

Kopia till

i.transport.remissvar@regeringskansliet.se

i.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss av Trafikverkets delrapport ”Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter” och Trafikverkets slutrapport ”Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga Flygtransporter”

1. Transportstyrelsens synpunkter

Transportstyrelsen tillstyrker i huvudsak förslaget/förslagen men har följande synpunkter:

En mer heltäckande utredning rörande systemet inom luftfartstransporter är inte genomförd. Det finns en risk att en enskild parameter (flygplatsers öppettider) avgör beredskapsstatus och får stå modell för resten av systemet inklusive andra trafikslag. Beredskapsstatus bör utgöras av ett antal olika parametrar såsom tillgång till vatten, el, värme, etc.. Det finns idag utkast till ramavtal med sjöfartsbranschen där behovsmyndigheter har möjlighet att sluta avtal med branschen för transporter.

1.1. Reglering är konkurrensneutral och långsiktig.

I dagsläget ställs krav på krisberedskap för luftfartsaktörer inklusive flygplatser genom bland annat luftfartslagen, säkerhetsskyddslagen, NIS-lagen, cybersäkerhet- och kommande CER-lagstiftning. Transportstyrelsen bedömer att det, utöver existerade och kommande regelverk samt tillstånd och tillsyn inom krisberedskap, också behövs en uppbyggnad av flygplatsers robusthet. Detta för att minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera uppgifter, såväl i vardagen som inför och i höjd beredskap. Regelverken och kraven på flygplatsoperatören behöver hållas samman för att minska belastning på myndigheter och branschen. Krisberedskapen behöver således bli en del av ordinarie verksamhet, och inte bara fokusera på funktionen att flygplatsen ska kunna hålla öppet utanför ordinarie öppettid.

Transportstyrelsen har som bevakningsansvarig myndighet inom luftfarten till uppgift att verka för tillgänglighet av samhällsviktiga lufttransporter

under alla förhållanden. Vad gäller flygplatser ska exempelvis vid prövning att inrätta en flygplats särskild hänsyn tas till bl.a. totalförsvaret.

1.2. Avtal har begränsningar

Avtal med flygplatsoperatörer gällande öppettider kan gälla under fred och krisförhållanden. Andra aspekter på krisberedskap såsom förmåga att hantera sina uppgifter under höjd beredskap bör vara sömlöst och inkludera luftfartssystemet i sin helhet. Exempelvis är force majeure en del av avtalet som möjligtvis, för samhällets funktionalitet, inte bör tas hänsyn till.

1.3. Funktionsansvar

Utredningen förenklar möjligen Transportstyrelsens uppdrag genom att beskriva myndighetens ansvar och roll som ”begränsad till regler, tillstånd och tillsynsuppgifter” och att det mot bakgrund av detta inte bedöms vara aktuellt att Transportstyrelsen skulle pekats ut som ansvarig.

Transportstyrelsen har till huvuduppgift att svara för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom transportområdet. Myndigheten ska även verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Transportstyrelsen ska i syfte att stärka sin egen och samhällets krisberedskap analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området. Transportstyrelsen har vidare ett särskilt ansvar för att planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris, förebygga sårbarheter och motstå hot och risker.¹

Om ett funktionsansvar för en aktör som föreslagits skulle inrättas bör kanske frågan om den centrala aktören för krisberedskap, MSB, utredas. Transporter behövs utifrån många perspektiv och samhällssektorer där MSB är den samlande noden. MSB ansvarar även för ambulansflyget, vilket gör att luftfartskompetens finns inom myndigheten.

Transportstyrelsen anser att upprätthållande av ett nätverk av beredskapsflygplatser behöver beakta flygplatsens funktion och prestanda i förhållande till olika beredskapslägen. Det är viktigt att beredskapsflygplatserna har en prestanda och en redundans så att de kan fungera för alla de beredskapslägen som de är avsedda för.

¹ Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap

1.4. Reservflygplatser – Alternativflygplatser

För genomförande av säker flygning krävs en öppen destinations- och alternativflygplats. Behovet av detta är störst i norra delen av landet. Det är idag svårt med öppna flygplatser rent generellt varvid behovet av öppna flygplatser bör beaktas i Trafikverkets utredning.

Det finns ett uttalat mål från EU att reformera flygledningstjänsten i Europa för att skapa förutsättningar att kunna omhänderta en prognostiserad ökad flygtrafik i det europeiska luftrummet. Det ska bland annat uppnås genom att övergå från konventionella navigationshjälpmedel till satellitbaserade navigationssystem. Övergången till satellitbaserade navigationssystem förväntas att effektivisera användandet av luftrummet och minska kostnader inom luftfarten. För att skapa en robusthet ska vissa konventionella navigationshjälpmedel finnas kvar som reserv om de satellitbaserade navigationssystemen inte är tillgängliga eller ger tillräcklig noggrannhet samt vid bortfall av radartäckning. Skulle en sådan situation med bortfall av radartäckning uppstå ska det finnas ett nätverk av reservflygplatser med konventionella navigationshjälpmedel samt ett nätverk av konventionella en-route navigationshjälpmedel.

För att omhänderta dessa förutsättningar inrättade Transportstyrelsen i februari 2020 en arbetsgrupp med representanter från Luftfartsverket, Försvarmakten, Trafikverket och Swedavia AB. Arbetsgruppens uppdrag har varit att lägga fram en rekommendation om vilka reservflygplatser och konventionella navigationshjälpmedel som ska finnas tillgängliga i Sverige efter den 6 juni 2030.

De överväganden som har gjorts för att avgöra vilka tjänster och tillgänglighet som rekommenderas att en flygplatsoperatör ska tillhandahålla, är grundade på att det ska finnas en miniminivå för att ha en förmåga att ta emot luftfartyg när avveckling av trafik sker med anledning av att satellitbaserade navigations- och inflygningssystem inte längre är tillgängliga eller är tillförlitliga samt vid bortfall av radartäckning.

Antalet flygplatser är en intressant parameter, men samtidigt är tillgängligheten tidsmässigt under dygnet viktig.

De av Transportstyrelsens föreslagna reservflygplatser är även rekommenderade att utgöra beredskapsflygplatser i Trafikverkets rapport (TRV 2019-140576) med undantag för LINKÖPING/SAAB flygplats. Trafikverket har i stället föreslagit Försvarmaktens närliggande flygplats LINKÖPING/Malmen. Transportstyrelsen har inga synpunkter på att LINKÖPING/Malmen flygplats är rekommenderad att användas som en reservflygplats i stället för LINKÖPING/SAAB.

Transportstyrelsen ser en fördel om de av Trafikverket föreslagna beredskapsflygplatserna även kan utgöra reservflygplatser. Det förenklar om det enbart finns ett begrepp. Transportstyrelsen har inget att erinra att de reservflygplatser som omnämns i Transportstyrelsen rapport (TSL 2019-7957) benämns som beredskapsflygplatser. Man behöver dock vara medveten om att antalet reservflygplatser inte är lika många i antalet som förslaget om beredskapsflygplatser. Av den anledningen är det viktigt att medvetandegöra vilka förutsättningar som kommer råda i framtiden på flygplatser och vilken redundans som kommer att finnas på respektive flygplats för att säkra den lokala driften. En flygplatsoperatör måste kunna tillhandahålla en miniminivå av tjänster för att ha en förmåga att ta emot luftfartyg när avveckling av trafik sker med anledning av att satellitbaserade navigationssystem inte längre är tillgängliga eller är tillförlitliga samt vid bortfall av radartäckning. Kravbilden är den samma för att flygplatsen ska kunna utgöra en beredskapsflygplats.

Flygplatsoperatören måste kunna tillhandahålla aktuellt väder för flygplatsen så att piloterna har möjlighet att få en korrekt lägesbild av de meteorologiska förutsättningarna som råder vid flygplatsen. Flygplatsoperatören måste även kunna erbjuda flygplatsräddningstjänst för att möjliggöra en insats om en olycka skulle inträffa. För att flygplatsen ska kunna erbjuda en fungerande och säker infrastruktur måste flygplatsoperatören säkerställa att banor, taxibanor och plattor är tillgängliga och har en status som medför en säker användning. När luftfartyget anländer måste flygplatsoperatören kunna erbjuda lämpliga marktjänster och säkerställa en rätt nivå av luftfartsskydd.

För att möjliggöra flygnavigation på sträcka, s.k. en-route navigation, när de satellitbaserade navigationssystemen inte är tillgängliga eller ger tillräcklig noggrannhet samt vid bortfall av radartäckning måste det även finnas en miniminivå av konventionella en-route hjälpmedel. Transportstyrelsen föreslår i rapport TSL 2019-7957 att ett antal VOR-stationer ska utgöra reservutrustning för en-route navigering. Att behålla VOR-stationerna följer även det mönster som andra europeiska länder har valt.

Trafikverket föreslår i sin rapport (TRV 2019-140576) att dagens finansieringsmodell behöver revideras då den inte ger en full kostnadstäckning för de flygplatsoperatörer som är utpekade att tillhandahålla beredskapsflygplatser. Det är önskvärt att Regeringen beaktar rekommendationerna som återfinns i Trafikverket rapport (TRV 2019-140576) och Transportstyrelsen rapport (TSL 2019-7957) när dagens finansieringsmodell revideras.

2. Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter (slutrapport)

2.1. Sida 8. Delrapportens förslag

Delrapporten innehåller bättre beskrivning än slutrapporten av bakgrund och syfte med Transportstyrelsens rekommendation av reservflygplatser. I slutrapporten omnämns reservflygplatserna enbart i en begränsad omfattning. Infrastrukturdepartementet upplyste dock att de bägge rapporterna kommer att användas i det fortsatta arbetet.

2.2. Sida 9 mfl. Inledning

Begreppet *flygplatshållare* används inte längre. Nu används begreppet *flygplatsoperatör* för organisationen som driver och tillhandahåller flygplatstjänster.

2.3. Sida 13. Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter

Här anges det att flygkontrolltjänst är en icke-ekonomisk verksamhet. Detta kan ge en felaktig bild då flygkontrolltjänst är en tjänst som upphandlas av flygplatsoperatören. Det är en av anledningarna till att flygplatsoperatörer enbart tillhandahåller en differentierad öppettid på flygplatserna i syfte att minska utgifterna.

2.4. Sida 15 mfl. Utveckling av befintlig modell med frivilliga avtal

Begreppet *rullbana* används inte längre. Nu används enbart ordet *bana* för den yta som finns till för start och landning av luftfartyg.

2.5. Sida 29. Transportstyrelsen

Transportstyrelsens starka rekommendation att beakta kravbilden för reservflygplatser omnämns enbart sparsamt i rapporten, och på denna sida endast som en fotnot. Reservflygplatserna finns till för att hantera ett totalt eller partiellt bortfall av GNSS signaler, vilket borde anses vara en kris i det civila samhället. Se kapitel "Förslag" sidan 30. Se även punkt 9.

2.6. Sidan 31. Aktörer på systemnivå idag

Här används begreppet *infrastrukturhållare*. Tidigare i rapporten har begreppet *flygplatshållare* använts.

Nu används begreppet *flygplatsoperatör* för organisationen som driver och tillhandahåller flygplatstjänster. Se även punkt 2.

2.7. Sida 35. Synpunkter om ytterligare beredskapsflygplatser

Inledningsvis kan Trafikverket konstatera att i de fall man vill lägga till en flygplats som inte är certifierad enligt svenska eller EU-gemensamma regler är flygplatsen av kapacitetsskäl inte aktuell överhuvudtaget, av skäl som anförts i delrapporten. Det största skälet borde vara säkerhetsnivå och att kunna tillhandahålla en användbar flygplats även under dåligt väder. Flygplatser som inte är certifierade är enbart möjliga att använda under bra väderförhållanden.

2.8. Sida 37. Utökad möjlighet att landa i dåligt väder

Det som skiljer specifika (Low Level Route) LLR och Point In Space, PinS procedurer från andra instrumentprocedurer är att de enbart avses för samhällsviktig helikopterverksamhet och att de även gäller i okontrollerad luft vilket innebär att ingen personal krävs på flygplatsen.

Att det är möjligt att etablera PinS i okontrollerat luftrum har inget att göra med om det krävs personal eller inte på flygplatsen. Det kan finnas behov av personal på flygplatsen för att kunna tillhandahålla en viss nivå av tillgänglighet. Personal kan bland annat krävas för att omhänderta snöröjning, manövrering av flygplatsbelysning, räddningstjänst, drivmedeltjänst och avvisning av luftfartyg.

2.9. Sida 37, Möjlighet att landa på obemannade flygplatser

Inflygningshjälpmedel och inflygningshjälppljus samt tankningsmöjligheter är t.ex. tillgängligt dygnet runt för helikopter även om flygplatsen är stängd.

Detta är ett kontroversiellt ställningstagande. Att signalerna från inflygningshjälpmedlen är tillgängliga innebär inte att det per automatik är möjligt att använda signalerna. Förfarandet att använda inflygningshjälpmedel när flygplatsen är stängd har förorsakat ett allvarligt tillbud (Ref SHK utredning L-136/19). Transportstyrelsen håller för närvarande på att utreda om det är möjligt eller inte att använda inflygningshjälpmedel när flygplatsen är stängd.

2.10. Sida 37, Utveckling av ett nätverk med obemannade flygplatser för krisinsatser och nationell samordning

Beroende på vilka krav på tillgänglighet som ställs kan obemannade flygplatser utgöra en begränsning.

2.11. Slutsatser vad gäller övriga synpunkter och pågående utveckling

Här bör Transportstyrelsens rekommendation om reservflygplatser och finansieringsmodell framhållas på ett tydligare sätt såvida inte informationen i punkt 9 är korrekt. Ref punkt 9 och punkt 13.

2.12. Allmän synpunkt

Det saknas information om vilken kravbild som ställs för en beredskapsflygplats. Vilka tjänster ska en beredskapsflygplats tillhandahålla och vilken nivå på instrumentlandningssystem krävs. Detsamma gäller om en beredskapsflygplats ska vara tillgänglig/kunna öppna upp H24 och i så fall med vilken inställetid.

3. Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter (delrapport)

3.1. Sida 9 mf. Bakgrund

Begreppet *flygplatshållare* används inte längre. Nu används begreppet *flygplatsoperatör* för organisationen som driver och tillhandahåller flygplatstjänster.

3.2. Sida 25 mfl. Tidigare föreslagen finansieringsmodell

Samma anmärkning som punkt 2.4, dvs Begreppet *rullbana* används inte längre.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Jonas Bjelfvenstam. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog sektionschef för flygplatser Jörgen Andersson och verksamhetsutvecklare Rémi Vesvre, den senare föredragande.

Jonas Bjelfvenstam
Generaldirektör