

RAPPORT

Översyn av de svenska beredskapsflygplatserna

Slutrapport 2020-06-15



Trafikverket

Postadress: Röda vägen 1, 781 89 Borlänge

E-post: trafikverket@trafikverket.se

Telefon: 0771-921 921

Dokumenttitel: Översyn av de svenska beredskapsflygplatserna, slutrapport

Dokumentdatum: 2020-06-15

Ärendenummer: TRV 2019/140576

Kontaktperson: Lisa Berglund, avdelning Nationell planering

Publikationsnummer: 2020:145

ISBN: 978-91-7725-675-5

Slutsatser och sammanfattande förslag

Trafikverket har i föreliggande utredning redovisat en översyn av systemet med beredskapsflygplatser. I uppdraget har ingått att analysera geografiska förhållanden, kostnader för att fortsatt vidmakthålla ett nät av beredskapsflygplatser, dagens system med frivilliga överenskommelser mellan staten och flygplatshållare samt för- och nackdelar med befintlig finansieringsmodell.

Sammanfattningsvis bedömer Trafikverket att dagens system inte är tillräckligt ändamålsenligt och funktionellt. Därmed är det inte heller ett effektivt system. Trafikverket bedömer vidare att det blir svårt att säkerställa infrastrukturen för samhällsviktigt flyg dygnet runt, om inte staten kan bekosta en större del av systemet än idag. Samhällsviktigt flyg är en angelägenhet för alla och centralt för människors hälsa, liv och säkerhet.

Majoriteten av användarna efterfrågar fler eller andra beredskapsflygplatser. Med dagens anslagsnivå är det inte möjligt att göra en utökning då de sju som får ersättning redan är kraftigt underfinansierade. I syfte att uppnå ett ändamålsenligt, funktionellt och effektivt system ser Trafikverket det därmed som nödvändigt med en utökad anslagsnivå.

Trafikverkets förslag i korthet:

- Idag är tio flygplatser beredskapsflygplatser. Behåll dessa tio men utöka systemet med ytterligare minst nio flygplatser i enlighet med Trafikverkets förslag.
- Utöka anslaget till 50 Mkr per år.
- Revidera finansieringsmodellen med ökad bemanning, differentiering utifrån snömängd och högre schablonlön för personal.
- Överväg (utökat) driftbidrag till regionala beredskapsflygplatser istället för att lägga in en driftstödskomponent i beredskapssystemet. Överväg även möjligheten att regionala flygplatser utanför beredskapssystemet erhåller driftbidrag för mottagna samhällsviktiga transporter utanför ordinarie öppettider.
- Alla beredskapsflygplatser bör åläggas samma krav, det vill säga ingen indelning i olika nivåer utifrån de tjänster som kan tillhandahållas. Använd istället differentiering av ersättning så att alla flygplatser kan uppfylla samtliga krav.
- I syfte att effektivisera systemet önskar Trafikverket viss flexibilitet avseende anslaget till beredskapsflygplatser. Dels bör det möjliggöras att flytta medel mellan år, dels bör fleråriga avtal med flygplatshållare möjliggöras.
- Utred flygplatsers roll och funktion, totalförsvarets behov samt infrastruktur lufrum under höjd beredskap och krig i ett eget uppdrag.

Innehåll

1	Uppdraget	7
1.1.	Tolkning av delfrågor uppdraget	7
1.2.	Genomförande	7
2	Uppbyggnad av dagens system	9
2.1.	Bakgrund	9
2.2.	Val av dagens beredskapsflygplatser	9
2.3.	Finansieringsmodellen i dagens system	11
2.4.	Ersättnings förenlighet med EU:s regler för statligt stöd	12
2.5.	Frivilliga överenskommelser	13
3	Roller och aktörer vid beredskap på flygplatser	15
3.1.	Aktörer på systemnivå	15
3.2.	Användare av beredskapsflygplatserna	16
3.3.	Operatörer inom ambulans- och brandflyg	17
3.4.	Flygplatshållarna av beredskapsflygplatserna	18
3.5.	Flygplatser utanför beredskapssystemet	18
4	Översyn av behovet av beredskapsflygplatser	19
4.1.	Användning idag	19
4.2.	Behovet av alternativflygplatser	20
4.3.	Krav utifrån olika luftfartyg	20
5	Krav på beredskapsflygplatser och därmed krav på systemet	21
5.1.	Krav på flygtrafikledningstjänst	21
5.2.	Krav på en flygplatshållare utifrån olika regelverk	21
5.3.	Omvärldsfaktorer med påverkan på systemet med beredskapsflygplatser	24
6	Erfarenheter och inspel från aktörer i systemet	27
6.1.	Försvarsmakten	27
6.2.	Sjöfartsverket	28
6.3.	Kustbevakningen	28
6.4.	Polismyndigheten	28
6.5.	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	28
6.6.	Sjukvårdens aktörer (KSA, Socialstyrelsen)	29
6.7.	Beredskapsflygplatsernas inspel och erfarenheter	29
7	Trafikverkets överväganden och förslag	33
7.1.	Problembeskrivning	33
7.2.	Beredskapsflygplatser i ett nytt system	34

7.3.	En reviderad finansieringsmodell	38
7.4.	Kostnader för olika system	43
7.5.	Krav på beredskapsflygplatserna.....	45
7.6.	Revideringar avseende systemets uppbyggnad och funktion.....	46
7.7.	Olika nivåer av beredskapsflygplatser	48
7.8.	Nytt uppdrag gällande höjd beredskap och krig	49
Bilaga 1 Uppdraget		50
Bilaga 2 Kontakter		53
Bilaga 3 Trafikverkets avtal med beredskapsflygplatser år 2020		54

1 Uppdraget

Regeringen gav den 19 december 2019 Trafikverket i uppdrag att göra en översyn av systemet med de svenska beredskapsflygplatserna¹. Systemet, som infördes år 2012, syftar till att säkerställa beredskap för att kunna öppna stängda flygplatser så att samhällsviktiga lufttransporter ska kunna utföras oavsett tid på dygnet.

Översynen syftar till att göra en bedömning av det nuvarande systemets effektivitet, funktionalitet och ändamålsenlighet samt ge förslag till eventuella förändringar. I översynen ska Trafikverket analysera:

- geografiska förhållanden
- kostnader för att fortsatt vidmakthålla ett nät av beredskapsflygplatser
- dagens system med frivilliga överenskommelser mellan staten och flygplatshållare
- för- och nackdelar med befintlig finansieringsmodell

Uppdraget omfattar det statliga basutbudet av flygplatser och icke statliga regionala flygplatser. Hänsyn ska tas till berörda användares olika behov samt relevanta statsstödsregler.

I uppdraget ingick att senast den 31 mars 2020 till Infrastrukturdepartementet föredra arbetsläget och redovisa en analys och preliminära bedömningar avseende nät av beredskapsflygplatser och finansieringsmodell. Uppdraget ska sedan slutredovisas senast den 15 juni 2020.

Föreliggande rapport utgör slutredovisningen.

1.1. Tolkning av delfrågor uppdraget

I uppdraget framgår att en utgångspunkt ska vara att statens kostnader inte ska öka. Dock framgår i en annan del av uppdraget att det finns behov att få underlag om aktuella kostnader för att upprätthålla beredskapen. Trafikverket tolkar därmed uppdraget som att den verkliga kostnaden för den beredskap som finns idag ska åskådliggöras och att förslag till förändringar ska kostnadsberäknas.

Regeringen anger att Trafikverket vid uppdragets utförande ska beakta omvärldsutvecklingen och samhällets aktuella och framtida behov av beredskapsflygplatser för att tillgodose behov av samhällsviktiga luftfartstransporter vid fredstida krissituationer samt vid höjd beredskap och i krig. Trafikverket kommer i slutredovisningen beakta de två sistnämnda situationerna men tolkar uppdraget som att några förslag och slutsatser i dessa aspekter inte krävs.

1.2. Genomförande

Utredningen har haft en extern referensgrupp som bestått av representanter för de aktörer som nämns i uppdraget. Utredningen har även haft kontakter med operatörer av

¹ Uppdraget återfinns i sin helhet i bilaga 1

ambulanstransporter m.fl. Se bilaga 2 för en redovisning av referensgrupp och övriga kontakter som tagits.

Referensgruppen har i slutet på maj fått möjlighet att läsa och komma med synpunkter på ett underlag innehållande Trafikverkets preliminära överväganden och förslag.

Synpunkterna har behövt hämtas in med kort svarstid, se förklaring till detta nedan, och därmed representerar svaren inte nödvändigtvis myndigheternas officiella ståndpunkter utan svaren ska ses som synpunkter från enskilda tjänstemän på dessa myndigheter. I rapporten används dock genomgående myndighetens namn som den som anser eller bedömer något.

Under februari/mars 2020 började spridningen av coronaviruset bli mer påtaglig och restriktioner infördes i Sverige. För bland annat flygbranschen innebar regeringens reserestriktioner en mycket svår situation. Myndigheter berörda av uppdraget blev till stor del indragna i olika former av krishantering. För uppdraget innebar detta att inga möten kunde genomföras fysiskt samtidigt som berörda av uppdraget var involverade i krishantering. Möjligheterna för nödvändig dialog har därmed begränsats. Uppdraget har som en följd inte kunnat genomföras på det sätt det var planerat och vissa delar när det gäller bland annat finansieringsmodell har inte kunnat analyseras fullt ut.

2 Uppbyggnad av dagens system

2.1. Bakgrund

År 2008 fick Luftfartsstyrelsen i uppdrag av regeringen att lämna förslag på ett system som skulle skapa tillgänglighet till flygplatser för samhällsviktiga transporter även på tider då flygplatserna normalt inte är öppna. Den 1 januari 2009 övergick Luftfartsstyrelsens arbetsuppgifter till den då nya myndigheten Transportstyrelsen, som tog över uppdraget. Uppdraget redovisades till regeringen i mars 2009 genom rapporten "Tillgänglighet till flygplatser för samhällsviktiga insatser" (TSL 2009-519). Utredningens förslag var bland annat följande:

- Det bör finnas beredskap för att med högst en timmes inställelsetid dygnet runt öppna tio geografiskt spridda flygplatser i landet.
- Kostnaden beräknades uppgå till mindre än 10 Mkr per år.
- Flygräddningscentralen föreslogs vara den samordningsfunktion som tar emot förfrågningar om öppnande och kontaktar aktuell flygplats.
- Att operatörer ingår avtal med flygplatser för att säkerställa legaliteten att landa samt tillgången till drivmedelsanläggningar.

Denna utredning låg sedan till grund för det uppdrag som Trafikverket fick i juni 2011. Det uppdraget handlade om att utreda möjligheten att genom frivilliga överenskommelser säkerställa att det finns ett nationellt nät av flygplatser som dygnet runt håller en grundläggande beredskap för att ta emot luftfartyg som utför akuta eller av annat skäl prioriterade sjuktransporter, räddningsinsatser, uppdrag av betydelse för krisberedskap eller annan samhällsviktig verksamhet.

2.2. Val av dagens beredskapsflygplatser

Det angavs i uppdraget till Trafikverket år 2011 att det geografiska nätet skulle bygga på att avstånden mellan flygplatserna inte skulle överstiga en timmes flygtid med helikopter. Det angavs också att de föreslagna överenskommelserna skulle kunna ingås med kort varsel efter eventuellt vidare beslut av regeringen.

Trafikverket lämnade sitt svar den 5 augusti 2011, svaret kompletterades sedan den 23 augusti med ett tydligare ställningstagande för tio flygplatser:

- Gällivare
- Luleå
- Umeå
- Åre Östersund
- Sundsvall Timrå
- Stockholm Arlanda (härefter Arlanda)
- Göteborg Landvetter (härefter Landvetter)
- Visby
- Ronneby
- Malmö

Bild 1. Dagens beredskapsflygplatser



I 2012 års instruktion till Trafikverket tillkom sedan en uppgift² att:

”genom överenskommelser med flygplatshållare säkerställa att det finns ett nationellt nät av flygplatser som upprätthåller en grundläggande beredskap för att samhällsviktiga transporter ska kunna utföras”

I utredningen 2011 angav Trafikverket att systemet skulle ses över under år 2012. I januari 2013 lämnade Trafikverket en rapport avseende den översynen. Även i denna översyn var utgångspunkten att flygtiden mellan de utpekade flygplatserna inte skulle överstiga en timme med helikopter. Inför utredningen hade Norrlandstingens regionförbund inkommit med synpunkter avseende den geografiska täckningen i Norrland, som man ansåg var för gles särskilt med tanke på de långa avstånden i denna del av landet. Kiruna flygplats lyftes fram som högst prioriterad av de som låg utanför systemet, därefter Lycksele och sedan Hemavan-Tärnaby flygplats. Trafikverket hänvisade då till att det i myndighetens instruktion anges att det är en *grundläggande* beredskap som ska säkerställas. Utöver detta står det regionerna fritt att teckna egna avtal om beredskap på flygplatser. Trafikverket höll

² Förordning (2010:185) med Trafikverkets instruktion § 2 p.15

således fast vid att de tio befintliga dels täckte det nationella grundläggande beredskapsbehovet, dels var tillräckliga för att uppnå en mycket god yttäckning utifrån den flygtid med helikopter som angavs i det ursprungliga uppdraget till Trafikverket.

2.3. Finansieringsmodellen i dagens system

I Trafikverkets utredning år 2011 föreslogs att ersättningen skulle baseras på att en flygledare och två markpersonal skulle hålla beredskap för att uppfylla åtagandet att öppna flygplatsen för samhällsviktiga lufttransporter. Två på marken grundades på en uppskattning av genomsnittligt antal personer som kunde behövas för att ett luftfartyg ska kunna landa. Utredningen antog att det endast behövdes en sommartid och att ytterligare en skulle väga upp det ökade behovet vintertid utifrån t ex snöröjning. Någon djupare analys gjordes inte i och med att utredningstiden var kort samt inföll under semestertid, vilket försvårade samråd av förslaget.

Trafikverket tog fram en finansieringsmodell som fortfarande används. Modellen fördelar det anslag som Trafikverket tilldelas av regeringen genom att en schabloniserad timlön för en flygledare och två markpersonal i beredskap multipliceras med det antal timmar som flygplatsen har stängt under ett år. I modellen ingår även en justering utifrån den s.k. undervägsavgift (en route-avgift) som den europeiska luftfartsmyndigheten Eurocontrol beslutar om³. Denna avgift, eller snarare den del som återbetalas, antogs minska kostnaden för beredskap för flygledare och den andel av en route-avgiften som återbetalas för respektive flygplats tas således bort från den totala lönekostnaden för flygledare.

Utredningen reflekterade över om modellen skulle innehålla en klimatmotiverad variabel, men landade i att inget mått (snödjup, antal dagar med snötäcke etc.) var lämpligt som bas för en klimatkostfaktor. Bedömningen som gjordes var därtill att en sådan faktors inverkan skulle vara låg och därmed valde man att inte ta med en dylik faktor i modellen.

Ersättningen för 2019 för respektive flygplats framgår av tabell 1.

Tabell 1. Ersättning år 2019.

Flygplats	Ersättning
Gällivare	1 925 611
Luleå	1 007 137
Umeå	941 711
Sundsvall Timrå	1 583 343
Åre Östersund	1 244 625
Visby	1 280 171
Ronneby	1 517 402
SUMMA	9 500 000

³ Varje luftfartyg på mer än 2000 kg som flyger i lufterum där Sverige bedriver flygtrafikföretag får betala en s.k. undervägsavgift. Avgiften beslutas av Eurocontrol och tas in av Transportstyrelsen. Transportstyrelsen återbetalar sedan en del av den till leverantörerna av flygtrafikledningstjänst för deras kostnader för kommunikation-, navigation- och övervakningstjänst, flygräddningstjänst, flygvädertjänst och flygbriefingstjänst. Flygplatsers kostnader för den utrustning som används vid tillhandahållande av flygtrafikföretag avseende kommunikation, navigation och övervakning (CNS) ingår sedan den 1 januari 2008 också som en del av avgiften.

Landets tre största flygplatser – Arlanda, Landvetter och Malmö – har öppet dygnet runt. Detta innebär att de aldrig behöver ha personal i beredskap för att ta emot samhällsviktiga transporter eftersom denna kapacitet finns på dygnets alla timmar ändå. Det i sin tur innebär att de inte får någon ersättning från Trafikverket eftersom den endast utgår till personal i beredskap. Flygplatserna omfattas dock av kraven i avtalet.

2.4. Ersättnings förenlighet med EU:s regler för statligt stöd

På en flygplats kan såväl ekonomiska som icke ekonomiska aktiviteter företas. Aktiviteter som normalt sett anses vara icke ekonomiska omfattar bland annat flygkontrolltjänst, polis, tull samt brand- och räddningstjänst. Ekonomiska aktiviteter omfattar alla typer av verksamheter som består i att erbjuda varor och tjänster på en marknad. För ekonomiska aktiviteter måste EU:s regler om statligt stöd beaktas. Icke ekonomiska aktiviteter faller däremot utanför regelverket.

Flygplatsers verksamhet i form av att tillhandahålla passagerare eller företag transporttjänster utgör en ekonomisk verksamhet.⁴ Att öppna flygplatsen och låta samhällsviktiga transporter betala för att landa utanför ordinarie öppettider tolkas som ekonomiska aktiviteter. Ett stöd som skulle täcka kostnader som detta medför hade behövt hanteras som driftstöd, exempelvis i enlighet med kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget (härefter benämnd GBER) för att vara förenliga med EU:s regler om statligt stöd.

Kravet på att ha personal i beredskap, och kostnaderna som detta medför, bedöms efter korrespondens med Europeiska kommissionen dock inte utgöra sådan verksamhet som ska uppfattas som ekonomisk. Beredskapen uppfattas inte som en sedvanlig åtgärd för att upprätthålla flygplatsens normala verksamhet.

Mot denna bakgrund ser Trafikverket inga statsstödsrättsliga hinder mot att ge stöd till upprätthållandet av beredskap. Kostnader som uppstår efter öppnandet ingår i flygplatsens normala verksamhet och stöd till dessa kräver hantering enligt GBER eller inom ramen för ett SGEI-förordnande⁵.

Detta innebär att den redovisning, som beskrivs i avsnitt 2.5, är nödvändig för att säkerställa att ersättningen från Trafikverket enbart går till beredskapshållande och inte riskerar att överkompensera den kostnaden och spilla över på ekonomisk verksamhet.

⁴ Stycke 27, the Guidelines on State aid to airports and airlines

⁵ SGEI=Services of General Economic Interest. Enligt statsstödsreglerna kan ett offentligt organ besluta att ett företag ska vara skyldigt att utföra en viss allmännyttig tjänst. Det är möjligt att ge stöd till sådan verksamhet enligt kommissionens beslut nr 2012/21/EU av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Ett så kallat SGEI-förordnande krävs, genom vilket företaget åläggs att utföra den allmännyttiga tjänsten.

2.5. Frivilliga överenskommelser

Sedan 2012 har Trafikverket ingått årliga överenskommelser med fyra flygplatshållare i syfte att säkerställa att de håller beredskap på de i tabell 1 angivna flygplatserna.

Överenskommelserna är utformade som avtal⁶ och Trafikverket ingår dessa med respektive flygplatshållare inför varje nytt år, se tabell 2.

Tabell 2. Avtalsparter inom systemet med beredskapsflygplatser.

Flygplatshållare/avtalspart	Flygplatser
Swedavia AB	Umeå Åre Östersund Arlanda Visby Malmö Landvetter
Gällivare flygplats	Gällivare
Midlanda flygplats AB	Sundsvall Timrå
Försvarsmakten	Luleå Ronneby

Åtaganden i avtalen

Avtalen som Trafikverket ingår med dessa fyra parter har varierat till sin utformning under de år som systemet varit i bruk. Men åtagandet har under hela perioden varit formulerat som:

Flygplatsen förbinder sig att under perioden xxxxx hålla beredskap de timmar på dygnet då Flygplatsen är stängd, för att på begäran, från företrädesvis men inte begränsat till, Joint Rescue Co-ordination Centre, JRCC, (Sjöfartsverkets gemensamma ledningscentral), SOS alarm, Polisen, Kustbevakningen samt företag/operatörer som bedriver verksamhet med luftburna ambulanstransporter, ta emot luftfartyg som utför akuta eller av annat skäl prioriterade sjuktransporter, räddningsinsatser, uppdrag av betydelse för krisberedskap eller annan samhällsviktig verksamhet.

I avtalen framgår att inställelsetiden är en timme. Det är dock oklart vad som menas med inställelsetid. Inte heller i Transportstyrelsens rapport från 2009, varifrån detta krav kommer, är det tydligt vad som egentligen menas. Det är även oklart vad som exakt innefattas i begreppet "annan samhällsviktig verksamhet".

Under 2019 blev Trafikverket uppmärksammat på att samtliga beredskapsflygplatser inte tillhandahöll alla de tjänster som t.ex. ett ambulansflyg kräver, så som avisning och tankning. Trafikverket uppmärksammades vidare på att flygplatshållaren inte alltid har alla tjänster som krävs i egen regi. På till exempel flygplatserna i Luleå och Ronneby, som Försvarsmakten håller, är det Swedavia som står för tankning, avisning, security etc. Med denna vetskap förtydligade Trafikverket avtalen inför 2020. De tjänster som flygplatsen måste tillhandahålla, i egen regi eller som en inköpt tjänst, specificerades:

⁶ Se bilaga 3 för detaljer om avtalets utformning.

- Fälthållning (snöröjning, halkbekämpning och banbesiktning)
- Flygtrafikledningstjänst (radarledning, övervakning av inflygningshjälpmedel, hantering av högintensiv banbelysning)
- Räddningstjänst när luftfartygets startmassa så kräver
- Avisning av luftfartyg
- Tankning av luftfartyg
- Rangering och bogsering
- Väderobservationer
- Öppnande av grindar för ambulans
- Övriga tjänster som är nödvändiga för att ta emot och släppa iväg luftfartyg enligt avtalet

Redovisning

Kravet på redovisning är nytt sedan halvårsskiftet 2018 och grundar sig på en utredning som Trafikverket gjort utifrån EU:s regler för statligt stöd, se avsnitt 2.4. Avtalsparten förbinder sig att senast 28 februari kommande år redovisa de faktiska kostnaderna för en flygledare och två markpersonal som beredskapsuppdraget inneburit under föregående år.

Redovisningen görs på en blankett där flygplatsen ska ange antalet stängda timmar totalt under föregående år samt den faktiska timlön som flygledare respektive markpersonal uppbär. Flygplatserna ska även redovisa det antal rörelser de haft under stängda timmar och vilka aktörer det är som nyttjat beredskapen.

3 Roller och aktörer vid beredskap på flygplatser

3.1. Aktörer på systemnivå

Trafikverket

Trafikverket är den myndighet som ska säkerställa att det finns ett nationellt nät av flygplatser som håller beredskap för att ta emot samhällsviktigt flyg även de timmar på dygnet då flygplatserna normalt är stängda. Av Trafikverkets instruktion framgår att säkerställandet ska ske via överenskommelser med flygplatshållare. Med detta uppdrag från regeringen följer också ett årligt anslag på för närvarande 9,5 miljoner kronor.

Trafikverkets roll i systemet är således att tillse att överenskommelser som säkerställer beredskap finns på plats, att hantera den ersättning som enligt överenskommelserna ska utgå samt följa upp kostnader och rörelser.

Trafikverket har inget mandat att förändra det antal eller vilka specifika flygplatser som ingår i systemet. Endast regeringen kan ta sådana beslut. Trafikverket har heller ingen uppgift som härrör till den praktiska driften av systemet så som att informera användare, tillhandahålla uppgifter om flygplatserna, se till så rutiner och strukturer för öppnande av flygplatserna etc. finns. Det är heller ingen annan aktör som har denna roll.

Transportstyrelsen

Transportstyrelsen ansvarar för regler och tillstånd i luftrummet och på flygplatserna. Dessa regler och tillstånd påverkar beredskapssystemet på så sätt att flygplatserna vid bemanning av beredskapen måste tillse att personal med rätt kompetens för att ta emot/släppa iväg luftfartyg finns i beredskap.

Leverantörer av flygtrafikledningstjänst

Luftfartsverket bedriver lokal flygtrafikledningstjänst på 17 civila och militära flygplatser, företaget ACR på 16 och företaget SDATS på fyra. SDATS flygtrafikleder på distans och har sin basering på Sundsvall Timrå flygplats. De flygledare som systemet ersätter beredskapslön för är således inte anställda av flygplatserna själva utan samtliga flygplatser köper denna tjänst.

JRCC

Sjö- och flygräddningscentralen JRCC (Joint Rescue Co-ordination Centre) är Sjöfartsverkets nationella enhet för att dygnet runt ta emot larm och leda och koordinera insatser vid sjö- och flygräddning. I Transportstyrelsens rapport från 2009 föreslogs att JRCC skulle vara den samordningsfunktion som bidrar till ett system som underlättar öppnandet av flygplatser. Transportstyrelsen föreslog att regeringen skulle uppdraga åt Sjöfartsverket att förmedla begäran att öppna beredskapsflygplatser. Trafikverket anförde också i sin utredning från 2011 att JRCC skulle ges i uppdrag att hantera flygplatsernas beredskapsuppgifter och förmedla begäran om att öppna en beredskapsflygplats.

JRCC har idag inget formellt uppdrag att hantera dessa förfrågningar men de tillhandahåller tjänsten ändå. De större operatörerna/användarna har dock själva upparbetade kontakter till flygplatserna och hanterar oftast själva kontakt och begäran till flygplatsen. Det behöver

inte vara enbart flygplatser i Trafikverkets system med beredskapsflygplatser, övriga flygplatser används också tämligen frekvent för olika typer av akuta flygningar.

SMHI

SMHI gör väderprognoser för flyg enligt de EU-regelverk som finns för luftfarten. SMHI tar bland annat fram flygplatsprognoser, så kallade TAF (Terminal Aerodrome Forecast). SMHI tillhandahåller detta för alla öppna instrumentflygplatser.

3.2. Användare av beredskapsflygplatserna

Regionernas sjukvårdsenheter

Den i särklass största användaren av beredskapsflygplatser är regionernas sjukvårdsenheter. Regionerna förfogar över ett antal ambulanshelikoptrar och Region Uppsala har även ett flygplan. Det är inget gemensamt ägande av helikoptrarna utan olika regioner har olika samarbeten och avtal. Ambulanshelikoptrarna är baserade i Gällivare, Lycksele, Östersund, Mora, Karlstad, Uppsala, Norrtälje, Visby och Göteborg.

Regionerna har idag upphandlat sina transporter med ambulansflyg, enskilt eller i samarbeten med andra regioner. När Kommunalförbundet Svenskt Ambulansflyg, KSA⁷, blir operativa år 2021 kommer regionerna att gemensamt äga sex ambulansflygplan baserade i Umeå och på Arlanda och Landvetter.

Sjöfartsverket

Sjöfartsverket ansvarar för insatser när någon är eller befaras vara i sjönöd, samt för sjuktransporter från fartyg. Ansvaret gäller svenskt sjöterritorium samt Väneren, Vättern och Mälaren, exklusive hamnområden. Sjöfartsverket ansvarar även för lokalisering av luftfartyg vid inträffat eller befarat haveri, eller då fara hotar lufttrafiken.

Sjöfartsverket har fem räddningshelikoptrar baserade i Göteborg-Säve, Kristianstad, Norrtälje, Umeå och Visby.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

MSB har ansvar för att stödja samhällets beredskap för olyckor, kriser och civilt försvar. När det kommer till beredskap på flygplats är det i en normalsituation främst vid skogsbrandbekämpning som MSB kan behöva flygplatser nattetid.

MSB ansvarar för den infrastrukturella delen av Svenska nationella ambulansflyget (SNAM). SNAM innebär att vid kris och krig kan ett vanligt trafikflygplan i ordinarie trafik byggas om till ett kvalificerat ambulansflygplan på högst sex timmar. Det står således inget flygplan färdigt i beredskap, utan detta görs vid varje enskilt tillfälle.

MSB har två flygplan för brandbekämpning stationerade på Skavsta flygplats. Brandspaning i förebyggande syfte utförs främst av Frivilliga Flygkåren (FFK) på uppdrag av MSB.

⁷ KSA ägs och finansieras av landets samtliga 21 regioner. KSA ska hantera samtliga regioners ambulansflygningar med flygplan och har för det ändamålet upphandlat sex ambulansflygplan med option på ytterligare fyra. Organisationen är för närvarande under uppbyggnad och beräknas bli operativ år 2021.

Polismyndigheten

Polisen använder beredskapsflygplatserna vid t ex spaningsarbete, eftersök samt transport av bombskydd och nationell insatsstyrka. Polisen har nio helikoptrar baserade i Boden, Landvetter, Göteborg-Säve, Malmö, Arlanda och Åre Östersund.

Kustbevakningen

Kustbevakningen arbetar med räddningstjänst och sjöövervakning och är en del av samhällets krisberedskap i den maritima miljön. Kustbevakningen har sina tre flygplan baserade på Skavsta flygplats.

Försvarmakten

Försvarmakten använder beredskapsflygplatserna vid sällsynta tillfällen nattetid i en normalsituation, de flesta flygningarna görs under dagtid.

Även andra myndigheter kan, via privata operatörer, under vissa omständigheter vara användare, t.ex. länsstyrelser, Migrationsverket och Kriminalvården, men de huvudsakliga framgår ovan.

3.3. Operatörer inom ambulans- och brandflyg

Ambulansflyg

Ambulansflyg definieras av Transportstyrelsen som *”flygning med, eller i syfte att hämta, sjuka eller skadade personer, blod, organ, medicinska förnödenheter eller medicinsk personal, då omedelbar och snabb transport är nödvändig”* (TSFS 2019:25). Begreppet innefattar både flygplan och helikoptrar.

I Sverige idag bedrivs ambulansflyg med ca 11 flygplan och ca 14 helikoptrar. Flygplan används främst för transporter mellan flygplatser nära sjukhus, s.k. sekundärtransporter, medan helikoptrar huvudsakligen används för att transportera skadade från skadeplats till sjukhus, s.k. primärtransporter.

Den största aktören inom ambulansflyget är Babcock Scandinavia, men det finns även andra företag som levererar ambulanstjänster, se tabell 3.

Tabell 3. Operatörer inom ambulansflyg.

Operatörer inom ambulansflyg	Verksamhet	Baseringar
Babcock Scandinavia	Transport av IVA-patienter, organ och barn i kuvös med flygplan och helikopter.	Göteborg/Säve, Luleå, Arlanda, Umeå, Gällivare, Lycksele, Norrtälje, Uppsala, Visby, Östersund
Graf Air Flight Management	Transport av IVA-patienter, organ och barn i kuvös med flygplan.	Arlanda
Hummingbird Aviation	Transport av IVA-patienter med flygplan.	Norrköping
Svensk Luftambulans (SLA)	SLA är ett kommunalförbund med Region Värmland, Dalarna, Uppsala och Västra Götalandsregionen som medlemmar. Förbundet har ambulanshelikoptrar med intensivvårdsutrustning,	Gällivare, Karlstad, Lycksele, Mora.

Brandflyg

MSB:s dominerande användning av beredskapsflygplatserna utgörs som nämnts av flyg för brandspaning och skogsbrandsbekämpning. Brandspaning och -bevakning utförs av FFK.

Sommaren 2018 uppstod ett ovanligt stort antal skogsbränder. I SOU 2019:7 *Skogsbränderna sommaren 2018* anges att ca 25 000 hektar eldhärjades och gav upphov till ca 7 000 räddningsinsatser. Vidare betonas här vikten av att snabbt upptäcka uppkomna bränder. Tretton regioner har avtal för skogsbrandsbevakning, tio av dem har avtal med FFK och tre med Aeronom AB.

Från sommaren 2019 har MSB upphandlat brandbekämpning från luften med upp till 10 helikoptrar och från sommaren 2020 även med två flygplan.

3.4. Flygplatshållarna av beredskapsflygplatserna

Flygplatshållarnas roll i systemet med beredskapsplatser är att upprätthålla de avtal som de ingår med Trafikverket. När flygplatshållarna öppnar flygplatsen under beredskapstid avslutas Trafikverkets ersättning och även mandat att ställa krav eller sätta villkor.

Flygplatshållarna bestämmer t.ex. själva nivån på landningsavgifter, hur länge de behöver ha öppet, om räddningsstyrka enligt regelverket behöver kallas ut osv.

3.5. Flygplatser utanför beredskapssystemet

En akut situation uppstår där den gör och går naturligtvis inte att planera. Flygplatser som inte ingår i Trafikverkets system spelar ofta en viktig roll när det inträffar akuta händelser. Samtliga flygplatser utanför systemet som Trafikverket har haft kontakt med uppger att de gör allt de kan för att öppna flygplatsen för den akuta situationen. I grund och botten handlar det om att rädda liv. Dessa flygplatser har dock inte samma förutsättningar som de som ingår i systemet eftersom de inte har någon personal i beredskap. Det kan därmed vara mycket svårt att få tag på personalen och därtill ska de befinna sig i relativ närhet till sin arbetsplats och ska kunna och acceptera att gå in och jobba.

4 Översyn av behovet av beredskapsflygplatser

4.1. Användning idag

Beredskapsflygplatserna används främst för akuta sjuktransporter med ambulansflyg. I tabell 4 redovisas rörelserna under 2019. En rörelse innefattar både start och landning. Trafikverket inhämtar endast redovisning av antalet rörelser under beredskapstiden från de sju flygplatser som får ersättning.

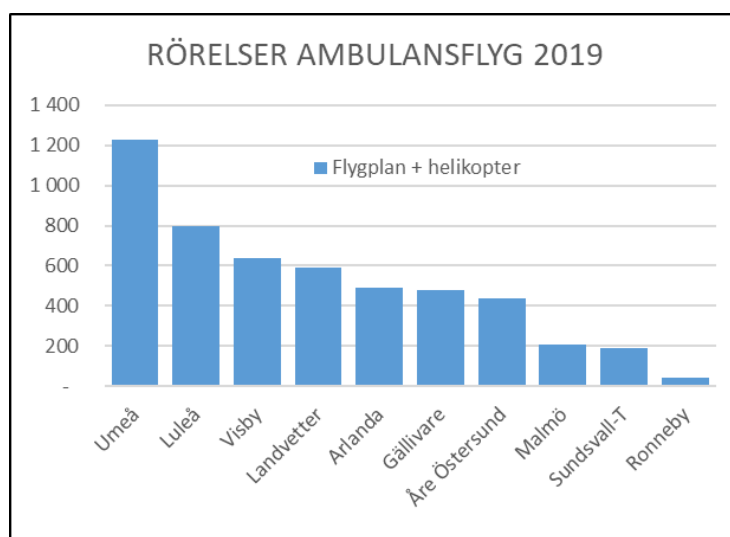
Tabell 4. Antal rörelser 2019 på beredskapsflygplatserna som får ersättning, endast under den tid då flygplatsen är stängd.

Flygplats	Antal rörelser	Varav ambulans-transporter	Övriga*
Gällivare	48	48	0
Luleå	43	43	0
Umeå	155	130	25
Sundsvall Timrå	34	33	1
Åre Östersund	56	51	5
Visby	43	41	2
Ronneby	7	7	0
SUMMA	386	353 (91 %)	33 (9 %)

*Övriga under 2019 var Polisen (17), Sjöfartsverket (15) och Försvaret (1)

Diagrammet visar att det totala antalet rörelser, det vill säga dygnet runt, för ambulansflyg på samtliga av dagens beredskapsflygplatser år 2019 var ca 5 100 st. I en rörelse inräknas både start och landning.

Diagram 1. Totalt antal rörelser för ambulansflyg år 2019 på beredskapsflygplatserna, dygnet runt.



4.2. Behovet av alternativflygplatser

För att en pilot ska få starta från en avgångsflygplats måste vädret tillåta både start och landning vid avgångsflygplatsen, för det fall piloten måste vända tillbaka. Om inte landning är möjligt måste det finnas en alternativflygplats som inte är allt för långt bort. Finns ingen sådan, som har möjlighet att öppna, får start inte ske.

För alla flygningar behövs även en destination med landningsbart väder enligt flygplatsens TAF och ett alternativ till destinationen, i händelse av att destinationen visar sig inte vara landningsbar trots allt. Om destinationen inte har en TAF av någon anledning behövs två alternativa landningsflygplatser för att piloten ska få starta. Bränslet ska då räcka till dessa alternativ, vilket innebär att det inte får vara alltför långt emellan alternativen.

För ett flygplans räckvidd fungerar i många fall Arlanda, Landvetter, Malmö, Skavsta och Umeå som alternativ. Dessa flygplatser har antingen öppet dygnet runt eller personal i beredskap på plats på flygplatsen och kan öppna med kort varsel. Det kan dock vara för långt mellan alternativen om flygplanet t.ex. är lastat med en kuvös, vilka är tunga och därmed drar mycket bränsle.

Helikoptrar har kortare räckvidd än flygplan. De kan förvisso landa på fler ställen och med lägre krav, men behöver tätare alternativ för möjligheter att tanka. I detta syfte bedriver Polisen i samverkan med Sjöfartsverket m.fl. ett projekt som syftar till att skapa tankningsstationer för helikopter utspridda över hela landet. I dåligt väder kan dock även helikoptrar behöva landa på flygplatser för att kunna nyttja instrumentinflygning (IFR). Det förutsätter dock att helikoptern är utrustad för IFR.

4.3. Krav utifrån olika luftfartyg

Som framgår i avsnitt 4.1 används beredskapsflygplatser främst för akuta sjuktransporter. Sådana kan ske med både flygplan och helikoptrar. Flygplan används främst för transporter mellan flygplatser nära sjukhus – sekundärtransporter – medan helikoptrar huvudsakligen används för att transportera skadade från skadeplats till sjukhus, s.k. primärtransporter.

Den flygplanstrafik som berörs av uppdraget flyger till allra största del enligt instrumentflygreglerna (IFR) och behöver således en instrumentflygplats. Helikoptrar och brandbevakningsflyg flyger till större del enligt visuelflygreglerna (VFR) och är således inte beroende av flygplatser på samma sätt i detta avseende.

I maj 2020 fanns 39 helikopterflygplatser listade i AIP⁸. Av dessa ligger 33 på sjukhus. Alla dessa 33 har belysning vilket möjliggör landning i mörker när vädret tillåter. Ingen har dock tankningsmöjlighet och det går heller inte att basera helikoptern på sjukhuset eftersom plattan bara rymmer en helikopter åt gången. Även helikoptrar behöver därför tillgång till flygplatser, helst en instrumentflygplats så nära sjukhuset som möjligt. Inga helikopterplattor har instrumentflygkapacitet och bara en liten del av helikoptertrafiken sker som ovan nämnts enligt IFR. Men även för denna trafik är det dock en stor fördel med en instrumentflygplats nära sjukhuset eftersom helikoptern i händelse av dåligt väder i sådana fall kan göra en instrumentinflygning till flygplatsen och därefter fortsätta VFR till sjukhuset. Detta förutsätter dock att helikoptern är utrustad för IFR.

⁸ AIP (Aeronautical Information Publication) är en publikation för luftfarten som riktar sig till flygoperativ personal för färdplanering och för användning i flygsimulatorer. AIP innehåller information om bland annat flygplatser, luftrum och nationella regler.

5 Krav på beredskapsflygplatser och därmed krav på systemet

5.1. Krav på flygtrafikledningstjänst

Flygtrafikledning måste finnas för att ett flygplan som flyger IFR ska få landa på en flygplats. Flygtrafikledningstjänst (Air Traffic Service, ATS), består av olika flyginformations-, alarmerings-, flygrådgivnings- och flygkontrolltjänster (områdeskontrolltjänst, inflygningskontrolltjänst och flygplatskontrolltjänst). ATS kan antingen vara *flygplatskontrolltjänst* (Air Traffic Control, ATC) eller *flygplatsinformationstjänst* (Aerodrome Flight Information Service, AFIS). Det senare kan användas vid lägre trafikbelastning och är en enklare form av flygtrafikledningstjänst. Vid båda dessa system är flygledningstornet bemannat. Skillnaden är att en AFIS-tjänsteman endast får ge piloten information om väder- och trafikförhållanden samt förslag, inte klareringar (tillstånd) eller instruktioner.

Av de nuvarande beredskapsflygplatserna har bara Gällivare AFIS, vilket är den lägsta nivån av flygtrafikledningstjänst som kan godkännas för en beredskapsflygplats.

5.2. Krav på en flygplatshållare utifrån olika regelverk⁹

Flygplatsverksamhet omfattas av en mängd regler, föreskrifter, förordningar och lagar. I detta avsnitt nämns några som bedöms ha påverkan på Trafikverkets slutsatser och förslag.

Räddningstjänst

Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2019:25) om beredskap för räddningsinsatser samt räddningstjänst på flygplats gäller för alla flygplatser som tilldelats certifikat om godkännande av flygplats med undantag för flygplatser som endast är avsedda för helikopterverksamhet. I 6 § framkommer att den som driver en flygplats ska tillhandahålla räddningstjänst för kommersiella flygtransporter. Räddningstjänst behöver dock inte tillhandahållas vid flygningar som definieras som ambulansflygningar.

Om det saknas möjlighet att etablera räddningstjänst inom flygplatsens organisation kan Transportstyrelsen godkänna att räddningstjänsten tillhandahålls genom en annan leverantör. Samtliga av flygplatserna i dagens beredskapsnät har egen räddningstjänst eftersom den kommunala endast får användas om flygplatsen trafikerar av flygplan vars maximala startmassa är 10 000 kg eller lägre och flygplanen är inrättade för färre än 20 passagerare.

Omfattningen av flygplatsens räddningstjänst ska stå i proportion till den största typen av luftfartyg som trafikerar flygplatsen. Insatstiden får inte överstiga tre minuter. Insatsstyrkan ska bestå av en insatsledare och minst det antal personer ur räddningstjänstpersonalen som krävs enligt nedan tabell.

⁹ Följande avsnitt gör inga anspråk på att vara heltäckande utan redovisar bara sådant som framkommit i kontakter med flygplatshållare och som har konsekvenser för beredskapshållande.

Tabell 5. Krav på antal personer i räddningstjänst på flygplats, exklusive insatsledare.

Maximal start-massa (kg)	< 18 000	18 000–27 000	>27 000–100 000	>100 000-500 000	>500 000
Antal personer	2	3	4	6	8

Ett vanligt ambulansflyg har en startmassa under 18 000 kg. Under perioder då flygplatsen huvudsakligen trafikeras av mindre flygplan än de som ligger till grund för kategoriseringen av räddningstjänsten, får räddningstjänsten anpassas efter den flygplanskategori som gäller under denna avgränsade period.

Detta kan tolkas som att en flygplatshållare som oplanerat tar emot samhällsviktigt flyg med mindre flygplan och helikoptrar nattetid inte behöver ha någon räddningstjänst på plats.

Dock framhåller flygplatserna att lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och miljöbalken ändå gör att räddningstjänst måste finnas i beredskap.

Lagen om skydd mot olyckor

I lagen om skydd mot olyckor 2 kap 4 § framgår att vid en anläggning där verksamheten innebär fara för att en olycka ska orsaka allvarliga skador på människor eller miljön, är den som utövar verksamhet på anläggningen skyldig att i skälig omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa sådana skador.

Det anges i lagen att detta även gäller flygplatser som godkänts enligt luftfartslagen (2010:500). Om en flygplats har som åtagande att öppna flygplatsen för samhällsviktigt flyg måste de således räkna med att något kan gå fel vid start eller landning, även om Transportstyrelsens föreskrift inte kräver räddningstjänst vid mindre luftfartyg.

Miljöbalken

Om ett flygplan skulle krascha och börja brinna innebär dagens flygplansmaterial, komposit, att farlig rök kan utvecklas. Enligt 2 kap 3 § miljöbalken framkommer att alla som bedriver en verksamhet ska utföra de skyddsåtgärder som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Dessa försiktighetsmått ska vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljö.

Detta har flygplatser som Trafikverket varit i kontakt hanterat genom att ha räddningstjänst i beredskap även nattetid trots att flygplanen med största sannolikhet är så små att räddningstjänst enligt Transportstyrelsen inte behövs. Dock kan flygplatshållaren aldrig med säkerhet veta vilken storlek på samhällsviktigt flyg som kan komma. Även detta talar för att räddningstjänst i beredskap är nödvändigt. Transportstyrelsens föreskrivna undantag för ambulansflyg ska snarare tolkas som att eventuell frånvaro av räddningstjänst inte ska hindra en akut transport att landa.

Säkerhetsföreskrifter

Luftfartsskydd

Alla flygplatser relevanta för att hålla beredskap enligt Trafikverkets avtal är civila och/eller militära skyddsobjekt. Det betyder att obehöriga inte har tillträde till flygplatsen. Detta har relevans för beredskapssystemet i och med att olika typer av ambulansflygtransporter ofta kräver att vägambulans med personal kan köra in på flygplatsområdet och ända fram till luftfartyget för att patienten ska kunna lyftas i eller ur vägambulansen. Beroende på hur flygplatserna har utformat sina behörighetsområden kan olika behov finnas men i många fall innebär det att säkerhetspersonal måste finnas för att dels öppna grindar för vägambulans, dels följa med dem till luftfartyget och tillbaka. Säkerhetspersonal måste för dessa fall finnas i beredskap under stängda timmar.

Avisning

Transportstyrelsen föreskriver att ett flygplan som under parkering eller flygning har belagts med snö, rimfrost eller is ska avisas före flygning. Flygplanet ska vara fritt från frusna avlagringar före start. Om det råder isbildningsförhållanden på marken och/eller i luften besprutas flygplanet med en vätska som förhindrar att det blir en beläggning av is på flygplanet medan det taxar och under den första delen av flygningen som sker i moln.

Det finns inga regler för när avisning ska ske. Det är piloten som beslutar om avisning i det enskilda fallet. För beredskapssystemets vidkommande innebär detta att personal för att kunna avisa luftfartyg måste finnas i beredskap under stängda timmar, de perioder på året då isbildning kan inträffa.

Ytterst få helikoptrar är godkända för flygning under isbildningsförhållanden och tillgång till avisning är därför oviktigt för helikoptertransporter.

Tankning

Transportstyrelsen föreskriver att det inför alla flygningar ska göras bränsleberäkningar och flygplanet ska tankas för att det ska kunna flyga till sin destination. På den beräknade bränslemängden gör man sedan ett procentuellt tillägg för att kunna hantera olika variationer av de beräknade vindarna för sträckan.

Förutom att det ska finnas bränsle för den ordinarie flygningen ska det också finnas bränsle för att klara en avbruten landning över destinationsflygplatsen och en stigning till en tillräcklig marschhöjd för att flyga till en alternativflygplats. Alternativet ska ha ett så bra väder vid den beräknade ankomsttiden att det är möjligt att landa.

Dessutom ska det för kolvmotordrivna flygplan finnas reservbränsle för 45 minuters flygning (30 minuter för turbindrivna flygplan) över alternativflygplatsen. Det är för att det ska vara möjligt att vänta på tillfälliga fördröjningar, som till exempel snöröjning på banan. Bränslet ska även räcka för att gå till ytterligare en flygplats, om alternativ 1 visar sig ej vara landningsbart. Det är oftast inte möjligt att ta med bränsle så att det räcker för att kunna flyga hela sträckan tillbaka till startflygplatsen.

Naturligtvis måste tankningsmöjligheter finnas på beredskapsflygplatser. En akut insats får inte hindras av att det inte går att tanka luftfartyget. På vissa flygplatser är det flygplatsens personal som står för tankning medan det på andra är leverantören av bränslet som även sköter tankningstjänsten. I dessa fall måste en beredskapsflygplats köpa beredskapstjänst av tankningsbolaget.

Helikopterverksamheten inom ambulansflyget är helt avgörande för att rädda liv och inte minst är sjukhusens helikopterplattor det. 33 sjukhus i landet har egen helikopterplatta. Inget av sjukhusen har dock tankningsmöjligheter vilket innebär att även helikoptrar har

behov av att kunna öppna flygplatser för tankning. Helikoptrar har kortare räckvidd än flygplan och behöver tätare tankningsmöjligheter.

Väderobservationer och prognoser

För att en pilot ska kunna lägga en färdplan krävs minst två TAF, en för destinationsflygplatsen och en för en alternativflygplats. Det är dock möjligt att flyga på en destinationsflygplats utan TAF men då måste det finnas två alternativflygplatser med giltiga TAF.

Vardera TAF måste i sin tur grundas på två så kallade METAR. En METAR är en väderobservation som görs på flygplatsen. Det finns automatiska METAR men i Sverige anses de inte tillräckligt tillförlitliga och därmed kräver Transportstyrelsen manuella METAR. Om en flygplats behöver öppnas upp måste således två METAR från flygtrafikledningen inväntas innan en TAF kan utfärdas. Först när en TAF finns kan piloten lägga en färdplan.

För beredskapssystemet innebär kraven på METAR/TAF att alltid minst två flygplatser, med inte allt för långt avstånd mellan, måste ha bemanning på sin flygtrafikledning för att kunna utfärda METAR. Hur långt det maximalt kan vara mellan destination och alternativ beror på luftfartyg och på vilken vikt luftfartyget lastats med.

5.3. Omvärldsfaktorer med påverkan på systemet med beredskapsflygplatser

Satellitbaserad navigering

Flygplatser med instrumentinflygning har ett navigationshjälpmedel som heter ILS (Instrument Landing System). Detta hjälpmedel är markbaserat på flygplatsen och kommunicerar med utrustning i flygplanet. EU har år 2018 antagit en genomförandeförordning¹⁰ som syftar till övergång från markbaserade till satellitbaserade system. Samlingsnamnet är prestandabaserad navigation, PBN, och införandet ska ske år 2030.

Transportstyrelsen analyserar i dagsläget hur kraven i förordningen ska hanteras.

Myndigheten har i en rapport, *”Planeringsförutsättningar för övergång till prestandabaserad navigering”* (TSL 2019-7957), föreslagit att ett nät av flygplatser ska behålla dagens markbaserade system i händelse av att satelliter slås ut helt eller delvis. Dessa flygplatser kallar Transportstyrelsen för reservflygplatser, de ska alltså utgöra reserver om satellitnavigering inte är möjligt. Det är därmed av vikt att reservflygplatserna är tillgängliga dygnet runt.

Transportstyrelsen och Trafikverket är överens om att reservflygplatser och beredskapsflygplatser bör synkroniseras i hög grad. Eftersom en reservflygplats måste ha öppet dygnet runt kan en sådan flygplats med fördel utgöra en beredskapsflygplats.

Transportstyrelsen har i sin rapport utgått från geografisk yttäckning utifrån olika kriterier och beräkningar. De föreslår att följande flygplatser pekas ut som reservflygplatser:

¹⁰ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/1048 av den 18 juli 2018 om krav för användning av luftrummet och operativa förfaranden avseende prestandabaserad navigation.

- Malmö
- Landvetter
- Arlanda
- Visby
- Linköping
- Ronneby
- Karlstad
- Mora
- Sundsvall Timrå
- Åre Östersund
- Umeå
- Luleå
- Lycksele
- Kiruna

Prognosstyrd fältbemanning

Bland andra flygplatsen i Umeå har kommit långt i att anpassa fältbemanningen efter väderprognoser och de har även studerat framtida möjligheter med självkörande snöröjningsfordon. Problemet nu är att vid kraftigt snöfall måste banan snöröjas med fyra fordon i formation som röjer halva banan i ett svep. Kostnadsmässigt är problemet inte så mycket själva arbetstiden utan att fyra personer måste tjänstgöra samtidigt för att under kort tid köra fordonen medan resten av fälthållningen klaras med lägre bemanning. Självkörande fordon på en inhägnad flygplats skulle förmodligen kunna hanteras av en person. Denna utveckling ligger ändå för långt bort för att påverka det nu aktuella uppdraget.

Flygtrafikledningstjänst på distans

Flygtrafikledningstjänsten kan som nämnts vara informationstjänst (AFIS) eller kontrolltjänst (ATC). Sedan 2015 kan kontrolltjänst utövas på distans. Fjärrstyrt torn (Remote Tower) finns nu på flygplatserna Linköping, Sundsvall Timrå, Sälen och Örnsköldsvik, men i Sundsvall är "fjärr" ganska nära eftersom den gemensamma kontrollcentralen ligger på flygplatsen. Sälen är från början byggd som fjärrstyrd flygplats medan de övriga är konverterade och har kvar den konventionella tornbyggnaden. Samtliga flygplatser har kontrolltjänst men inget hindrar införandet av fjärrstyrt torn på en AFIS-flygplats.

Ytterligare införanden av flygtrafikledningstjänst på distans planeras. Från pilothåll har satsningen kritiserats eftersom den inför en ny risk, nämligen att både destinationsflygplatsen och alternativflygplatsen blir oanvändbara om de övervakas av samma kontrollcentral och denna får tekniska problem.¹¹

¹¹ Swealpa Position – Remote Tower, Flygposten 1/2020.

Utvecklingen med drönarflyg

Ett framtida system i syfte att skapa tillgänglighet till flygplatser för samhällsviktiga transporter dygnet runt kommer sannolikt att behöva ta höjd för en ökad användning av obemannade luftfarkoster eller drönare. SOS Alarm planerar att använda drönare som en del av alarmeringsresurserna, framför allt med sikte på akutmedicinska drönartransporter, där drönare ska kunna leverera hjärtstartare vid larm om misstänkt hjärtstopp som ett komplement till ambulansutryckningen.

Så småningom ska drönare även kunna användas för fler typer av akutmedicinska transporter. Inom Region Västerbotten testas man att använda 5G-teknik för att skicka videor tagna av drönare vid olycksplatser till ambulanser, i syfte att få information om hur omfattande olyckan är. I Storbritannien använde man under covid-19-utbrottet drönare för att utföra transporter av medicin till Isle of Wight och ICAO arbetar i partnerskap med flera aktörer på att få fram en drönarambulans som ska kunna transportera patienter från en olycka direkt till sjukhuset.

Med en ökad användning av drönare inom verksamheter som alarmering och sjuktransporter och utifrån den tekniska utvecklingen följer att dessa drönare kan komma att bli större, och att gränsdragningen mellan den flygtrafik som utför samhällsviktiga transporter idag och de olika typer av luftfarkoster som gör det i framtiden suddas ut mer och mer. Med nya farkoster följer sannolikt nya behov av och krav på teknik och infrastruktur.

6 Erfarenheter och inspel från aktörer i systemet

Trafikverket har under utredningens gång haft kontakt med användare, operatörer och flygplatshållare enligt bilaga 2. Ett samverkansmöte genomfördes i februari, därefter har användarna fått svara på en enkät och referensgruppen har lämnat synpunkter på ett preliminärt underlag från Trafikverket. Dessa synpunkter representerar inte nödvändigtvis de i referensgruppen ingående myndigheternas officiella ståndpunkter utan svaren ska ses som synpunkter från enskilda tjänstemän på dessa myndigheter. I rapporten används dock genomgående myndighetens namn som den som anser eller bedömer något.

Ur ett akut-, kris- och räddningsperspektiv är det förstås önskvärt att samtliga flygplatser och flygfält är landningsbara dygnet runt. Användarna har dock förståelse för att ett sådant system, om än det är mycket önskvärt, kan bli svårt att finansiera till fullo. I princip alla användare som Trafikverket har varit i kontakt med anser att dagens beredskapssystem är kraftigt underdimensionerat sett till antalet beredskapsflygplatser. Om inte flygplatser utanför systemet skulle ställa upp och kalla ut sin personal i tjänst, skulle de facto människor avlida och räddningsinsatser kraftigt försenas. Fler flygplatser i systemet är således ett starkt önskemål från användarna.

Det finns dock en spännvidd mellan de behov av geografisk täckning som användarna har. Kustbevakningen anser att det nät av flygplatser som finns idag täcker deras behov medan det inte på långa vägar täcker Sjöfartsverkets och Socialstyrelsens behov. Polisen har behov av att det inte är för långt emellan flygplatserna sett utifrån nödvändigheten att kunna tanka sina helikoptrar med jämna mellanrum (Polisen behöver dock inte en flygplats för det, utan egentligen bara en platta och en tankstation) medan KSA vill ha en geografi som tar hänsyn till var sjukhus, främst specialiserade sådana dit många transporter sker, är lokaliserade.

KSA, Socialstyrelsen och SKR menar att de egentligen behöver alla landets statliga och regionala flygplatser för att kunna genomföra sjuktransporter på det mest effektiva sättet. Då nätet inte täcker sjukvårdens behov har vissa regioner ingått en typ av beredskapsavtal med flygplatser utanför Trafikverkets beredskapsnät.

Behovet av tjänster på flygplatserna har en mycket stor spännvidd beroende på användare. Polisen har till exempel enbart behov av att tanka sina helikoptrar medan ambulansflyg kan ha behov av avisning och kablar med speciell strömstyrka till den utrustning de har ombord (under väntan på läkarteam till exempel). Väderobservationer, halkbekämpning och räddningstjänst är andra tjänster av vilka behovet varierar.

6.1. Försvarsmakten

Försvarsmakten bedömer att nuvarande system inte ger den effekt som statsmakten kräver för att nå målsättningen. Staten behöver ha rådighet över fler flygplatser i hela riket enligt Försvaret. Vidare anser de att ekonomisk ersättning kan differentieras till den grad att vissa flygplatser inte får någon ersättning alls. De menar att det främst borde gälla statliga flygplatser men att vissa av dessa kan behöva stöd och vissa regionala kan klara sig utan stöd. Försvarsmakten konkluderar att antalet flygplatser i systemet bör utökas för att få en större geografisk spridning och en ökad funktionalitet, effektivitet och ändamålsenlighet. De anser att ett tydligare regelverk behöver tas fram och att den ekonomiska modellen måste ses över.

6.2. Sjöfartsverket

Systemet idag tillgodoser inte Sjöfartsverkets behov, varken till geografi eller till funktion. Deras helikoptrar behöver tanka oftare än flygplan och alternativflygplatser behövs. Det geografiska nätet räcker inte till och är inte utformat efter verksamhetsbehov.

Inflygningshjälpmedel är ett måste på en beredskapsflygplats och även tankningsmöjligheter enligt Sjöfartsverket.

Sjöfartsverket menar att Trafikverkets ansvar inte kan inskränkas till att betala ut en årlig beredskapsersättning. Någon måste ha ansvar för drift och kommunikation av beredskapsnätet. De menar att JRCC egentligen inte har ett sådant uppdrag och att kanske 40–50 procent av begäran om öppning av flygplatserna beställs direkt hos flygplatsen av operatörerna. Sjöfartsverket menar att telefonsamtal är förlegat och att det borde finnas ett webbaserat system med en app för datorer och mobiltelefoner där information om alla beredskapsflygplatser samt även de utanför systemet kan fås. Informationen skulle t.ex. utgöras av väderobservationer och prognoser för respektive flygplats samt öppettider och beskrivning av tjänster som finns. Appen skulle även innehålla en möjlighet att direkt kontakta flygplatsen med begäran om extra öppethållande och att det går att kommunicera vilka tjänster som operatören behöver.

Utöver drift av appen anser Sjöfartsverket att det även skulle ingå att ordna en ersättningsflygplats när någon av beredskapsflygplatserna stänger för underhåll eller av andra skäl, samt att kommunicera ut det. Trafikverket anser sig ha uppgiften att säkerställa en ersättningsflygplats i händelse av att någon måste stänga tillfälligt, det har de facto hänt ett par gånger senaste året. Trafikverket har dock ingen uppgift eller kanal att kommunicera ut detta till användare och operatörer. Trafikverket uppmanar idag både den ordinarie flygplatsen och ersättningsflygplatsen att själva kommunicera detta, t.ex. genom ett NOTAM.

JRCC:s roll bör enligt Sjöfartsverket endast utgöra en nödfallslösning i händelse av att det webbaserade systemet inte fungerar.

6.3. Kustbevakningen

Kustbevakningen har sina tre helikoptrar baserade på Skavsta flygplats. Systemet idag täcker deras behov.

6.4. Polismyndigheten

Polisen har nio helikoptrar baserade på fem platser i landet: Boden, Östersund, Stockholm, Malmö och Göteborg. De använder beredskapsflygplatserna men behöver betydligt fler ställen att gå ned och tanka på, räckvidden mellan beredskapsflygplatserna räcker inte för dem. Tankning är den primära tjänsten som Polisen behöver av systemet. De behöver inte ha någon personal som hjälper dem så länge de får tankkort och nycklar.

6.5. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

MSB behöver flygplatser över hela landet och har ett stort intresse av att kunna iscensätta flygplatser för höjd beredskap. Myndigheten anser att den service som finns på

beredskapsflygplatserna idag även kommer till gagn vid höjd beredskap och krig, men kraven och ersättningen utifrån en sådan nivå måste hanteras i ett annat uppdrag.

På vissa beredskapsflygplatser måste det finnas möjligheter att ta emot stora fraktflygplan. De lyfter karantänflygplatserna som viktiga. Dessa är Umeå, Arlanda, Landvetter, Malmö och Jönköping.

MSB lyfter risken med att statens möjligheter att teckna avtal med önskvärda flygplatser kan förhindras av ekonomiska aspekter, inte minst i dagens situation med coronapandemin.

6.6. Sjukvårdens aktörer (KSA, Socialstyrelsen)

Sjukvårdens aktörer lyfter att de egentligen behöver alla flygplatser som finns i Sverige för att kunna bedriva en effektiv vård som räddar liv.

6.7. Beredskapsflygplatsernas inspel och erfarenheter

Vid kontakter med flygplatserna framkommer att samtliga av de idag befintliga beredskapsflygplatserna anser att verksamheten de bedriver utifrån avtalet med Trafikverket är kraftigt underfinansierad och att de därmed får kostnader som måste hanteras inom verksamheten på något annat sätt. Dock anser samtliga flygplatser att uppdraget är så viktigt att man ändå tar på sig det, men att det i framtiden kan komma att omöjliggöras av ekonomiska skäl.

Bemanning

En av de kostnader som inte täcks av ersättningen anges vara behovet av mer personal, framförallt vintertid då det ofta inte räcker med två personer för att få banan landnings-/startbar. Flygplatserna har angett allt från 4 upp till 12 personer för att snöröja en bana.

Ingen flygplats har framhållit bemanningen på en person i flygtrafikledningen som något problem medan alla lyfter att två personer på marken är otillräckligt, även kompetensmässigt. På större flygplatser är personalen specialiserade i högre grad och två personer täcker inte alltid in de kompetenser som avtalet kräver.

Här bör även framföras synen på nivån på denna bemanning som Transportstyrelsen redogjorde för i sin rapport år 2009¹²:

”Bemanningen utgör endast en grundläggande säkerhetsnivå. Målet är att möjliggöra enstaka flygningar under kategori 1-förhållanden. Vi har därför bortsett från procedurer vid låga siktvärden. Vi vill också påpeka att det vid vissa väderförhållanden inte kommer att vara möjligt att flyga på flygplatserna med denna låga bemanning”.

I tidigare utredning antog man att beredskapsåtagandet enbart genererade kostnader i form av beredskapslön till personal. Men flygplatserna lyfter nu fram andra kostnader som de anser vara förknippade med uppdraget:

¹² ”Tillgänglighet till flygplatser för samhällsviktiga transporter” TSL 2009-519

- Kostnader för att hålla infrastruktur (byggnader, markytor, utrustning/maskiner)
- Kostnader för schemaplanering
- Kostnader för förbrukning av t.ex. bränsle och avisningsmedel

Dessa kostnader diskuteras vidare i avsnitt 7.3.

Finansieringsmodellen

Hur dagens anslag på 9,5 miljoner kronor fördelas mellan flygplatserna är inte känt för de flesta flygplatserna. Då de i och med detta uppdrag fått information om vilka faktorer som ingår i modellen har den samstämmiga reaktionen varit att schablonlönerna för flygledare och markpersonal är lägre än en verklig lön. De ser också svårigheterna med att räkna ut ersättningen beräknat på det antal timmar på ett år som flygplatsen är stängd, i och med att öppettider förändras ofta, ibland varje vecka.

Därtill lyfter de att det blir felaktigt att göra avdrag för en route-avgiften. Denna avgift tas ut från den som nyttjar lufrummet och en stor del återbetalas sedan till den aktör som sköter flygtrafiktjänsten. Flygplatserna får således inte del av denna intäkt.

Beredskapsflygplatserna ser idag ett stort gap mellan de krav som ställs i avtalen och den ersättning som följer med det. Flygplatshållarna ser en risk att de kan komma att backa ur uppdraget då det innebär sådana negativa konsekvenser att det blir ohållbart till slut.

Swedavia

Swedavia anser att de delar som handlar om beredskap för att ta emot t.ex. ambulansflyg avtalsmässigt behöver särskiljas från de större insatser som vid behov som kan förväntas uppkomma från totalförsvaret vid höjd beredskap och krig samt från MSB vid stora kriser. Denna synpunkt delas av Sundsvall Timrå. Detta är två helt olika förfaranden i jämförelse med att hantera start/landning av ett enstaka ambulansflyg. Swedavia anser dock att avtal med olika beredskapsnivåer är rimligt men att ersättningen måste vara därefter. Det viktiga är att koppla nivåerna till de tjänster som ska ingå och som därmed blir kostnadsdrivande. En tydlighet i vad det innebär att tillhandahålla olika nivåer av förväntad leverans är avgörande.

Swedavia uppfattar att dagens system handlar om beredskap för att ur en normalsituation kunna öppna flygplatsen för enstaka start/landningar. Ersättningsnivån talar inte minst för det, enligt Swedavia.

De krav på tjänster och åtaganden som anges i avtalet med Trafikverket stämmer ändå inte på långa vägar överens med den ersättningsnivå som sedan finns. Swedavia (och övriga flygplatser i systemet) har i alla år levererat enligt kraven i avtalen, och själva tagit den kostnad som inte täcks av Trafikverket. Swedavia vill dels se fler personer i beredskap, dels att flygplatshållarna ersätts för administration och de infrastrukturkostnader som är direkt relaterade till hanteringen av det samhällsviktiga flyget.

Swedavia anser att en generell finansieringsmodell innebär problem med att hantera kostnader som genereras specifikt på enskilda flygplatser. Som exempel nämner de att på större flygplatser är personalen specialiserad och därmed behövs fler i beredskap för att fullgöra de åtaganden som avtalen ställer. På mindre flygplatser har ofta en och samma medarbetare flera kompetenser, t.ex. både brand och avisning. Vidare anser Swedavia att det är ytterst önskvärt med en differentiering i ersättning baserat på olika vädermässiga

förutsättningar för flygplatserna. Det är stor skillnad i vad som krävs i bemanning vintertid mellan nordliga och sydliga flygplatser.

Swedavia vill att kostnader för infrastruktur och förbrukningsmedel ska ingå i en framtida modell, i vart fall i schablonmässiga termer. På t.ex. Umeå flygplats behövs särskilda plattor för det samhällsviktiga flyget eftersom övriga plattor är upptagna nattetid av parkerade flygplan. Extra plattor för samhällsviktigt flyg genererar kostnader.

Swedavia anser att det är rimligt att även flygplatser utanför systemet kan få ersättning om de öppnar för samhällsviktigt flyg. De tycker också att systemet med frivilliga avtal borde utredas och förtydligas.

Vidare anser Swedavia att det bör tecknas särskilda avtal med de beredskapsflygplatser som inte erhåller någon ersättning i och med att de har öppet dygnet runt. Det blir svårhanterligt att ha dem i samma avtal som de ersättningsberättigade.

Swedavia önskar att en ny finansieringsmodell ska kunna ta hänsyn till att öppettider på flygplatserna kan förändras. Inte minst har detta blivit aktuellt i och med coronapandemin då flygplatserna minskat sina öppettider rejält och kostnaderna för beredskapshållande har skjutit i höjden. Hur förändrade öppettider ska omhändertas behöver regleras i avtalen.

Swedavia vill också se en tydlig rutin vad som gäller för det fall en flygplats måste hålla stängt en begränsad period på grund av infrastrukturella åtgärder.

Gällivare

Från Gällivare lyfter man att det är alldeles för lite med två personer på marken under vintertid. Gällivare kan t.ex. under stängda timmar inte ta emot luftfartyg som kräver fler än två personer i räddningstjänst.

Gällivare lyfter vidare att arbetstidregelverk är en hindrande faktor tillsammans med kraven från tillsynsmyndigheten om utbildningar och kompetenser. Idag ligger de på gränsen för att klara arbetstidskraven. Att nyanställa är oerhört kostsamt och det tar lång tid att utbilda. Det är svårt att ha extrapersonal då arbetet måste vara relativt kontinuerligt för att behörigheter ska upprätthållas.

Gällivare anser att uppgiften att hålla beredskap fullt ut måste finansieras av Trafikverket, inte bara den tid som beredskap för tre personer utövas. Enligt flygplatsen (och detta är en uppfattning som delas av Sundsvall Timrå) är det inte rimligt att skattebetalarna i kommunen ska behöva betala för ett nationellt fungerande system för samhällsviktigt flyg. Eftersom dessa flygningar tillkommer hela samhället bör staten ta hela kostnaden.

Sundsvall Timrå

Flygplatsen anser att det är omöjligt att leva upp till kraven i avtalet utifrån den ersättning som ges. Därav går verksamheten med förlust och det är kommuninvånarna som slutligen får betala för ett nationellt behov.

Infrastrukturkostnader omfattas inte av ersättning och inte heller förbrukningsvaror. Under vintertid behöver kemiska medel användas för att snabbt få banan landningsbar och snöröjningsmaskinerna drar stora mängder bränsle. En avisning av ett ambulansflyg kan kosta 50 tkr och att lägga ut bankem kan gå på samma summa för ett tillfälle. Det går inte att ta ut dessa avgifter i landningsavgifter av sjukvården. Om däremot ett charterplan vill ha

motsvarande service under stängda timmar får de till fullo betala för de kostnader detta genererar.

Ökat ban- och plattformunderhåll innebär ansemliga infrastrukturkostnader enligt flygplatsen. Flygplatsen har särskilda plattor och taxivägar för ambulans, polis och försvar på grund av safety- och securityregler på flygplatsen. Kostnader för dessa vill Sundsvall Timrå ska hanteras i finansieringsmodellen tillsammans med förbrukningsmedel.

Sundsvall Timrå lyfter även att de inte erhåller driftbidrag från staten, av omständigheter som uppfattas som ej skäliga¹³. Detta faktum gör det än svårare för flygplatsen att finansiera den underfinansierade beredskapsverksamheten.

Under sommaren 2018 fungerade Sundsvall Timrå flygplats som en form av sambandscentral för hantering av de stora skogsbränderna i Mellansverige. MSB använde flygplatsen för att hålla ihop insatsen och detta ställde krav på allt från dygnetruntbemanning till lokaler, catering, säkra nätverk, tillhandahållande av kartor m.m. Detta blev mycket kostsamt för flygplatsen och de anser att dylika krav på en flygplats måste hanteras i särskilda avtal och med särskild finansiering. Det går inte att fokusera behovet av flygplatserna under stängda timmar enbart på förflyttning av personer, flygplatserna kan komma att avkrävas en helt annan roll i samband med stora kriser och höjd beredskap.

En beredskapsflygplats måste vara av en viss storlek för att klara uppdraget. Det som ställer till det är arbetstidskrav och att det inte är ekonomiskt försvarbart att anställa fler för att klara beredskap under stängda timmar.

Sundsvall Timrå ser gärna längre avtal än dagens årliga och önskar lättnader i administrationen gentemot Trafikverket.

¹³ Sundsvall Timrå föreslogs i den utredning som ligger till grund för uppdelningen av flygplatserna mellan de som ingår i Swedavia-koncernen och de som är regionala/privata, ingå i Swedavia. I sista skedet blev det inte så och Sundsvall Timrå blev en regional flygplats men då var driftbidraget till de regionala flygplatserna redan infört.

7 Trafikverkets överväganden och förslag

Avsnitt 7.1 redogör för de huvudsakliga problem som referensgruppen anser föreligger. I efterföljande avsnitt diskuterar och överväger Trafikverket lösningar och presenterar förslag. Slutsatser och förslagen i sammanfattning återfinns i avsnittet före innehållsförteckningen.

7.1. Problembeskrivning

Geografisk täckning

- Nuvarande beredskapsflygplatser är i stor utsträckning valda utifrån en geografisk modell där flygtiden mellan två beredskapsflygplatser inte skulle överstiga en timmes flygtid med helikopter. Detta medförde att antalet beredskapsflygplatser, utifrån ett användarperspektiv, blev för få.
- Samhällsviktiga lufttransporter kan idag i de flesta fall landa på flygplatser som inte ingår i systemet även under tider då dessa flygplatser har stängt och inte har personal i beredskap. Detta bygger dock på flygplatsens välvilja, förmåga och möjlighet att ringa ut sin personal.

Finansieringsmodellen

- De flygplatser som ingår i systemet får idag en schablonersättning som motsvarar lön för en flygledare och två markpersonal under de timmar som flygplatsen har stängt. Denna bemanning bedöms vara för alldeles för låg för att säkra tillgång till flygplatsen, framför allt vintertid för flygplatser i norra delen av landet med hänsyn till behov av snöröjning och avisning.
- Finansieringsmodellen ger ingen differentiering mellan flygplatser utifrån deras olika förutsättningar.
- Finansieringsmodellen ger ingen ersättning för administration, förbrukningsmateriel och infrastrukturkostnader.

Avtalen

- Kraven i avtalen upplevs som otydliga vad gäller t.ex. inställelsetid och vilka tjänster som ska tillhandahållas.
- Begreppet beredskap uppfattas på olika sätt.
- Det är otydligt vad en öppen flygplats innebär.
- Det är oklart vad som innefattas i samhällsviktigt flyg.
- Redovisningen som flygplatserna behöver göra upplevs som betungande.
- Det saknas tydliga rutiner för situationer när en flygplats behöver hålla stängt en period för t.ex. underhållsåtgärder.

Systemet

- Några användare och befintliga flygplatser tycker att idén med olika nivåer av flygplatser, utifrån vilka tjänster som tillhandahålls, är mycket bra medan andra anser att en sådan struktur blir alltför komplex.
- Några aktörer ser gärna fleråriga avtal istället för som idag, årliga.
- Vissa nyttjare av systemet saknar ett utpekat ansvar för att systemet fungerar i praktiken, till exempel genom att tillhandahålla information om flygplatsernas status och kontaktuppgifter på en gemensam plats samt annat sammanhållande arbete kopplat till användningen av systemet.
- Det saknas forum för samverkan och utvärdering av systemet.

7.2. Beredskapsflygplatser i ett nytt system

Utgångspunkter för förslagen

Användarnas behov av geografisk spridning på beredskapsflygplatser förefaller, liksom i fallet med de krav de har på tjänster på själva flygplatsen, variera men inte i samma stora utsträckning. ”Ju fler desto bättre” är den samstämmiga bilden som användarna ger.

Dagens situation, där användarna använder den flygplats som är mest ändamålsenlig utifrån situationen, innebär problem för de flygplatser som inte är beredskapsflygplatser men som blir kontaktade av t.ex. ett ambulansflyg med en mycket stark önskan att öppna för en akut situation. Att då försöka ringa in personal kan vara väldigt svårt samtidigt som flygplatsen vill göra allt för att faktiskt rädda liv. Beredskap för att i slutändan rädda liv kan dock inte bygga på dessa premisser då det är alltför sårbart och osäkert. Därmed inte sagt att samtliga av landets flygplatser ska vara beredskapsflygplatser men det är tydligt att det finns ett stort behov av fler än dagens tio.

Dagens system är geografiskt väl spritt men det finns vita fläckar utifrån behovsbilden. Det geografiska nätet idag är sprunget företrädesvis ur en avståndsberäkning (inte mer än en timmes flygtid med helikopter mellan flygplatserna). Trafikverket anser att denna utgångspunkt inte är relevant, dels eftersom samhällsviktigt flyg även utförs med flygplan, dels eftersom helikopter oftare används från skadeplats till sjukhus/flygplats nära sjukhus, inte företrädesvis mellan flygplatser. Trafikverket vill poängtera att urval av flygplatser för att täcka minima för räckvidd för medfört bränsle inte heller kan utgöra grunden för valet av geografisk spridning av beredskapsflygplatser. Istället måste först och främst behoven hos användarna beaktas. Det har därför funnits skäl att bota dessa behov och överväga både fler och eventuella byten av beredskapsflygplatser.

Sjukvården är som nämnts den absolut största användaren av beredskapsflygplatser. Sjukvårdens behov är därmed centralt för utredningen. Inom sjukvårdssektorn ökar alltmer graden av s.k. nationell högspecialiserad vård, vilket innebär sällsynta behandlingar som kräver avancerat medicinskt kunnande eller avancerad utrustning. I utredningen *”Vård på vingar – Nationell samordning av luftburen ambulanssjukvård”* (Sveriges kommuner och landsting, 2012) anges att koncentration till färre enheter bedöms fortsätta. Många vanliga behandlingar kan enligt utredningen komma att behöva koncentreras till 10-15 platser i landet. I februari 2017 fick Socialstyrelsen i uppdrag av regeringen att utforma en arbetsprocess för koncentration av högspecialiserad vård på nationell nivå. Socialstyrelsen fick även i uppdrag att leda arbetet med att koncentrera mer av den högspecialiserade vården på nationell nivå.

Sjukvårdstransporter i luften görs med både flygplan och helikopter. Det är lätt att förledas att tro att flygningar med helikopter är det effektivaste då de största sjukhusen med specialiserad vård har egna helikopterplattor. Som nämnts tidigare behöver även helikoptrar tillgång till flygplatser, då främst för tankning, men flygplatserna behövs alltid för flygplanen och flygplanen behövs av följande skäl:

- Helikoptrarnas tillgänglighet kan begränsas av olika faktorer. Väderfaktorer som isbildning på rotorbladen och dålig sikt kan göra det omöjligt att flyga med helikopter.
- Flygplan är snabbare än helikoptrar och är mindre känsliga för dimma, isbildning och andra väderbegränsningar. Enligt statistik från Västra Götalandsregionen och Region Norrbotten kan 15-20 procent av uppdragen avsedda för helikopter inte genomföras på grund av väder, tekniska stillestånd eller samtidighetskonflikter (helikoptern larmas för flera uppdrag samtidigt).
- I ett ambulansflyg kan upp till tre patienter transporteras liggande och ett större team av läkare och sjuksköterskor följa med.
- För att transportera barn i kuvöser används främst flygplan. I "Vård på vingar" anges att det görs ca 400-500 luftburna neonataltransporter per år. Transporterna är ofta förenande med logistikproblem i form av stängda flygplatser.

Användningen av flygplan inom vården i stort begränsas av att bemannade flygplatser måste finnas. Behovet av öppna, start- och landningsbara flygplatser är därmed centralt för sjukvården, det räcker inte på långa vägar med sjukhusens helikopterplattor.

Den nationella högspecialiserade sjukvården utförs till stor del av landets universitetssjukhus. Dessa inrättningar har hela landet som upptagningsområde. Snabbast möjliga tillgänglighet till dessa sjukhus från alla delar av landet dygnet runt är förstås centralt. Operatörer av ambulansflyg har framhållit att en stor del av transporterna är till universitetssjukhus och att flygplatser nära dessa har hög prioritet.

Tabell 6. Universitetssjukhus och närmaste flygplats.

Universitetssjukhus	Flygplats	Avstånd i km
Akademiska sjukhuset, Uppsala	Uppsala/Ärna	6
	Arlanda	28
Karolinska sjukhuset, Stockholm	Bromma	5
	Arlanda	33
Linköpings universitetssjukhus	Linköping	4
Norrlands universitetssjukhus	Umeå	3
Sahlgrenska sjukhuset, Göteborg	Landvetter	13
Skånes universitetssjukhus, Malmö	Malmö	25
Örebro universitetssjukhus	Örebro	13

Trafikverkets ställningstaganden

Utifrån ovanstående samt kontakter med användare bedömer Trafikverket att dagens system förvisso innehåller relevanta flygplatser men att de är för få för att uppfylla samhällets behov till en acceptabel nivå.

Användarnas behov är som sagt det primära i prioritering av flygplatser. Därefter har placering av universitetssjukhus och utpekade karantänflygplatser vägts in. Nätet har sedan analyserats utifrån räckvidd och möjlighet till landning på ett alternativ inte alltför långt från destinationen. Även om bränslet för t.ex. ett ambulansflyg skulle räcka långt från destinationen är det de facto destinationen som av någon anledning är det primära att nå. Landning utifrån bränslemängden kan antagligen göras på en flygplats tämligen långt bort, med då kan syftet med transporten gå förlorat och liv riskeras. Trafikverket anser därför att dagens nät är för glest utifrån syftet med samhällsviktigt flyg, inte nödvändigtvis utifrån räckvidden för luftfartygen.

Trafikverket har även vägt in vilka flygplatser som är utpekade som riksintressen samt Transportstyrelsens val av reservflygplatser, men inte låtit det styra till fullo. Flygplatsernas status i dessa avseenden har beröringspunkter med statusen som beredskapsflygplatser, men alla kriterier sammanfaller inte.

Följande aktörer har under arbetets gång lämnat sina specifika prioriteringar på flygplatser som de anser är nödvändiga för deras verksamhet. Trafikverket kommer inte att precisera vilken aktör som har valt vilken flygplats. De som har lämnat in sina prioriteringar är: Socialstyrelsen, Sjöfartsverket, MSB, Polisen, Kustbevakningen, Försvarmakten, Transportstyrelsen, Babcock, GrafAir, Svensk Luftambulans, Hummingbird och FFK.

Hög prioritet har getts till sjukvården utifrån att 90 procent av alla rörelser under beredskapstid är sjuktransporter, samt till aktörer som jobbar med räddningsinsatser av olika slag.

Trafikverkets förslag

Utifrån dessa aktörers prioriteringar och Trafikverkets överväganden föreslår Trafikverket att följande flygplatser pekas ut som beredskapsflygplatser i ett nytt system. De grönmarkerade är beredskapsflygplatser i dagens system, resten föreslås tillsammans med dessa utgöra ett nytt system omfattande totalt 19 st flygplatser.

Tabell 7. Trafikverkets förslag på flygplatser i ett nytt beredskapssystem.

Flygplatser i ett nytt beredskapssystem			
Arlanda	Landvetter	Mora	Uppsala
Gällivare	Linköping	Ronneby	Visby
Jönköping	Luleå	Skavsta	Åre Östersund
Karlstad	Malmö	Sundsvall Timrå	Örebro
Kiruna	Lycksele	Umeå	

Nedan karta visar de av Trafikverket utvalda flygplatserna.

Bild 2. Trafikverkets förslag på flygplatser i ett utökat beredskapssystem.



Trafikverket vill uppmärksamma uppdragsgivaren på att inga kontakter tagits med de föreslagna flygplatserna i det här sammanhanget. Trafikverket har således ingen kännedom om huruvida dessa flygplatser vill och kan ställa upp som beredskapsflygplats. Mora har i samband med tidigare regeringsuppdrag meddelat att de inte har möjlighet att vara beredskapsflygplats. Om detta fortfarande gäller kan det finnas behov av att hitta en alternativ flygplats.

Flera instanser och användare lyfter Bromma som en väldigt viktig flygplats för snabba vägtransporter till t.ex. Karolinska universitetssjukhuset. Trafikverket har emellertid inte sett någon möjlighet att ta med Bromma i förslaget. Flygplatsens miljötillstånd i kombination med avtalet som flygplatsen har med Stockholm stad, innebär att Trafikverket gjort bedömningen att Bromma inte är möjlig som beredskapsflygplats. Om hindren

gällande Bromma skulle lösas ut är flygplatsen mycket efterfrågad som beredskapsflygplats och skulle då lämpligen kunna ersätta Uppsala i Trafikverkets förslag.

Inkomna synpunkter på Trafikverkets förslag på flygplatser i ett nytt system

Trafikverket har under utredningens gång tillställt den externa referensgruppen ett underlag för synpunkter. Samtliga i referensgruppen har inkommit med synpunkter, vissa har enbart angett att de tillstyrker Trafikverkets förslag medan andra har haft förslag på revideringar.

Samtliga i referensgruppen tycker att Trafikverkets förslag på urval av flygplatser är bra. SKR ser dock stora vita fläckar i dagens system men även i Trafikverkets förslag. Även fler har framfört att Trafikverket återigen bör överväga ett antal flygplatser, som de tidigare har önskat ska ingå:

- Halmstad
- Hemavan-Tärnaby (under vintersäsong)
- Kalmar
- Växjö

Trafikverket har återigen analyserat förutsättningarna och möjligheterna att lägga till ytterligare flygplatser i utredningens förslag. I denna analys har Trafikverket även inkluderat Sälens flygplats under vintertid i och med de stora turistströmmarna till skidorterna i området. Trafikverket förstår vikten av att dessa flygplatser är beredskapsflygplatser, utifrån både geografisk täckning och behov ur ett sjukvårdsperspektiv.

Trafikverket bedömer dock att ett streck måste dras någonstans och att förslaget på 19 flygplatser skulle innebära ett tillräckligt bra system. Trafikverket vill dock lyfta dessa fem som viktiga för ett mer komplett system. Om regeringen gör bedömningen att ytterligare flygplatser skulle kunna inrymmas i systemet föreslår Trafikverket dessa fem, varav det bedöms vara tillräckligt om Hemavan-Tärnaby och Sälens ingår i systemet endast under februari till april varje år.

7.3. En reviderad finansieringsmodell

Utgångspunkter för förslagen

Det anslag på 9,5 miljoner kronor som Trafikverket idag förfogar över räcker inte till för att ge full kostnadstäckning för en flygledare och två markpersonal i beredskap. Utöver löner för dessa tre personer genererar beredskapsåtagandet dessutom ytterligare personalkostnader och även andra typer av kostnader.

Trafikverket har gjort en bedömning av vilka faktorer som en reviderad finansieringsmodell kan ta hänsyn till bland de förslag som inkommit. Vad en reviderad finansieringsmodell ger för utslag i total anslagsnivå presenteras närmare i 7.4.

Trafikverket har prövat nya upplägg för finansieringsmodellen men slutligen landat i att den finansieringsmodell som finns idag i grunden är den som ter sig mest relevant för ändamålet. Kostnader för att hålla personal i beredskap drivs främst av löner för personalen och hur många timmar man faktiskt har stängt, och detta ligger till grund även för förslaget till reviderad finansieringsmodell.

Därutöver har synpunkter inkommit om övriga kostnader såsom administration för t.ex. schemaplanering och redovisning, extra kostnader för förbrukningsmaterial samt kostnader för att hålla infrastruktur. Trafikverket är också medvetet om att de på de nordliga flygplatserna vintertid dels krävs fler personer i beredskap för att kunna snöröja rullbanan inom rimlig tid, dels krävs personal med kompetens för avisning av luftfartyg under en längre del av året än i södra Sverige.

Trafikverkets ställningstaganden och förslag

Öppettider

Grundbulten i finansieringsmodellen ska alltså vara antal timmar flygplatsen har stängt enligt ordinarie öppettider, och då följaktligen personal måste finnas i beredskap. När en flygplats avbryter beredskapen för att öppna flygplatsen ska timmarna som flygplatsen är öppen utanför ordinarie öppettider räknas bort från beredskapstimmarna.

Trafikverket föreslår att varje flygplats inför varje nytt år utifrån tidigare års stängda timmar och utifrån planerna för kommande år ska inkomma med ett preliminärt antal stängda timmar för året. Vid redovisningen ska flygplatsen inkomma med det faktiska antalet stängda timmar.

Det finns önskemål från dagens beredskapsflygplatser att finansieringsmodellen ska kunna ta hänsyn till minskade öppettider, och därmed ökade beredskapskostnader, under året som avtalet gäller. Trafikverket förstår denna synpunkt, inte minst mot bakgrund av den påverkan coronapandemin haft på flygplatsernas öppettider. Trafikverket tilldelas dock ett fast anslag från regeringen varje år som fördelas fullt ut mellan flygplatserna och ett eventuellt överskott ett år kan inte flyttas över till nästföljande år. Därmed är det idag inte möjligt att under årets gång justera ersättningen uppåt på grund av t.ex. minskade öppettider. Det finns behov av större flexibilitet med anslaget, dels att kunna föra pengar mellan åren och dels möjliggöra tecknande av flerårsavtal. För detta krävs regeringsbeslut. Om det möjliggörs behöver det utredas om det är möjligt att ersättningen varierar med faktiska öppettider.

Bemannning

De krav på tjänster som ska tillhandahållas på beredskapsflygplatserna föreslås bli relativt oförändrade i jämförelse med det som gällt 2020, se vidare avsnitt 7.5. Uppräknade tjänster är de som krävs för att det samhällsviktiga flyget ska kunna operera utan för stora begränsningar. Trafikverket bedömer det därmed som rimligt att avtalen om beredskap innebär ersättning för den personal som efterfrågade tjänster faktiskt kräver. Det är dock inte möjligt att säga att utifrån dessa tjänster behövs ett visst antal personer i beredskap. Detta varierar utifrån årstid och förutsättningar på olika flygplatser. På mindre flygplatser har en och samma person ofta fler kompetenser än på större flygplatser, där personalen är mer specialiserad. Trafikverket har sökt sätt att kunna hantera graden av specialisering i en generell modell och få en så rättvisande personalnumerär som möjligt. Det har dock inte låtit sig göra då varje flygplats är unik och förutsättningarna varierar.

Samtliga beredskapsflygplatser anger att en flygledare i beredskap är tillräckligt. Trafikverket bedömer att fjärrstyrt torn inte är någon kostnadsbesparing när det gäller beredskapshållande. Beredskapslön för flygledare faller ut oavsett vem som är leverantör av den tjänsten. Fjärrstyrda torn innebär samma krav och samma kostnader för beredskap som flygtrafikledning på plats.

Trafikverket anser att två personer i beredskap på marken året runt är en klar underbemanning, framför allt för nordligare flygplatser under vintertid. Trafikverket föreslår därmed att systemet ska ersätta fler markpersonal i beredskap. Som nämnts ovan har Trafikverket inte kunnat ta fram en differentierad ersättning utifrån om en flygplats har mer specialiserad personal eller mer av ”multikompetenser”. Vinterklimat är dock något som mer påtagligt skiljer flygplatserna i norr och söder. Det behövs mer personal för snöröjning i de nordligare delarna av landet. Trafikverket är dock medvetet om att mängden snö inte nödvändigtvis behöver vara det som enskilt driver kostnader utifrån ett väderperspektiv. Hantering av underkyllt regn, snabba temperaturväxlingar och dylikt är även det kostsamt.

Trafikverket har fört diskussioner med SMHI för att hitta lämpliga mått i syfte att differentiera ersättningen mellan flygplatser utifrån klimat. Trafikverket har varit ute efter ett rimligt mått på hur antal personer i beredskap kan skilja sig åt på grund av svårare klimat i norr jämfört med i söder. Diskussionerna har landat i att det är mängden snö, mätt som total mängd nysnö, som är det mått som i största utsträckning täcker in Trafikverkets syfte med differentieringen. Därmed inte sagt att det åskådliggör alla skillnader och är helt rättvist.

Trafikverket föreslår, utifrån statistik avseende mängden nysnö de senaste 10 åren på de flygplatser som utgör Trafikverkets förslag, att samtliga flygplatser som har mer nysnö än genomsnittet av dessa 19 flygplatser ska kunna få ersättning för fem markpersonal i beredskap året runt. De flygplatser som har mindre nysnö än genomsnittet föreslås få ersättning för tre markpersonal i beredskap året runt. Dessa tre respektive fem kommer med stor sannolikhet inte behövas sommartid. Å andra sidan kan det behövas fler än tre eller fem vintertid. Den enskilda flygplatsen ges möjlighet att utifrån egna förutsättningar fördela personal så att färre än tre/fem är i beredskap sommartid men fler vintertid.

Nedan tabell visar total mängd nysnö som ett medelvärde de 10 senaste åren. De skuggade flygplatserna har mer snö än genomsnittet och föreslås få fem markpersonal i beredskap året runt, övriga tre.

Tabell 7. Nysnö på flygplatser som omfattas av Trafikverkets förslag.

Flygplats	Total mängd nysnö (cm), genomsnitt för åren 2010-2019
Gällivare	357
Kiruna	274
Lycksele	252
Umeå	237
Åre Östersund	219
Sundsvall Timrå	206
Luleå	193
Mora	191
Karlstad	122
Örebro	122
Uppsala	110

Jönköping	105
Skavsta	97
Linköping	85
Arlanda	85
Ronneby	81
Landvetter	74
Visby	74
Malmö	63
Genomsnitt	152

Trafikverket är som nämnt medvetet om att måttet är grovt och dessutom inte differentierar inom de två grupperna trots att skillnaderna är relativt stora. Trafikverket är också medvetet om att mindre flygplatser i den övre gruppen inte har så mycket personal att det går att ha fem personer i beredskap. Dessa flygplatser hade sannolikt hellre sett en generellt högre ersättning som inte kopplades till antal personer i beredskap utan snarare till förbrukningsmateriel och infrastrukturkostnader, se vidare nedan i detta avsnitt.

Trafikverket föreslår en ersättningsnivå på 430 kr i timmen för flygledare och 223 kr i timmen för markpersonal. Dessa summor baseras på genomsnittet av de redovisade lönekostnaderna för flygledare respektive markpersonal under 2019 för de flygplatser som idag ingår i beredskapssystemet. I dagens modell är timlönen 320 kr för en flygledare och 183 kr för markpersonal.

I dagens finansieringsmodell reduceras den summa en flygplats är berättigad till utifrån procentsatsen på den en route-avgift som gäller för flygplatsens luftrum. Trafikverket föreslår att denna reduktion tas bort ur modellen då den del av avgiften som återbetalas inte tillfaller flygplatsen utan den som sköter flygtrafikledningen.

Administrationskostnader

Trafikverket anser att det är skäligt att flygplatserna ska kunna få en viss ersättning för administrationskostnader såsom schemaläggning, redovisning och administration av avtalet i övrigt. Dessa kostnader är svåra att urskilja från övriga verksamheten, varför en schablon anses motiverad i detta fall. Trafikverket föreslår en summa om 50 000 kr per flygplats och år för administrationskostnader. Den summan ska därmed täcka kostnader för schemaläggning, redovisning och administration av avtalet i övrigt.

Förbrukningsvaror

Flera av de berörda flygplatserna har lyft att de till följd av beredskapsuppdraget har en ökad användning av kostsamma förbrukningsvaror, exempelvis kemiska medel för att snabbt få rullbanan landningsbar vid is och halka.

Trafikverket ser dock inga möjligheter att lägga till en dylik komponent i finansieringsmodellen utifrån att den föreslagna finansieringsmodellen endast tar sikte på kostnaderna för att hålla beredskap, inte för att genomföra öppnandet av flygplatsen, se avsnitt 2.4. Ersättning för förbrukningsmaterial skulle sannolikt räknas som driftstöd

(ekonomisk verksamhet) på flygplatsen och därmed kan en sådan komponent inte ingå i beredskapssystemet.

Det finns dock möjligheter att ge driftstöd till flygplatser som har maximalt 200 000 passagerare per år genom blockundantagsreglerna i GBER. För större flygplatser krävs ett SGEI¹⁴-förordnande.

I dagsläget får ett tjugotal regionala flygplatser någon form av driftstöd från Trafikverket, antingen genom förordning (2006:1577) om statsbidrag för icke statliga flygplatser eller genom förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur. Flera av dessa är aktuella i Trafikverkets förslag på beredskapsflygplatser.

Att ha olika system som generar driftstöd till samma flygplatser ser Trafikverket som svårhanterligt och riskabelt. Driftstöden måste kumuleras när de provas mot förutsättningarna i GBER, och olika system med potentiellt olika utbetalningsdatum och olika redovisningar skapar osäkerhet. Utifrån att det är stödmottagarna som löper risken för återbetalning av felaktigt stöd jämte ränta anser Trafikverket att det är av stor vikt att system för driftstöd är lätt att överskåda och med god transparens.

Trafikverket föreslår utifrån denna aspekt att regeringen ska överväga möjligheten att ge ett (utökat) driftbidrag till regionala beredskapsflygplatser och även till regionala flygplatser utanför systemet för mottagna samhällsviktiga transporter utanför ordinarie öppettider, se även vidare under "Övriga ställningstaganden kopplade till finansieringsmodellen".

Infrastrukturkostnader

Tanken med dagens system är att flygplatserna ska tillhandahålla den infrastruktur de redan har och att beredskapsuppdraget inte ska kräva några investeringar eller underhållskostnader som inte skulle ha förelegat utan uppdraget. Mot detta har några flygplatser invänt att de allt mer komplicerade reglerna för luftfartsskydd gör att det uppstår extra kostnader om samhällsflyget hanteras på plattor och i byggnader avsedda för ordinarie trafik. Flygplatserna menar då att hela flygplatsen i så fall måste ses över gällande luftfartsskydd. Om flygplatserna däremot kan tillhandahålla en separat platta för samhällsflyget kan denna kostnad för översyn och åtgärder kring det undvikas.

Trots detta ser Trafikverket inte att det finns möjligheter att ge stöd för infrastrukturkostnader. Beredskapsflygplatsernas infrastruktur används troligen till största delen av annan typ av verksamhet än samhällsnyttigt flyg nattetid. Detta gör det svårt att till en tillräckligt hög grad av säkerhet kunna fastslå vilka kostnader för infrastrukturen som är relaterad till beredskapsuppdraget. Enstaka flygplatser har idag valt att ha särskild infrastruktur för beredskapsinsatser, och det borde inte finnas inga praktiska hinder från att den kan användas även till flygplatsens vanliga verksamhet.

Trafikverket bedömer att det inte finns skäl nog för att motivera svårigheterna och arbetsinsatserna som ett försök att på ett korrekt sätt ge stöd till infrastrukturkostnader skulle medföra. Detta är något som kan behöva omvärderas framöver beroende på hur utvecklingen ser ut.

¹⁴ Services of General Economic Interest

Övriga ställningstaganden och förslag kopplat till finansieringsmodellen

Det har spelats in förslag till Trafikverket som handlar om att även flygplatser utanför systemet med avtal och ersättning skulle kunna få ersättning när de väl öppnar flygplatsen. Trafikverket anser att en sådan lösning hade varit högst önskvärd, då det dels ger incitament att öppna för en akut situation, dels kompenserar aktuell flygplats för att man tar ett samhällsansvar och faktiskt kanske även räddar liv. Trafikverket bedömer dock att en sådan lösning för det första inte låter sig sjösättas i praktiken eftersom Trafikverket idag erhåller ett fast anslag från regeringen varje år, som inte går att utöka eller flytta eventuellt överblivna medel till kommande år. Systemet kräver därför förutsägbarhet. Därutöver, även om anslaget skulle bli mer flexibelt, skulle ett sådant system innebära att Trafikverket skulle ge en ersättning till flygplatsens ekonomiska verksamhet, vilket beredskapsflygplatserna inte får och vilket får konsekvenser för förenligheten med EU:s regler om statligt stöd, se avsnitt 2.4. Inför varje utbetalning skulle Trafikverket då behöva utreda vilka eventuella undantag i statsstödsregelverket som skulle kunna vara tillämpliga för just den unika situationen. Detta är i praktiken en hantering som svårligen låter sig göras.

Trafikverket föreslår därför att regeringen ska överväga ett (utökat) driftbidrag till regionala flygplatser utanför systemet, för mottagna samhällsviktiga transporter utanför ordinarie öppettider.

Det har också lyfts att Swedavia och Försvarsmakten inte borde få någon ersättning via finansieringsmodellen då Swedavia är ett statligt bolag och Försvarsmakten statlig förvaltning. Trafikverket har ingen insikt i Swedavias eller Försvarsmaktens möjligheter att faktiskt finansiera sin beredskap själva. Båda dessa aktörer har lyft problemen som underfinansieringen av beredskapssystemet genererar.

Inkomna synpunkter på Trafikverkets förslag på finansieringsmodell

Vid den tidpunkt då Trafikverket begärde synpunkter från referensgruppen på dittills framtagna förslag var inte differentieringen utifrån olika förutsättningar avseende vinterklimat utredd. I underlaget till referensgruppen framkom endast att Trafikverket ville göra en differentiering. Det kan därför finnas synpunkter på förslaget med uppdelningen tre respektive fem personer i beredskap på marken.

Sundsvall Timrå anser att det är helt felaktigt om staten inte ger stöd för förbrukningsvaror och infrastrukturkostnader. De menar också att en differentiering utifrån olika vädermässiga förutsättningar så som snömängd blir komplicerat. Snö ger en kostnad på personal och bränsle men en temperatur på runt 0 grader ger mer kostnader i form av banavsningsmedel.

7.4. Kostnader för olika system

Trafikverket har provat ett antal olika scenarier i den reviderade finansieringsmodellen för att kunna ge en kostnadsuppskattning för olika förslag. Vid beräkningarna har principerna i 7.3 använts enligt följande:

- **Öppettider.** För flygplatser som idag fungerar som beredskapsflygplats har antal rapporterade stängda timmar för 2019 använts. För övriga flygplatser har medianvärdet utifrån dagens beredskapsflygplatsers stängda timmar använts.

- **Bemanning.** En flygledare och tre alternativt fem i marktjänst.
- **Lönekostnader.** 430 kr för flygledare och 223 kr för markpersonal.
- **Administration.** 50 000 kr per år och flygplats.

Kostnad för Trafikverkets förslag på 19 flygplatser

Som redan framgått täcker dagens anslag inte kostnaderna för beredskapen. Om dessutom ytterligare ett antal flygplatser ska ingå i systemet innebär det en stor förändring av kostnadsnivån med den reviderade finansieringsmodellen. Ett system med 19 flygplatser beräknas kosta i storleksordningen 50 Mkr per år.

Scenarier utifrån oförändrad anslagsnivå

Enligt uppdragsbeskrivningen skulle en utgångspunkt vara att statens kostnader inte skulle öka. Trafikverket lägger därför fram tre scenarier där det endast finns 9,5 miljoner kr i anslag. Trafikverket redogör för risker utifrån vart och ett av dessa tre scenarier.

Scenario 1 – dagens system kvarstår

I detta scenario är systemet med tio flygplatser varav sju får ersättning oförändrat. Om detta alternativ väljs kvarstår den kraftiga underfinansieringen av de ingående flygplatserna och användarna kan inte operera utan stora hinder i form av stängda flygplatser. Det finns också en överhängande risk att några av dagens beredskapsflygplatser inte har råd att fortsätta leverera en tjänst som de går med stor förlust på, och därmed inte ingår avtal med Trafikverket.

Scenario 2 – högre ersättning men färre flygplatser

I detta scenario antar vi att de flygplatser som ska ingå får ersättning i enlighet med den nya modellen men att bara 9,5 Mkr per år finns i anslag. Detta innebär att antalet flygplatser måste minskas. Förutom de flygplatser som har öppet dygnet runt och därför inte får någon ersättning – Arlanda, Malmö och Landvetter – skulle ytterligare ungefär tre flygplatser inrymmas. Således skulle systemet utgöras av totalt sex flygplatser. Det bedöms innebära mycket stora begränsningar för användarna och stora negativa konsekvenser för de samhällsviktiga transporterna.

Scenario 3 – Försvarsmakten får ingen ersättning

I detta scenario antas Försvarsmaktens två flygplatser, Luleå och Ronneby, i likhet med Arlanda, Landvetter och Malmö, inte behöva ersättning. Grunden för detta är att det är statliga flygplatser som kan ges uppdrag att ändå hålla beredskap. Det skulle innebära att systemet, med ny finansieringsmodell, skulle inrymma tre ytterligare flygplatser. Totalt skulle systemet då innehålla åtta flygplatser.

Utöver detta finns tre flygplatser med ersättning som drivs av Swedavia, ett helägt statligt bolag. De flygplatserna skulle t.ex. genom ägardirektiv kunna ges uppdrag att på egen bekostnad hålla beredskap. Det kräver troligtvis någon form av statlig finansiering/stöd, men det har inte utretts inom ramen för detta uppdrag.

Riskerna med detta scenario är i paritet med de för scenario 2.

7.5. Krav på beredskapsflygplatserna

Trafikverkets förslag på tjänster som en beredskapsflygplats ska tillhandahålla

Trafikverket föreslår att alla utpekade beredskapsflygplatser ska omfattas av samma krav på tillhandahållande av tjänster enligt nedan:

- Fälthållning (snöröjning, halkbekämpning och banbesiktning)
- Flygtrafikledningstjänst (radarledning, övervakning av inflygningshjälpmedel, hantering av högintensiv banbelysning). Minst AFIS.
- Räddningstjänst
- Avisning av luftfartyg
- Tankning av luftfartyg
- Väderobservationer på flygplatsen
- Öppnande av grindar för ambulans, polis etc.

Trafikverkets förslag på krav på inställelsetid

Enligt dagens beredskapsavtal ska flygplatserna efter att de blivit aktiverade, med en timmes inställelsetid, kunna ta emot eller släppa iväg luftfartyg. Med inställelsetid avses i dagens avtal att personalen ska vara på plats på flygplatsen inom en timme från att de blivit utkallade. Detta är dock oklart i avtalen och definitionen föreslås hur som helst förändras. Inställelsetiden på en timme bör kvarstå men med definitionen att användaren inom en timme efter aktivering av flygplatsen, ska kunna få kontakt med flygtrafikledningen.

Trafikverket föreslår således att från det att en flygplats kontaktas av JRCC eller operatör/användare får det ta maximalt 60 minuter innan piloten kan få kontakt med flygtrafikledningen.

Trafikverkets förslag på definitioner av begrepp

Beredskap

Beredskap kan betyda olika i olika sammanhang. Det finns t.ex. ett uttryck som heter höjd beredskap vilket syftar till att en organisation/aktör/land går in i ett läge där man förbereder sig på en omfattande krissituation. I detta sammanhang är det inte den typen av beredskap som flygplatserna ska upprätthålla. Beredskap i föreliggande uppdrag handlar om att vara redo för att ur ett normalläge, agera på en enskild akut uppstånden situation som för flygplatsens del pågår under en begränsad tid, vanligtvis ca 3 timmar¹⁵.

Öppen flygplats

En flygplats kan de facto vara öppen på olika sätt. Själva området – hangarer, ankomst-/avgångshall etc. – kan vara öppet utan att flygtrafikledningen/tornet är öppet. Däremot kan inte tornet vara öppet utan att resten av flygplatsen är öppen. En öppen flygplats kan vara olika beroende på om det är flygplan eller helikopter som är luftfartyget. Det kan även vara olika i olika typer av väder.

¹⁵ För att hantera en start/landning av exempelvis ett ambulansflyg behöver flygplatsen i regel hålla öppet/ha sin personal i tjänst ca 3 timmar.

I dagens avtal är det otydligt vad det innebär att "öppna" flygplatsen. Trafikverkets förslag på definition av en öppen flygplats är att den är användbar för den aktuella flygningen inbegripet typ av luftfartyg och rådande förhållanden.

Samhällsviktigt flyg

Transportstyrelsens rapport 2009 inventerar de verksamheter som kan antas ställa krav på öppning av flygplatser utanför ordinarie tider:

- Sjukvården, det vill säga Sveriges regioner.
- Statlig och kommunal räddningsverksamhet, t.ex.
 - Efterforskning av försvunna personer
 - Fjällräddning
 - Flygräddning
 - Sjöräddning
 - Räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen
 - Skogsbränder (brandbekämpning resp. brandspaning och –bevakning)
 - Naturkatastrofer (undsättning och rekognoscering)
 - Vattenlivräddning (transport av dykare, personal och utrustning)
 - Vinschning på höga höjder och i otillgänglig terräng.
- Övriga insatser från Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap, Polisen, Kustbevakningen, Sjöfartsverket och länsstyrelser.
- Försvarsmakten

Trafikverket föreslår att denna definition kvarstår. Kriminalvården, Migrationsverket och länsstyrelsernas uppdrag inom bevakning/kontroll m.fl. är verksamheter där det varit otydligt om dessa ingår i "annan samhällsviktig verksamhet". Det kan finnas tillfällen då en fångstransport eller en avvisning är akut, men i de allra flesta fall kan denna typ av transport planeras under flygplatsernas ordinarie öppettider och ska inte föranleda utringning av personal i beredskap. Det är upp till flygplatsen att avgöra om flygplatsen ska öppnas för dessa och i så fall till vilken taxa.

7.6. Revideringar avseende systemets uppbyggnad och funktion

Utgångspunkter för förslagen

Att Trafikverket genom frivilliga överenskommelser med flygplatshållare ska säkerställa att samhällsviktigt flyg kan utföras i hela landet dygnet runt framgår i Trafikverkets instruktion. Det framkom redan i uppdraget till Trafikverket i juni 2011 att systemet skulle bygga på frivilliga överenskommelser. I Transportstyrelsens rapport från 2009 diskuterades dock andra lösningar. Det förefaller därmed ha varit regeringen som fastställde att beredskapsuppdraget skulle bygga på ett avtalsförhållande.

Trafikverket instämmer i Transportstyrelsens slutsatser i rapporten från 2009 att det vore önskvärt med en reglering i lag som ålägger vissa flygplatser att hålla beredskap, och att det lämpligen borde vara i luftfartslagen. En lagreglering skulle skapa legitimitet för uppdraget

och tydlighet i fråga om vilka rörelser det ska finnas en skyldighet att öppna flygplatsen för under stängda timmar.

Trafikverket instämmer vidare i att det vore praktiskt att flygplatserna som berörs inte skrivs ut i lag utan att regeringen skulle ges möjlighet att besluta om vilka flygplatser som ska omfattas. Trafikverket är dock inte övertygat om att det är bra att flygplatserna skulle namnges i luftfartsförordningen (2010:770), då det kan finnas ett behov av större flexibilitet. En lagändring och dess följder skulle troligen behöva analyseras djupare än vad som är möjligt inom ramen för detta uppdrag.

Trafikverket konstaterar vidare att dagens system med årliga avtal med respektive flygplatshållare har fungerat relativt väl under en längre tid. De synpunkter som inkommit på upplägget har framförallt gällt att kraven i avtalen inte är tillräckligt tydliga och inte stämmer överens med ersättningen, samt att det finns en viss risk framöver att tänkt flygplatshållare inte skriver på avtalet då det är en verksamhet som går med förlust.

Swedavia anser att det bör tecknas särskilda avtal med de flygplatser som inte erhåller någon ersättning. Det blir svårhanterligt att ha dem i samma avtal som de ersättningsberättigade.

Vad gäller oklarheter i uppdragets omfattning så är det av vikt att definitionen av uppdraget står klar för alla berörda flygplatser och att den upplevs som statisk. Trafikverket uppfattar att uppdraget att tillhandahålla beredskap att från ett normalläge öppna flygplatsen för en akut situation, inte omfattar behoven i höjd beredskap och krig, se definition av beredskap i avsnitt 7.5. Ska sådana krav tillkomma i framtiden kan de svårigen inrymmas inom nuvarande upplägg och ersättningsnivåer.

Det har under uppdragets gång inkommit synpunkter på att årliga avtal inte är det mest praktiska, utan att fleråriga avtal vore att föredra. Flygplatsernas behov av att kunna planera sin verksamhet i längre perspektiv har lyfts, samt den administrativa bördan av årligt avtalstecknande och redovisning. Trafikverket har förståelse för synpunkterna, men saknar idag bemyndigande från regeringen som möjliggör tecknande av fleråriga avtal.

Som grund för avtalsförfarandet ska ett regeringsbeslut finnas där de flygplatser som Trafikverket ska ingå avtal med pekas ut. I beslutet ska också eventuella övriga instruktioner för avtalstecknandet finnas.

Som redogjorts för i tidigare i rapporten har Trafikverket inget uppdrag att sköta systemet på annat sätt än att ingå avtal med flygplatshållare, betala ut ersättningen, tillse att avtalen hålls och ta in redovisningar efter varje avslutat avtal.

Trafikverket ser att det föreligger en avsaknad av sammanhållen information om beredskapsflygplatsernas status, kontaktuppgifter etc. och särskilt digital sådan i ett för ändamålet avsett system. Trafikverket ser dock inte att det skulle vara verkets uppgift att tillhandahålla detta system.

Trafikverkets förslag

Trafikverket föreslår att dagens system med årliga avtal ska kvarstå till dess att en lagreglering respektive ett bemyndigande som möjliggör fleråriga avtal har hunnit analyseras fullt ut.

Trafikverket kommer framöver att ta fram ett avtal som gäller för flygplatser utan ersättning.

Trafikverket kommer även fortsättningsvis behöva ställa krav på redovisning från flygplatserna vad gäller de faktiska kostnaderna som beredskapshållandet medfört. Detta för att säkerställa att inget otillåtet statsstöd ges. Flygplatserna kommer årligen behöva inkomma med uppgifter om totalt antal stängda timmar under föregående år samt den faktiska timlön som flygledare respektive markpersonal uppbär. Flygplatserna ska även redovisa det antal rörelser de haft under stängda timmar och vilka aktörer det är som nyttjat beredskapen.

Inför avtalstecknande kommer flygplatserna behöva inkomma med en uppskattning av det totala antalet stängda timmar kommande år.

7.7. Olika nivåer av beredskapsflygplatser

Under utredningen har det kommit förslag på att beredskapsflygplatserna med fördel skulle kunna delas in i olika nivåer utifrån vilken funktion och vilka tjänster de kan erbjuda och när. Detta fångades upp och redogjordes för i delrapporten med ett förslag på en indelning i tre nivåer där nivå 1 skulle handla om att vintertid enbart ta emot helikopter, nivå 2 skulle motsvara de krav som finns på dagens beredskapsflygplatser och nivå 3 så kallade multiberedskapsflygplatser som skulle fungera i alla aspekter även under stora kriser och höjd beredskap och krig.

Polisen ser gärna att frågan om indelning av flygplatser i olika nivåer utreds ytterligare och där kraven på tillhandahållande av tjänster är anpassade till operatörernas olika behov. De vill att självbetjäning avseende tankning på flygplatser ska vara ett alternativ i de fall operatören inte behöver någon hjälp.

Transportstyrelsen och MSB vill se en utredning som analyserar flygplatsernas roll vid större hot i samhället och att den utredningen ska ta ett större tag om beredskapsfrågan under sådana förhållanden.

Trafikverkets ställningstaganden och förslag

Trafikverket har efter delrapporten analyserat denna typ av nivåindelning vidare och landat i att systemets ändamålsenlighet visserligen kan förbättras men att komplexiteten i systemet ökar och riskerar att minska dess effektivitet och funktionalitet. Operatörer har lyft att det blir svårhanterligt för dem att planera sina rutter genom att de då måste ha vetskap om de exakta nivåer och tjänster som erbjuds på enskilda flygplatser.

Vidare har användare lyft att det inte är fruktbart att använda en nivåindelning där nivå 1 skulle vara "endast helikopter vintertid" då det visserligen kräver mindre snöröjning men å andra sidan kan det vara omöjligt att flyga med helikopter om det snöar och/eller är risk för isbildning.

Att utreda tankningsmöjligheter för helikopter får anses ligga i utkanten av detta uppdrag då det rör samhällsviktiga lufttransporter, vilket omfattar även flygplan samt handlar om beredskap på flygplats. Vid tankning via självbetjäning behövs ingen beredskap på flygplatserna. Men Trafikverket vill till regeringen lyfta vikten av att främja självbetjäning för tankning av helikopter för att ytterligare möjliggöra effektiva samhällsviktiga helikopterflygningar. Polisen driver ett projekt med detta syfte, tillsammans med Försvaret, Sjöfartsverket, Kustbevakningen SKR och Socialstyrelsen, vilket är ett ytterligare motiv för att Trafikverket inte utrett detta djupare.

Trafikverket anser dock att begreppet multiberedskapsflygplats är intressant utifrån stora kriser, höjd beredskap och krig. En utredning av denna nivå omfattas emellertid inte av detta uppdrag men Trafikverket anser att ett sådant uppdrag snarast bör komma till stånd, se vidare i avsnitt 7.8. Dagens beredskapsflygplatser lyfter att de underförstått även ska ställa upp med tjänster kopplat till ”multiberedskap” under stora kriser men för detta har ingen ersättning utgått. Att utreda flygplatsernas roll och vilka behov staten har under stora kriser, höjd beredskap och krig är centralt.

7.8. Nytt uppdrag gällande höjd beredskap och krig

Trafikverket uppmanas i uppdraget att ”beakta omvärldsutvecklingen och samhällets aktuella och framtida behov av beredskapsflygplatser för att tillgodose behov av samhällsviktiga luftfartstransporter vid fredstida krissituationer samt vid höjd beredskap och ytterst i krig”.

Trafikverket har konstaterat att Försvarsmaktens nyttjande av dagens beredskapsflygplatser utanför öppethållningstid är lågt. Under fredstid synes behovet i stort vara tillgodosett, och Försvarsmaktens önskemål har därför inte värderats lika högt som exempelvis sjukvårdens vid urvalet av flygplatser som Trafikverket föreslår ska ingå i beredskapssystemet.

Att beakta Totalförsvarets behov vid höjd beredskap och ytterst i krig har inte på ett förtjänstfullt sätt låtit sig göras inom ramen för detta uppdrag. Trafikverket föreslår istället att Trafikverket ges ett särskilt uppdrag för att på ett mer djuplodande vis se över behovet av flygplatser, totalförsvarets behov och infrastrukturen i luftrummet, utifrån koppling till höjd beredskap och krig. Trafikverket anser det viktigt att en sådan utredning snarast kommer till stånd. Uppdraget bör förutom Trafikverket omfatta Försvarsmakten, Sjöfartsverket, Kustbevakningen, Transportstyrelsen och Luftfartsverket.

Bilaga 1 Uppdraget



Regeringsbeslut

14

2019-12-19
I2019/03414/TP

Infrastrukturdepartementet

Trafikverket
781 89 Borlänge

Uppdrag att göra en översyn av de svenska beredskapsflygplatserna

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Trafikverket att göra en översyn av de svenska beredskapsflygplatserna som syftar till att säkerställa beredskap för att samhällsviktiga lufttransporter ska kunna utföras oavsett tid på dygnet. Översynen syftar till att göra en bedömning av det nuvarande systemets effektivitet, funktionalitet och ändamålsenlighet samt ge förslag till eventuella förändringar.

I översynen ska Trafikverket analysera geografiska förhållanden, kostnader för att fortsatt vidmakthålla ett nät av beredskapsflygplatser för samhällsviktiga luftfartstransporter, systemet med frivilliga överenskommelser mellan staten och flygplatshållare samt för och nackdelar med befintlig finansieringsmodell. En utgångspunkt ska vara att statens kostnader inte ökar.

Uppdraget omfattar det statliga basutbudet av flygplatser och icke statliga regionala flygplatser.

Vid uppdragets utförande ska Trafikverket beakta omvärldsutvecklingen och samhällets aktuella och framtida behov av beredskapsflygplatser för att tillgodose behov av samhällsviktiga luftfartstransporter vid fredstida kris-situationer samt vid höjd beredskap och ytterst i krig.

Trafikverket ska vidare ta hänsyn till berörda användares olika behov samt relevanta statsstödsregler.

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 46 31
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Malmorgsgatan 3
E-post: l.registrator@regeringskansliet.se

Trafikverket ska vid genomförandet av uppdraget samverka med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Försvarsmakten, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Kommunalförbundet Svenskt ambulans-flyg, Swedavia AB, Lapland Airport, Sundsvall Timrå Airport och andra berörda myndigheter och organisationer.

Trafikverket ska senast den 31 mars 2020 till Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet) föredra arbetsläget och redovisa en analys och preliminära bedömningar avseende nät av beredskapsflygplatser och finansieringsmodell. Uppdraget, inklusive förslag till eventuella förändringar och åtgärder samt övriga bedömningar, ska slutredovisas till Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet) senast den 15 juni 2020.

Skälen för regeringens beslut

Den senaste översynen av beredskapsflygplatser gjordes 2011 då regeringen uppdrog åt Trafikverket att utreda möjligheten att genom frivilliga överenskommelser säkerställa att det finns ett nationellt nät av flygplatser som dygnet runt håller en grundläggande beredskap för att ta emot luftfartyg som utför akuta eller av annat skäl prioriterade sjuktransporter, räddningsinsatser, uppdrag av betydelse för krisberedskap eller annan samhällsviktig verksamhet (dnr N2011/02029/TE m.fl.). Det nuvarande systemet av beredskapsflygplatser inrättades därefter 2012, bl.a. med utgångspunkt från regeringens beslut den 19 mars 2009 om ett nationellt basutbud av flygplatser (dnr N2009/02391/TR). Bakgrunden till beslutet om ett nationellt basutbud av flygplatser är en ambition att säkerställa ett effektivt och långsiktigt hållbart flygtransportsystem som kan säkerställa en grundläggande interregional tillgänglighet i hela landet.

För att upprätthålla beredskap för samhällsviktiga luftfartstransporter på vissa flygplatser finns sedan 2015, 9 500 000 kronor avsatta på anslag 1:6 Ersättning avseende icke statliga flygplatser inom utgiftsområde 22 Kommunikationer. För närvarande är flygplatser på följande orter beredskapsflygplatser: Stockholm Arlanda, Göteborg Landvetter, Malmö, Umeå, Visby, Åre-Östersund, Luleå, Ronneby, Gällivare, Sundsvall Timrå.

Sedan det befintliga systemet etablerades 2012 har det skett förändringar i omvärlden som påverkat förutsättningarna för beredskapsflygplatserna. Det finns därför behov av att göra en översyn för att bedöma det nuvarande systemets effektivitet, funktionalitet och ändamålsenlighet.

Beredskapen vid flygplatserna åstadkoms i dagens system genom att Trafikverket som utgångspunkt ersätter lönekostnader för tre personer i beredskap upp till beviljad ersättning. Som utgångspunkt ska kostnader förknippade med att öppna flygplatser belasta användarna genom gängse avgifter för landning.

Samhällsviktiga luftfartstransporter stödjer olika samhällsfunktioner, såväl vid normal verksamhet som vid olika krissituationer. Det kan t.ex. gälla ambulans- och sjuktransporter, inspektion från luften av viktig infrastruktur, brandflyg, räddningstjänst och totalförsvaret.

Det finns behov av att få underlag om aktuella kostnader för att upprätthålla beredskapen. Vidare bör relevanta statsstödsfrågor belysas.

På regeringens vägnar

Tomas Eneroth

Roland Bjuremalm

Bilaga 2 Kontakter

Extern referensgrupp

Helge Brändström, Socialstyrelsen

Erika Anthoney Oscarson, Socialstyrelsen

Andreas Eriksson, Kommunalförbundet Svenskt Ambulansflyg (KSA)

Joachim Ahl, KSA

Lars Widell, Sjöfartsverket

Marcus Rost, Sjöfartsverket

Leif Elofsson, Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap (MSB)

Mikael Korhonen, MSB

Thomas Bark, Kustbevakningen

Göran Kessel, Polismyndigheten

Anders Segerby, Försvarsmakten

Ulrika Appelberg, SKR

Magnus Vik, Transportstyrelsen

Jean-Marie Skoglund, Transportstyrelsen

Susanne Norman, Swedavia

Michael Gustafsson, Gällivare flygplats

Frank Olofsson, Sundsvall Timrå flygplats

Övriga kontakter

Marcus Clemert, Sjöfartsverket (JRCC)

Tommy Wirén, Frivilliga flygkåren

Babcock Scandinavia Air Ambulance

Hummingbird Aviation

Graf Air

Svensk Luftambulans

Bilaga 3 Trafikverkets avtal med beredskapsflygplatser år 2020

Avtal om beredskap på flygplats

Mellan å ena sidan staten, genom Trafikverket org.nr. 202100-6297, nedan kallad Trafikverket, samt å andra sidan xxxx org.nr xxxxxx-xx, nedan kallad Flygplatsen, träffas föreliggande avtal, nedan kallat Avtalet, gällande beredskapshållande på Flygplatsen.

1 INLEDNING

1.1 Bakgrund

Enligt förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket ska Trafikverket från 2012 genom överenskommelser med flygplatshållare säkerställa att det finns ett nationellt nät av flygplatser som upprätthåller en grundläggande beredskap för att samhällsviktiga transporter ska kunna utföras.

Trafikverket har därför på regeringens uppdrag och med bistånd från Transportstyrelsen, arbetat fram hur beredskapsnätet för flygplatser ska utformas samt hur beredskapen ska se ut. Utgångspunkten för urvalet av flygplatser har i första hand varit de av regeringen fastställda nationella basutbudet av flygplatser, men andra flygplatser har också kunnat bli aktuella. I uppdraget ingick vidare att Trafikverket skulle ta hänsyn till berörda användares olika behov och beakta de synpunkter som remissinstanser lämnade i ärendet N2009/2970/TE (Transportstyrelsens rapport, *Tillgänglighet till flygplatser för samhällsviktiga insatser*, 2009).

Trafikverket har i promemoria till regeringen, näringsdepartementet, redovisat vilken utformning av beredskapsnätet som förordas och därefter beslutat att avtal ska ingås i enlighet med det förslaget.

2 ÅTAGANDE

2.1 Åtagandets omfattning

Flygplatsen förbinder sig att under perioden 1 januari 2020 till och med 31 december 2020 hålla beredskap de timmar på dygnet då Flygplatsen är stängda, för att på begäran, från företrädesvis men inte begränsat till, Joint Rescue Co-ordination Centre, JRCC, (Sjöfartsverkets gemensamma ledningscentral), SOS alarm, Polisen, Kustbevakningen samt företag/operatörer som bedriver verksamhet med luftburna ambulanstransporter, ta emot luftfartyg som utför akuta eller av annat skäl prioriterade sjuktransporter,

räddningsinsatser, uppdrag av betydelse för krisberedskap eller annan samhällsviktig verksamhet.

Åtagandet innebär att Flygplatsen, med inställetid på en (1) timme, sedan ska kunna ta emot eller släppa iväg, alla luftfartyg enligt ovan med begränsning endast av Flygplatsens kategorisering.

Flygplatsen ska tillhandahålla sådana tjänster, i egen regi eller inköpta av annan aktör, som krävs för att ta emot och släppa iväg luftfartyg enligt ovan. Dessa tjänster omfattar:

- Fälthållning (snöröjning, halkbekämpning och banbesiktning)
- Flygtrafikledningstjänst (radarledning, övervakning av inflygningshjälpmedel, hantering av högintensiv banbelysning)
- Räddningstjänst när luftfartygets startmassa så kräver
- Avisning av luftfartyg
- Tankning av luftfartyg
- Rangering och bogsering
- Väderobservationer
- Öppnande av grindar för ambulans
- Övriga tjänster som är nödvändiga för att ta emot och släppa iväg luftfartyg enligt Avtalet

Avtalet ska fortvarigt genomföras i Flygplatsens regi och Flygplatsen ska ansvara för planering, information, prissättning och drift när det gäller de åtaganden som Avtalet omfattar.

Flygplatsen ska i god tid meddela Trafikverket om det under avtalstiden kommer att genomföras någon form av åtgärder på Flygplatsen, som medför att åtagandet helt eller delvis inte kan fullgöras under en specifik period. Flygplatsen ska även utan dröjsmål meddela Trafikverket andra uppkomna förhållanden som kan bedömas få betydelse eller redan inneburit konsekvenser för åtagandet till exempel driftstörningar, olyckor, tillbud och organisatoriska förändringar.

2.2 Personal

Flygplatsen ska säkerställa numerär och kompetens för att upprätthålla det åtagande som avtalet omfattar. Personal ska, under de tider då Flygplatsen är stängd, vara i beredskap för att kunna infria åtagandet enligt punkt 2.1. Om beredskapen behöver företas på Flygplatsen, får inte arbete utföras under beredskapstiden.

Avtalet innebär att Trafikverket kan ge ersättning som grundar sig på den faktiska beredskapslönen som uppbärs av en (1) flygledare och två (2) markpersonal under de timmar Flygplatsen har stängt, dock maximalt med ett belopp enligt 4.1.

Flygplatsen ska under hela avtalsperioden ha en kontaktperson som svarar för de relationer med Trafikverket som Avtalet ger upphov till. Kontaktuppgifter till denne ska meddelas till Trafikverket.

2.3 Separat redovisning

Flygplatsen förbinder sig att ha separat ekonomisk redovisning av de kostnader som är förknippade med tjänsten för allmänt intresse, det vill säga beredskapshållandet enligt Avtalet.

2.4 Efterlevande av författningar, tillstånd m.m.

Flygplatsen svarar för att iaktta vid var tid gällande författningar och myndighetsbeslut i sin verksamhet i den utsträckning de berör åtagandet. Det åligger Flygplatsen att under hela den överenskomna tiden inneha samtliga erforderliga tillstånd som åtagandet kräver.

Beredskapshållande enligt avtalet är en tjänst av allmänt intresse.

3 REDOVISNING OCH SAMVERKAN

3.1 Redovisning till Trafikverket

Flygplatsen ska redovisa verksamhet och ekonomi för hela avtalsperioden enligt nedan. Trafikverket tillhandahåller redovisningsblankett.

Verksamhet

- i. Sammanställning av tidpunkter när Flygplatsen öppnats med anledning av åtaganden i Avtalet eller när begäran inkommit men Flygplatsen ej öppnats.
- ii. Sammanställning av vilket beredskapsskäl som föranledde öppnande av Flygplatsen (flygräddning, sjukvårdsinsats, polis, etc.) med anledning av åtaganden i Avtalet.
- iii. Sammanställning av orsaker till de tillfällen då tiden för öppnande enligt punkten 2.1 ej kunnat efterföljas eller då Flygplatsen ej öppnats efter begäran (väder etc.) med anledning av åtaganden i Avtalet.

Ekonomi

- iv. De kostnader som beredskapshållandet har genererat under avtalsperioden. Kostnaderna får endast avse beredskap för en flygledare och två markpersonal.

Uppgifterna (i-iv) ska redovisas genom att ifyllda blanketter skickas via e-post till trafikverket@trafikverket.se senast den 28 februari 2021. Märk blanketterna med ärendenummer (se sidhuvud).

3.2 Informations- och uppföljningsmöten

Trafikverket har möjlighet att sammankalla till informations- och uppföljningsmöten, parterna är skyldiga att delta i minst ett (1) möte under avtalstiden.

4 EKONOMI

4.1 Ersättning från Trafikverket

Flygplatsen erhåller en ersättning från Trafikverket. All ersättning i enlighet med Avtalet utgår i SEK. Ersättningen framgår av tabellen och är inte indexreglerad. Det belopp som anges som totalbelopp är det maximala belopp som Flygplatsen kan erhålla. Om kostnadsredovisningen enligt 3.1 (iv) visar lägre kostnad än ersättningen, reduceras ersättningen till att endast täcka den faktiska redovisade kostnaden. Trafikverket har rätt att återkräva hela eller delar av den utbetalda ersättningen som Flygplatsen erhållit om ersättningen avser kostnader som inte omfattas av Avtalet. Flygplatsen äger inte rätt till någon ersättning utöver nedanstående angivna ersättning.

FLYGPLATS	Ersättning SEK (exkl. moms)
XXXX	XXXX
Totalt:	XXXX

Trafikverket betalar, utan rekvisition från Flygplatsen den totala ersättningen den 1 mars 2020 om avtalet är underskrivet och återsänt till Trafikverket. Angiven tidpunkt avser den dag som Trafikverket beordrar utbetalning. Ersättningen blir tillgänglig för flygplatsen efter sedvanligt antal bankdagar.

Flygplatsen får ingen ersättning från Trafikverket för kostnader förknippade med att öppna Flygplatsen utan detta ska belasta användarna genom gängse avgifter för landning etc. Ersättningen från Trafikverket avser endast kostnader för själva beredskapen.

5 ÖVRIGT

5.1 Översyn av Avtalet

Parterna bör, inför ett eventuellt framtida avtal, under sista delen av avtalsperioden, genomföra en översyn av hur Avtalet fungerat dittills under året.

5.2 Överlåtelse av överenskommelse

Flygplatsen äger inte rätt att överlåta Avtalet eller rättigheter eller skyldigheter enligt Avtalet utan Trafikverkets godkännande.

5.3 Ändringar och tillägg

Ändringar och tillägg till Avtalet ska, för att vara gällande, upprättas skriftligen och undertecknas av bägge parter.

5.4 Avtalstid

Avtalet ska gälla från den xxxx till och med den xxxx. Avtalet upphör utan föregående uppsägning.

5.5 Force majeure

Parterna är fria från sina åtaganden då fullgörande av åtagandena hindras av arbetskonflikt inom eller utom parternas rörelse eller på grund av sådant förhållande utom parternas kontroll som naturkatastrof, eldsvåda, terrordåd, bristande tillgång till infrastruktur, beslut av offentlig myndighet eller störningar i den allmänna ordningen.

Det ankommer på part som åberopar ansvarsbefrielse att i varje enskilt fall vidta alla möjliga åtgärder för att minimera uppkommande skador. Part är skyldig att genast återuppta sina åtaganden enligt Avtalet när orsaken till befrielsen upphör.

Om händelser inträffar som omöjliggör för part att fullgöra sina åtaganden enligt första stycket under bestående tid (mer än 2 kalendermånader), har den andre parten rätt att häva avtalet.

5.6 Uppsägning

Trafikverket har rätt att säga upp Avtalet i förtid med tre månaders uppsägningstid om Flygplatserna i något väsentligt avseende underlåtit att fullgöra sina förpliktelser enligt Avtalet och, för det fall rättelse kan vidtas, rättelse inte gjorts inom en månad efter det att Trafikverket skriftligen anmodat Flygplatsen att vidta rättelse.

Den uppsagde parten är skyldig att ersätta den andre parten för de merkostnader som kan uppstå till följd av uppsägningen.

Avtalet har upprättats i två exemplar varav parterna har tagit var sitt.

Ort och datum:

Ort och datum:

För Trafikverket:

För xxxx flygplats:

Lena Erixon

xxxx

Generaldirektör

xxxx



Trafikverket, 781 89 Borlänge. Besöksadress: Röda vägen 1.
Telefon: 0771-921 921, Texttelefon: 020-600 650

www.trafikverket.se