

Till
Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm
li.remissvar@regeringskansliet.se
Cc: li.transport.remissvar@regeringskansliet.se

Remissvar på betänkandet Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet (Ds 2023:3)

Sammanfattning

ACR ser positivt på att en översyn av flygplatssystemet har genomförts, men anser att några ytterligare analyser, förtydliganden och konsekvensbeskrivningar behöver göras. Tills dess bör regeringen avvakta med beslut.

Frågan om flygledning behöver belysas ytterligare. I detta sammanhang är det viktigt att påpeka att en ökad statlig rådighet inte är det samma som statliga monopol. För att säkra fortsatt innovation, fysisk närvaro och en rimlig kostnadsbild bör förutsättningarna för öppen upphandling av bland annat flygtrafikledningstjänster, för landets samtliga flygplatser, tydliggöras.

Inledning

ACR Aviation Capacity Resources AB är Sveriges främsta leverantör av upphandlad flygtrafikledning. Vi verkar på 17 flygplatser i hela landet och menar att det senaste decenniets erfarenheter av upphandlad flygtrafikledning är relevanta i utformningen av en politik som säkrar ett fortsatt starkt och effektivt flygplatssystem i Sverige.

ACR ser positivt på att en översyn av flygplatssystemet har genomförts. Hela Sverige behöver rimlig tillgång till flyg av många skäl, främst för en pålitlig tillgänglighet för passagerare, frakt och för räddning och beredskap. Samtidigt finns idag stora utmaningar kring finansieringen av flera flygplatser, där enskilda kommuner och regioner åtagit sig ett stort ansvar i sin landsdel.

För flera av flygplatserna är den ekonomiska situationen efter pandemin mycket ansträngd, varför åtgärder för ökat stöd är välbehövliga. Flyget behöver dessutom förutsättningar för att kraftfullt kunna bidra till att ställa om till ett mer hållbart transportsystem. Konsekventa krav måste därför ställas på såväl kostnadseffektivitet som klimatomställning. Öppen upphandling i konkurrens bidrar till dessa mål.

Övergripande om utredningen

Ett rationellt flygplatssystem kräver återkommande översyn av hur en rimlig fördelning av kostnadsansvaret mellan statliga, kommunala och kommersiella aktörer ser ut. Att flygplatssystemet behövdes och hölls i gång under pandemin, trots att passagerartrafiken nästan upphörde, visar detta i blyxtbelysning.

Dagens svenska flygplatssystem har både brister och styrkor. Även om översynen har varit önskvärd saknar vi i vissa delar konsekvensanalys och tydlighet kring vilka kriterier förslagen baseras på. Det sistnämnda är inte minst viktigt för att vid behov kunna göra framtida justeringar inom systemet på ett rationellt och för alla aktörer transparent sätt.

En av huvuduppgifterna för utredningen verkar ha varit att säkerställa ett stödsystem som är förenligt med dagens EU-regelverk om statsstöd. Här finns fortfarande frågetecken, även om ACR helt delar ambitionen om att tillföra mer resurser och öka tydligheten vad gäller krav och åtaganden.

Ett snävt fokus på EU:s just nu gällande regelverk är en alltför begränsad utgångspunkt. Ingången i frågan gör dessutom att en dialog inom EU kring Sveriges särskilt utmanande förutsättningar - med långa avstånd och omfattande glesbygd - tappas bort. Tvärtom bör Sverige inom EU söka acceptans och stöd för svenska förutsättningar. Vi utgår från att det är fullt möjligt att få förståelse för Sveriges särskilda förutsättningar som ett av Europas till ytan största länder. Riskerna är annars att vi går mot färre flygplatser, trots ett ökat statligt ansvar.

Vidare behöver flera perspektiv diskuteras mer ingående innan eventuella beslut. Ett system som säkrar tillgänglighet, samhällskritiska funktioner och goda villkor för näringslivet i hela Sverige och samtidigt är pålitligt förvaltad över tid behöver ha bred förankring kommunalt, regionalt och nationellt, såväl i de politiska församlingarna som bland medborgarna. Det handlar om respekt och acceptans för kostnaderna, oavsett om de bärs av nyttjare eller skattebetalare.

I vissa fall saknas fördjupade analyser kring formerna för genomförande, inte minst vad gäller det utökade basutbudet och förutsättningarna för de kostnadseffektiva funktioner som idag erbjuds av aktörer som ACR.

I det sammanhanget bör även gränsdragningar mellan berörda myndigheter och deras olika ansvar omprövas. För ökad tydlighet bör Trafikverket äga allt ansvar i finansieringsfrågor och Transportstyrelsen bör därför befrias från att utöva ekonomisk tillsyn av flygtrafiktjänster.

Därtill har det nya säkerhetsläget, vad gäller både yttre och inre hot, inte analyserats tillräckligt. I flera fall pekar betänkandet ut behov av kompletteringar och ytterligare konsekvensanalyser. ACR delar den uppfattningen och menar att dessa måste föregå att avgörande beslut fattas.

Tillgänglighet

Sverige kommer alltid att ha ett större behov av flyget än många andra länder på grund av långa avstånd och låg befolkningstäthet. Samtidigt är vi ett exportberoendeland med många framgångsrika företag som verkar på en internationell marknad. Det förstärker ytterligare behoven av god tillgänglighet för invånare och företag i hela landet. Inte minst kompetensförsörjningen och möjligheter att inom hela landet kunna ha tillgång till expertkompetens förutsätter ett väl utbyggt flygplatssystem.

Dessa grundläggande förutsättningar behöver alltid påtalas när frågor som rör flyget diskuteras inom EU-samarbetet. Annars riskeras att regelverk kring statsstöd och liknande utgår från Centraleuropas villkor och därmed hämmar utvecklingen för länder i EU:s ytterkanter. Det är därför positivt att utredningen på ett adekvat sätt beskriver Sveriges behov av flyg ur ett tillgänglighetsperspektiv.

Vidare bör påpekas att för de flygplatser som inte har kommersiellt underlag för trafik till Stockholm, Arlanda eller Bromma innebär en slopad allmän trafikplikt i praktiken att flygplatsen med största sannolikhet kommer att behöva läggas ned. Det riskerar att påverka tillgängligheten negativt, både nationellt och internationellt.

Ur det perspektivet är det anmärkningsvärt att utredningen inte tar hänsyn till utvecklingen av el-flyg där flera flygbolag verksamma i Sverige har som målsättning att använda dessa i kommersiell drift före år 2030. Det kan medföra möjligheter för helt nya linjer, flygplatser och tjänster och därmed ett modifierat flygplatssystem. Denna lovande utveckling och dess konsekvenser behöver belysas ytterligare.

Regional utveckling

Ett flygplatssystem som ska fungera över tid behöver ha förankring i den lokala och regionala politiken och hos det berörda näringslivet. Ett utökat statligt ansvar behöver därför gå hand i

hand med lokal och regional rådighet. Risken är annars att ett ökat statligt åtagande missar målet och att flygplatserna och utbudet inte utvecklas utifrån de lokala behoven och förutsättningarna. Tvärtom kan likriktning och underordning gentemot strukturer utformade för några få statliga flygplatser bli resultatet. Livaktiga regionala flygplatser ger i stället transportsystem välbehövlig dynamik och resiliens. Såväl ekonomisk tillväxt som robust beredskap gynnas med fler bärkraftiga flygplatser och aktörer.

Vad gäller näringslivet förutsättningar och lokalisering är givetvis tillgängligheten den viktigaste frågan, men flygplatserna i sig skapar också arbetstillfällen på sina orter. Bara ACR sysselsätter idag drygt 100 operativa flygledare på 17 olika enheter. Till det kommer en rad andra funktioner och arbetstillfällen på flygplatserna där den lokala förankringen ger ett extra värde då de skapar långsiktiga utvecklingsmöjligheter.

ACR har omfattande erfarenhet av att arbeta tätt tillsammans med flygplatser med olika underlag och vi vill understryka att det gett både en hög kvalitet och en mer tilltalande kostnadsbild. Det är av vikt att ett ökat statligt åtagande inte inverkar menligt på möjligheten att hitta de bästa lösningarna för varje specifik flygplats. I det sammanhanget är det viktigt att de ramar och modeller som idag tillämpas för Swedavia inte påtvingas de flygplatser som föreslås ingå i ett utökat statligt basutbud. Tvärtom är möjligheterna stora för Swedavia och de statliga flygplatserna att dra nytta av mångfald i arbetssätt inklusive möjlighet att upphandla leverantörer i konkurrens.

Det samhällsviktiga flyget

ACR ställer sig positiva till att utöka antalet beredskapsflygplatser. Det nya säkerhetsläget, vad gäller både yttre och inre hot, gör att behov hos Försvarmakten, Sjöfartsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kustbevakningen och sjukvården behöver belysas ytterligare.

Sveriges ansökan om medlemskap i Nato reser också frågan om hur flygplatsstrukturen behöver utformas i ett större försvarsperspektiv som omfattar hela norra Europa. I den nyligen avlämnade delrapporten från *Försvarsberedningen* med en utvärdering av förverkligandet av totalförvarsbeslutet från 2020 (kontrollstation 2023) framkommer att osäkerheterna kring framtidens behov fortfarande är stora. Försvarsberedningen har i politisk enighet konstaterat att förutsättningar är så allvarliga och omvälvande att ett nytt försvarsbeslut behövs för att kunna gälla redan från 2025 och i ett första steg fram till 2030. Utgångspunkten är att totalförsvarets förmåga starkt och skyndsamt behöver utvidgas.

Under dessa förhållanden vore det orimligt att fatta beslut som riskerar nedläggning av dagens flygplatser utan att samtidigt noggrant överväga kommande behov inom det militära och civila totalförsvaret.

En fråga som också bör beaktas är kostnadsfördelningen. Utredningen föreslår förvisso ett ökat stöd till de regionala flygplatserna, men om flera riskerar nedläggning kan statens kostnader komma att öka till följd av det militära och civila totalförsvarets behov. Då är knappast något vunnet.

Utredaren föreslår att ett villkor för att vara beredskapsflygplats ska vara att personalen vid flygplatsen krigsplaceras men vill se en fördjupad analys vad gäller personal anställda hos underleverantörer. ACR ställer sig bakom behovet av en sådan analys och vill understryka att vi inte ser några problem med att möta hårt ställda krav på säkerhets- och kvalitetskontroll, tvärtom. Redan idag finns ett kontrollsystem för leverantörer av flygledning. I Sverige har Försvarmakten godkänt ACR vid samtliga enheter och innan utnämmandet av det luftrum som ACR ska arbeta i.

I sammanhanget är också viktigt att påpeka att ACR idag bedriver flygledning på Stockholm Skavsta flygplats där både Kustbevakningens och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps flygplan för brandbekämpning är stationerade.

Internationell utblick

ACR har omfattande internationell erfarenhet, inte minst kring hur andra länder löst frågorna om flygplatsutbud och tillgänglighet. Vad gäller flygledning så är konkurrensutsatt flygledning utbredd i Europa. Förutom vid icke-statliga flygplatser i Sverige så är flygledningen konkurrensutsatt i olika former i Danmark, Norge, Tyskland, Spanien och Storbritannien.

Erfarenheterna är mycket goda både vad gäller kvalitet och kostnader. På samtliga konkurrensutsatta marknader har flygledning gett samma besparingseffekt som i Sverige. I England och Spanien gäller konkurrens även vid de stora moderflygplatserna och i Danmark, Norge och Tyskland så tillämpas öppen upphandling vid de regionala flygplatserna utan begränsning på storlek. EU-kommissionen eftersträvar ”Single European Sky”, vilket innebär att en öppen marknad ska råda inom flygledning och att flygbolag ska kunna planera och välja att flyga den smartaste och mest miljöeffektivaste routen.

Fler medlemsstater utreder därför nu att reformera sina regler för att tillåta konkurrens och ge certifierade leverantörer av flygtrafiktjänster möjligheter att arbeta gränsöverskridande. Det gynnar flygbolag, flygplatser och passagerarna.

I samtliga medlemsstater finns det samtidigt klara spelregler, krav och ventiler för att säkerställa att robust flygledning levereras och att leverantörerna i systemet är godkända. Försvarsmakterna i respektive land har vetorätt mot att godkänna en ny leverantör i ett utsett luftrum.

Särskilt om några av utredarens förslag till åtgärder

Det är oklart om utredarens förslag ska ses som en helhet eller om det är möjligt att möjligt att gå vidare i delar medan kompletteringar och justeringar sker i kring vissa av de frågor där det råder oklarheter eller finns möjligheter till justeringar och förbättringar. ACR förordar det sistnämnda och vill till det fortsatta arbetet göra följande påpekanden:

Konsekvensbeskrivning av utökad basutbud

ACR har inga synpunkter på om basutbudet bör öka eller minska, men efterlyser tydliga kriterier för hur urvalet har gjorts och bör göras. Oavsett väg framåt så är det av stor vikt att det finns ett lokalt och regionalt stöd för förändringen. Det är vidare viktigt att ett ökat statligt åtagande inte inverkar menligt på möjligheten att hitta de bästa lösningarna för varje specifik flygplats, inklusive för flygledningstjänster.

Det är fortfarande oklart hur ett utökad basutbud ska realiseras. Utbudet måste förankras med riksdagen och sedan vidtar en förhandling med de aktuella flygplatserna. Utredaren förordar inte en speciell förhandlingsmodell utan menar att den kan genomföras av en särskild statlig förhandlingsperson eller av Swedavia AB.

ACR förordar en modell med en särskild förhandlingsperson. Om Swedavia ansvarar för förhandlingen riskerar de att hamna i svåra marknads- och affärsmässiga överväganden mellan bolagets affärsplaner och de samhällsnyttiga utgångspunkter som varit motivet för ett utökad basutbud. En särskild förhandlingsperson kan i stället göra avvägningar och vägval som gynnar utvecklingsmöjligheter för alla flygplatser i landet och inte enbart det idag existerande statliga flygplatsutbudet.

I enlighet med samma resonemang bör förslaget om att staten ska kunna föreslå en ledamot till styrelsen för icke statliga flygplatser som erhåller stöd förtydligas. Det självständiga ansvaret hos de enskilda flygplatsernas bör inte undergrävas. Samtidigt kan tillskott på detta

eller andra sätt av kunnande och stöd i frågor som EU-regler och samarbete kring upphandling vara välkommet.

Konkurrensförutsättningar för flygledning

En högkvalitativ och kostnadseffektiv flygledning är en viktig grundsten för ett fungerande flygplatssystem. För att garantera fortsatt innovation, fysisk närvaro och en rimlig kostnadsbild bör konkurrensförutsättningarna framåt tydliggöras.

ACR har på den svenska marknaden visat att vi har bidragit till att sänka kostnaderna med 30 till 40 procent för flygledning samtidigt som ACR kunnat leverera högsta möjliga kvalitet och bibehållen säkerhet. Besparingen ligger främst i en mer effektiv administration och mindre överbyggnad. Det handlar inte om att minska på den operativa personalen. Tvärtom har verksamhetsövergång för befintlig personal varit normen när ACR etablerat sig på ny flygplats.

En ökad statlig rådighet vad gäller basflygplatser och försvarsbehov behöver inte vara det samma som statliga monopol. Vi är redo för att tillsammans med våra kommunala och privata uppdragsgivare utveckla vårt bidrag, till exempel genom avtal med Försvarsmakten och då flygplatserna ska avtala eller samverka med andra myndigheter. Vi är dessutom helt redo för att erbjuda våra tjänster till samtliga flygplatser, även de statliga. För att samtliga flygplatser ska ha friheten att göra ett kostnadsmedvetet val krävs dock en förändring av luftfartslagen¹. ACR skulle välkomna en översyn av lagen i den delen.

ACR har noterat att departementet även sedan länge bereder vissa frågor om upphandling av flygtrafiktjänster i förhållande till samfällda terminalområden. Vi förutsätter att regeringens ställningstaganden i dessa frågor görs på ett konsekvent sätt och inte innebär konkurrensbegränsningar.

Med vänlig hälsning,
ACR Aviation Capacity Resources AB

Wilhelm Wohlfahrt
Vd