagens tillkännagivande (scenario B)

Innebörden av riksdagens tillkännagivande är att endast de flygplatser som inte ägs av staten, som inte ligger i samfälliga terminalområden eller som Försvarmakten har behov av får upphandla flygtrafiktjänsten eller driva den i egen regi. I Figur 4:2 illustreras innebörden av riksdagens tillkännagivande. De flygplatser som är markerade grå kan bli aktuella för upphandling av lokal flygtrafikledningstjänst:

⁷⁰ Ibid sid. 107.

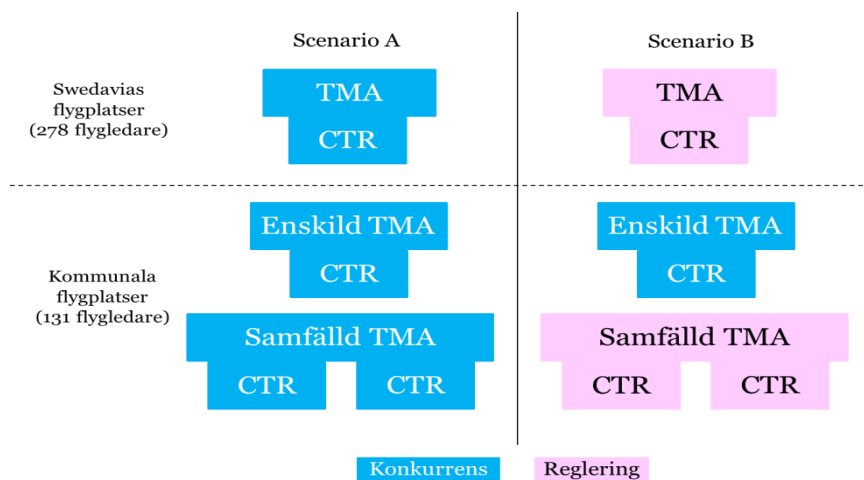
⁷¹ Ibid, sid. 108.



Figur 4:2 Flygplatser som omfattas av återregleringen i enlighet med riksdagens tillkännagivande (scenario B).

Scenariot innebär att det civil-militärt integrerade systemet kan bestå, men att det istället kan förväntas bli ointressant eller problematiskt för privata aktörer att verka på marknaden för lokal flygtrafiktjänst. Figur 4:3 illustrerar skillnaden mellan scenario A och B.

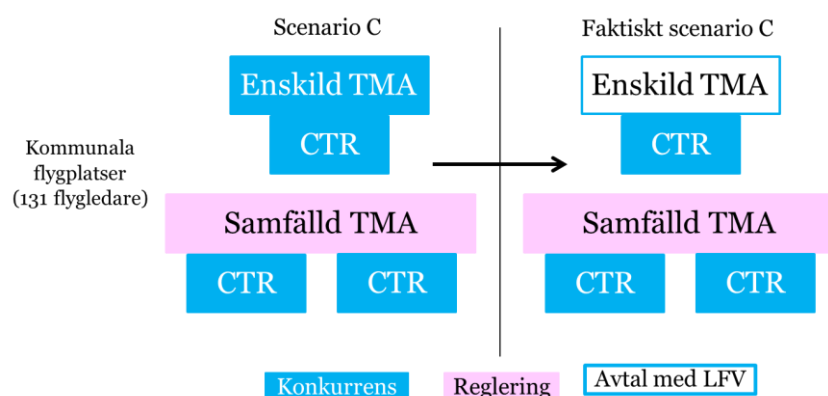
Av figuren framgår även att majoriteten av flygledarna tjänstgör vid de stora statliga flygplatserna. Övriga är fördelade på kommunala, privata och militära flygplatser.



Figur 4:3 Schematisk bild över Scenario A och B, där flygtrafiktjänst för de delar som är rosa ska utföras av Luftfartsverket, medan de delar som är blå får upphandlas eller drivas av flygplatsen i egen regi.

Omreglering enligt scenario C

I scenario C får flygtrafiktjänst vid statligt ägda och militära flygplatser endast bedrivas av Luftfartsverket. I detta avseende är scenariot identiskt med scenario B. Till skillnad från riksdagens tillkännagivande (scenario B) är kontrollzonen (TWR) vid flygplatser inom *samtliga* terminalområden, även samfälllda, konkurrensutsatta, men *inga* terminalområden. Det sistnämnda kan förefalla vara en inskränkning av konkurrensutsättningen i förhållande till såväl nuvarande reglering som riksdagens tillkännagivande. Luftfartsverket åläggs dock att avtala om att flygledning i *enskilda* terminalområden ovanför flygplatsers kontrollzon ska överlåtas till den aktör som bedriver lokal flygtrafikledning i tornet (se Figur 4:4).



Figur 4:4 Konkurrensutsättning och återreglering i scenario C av kommunala flygplatser
Källa: copenhagen Economics

En betydande komplikation är att Luftfartsverket med en sådan konstruktion förblir den aktör som är utnämnd som leverantör i det specifika luftrummet. Rätten till ekonomisk ersättning från undervägsavgifterna följer också med utnämningen. Det får till följd att underleverantörer blir ekonomiskt beroende av Luftfartsverket. En annan konsekvens är att Luftfartsverket som utnämnd leverantör också bär ansvaret för tillsynen av sin konkurrent, vilket innebär att Luftfartsverket får insyn i konkurrentens verksamhet på flygplatsen. Scenariot innebär att det civil-militärt integrerade systemet kan bestå.

Regleringen av scenario C är direkt jämförbar med hur marknaden i Storbritannien är organiserad. I Storbritannien omfattar det upphandlade luftrummet enbart kontrollzonerna, som vid mindre regionala flygplatser ofta är mycket små cirkulära områden med ca åtta kilometers omkrets. Terminalområdena i Storbritannien utgör delar av NATS monopol. NATS har dock rätten att upphandla underleverantörer till dessa områden.⁷²

Tabell 4:5 visar antalet landningar och flygledare per flygplats och huruvida flygplatsen får upphandla flygtrafiktjänsten i konkurrens i de olika scenarierna.

⁷² *Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst*, SOU 2012:27, betänkande av Flygtrafiktjänstutredningen, Stockholm: Fritzes, 2012, sid. 106.

Tabell 4:5 Landningar och flygledare per flygplats, 2012.				
Flygplats	Antal	Landningar, tusental	Flygledare	Konkurrens i scenario
Stockholm-Arlanda*		106	120 (+120) [†]	A
Stockholm-Bromma*, **		34	12	A
Göteborg City* ^φ		25	8	A
Kiruna		4	5	A
Landvetter*		30	40	A
Luleå**		9	16	A
Ronneby**		4	16	A
Malmö-Sturup*		19	32 (+150) [†]	A
Umeå		12	11	A
Visby**		9	12	A
Östersund		0	6	A
Statliga (Swedavia)	11	250	278(+270)[†]	
Linköping City Airport		9	6	A+C ¹
Ljungbyhed* [‡]		0	3	A+C ¹
Norrköping*		7	21	A+C ¹
Skavsta* [‡]		16	8	A+C ¹
Trollhättan/Vänersborg*		3	5	A+C ¹
Västerås*		10	7	A+C ¹
Ängelholm* [‡]		6	6	A+C ¹
Kommunala/Priv. Samf.-TMA	7	51	56	
Arvidsjaur		5	3	A+B+C ²
Borlänge		4	6	A+B+C ²
Gällivare		2	3	A+B+C ²
Halmstad**		5	6	A+B+C ²
Jönköping		7	7	A+B+C ²
Kalmar		7	6	A+B+C ²
Karlstad		3	6	A+B+C ²
Kristianstad		3	5	A+B+C ²
Pajala		1	3	A+B+C ²
Skellefteå		3	6	A+B+C ²
Sundsvall		5	6	A+B+C ²
Växjö/Kronoberg		3	6	A+B+C ²
Örebro		4	6	A+B+C ²
Örnsköldsvik		2	6	A+B+C ²
Kommunala Enskilda-TMA	14	54	75	
Karlsborg		2	3	Inget
Linköping-Malmen*		10	7	Inget
Såtenäs*		9	14	Inget
Uppsala*		1	3	Inget
Vidsele		2	3	Inget
Försvarsmakten	5	24	30	
Totalt	37	379	709	
Not: *Ligger inom samfälliga TMA. [†] Vid Arlandas områdeskontroll arbetar 120 flygledare med flygningar under väg och vid Malmös områdeskontroll arbetar 150 flygledare med flygningar under väg. [‡] Privat ägande. ^φ Delat ägande Swedavia, Volvo och Göteborgs kommun. **Militär flygverksamhet bedrivs (sätts ej ut på de flygplatser Försvarsmakten driver). ¹ Enbart kontrollzonen ² Enbart kontrollzonen, men flygledning i <i>enskilda</i> terminalområden ovanför flygplatsernas kontrollzon ska överlåtas till den aktör som bedriver lokal flygtrafikledning i tornet				
Källa: Luftfartsverket, bearb. Copenhagen Economics				

5 Företagsekonomiska konsekvenser

En omreglering av flygtrafikledningstjänsten påverkar förutsättningarna för dels Luftfartsverket, dels situationen för flygplatsinnehavare och dels de aktörer som etablerat sig på marknaden för lokal flygtrafiktjänst samt flygbolagen. I detta kapitel redogörs för de ekonomiska konsekvenserna för flygplatser och flygtrafik-tjänstoperatörer av en omreglering av flygtrafikledningstjänsten i enlighet med riksdagens tillkännagivande (scenario B) och scenario C.⁷³ Utgångspunkt i analysen är att återregleringen sker per den 1 januari 2015.

5.1 Konsekvenser för flygtrafiktjänst-leverantörer

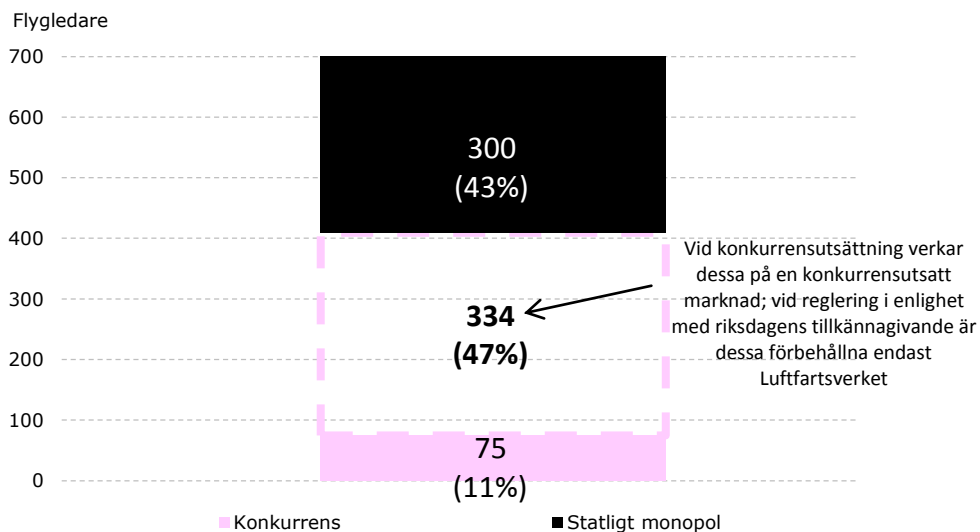
Marknadens storlek

För de privata leverantörerna av flygtrafikledningstjänst är förändringen av marknadens omfattning vid en omreglering sannolikt den viktigaste konsekvensen. En omreglering i enlighet med riksdagens tillkännagivande (scenario B) bedöms resultera i en kraftigt reducerad marknad för konkurrensutsatta tjänster. I det fall då 25 av 36 flygtrafikledningsenheter undantas konkurrensutsättning finns endast elva flygplatser kvar som fortfarande är föremål för upphandling.

Flygplatserna som ingår i de samfälliga terminalområdena utgör ca 44 procent av dagens marknad och Försvarsmaktens flygplatser ca 14 procent. Den kvarvarande marknaden om elva flygplatser motsvarar 28 procent av det totala antalet flygplatser.

Ett annat sätt att bedöma marknadens storlek är att beräkna antalet flygledare. Nuvarande reglering innebär att en verksamhet motsvarande sammantaget 409 flygledare ingår i konkurrensutsättningen. Vid en reglering i enlighet med riksdagens tillkännagivande skulle motsvarande siffra vara 75 flygledare (Se Figur 5:1). Den konkurrensutsatta delen i scenario C består av omkring 115 flygledare. Denna uppskattning förutsätter att Luftfartsverket avtalar med underleverantörer om flygtrafikledning i samtliga enskilda terminalområden.

⁷³ I detta kapitel utgår beräkningarna från att Malmö TMA även omfattar Ängelholm och Ljungbyhed. Så är inte längre fallet, utan Ängelholm och Ljungbyhed har numera egna terminalområden, även om Malmö TMA ligger som ett lock ovanpå Ljungbyheds terminalområde. Konsekvensen av detta är att de kostnadsberäkningar som redovisas i detta kapitel kan vara något höga.



Figur 5:1: Antal flygledare inom den konkurrensutsatta respektive den del som utgörs av ett statligt monopol enligt scenario B.

Källa: Copenhagen Economics

Baserat på insamlad data beräknas den kvarvarande svenska marknaden uppgå till ca 90 miljoner kronor i scenario B. Dagens marknad, som således beräknats uppgå till ca 700 miljoner kronor, bedöms således minska med nära 90 procent.⁷⁴ Med en omreglering enligt scenario C blir värdet på den kvarvarande marknaden dubbelt så stor, nämligen 180 miljoner (se Tabell 5:1).

Tabell 5:1 Kvarvarande svensk marknad för lokal flygtrafiktjänst efter omreglering i enlighet med scenario B eller enligt scenario C (miljoner kr).

	Scenario B	Scenario C
Nuvarande marknadsstorlek	700	700
-Värde kontrakt återreglerad marknad	610	520
= Värde kontrakt kvarvarande marknad	90	180
Kvarvarande marknad i % av nuvarande marknad	13%	26%

Källa: PwC

I jämförelse med nuläget (scenario A) innebär en omreglering enligt scenario C en reducerad marknad för konkurrensutsatta tjänster. I själva verket är vad som skapas en tryggad underleverantörsmarknad till Luftfartsverket. Detta skulle naturligtvis vara positivt för Luftfartsverkets fortsatta utveckling som affärsverk. Scenariot innebär att det kommer att finnas elva flygplatser som till fullo är föremål för upphandling.

⁷⁴ Konsekvensanalys – marknaden för lokal flygtrafiktjänst, konsultrapport på uppdrag från Trafikanalys, Utr 2013/90, Stockholm: PwC, 2013.

Det kan även noteras att om Göteborg City Airport (Säve), som ägs till en tredjedel av Swedavia, inte betraktas som en statligt ägd flygplats, skulle det i scenario C vara möjligt för denna flygplats att upphandla flygtrafikledningstjänst i kontrollzonen.

Befintliga avtal och avtalslängder

ACR har i dagsläget således kontrakt med nio flygplatser, varav fem avtal påbörjades 1 jan 2014. De första avtalen löper ut under 2015, samtliga dessa har dock en option på ett eller två år. Avtalen presenteras i Tabell 5:2.

Tabell 5:2 ACR:s befintliga avtal och avtalslängder.

Flygplats	Kontrakt startdatum	Kontrakt slutdatum	Villkor
Småland - Växjö	2011-03-01	2015-03-01	(4 + 1 år)
Örebro	2011-03-01	2015-03-01	(4 + 1 år)
Stockholm - Västerås	2011-03-01	2015-03-01	(4 + 1 år)
Trollhättan - Vänersborg	2012-01-01	2015-01-01	(2 + 2 år)
Kalmar	2014-01-01	2018-12-31	
Jönköping	2014-01-01	2018-12-31	
Norrköping	2014-01-01	2018-12-31	
Karlstad	2014-01-01	2018-12-31	
Skellefteå	2014-01-01	2018-12-31	

Källa: PwC

Flera flygplatser genomför eller planerar att genomföra upphandlingar under 2013/2014. Halmstad, Sundsvall, Göteborg City Airport och Örnsköldsvik har genomfört upphandlingar under hösten 2013 och Luftfartsverket har tilldelats kontrakten.^{75,76}

Av de flygplatser som idag har kontrakt med ACR är det Västerås, Trollhättan – Vänersborg, samt Norrköpings flygplats som skulle omfattas av omregleringen. Av de flygplatser som upphandlar under 2013/2014 är det Halmstad som eventuellt skulle omfattas av en omreglering i enlighet med riksdagens tillkännagivande (som en följd av den militära verksamheten vid flygplatsen).

Avtalsmässiga konsekvenser

De avtalsmässiga konsekvenserna beror på från vilket datum en eventuell ny lagstiftning träder i kraft. I denna studie har det antagits att omregleringen skulle ske från och med 1 januari 2015. Förutsatt att så är fallet skulle det, för ACR, innebära att redan ingångna avtal för Västerås flygplats, samt Norrköpings flygplats skulle behöva brytas. Vidare skulle troligen inte heller upphandling för Halmstads flygplats vara aktuellt. Avtalet med Trollhättan – Vänersborgs flyg-

⁷⁵ <http://www.lfv.se/sv/Nyheter/Nyheter-2012/LFV-tilldelas-kontrakt-pa-flygtrafiktjanst/>

⁷⁶ Borlänge, som har nämnts som kommande upphandling av ACR, har avtal med Luftfartsverket fram till och med 2015.

plats går ut vid samma datum och skulle därmed inte påverkas. Om ikraftträdandet av förändringarna i luftfartslagen istället skulle vara den 1 mars 2015 skulle inte heller avtalet för Västerås flygplats påverkas. Det skulle också vara möjligt att undvika avtalsmässiga konsekvenser för befintliga avtal genom att lägga ikraftträdandet först den 1 januari 2016 och kombinera det med en övergångsordning som medger att de avtal som ingåtts enligt äldre bestämmelser gäller under avtalets giltighet fram till ett datum när befintliga avtal löpt ut, exempelvis 31 december 2018.

En förväntad konsekvens av eventuella avtalsbrott är skadeståndsanspråk från ACR gentemot berörda flygplatser. Potentiella skadeståndsanspråk i fall där kontrakt bryts torde rimligen inte överstiga kvarvarande kontraktsvärde.

Kortsiktiga konsekvenser för Luftfartsverket

De kortsiktiga ekonomiska konsekvenserna för Luftfartsverket bedöms som små i såväl scenario B som i scenario C. Möjligen blir resultatet negativt påverkat av övergångskostnader som uppstår ifall Luftfartsverket ska återta driften av ett antal enheter. Det innebär dock samtidigt att de lättare kan implementera RTS (Remote Tower Services) på fler platser, vilket på sikt kan resultera i positiva ekonomiska konsekvenser för både Luftfartsverket och berörda flygplatser.

En ytterligare ekonomisk konsekvens, om än begränsad, är att Luftfartsverket kommer att kunna göra besparingar genom att hantera färre upphandlingar och ha mer långsiktiga avtal.⁷⁷

Luftfartsverket menar också att det vid en omreglering kan uppstå pensionskostnadsökningar av betydande ekonomisk storlek.

Luftfartsverket bedömer att den operativa effekten på deras verksamhet vid omreglering i enlighet med både scenario B och C skulle bli relativt neutral då endast ett fåtal flygplatser skulle bli föremål för återtagande av drift.

Då Luftfartsverkets verksamhet förväntas fortsätta intakt medför detta, enligt Luftfartsverket, att de kan fortsätta sitt arbete med strukturella förändringar som syftar till att tillhandahålla tjänsten på ett mer effektivt sätt. Luftfartsverket menar att en reglering i enlighet med riksdagens tillkännagivande (scenario B) eller scenario C skulle ställa minst lika höga krav på kostnadssänkningar som dagens situation. De påpekar att det på verksamheter som Luftfartsverket har monopol på (underväg) redan idag finns motsvarande krav (prestationsplan), och att dessa även påverkar lokal flygtrafiktjänst.

Konsekvenser för ACR AB

För ACR skulle en reglering i enlighet med riksdagens tillkännagivande (scenario B) innebära nya förutsättningar för bolagets ägare och stora svårigheter för bolaget. Den svenska marknaden utgör basen för ACR:s planerade internationella expansion, vilken troligtvis skulle försvåras avsevärt om inte bolaget

⁷⁷ *Konsekvensanalys – marknaden för lokal flygtrafiktjänst*, konsultrapport på uppdrag från Trafikanalys, Utr 2013/90, Stockholm: PwC, 2013.

får en stor marknadsandel i Sverige. Mot bakgrund av ACR:s historiska marginalnivåer kommer ACR sannolikt att få svårt att hålla samma prisnivå i det fall skalfördelarna försvinner, vilket därmed kan leda till problem att konkurrera om nya uppdrag.⁷⁸

ACR bedömer även att den kvarvarande avreglerade marknaden i scenario C inte kommer att vara bärkraftig och välfungerande för att någon annan aktör än Luftfartsverket ska kunna bedriva flygtrafikledning på marknadsmässiga villkor. Den bedömningen tycks dock utgå från att flygledningen i kontrollzonen även i praktiken separeras från flygledningen i terminalområdet.

Eventuella avtalsmässiga konsekvenser skulle också kunna leda till skadeståndsanspråk mot ACR från berörda flygplatser.

Konsekvenser för NATS Sverige AB

NATS Sverige AB berörs inte lika direkt som de redan etablerade aktörerna på marknaden, men om de väljer att lämna den svenska marknaden som en följd av omregleringarna enligt scenario B eller C förlorar de redan gjorda investeringar som gjorts för att möjliggöra ett inträde på den svenska marknaden. Samtidigt har NATS redan en stark bas och vana att driva flygtrafikledningstjänst i enbart kontrollzonen i Storbritannien, vilket skulle kunna tala för att NATS ändå skulle kunna bli en aktör, delvis i form av en underleverantör, på en kvarvarande svensk marknad i framtiden.

5.2 Konsekvenser för flygplatserna

Flygplatserna bedömer att de har fått, eller har potential att få, lägre kostnader för flygtrafiktjänst som ett resultat av konkurrensutsättningen.⁷⁹ Den allmänna uppfattningen är att besparingspotentialen motsvarar omkring 15 – 30 procent av kostnaderna för tjänsten.⁸⁰ Kostnaden för flygtrafiktjänst utgör enligt Svenska regionala flygplatser AB ca tio procent av en flygplats budget.⁸¹ För en enskild flygplats, som exempelvis Norrköpings flygplats, kan besparingen innebära en kostnadssänkning på omkring 1,5 miljoner kronor varje år.

Erfarenheten från upphandlingar från bussmarknaden pekar på att kostnaderna främst sjunker när trafik upphandlas för första gången. Efter 1989 och de fem

⁷⁸ *Konsekvensanalys – marknaden för lokal flygtrafiktjänst*, konsultrapport på uppdrag från Trafikanalys, Utr 2013/90, Stockholm: PwC, 2013.

⁷⁹ Norrköpings flygplats, Stockholm Skavsta, Halmstads flygplats, Trollhättan-Vänersborg, Linköpings flygplats, Ängelholm Helsingborg, Göteborg City Airport, Kristianstad-Österlen samt Swedavia.

⁸⁰ Bedömningarna skiljer sig åt. ACR bedömer att kostnaderna har kunnat sänkas med 20 – 30 procent för de flygplatser som upphandlat flygtrafikledningstjänster och Sveriges regionala flygplatser (SRF) har redovisat en bedömning av kostnadssänkningar om 15 – 30 procent, medan Transportstyrelsen angett genomsnittliga besparingar om 17 procent vid upphandling (oavsett vald leverantör). Swedavia bedömer att konkurrensutsättningen resulterat i sänkta kostnader i storleksordningen 20 procent. Se *Konsekvensanalys – marknaden för lokal flygtrafiktjänst*, konsultrapport på uppdrag från Trafikanalys, Utr 2013/90, Stockholm: PwC, 2013.

⁸¹ *Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst*, SOU 2012:27, betänkande av Flygtrafiktjänstutredningen, Stockholm: Fritzes, 2012, sid. 97.

påföljande åren sjönk kostnaderna per busskilometer markant för att senare plana ut. Efter år 2000 började kostnaderna stiga på nytt, när över 90 procent av marknaden var upphandlad. Den ackumulerade andelen upphandlad trafik tycks inte ha någon större effekt på kostnaderna.⁸² Det är inte osannolikt att upphandling av flygtrafiktjänst kommer att följa samma mönster.

Copenhagen Economics har beräknat att konkurrensutsättning i enlighet med nuvarande reglering innebär en kostnadsbesparing på 41 miljoner kronor för flygplatserna.⁸³ En genomsnittlig regional flygplats kan då uppnå en besparing på omkring 2 miljoner kronor per år vilket motsvarar upp till 17 procent⁸⁴ av de totala kostnaderna för att driva en regional flygplats. Vid en reglering i enlighet med riksdagens tillkännagivande (scenario B) skulle motsvarande kostnadsbesparing vara 8 miljoner kronor och endast tillfalla de flygplatser som omfattas av konkurrensutsättningen. Det skulle, för de flygplatserna, innebära en genomsnittlig besparing på 1 miljon kronor per flygplats och år.⁸⁵ Kostnadsminskningen skulle bli något större i scenario C och uppgå till 12 miljoner (se Tabell 5:3).

Tabell 5:3 Kostnadsminskningar för flygplatserna gällande nuvarande reglering (A) och reglering i enlighet med riksdagens tillkännagivande (B) och scenario C jämfört med reglering före 2010 (Miljoner kr).

Aktör	Scenario A	Scenario B	Scenario C
Flygplatser	41	8	12

Källa: Copenhagen Economics

Ett viktigt förtydligande är att kostnadsminskningarna är satta i relation till kostnadsnivån som gällde 2010. Därefter har Luftfartsverket effektiviserat verksamheten och även sänkt kostnaderna. Kostnadsminskningarna skulle således inte bli lika stora om de sattes i relation till den nu gällande kostnadsnivån.

En kostnadsminskning för flygplatserna är inte nödvändigtvis det samma som en samhällsekonomisk besparing. Prissänkning från Luftfartsverkets sida kan vara ett resultat av att de av konkurrensskäl inte kan lägga lika stor del av så kallade overheadkostnader på den verksamhet som handlas upp. Kostnader kan med andra ord omfördelas, resultatet kan påverkas. Prissänkningar behöver inte nödvändigtvis motsvaras av effektiviseringar.

⁸² Alexandersson, G. och Pyddoke, R (2010) Bus deregulation in Sweden revisited, I:

Gunnar Alexandersson (ed): The accidental deregulation, Stockholms handelshögskola.

⁸³ Uträkning baserad på estimerade besparingar per flygledare. Se *Konsekvensanalys av en förändrad reglering av lokal flygtrafiktjänst ur ett systemperspektiv*, konsultrapport på uppdrag av Trafikanalys Utr 2013/91, Stockholm: Copenhagen Economics, 2013.

⁸⁴ Öppen utfrågning om flygtrafikledning, Trafikutskottet, Sveriges riksdag, 16 maj 2013.

⁸⁵ Den genomsnittliga besparingen är mindre vid återreglering eftersom flygplatserna som konkurrensutsätts i genomsnitt är mindre avsett antal flygledare.

Flygplatserna befarar att en reglering i enlighet med riksdagens tillkännagivande skulle kunna resultera i högre kostnader för samtliga flygplatser (både de som berörs och inte berörs) baserat på följande:

- Konkurrenssituationen i sig leder till att samtliga aktörer tvingas pressa priser.
- Bristande konkurrens leder till att drivkraft för förnyelsearbete försvinner, vilket leder till lägre effektivitet och högre kostnader.
- Leverantörer av flygtrafiktjänst drar nytta av skalfördelar och det kommer därför bli svårare för ACR att leverera tjänster till ett bra pris på den begränsade marknad som blir kvar.
- Internationella aktörer kommer inte vara lika intresserade vilket reducerar konkurrensen på den avreglerade delen av marknaden.⁸⁶

Ytterligare en ekonomisk konsekvens skulle kunna vara snedvriden konkurrens, då vissa flygplatser kan upphandla och vissa inte.

Vinsterna av konkurrensutsättningen ska sättas i relation till kostnaderna för både beställare och leverantör att genomföra en upphandling. Ytterligare kostnader tillkommer till följd av omställningen att ta över torn med personal och utrustning.

Större delen av upphandlingskostnaderna för beställare är fasta kostnader som inte påverkas av storleken på flygplatsen. Mindre flygplatser kommer därför ha relativt större upphandlingskostnader än större flygplatser. Copenhagen Economics uppskattar att upphandlingskostnaderna för en flygplats i genomsnitt motsvarar 0,2 procent av kostnaderna för flygtrafiktjänst.⁸⁷

Hantering av verksamhetsövergången i form av exempelvis lokala behörigheter, träning av personalen i nya driftshandböcker, tecknande av avtal med Försvarsmakten och ansökan om utnämning från Transportstyrelsen innebär extra kostnader. Det kan även vara aktuellt att ingå samverkansavtal med andra flygtrafiktjänstleverantörer som ansvarar för angränsande luftrum. Copenhagen Economics uppskattar att dessa kostnader uppgår till i storleksordningen 500 arbetstimmar per upphandling.⁸⁸

Flertalet flygplatser saknar ekonomiskt utrymme för eventuella kostnadsökningar, vilket kan få effekter på verksamheten framför allt för mindre

⁸⁶ Trollhättan – Vänersborgs flygplats poängterar att även om prisbilden för flygtrafiktjänster på flygplatsen blivit mer gynnsam efter avregleringen är de ekonomiska konsekvenserna av en återreglering endast spekulativa.

⁸⁷ Trollhättan – Vänersborg anger att upphandlingskostnaderna vid den senaste upphandlingen för flygtrafiktjänst motsvarade 0,3 procent av de totala kostnaderna för flygtrafiktjänst under en fyraårsperiod. Trollhättan – Vänersborgs flygplats bedöms ha fem flygledare. Utifrån detta har upphandlingskostnaderna för övriga flygplatser beräknats viktat utefter antal flygledare. Se *Konsekvensanalys av en förändrad reglering av lokal flygtrafiktjänst ur ett systemperspektiv*, konsultrapport på uppdrag av Trafikanalys, Stockholm: Copenhagen Economics, 2013.

⁸⁸ *Konsekvensanalys av en förändrad reglering av lokal flygtrafiktjänst ur ett systemperspektiv*, konsultrapport på uppdrag av Trafikanalys, Stockholm: Copenhagen Economics, 2013.

flygplatser. Majoriteten av dessa flygplatser finansieras av driftsbidrag från kommuner och landsting, vilka därmed kommer få bära de kostnader som en återreglering skulle kunna medföra.

Det finns även aspekter som talar emot att en reglering i enlighet med riksdagens tillkännagivande skulle innebära ökade kostnader. Samtliga europeiska aktörer är bundna av Eurocontrol att följa beslutad prestationsplan, som reglerar hur kostnadsnivåer får utvecklas. Detta innebär fortsatta krav på kostnadssänkningar för Luftfartsverket. Luftfartsverket anser således tvärtom att en reglering i enlighet med riksdagens tillkännagivande möjliggör för verket att fortsätta sitt effektivitetsarbete och implementera nya system, vilket de menar kommer leda till att de kan tillhandahålla tjänster med lägre kostnader än tidigare.

5.3 Konsekvenser för flygbolag

I samband med detta arbete har ett antal flygbolag försökt nås för intervjuer. Det är dock endast SAS som har ställt upp för ett sådant samtal.

Bränslekostnader

Ur flygbolagens perspektiv framhålls att det är viktigt att möjligheterna att göra så kallade gröna flygningar, vilka är de mest ekonomiska, inte försämras.⁸⁹ SAS understryker att konkurrensutsättning av terminalområden endast bör ske om det inte ger några nackdelar för gröna inflygningar (eller för flygsäkerheten).

Gröna inflygningar, eller som det heter på engelska, "continious descent approaches", innebär att inflygningarna genomförs på en längre sträcka och utan uppehåll. Det innebär att klartecken måste kunna ges för hela sträckan och att inflygningen inte får avbrytas genom att planet tvingas plana ut på en nivå i väntan på klartecken från flygledare i nästa sektor. Detta förutsätter att samordningen av flygledningen fungerar utan problem. Om gröna inflygningar inte kan genomföras innebär det ökade bränslekostnader för flygbolagen och ökad miljöbelastning för samhället. Motsvarande gäller också vid start, det vill säga möjligheten att genomföra gröna utflygningar.

Flygsäkerheten får under inga omständigheter äventyras. Om en ökning av antalet samordningar (t.ex. mellan sektorer i ett samfällt terminalområde som handhas av olika flygtrafikledningsoperatörer) *riskerar* att påverka flygsäkerheten väljer flygtrafikledningen att istället sänka kapaciteten. Det innebär att färre flygplan kan starta eller landa, och det kan innebära att plan får vänta i vänteläge längre tid än vad som annars skulle ha varit fallet.⁹⁰ Det skulle också generera högre bränslekostnader.

⁸⁹ SAS är det enda flygbolag som har svarat. Norwegian, Malmö Aviation, Direktflyg och Sverigeflyg har sökts av Copenhagen Economics, men utan framgång.

⁹⁰ Besök på Norrköpings flygplats, 2013-11-25. Det innebär således att flygplan i luften kan få vänta i utpekade väntlägen i luften innan de får landa, eftersom flygledarna inte har kapacitet att ta emot dem.

Avgifter

Flygplatser betalar i snitt 28 procent av de totala kostnaderna för lokal flygtrafiktjänst.⁹¹ Undervägsavgiften, som betalas av flygbolagen, finansierar i snitt 72 procent av de totala kostnaderna för flygtrafiktjänst. I realiteten betalar flygbolagen dock mer än de 72 procent som går via undervägsavgiften, eftersom de även betalar avgifter till flygplatserna (som helt eller, vilket är vanligast, delvis finansierar sådana kostnader för flygtrafiktjänst som inte får påföras undervägsavgiften).

Copenhagen Economics har beräknat att konkurrensutsättning i enlighet med nuvarande reglering innebär en kostnadsbesparing på 121 miljoner kronor⁹² för flygbolagen (undervägsavgift). Liksom tidigare påpekats gäller att denna jämförelse inte är helt rättvis då jämförelsen gäller 2010. Därefter har Luftfartsverket genomfört ett effektiviseringsarbete och sänkt kostnadsnivån.

Tabell 5:4 Kostnadsminskningar för nuvarande reglering (A) och reglering i enlighet med riksdagens tillkännagivande (B) och scenario C (Miljoner kr)

Aktör	Scenario A	Scenario B	Scenario C
Flygplatser	41	8	12
Flygbolag (undervägsavgift)	121	22	34
Totalt	162	30	46

Källa: Copenhagen Economics

Motsvarande siffra för en reglering i enlighet med riksdagens tillkännagivande (scenario B) är 22 miljoner kr, och för scenario C blir besparingen 34 miljoner (se Tabell 5:4). Dessa besparingar visar sig således i undervägsavgiften. Det är dock i sammanhanget viktigt att vara medveten om att undervägsavgiften faktureras av Eurocontrol i Bryssel. Avgiften beslutas årligen av medlemsstaterna i den permanenta kommittén inom Eurocontrol och Transportstyrelsen kungör avgiften i en föreskift. Undervägsavgiften består av tre element: flygplanets viktfaktor, flugen distans och en enhetsavgift.⁹³ Avgiften används inte i första hand för att bekosta inflygningskontroll, utan för att bekosta flygtrafiktjänst underväg. Detta innebär att de här redovisade besparingarna för flygbolagen först efter en sänkning av den svenska undervägsavgiften (i sin helhet) kan komma flygbolagen till godo. Enligt prestationsplanen för innevarande period ska effektiviseringen motsvara 3,5 procent per år, dvs. undervägsavgiften ska

⁹¹ Baserat på fördelningen vid de flygplatser där ACR har vunnit upphandlingar.

Konsekvensanalys av en förändrad reglering av lokal flygtrafiktjänst ur ett systemperspektiv, konsultrapport på uppdrag av Trafikanalys Utr 2013/91, Stockholm: Copenhagen Economics, 2013.

⁹² Uträkning baserad på estimerade besparingar per flygledare. Se *Konsekvensanalys av en förändrad reglering av lokal flygtrafiktjänst ur ett systemperspektiv*, konsultrapport på uppdrag av Trafikanalys Utr 2013/91, Stockholm: Copenhagen Economics, 2013.

⁹³ *Transportstyrelsens tillkännagivande av Eurocontrols beslut om undervägsavgifter inom svenskt luftrum och beslut om dröjsmålsränta*, TSFS 2010:189, Norrköping: Transportstyrelsen, 2010.

sänkas med 3,5 procent per år. Från 2014 gäller att undervägsavgiften ska sänkas med fyra procent.⁹⁴

Övriga kostnader

Vid en fortsatt konkurrensutsättning (scenario A) behöver Luftfartsverket även kompenseras ekonomiskt för uppgifter som staten ålägger Luftfartsverket, exempelvis utbildning, redundansansvar och särskilda uppgifter hänförliga till militär flygledning.

Kostnaderna för lokal flygtrafiktjänst påverkar inte turtäthet och destination i någon större utsträckning, eftersom de är väsentligen lägre än kostnaderna för flygledning underväg. Kostnaderna för flygbolag när det gäller att ändra rutter och turtäthet är i allmänhet mycket begränsade.⁹⁵

5.4 Sammanfattande bedömning

En reglering i enlighet med riksdagens tillkännagivande skulle få störst konsekvenser för omfattningen av den svenska marknaden för lokal flygtrafiktjänst. Dagens marknad, som beräknats uppgå till ca 700 miljoner kronor, bedöms minska med nära 90 procent i scenario B.⁹⁶ Konsekvensen av detta blir stor för det privata flygtrafiktjänstbolaget ACR, som skulle få nya förutsättningar för sin verksamhet. Bolaget skulle även kunna få skadeståndsanspråk på kvarvarande kontraktsvärden från de flygplatser (i första hand troligen Västerås och Norrköping) där ACR har avtal och som omfattas av regleringsförändringen förutsatt att omregleringen inte omfattar övergångsregler för att hantera ingångna avtal.

I scenario C väntas den konkurrensutsatta marknaden bli dubbelt så stor som i scenario B, om än en annan sorts marknad. Vid en implementering av scenario C är det viktigt att försäkra sig om att Luftfartsverket verkligen kommer att överlåta luftrummet ovanför kontrollzonen till den aktör som bedriver lokal flygtrafikledning i tornet. Detta för att underlätta konkurrensutsättning av flygkontrolltjänst i enskilda terminalområden och realisera de skalfördelar som en vertikal konsolidering ger. En del i detta kan vara att i Luftfartsverkets instruktion klargöra att Luftfartsverket ska avtala om att överlåta flygledning i enskilda terminalområden ovanför flygplatsers kontrollzon till den aktör som bedriver lokal flygtrafikledning i tornet. Det bör också framgå i instruktionen att den ersättning från undervägsavgiften som tillfaller terminalområdet ska utbetalas till den aktör som bedriver lokal flygtrafikledning i tornet. Det är viktigt att ramarna för sådan överlåtelse är kända redan när verksamheten i kontrollzonen upphandlas. Det krävs en balans mellan att ge Luftfartsverket ett tydligt uppdrag och att undvika att operatören i kontrollzonen ges en monopolställning i förhållande till Luftfartsverket som kan missbrukas.

⁹⁴ TSFS 2013:116

⁹⁵ *Konsekvensanalys av en förändrad reglering av lokal flygtrafiktjänst ur ett systemperspektiv*, konsultrapport på uppdrag av Trafikanalys, Stockholm: Copenhagen Economics, 2013.

⁹⁶ *Konsekvensanalys – marknaden för lokal flygtrafiktjänst*, konsultrapport på uppdrag från Trafikanalys, Utr 2013/90, Stockholm: PwC, 2013.

Luftfartsverket bedöms kunna fortsätta att genomföra strukturella förändringar i syfte att tillhandahålla tjänsten effektivare i scenario B och C. Luftfartsverket skulle bl.a. kunna utvidga arbetet med RTS (Remote Tower Services), vilket väntas leda till kostnadsbesparingar för mindre flygplatser. Om detta kan leda till lägre pris för flygtrafiktjänst är svårt att bedöma mot bakgrund av Luftfartsverkets generellt besvärliga ekonomiska läge.

Nuvarande och kommande prestationsplan ställer fortsatt höga krav på kostnadssänkningar. Flygplatserna befarar dock ändå att en reglering i enlighet med riksdagens tillkännagivande skulle kunna resultera i högre kostnader för samtliga flygplatser. Flertalet flygplatser saknar också ekonomiskt utrymme för eventuella kostnadsökningar, vilket kan få effekter på verksamheten framför allt för mindre flygplatser. Majoriteten av dessa flygplatser finansieras av offentliga driftsbidrag, vilka därmed skulle få bära eventuella kostnader.

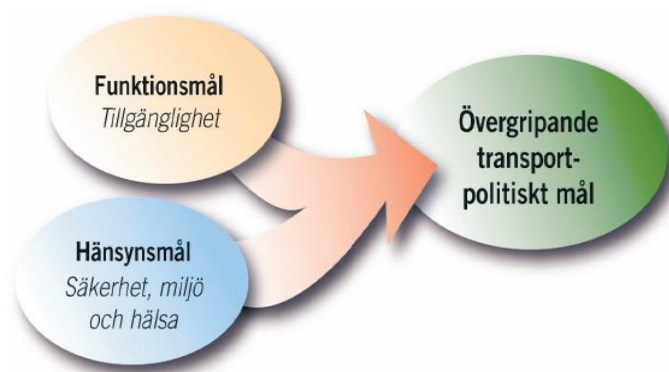
För flygbolagen kan en reglering i enlighet med riksdagens tillkännagivande innebära att trafikflödena fortsatt kan hanteras effektivt, varför risken för ökade bränslekostnader för flygbolagen som en följd av eventuella samordningssvårigheter inom ett samfällt terminalområde minskar. Samtidigt skulle en fortsatt konkurrensutsättning på sikt kunna bidra till att undervägsavgiften kan sänkas mer än annars.

6 Transportpolitiska mål och samhälls-ekonomiska effekter

I detta kapitel redovisas och diskuteras effekter på de transportpolitiska målen. Det har endast undantagsvis varit möjligt att kvantifiera de samhälls-ekonomiska effekterna. I många fall kommer därför enbart en riktning anges, dvs. huruvida det kommer att uppstå vinster eller kostnader vid en reglering antingen i enlighet med riksdagens tillkännagivande (scenario B), eller vid en alternativ reglering (scenario C), i förhållande till nuläget.

6.1 De transportpolitiska målen

I maj 2009 antog riksdagen regeringens förslag i proposition (2008/09:93) *Mål för framtidens resor och transporter*. Det övergripande transportpolitiska målet är "att säkerställa en samhälls-ekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transport-försörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet".⁹⁷ Detta mål kan, vilket illustreras av Figur 6:1, brytas ned i två jämbördiga mål, ett funktionsmål som rör tillgänglighet och ett hänsynsmål. I regeringens proposition definieras funktions-målet och hänsynsmålet närmare med hjälp av ett antal preciseringar.



Figur 6:1: Den transportpolitiska målstrukturen.

Källa: Regeringens proposition 2008/09:93.

Tillgänglighetsmålet innebär att "transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god

⁹⁷ Prop. 2008/09:93, *Mål för framtidens resor och transporter*, sid. 14.

kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet".⁹⁸ Därtill sågs att transportsystemet likvärdigt ska svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.

Utifrån ett transportpolitiskt perspektiv är flygets främsta uppgift att skapa tillgänglighet över stora avstånd. Flyget ska bidra till en grundläggande tillgänglighet och därmed bidra till utvecklingskraft i hela landet såsom stipuleras i funktionsmålet.

Hänsynsmålet lyder: "Transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt. Det ska också bidra till att miljö kvalitetsmålen uppnås och att ökad hälsa uppnås".⁹⁹ Av preciseringarna till hänsynsmålet framgår bland annat mål för hur mycket dödstaten och antalet allvarligt skadade i väg- och sjötrafik ska minska fram till 2020, samt att antalet omkomna och allvarligt skadade inom järnvägs- och lufttransportsområdet ska minska fortlöpande. Beträffande miljöaspekter framhålls *Begränsad klimatpåverkan*, där preciseringen slår fast att transportsektorn ska bidra till att detta miljömål uppfylls och att Sverige år 2030 bör ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen. I övrigt framgår det i preciseringarna att fokus för transportsektorns miljöarbete ska vara på de miljöpolitiska delmål där transportsystemets utveckling har stor betydelse för möjligheterna att nå målen.

Luftfarten kan lämna viktiga bidrag för att uppfylla både funktionsmålet om tillgänglighet och hänsynsmålet. Sverige är ett avlångt land som mäter 1 572 kilometer från norr till söder. Det får konsekvenser för vilka trafikslag som är ändamålsenliga för persontransporter. För längre resor är flyget ofta det enda realistiska alternativet. Frågan är om tillgängligheten påverkas av de olika alternativen till reglering av lokal flygtrafiktjänst. Denna fråga ska ses mot bakgrunden av att många flygplatser och flygbolag har en utsatt ekonomisk situation.

När det gäller hänsynsmålet är det i första hand säkerhet och miljö som kommer att belysas. Finns det någon risk att flygets säkerhet påverkas negativt med en förändrad reglering på flygtrafiktjänstområdet? En möjlig hypotes är att säkerheten skulle kunna påverkas av fler och mer komplicerade överlämningar och samordningar. På motsvarande sätt analyseras om miljön påverkas. På det området är hypotesen att miljöarbetet kan påverkas negativt av ett fragmenterat luftrum, exempelvis genom att gröna flygningar skulle kunna försvåras.

I det övergripande transportpolitiska målet anges bl.a. att transportsystemet ska vara samhällsekonomiskt effektivt. Det betyder att analysen inte kan begränsas till att enbart handla om ökade eller minskade kostnader för den lokala flygtrafiktjänsten. Effekter på tillgänglighet, säkerhet, miljö och eventuella andra kostnader och intäkter måste vägas in i analysen.

⁹⁸ Prop. 2008/09:93, *Mål för framtidens resor och transporter*, sid. 16.

⁹⁹ Prop. 2008/09:93, *Mål för framtidens resor och transporter*.

Vid sidan av de transportpolitiska målen finns det dessutom ett antal transportpolitiska principer som ska vara vägledande för transportpolitikens utformning¹⁰⁰:

- Kunderna ska ges stor valfrihet att bestämma hur de vill resa och hur en transport ska utföras.
- Beslut om transportproduktion bör ske i decentraliserade former.
- Samverkan inom och mellan olika trafikslag ska främjas.
- Konkurrensen mellan olika trafikutövare och transportalternativ ska främjas.
- Trafikens samhällsekonomiska kostnader ska vara en utgångspunkt när transportpolitiska styrmedel utformas.

6.2 Tillgänglighet

I denna del redovisas hur uppfyllelsen av det transportpolitiska tillgänglighetsmålet påverkas av hur lokal flygtrafiktjänst är organiserad, och hur detta påverkar samhällsekonomin. Regleringen av flygtrafiktjänst är ett trubbigt verktyg för att påverka flygplatsutbudet och därmed tillgängligheten. De statliga insatser som skapar ett tillfredställande flygplatsutbud är framför allt ägande och drift av statliga flygplatser, samt statliga driftsbidrag till kommunala och privata flygplatser.

För tillgänglighetsmålet är konsekvenserna för flygbolagen och flygplatserna särskilt relevanta att bedöma. Grundfrågan är i vilken utsträckning deras verksamhet påverkas av hur den lokala flygtrafiktjänsten regleras och hur det i sin tur påverkar resenärernas tillgänglighet.

Flygbolagen

För flygbolagen innebär en reglering i enlighet med riksdagens tillkännagivande (scenario B) och scenario C att risken minskar för ökade bränslekostnader som en följd av eventuella samordningssvårigheter inom ett samfällt terminalområde. De effekter på tillgängligheten som sådan marginell påverkan på bränsleåtgången kan ge upphov till bedöms som små. Effekterna på tillgängligheten bedöms vara små till följd av förändrade kostnaderna för lokal flygtrafiktjänst. Inte i något av dessa fall påverkas turtäthet och destination i någon större utsträckning.

Flygplatserna

I kapitel 0 framgår att flygplatserna befarar att en reglering i enlighet med riksdagens tillkännagivande (scenario B) skulle kunna resultera i högre kostnader för dem. Även om marknaden för flygtrafiktjänst blir något större i scenario C har flygplatserna samma farhågor som i scenario B. Om flygplatsernas kostnader för flygtrafiktjänst skulle öka skulle detta öka risken för att vissa av dessa läggs ned, vilket i sin tur skulle påverka tillgängligheten. Denna risk är störst för mindre kommunala flygplatser med dålig lönsamhet. Erfaren-

¹⁰⁰ Ibid

heten från bussbranschen är att det främst är när en tjänst upphandlas för första gången som kostnaden kan pressas. På längre sikt kan det ske en återanpassning till en högre kostnadsnivå.

Trafikanalys gör bedömningen att det inte nödvändigtvis skulle ske en höjning av kostnaderna vid en återreglering, eftersom effektiviseringar på området har skett sedan 2010, även för de flygplatser som har Luftfartsverket som leverantör. Kostnadssänkningen är troligtvis ett resultat av såväl konkurrensutsättningen som den prestationsplan som infördes 2012. Nuvarande och kommande prestationsplan ställer dessutom fortsatt höga krav på kostnadssänkningar. Luftfartsverket bedömer att de vid en reglering enligt riksdagens tillkännagivande skulle kunna fortsätta att genomföra strukturella förändringar och utvidga arbetet med fjärrstyrda torn i syfte att tillhandahålla tjänsten effektivare.

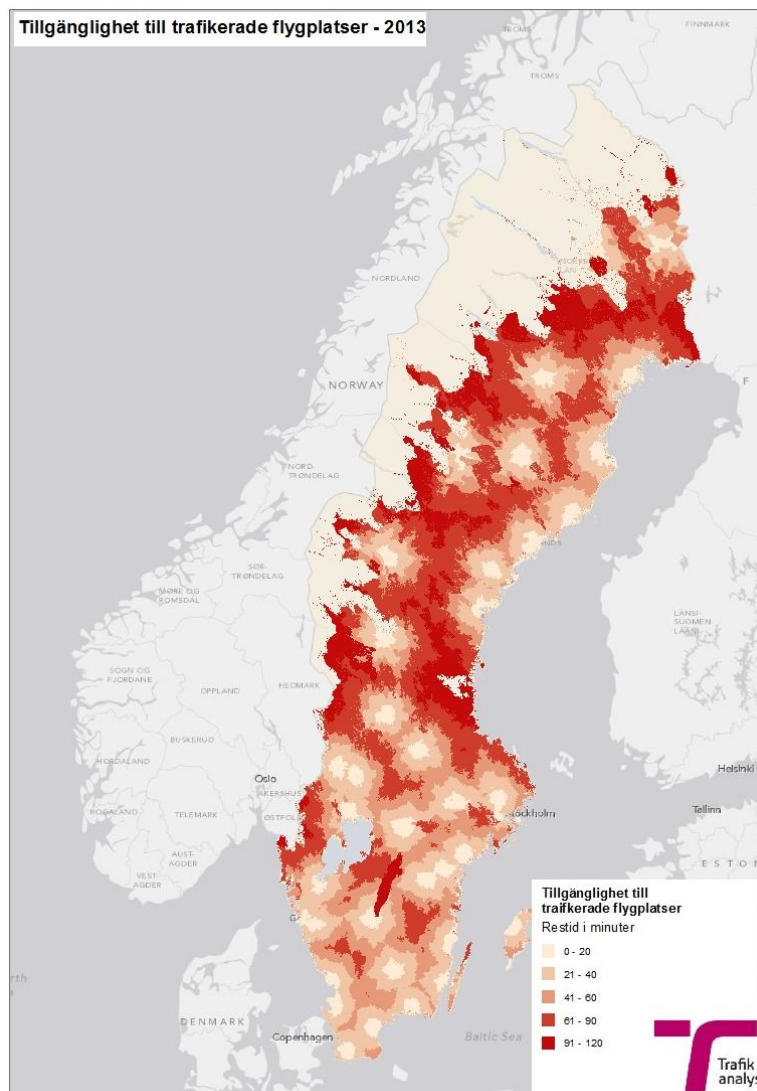
Idag når i stort sett hela befolkningen (98 procent) en flygplats inom två timmar (restid med bil) och inom en timme nås 90 procent av befolkningen.¹⁰¹ Detta medför en god tillgänglighet till flygplatser över hela landet. Se Tabell 6:1 och Figur 6:2.

Tabell 6:1 Andelen av den totala befolkningen som bor inom angiven restid från en inrikes flygplats (%).¹⁰²

	Befolkning som bor inom				
	20 min	40 min	60 min	90 min	120 min
Swedavia	8	33	47	61	82
Alla flygplatser	16	47	91	97	98

¹⁰¹ Se fördjupad analys i *Flygplatsers funktion och sårbarhet*, Rapport 2013:12, Stockholm: Trafikanalys, 2013.

¹⁰² *Metoder för geografiska tillgänglighetsanalyser i transportsystemet*, PM 2013:2, Stockholm: Trafikanalys, 2013.



Figur 6:2 Tillgänglighet till flygplatser med inrikes trafik. Restider med bil till flygplatser som trafikeras av inrikes linjetrafik.¹⁰³

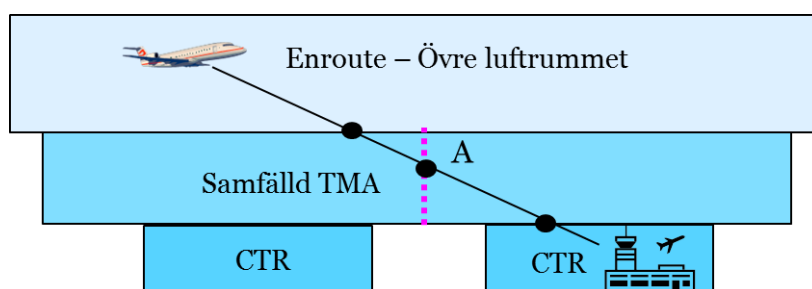
Om motsvarande analys görs enbart för de tio statliga flygplatserna nås dryga 80 procent av befolkningen inom två timmar, och inom en timme knappt hälften av Sveriges befolkning.

6.3 Flygsäkerhet

Skillnaden i flygsäkerhet mellan nuvarande reglering (scenario A) och reglering i enlighet med riksdagens tillkännagivande (scenario B) eller scenario C kan uppstå till följd av att scenario A leder till fler och/eller fler komplicerade överlämningar.

¹⁰³ Se *Metoder för geografiska tillgänglighetsanalyser i transportsystemet*, PM 2013:2, Stockholm: Trafikanalys, 2013.

En överlämning är illustrerad i Figur 6:3. Ett flygplan närmar sig sin flygplats i den högra kontrollzonen i figuren. Den första vertikala överlämningspunkten sker från underväg till ett samfällt terminalområde. Därefter sker ytterligare en överlämning, också denna gång vertikalt, när flygplanen kommer in i flygplatsens kontrollzon. Om terminalområdets olika sektorer sköts av olika leverantörer, vilket skett i några fall under senare tid i Sverige under konkurrensutsättningen, kan ytterligare en överlämning och/eller samordning, denna gång horisontellt, krävas i punkten A.¹⁰⁴ En överlämning som sker mellan olika organisation bedöms mer komplicera genom att dessa kan ha olika tekniska system och olika sätt att handha verksamheten.



Figur 6:3: Överlämningar i ett samfällt terminalområde.

Begreppet *samordning* beskriver utbyte av information mellan två flygledare, t.ex. begäran om tillstånd att korsa luftrummet.¹⁰⁵

Bedömningen är att något fler överlämningar och samordningar kommer att äga rum vid fortsatt konkurrensutsättning (dvs. i scenario A). Anledningen är att vid konkurrensutsättning (scenario A) kan samfälllda terminalområden komma att delas upp på flera aktörer. Scenario C innebär i likhet med scenario B att antalet överlämningar och samordningar skulle minska jämfört med nuvarande reglering (scenario A). Detta gör det möjligt att behålla en hög flygsäkerhetsnivå utan att påverka kapaciteten negativt.

Exemplet sektor Norrköping

Från och med 1 januari 2014 ska ACR överta driften av flygtrafiktjänsten vid Norrköpings flygplats och sektor Norrköping i Östgöta TMA. Sektor Norrköping ligger mitt i Östgöta TMA, och angränsar till sektor Linköping på sydvästra sidan och sektor Nyköping på nordöstra sidan.

Till skillnad från vid de två tidigare tillfällen¹⁰⁶ då ACR tagit över driften av en sektor inom ett terminalområde ligger sektor Norrköping inte i utkanten av terminalområdet, utan delar terminalområdet mitt i tu. Det krävs samordning

¹⁰⁴ Detta gäller exempelvis sektor Västerås i Stockholm TMA, sektor Trollhättan i Göteborg TMA och från 1 januari 2014 även sektor Norrköping i Östgöta TMA.

¹⁰⁵ Luftfartsverket, möte 2013-11-25.

¹⁰⁶ Sektor Västerås i Stockholm TMA och sektor Trollhättan i Göteborg TMA.

mellan sektor Norrköping och sektor Linköping då försvaret flyger på Linköping Malmen och mellan sektor Norrköping och sektor Nyköping när Skavsta flygplats är öppen. Linköping Malmen är en militär flygplats, med många övningsflygningar. Exempelvis genomförs förhållandevis ofta SRE-inflygningar, vilket innebär att flygledaren "pratar ner" flygplanet utan hjälp av instrument.¹⁰⁷ Vanligtvis hanteras flygningar på Linköping Malmen genom att en del av sektor Norrköping tillfälligt lånas av sektor Linköping. Detta sker i dagsläget genom kontakt mellan flygledare som hanterar hela Östgöta TMA och sitter i ett och samma rum på Östgöta kontrollcentral, ÖKC. Från den 1 januari 2014 kommer det lån från sektor Norrköping som krävs för att hantera flygningar på Malmen att behöva hanteras genom en samordning gentemot tornet på Norrköpings flygplats och samordningarna mellan sektor Nyköping och sektor Norrköping likaså.¹⁰⁸

Luftfartsverket har gjort en simulering av antalet ökade samordningar. Simuleringen visade att det totala antalet samordningar om sektor Norrköping sköts från tornet på Norrköpings flygplats istället för från Östgöta kontrollcentral skulle öka med minst 106 procent. Ökningen av samordningarna mellan Östgöta kontrollcentral (position TC/T3) och Kungsängen TWR (Norrköpings flygplats) skulle enligt simuleringen öka med 390 procent.¹⁰⁹ Transportstyrelsen understryker dock att det är möjligt att justera lufrummets utformning i syfte att minska samordningarna något.

Fler och mer komplicerade överlämningar och samordningar kan öka risken

Sambandet mellan ett ökat antal överlämningar och samordningar och flygsäkerheten uppstår genom den ökade risken för kommunikationsmissar mellan de tre inblandade parterna, dvs. avlämnande flygledare, mottagande flygledare och piloten. På samma sätt kan det i samordningar mellan flygledarna (som inte involverar piloten) uppstå missförstånd. Varje överlämning representerar således en liten ökning av de riskmoment som kan antas äventyra flygsäkerheten i någon mån. Luftfartsverket hade fram till 2013-11-26 3274 avvikelserapporter, varav ca 170 rapporter rörde samordningar. Samordningarna motsvarar således fem procent av Luftfartsverkets avvikelserapporter.¹¹⁰

Det är med befintlig statistik inte möjligt att uppskatta effekten på flygsäkerheten till följd av ett ökat antal överlämningar och samordningar.

¹⁰⁷ SRE-inflygningar användes under 1950- och 1960-talen även för civilt flyg. Numera är det endast militärt flyg som genomför dessa. Se beskrivning i *I position. 75 år med svensk flygtrafiktjänst*, Luftfartsverket: Norrköping, 2010, sid. 121f.

¹⁰⁸ Även Linköping City Airport som ligger i Östgöta TMA påverkas.

¹⁰⁹ Vad innebär det operativt om sektor Norrköping ska skötas av Kungsängentornet?, Norrköping: Luftfartsverket, 2013. Simuleringen skedde under en timme i september 2013. Vid tillfället var det något mer civil trafik och något mindre militär trafik än normalt. I simuleringen togs ingen hänsyn till den komplexitet som finns i verkligheten, vilket gör att flygledare vid Östgöta kontrollcentral bedömer att antalet samordningar i verkligheten troligtvis hade varit fler.

¹¹⁰ Luftfartsverket.

Försämrat internt lärande

Eftersom de olika flygtrafiktjänstleverantörerna är konkurrenter delas inte drift-handböcker och interna avvikelserapporter mellan leverantörerna. Detta skulle på sikt kunna leda till att varje flygledare tar del av färre avvikelserapporter och därför får sämre kunskaper om fel som begåtts och vad flygledare kan lära av dessa.

Inom luftfarten tycks den generella uppfattningen vara att det inte finns något utrymme för lägre säkerhetsnivå hos någon aktör på marknaden, eftersom samtliga operatörer har samma utbildning och certifieras och kontrolleras av Transportstyrelsen. Detta innebär att om det föreligger en risk att säkerheten påverkas negativt som en följd av ökade samordningar och överlämningar skulle detta åtgärdas genom att kapaciteten minskas, exempelvis genom att flygplan sätts i vänteläge. Många överlämningar riskerar därför snarare att påverka miljön, flygbolagens bränslekostnader och restider för resenären än flygsäkerheten. I Transportstyrelsens tillsyn och analys av händelserapporter finns heller inga indikationer på att flygsäkerheten skulle ha påverkats negativt sedan 2010.¹¹¹ Samtidigt skulle antalet överlämningar och samordningar minska vid en reglering i enlighet med riksdagens tillkännagivande (scenario B) och scenario C, vilket torde vara positivt snarare än negativt för flygsäkerheten.

Statens haverikommission har identifierat flera omständigheter som ger indikationer på att det kan finnas svagheter i säkerhetskulturen inom Luftfartsverket. Därutöver har Statens haverikommission i tre andra utredningar (RL 2012:01, 2012:16 och 2013:07) redovisat indikationer på svagheter i Luftfartsverkets säkerhetskultur.¹¹² En möjlig förklaring till detta är att omfattande organisationsförändringar har präglat Luftfartsverket under det senaste decenniet. Luftfartsverket har kommit att få en relativt komplicerad organisationsstruktur med bl.a. hel- och delägda dotterbolag som bedriver delar av verksamheten.¹¹³

6.4 Miljö

I denna del bedöms hur uppfyllelsen av det transportpolitiska hänsynsmålet om miljö påverkas av hur lokal flygtrafiktjänst organiseras. En stor del av arbetet med att minska flygets miljöpåverkan handlar om långsiktig utveckling, av såväl tekniska hjälpmedel och operativa metoder som luftrumsutformning och strukturer för flygvägar. Uppdelningar av luftrummet (exempelvis av samfälliga terminalområden) försämrar möjligheterna att optimera luftrummet och helhetsperspektivet på den operativa utvecklingen riskerar att gå förlorad.

¹¹¹ Transportstyrelsens marknadsövervakning, rapport Dnr TSG 2012-172, Norrköping: Transportstyrelsen, 2013, sid. 58.

¹¹² Olycka den 15 mars 2012 med ett luftfartyg av typ C-130 med anropssignal HAZE 01 ur norska Luftforsvaret vid Kebnekaise, Norrbottens län, Slutrapport RM 2013:02, Diarenr M-04/12, 2013-10-22, Stockholm: Statens haverikommission, 2013, sid. 114.

¹¹³ Olycka den 15 mars 2012 med ett luftfartyg av typ C-130 med anropssignal HAZE 01 ur norska Luftforsvaret vid Kebnekaise, Norrbottens län, Slutrapport RM 2013:02, Diarenr M-04/12, 2013-10-22, Stockholm: Statens haverikommission, 2013, sid. 117.

Arbetet med gröna flygningar handlar om att på olika sätt minska bränsleförbrukningen genom att optimera flygvägar. För att kunna genomföra exempelvis gröna inflygningar måste flygtrafikledningen skapa ett system där piloten vet vad som väntar när det gäller flygsträcka, höjd- eller fartrestriktioner och eventuella förseningar innan planet lämnar marschhöjd. Förutsättningarna som ska gälla för inflygningen måste kommuniceras till piloten ungefär en halvtimme innan landning. Informationen som kommuniceras handlar om vilken inflygningsväg som ska användas, vilken banriktning som används, väderläget och om det finns annan trafik som påverkar flygningen. I praktiken är detta information som förmedlas "bakåt i systemet". Det är flygledaren närmast flygplatsen som har såväl nödvändig information som helhetsbilden av alla flygningar som är på väg in mot flygplatsen. Informationen måste därför förmedlas genom ett antal luft-rumssektorer bakåt till just den sektor som hanterar flygningen i det område där piloten kommer att lämna marschhöjden. Idag sker detta dels genom icke-verbal kommunikation i Luftfartsverkets COOPANS-system¹¹⁴ och dels genom verbal kommunikation.

Bränslebesparingen vid en grön inflygning uppskattas till omkring 50 till 150 kg per inflygning jämfört med vid en vanlig inflygning.¹¹⁵ Det låga gaspådraget medför dessutom att bullret minskar. Idag följer nära tio procent av inflygningarna till Arlanda en miljömässigt optimal bana med förutsägbarhet ända från marschhöjd, och en relativt stor andel av flygningarna följer en optimerad flygbana under en del av inflygningen. Till Bromma är andelen gröna inflygningar 24 procent. Det är dock svårare att erbjuda miljöoptimerade flygbanor vid flygplatser med hög trafikintensitet och mer komplexa luftrum.

I dagsläget (scenario A) har olika aktörer möjlighet att sköta angränsande sektorer inom ett samfällt terminalområde. Det riskerar, vilket diskuteras i avsnitt 6.3, att leda till fler överlämningar och samordningar mellan flygledare som tillhör olika leverantörer. Detta kan påverka möjligheten till gröna inflygningar negativt.

Ett ökat antal överlämningar kan försämra möjligheten för gröna inflygningar i viss mån eftersom mottagande flygledare inte alltid har möjlighet att omedelbart ta emot ankommande flyg i dess gröna inflygningsbana. Minskad kapacitet i syfte att upprätthålla flygsäkerheten vid fler samordningar kan också leda till att fler flygplan får vänta på marken (färre gröna utflygningar) eller placeras i vänteläge i luften (längre flygning, dvs. minskad möjlighet till raka flygvägar). Transportstyrelsen understryker dock att det är möjligt att justera luftrumets utformning i syfte att minska samordningarna något.

Buller från flygtrafik och flygplatser är ett stort miljöproblem som påverkar många i flygplatsens omgivning. I flygplatsernas miljötillstånd finns regler rörande buller som flygplatsen måste följa. Reglerna kan även röra områden utanför flygplatsens kontrollzon, dvs. i terminalområdet.

Sammantaget är möjligheterna till uppfyllelse av miljömålet sannolikt något bättre vid en reglering i enlighet med riksdagens tillkännagivande (scenario B) och

¹¹⁴ COOPANS är Luftfartsverkets nya system för flygtrafikledning.

¹¹⁵ <http://www.lfv.se/sv/Miljo/LFVs-miljoarbete/Gront-flyg/Mer-om-Gront-Flyg/>

Scenario C än med nuvarande reglering (scenario A). Skillnaden uppstår till följd av fler överlämningar och samordningsbehov.

6.5 Övriga samhällsekonomiska effekter

Förlorade skalfördelar och effektivitetsvinster

Skalfördelar innebär att den genomsnittliga kostnaden per rörelse faller när det totala antalet rörelser stiger för en viss flygledningscentral. Hur många rörelser som en flygledare sköter bestäms dels av hur intensiv trafiken är inom ett visst luftområde, dels av hur konsoliderat luftrummet är.

När antalet rörelser stiger kan en och samma flygledare, till en viss gräns, utnyttjas bättre. För att bibehålla flygsäkerhet kan en flygledare endast hantera ett visst antal rörelser per tidsenhet. Skalfördelarna är därför uttömda när ett luftrum har uppnått en viss maxgräns av antal rörelser. Skalfördelarna till följd av fler rörelser har därför störst betydelse för kontroller med få flygledare (små flygplatser), medan stordriftsnackdelar kommer till för kontroller med många flygledare (stora flygplatser).¹¹⁶ Detta konfirmeras av Flygtrafiktjänstutredningen som uppmätt skalfördelar vid olika svenska flygplatser. I utredningen konstateras att "[g]enomsnittskostnaden är sålunda fallande i början då de fasta kostnaderna slås ut på fler enheter, men stiger så småningom då stordriftsnackdelar visar sig."¹¹⁷

Antalet rörelser inom ett visst luftrum påverkas inte av vilken leverantör som sköter flygtrafiktjänsten. Däremot kan konsolidering av luftrum leda till skalfördelar. Om en flygledare kan hantera en och samma rörelse i ett större luftrum blir kostnaden mindre än om två flygledare ska hantera samma rörelse i samma luftrum. Konsolideringen kan antingen ske flexibelt över dygnet beroende på antalet rörelser, eller gälla permanent genom att flygledare generellt är ansvariga för ett större luftrum. Konsolidering av luftrummet kan antingen göras vertikalt eller horisontellt.

Skalfördelar genom *vertikal konsolidering* är som mest effektivt vid mindre flygplatser. Vid dessa flygplatser är antalet rörelser relativt lågt, vilket innebär att en flygledare inte behöver uppfylla vissa specialiseringskrav. När antalet rörelser är lågt kan positionerna slås ihop så att en och samma flygledare kontrollerar en rörelse i både terminal- och kontrollområdet. Detta är, vilket framgår i avsnitt 3.3 vanligt vid enskilda terminalområden. Vid större flygplatser med fler rörelser är möjligheterna för denna typ av skalfördelar mindre. När antalet rörelser är högt krävs det att flygledaren har specialisering inom olika behörigheter. Detta gör det svårare att slå ihop positioner när antalet rörelser är lågt.

Förutsättningarna för *vertikal konsolidering* vid mindre flygplatser i enskilda terminalområden skiljer sig inte åt mellan scenario A (nuläget) och scenario B

¹¹⁶ Conti, M., Pesendorfer, M., Veroenese, B., *Econometric cost-efficiency benchmarking of air navigation service providers, A report to Eurocontrol, Final Report*, 2011.

¹¹⁷ *Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst*, SOU 2012:27, betänkande av Flygtrafiktjänstutredningen, Stockholm: Fritzes, 2012, bilaga 2, sid. 249.

(riksdagens tillkännagivande). Ingen skillnad inträffar heller i scenario C under förutsättning att Luftfartsverket överlåter flygledning i enskilda terminalområden till aktören som bedriver lokal flygtrafikledning i tornet.

Skalfördelar genom *horisontell konsolidering* är en viktig källa för att sänka de totala kostnaderna för flygtrafiktjänst, exempelvis genom att samordna arbetet inom terminalområden och på sikt även samlokalisera terminalkontrollcentraler. Se avsnitt 3.3. Detta begränsas med nuvarande reglering (scenario A) i de fall som innebär att samfälliga terminalområden delas upp mellan olika leverantörer.

Upplöst civil-militär integration

Med nuvarande reglering av lokal flygtrafiktjänst (scenario A) finns en risk att den civil-militära integrationen skulle kunna komma att, helt eller delvis, lösas upp. Försvarmakten har tydliggjort att om Luftfartsverkets flygtrafiktjänstkapacitet (volym, kapacitet, kompetens) minskar, anser sig Försvarmakten oförhindrad att utreda en återgång till förhållandet före 1978 då Försvarmakten hade en egen funktion för flygtrafiktjänst.¹¹⁸

Detta skulle innebära att Luftfartsverkets roll som ansvarig operationell myndighet för militär flygtrafiktjänst upphör. Försvarmakten skulle i stället få kostnader för att anställa flygledare och för att driva en egen organisation.

Luftrummet i Sverige samutnyttjas av civil och militär trafik (se avsnitt 3.4). Mycket tyder på att nuvarande indelning av luftrummet skulle kunna bestå även om Försvarmakten byggde upp en egen flygtrafiktjänst. Luftfartsverket menar dock att det är högst troligt att indelningen av luftrummet måste förändras och att speciella övningssektorer upprättas för att avlysa militär trafik från civilt luftrum. Om så skulle bli fallet blir det svårare att använda raka flygvägar.

Sammanfattningsvis skulle en upplösning av den civil-militära integrationen sannolikt medföra svåråtervändbara förändringar och extra kostnader av okänd omfattning. Kostnaderna för detta är beroende av möjligheterna att delar av Försvarmaktens insatsförband i normal beredskap kan verka vid civila flygplatser. Vidare är ytterligare personalkostnader förknippade med att styra och planera sektionen. En upplöst civil-militär integration skulle också kunna innebära att luftrumets användning blir mindre effektiv.

6.6 Sammanfattande bedömning

De samhällsekonomiska effekterna skiljer sig som förväntat åt mellan dagens reglering av lokal flygtrafiktjänst (scenario A), en reglering i enlighet med riksdagens tillkännagivande (scenario B) och det alternativa scenariot C. I många fall har det inte varit möjligt att kvantitativt beräkna effekterna.

Det är emellertid möjligt att peka på ett antal tydliga skillnader mellan effekterna av de olika sätten att reglera den lokala flygtrafiktjänsten (scenario A, B och C).

¹¹⁸ Betänkandet *Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst* (SOU 2012:27), remissvar, 02 800:54451, Stockholm: Försvarmakten, 2012, sid. 6.

En skillnad är att flygplatsernas kostnader för flygtrafiktjänst beräknas vara lägre i scenario A än i scenario B då konkurrensen sannolikt kommer att försvinna. Den konkurrensutsatta marknaden blir något större i scenario C, men flera aktörer uttrycker tveksamhet kring om den svenska marknaden blir tillräckligt stor för att upprätthålla konkurrens.

En annan tydlig skillnad är att den civil-militära integrationen riskerar att, helt eller delvis, upphöra i scenario A, vilket orsakar okända merkostnader. Kostnaderna för Försvarsmakten riskerar bli betydande för att bygga upp en helt ny organisation för att hantera militär flygtrafik i fredstid och klara bemanningen vid höjd beredskap. Till detta ska läggas att de kunskaper som Luftfartsverket har arbetat upp om de särskilda förutsättningar som präglar militär luftfart riskerar gå förlorade.

Ett annat konstaterande är att en effektiv flygtrafikledning försvåras genom att samfällda terminalområden delas upp mellan olika utförare, vilket kan inträffa i scenario A. Analysen pekar på att detta främst drabbar miljömålet genom att gröna flygningar kan försvåras. Det påverkar även miljön genom att de ökade risker som flera överlämningar och samordningar medför hanteras genom att flygtrafiktjänstens kapacitet minskas, exempelvis genom att flygplan sätts i vänteläge eller inte tillåts starta. Flygplan i vänteläge, som inte får starta eller som inte får flyga rakaste vägen medför ökade utsläpp och innebär längre restider för resenärerna.

En reglering i enlighet med riksdagens tillkännagivande (scenario B) löser problematiken kring samfällda terminalområden genom att undanta flygplatser inom sådana områden. Problemet med en sådan lösning är att nära 90 procent av marknaden för lokal flygtrafiktjänst undantas konkurrensutsättning. Det kan därför bedömas att den återstående svenska marknaden inte är tillräckligt stor för att attrahera andra leverantörer än Luftfartsverket. Förutsättningarna för egenproduktion, på det sätt som sker vid Arvidsjaurs flygplats, påverkas knappast där så är möjligt. Även scenario C innebär att flygtrafikledningen kan hanteras effektivt inom samfällda terminalområden, samtidigt som den konkurrensutsatta marknaden blir större än i scenario B. Flera aktörer har dock uttryckt tveksamhet kring om marknaden blir tillräckligt stor för att upprätthålla konkurrens. Det finns därför en risk att även scenario C innebär en återgång till ett monopol.

Ökade kostnader för flygtrafiktjänst skulle särskilt drabba mindre flygplatser som redan visar underskott. I förlängningen skulle det kunna leda till att flygplatser stängs, vilket – beroende på var i landet flygplatsen ligger, skulle leda till en mer eller mindre försämrad tillgänglighet.

När det gäller de transportpolitiska principerna svarar scenario A bäst emot principen om att beslut om transportproduktion bör ske i decentraliserade former. I det scenariot har fler flygplatser möjlighet att välja leverantör av flygtrafiktjänst. Ur detta perspektiv utgör både scenario B och C sämre alternativ. Principen om att konkurrensen mellan olika trafikutövare och transportalternativ ska främjas uppfylls också bäst i scenario A. Även scenario C kan svara mot den principen

under förutsättning att konkurrens kan upprätthållas. Båda dessa exempel utgår dock utifrån flygplatsens perspektiv istället för medborgarens. Utifrån medborgarens perspektiv är det snarare möjligheten att välja mellan olika avgångar och flygbolag som är det centrala. Det handlar mer om befolkningsunderlag och hela transportsystemets uppbyggnad än reglering av flygtrafiktjänst. Visserligen är det möjligt att någon flygplats måste stänga till följd av ökade kostnad för flygtrafikledning, vilket därmed skulle minska transportalternativen för medborgarna runt flygplatsen. Reglering av flygtrafiktjänst är dock ett trubbigt styrmedel. Sannolikt är det effektivare att öka det statliga driftsbidraget till flyget.

7 Sammanfattande analys

I detta avslutande kapitel sammanfattas och diskuteras rapportens slutsatser. I kapitlet sammanfattas effekterna för berörda aktörer på marknaden för lokal flygtrafiktjänst och för luftfarten som helhet. Därefter analyseras konsekvenserna avseende de transportpolitiska målen av olika sätt att reglera flygtrafiktjänstmarknaden. Slutligen redovisas även förslag på åtgärder för att upprätthålla ett kostnadstrycks.

7.1 Möjligheterna att uppfylla de transportpolitiska målen

I denna rapport har konsekvenserna av en reglering i enlighet med dels riksdagens tillkännagivande (scenario B), dels den reglering som beskrivs i Trafikanalys tilläggsuppdrag (scenario C) analyserats. Regleringsförändringarna har jämförts med den nu gällande regleringen av lokal flygtrafiktjänst (scenario A).

Scenario A	Konkurrensutsatt lokal flygtrafiktjänst på samtliga flygplatser, även statliga. Terminalområden, sektorer i samfällade terminalområden och flygplatsernas kontrollzoner ingår i konkurrensutsättningen.
Scenario B	Endast flygplatser som inte ägs av staten, som inte ligger i samfällade terminalområden eller som Försvarsmakten har behov av får upphandla flygtrafiktjänsten eller driva den i egen regi.
Scenario C	Konkurrensutsatt lokal flygtrafiktjänst, men endast för kontrollzonen, på samtliga ej statliga flygplatser. Inga terminalområden ingår i konkurrensutsättningen, men Luftfartsverket åläggs att avtala om att flygledning i <i>enskilda</i> terminalområden ovanför flygplatsernas kontrollzon ska överlåtas till den aktör som bedriver lokal flygtrafikledning i tornet.

Beroende på hur regleringen utformas förändras den potentiella marknadens storlek. Dagens marknad, som beräknats uppgå till ca 700 miljoner kronor, bedöms minska med nära 90 procent i scenario B och med nästan 75 procent i scenario C.

När det gäller konsekvenser för olika aktörer inom luftfarten är slutsatsen att scenario B och C innebär en risk för att flygplatsernas kostnader ökar. Samtidigt ställer nuvarande och kommande prestationsplan fortsatt höga krav på kostnads-sänkningar och Luftfartsverket kan i scenario B och C fortsätta att genomföra

strukturella förändringar i syfte att tillhandahålla tjänsten effektivare, exempelvis genom samlokalisering av terminalkontroller. Även ett utvidgat arbete med fjärrstyrda torn väntas leda till kostnadsbesparingar. Flygplatserna befarar dock ändå att en reglering i enlighet med såväl scenario B som C skulle kunna resultera i högre kostnader för samtliga flygplatser. Flertalet flygplatser saknar ekonomiskt utrymme för eventuella kostnadsökningar, varför kostnadsökningar skulle kunna få effekter på verksamheten framför allt för mindre flygplatser.

För flygbolagen innebär en reglering i enlighet med scenario A en risk för ökade bränslekostnader för flygbolagen som en följd av samordningssvårigheter och brist på avtal inom samfällda terminalområden. Samtidigt skulle en fortsatt konkurrensutsättning (Scenario A) på sikt kunna bidra till att undervägsavgiften kan sänkas. Omvänt innebär scenario B och C att riskerna för problem med kapacitet vid flygplatserna minskar något, samtidigt som möjligheterna att göra gröna ut- och inflygningar kan öka något. Därutöver finns en risk att kostnaderna för flygbolagen blir högre om konkurrensen försvinner. Undervägsavgiftens storlek påverkas då enbart av prestationsplanen.

Det privata flygtrafiktjänstbolaget ACR AB, som utöver Luftfartsverket är enda leverantören på marknaden för lokal flygtrafiktjänst, skulle få nya förutsättningar för sin verksamhet i scenario B och C. I förlängningen skulle resultatet kunna bli att bolaget lämnar marknaden. Engångskostnader i form av skadestånd kan uppkomma i fall omregleringen inte genomförs med övergångsregler för ingångna avtal.

De samhällsekonomiska effekterna skiljer sig som förväntat åt mellan dagens reglering av lokal flygtrafiktjänst (scenario A) och övriga scenarios. Det har i flera fall inte varit möjligt att kvantitativt beräkna effekterna. Det är emellertid möjligt att peka på ett antal tydliga skillnader mellan effekterna av de olika sätten att reglera den lokala flygtrafiktjänsten (scenario A, B och C), se Tabell 7:1.

För det första finns det med scenario B och C sannolikt bättre förutsättningar att uppfylla *hänsynsmålet* i jämförelse med nuvarande reglering. Analysen pekar på att den reglering vi har idag (scenario A), i vart fall i avsaknad av ändamålsenliga avtal och samarbeten, kan leda till att användandet av gröna flygningar försvåras. Även miljön påverkas om de ökade säkerhetsrisker som fler överlämningar och samordningar medför hanteras genom att flygtrafiktjänstens kapacitet minskas, exempelvis genom att flygplan sätts i vänteläge eller inte tillåts starta. Flygplan i vänteläge, som inte får starta eller som inte får flyga rakaste vägen medför ökade utsläpp. En reglering i enlighet med scenario B eller C löser problematiken kring samfällda terminalområden genom att undanta flygplatser inom sådana områden – vilket således leder till en något bättre uppfyllelse av hänsynsmålet.

För det andra innebär en reglering i enlighet med scenario B och C en potentiell försämring av *tillgänglighetsmålet* eftersom en del finns en risk att kostnaderna för flygplatserna ökar. Ökade kostnader för flygtrafiktjänst skulle särskilt drabba mindre flygplatser som redan visar underskott. I förlängningen skulle det kunna leda till att flygplatser stängs, vilket – beroende på var i landet flygplatsen ligger,

skulle kunna leda till försämrad tillgänglighet. Risken för minskad tillgänglighet är större i scenario B än i scenario C eftersom den kvarvarande marknaden i scenario B består av 13 procent av den nuvarande marknaden, medan den kvarvarande marknaden i scenario C är dubbelt så stor, 26 procent av den nuvarande marknaden. En närmare kvantifiering av hur stor denna ökning av risk för nedläggning är har inte varit möjlig att göra. Det finns, i både scenario B och C, risk att den återstående marknaden inte är tillräckligt stor, eller rätt sammanfattat, för att attrahera andra aktörer än Luftfartsverket. De faktiska konsekvenserna för tillgänglighetsmålet är avhängigt om konkurrensen kan upprätthållas, eller om kostnaderna för flygplatserna kan hållas nere genom prestationsplanen, eller genom egenproduktion i de fall det är möjligt. För flygbolagen är effekterna väsentligen mindre då kostnaderna för lokal flygtrafiktjänst inte påverkar turtäthet och destination i någon större utsträckning. Även flygbolagen skulle dock påverkas om en flygplats skulle läggas ner.

För det tredje skiljer sig möjligheterna att utnyttja skalfördelar i de olika scenarierna. Att låta en aktör ansvara för samfälliga terminalområden gör det även enklare att effektivisera luftrummet och öka kapaciteten. Detta ger skalfördelar genom enklare *horisontell konsolidering*, vilket är en viktig källa för att sänka de totala kostnaderna för flygtrafiktjänst, exempelvis genom att samordna arbetet inom terminalområden och på sikt även samlokalisera terminalkontrollcentraler. I dessa avseenden framstår scenario B och C som de mest fördelaktiga.

När det gäller att utnyttja skalfördelar genom *vertikal konsolidering* kan detta försvåras när det gäller konsolidering mellan det yttäckande kontrollerade luftrummet och terminalområden i scenario A. Detta berör i huvudsak endast terminalkontrollerna i Stockholm, Malmö och Göteborg. I scenario A kan i övrigt de skalfördelar som skapas genom vertikal konsolidering utnyttjas. Det samma gäller för scenario B. I scenario C är utgångspunkten att dessa skalfördelar ska kunna utnyttjas på samma sätt som i scenario B, men för detta krävs avtal med Luftfartsverket. För att detta ska fungera krävs därför tydlighet i styrningen av Luftfartsverket.

Under förutsättning att Luftfartsverket lyckas sluta avtal och överlåta luftrummet ovanför kontrollzonen till den aktör som bedriver lokal flygtrafikledning i tornet är scenario C det alternativ som realiserar både de skalfördelar som en vertikal och en horisontell konsolidering ger.

Scenario B och C är också de alternativ som bäst motsvarar inriktningen på arbetet med "Single European Sky" inom EU, dvs. de ger bäst förutsättningar för optimering av luftrummet.

För det fjärde är det, ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, viktigt att notera att om nuvarande reglering (scenario A) består skulle Försvarsmakten kunna välja att, helt eller delvis, frångå den modell av civil/militär integration som fungerat sedan 1978. Försvarsmakten skulle i det fallet skapa en egen organisation för flygtrafiktjänst. Detta skulle skapa merkostnader och dubbelbemanning av civila och militära flygledare. Kostnaderna för Försvarsmakten riskerar då bli

betydande för att klara bemanningen vid höjd beredskap. Till detta ska läggas att de kunskaper som Luftfartsverket har arbetat upp om de särskilda förutsättningar som präglar militär luftfart riskerar gå förlorade, om inte en verksamhetsgenomgång kan genomföras. Luftrumets användning och funktionalitet för passagerartrafik bedöms dock inte skulle påverkas vid en sådan förändring.

Tabell 7:1 Effektbedomning av scenario A, B och C.

	Scenario A	Scenario B	Scenario C
Kostnader flygtrafiktjänst	Minskade kostnader med ca 290 miljoner kronor.*	Minskade kostnader med ca 50 miljoner kronor (så länge konkurrens finns).*	Minskade kostnader med ca 30 miljoner kronor (så länge konkurrens finns).*
Skalfördelar av konsolidering luftrum (horisontellt)	Försvåras i samfällda TMA, i brist på ändamålsenliga avtal och samarbeten.	Underlättas i samfällda TMA	Underlättas i samfällda TMA
Skalfördelar av konsolidering luftrum (vertikalt)	Kan försvåra för utnyttjande av skalfördelar mellan terminalområde (TMA) och det yttäckande kontrollerade luftrummet (YKL).	De skalfördelar som finns kan utnyttjas.	Kräver tydlig styrning för att konsolidering mellan kontrollzon (CTR) och terminalområde (TMA) ska fungera.
Transaktionskostnader	I genomsnitt ca 0,2 procent av kostnaden för lokal flygtrafiktjänst. Därtill kommer tid för förhandlingar vid verksamhetsövergång. Fler upphandlingar medför större transaktionskostnader.	I genomsnitt ca 0,2 procent av kostnaden för lokal flygtrafiktjänst. Därtill kommer tid för förhandlingar vid verksamhetsövergång. Färre upphandlingar medför lägre transaktionskostnader.	I genomsnitt ca 0,2 procent av kostnaden för lokal flygtrafiktjänst. Därtill kommer tid för förhandlingar vid verksamhetsövergång. Något färre upphandlingar medför lägre transaktionskostnader.
Civil-militär integration	Kan ge ökade kostnader om Försvarsmakten bygger upp egen organisation.	Oförändrad då den civil-militära integrationen bibehålls.	Oförändrad då den civil-militära integrationen bibehålls.
Tillgänglighet	Kan förbättra möjligheterna till bibehållen tillgänglighet om kostnaderna för flygplatserna sänks.	Risk för försämring om ökade kostnader för flygtrafiktjänst leder till stängning av flygplats. Risken är något högre än i scenario C.	Risk för försämring om ökade kostnader för flygtrafiktjänst leder till stängning av flygplats. Risken är något lägre än i scenario B.
Säkerhet	Något ökade risker till följd av fler och mer komplicerade överlämningar och samordningar. Den ökade risken hanteras sannolikt genom att kapaciteten sänks, vilket minskar effektiviteten.	Minskade risker till följd av färre och mer okomplicerade överlämningar och samordningar.	Minskade risker till följd av färre och mer okomplicerade överlämningar och samordningar.
Miljö	Gröna flygningar kan försvåras, främst i samfällda TMA.	Gröna inflygningar försvåras inte.	Gröna inflygningar försvåras inte.

*Summan är en jämförelse med före avregleringen. De effektiviseringar och kostnadsminskningar som har gjorts på marknaden sedan 2010 kan således finnas kvar efter en ev. delvis återreglering. Därtill kommer att det sedan 2012 även finns en prestationsplan och att Luftfartsverket har stora möjligheter att effektivisera verksamheten ytterligare genom exempelvis användandet av fjärrstyrda torn (RTC).

7.2 Åtgärder för att upprätthålla ett fortsatt kostnadstryck

Om marknaden för lokal flygtrafiktjänst regleras i enlighet med riksdagens tillkännagivande (scenario B) eller i enlighet med scenario C kommer det kostnadstryck som skapas genom konkurrens att minska. Flera aktörer har understrukit att det i ett sådant läge är viktigt att se till att ett fortsatt kostnads-tryck upprätthålls. Flygplatserna har framfört förslag på att detta skulle kunna ske genom avgiftsreglering och statlig insyn i prissättningen.

Syftet med att 2010 öppna marknaden för lokal flygtrafiktjänst för konkurrens var att såväl flygbolag som flygplatser har behov av att minska sina kostnader. Vid tidpunkten fastställdes undervägsavgiften enligt en självkostnadsprincip, som innebar full täckning för faktiska kostnader. Möjligheten till upphandling i konkurrens bedömdes kunna skapa förutsättningar för reducerade kostnader både för flygplatserna och för den del av kostnaderna för flygtrafiktjänst som belastar undervägsavgiften.

Två år senare, år 2012, infördes ett system med prestationsplaner på EU-nivå ((EU) nr 691/2010). Syfte med prestationsplanerna är att få till stånd förbättringar och effektiviseringar inom flygtrafiktjänsten i Europa. Ett av de områden för vilka mål och indikatorer fastställs är kostnadseffektivitet. Kostnadseffektivitetsmålet ska sättas uttryckt som en nivå för avgift per tjänstenhet och det ska således finnas ett mål för varje avgiftszon. Villkoren för den andra referensperioden (2015 – 2019) diskuteras för närvarande. Bedömningen i nuläget är att prestationskraven kommer att öka under kommande period.

Om kostnaderna blir högre än vad som har beslutats i prestationsplanen får berörda organisationer ingen ersättning, men om kostnaderna blir lägre får de behålla överskottet.

Prestationsplanen, som fastställs av Transportstyrelsen och Europeiska kommissionen, utgör i praktiken en form av prisreglering som är ämnade att pressa leverantörerna att effektivisera verksamheten – i avsikt att minska kostnaderna för flygtrafiktjänster: konkurrens och prestationsplaner. Dessa system utgår från två olika sätt att organisera verksamheten: konkurrens på en marknad eller prestationsplan i ett monopol.

Om scenario B eller C genomförs ersätter prestationsplanen det kostnadstryck som konkurrens annars också förutsätts bidra med. Kraven i prestationsplanen är redan idag förhållandevis höga och kommer öka något under kommande period. Detta innebär att ett fortsatt kostnadstryck kommer att upprätthållas på ett övergripande plan.

Prestationsplanen styr enbart nivån på undervägsavgiften och behöver därför kompletteras med en prisreglering och någon form av statlig insyn i prissättningen av annan flygtrafiktjänst som ingår i det statliga monopolet. En sådan reglering syftar till att försäkra att inga flygplatser får betala en orimligt stor

kostnad för flygtrafiktjänst. Detta skulle kunna utformas på ett liknande sätt som på elnätsområdet, där Energimarknadsinspektionen dels beslutar om en övre gräns för priserna och dels kontrollerar hur prissättningen sker. På flygtrafiktjänstområdet skulle Transportstyrelsen kunna ges uppdraget att övervaka att flygtrafiktjänstleverantörerna inte tar ut för höga avgifter av flygplatserna, utan att avgifterna är skäliga, objektiva och icke-diskriminerande. Transportstyrelsen skulle också kunna besluta om en övre gräns (en intäktsram) för hur mycket varje företag får ta ut av sina kunder under en fyraårsperiod. En parallell kan också dras till sjöfartsområdet där Sjöfartsverket i sitt regleringsbrev ges en restriktion för hur höga farledsavgifterna får vara.¹¹⁹

7.3 Avslutande reflektioner

Den nya Luftfartslagen (2010:150) som 2010 gav flygplatsinnehavare möjlighet att själva ombesörja lokal flygtrafiktjänst, genom verksamhet i egen regi eller genom upphandling tillkom efter direkta önskemål, inte minst från mindre lokala flygplatser att få möjlighet att genom egna åtgärder påverka denna del av kostnaderna för den egna verksamheten.

Lagändringen medförde visserligen att flera flygplatser har sänkt sina kostnader, men också att spelreglerna för vad som gäller blev otydliga. En situation där flera av myndigheterna på transportområdet är oense om såväl hur regleringar ska tolkas, som om hur verkligheten ska beskrivas uppstod.

Riksdagens två tillkännagivanden har tydliggjort riksdagens ställningstagande, men samtidigt inte lett till att vare sig marknaden eller Luftfartsverket har tydliga spelregler att arbeta utifrån. Trafikanalys uppfattar att det nu finns ett stort behov av tydlighet och långsiktighet kring vad som ska gälla på flygtrafiktjänstområdet.

¹¹⁹ Regeringen 2012-12-18, Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Sjöfartsverket inom utgiftsområde 22 Kommunikationer.

8 Referenser

8.1 Källor

Hemsidor

Luftfartsverkets hemsida, <http://www.lfv.se/sv/Miljo/LFVs-miljoarbete/Gront-flyg/Mer-om-Gront-Flyg/>

Eurocontrols hemsida, <http://www.eurocontrol.int/dossiers/fabs>

Transportstyrelsens hemsida, <http://www.transportstyrelsen.se>

Öppen utfrågning om flygtrafikledning, Trafikutskottet, Sveriges riksdag, 2013-05-16.

Möten och studiebesök

Besök på Luftfartsverkets huvudkontor, 2013-11-25.

Möte med Övlt Anders Janson, INS FTS Chef Luftfart, Försvarmakten, 2013-11-21.

Besök på Norrköpings flygplats, 2013-11-25.

Besök på Transportstyrelsen, 2013-11-13.

Konsultrapporter beställda av Trafikanalys

Konsekvensanalys – marknaden för lokal flygtrafiktjänst, konsultrapport på uppdrag från Trafikanalys, Utr 2013/90, Stockholm: PwC, 2013.

Konsekvensanalys – marknaden för lokal flygtrafiktjänst. Alternativ återreglering, konsultrapport på uppdrag från Trafikanalys, Stockholm: PwC, 2013.

Konsekvensanalys av en förändrad reglering av lokal flygtrafiktjänst ur ett systemperspektiv, konsultrapport på uppdrag av Trafikanalys Utr 2013/91, Stockholm: Copenhagen Economics, 2013.

Lagar och förordningar

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 550/2004.

Förordning (1988:78) med instruktion för Luftfartsverket överlåta åt annan att ombesörja verksamhet inom drift och utveckling av statens flygplatser med civil luftfart.

Förordning (2004:1120) med instruktion för Luftfartsverket överlåta åt annan att ombesörja verksamhet inom drift och utveckling av statens flygplatser med civil luftfart.

Förordning (2007:1156) med instruktion för Luftfartsverket överlåta åt annan att ombesörja verksamhet inom drift och utveckling av statens flygplatser med civil luftfart.

Förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

Förordning (2010:184) med instruktion för Luftfartsverket.

Kommissionens förordning (EG) nr 1794/2006 om ett gemensamt avgiftssystem för flygtrafiktjänster och 1191/2010 om ändring av förordning (EG) nr 1794/2006 om ett gemensamt avgiftssystem för flygtrafiktjänster.

Kommissionens genomförande förordning (EU) nr 1035/2011 om gemensamma krav för tillhandahållande av flygtrafiktjänster och om ändring om förordningarna (EG) nr 482/2008 och (EU) nr 691/2010.

Luftfartsförordningen (1986:171) med instruktion för Luftfartsverket överlåta åt annan att ombesörja verksamhet inom drift och utveckling av statens flygplatser med civil luftfart.

Luftfartslagen (2010:500).

Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2010:153) om hantering av avgifter för flygtrafiktjänst. Läs <http://www.eurocontrol.int/articles/route-charges-system>

Offentligt tryck

Betänkandet Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst (SOU 2012:27), remissvar, 02 800:54451, Stockholm: Försvarsmakten, 2012.

Flygplatsers funktion och sårbarhet, Rapport 2013:12, Stockholm: Trafikanalys, 2013.

Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst, SOU 2012:27, betänkande av Flygtrafiktjänstutredningen, Stockholm: Fritzes, 2012.

Försvarsfastigheter i framtiden, SOU 2013:61, Stockholm: Fritzes, 2013.

I position. 75 år med svensk flygtrafiktjänst, Luftfartsverket: Norrköping, 2010.

Luftfart 2012, Statistik 2013:6, Stockholm: Trafikanalys, 2013.

Luftfartsfrågor, Trafikutskottets betänkande 2012/13:TU18, Stockholm: Sveriges riksdag, 2013.

Luftfartsfrågor, Trafikutskottets betänkande 2012/13:TU18, Stockholm: Sveriges riksdag, 2013.

Metoder för geografiska tillgänglighetsanalyser i transportsystemet, PM 2013:2, Stockholm: Trafikanalys, 2013.

Olycka den 15 mars 2012 med ett luftfartyg av typ C-130 med anropssignal HAZE 01 ur norska Luftforsvaret vid Kebnekaise, Norrbottens län, Slutrapport RM 2013:02, Diarenr M-04/12, 2013-10-22, Stockholm: Statens haverikommission, 2013.

Prognos 2013 – 2018. Trafikprognos Luftfart, dnr TSL 2013-4869, Norrköping: Transportstyrelsen, september 2013.

Programriktning lokalisering TMC (Loket), Flygtrafiktjänsten ANS/T, ANS-9205-0504-1199, fastställd 1992-06-04, Norrköping: Luftfartsverket, 1992.

Prop. 2008/09:93, Mål för framtidens resor och transporter, Stockholm: Regeringskansliet, 2008.

Prop. 2013/14:1, Budgetproposition, utgiftsområde 22 Kommunikationer, Stockholm: Regeringskansliet, 2013.

Prop. 2012/13:25, Investeringar för ett starkt och hållbart Transportsystem, Stockholm: Regeringskansliet, 2012.

Skapandet av ett gemensamt europeiskt luftrum, KOM (1999) 614 slutlig, Bryssel: Europeiska gemenskapens kommission, 1999.

Slutrapport RL 2013:07, Allvarligt tillbud den 27 mars 2012 med luftfartygen SE-IOZ samt SE-LTH nordost om Stockholm/Skavsta flygplats i Södermanlands län, diariernr L-28/12, 2013-03-27, Stockholm: Statens haverikommission, 2013.

Slutrapport RL 2013:11, Allvarligt tillbud mellan luftfartygen PH-DCI och SE-MDC i luftrummet nordost om Jönköping, Östergötlands län, den 20 juni 2012, diariernr L-53/12, 2013-06-11, Stockholm: Statens haverikommission, 2013.

Transportstyrelsens beslut: Omfattning av det luftrum i Göteborg TMA där flygtrafiktjänsttjänst är utsatt för konkurrens, TSL 2011-4141, Norrköping: Transportstyrelsen, 2011.

Transportstyrelsens beslut: Omfattning av det luftrum i Stockholm TMA där flygtrafiktjänsttjänst är utsatt för konkurrens, TSL 2011-4140, Norrköping: Transportstyrelsen, 2011.

Transportstyrelsens marknadsövervakning, rapport Dnr TSG 2012-172, Norrköping: Transportstyrelsen, 2013.

Transportstyrelsens strategi för svensk luftfart 2012, TSG 2012-1165, Norrköping: Transportstyrelsen, 2013.

Transportstyrelsens tillkännagivande av Eurocontrols beslut om undervägsavgifter inom svenskt luftrum och beslut om dröjsmålsränta, TSFS 2010:189, Norrköping: Transportstyrelsen, 2010.

Uppdelning av Luftfartsverket, Ds 2003:32, Stockholm: Näringsdepartementet, 2003.

Uppdrag i fråga om internationell jämförelse – militär flygverksamhet och vindkraft, N2010/8039/E, 2010-12-16, Stockholm: Näringsdepartementet, 2010.

Vad innebär det operativt om sektor Norrköping ska skötas av Kungsängentorget?, Norrköping: Luftfartsverket, 2013.

Yttrande över Betänkandet SOU 2012:27 - Färdplan för framtiden, Stockholm: Svensk flygledareförening, 2013.

Årsredovisning 2009, Luftfartsverket, Norrköping: Luftfartsverket, 2010.

Årsredovisning 2010, Luftfartsverket, Norrköping: Luftfartsverket, 2011.

Årsredovisning 2011, Luftfartsverket, Norrköping: Luftfartsverket, 2012.

Årsredovisning 2012, ACR, Stockholm: ACR, 2013.

Årsredovisning 2012, Luftfartsverket, Norrköping: Luftfartsverket, 2013.

Årsredovisning och hållbarhetsredovisning 2012, Stockholm: Swedavia, 2013.

8.2 Litteratur

Akselsson R., Ek Å., Koonrneef F., Stewart S. & Ward M. "Resilience safety culture", paper presented at the 17th World Congress on Ergonomics, Beijing, 2009.

Columbia Accident Investigation Board Report, National Aeronautics and Space Administration, USA, 2003.

Conti, M., Pesendorfer, M., Veroenese, B., *Econometric cost-efficiency benchmarking of air navigation service providers, A report to Eurocontrol, Final Report*, 2011.

Kanhamn, Göran och Jan Otterström, "Yttäckande kontrollerat luftrum, YKL, ger effektivare övningsutbyte, högre flygsäkerhet, bättre ekonomi", *Flygvapennytt*, nr 1 1983.

Nordström, David, Strand, Niklas och Claus Kastberg Nielsen, *Monopol eller konkurrens i damfällda inflygningszoner?*, Stockholm: Copenhagen Economics, 2013.

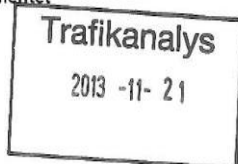
The Nimrod Review, The Stationery Office, Storbritannien, 2009.

Bilagor

Bilaga A: Regeringsuppdrag 1



Näringsdepartementet



Regeringsbeslut

III 3

2013-11-07

N2013/5119/TE

Trafikanalys
Torsgatan 30
113 21 Stockholm

Uppdrag att göra en konsekvensanalys av regleringsförändringar för viss flygtrafiktjänst

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Trafikanalys att ta fram underlag om konsekvenserna av en delvis återreglering av lokal flygtrafiktjänst enligt riksdagens tillkännagivande till regeringen (bet. 2012/13:TU18, rskr. 2012/13:259). Redovisningen ska göras för luftfarten som helhet och för delmarknaden lokal flygtrafiktjänst och de aktörer som verkar på denna.

Analysen ska vara huvudsakligt inriktad på konsekvenser som behöver beaktas i det fortsatta arbetet och i möjligaste mån ange kvantitativa effekter för kostnadsnivån. Särskild vikt ska läggas vid hur luftfarten som helhet påverkas och möjligheterna att uppfylla de transportpolitiska målen.

Trafikanalys ska i analysarbetet ha en löpande dialog med Transportstyrelsen, Trafikverket och Luftfartsverket, samt vid lämpliga tillfällen informera Regeringskansliet (Näringsdepartementet) om hur arbetet fortskrider. Redovisning av analysen ska ske slutligt till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 15 januari 2014.

Skälen för regeringens beslut

Enligt Luftfartslagen (2010:150) har flygplatshavare sedan 2010 möjlighet att själva ombesörja lokal flygtrafiktjänst, genom verksamhet i egen regi eller genom upphandling. Den 1 april 2010 genomfördes en omorganisation av Luftfartsverket som innebar att flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket överfördes till det statligt ägda bolaget Swedavia AB, vilket innebar att de även de statliga flygplatserna som överfördes till Swedavia AB omfattas av den aktuella möjligheten enligt luftfartslagen.

Postadress
103 33 Stockholm

Besöksadress
Mäster Samuelsgatan 70

Telefonväxel
08-405 10 00

Telefax
08-411 36 16

E-post: n.registrator@regeringskansliet.se

Med anledning av de omfattande förändringarna av förutsättningarna för genomförande av flygtrafiktjänst och Luftfartsverkets uppdrag lät regeringen genomföra en utredning avseende Luftfartsverkets verksamhetsform, konsekvenser för den civil-militärt integrerade flygtrafiktjänsten och åtgärder nödvändiga för en fungerande marknad. Anledningen var att det enligt regeringens bedömning fanns en risk för att vissa målkonflikter kunde föreligga och det därför behövdes förtydliganden. Under våren 2012 överlämnades betänkandet "Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst" (SOU 2012:27). Bland förslagen finns förslag som berör gränsdragningen för det luftrum som respektive flygplatshavare disponerar över vid upphandling. Beredning av förslagen pågår.

Riksdagen gav i juni 2013 (bet. 2012/13:TU18, rskr. 2012/13:259) regeringen tillkänna att den lokala flygtrafikledningstjänsten på Swedavia AB:s flygplatser, de militära flygplatserna, flygplatser som Försvarsmakten har stort behov av samt flygplatser inom samfälliga terminalområden även fortsättningsvis enbart ska utövas av Luftfartsverket.

Riksdagens beslut innebär att marknaden för flygtrafiktjänst i Sverige avsevärt skulle begränsas och förutsätter en förändring av gällande luftfartslag och luftfartsförordning (2010:770). Beslutet påverkar också de förutsättningar som låg till grund för betänkandet, "Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst". Förändringarna är av sådan art att regeringen ser det som nödvändigt att säkerställa att frågans olika aspekter ges en allsidig belysning innan förslag till genomförande av begränsningarna i marknadsöppningen lämnas till riksdagen.

Syftet med att öppna för upphandling i konkurrens avseende leverans av flygkontrolltjänst var att såväl flygbolag som flygplatser har behov av att minska sina kostnader och att möjligheten till upphandling i konkurrens bedömdes kunna ge förutsättningar för reducerade kostnader. Det finns därför ett behov av att belysa hur kostnadsbilden förändrats, vilka risker det finns för kostnadsökning vid frånvaron av konkurrens och vilka åtgärder som kan behövas för att upprätthålla ett fortsatt kostnadstryck om flygplatshavare får inskränkta möjligheter till upphandling.

För närvarande har en flygplats beslutat att genomföra lokal flygtrafiktjänst, s.k. flygkontrolltjänst i egen regi och nio flygplatser har upphandlat tjänsten av bolaget Aviation Capacity Resources AB (ACR). Ytterligare upphandlingar pågår. Upphandlingen avseende Norrköpings flygplats, vilken genomförts men där driftsövertagande inte ägt rum, involverar en uppdelning av ett s.k. samfällt terminalområde, vilket dels påverkar ansvaret för luftrummet, dels kostnadsfördelningen mellan flygplatsinnehavaren och kostnadsbasen för det övre luftrummet.

Det förändrade läget påverkar dels förutsättningarna för Luftfartsverket, dels situationen för flygbolag, flygplatsinnehavare och de aktörer som etablerat sig på marknaden för lokal flygtrafiktjänst och ger behov av andra verktyg för att kostnaderna fortsatt ska kunna reduceras.

På regeringens vägnar



Catharina Elmsäter-Svärd



Anita Wetterlöf Ajaxon

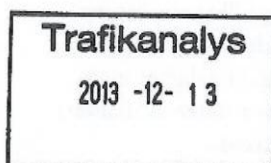
Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Försvarsdepartementet
Finansdepartementet/BA
Näringsdepartementet/MK
Transportstyrelsen
Luftfartsverket
Trafikverket
Försvarsmakten

Bilaga B: Regeringsuppdrag 2



Näringsdepartementet



Regeringsbeslut

III 4

2013-12-05

N2013/5568/TE

Trafikanalys
Torsgatan 30
113 21 Stockholm

Tillägg till uppdrag att göra en konsekvensanalys av regleringsförändringar för viss flygtrafiktjänst

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Trafikanalys att, i tillägg till tidigare uppdrag att ta fram underlag om konsekvenserna av en delvis återreglering av lokal flygtrafiktjänst, också belysa ett alternativ som innebär att respektive flygplatshavare inom samfällida terminalområden kan upphandla tjänster för kontrollzonen.

Tilläggsuppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 15 januari 2014.

Skälen för regeringens beslut

Riksdagen gav i juni 2013 (bet. 2012/13:TU18, rskr. 2012/13:259) regeringen tillkänna att den lokala flygtrafikledningstjänsten på Swedavia AB:s flygplatser, de militära flygplatserna, flygplatser som Försvarsmakten har stort behov av samt flygplatser inom samfällida terminalområden även fortsättningsvis ska utövas av Luftfartsverket.

Regeringen har i beslut den 7 november 2013 (dnr N2013/5119/TE) uppdragit åt Trafikanalys att ta fram underlag om konsekvenserna av en delvis återreglering av lokal flygtrafiktjänst enligt riksdagens tillkännagivande till regeringen. I uppdraget anges att redovisningen ska göras för luftfarten som helhet och för delmarknaden lokal flygtrafiktjänst och de aktörer som verkar på denna.

Enligt regeringens bedömning kan tillkännagivandet avseende flygplatser inom samfällida terminalområden, i andra fall än för Swedavia AB:s flygplatser, de militära flygplatserna och flygplatser som Försvarsmakten har stort behov av, hanteras så att respektive flygplatshavare kan

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Mäster Samuelsgatan 70

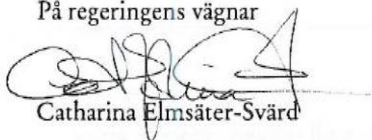
Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-411 36 16

E-post: n.registrator@regeringskansliet.se

upphandla tjänster för kontrollzonen medan det samfällade terminalområdet hanteras av Luftfartsverket. Vad gäller enskilda terminalområden förutsätts Luftfartsverket i normalfallet genom avtal lämna över ansvaret till den som bedriver flygkontrolltjänst.

Med hänsyn till regeringens bedömning av den del av tillkännagivandet som gäller samfällade terminalområden behöver även denna förändring belysas. Uppdraget till Trafikanalys bör därför utvidgas i enlighet med detta till att myndigheten ska belysa båda de alternativa sätten att hantera begränsning av möjligheten till upphandling i konkurrens.

På regeringens vägnar



Catharina Elmsäter-Svärd



Anita Wetterlöf Ajaxon

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Försvarsdepartementet/MFI
Finansdepartementet/BA
Näringsdepartementet/MK
Försvarmakten
Transportstyrelsen
Luftfartsverket
Trafikverket

Bilaga C: Flygplatser i Sverige

Flygplats	Ägare	Flygtrafiktjänst-leverantör	Samfällt terminal-område	Återregleras i scenario B	Återregleras i scenario C	Typ av flygplats
Arlanda	Swedavia	LFV	Stockholm TMA	Ja	Ja	Civil
Arvidsjaur	Arvidsjaur flygplats AB, ägs av Arvidsjaur kommun.	Egen regi	Nej	Nej	Nej*	Civil
Arvika	Arvika kommun	-	Nej	Nej	Nej*	Civil
Bromma	Swedavia	LFV	Stockholm TMA	Ja	Ja	Civil
Borlänge	AB Dalaflyget, som ägs av Borlänge, Falun och Mora kommuner samt Landstinget Dalarna.	LFV	Nej	Nej	Nej*	Civil
Eskilstuna	Eskilstuna kommun	European AirCargo	Nej	Nej	Nej*	Civil
Falköping	Falköpings kommun	AFIS	Nej	Nej	Nej*	Civil
Gällivare	Gällivare kommun	LFV (AFIS)	Nej	Nej	Nej*	Civil
Gävle	Gävle kommun	(AFIS)	Nej	Nej	Nej*	Civil
Göteborg-City (Säve)	Swedavia, Volvo och Göteborgs kommun	LFV	Göteborg TMA	Ja	Ja	Civil
Göteborg-Landvetter	Swedavia	LFV	Göteborg TMA	Ja	Ja	Civil
Hagfors	Hagfors kommun	LFV (AFIS)	Nej	Nej	Nej*	Civil
Halmstad	Halmstads Flygplats AB, ägs av Halmstad kommun, Militär verksamhet bedrivs	LFV	Nej	Nej**	Nej*,**	Civil med militär verksamhet
Hemavan Tärnaby	Hemavan Tärnaby Airport AB, ägs av Storumans kommun, turistnäring och privatpersoner	AFIS	Nej	Nej	Nej*	Civil
Jönköping	Kommunal	ACR	Nej	Nej	Nej*	Civil
Kalmar	Kalmar kommun	ACR	Nej	Nej	Nej*	Civil
Karlsborg	Försvarmakten	LFV	Nej	Ja	Ja	Militär

Karlstad	Kommunal	ACR	Nej	Nej	Nej*	Civil
Kiruna	Swedavia	LFV	Nej	Ja	Ja	Civil
Kramfors/ Sollefteå Höga Kusten Airport	Flygplatsbolag som ägs av Kramfors kommun och Sollefteå kommun	AFIS	Nej	Nej	Nej*	Civil
Kristianstad Österlen Airport	Kristianstad Österlen Airport ägs till 91% av Kristianstad kommun, 5% av Hässleholms kommun, 2% av Östra Göinge Kommun samt 2% av Bromölla kommun.	LFV	Nej	Nej	Nej*	Civil
Linköping – SAAB Linköping City Airport	Linköping City Airport, dotterbolag till Flygmex AB, ägs av Linköpings Kommun	LFV <i>Förväntas upphandla under hösten</i>	Östgöta TMA	Ja	Ja, delvis***	Civil
Linköping Malmen	Fortifikationsver ket	LFV	Östgöta TMA	Ja	Ja	Helt militär, F17
Ljungbyhed	<i>Ljungbyhed Park AB, som ägs av Peab</i>	LFV <i>Upphandlat nyligen, resultat ej meddelat.</i>	Nej	Nej	Nej*	Civil
Luleå	Swedavia	LFV	Nej	Ja	Ja	Militär (F21) med civil flyg
Lycksele	Helägt dotterbolag till Lycksele Stadshus AB, som ägs av Lycksele kommun	AFIS	Nej	Nej	Nej*	Civil
Malmö Sturup	Swedavia	LFV	Malmö TMA	Ja	Ja	Civil
Mora/Siljan	AB Dalaflyget, som ägs av Borlänge, Falun och Mora kommuner samt Landstinget Dalarna (kommunal)	AFIS	Nej	Nej	Nej*	Civil
Norrköpings flygplats	Norrköpings kommun	ACR	Östgöta TMA	Ja	Ja, delvis***	Civil

(Kungsängen)						
Oskarshamn	Oskarshamns Utvecklings AB (UTAB), ägs av Oskarshamns kommun	AFIS	Nej	Nej	Nej*	Civil
Pajala-Yllnäs	Pajala kommun	TWR/AFIS	Nej	Nej	Nej*	Civil
Ronneby	Swedavia	LFV	Nej	Ja	Ja	Militär (F17) med civil verksamhet
Skövde	Skövde kommun	-	Nej	Nej	Nej*	Civil
Storuman	Storumans flygplats AB, ägs av Storuman kommun	-	Nej	Nej	Nej*	Civil
Stockholm Skavsta	TBI (privat)	LFV	Östgöta TMA	Ja	Ja, delvis***	Civil
Skellefteå	Skellefteå kommun	ACR	Nej	Nej	Nej*	Civil
Sundsvall Timrå Airport	Kommunalt bolag som ägs av Sundsvall och Timrå kommun	LFV	Nej	Nej	Nej*	Civil
Sveg (Härjedalen Sveg Airport)	Härjedalens kommun	AFIS	Nej	Nej	Nej*	Civil
Såtenäs	Försvarsmakten	LFV	Göteborg TMA	Ja	Ja	Militär, (Skaraborgs flygflottilj, F 7)
Torsby	Torsby kommun	AFIS	Nej	Nej	Nej*	Civil
Trollhättan/Vänersborg	Fyrstads Flygplats AB, ägs av kommunerna Trollhättan, Uddevalla, Vänersborg och Lysekil	ACR	Göteborg TMA	Ja	Ja, delvis***	Civil
Umeå	Swedavia	LFV	Nej	Ja	Ja	Civil
Ärna (Uppsala)	Fortifikationsverket	-	Stockholm TMA	Ja	Ja	Militär (LSS, transporter för FM och beredskap)
Vidsele	Fortifikationsverket	LFV	Nej	Ja	Ja	Militär (F21)
Vilhelmina	Vilhelmina kommun	AFIS	Nej	Nej	Nej*	Civil
Visby	Swedavia	LFV	Nej	Ja	Ja	Militär, F17 Gotland
Västerås	Västerås	ACR	Stockholm	Ja	Ja, delvis***	Civil

	Flygplats AB, ägt av Västerås kommun (kommunal)		TMA			
Växjö Småland Airport	Växjö Småland Airport, ägs till 55 % av landstinget i Kronobergs län, 42 % av Växjö kommun samt 3 % av Alvesta kommun.	ACR	Nej	Nej	Nej*	Civil
Ängelholm	Ängelholms Flygplats AB, ett av Peab helägt bolag (Privat)	LFV <i>Upphandlat nyligen, resultat ej meddelat</i>	Nej	Nej	Nej*	Civil
Örebro	Örebro läns landsting och Örebro kommun tillsammans med kommunerna Karlskoga och Kumla.	ACR	Nej	Nej	Nej*	Civil
Örnsköldsvik	Örnsköldsvik Airport AB, kommunalt bolag.	LFV AFIS	Nej	Nej	Nej*	Civil
Östersund Åre	Swedavia	LFV	Nej	Ja	Ja	Civil

Anm: * Formellt är enbart CTR konkurrensutsatt och därför beroende av att LFV överlämnar TMA

** är inte utpekad av Transportstyrelsen eller Försvarsmakten som en av militärens flygplatser. Om så sker kommer den ej konkurrensutsättas.

*** CTR konkurrensutsätts



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.