Region Stockholm

26

Yttrande över remiss gällande beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter

HSN 2021-2815

Hälso- och sjukvårdsnämnden
Hälso- och sjukvårdsförvaltningen
Geriatrik, ASIH, SPSV, Prehospital vård
Ann-Catrin Eriksson

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2022-01-27

HSN 2021-2815

Hälso- och
sjukvårdsnämnden

Yttrande över remiss gällande beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter

Ärendebeskrivning

Infrastrukturdepartementet har genom remiss I2021/02082 bjudit in Region Stockholm till att lämna yttrande om Trafikverkets del- och slutrapport rörande beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter (TRV 2021/77081).

Beslutsunderlag

Hälso- och sjukvårdsdirektörens tjänsteutlåtande
Trafikverkets del- och slutrapport rörande beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter (TRV 2021/77081)

Förslag till beslut

Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutar följande:

Hälso- och sjukvårdsnämnden antar hälso- och sjukvårdsdirektörens tjänsteutlåtande som nämndens yttrande och överlämnar det till regionstyrelsen.

Förvaltningens motivering till förslaget

Bakgrund

Infrastrukturdepartementet har genom Trafikverket genomfört en utredning avseende Sveriges beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter (TRV 2021/77081). Av utredningens del- och slutrapport framgår Trafikverkets förslag på ett nationellt nät om totalt 22 beredskapsflygplatser. Förslaget utgår dels från verkets redovisning 2020 av regeringsuppdraget att göra en översyn av beredskapsflygplatserna, dels från erfarenheter från den pågående pandemin

och tillgången till temporära beredskapsflygplatser. Förslaget innebär att utöver de tio ordinarie beredskapsflygplatserna, ska ytterligare tre beredskapsflygplatser läggas till de nio som föreslogs i översynen 2020. Förslaget innebär för Region Stockholms del att Arlanda flygplats ska vara beredskapsflygplats för samtliga regionens sjukhus förutom för Södertälje sjukhus som föreslås få Skavsta flygplats som beredskapsflygplats.

Föreliggande remissyttrande är framtaget ur hälso- och sjukvårdsförvaltningens perspektiv. Svaret ska ses tillsammans med remissyttrande från Karolinska Universitetssjukhuset och Locum AB inom Region Stockholm samt yttrande från berörd ambulanshelikopteroperatör, Babcock Scandinavian AirAmbulance (BSAA).

Överväganden
Sammanfattningsvis bedömer hälso- och sjukvårdsförvaltningen att förslaget inte föranleder några betydande negativa konsekvenser för regionens medicinska luftburna transporter. Förvaltningen bedömer dock att det krävs att det finns goda förutsättningar, liksom tydliga strukturer och processer för luftburna medicinska transporter vid Arlanda. Andra grundläggande förutsättningar är att de planerade GPS-baserade inflygningar (PinS) och den infrastruktur som krävs för dessa, samt regionens ambulanshelikopterbas vid Ullna etableras skyndsamt.

Förvaltningen vill komplettera ovan yttrande genom att lyfta fram nedan aspekter:

- **Behovet av infrastruktur för ambulanshelikopter och behov av en ny helikopterbas**
  Region Stockholms ambulanshelikoptrar och ambulanser hämtar och lämnar idag patienter på såväl Arlanda som Bromma flygplats.

  Bromma flygplats har idag en roll som alternativ flygplats för regionens ambulanshelikoptertjänst och de ambulansflygplan som lämnar och hämtar patienter till och från regionens sjukhus. En alternativ lösning i detta syfte behöver säkras vid en avveckling av Bromma flygplats. En avveckling av Bromma flygplats ökar därför betydelsen av att etableringen av den nya permanenta baseringen för regionens ambulanshelikoptertjänst sker vid Ullna, Österåker nu sker skyndsamt. Bromma flygplats är en av få platser i regionen där ambulanshelikoptrar har tillgång till flygbränsle. Alternativa tankningsmöjligheter krävs vid en nedläggning av Bromma flygplats för att säkra robustheten i ambulanshelikopterverksamheten.

  Region Stockholm påbörjade under hösten 2021 arbetet med att etablera den nya helikopterbasen i Österåker, Ullna. Planprocessen

är initierad. Vid den nya basen i Ullna planeras för myndighetssamverkan och sambasering med Sjöfartsverkets räddningshelikoptrar. Helikopterbasen planeras bland annat innefatta landningsplats, förutsättningar för tankning samt övrig till verksamheten relevant service. Även stöd för instrumentinflytning behöver ombesörjas vid den nya ambulanshelikopterbasen. Uppskattad tidsplan för att få den nya helikopterbasen färdigställd, är tre till fem år.

- **Utveckling av Arlandas infrastruktur för mottagande och avlämning av luftburna medicinska patienttransporter**
  Av största vikt är att resurser, rutiner och procedurer för luftburna patienttransporter vid Arlanda flygplats förbättras och tydliggörs. Behov finns dessutom av bland annat rum för omlastning, verkstad och tankning.

- **Föreslagen modell för beredskapsflygplatser**
  Ökad transporttid för vägburen transport mellan flygplats och sjukhus utgör en patientsäkerhetsrisk och behöver därför beaktas. Av detta skäl, anser förvaltningen att Skavsta flygplats inte utgör en lämplig beredskapsflygplats för Södertälje sjukhus. Skavsta flygplats och Nyköpings lasarett ligger dessutom utanför Region Stockholm. Det ökade avståndet till Arlanda jämfört med Bromma till regionens akutsjukhus kommer att påverka patientsäkerheten negativt.

Ekonomiska konsekvenser
En ökad användning av Arlanda, jämfört med dagens användning av Bromma flygplats, kan i vissa fall innebära längre resväg och transporttid mellan flygplats och sjukhus, vilket kan ha konsekvenser för ekonomin.

Konsekvenser för patientsäkerhet
Patientsäkerheten kan komma att försämras enligt föreslagen modell för beredskapsflygplatser på grund av ökad transporttid från Arlanda och det faktum att E4 mellan Arlanda och Stockholm ofta drabbas av trafikstörningar med begränsad framkomlighet som följd. Se också förvaltningens aspekter ovan rörande Skavsta flygplats. Processen för etablering av en ny ambulanshelikopterbas i Ullna, Österåker samt införandet av regionens PinS-inflygningar behöver ske skyndsamt.

Konsekvenser för jämlik och jämställd vård
Förslaget förväntas ha oförändrade konsekvenser för jämlik och jämställd vård.

Miljökonsekvenser
Förslaget kan, leda till ökad bränsleförbrukning genom längre resvägar både för medicinska luftburna transporter och bilburna anslutande transporter.

Administrativa konsekvenser
Processen och tidplanen för etablering av PinS-inflygningar och en ny ambulanshelikopterbas i Ullna, Österåker behöver ske skyndsamt och hållas så kort som möjligt.

Anders Ahlsson
Hälso- och sjukvårdsdirektör

Lena Hanberg
Avdelningschef

Beslutet ska skickas till
Regionstyrelsen

Godkänd av Anders Ahlsson, 2022-01-27

TRAFIKVERKET

RAPPORT

Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter

Kompletterande underlag och förslag avseende svenska beredskapsflygplatser (delrapport)

Konfidentialitetsnivå 1 Ej känslig



Dokumentet är elektroniskt undertecknat

Trafikverket
Postadress: Röda vägen 1, 781 89 Borlänge

E-post: trafikverket@trafikverket.se
Telefon: 0771-921 921

Dokumenttitel: Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter – Kompletterande underlag och förslag avseende svenska beredskapsflygplatser (delleverans)

Författare: Wigler Katarina, avdelning Nationell planering

Dokumentdatum: 2021-08-04
Ärendenummer: TRV 2021/77081
Kontaktperson: Katarina Wigler, avdelning Nationell planering

Publikationsnummer: 2021:152

ISBN: 978-91-7725-912-1

TMALL 0004 Rapport generell 3.0

Dokumentet är elektroniskt undertecknat

Uppdraget

Regeringen har uppdragit åt Trafikverket att göra kompletterande analyser av beredskaps-flygplatser med utgångspunkt från verkets redovisning den 15 juni 2020 och erfarenheter från ordningen med temporära beredskapsflygplatser under pandemin samt hälso-och sjukvårdens och andra samhällsviktiga funktioners behov av tillgänglighet för samhälls-viktiga flygtransporter i hela landet.

Verkat ska i en första delleverans redovisa kompletterande underlag och förslag avseende samhällsviktiga verksamheters behov av beredskapsflygplatser, vilka flygplatser som bör vara beredskapsflygplatser ur ett beredskaps- och samhällsekonomiskt perspektiv, kostnadsberäkningar för olika ambitionsnivåer av beredskap samt alternativ för statens ersättning- och finansieringsmodell. Denna rapport utgör delleveransen.

Dokumentet är elektroniskt undertecknat

Sammanfattning

Trafikverket föreslår ett nationellt nät om totalt 22 beredskapsflygplatser. Förslaget utgår dels från verkets redovisning 2020 av regeringsuppdraget att göra en översyn av beredskapsflygplatserna, dels från erfarenheter från den pågående pandemin och tillgången till temporära beredskapsflygplatser. Förslaget innebär att utöver de tio ordinarie beredskapsflygplatserna ska ytterligare tre beredskapsflygplatser läggas till de nio som föreslås i översynen 2020:

Ordinarie beredskap-flygplatser	**Förslag på ytterligare beredskapsflygplatser i Trafikverkets översyn 2020**	**Förslag på ytterligare beredskapsflygplatser utifrån denna utredning**
Gällivare flygplats	Kiruna flygplats	Trollhättan-Vänersborg flygplats
Luleå flygplats	Lycksele flygplats	Växjö flygplats
Umeå flygplats	Mora flygplats	Kristianstad flygplats
Sundsvall-Timrå flygplats	Uppsala-Ärna flygplats	
Åre-Östersunds flygplats	Karlstad flygplats	
Stockholm-Arlanda flygplats	Örebro flygplats	
Visby flygplats	Skavsta flygplats	
Göteborg-Landvetter flygplats	Linköping-Malmen flygplats	
Ronneby flygplats	Jönköping flygplats	
Malmö-Sturup flygplats		

Trafikverket har framförallt baserat förslaget på att beredskapsflygplatserna ska vara lokaliserade nära ett universitets-, läns- eller länsdelssjukhus med akutmottagning och helikopterplatta. Övriga motiv rör operationella aspekter som bankapacitet och andra typer av faciliteter för att hantera olika former av kriser, geografisk spridning av tankmöjligheter och inbördes back-upp för flygplatserna vid såväl oväntade händelser som för helikopter-flygningar vid svåra väderförhållanden och redundans. Därmed har Transportstyrelsens förslag till så kallade reservflygplatser fortsatt beaktats.

De behov och synpunkter som har hämtats in visar att pandemin har synliggjort att flyg-platser har en avgörande betydelse för att höja krisberedskapen och tillgängligheten. Utmaningarna under covid-19-pandemin har visat på att det system som beslutades 2012 med tio beredskapsflygplatser i landet, inte tillräckligt tillgodoser de behov som hälso- och sjukvården har. Pandemin har dessutom tydligt visat att vid en ökad nationell belastning inom sjukvården ökar också behovet av förflyttningar av patienter med ambulanshelikopter och ambulansflygplan. Utöver hälso- och sjukvårdens behov behöver beredskapssystemet även säkra brandflygets, Försvarsmaktens och andra samhällsviktiga flygtransporter på nationell nivå.

Förslaget beräknas kosta cirka 58 miljoner kronor per år. Mot bakgrund av den korta tid som medgivits föreslår Trafikverket ingen förändring i finansieringsmodellen i förhållande till de förslag som lagts fram i översynen 2020.

Förslaget bedöms få som effekt att staten får en större roll på regionernas ansvarsområde genom att i ökad grad säkerställa att det finns ett nät av beredskapsflygplatser. Det innebär däremot inte någon skillnad vad gäller flygplatsernas förmåga att bedriva sin verksamhet utan handlar enbart om att föreslå vilka flygplatser som bör vara beredskapsflygplatser

Dokumentet är elektroniskt undertecknat

utifrån behoven och mot bakgrund av samma modell med frivilliga avtal och kostnadsberäkningar som finns idag respektive föreslås i översynen 2020.

Dokumentet är elektroniskt undertecknat

Innehåll

Uppdraget 9
Bakgrund 9
Översynen 2020 av de svenska beredskapsflygplatserna 9
Utvecklingen under covid-19-pandemin 9
Uppdraget om kompletterande underlag och förslag 10
Omfattning, konkretiseringar och avgränsningar 10
Utredningsarbetet 11
Samhällsviktiga verksamheters behov av beredskapsflygplatser 12
Synpunkter kring behovet 12
Allmänt 12
Hälso- och sjukvårdens behov 13
Övriga synpunkter 14
Förslag på beredskapsflygplatser ur ett beredskaps- och samhällsekonomiskt perspektiv 15
Beredskapsperspektivet utifrån erfarenheter från covid-19-pandemin 16
Behov utifrån ett beredskapsperspektiv 16
Sjukvårdens behov 16
Samhällets behov vid kriser 16
Geografisk spridning 17
Flygplatsernas förmåga att hantera olika typer av verksamhet vid kriser 17
Reservflygplatser för övergång till prestandabaserad navigering 18
Trafikverkets bedömning 19
Motivering till Trafikverkets urval av flygplatser 20
Avvägningar 22
Samhällsekonomiskt perspektiv 23
Alternativ för statens ersättning och finansieringsmodellen 25
Trafikverkets förslag till finansieringsmodell 25

Dokumentet är elektroniskt undertecknat

Befintlig modell för ersättning och finansiering 25
Tidigare föreslagen finansieringsmodell 25
Inkomna synpunkter 26
Förslag till uppdaterad finansieringsmodell 26

Kostnadsberäkningar för olika ambitionsnivåer av beredskap 28
Kostnad för Trafikverkets aktuella förslag på 22 flygplatser 28
Kostnad för nuvarande ordinarie beredskapsflygplatser 28
Kostnad för förslaget på 19 flygplatser i översynen 2020 28
Kostnad för 27 flygplatser 28
Kostnad för 44 flygplatser 28
Möjlig omfördelning av kostnader 29

Förslagens påverkan på miljö och klimat 30
Allmänt om luftfartens påverkan på miljö och klimat 30
Innebär olika val av beredskapsflygplatser olika påverkan på miljö och klimat? 30
Allmänt 30
Geografisk placering 31

Andra eventuellt väsentliga aspekter 32
Villkor i flygplatsernas miljötillstånd 32
Omställning och digitalisering med nya behov och möjligheter 32
Morgondagens behov av beredskap 33

Bilaga 1 Geografisk placering av beredskapsflygplatser med avseende på akutsjukvård 34

Bilaga 2 Geografisk placering med avseende på orter med helikopterplattor på sjukhus 36

Bilaga 3 Förslag på beredskapsflygplatser 37

Dokumentet är elektroniskt undertecknat

Bilaga 4 Vid utökning till 27 beredskapsflygplatser 38

Dokumentet är elektroniskt undertecknat

Uppdraget

Bakgrund

Översynen 2020 av de svenska beredskapsflygplatserna

Genom beslut den 19 december 2019 uppdrog regeringen åt Trafikverket att göra en översyn av de svenska beredskapsflygplatserna. Trafikverket redovisade uppdraget den 15 juni 2020 i rapporten Översyn av de svenska beredskapsflygplatserna. I rapporten gör Trafikverket bedömningen att dagens system är i behov av en utökad anslagsnivå för att uppnå ett tillräckligt effektivt, ändamålsenligt och funktionellt system. I genomförandet av uppdraget analyserades geografiska förutsättningar, nuvarande systems frivilliga överenskommelser mellan staten och flygplatshållare, kostnader samt befintlig finansieringsmodell. I Trafikverkets samtal med berörda användare efterfrågades fler eller andra beredskapsflygplatser vilket med dagens anslagsnivå är omöjligt då de sju som får ersättning är kraftigt underfinansierade. Rapporten för fram följande förslag:

- Behåll dagens tio beredskapsflygplatser 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.

Utvecklingen under covid-19-pandemin

Den pågående pandemin har aktualiserat vissa frågor om beredskapsflygplatser, exempelvis vad avser tillgängligheten i ordinarie system av sådana flygplatser. Till följd av pandemin och det ökade sjukvårdsbehovet uppdrog regeringen den 22 respektive den 28 december 2020 åt Trafikverket att omgående förhandla och ingå överenskommelser om att flygplatser ska vara temporära beredskapsflygplatser. Efter förhandlingar träffade Trafikverket avtal med 17 flygplatser om att de ska vara temporära beredskapsflygplatser. Regeringen har därefter vid flera tillfällen uppdragit åt Trafikverket att förhandla och ingå överenskommelser om att flygplatser fortsatt ska vara temporära beredskapsflygplatser.

Med anledning av erfarenheter från ordningen med temporära beredskapsflygplatser under pandemin samt hälso-och sjukvårdens och andra samhällsviktiga funktioners behov av tillgänglighet till samhällsviktiga flygtransporter i hela landet bör Trafikverket få i uppdrag att göra kompletterande analyser av beredskapsflygplatser med utgångspunkt från verkets redovisning den 15 juni 2020.

Dokumentet är elektroniskt undertecknat

Uppdraget om kompletterande underlag och förslag

Regeringen har mot bakgrund av detta uppdragit åt Trafikverket att, med utgångspunkt från verkets redovisning den 15 juni 2020 av regeringsuppdraget, att göra en översyn av de svenska beredskapsflygplatserna samt utifrån erfarenheter från den pågående pandemin och de temporära beredskapsflygplatser som då har inrättats, senast den 5 augusti 2021 till Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet) redovisa kompletterande underlag och förslag avseende följande:

- Hälso- och sjukvårdens och andra samhällsviktiga verksamheters behov av beredskapsflygplatser i hela landet.
- Vilka flygplatser som bör vara beredskapsflygplatser ur ett beredskaps-och samhällsekonomiskt perspektiv.
- Kostnadsberäkningar för olika ambitionsnivåer av beredskap vid beredskapsflygplatserna.
- Alternativ för statens ersättning och finansieringsmodellen.
- Översiktlig bedömning av förslagens påverkan på miljö och klimat.
- Andra eventuellt väsentliga aspekter.

Underlagen ska, med avseende av vilka flygplatser som är beredskapsflygplatser, redovisa alternativa ambitionsnivåer när det gäller tillgänglighet samt bedömning av kostnader och ansvar för dessa samt samhällsekonomiska konsekvenser.

Trafikverket ska därutöver senast den 10 november 2021 till Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet) redovisa underlag och förslag avseende den befintliga modellen med frivilliga avtal, statsstödsfrågor, totalförsvarsaspekter samt ansvaret för drift och kommunikation avseende öppnande av beredskapsflygplatserna.

Trafikverket ska vid genomförande av uppdraget samverka med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Försvarsmakten, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Regioner, Kommunförbundet Svenskt ambulansflyg, Svenska Regionala Flygplatser, Swedavia AB, berörda flygplatser, berörda kommuner och andra berörda organisationer.

Trafikverket ska under uppdragets genomförande löpande hålla Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet) informerat.

Omfattning, konkretiseringar och avgränsningar

Uppdraget omfattar i den första delen kompletterande underlag och förslag på bedömningar ur ett samhällsekonomiskt perspektiv vad gäller vilka flygplatser som bör vara beredskapsflygplatser liksom alternativa ambitionsnivåer när det gäller tillgänglighet samt bedömning av kostnader och ansvar för dessa, inbegripet samhällsekonomiska konsekvenser. Även om totalförsvarsaspekterna skulle kunna påverka vilka flygplatser som bör vara beredskapsflygplatser kommer de förra i enlighet med uppdraget, och för att ge utrymme för nödvändig samverkan, att redovisas i den andra delen av uppdraget tillsammans med underlag och förslag avseende den befintliga modellen med frivilliga avtal, statsstödsfrågor samt ansvaret för drift och kommunikation avseende öppnande av beredskapsflygplatserna.

Med hänsyn till den korta tid som medgivits för uppdraget har Trafikverket vad gäller alternativa ambitionsnivåer begränsat sig till övergripande resonemang när det gäller de alternativ som verket bedömer att det saknas skäl att utveckla på grund av bristande stöd

Dokumentet är elektroniskt undertecknat

bland användarkollektivet eller när alternativet leder till höga kostnader i förhållande till bedömd nytta. Vidare omfattar den översiktliga bedömningen av förslagens påverkan på miljö och klimat inte något resonemang om hur påverkan kan åtgärdas genom olika insatser.

Trafikverket kan konstatera att uppdraget kan leda till en viss förskjutning av ansvaret när det gäller att säkerställa samhällsviktiga flygtransporter inom ramen för hälso- och sjukvård. Att staten kan få en större roll på regionernas ansvarsområde genom att i ökad grad säkerställa att det finns ett nät av beredskapsflygplatser ska dock ses i ljuset av att staten samtidigt alltid har ett ansvar för att hantera nationella kriser.

Förslaget i denna delrapport, i likhet med tidigare rapporter, innebär slutligen inte någon skillnad vad gäller flygplatsernas förmåga att bedriva sin verksamhet. Förslaget handlar enbart om att föreslå vilka flygplatser som bör vara beredskapsflygplatser utifrån behoven och mot bakgrund av samma modell med frivilliga avtal och kostnadsberäkningar som finns idag respektive föreslås i översynen 2020. Att föreslå att vissa flygplatser ska vara beredskapsflygplatser innebär i sig inte att staten genom Trafikverket tar ett generellt ansvar för deras fortsatta verksamhet.

Utredningsarbetet

Uppdraget har i den första delen utfört arbetet med utgångspunkt från verkets redovisning den 15 juni 2020 av regeringsuppdraget att göra en översyn av de svenska beredskapsflygplatserna (härefter översynen 2020), dokumentation från dialoger med beredskapsflygplatser och användare av flygplatserna efter juni 2020 till dags dato, arbetet med temporära beredskapsflygplatser under pandemin och insamling av erfarenheter från pandemin hämtat via mejl från samverkansparterna och andra berörda.

Dokumentet är elektroniskt undertecknat

Samhällsviktiga verksamheters behov av beredskapsflygplatser

I syfte att fånga in så bred kunskap som möjligt vad gäller hälso- och sjukvårdens och andra samhällsviktiga verksamheters behov av beredskapsflygplatser i hela landet har Trafikverket bett om underlag från ordinarie och temporära beredskapsflygplatser, Sveriges regioner samt andra organisationer som pekats ut som samverkansparter i uppdraget. Eftersom verket genomförde en behovsinsamling under första halvåret 2020 i samband med översynen 2020 har vi framför allt frågat efter behov som tydliggjorts efter översynen och under pandemin samt ifall mottagarna ändrat ståndpunkt när det gäller eventuella tidigare synpunkter som lämnats i samband med översynen. Verket har även efterlyst synpunkter från ordinarie och temporära beredskapsflygplatser och berörda kommuner som rör finansiering och den modell för finansiering som lades fram i översynsrapporten.

Som en följd av den korta tid som medgetts för den första delen av uppdraget hämtades behoven in skriftligt via mejl med mycket kort svarstid. Trots den korta svarstiden har drygt hälften av instanserna kommit in med svar, vilket får anses spegla relevansen för samhället och dess aktörer vad gäller tillgången till ett funktionellt nätverk av beredskapsflygplatser. Trafikverket kommer att erbjuda ytterligare möjligheter att lämna synpunkter i kommande del av uppdraget vilket bör kunna leda till en bredare behovsinsamling än vad som kunnat ske i denna delrapport.

Nedan följer en sammanfattning av vad man huvudsakligen fört fram kring behov av beredskapsflygplatser, främst utifrån erfarenheter under pandemin och tillgången till temporära flygplatser i tillägg till de ordinarie. De specifika synpunkter som har förts fram angående vilka flygplatser som bör vara beredskapsflygplatser, kostnader och ersättning, modell för finansiering m.m. har beaktats i berörda avsnitt i rapporten. Specifika synpunkter som förts fram som rör den andra delen av Trafikverkets uppdrag redovisas inte i denna delrapport men kommer att beaktas längre fram.

Synpunkter kring behovet

Allmänt

Samtliga instanser menar att pandemin har synliggjort att flygplatser har en avgörande betydelse för att höja krisberedskapen och tillgängligheten. Flygplatserna pekar på att även flygplatser som inte är beredskapsflygplatser har använts för samhällsviktiga transporter. Flera svarande konstaterar att utöver hälso- och sjukvårdens behov behöver behoven hos brandflyg, Försvarsmakten och andra samhällsviktiga flygtransporter säkras på nationell nivå. Detta lyfts som en förutsättning för att Sveriges beredskapssystem ska fungera som en helhet och inte baseras på regionala och kommunala ägares möjlighet att ekonomiskt säkerställa denna tillgänglighet.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap noterar att utgångspunkten främst har varit sjukvårdstransporter under pandemin men att en bredare ansats av frågan är nödvändig då vi inte vet vilken typ av kris vi står inför i framtiden. Myndigheten konstaterar att ur ett krigs-, kris- och räddningstjänstperspektiv är det i grunden önskvärt att samtliga flygplatser är tillgängliga dygnet runt. Man bedömer att behoven av beredskapsflygplatser blir som mest uppenbara under höjd beredskap och krig och att god tillgång på väl utspridda och utrustade flygplatser bedöms nödvändiga för totalförsvaret.

Dokumentet är elektroniskt undertecknat

För polisflyget har behovet av beredskapsflygplatser inte påverkats under pandemin, uppdrag som genomförts under pandemin har påverkat verksamheten men inte varit beroende av tillgång till beredskapsflygplatser.

Hälso- och sjukvårdens behov

Regionerna noterar att utmaningarna under covid-19 pandemin har visat att det system som beslutades 2012 med tio beredskapsflygplatser i landet, inte tillgodoser de behov som hälso- och sjukvården har. Regeringen har som en följd fått besluta att Trafikverket ska ingå avtal om temporär beredskap med ett antal regionala flygplatser för att dessa ska hålla beredskap att ta emot prioriterade transporter för hälso- och sjukvården dygnet runt.

Regionerna noterar vidare att pandemin tydligt har visat att vid en ökad nationell belastning inom sjukvården ökar också behovet av förflyttningar av patienter med ambulanshelikopter och ambulansflygplan. Vanligtvis flyttas patienter inom eller mellan närliggande regioner men under pandemin har det funnits behov av att flytta patienter längre sträckor både inom regioner, mellan regioner som ligger längre ifrån varandra och till andra delar av landet. Detta stöds av statistik som Trafikverket samlat in bland beredskapsflygplatserna och som exempelvis för perioden 23 december 2020 till 31 mars 2021 visar att de temporära beredskapsflygplatserna öppnades 220 gånger utanför ordinarie öppettid, där det i 200 fall rörde sig om ambulansflyg. Pandemin har också tydligt visat på behovet av nationell koordinering och dirigering av luftburna ambulanstransporter, anser en region.

Flera regioner menar att ur ett medicinskt perspektiv finns behov av att kunna öppna flygplatser, både statliga och kommunala dygnet runt, året runt. Man konstaterar att vi inte vet var och när ett behov av ambulansflyg kommer att uppstå, även om man känner till var volymerna finns. Under pandemin har man även sett ett ökat behov av sekundära transporter, dvs. transport av patienter mellan olika vårdinrättningar i landet, där det har rört sig om patienter med högt vårdbehov som ibland har transporterats långa sträckor. Sådana transporter har skett med såväl helikopter som flygplan.

Flera regioner understryker vikten av att alla akutsjukhus med intensivvård och förlossningsverksamhet har tillgång till en beredskapsflygplats som kan nås med kortare transport av vägambulans. En region som uttalat stödjer förslaget till utökning av antalet flygplatser enligt översynen 2020 menar att i tillägg till förslaget ska en vägledande princip vara närhet till akutsjukhus. En annan region för fram att helikopterverksamheten är helt avgörande för att rädda liv och att inte minst sjukhusens helikopterplattor är det, även om helikoptrar har kortare räckvidd än flygplan och behöver tätare tankningsmöjligheter. 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, konstaterar man.

En region för fram behovet av flygplatser som stödjer akuta- och subakuta patienttransporter dygnet runt med flygplan mellan regionen i fråga och övriga regioner. Luftburna transporter av covid-19 patienter har, när regionens intensivvårdsresurser varit som mest belastade, nästan uteslutande utförts med ambulanshelikopter och endast i enstaka fall med ambulansflyg med flygplan. Flygplanstransporter hade ur ett resursperspektiv dock varit att föredra, så att ambulanshelikoptern kunnat nyttjas för ordinarie akuta primäruppdrag i närområdet i stället för tidskrävande längre sekundärtransporter. Nationellt har alltså flygplansresurserna varit underdimensionerade under pandemin, konstaterar regionen, och man ser en stor risk för att organtransplantationsverksamheten mot regionen skulle upphöra utan en fungerande flygplats i närheten.

Dokumentet är elektroniskt undertecknat

En region för fram att man i anslutning till översynen av beredskapsflygplatserna 2020 har startat ett arbete med att se över behovet av och möjligheten att skapa vad man kallar en multiberedskapsflygplats, dvs. en beredskapsflygplats med så stor kapacitet att den kan användas av flera organisationer och operatörer under långa utdragna krissituationer.

Övriga synpunkter

Några remissinstanser framhäver att samtliga flygplatser bör inkluderas i beredskapssystemet, vilket skulle resultera i totalt 44 beredskapsflygplatser.[2]

Flera svarande för fram att de ser frågan om samhällsviktiga verksamheters behov av beredskapsflygplatser i hela landet som en del av totalförsvaret. De menar att det primärt åligger staten att organisera och finansiera totalförsvaret, och som en följd behöver ersättningen för beredskap vid flygplatserna täcka de faktiska kostnaderna.

Flygplatser som inte tidigare har varit beredskapsflygplats konstaterar att de i rollen som temporär beredskapsflygplats totalt sett fått ökade kostnader, trots statens ersättning. Ersättningsystemet behöver ändras, menar de som en följd, och pekar på att det inte bara ska omfatta ersättning för personalkostnader utan att infrastruktur och utrustning även bör ingå. Flera förordar en tvådelad ersättningsmodell som består av både fasta och rörliga delar, och att den totala ersättningsnivån höjs för att motsvara faktiska kostnader för att ha en flygplats i beredskap. Den kortsiktiga hanteringen med förlängning av temporära avtal har fungerat, menar några vidare, men är på längre sikt otillfredsställande ur ett planeringsperspektiv. Det finns en trygghet i att vara långsiktig då man vet förutsättningarna och därför kan bemanna och planera mer effektivt. Flera för fram att det är svårt att agera beredskapsflygplats "utanför systemet", dvs. när man inte har pekats ut som beredskapsflygplats, vilket blivit tydligt när ekonomin har försämrats på grund av utebliven eller kraftigt minskad kommersiell trafik. En flygplats bedömer det som osannolikt att man kan fortsätta som tidigare med ett frivilligt system för öppning av flygplatsen om staten anser att regionen ifråga inte har behov av beredskap för akuta transporter.

Miljömässig påverkan vad gäller uppdrag som beredskapsflygplats anges som ringa, och man bedömer att bl.a. kraven på inblandning av bioflygbränsle kommer att bidra till den omställning man arbetar aktivt med inom luftfarten.

[2] Se vidare i avsnitt *Kostnadsberäkningar för olika ambitionsnivåer av beredskap*

Dokumentet är elektroniskt undertecknat

Förslag på beredskapsflygplatser ur ett beredskaps- och samhällsekonomiskt perspektiv

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. Således har Trafikverket sedan 2012 tecknat överenskommelser med, vad gäller tiden fram till pandemin, tio flygplatshållare om att upprätthålla en grundläggande beredskap för att samhällsviktiga transporter. Grunden har varit att det geografiska nätet skulle bygga på att avstånden mellan flygplatserna inte skulle överstiga en timmes flygtid med helikopter.

I december 2019 fick Trafikverket i uppdrag av regeringen att se över systemet med beredskapsflygplatser. I översynen 2020 föreslog Trafikverket en utökning av antalet beredskapsflygplatser, med minst nio flygplatser utöver de tio befintliga, samt en ökning av anslaget från 9,5 till 50 miljoner kronor. Valet av ytterligare flygplatser baserades på samtal med och synpunkter från olika aktörer och gjordes mot bakgrund av följande avvägningar:

- Behovet av närhet till universitetssjukhus med specialistvård, vilket resulterade i att Uppsala-Ärna, Linköping-Malmen och Örebro flygplats föreslogs ingå i systemet.
- Behovet av att inlemma karantänsflygplatser[3] i systemet, vilket ledde till att Jönköping flygplats föreslogs ingå.
- Konstaterandet att dagens nät med tio flygplatser inte bedömdes ge tillräcklig täckning utifrån sjukvårdens behov och att flygplatserna Kiruna, Lycksele, Mora, Karlstad och Skavsta därför föreslogs ingå.
- Behovet av att ta hänsyn till Trafikverkets riksintressen liksom Transportstyrelsens förslag på reservflygplatser inför övergången till prestandabaserad navigering (se avsnitt *Reservflygplatser för övergång till prestandabaserad navigering*).

I översynen 2020 lämnade Trafikverket som en följd det förslag som framgår av tabell 1.

Tabell 1. Förslag på beredskapsflygplatser (2020)

Ordinarie beredskapsflygplatser	**Förslag på ytterligare beredskapsflygplatser 2020**
Gällivare flygplats	Kiruna flygplats
Luleå flygplats	Lycksele flygplats
Umeå flygplats	Mora flygplats
Sundsvall-Timrå flygplats	Uppsala-Ärna flygplats
Åre-Östersund flygplats	Karlstad flygplats
Stockholm-Arlanda flygplats	Örebro flygplats
Visby flygplats	Skavsta flygplats
Göteborg-Landvetter flygplats	Linköping-Malmen flygplats
Ronneby flygplats	Jönköping flygplats
Malmö-Sturup flygplats	

[3] En karantänsflygplats är en flygplats som har grundläggande kapacitet för att kunna upptäcka och hantera internationella hot mot människors hälsa. (Källa Folkhälsomyndigheten).

Dokumentet är elektroniskt undertecknat

Beredskapsperspektivet utifrån erfarenheter från covid-19-pandemin

I december 2020 gav regeringen Trafikverket i uppdrag att förhandla och ingå överenskommelser med 17 temporära flygplatser om beredskap för att säkra tillgången till samhällsviktiga transporter under pandemin fram till den 31 maj 2021. I takt med fortsatt smittspridning beslöt regeringen att förlänga temporära beredskapsflygplatser till den sista september 2021.[4] Det resulterade sammantaget i de beredskapsflygplatser, ordinarie och temporära, som framgår av tabell 2.

Tabell 2. Ordinarie och temporära beredskapsflygplatser kopplat till covid-19-pandemin

Ordinarie beredskapsflygplatser	Temporära beredskapsflygplatser
Gällivare flygplats	Kiruna flygplats
Luleå flygplats	Lycksele flygplats
Umeå flygplats	Skellefteå flygplats
Sundsvall-Timrå flygplats	Örnsköldsvik flygplats
Åre-Östersund flygplats	Mora flygplats
Stockholm-Arlanda flygplats	Borlänge flygplats
Visby flygplats	Karlstad flygplats
Göteborg-Landvetter flygplats	Örebro flygplats
Ronneby flygplats	Eskilstuna flygplats
Malmö-Sturup flygplats	Skövde flygplats
	Trollhättan-Vänersborg flygplats
	Norrköping flygplats
	Linköping flygplats
	Jönköpings flygplats
	Växjö flygplats
	Kalmar flygplats
	Kristianstad flygplats

Behov utifrån ett beredskapsperspektiv

Utifrån insamlingen av behov för regioner, kommuner, flygplatser och myndigheter har Trafikverket identifierat ett antal faktorer för bedömning av urval av flygplatser.

Sjukvårdens behov

Majoriteten, runt 90 procent, av alla flygrörelser under beredskapstid utgörs av sjuktransporter med helikopter eller ambulansflyg eller av transporter av aktörer som jobbar med räddningsinsatser av olika slag. Många remissinstanser framhåller närheten till universitetssjukhus (specialistvård) och större lasarett som en viktig faktor för urvalet av beredskapsflygplatser. Under den rådande pandemin har det funnits ett behov av att flytta sjuka covidpatienter såväl nationellt som till grannländer.

Samhällets behov vid kriser

I Transportstyrelsens rapport från 2009[5] presenterades vad för typ av beredskap utöver sjuktransporter som kan ställa krav på en öppning av flygplatser utanför ordinarie tider.

[4] Regeringsbeslut I2021/00674, I2021/00485 och I2021/00581

[5] Rapporten (TSL 2009-519) utgjorde redovisningen av ett uppdrag till Luftfartsstyrelsen, sedermera Transportstyrelsen, att lämna förslag på ett system som skulle skapa tillgänglighet till flygplatser för samhällsviktiga transporter även utanför flygplatsernas ordinarie öppethållningstid.

Dokumentet är elektroniskt undertecknat

Rapporten listar följande verksamheter kopplat till samhällets behov av beredskap inför nationella kriser m.m.:

- Statlig och kommunal räddningstjänst, inbegripet
    - efterforskning av försvunna personer
    - fjällräddning
    - flyg- och sjöräddning
    - räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen
- Polisens och Sjöfartsverkets räddningstjänster
- Länsstyrelsernas ansvarsområde som rör räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen
- Kommunal räddningstjänst, inbegripet
    - skogsbränder
    - naturkatastrofer (undsättning och rekognoscering)
    - vattenlivräddning (transport av dykare, personal och utrustning)
    - vinschning på höga höjder och i otillgänglig terräng
- Insatser av Försvarsmakten, Kustbevakningen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Ett system med beredskapsflygplatser behöver ha kapacitet att stödja hanteringen av denna typ av kriser som kan uppstå i ett samhälle.

Geografisk spridning

Vid tidigare bedömning av urvalet av beredskapsflygplatser var utgångspunkten att avstånden mellan flygplatserna inte skulle överstiga en timmes flygtid med helikopter. I Trafikverkets översyn 2020 konstaterades att denna utgångspunkt måste kompletteras med behoven hos användarna. Det är av stor vikt att att urvalet av beredskapsflygplatser i första hand utgår från sjukvårdens behov, som är den dominerande användaren av systemet. Utöver detta bör det finnas alternativflygplatser som kan fungera som ersättare (back-up) för ordinarie beredskapsflygplatser när ett eventuellt hinder omöjliggör för ordinarie flygplats att öppna. I dagens system fungerar även flygplatser som inte är utpekade som beredskapsflygplatser som ersättare för beredskapsflygplatser, men någon ersättning utgår inte.

Flygplatsernas förmåga att hantera olika typer av verksamhet vid kriser

Under de senaste 10 till 20 åren har vi sett hur naturhändelser i form av skogsbränder, stormar, översvämningar m.m. har ökat som ett resultat av klimatförändringar och utmanat samhällsfunktionerna. Flyget har en viktig funktion när sådana insatser inträffar, genom snabba transporter av personal och material samt som transportslag när andra transportsätt sätts ur spel. Beredskapsflygplatser måste kunna hantera olika kriser av nationell karaktär, och därför bör kapaciteten på flygplatsen vara av stor vikt, dvs. landningsbanans längd, bredd och bärighet, förekomst av uppställningsplatser, hangarer och terminaler, utrustning för kommunikation, navigation och övervakning (CNS-utrustning), förekomst av flygtrafiktjänst m.fl. Närheten till vattendrag och sjöar är av stor betydelse för bl.a. bekämpning av skogsbränder.

Dokumentet är elektroniskt undertecknat

Reservflygplatser för övergång till prestandabaserad navigering

För att möta den framtida tillväxten av flygtrafik inom EU har den Europeiska kommissionen genom Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/1048 av den 18 juli 2018 om krav för användning av luftrummet och operativa förfaranden avseende prestandabaserad navigation[6] tagit fram en plan för en optimering av det europeiska luftrummet, vilket bland annat ska ske genom att staterna implementerar prestandabaserad navigering.[7] Efter den 6 juni 2030 ska de konventionella navigationshjälpmedlen enbart finnas kvar som reserv om de satellitbaserade navigationssystemen inte är tillgängliga eller ger tillräcklig noggrannhet samt vid bortfall av radartäckning. Skulle en sådan situation uppstå ska det enligt förordningen finnas ett nätverk av reservflygplatser och konventionella navigationshjälpmedel. I Transportstyrelsens rapport Planeringsförutsättningar för övergång till prestandabaserad navigering[8] föreslår myndigheten ett nät av 14 reservflygplatser där markbundna (konventionella) CNS-utrustningar fortsatt bör vara tillgängliga efter juni 2030, se tabell 3.

Tabell 3. Transportstyrelsens förslag till reservflygplatser efter 6 juni 2030

Rekommenderade reservflygplatser
Kiruna flygplats
Luleå flygplats
Umeå flygplats
Lycksele flygplats
Sundsvall-Timrå flygplats
Åre-Östersund flygplats
Mora flygplats
Stockholm-Arlanda flygplats
Karlstad flygplats
Visby flygplats
Linköping flygplats
Göteborg-Landvetter flygplats
Ronneby flygplats
Malmö-Sturup flygplats

[6] Celex 32018R1048

[7] Syftet med förordningen är att övergå från konventionella navigationshjälpmedel till satellitbaserade navigationssystem. Övergången till satellitbaserade navigationssystem förväntas effektivisera användandet av luftrummet och minska kostnader inom luftfarten.

[8] TSL 2019-7957

Dokumentet är elektroniskt undertecknat

Trafikverkets bedömning

Pandemin har blottlagt behovet av nationellt ansvar när en kris uppstår. Många flygplatser betonar att trots att de inte har ingått i systemet med befintliga beredskapsflygplatser så har de tagit på sig kostnaderna för att upprätthålla tillgängligheten till flygplatsen för samhällsviktigt flyg i en krissituation. Under pandemin har förutsättningarna för det svenska flygplatssystemet påverkats av såväl ekonomiska som kommersiella konsekvenser. Flera flygplatser har stått utan kommersiell trafik, och därmed även inkomstkälla, och en del saknar fortfarande trafik eller har mycket begränsad sådan. Trafikverkets bedömning av ersättning för beredskapssystemet, i enlighet med beräkningsmodellen, tar dock inte hänsyn till sådana faktorer.

Pandemin har visat på behovet och vikten av ett nationellt nätverk av flygplatser som kan binda samman olika aktörer i deras arbete med att hantera pandemins konsekvenser. En vägledande princip för utpekande av beredskapsflygplatser är att flygplatser i möjligaste mån ska vara placerade i närheten av större akutsjukhus i form av universitetssjukhus/ regionsjukhus (RS) och länssjukhus (LS), samt i vissa fall länsdelssjukhus (LdS), men även med närhet till sjukhusens helikopterplatta, se vidare i detta avsnitt. Hur de föreslagna beredskapsflygplatsernas geografiska placering förhåller sig till sjukhus med helikopterplatta framgår av bilaga 1. Kopplingen till sjukvården är relevant för majoriteten av flygningarna inom samhällsviktigt flyg, såväl under som före och efter pandemin.

En ytterligare aspekt som kan behöva beaktas är att det i närhet till de större sjukhusen med helikopterplatta bör finnas en flygplats som kan utgöra en alternativflygplats, vid väderförhållanden som inte gör det möjligt att landa på helikopterplattan. Dessutom bör det finnas möjlighet till tankning av helikopter i närheten av sjukhuset. De helikopterplattor på sjukhus som är godkända och certifierade som helikopterflygplatser[9] framgår av tabell 4. Hur de föreslagna beredskapsflygplatsernas geografiska placering förhåller sig till orter där det finns helikopterplattor på sjukhus framgår av bilaga 2.

Tabell 4. Helikopterflygplatser på sjukhus

Sjukhus med helikopterplatta	Län	Kommun
Luleå-Sunderby sjukhus	Norrbotten	Luleå
Lycksele sjukhus	Västerbotten	Lycksele
Umeå Universitetssjukhus	Västerbotten	Umeå
Sundsvall länssjukhus	Västernorrland	Sundsvall
Hudiksvall sjukhus	Gävleborg	Hudiksvall
Gävle sjukhus	Gävleborg	Gävle
Mora lasarett	Dalarna	Mora
Falu lasarett	Dalarna	Falun
Karlstad Centralsjukhus	Värmland	Karlstad
Örebro Universitetssjukhus	Örebro	Örebro
Uppsala Akademiska sjukhus	Uppsala	Uppsala
Norrtälje sjukhus	Stockholm	Norrtälje
Danderyd sjukhus	Stockholm	Danderyd
Huddinge sjukhus	Stockholm	Huddinge
Karolinska sjukhuset	Stockholm	Solna
Södersjukhuset	Stockholm	Stockholm

[9] Transportstyrelsen, juli 2021

Dokumentet är elektroniskt undertecknat

Sjukhus med helikopterplatta	Län	Kommun
Visby sjukhus	Gotland	Gotland
Linköping universitetssjukhus	Östergötland	Linköping
Trollhättan Näl sjukhus	Västra Götaland	Trollhättan
Sahlgrenska sjukhuset	Västra Götaland	Göteborg
Östra sjukhuset	Västra Götaland	Göteborg
Lund universitetssjukhus	Skåne	Lund

Motivering till Trafikverkets urval av flygplatser

Trafikverket föreslår att lägga till ytterligare tre beredskapsflygplatser till de 19 som föreslås i översynen 2020. Dessa är Trollhättan, Växjö och Kristianstad flygplats, se tabell 5. Det mest centrala motivet är att dessa flygplatser är lokaliserade nära eller på ett rimligt avstånd länssjukhus (LS) eller länsdelssjukhus (LdS) med akutmottagning och helikopterplatta. Många remissinstanser betonar vikten av att säkerställa akutsjukvårdens behov. Genom denna utrednings förslag på tre beredskapsflygplatser utöver dagens ordinarie tio beredskapsflygplatser och Trafikverkets förslag från 2020 på ytterligare nio beredskapsflygplatser, skapas en ökad tillgänglighet till de större akutmottagningarna. Med ett nätverk bestående av 22 flygplatser som grund ges även förutsättningar för följande aspekter.

- Förbättrade operationella förutsättningar som inrymmer geografisk spridning av tankmöjligheter för samhällsflyg och back-up för helikopterflygningar vid svåra väderförhållanden. En stor del av luftburna ambulanstransporter sker med helikopter, och det finns en stor sårbarhet med dessa transporter med anledning av att helikoptrar är känsliga för väderförhållanden. Detta förhållande accentueras i samband med landning på sjukhusens helikopterplattor.[10] Därmed bör det i högre grad finnas flygplatser i närheten av universitetssjukhus och större lasarett som kan fungera dels som alternativ landningsplats för helikopter, dels för tankningsmöjlighet.
- Ett utökat nätverk av flygplatser som utgör back-up för varandra för oväntade händelser. Även kopplingen till Transportstyrelsen förslag till reservflygplatser har beaktats.
- Att utifrån kris- och räddningstjänstperspektiv skapa en tillgänglighet till den bankapacitet och andra typer av faciliteter (såsom hangarer) man behöver dygnet runt, beroende på typ av samhällsviktig verksamhet. Genom en geografisk spridning av beredskapsflygplatser skapas därmed bättre förutsättningar att hantera olika former av samhälls- och klimatrelaterade kriser.

Det samlade förslaget på totalt 22 beredskapsflygplatser inbegripet ytterligare tre beredskapsflygplatser utöver de 19 som föreslås i översynen 2020 framgår av tabell 5.

[10] En av svagheterna med helikoptertransporter är att de är väderberoende: isbildning på rotorbladen och dålig sikt kan göra det omöjligt att flyga med helikopter. I cirka 25 procent av fallen sett över året kan inte helikoptern flyga utifrån väderbegränsningar, risk för dimma samt nedisning, något som förts fram av flera instanser.

Dokumentet är elektroniskt undertecknat

Tabell 5. Utredningsförslag på beredskapsflygplatser

Ordinarie beredskapsflygplatser	Förslag på ytterligare beredskapsflygplatser i översynen 2020	Förslag på ytterligare beredskapsflygplatser 2021
Gällivare flygplats	Kiruna flygplats	Trollhättan-Vänersborg flygplats
Luleå flygplats	Lycksele flygplats	Växjö flygplats
Umeå flygplats	Mora flygplats	Kristianstad flygplats
Sundsvall-Timrå flygplats	Uppsala-Ärna flygplats	
Åre-Östersunds flygplats	Karlstad flygplats	
Stockholm-Arlanda flygplats	Örebro flygplats	
Visby flygplats	Skavsta flygplats	
Göteborg-Landvetter flygplats	Linköping-Malmen flygplats	
Ronneby flygplats	Jönköping flygplats	
Malmö-Sturup flygplats		
10	**9**	**3**

I tabell 6 presenteras motiveringen till de tre föreslagna beredskapsflygplatserna inbegripet lokalisering av akutsjukhus, flygplatsens kapacitet och motivet för utpekande. Av bilaga 3 framgår samtliga föreslagna beredskapsflygplatsers geografiska lokalisering i förhållande till sjukhus och övriga flygplatser.

Tabell 6. Motivering till förslag på ytterligare beredskapsflygplatser i tillägg till tidigare förslag

Flygplats	Lokalisering av akutsjukhus	Flygplatsens kapacitet	Motivering
Trollhättan-Vänersborg flygplats	Norra Älvsborgs Länssjukhus (NÄL) i Trollhättan (8,3 km) Uddevalla sjukhus (LS) (3,1 mil)	Landningsbana: 1710 m x 30 m	Närheten till två akutmottagningar. Det finns utöver flygplatsen en till beredskapsflygplats (Landvetter) i det område flygplatserna normalt servar. De kan därmed utgöra back-up för varandra. Regionen har en omfattande befolkningsökning sommartid på västkusten vilket ger en ökad belastning på samhällsviktigt flyg såsom sjöräddning och ambulansflygtransporter av utomlänspatienter. En del av Skaraborgs regemente finns i Uddevalla.
Växjö flygplats	Växjö lasarett (LS) (9,2 km) Värnamo sjukhus (LdS) 6,5 mil Ljungby lasarett (LdS) 5.5 mil	Landningsbana: 2106 m x 45 m. Flygplatsen har tillgång till bra bankapacitet och faciliteter.	Närheten till flera akutmottagningar. Växjö flygplats har en strategisk position för de sex länen i söder och kan utgöra back-up för beredskapsflygplatser i landsdelen såsom Jönköping och Ronneby, liksom det omvända.
Kristianstad flygplats	Centralsjukhuset Kristianstad (LS) 1,6 mil	Landningsbana: 2215 m x 45 m.	Närheten till akutmottagning. Vid flygplatsen finns Sjöfartsverkets bas för SAR-helikopter. Flygplatsen kan utgöra back-up för övriga

Dokumentet är elektroniskt undertecknat

Flygplats	Lokalisering av akutsjukhus	Flygplatsens kapacitet	Motivering
		Flygplatsen har tillgång till bra bankapacitet och faciliteter.	beredskapsflygplatser i landsdelen (Malmö och Ronneby) och tvärtom.

Avvägningar

I arbetet med urval av flygplatser har Trafikverket gjort följande avvägningar.

En vägledande princip har varit att inkludera de större akutmottagningarna med en flygplats inom rimligt avstånd. För länssjukhusen i Norrköping, Helsingborg, Skövde Eskilstuna, Falun, Kalmar och Halmstad finns alternativ som har beaktats. I Norrköping bedöms närheten till Linköping-Malmen flygplats (4,2 mil) och Skavsta flygplats (6,6 mil) täcka behovet av beredskap.

För Helsingborg lasarett finns närmaste närliggande flygplats i Ängelholm (3,4 mil från sjukhuset). Ytterligare närliggande flygplats är Ljungbyhed flygplats (4 mil) och Malmö flygplats (7,7 mil). Liksom i Norrköpingsfallet finns många närliggande flygplatser som kan tillgodose behovet av sjuktransporter till och från Helsingborgs lasarett, därmed ingår inte Ängelholm flygplats i förslaget om ytterligare beredskapsflygplatser. Dessutom anser Region Skåne i sitt remissyttrande att med två permanenta beredskapsflygplatser Malmö och Kristianstad skapas en ökad beredskap/förmåga för att ta emot ambulansflyg och räddningsflyg dygnet runt.[11]

I området kring Mälardalen är det relativt tätt med beredskapsflygplatser enligt förslaget. Mälarsjukhuset i Eskilstuna är Sörmlands största sjukhus och svarar för akutvård och behandling av i första hand boende inom den norra länsdelen (Eskilstuna och Strängnäs kommuner) med närmare 140 000 invånare. I Eskilstuna finns en instrumentflygplats (Eskilstuna-Kjula flygplats) som inte har någon kommersiell trafik men som ingår i systemet med temporära beredskapsflygplatser kopplat till pandemin. I förslaget ingår inte flygplatsen i beredskapssystemet med anledningen av närheten till ett flertal andra beredskapsflygplatser enligt förslaget (Uppsala-Ärna, Örebro och Arlanda). Av samma skäl ingår inte heller Västerås flygplats i förslaget. Västmanlands sjukhus i Västerås (LS) ligger cirka 8 mil från Uppsala-Ärna och Enköpings lasarett (LdS) ligger 5.3 mil från samma flygplats. För Falu lasarett (LS), som är Dalarnas största akutsjukhus, bedöms behovet av beredskapsflygplats täckas genom Mora flygplats (10 mils avstånd) och Uppsala-Ärna flygplats (16 mils avstånd).

I region Gävleborg finns två akutsjukhus Gävle sjukhus (LS) och Hudiksvall sjukhus (LdS), där båda sjukhusen har godkända (certifierade) helikopterplattor. Dock saknar regionen en godkänd instrumentflygplats[12] vilket försvårar såväl tankningsmöjligheter som att en ambulanshelikopter kan gå till en instrumentflygplats vid dåligt väder . Dessutom finns det inga möjligheter att gå ner med ambulansflygplan som används för längre transporter. Detta påpekades i remissen från Region Gävleborg, där man underströk att man under pandemin varken kunde skicka sjuka patienter eller bistå andra regioner.

I de sydöstra delarna stärks enligt förslaget beredskapen genom att Växjö flygplats läggs till de redan befintliga beredskapsflygplatserna Ronneby och Visby. Från länssjukhuset i Kalmar är det runt 10 mil till såväl Ronneby flygplats som Växjö, och Kalmar flygplats har i

[11] Region Skåne, Dnr 2021-O001158

[12] Tidigare fanns det i regionen tre instrumentflygplatser, Gävle, Söderhamn och Hudiksvall, samtliga avvecklades som instrumentflygplats under början av 2000-talet.

Dokumentet är elektroniskt undertecknat

tillägg till detta ett samverkansavtal med regionen vad gäller ambulanstransporter utanför öppethållande.
För Halmstad lasarett (LS) täcks behovet av beredskapsflygplatser genom närheten till Växjö och Landvetter. Från Halmstad till Växjö flygplats är det 13 mil och till Landvetter 14 mil.

Samhällsekonomiskt perspektiv

Trafikverket föreslår att de i översynen föreslagna 19 beredskapsflygplatserna kompletteras med ytterligare tre beredskapsflygplatser, det vill säga ett system med totalt 22 beredskaps-flygplatser. De samhällsekonomiska effekterna bedöms av Trafikverket, mot bakgrund av tidsmässiga förutsättningar och utifrån tidigare studier över regionala flygplatser eller beredskapsflygplatser, som kvalitativa nyttor i relation till kostnader som bedöms uppstår för staten och kommunala och privata flygplatshållare.

Tidigare har avståndsberäkningar använts som i huvudsak handlar om att flygtiden med helikopter mellan två flygplatser inte ska vara längre än en timme. Måttet anses numera inte ensamt vara tillräckligt, bland annat för att helikoptrar ofta används mellan skadeplats och flygplats eller sjukhus och därför inte nödvändigtvis mellan flygplatser.[13]

Som en följd av Sveriges geografiska utseende har flygtransporter stor vikt för bland annat offentliga funktioner såsom sjukvård, civil säkerhet, krisberedskap och försvar. Det finns en sårbarhet i dagens nät av beredskapsflygplatser, särskilt när det gäller möjligheter till tankning och de begränsningar i tillgänglighet som kan uppstå vid svåra väderförhållanden. Region Gävleborg, utan instrumentflygplats, kan ses som ett exempel på en sådan sårbarhet.

Den största användaren av beredskapsflygplatser är i nuläget sjukvården. Sveriges kommuner och regioner bedömer i tillägg till detta att behovet av ambulanstransporter mellan vårdenheter regionalt och nationellt kommer att öka till följd av den tilltagande koncentrationen av högspecialiserad vård.[14] Av Sveriges sju universitetssjukhus ligger ett i Norrland, med omkring halva Sveriges yta som upptagningsområde. Av den anledningen är transporttiden av stor vikt för enskild individs liv och hälsa.

Användning av ambulansflyg kan minska allvarliga konsekvenser för hälsa och liv, där luftburen transport kan innebära den snabbaste vägen till vård. Ambulansflyg är essentiellt i Norrland för att lokalbefolkning ska kunna få vård inom rimlig tidsram och avstånd, därutöver ger det möjlighet att utnyttja specialistkunskap på Norrlands universitetssjukhus i Umeå. Effekten av att skyndsamt behandla olyckor och sjukfall minskar risken för ännu mer akuta och allvarliga skador, vilket i sin tur kan minska sjukdomskostnaden.[15] Sjukdoms-relaterade kostnader har både direkta och indirekta effekter i form av sjukhus och omvård-nad respektive försämrad eller förlorad produktivitet på sikt. Enligt Samverkansnämnden för Sydöstra sjukvårdsregionen[16] var överlevnadschansen högre vid luftburen sjuktransport än vägburen, som en konsekvens av insparad tid och möjlighet till rätt vård direkt. Flygplan är snabbare än helikoptrar och är mindre känsliga för väder, de kan även ta emot upp till tre liggande patienter och användas för transport av exempelvis barn i kuvös. Däremot är

[13] Flygtrafik är den transportsektor som ger störst interregional tillgänglighetsförbättring (ÅF & WSP, 2018)
[14] Sveriges kommuner och landsting (SKL). Vård på vingar: Nationell samordning av luftburen ambulanssjukvård, 2012.
[15] Große, C., Hahne, M., Olausson, P.M. & Svensson, B. Regionala flygplatser : En förstudie kring betydelsen av regionala flygplatser för samhället, 2019
[16] Samverkansnämnden för Sydöstra sjukvårdsregioner, Ambulanshelikopter i Sydöstra sjukvårdsregionen: Behovsanalys - november 2018. SVN 2018-35, 2018

Dokumentet är elektroniskt undertecknat

sådana flygningar i dagsläget ofta förenade med logistikproblem i form av stängda flygplatser.

Även om sjukvården är den största nyttjaren inom samhällsviktiga flygtransporter finns även andra samhällsekonomiska nyttor med att utöka antalet beredskapsflygplatser. Dit hör övervakning och undsättning där flyget bl.a. kan användas till eftersök och polisövervakning[17], inventering av djur och skog, dokumentation av oljeutsläpp och annan miljörelaterad övervakning med samhällsnytta för både miljö och säkerhet samt brandövervakning och bekämpning av skogsbränder. Vid bekämpning av skogsbränder kan ett nät med beredskapsflygplatser med god geografisk spridning bidra till med att minska svarstiden genom ett större täckningsområde. Konsekvenserna av begränsad bekämpningskapacitet kan vara att stora skogsarealer, privata bostäder och lantbruksfastigheter går förlorade. I en rapport från Regeringskansliet betonades att räddningstjänsten hade begränsad kapacitet i samband med skogsbranden i Västmanland 2014, även om dessa bedömningar fokuserar på krisberedskap i stort och inte enbart flygplatser.[18] Samhällsekonomiska kostnader förknippade med ett utökat antal beredskapsflygplatser är förutom den finansiella ersättningen även kostnader relaterade till buller, utsläpp och olyckor som bör vägas mot de presenterade kvalitativa nyttorna. [19]

De kvalitativa nyttor som beskrivs ovan ska för ett samhällsekonomiskt perspektiv bland annat vägas mot de kostnader som uppstår i samband med beredskapen för de kommunala och privata aktörer som ansvarar för beredskapsflygplatserna i fråga liksom för Trafikverket som på uppdrag av regeringen tillhandahåller ersättning för beredskapen. Det är mot bakgrund av ett sådant resonemang som Trafikverket gör bedömningen att ett nät bestående av 22 beredskapsflygplatser bör vara tillfyllest. Utifrån de synpunkter som kommit in till verket vad gäller akutsjukvårdens behov efterfrågas ett mer omfattande förslag, men med 22 beredskapsflygplatser skapas enligt verkets uppfattning ett nät som i hög grad bedöms täcka in de större akutsjukhusen i Sverige.

Trafikverket har för avsikt att utveckla nyttoaspekterna i kommande del av uppdraget.

[17] Se Helikoptern i samhällets tjänst (SOU 2008:129)

[18] Regeringskansliet, Försvar och samhällets krisberedskap, prop 2017/18:1 Utgiftsområde 6

[19] Große, C. , Hahne, M. , Olausson, P. M. & Svensson, B. Regionala flygplatser : En förstudie kring betydelsen av regionala flygplatser för samhället, 2019

Dokumentet är elektroniskt undertecknat

Alternativ för statens ersättning och finansieringsmodellen

Trafikverkets förslag till finansieringsmodell

Mot bakgrund av den korta tid som ges i nuläget föreslår Trafikverket ingen förändring i finansieringsmodellen i förhållande till de förslag som läggs fram i översynen 2020.

Befintlig modell för ersättning och finansiering

Den befintliga modellen för ersättning fördelar det anslag som Trafikverket tilldelas av regeringen genom att en schabloniserad timlön på en flygledare och två markpersonal i beredskap multiplicerat med det antal timmar som flygplatsen har stängt under ett år. I modellen ingår även en justering utifrån den undervägsavgift (en route-avgift) som den europeiska luftfartsmyndigheten Eurocontrol beslutar om[20]. Denna avgift, eller snarare den del som återbetalas, antogs minska kostnaden för beredskap för flygledare och den andel av route-avgiften som återbetalas för respektive flygplats tas således bort från den totala lönekostnaden för flygledare.[21]

Tidigare föreslagen finansieringsmodell

I översynen 2020 framgår förslagen gällande finansieringsmodellen i avsnitt 7.3. I utredningen konstaterades bland annat följande.

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 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 kom det in synpunkter 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.

---

[20] Varje luftfartyg på mer än 2000 kg som flyger i luftrum där Sverige bedriver flygtrafiktjänst 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 flygbriefingtjänst. Flygplatsers kostnader för den utrustning som används vid tillhandahållande av flygtrafiktjänst avseende kommunikation, navigation och övervakning (CNS) ingår sedan den 1 januari 2008 också som en del av avgiften.

[21] För vidare information om befintlig modell, se rapporten Översyn av de svenska beredskapsflygplatserna, http://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1440711/FULLTEXT01.pdf, s. 11.

Dokumentet är elektroniskt undertecknat

Trafikverkade fastslog i översynen 2020 att det finns begränsningar i den statsstödsrättsliga grunden vad gäller möjlighet att ge ersättning för andra kostnader än lönekostnader för personal under den tid då de befinner sig i beredskap. De förändringar som föreslogs i finansieringsmodellen var att höja schablonlönen för personal, att öka ersättningsbar personal i beredskap till tre markpersonal samt att flygplatser med mer nysnö än genomsnittet skulle få ersättning för upp till fem markpersonal.

Trafikverket föreslog även en schablonersättning om 50 000 kr per år och flygplats för administrativa kostnader.

Inkomna synpunkter

De remissinstanser som inför denna delrapport har uttalat sig om finansieringsmodell eller storlek på kostnadsersättning har samtliga menat att befintlig ersättning inte är tillräcklig. Detta gäller såväl för ordinarie beredskapsflygplatser som för temporära.

Sveriges Regionala Flygplatser, SRF, föreslår en finansieringsmodell bestående av cirka 300 000 kr i stöd per beredskapsflygplats och månad. Denna idé refererar flera andra remissinstanser till som god. Några delar grundtanken, men anser att summan kan vara något lägre respektive något högre.

I övrigt nämns behov av att kostnader för viss infrastruktur och rörliga tillkommande kostnader ska ersättas, samt att några tar upp möjligheten till ersättning för avskrivning av fordon och utrustning. Majoriteten nämner vikten av att det ska röra sig om en fullständig kostnadstäckning, till skillnad från såväl den befintliga som tidigare föreslagna modell som endast ersätter personalkostnader.

Förslag till uppdaterad finansieringsmodell

Flera av de förslag som tas upp av remissinstanserna är inte genomförbara under rådande regelverk.

Att ge ekonomiskt stöd till flygplatser förutsätter förenlighet med EU:s regler om statligt stöd[22]. Det driftstöd som ett antal flygplatser får av Trafikverket är tillåtet då det följer kraven i den så kallade gruppundantagsförordningen, även kallad GBER[23], alternativt inom ramen för ett SGEI-förordnande[24].

Att ge stöd för just beredskap har bedömts falla utanför reglerna om statligt stöd, vilket möjliggör nuvarande ersättningsmodell. När en flygplats öppnar aktiveras dock reglerna, då en öppnad flygplats bedöms utföra så kallad ekonomisk verksamhet, även om den gör det på grund av samhällsnyttiga behov. Samtliga kostnader som uppstår efter öppnandet kan bara ersättas i enlighet med GBER eller ett SGEI-förordnande. Vad gäller möjligheter till uppdateringar i befintlig modell kvarstår förslagen som presenterades av Trafikverket i översynen 2020. Det har inte i nuvarande remissrunda inkommit några nya negativa synpunkter på de konkreta förslag som Trafikverket lade fram under den tidigare utredningen, och inte heller

[22] Artikel 107-108 i fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt

[23] 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

[24] 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.

Dokumentet är elektroniskt undertecknat

några erfarenheter från pandemin som gör att de förslagen bör omprövas. Trafikverket bedömer inte att den ersättning som de temporära beredskapsflygplatserna har fått under pandemin är relevant i en uppdaterad finansieringsmodell.

Trafikverket har för avsikt att i kommande del av uppdraget redogöra för möjliga alternativ till föreslagen finansieringsmodell och där närmare bemöta inspel från de tillfrågade instanserna.

Dokumentet är elektroniskt undertecknat

Kostnadsberäkningar för olika ambitionsnivåer av beredskap

Utifrån en oförändrad tidigare förslagen ny finansieringsmodell[25] kan en kostnadsuppskattning tas fram för det förslag Trafikverket rekommenderar liksom fyra andra ambitionsnivåer med avseende på antal beredskapsflygplatser. Kostnadsuppskattningen ger inte den totala kostnaden som flygplatserna uppger för att hålla beredskap, utan endast den del som Trafikverket i nuläget bedömer att det är möjligt att ge ersättning för (se avsnitt *Förslag till uppdaterad finansieringsmodell*).

Kostnaderna har beräknats med hjälp av följande värden:

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

Ersättning beräknas endast för flygplatser som har stängda timmar, vilket 2019 endast undantog Arlanda, Landvetter, Malmö och Skavsta.

Kostnad för Trafikverkets aktuella förslag på 22 flygplatser

Det förslag om totalt 22 stycken beredskapsflygplatser som framgår av tabell 6 ovan (och bilaga 3) beräknas kosta cirka 58 miljoner kronor per år.

Kostnad för nuvarande ordinarie beredskapsflygplatser

Om dagens tio ordinarie beredskapsflygplatser skulle få ersättning utifrån den föreslagna finansieringsmodellen skulle det innebära en uppskattad kostnad på cirka 25 miljoner kronor per år.

Kostnad för förslaget på 19 flygplatser i översynen 2020

Det förslag om totalt 19 stycken beredskapsflygplatser som framgår av översynen 2020 beräknas kosta 50 miljoner kronor per år.

Kostnad för 27 flygplatser

Om det utifrån de synpunkter och behov som förts fram av instanserna lades en stark tonvikt på erfarenheter från pandemin skulle ett förslag om totalt 27 stycken beredskapsflygplatser kunna aktualiseras (se bilaga 4 för en beskrivning av de ytterligare fem flygplatser utöver föreslagna 22 som skulle ingå i sådant fall). Ett förslag på 27 permanenta beredskapsflygplatser skulle innebära en uppskattad kostnad på cirka 70 miljoner kronor per år.

Kostnad för 44 flygplatser

Då det även har kommit in synpunkter om att alla flygplatser bör ha beredskap att öppna upp dygnet runt för samhällsviktiga flygtransporter har Trafikverket beräknat kostnaderna

[25] Avsnitt 7.3 i översynen 2020

Dokumentet är elektroniskt undertecknat

för motsvarande ambitionsnivå. Beräkningen omfattar beredskap vid 44 av landets flygplatser där ersättning utgår till flygplatser som inte har öppet dygnet runt. I de 44 flygplatserna ingår Swedavias flygplatser utöver Stockholm-Bromma (som inte heller är beredskapsflygplats i dagsläget), Försvarsmaktens fyra flygflottiljer[26] (Linköping-Malmen, Luleå, Ronneby och Uppsala-Ärna flygplatser), 32 av de regionala icke-statliga instrumentflygplatserna (där Saab-ägda Linköping har exkluderats eftersom Linköping-Malmen tagits med istället) och Skavsta flygplats. Kostnadsberäkningen för en lösning där dessa 44 flygplatser skulle vara beredskapsflygplatser blir mer osäkra eftersom ett så stort antal flygplatser innebär att man i högre grad behöver förlita sig på schablonberäkningar. En grov uppskattning av kostnaden för ett sådant förslag uppgår till cirka 125 miljoner kronor per år.

Möjlig omfördelning av kostnader

I översynen 2020 lyftes under avsnitt 7.4 ett scenario där Försvarsmaktens flygplatser inte fick ersättning. Grunden för detta var att det är statliga flygplatser som kan ges uppdrag att ändå hålla beredskap. Om samma tanke appliceras nu och att Luleå, Ronneby, Linköping-Malmen och Uppsala-Ärna inte ska ges ersättning, beräknas en minskning med avseende på Trafikverkets anslag kunna ske med cirka 11 miljoner kronor per år för de förslag där dessa flygplatser omfattas.

Ett annat scenario som lyftes i den tidigare utredningen var att det finns flygplatser med ersättning som drivs av Swedavia, som är ett helägt statligt bolag. Dessa flygplatser skulle, t.ex. genom ägardirektiv, kunna ges uppdrag att på egen bekostnad hålla beredskap. Det kräver troligtvis någon form av statlig finansiering eller stöd, vilket inte utreddes inom ramen för översynen 2020 och inte heller har utretts inom nuvarande uppdrag. Om inte Åre-Östersund, Umeå, Kiruna eller Visby skulle få ersättning skulle det innebära en minskning med avseende på Trafikverkets anslag på cirka 15 miljoner kronor för de förslag där dessa flygplatser omfattas.

Sammantaget skulle en möjlig minskning i Trafikverkets anslag kunna uppgå till cirka 26 miljoner för beredskapssystemet.

[26] Helikopterflottiljen (Hkpfli), Norrbottens flygflottilj (F 21), Blekinge flygflottilj (F 17) och Luftstridsskolan (LSS)

Dokumentet är elektroniskt undertecknat

Förslagens påverkan på miljö och klimat

Allmänt om luftfartens påverkan på miljö och klimat

Flyget påverkar i olika grad miljön och människors hälsa både i form av buller och genom utsläpp till luft, mark och vatten. Ett stort antal faktorer påverkar utsläppens storlek, bland annat flygplanstyp och motorer, startvikt, flygsträcka, flyghöjd, meteorologiska förhållanden och om flygningen sker på natten eller dagen. Störst fokus idag är att minska flygets påverkan på klimatet där luftfartens totala klimatpåverkan, med den så kallade höghöjdseffekten[27] inräknad, uppskattas till omkring 4-5 procent av den mänskliga påverkan på klimatet.

Trafikverkets bedömning av hur förslagen om vilka flygplatser som bör vara beredskapsflygplatser påverkar eller kan påverka miljö och klimat utgår från följande förutsättningar:

- Flygets miljö- och klimatpåverkan omfattar även samhällsviktiga flygtransporter och har som en följd bäring på de flygplatser som dessa transporter används för.
- Majoriteten av inrikesflygningarna i Sverige når aldrig upp på de höga höjder som krävs för att höghöjdseffekter ska uppstå. Det är i synnerhet relevant för samhällsviktiga flygtransporter som företrädesvis, då majoriteten av dem är sjukvårdsrelaterade och ska ske så snabbt som möjligt, sker på korta sträckor och lägre höjd.
- De samhällsviktiga flygtransporter som trafikerar beredskapsflygplatserna är företrädesvis av mindre storlek och med kolv-eller turbopropmotorer, vilka generellt genererar lägre utsläpp än jetmotorer. Att notera vad gäller de allra minsta luftfartygen är dock den miljöpåverkan de kan ha i form av utsläpp av buller och bly.[28]
- Syftet med beredskapsflygplatserna är att åstadkomma en tillgänglighet utanför ordinarie öppettid. Den miljöpåverkan som uppstår äger därmed rum företrädesvis på helger eller nattetid, eller i anslutning till den senare.

Innebär olika val av beredskapsflygplatser olika påverkan på miljö och klimat?

Allmänt

Den miljö- och klimatpåverkan som uppstår vid en beredskapsflygplats kan skilja sig åt främst beroende på flygplatsens utformning, dess geografiska placering, vilken typ av samhällsviktiga flygtransporter som använder den och hur ofta. I de flesta fall kommer påverkan på miljö och klimat vara ringa. Att noteras i sammanhanget är att aktuella prognoser för trafikutvecklingen visar på en minskad förekomst av kommersiell trafik inrikes, i vart fall vad gäller frekvensen. En möjlig ökning i trafiken till följd av att föreslagna flygplatser används för samhällsviktiga flygtransporter skulle därmed kunna få en marginellt eller till och med oförändrad trafikmängd som resultat.

[27] Utsläpp på hög höjd ger upphov till kondensstrimmor och bildandet av kväveoxider som också har en klimatvärmande effekt.

[28] Transportstyrelsen har i en undersökning 2015 om miljöpåverkan från mindre luftfartyg bland annat kunnat konstatera att det finns problem med buller kring vissa flygplatser. Vad gäller blyad flygbensin framgår det av undersökningen att användningen förvisso är liten men att men bör arbeta vidare med frågan eftersom luftfarten står för en relativt stor del av de totala utsläppen av bly i Sverige. (Miljöpåverkan från mindre luftfartyg, Transportstyrelsen, Dnr TSL 2013-5876)

Dokumentet är elektroniskt undertecknat

Geografisk placering

En beredskapsflygplats geografiska placering kan ha en inverkan på miljö och klimat. Flygningar nattetid eller på helger med såväl flygplan som helikopter kan generera buller som kan upplevas som störande, särskilt om flygplatsen har en tätortsnära placering.

För flygplatser med en geografisk placering i mellersta och södra Sverige finns större risk än i norra Sverige för så kallade nollgenomgångar, dvs. att marktemperaturen fluktuerar kring noll grader, vilket kan leda till risk för halka. Ett resultat av att man behöver öppna upp flygplatsen efter att den har varit stängd kan därmed bli ökad halkbekämpning på rullbanan och därmed innebära ökad miljöpåverkan. Noteras bör dock att flygplatserna numera samlar upp merparten av de preparat som används vid halkbekämpning varför denna risk för ökad miljöpåverkan bör bli ringa.

Dokumentet är elektroniskt undertecknat

Andra eventuellt väsentliga aspekter

Villkor i flygplatsernas miljötillstånd

Flygplatser klassas som miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken och tillstånd krävs därmed för att en verksamhetsutövare ska kunna bedriva flygplatsverksamhet. Vid ny- eller omprövning av villkoren för flygplatsverksamheten enligt miljöbalken finns vissa möjligheter att ta med krav på klimatanpassningsåtgärder i flygplatsernas tillstånd. Det är mark- och miljödomstolarna som beslutar om flygplatsernas tillstånd med tillhörande villkor. Då villkoren utformas utifrån flygplatsens bedömda påverkan på miljö och klimat kan de begränsa i vad mån flygplatsen kan agera som beredskapsflygplats. I tillståndet anges hur många rörelser, dvs. landningar och starter, som tillåts för en flygplats men också olika typer av villkor som anges t.ex. bullervärden, flygvägar, begränsningar i öppettider, hantering av kemikalier osv.

Flera flygplatser har under senare tid varit föremål för nya villkor i miljöprövning. Exempelvis är Arlanda den enda flygplatsen i Sverige med andra villkor än samhällets riktvärden[29], och det finns för närvarande totalt 37 villkor i Arlanda miljödomar som, utöver dess styrande effekt på flygplatsens miljöpåverkan, även får som resultat att det begränsar ett optimalt utnyttjande av flygplatsens kapacitet. För Karlstad flygplats finns för närvarande förslag på att flygplatsen ska hållas stängd mellan kl. 22.00–06.00 vilket skulle få konsekvenser för flygplatsens roll som beredskapsflygplats. Liknande villkor skulle även kunna bli aktuella över tid för andra flygplatser. Om det inte framgår att en flygplats får användas utanför ordinarie öppettid av den miljödom som ligger till grund för miljötillståndet för flygplatsen, kan den inte ingå i ett nätverk med beredskapsflygplatser.

Omställning och digitalisering med nya behov och möjligheter

Det pågår sedan 10 till 15 år en omfattande omställning av luftfarten kopplat till bland annat drivmedel, flygplansdesign och -material, elektrifiering av såväl luftfarkoster som infrastruktur, ökad automatisering och hållbar fälthållning. På luftfartygssidan pågår arbete med att utveckla elflygplan med batteri eller bränsleceller, luftfartygshybrider av el och vätgas, motorer som i ökad omfattning kan drivas med alternativa flygbränslen osv. Vissa av luftfartygen kommer på sikt att kräva eller kunna använda andra former av infrastruktur.

Det är som utvecklingen ser ut nu, framför allt på området elektrifiering, som luftfartygen kan komma att kräva andra infrastrukturella lösningar än de vi ser idag. Vad gäller de samhällsviktiga flygtransporterna kan utvecklingen bli särskilt användbar inom sjukvården i form av exempelvis blodtransporter med drönare från strategiska platser i samhället till behövande eller akuta patienttransporter från en olycksplats direkt till en helikopterplatta eller en så kallad vertiport (en plats för vertikalt landande och startande luftfartyg) på eller nära ett akutsjukhus.

Inom flera verksamheter på luftfartsområdet pågår en ökad automatisering, med möjligheter för långsiktiga hållbara lösningar som är av relevans för bland annat systemet med beredskapsflygplatser. Inom flygplatsernas verksamhet sker en fortlöpande automatisering av hållbarhetsskäl, främst med sikte på sänkta driftkostnader och för klimatomställningen. Åtgärderna kan vara allt från automatisk gräsklippning och snöröjning till transportrobotar och drönare som levererar väskorna till flyget och bagagebandet eller informationsflöden direkt in till ledningscentralen för brandkåren. På området flygtrafiktjänst handlar det bland

[29] Arlanda har 65dB(A), för övriga Sverige gäller maximal ljudnivå 70 dB(A).

Dokumentet är elektroniskt undertecknat

annat om flygtrafikledning på distans, där fler och fler flygplatser ansluts med målsättningen att tillhandahålla nya möjligheter till en effektivare flygplatsdrift samtidigt som man säkerställer viktig regional tillgänglighet genom att säkra redundans och möjliggöra flexibla öppethållningstider.

Morgondagens behov av beredskap

På sikt kommer en utveckling med nya luftfartyg och mot autonoma system och elektrifiering att förändra behovet hos användarna. Med en ökad automatisering kan det bli möjligt att tillhandahålla uppgifter om aktuellt väder och prognoser för luftfarten dygnet runt, på fler platser och över större geografiska områden, med sänkta kostnader, ökad tillgänglighet och bibehållen säkerhet som resultat.

Samhällsnyttiga flygtransporter med helikopter för räddningstjänst, polisflyg och akuta sjuktransporter som i huvudsak enbart behöver tanka ska exempelvis inte, om det leder till sämre tillgänglighet och ökade kostnader, behöva nyttja den infrastruktur som dagens beredskapsflygplatser erbjuder med en rullbana, taxibanor och plattor som är dimensionerade för större och tyngre flygplan i kommersiell trafik och där det krävs räddningstjänst och flygtrafiktjänst.

Dokumentet är elektroniskt undertecknat

Bilaga 1 Geografisk placering av beredskaps-flygplatser med avseende på akutsjukvård

Typ av akutsjukhus och tillgång till helikopterplatta	Utgör ordinarie beredskaps-flygplatser	Förslag efter översyn 2020	Aktuellt förslag 2021	Närmaste beredskaps-flygplats
Kiruna sjukhus (LdS)		Kiruna		
Gällivare sjukhus (LdS)	Gällivare			
Sunderby sjukhus (LS), Piteå sjukhus (LdS), Kalix sjukhus (LdS)	Luleå			
Lycksele lasarett (LdS)		Lycksele		
Skellefteå lasarett (LdS)				Lycksele, Umeå, Luleå
NUS Umeå (RS), Örnsköldsvik sjukhus (LdS)	Umeå			
Sundsvall sjukhus (LS), Sollefteå sjukhus (LdS)	Sundsvall-Timrå			
Östersund sjukhus (LS)	Åre-Östersund			
Mora lasarett (LdS)		Mora		
Falun lasarett (LS), Avesta lasarett (LdS)				Mora, Uppsala
Västerås lasarett (LS), Eskilstuna Mälarsjukhuset (LS), Enköpings lasarett (LdS)				Uppsala, Örebro, Arlanda, Skavsta
Karlstad sjukhus (LS) Arvika sjukhus (LdS), Torsby sjukhus (LdS)		Karlstad		
USÖ Örebro (RS), Karlskoga (LdS), Lindesberg (LdS)		Örebro		
Uppsala Akademiska (RS)		Uppsala		
KS Solna (RS), KS Huddinge (RS), SÖS Södersjukhuset (LdS), Danderyd (LdS), St. Göran Sjukhus (LdS), Norrtälje (LdS)	Arlanda			
Nyköpings lasarett (LdS) Södertälje sjukhus (LdS)		Skavsta		
Visby lasarett (LdS)	Visby			
US Linköping (RS), Norrköping-Vrinnevisjukhuset (LS), Kullbergska sjukhuset		Linköping		

Dokumentet är elektroniskt undertecknat

Typ av akutsjukhus och tillgång till helikopterplatta	Utgör ordinarie beredskaps-flygplatser	Förslag efter översyn 2020	Aktuellt förslag 2021	Närmaste beredskaps-flygplats
Katrineholm (LdS), Motala lasarett (LdS)				
Länssjukhuset Ryhov-Jönköping (LS), Höglandssjukhuset-Eksjö (LdS)		Jönköping		
Norra Älvsborgs Länssjukhus (NÄL) i Trollhättan, Uddevalla sjukhus (LS)			Trollhättan-Vänersborg	
SU Göteborg[30] (RS), Södra Älvsborgs sjukhus Borås (LS), Kungälvs sjukhus (LdS), Alingsås lasarett (LdS)	Landvetter			
Hallands sjukhus Halmstad (LS), Varberg sjukhus (LdS)				Landvetter, Malmö
Växjö lasarett (LS), Värnamo sjukhus (LdS), Ljungby lasarett (LdS)			Växjö	
Kalmar lasarett (LS), Oskarshamn sjukhus (LdS)				Ronneby, Växjö
Blekingesjukhuset i Karlskrona och Karlshamn (LS)	Ronneby			
Centralsjukhuset Kristianstad (LS)			Kristianstad	
SUS Lund och Malmö (RS), Helsingborg lasarett (LS), Ystad lasarett (LdS), Landskrona lasarett (LdS), Trelleborg lasarett (LdS)	Malmö-Sturup			

[30] I Sahlgrenska universitetssjukhuset ingår enheterna Sahlgrenska universitetssjukhuset Göteborg, Östra sjukhuset och Mölndals sjukhus.

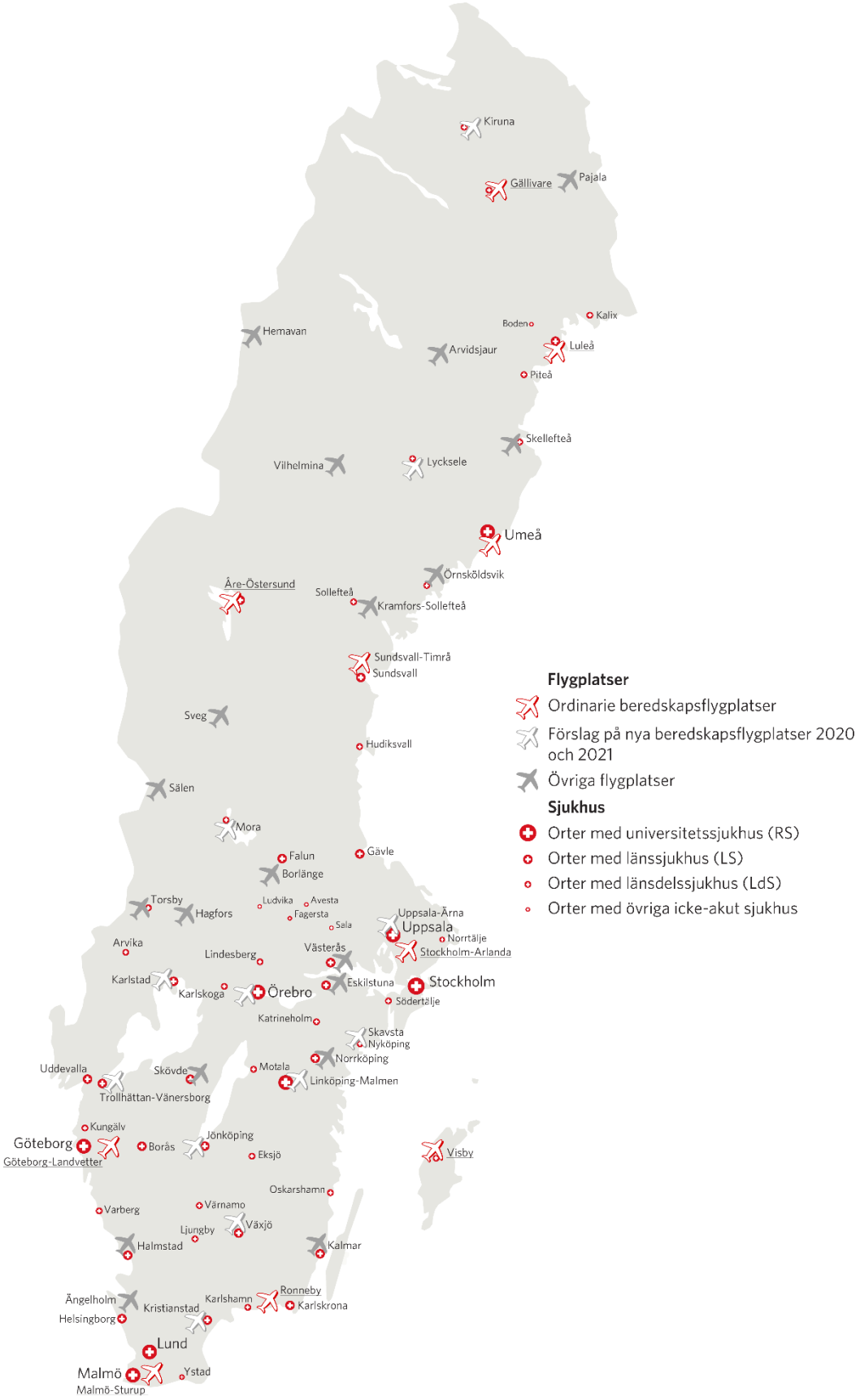
Dokumentet är elektroniskt undertecknat

Bilaga 2 Geografisk placering med avseende på orter med helikopterplattor på sjukhus



Dokumentet är elektroniskt undertecknat

Bilaga 3 Förslag på beredskapsflygplatser



Dokumentet är elektroniskt undertecknat

Bilaga 4 Vid utökning till 27 beredskapsflygplatser

Flygplats	Lokalisering av akutsjukhus	Flygplatsens kapacitet	Aktörernas motiveringar och andra möjliga faktorer med bäring på kris och beredskap
Skellefteå flygplats	Skellefteå lasarett (LdS) 2 mil	Landningsbana: 2520 m x 45 m Flygplatsen har tillgång till bra bankapacitet och faciliteter.	Närheten till akutmottagning. Skellefteå industriella utveckling med 10 000 nya arbetstillfällen inom de närmaste 5-10 åren kommer leda till en ökad befolkningstillväxt. Staden kommer bli en av norra Sveriges största städer. Samhällsomställningen innebär att Skellefteå med stor sannolikhet kommer vara den stad som har störst antal arbetstillfällen inom industriell näring. Detta leder till krav på snabba transporter med samhällsflyg vid eventuella kriser.
Borlänge flygplats	Falun lasarett (LS) 2,6 mil. Avesta Lasarett (LdS) 5,5 mil	Landningsbana: 2313 m x 45 m. Flygplatsen har tillgång till bra bankapacitet och faciliteter.	Närheten till två akutmottagningar. I regionen finns ett stort befolkningsunderlag på omkring 160 000 samt Dalregementet I13.
Västerås flygplats	Västerås lasarett (LS) 5 km Enköpings lasarett (LdS) 2,9 mil	Landningsbana: 2581 m x 45 m Flygplatsen har tillgång till bra bankapacitet och faciliteter.	Närheten till två akutmottagningar. I regionen finns ett stort befolkningsunderlag.
Halmstad flygplats	Hallands sjukhus Halmstad (LS) 3,2 km Varberg sjukhus (LdS) 7 mil	Landningsbana: 2268 m x 45 m. Flygplatsen har tillgång till bra bankapacitet och faciliteter.	Närheten till två akutmottagningar. Försvarsmaktens tekniska skola har sitt huvudsäte i Halmstad och är den största av försvarsmaktens skolor. I staden finns också Militärhögskolan Halmstad, MHS H och Luftvärnsregementet LV6. Vid flygplatsen finns försvarsmaktens flygverkstad.
Kalmar flygplats	Kalmar lasarett (LS) 4,7 km Oskarshamn sjukhus (LdS) 7,4 mil	Landningsbana: 2320 m x 45 m. Flygplatsen har tillgång till bra bankapacitet och faciliteter.	Närheten till två akutmottagningar. Kalmar län med Öland är en välbesökt turistdestination, i synnerhet sommartid vilket medför ett behov av hemtransporter med flyg för turister som insjuknat i länet.

Dokumentet är elektroniskt undertecknat

Dokumentet är elektroniskt undertecknat

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

trafikverket.se

Dokumentet är elektroniskt undertecknat

TRAFIKVERKET

RAPPORT

Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter

Kompletterande underlag och förslag avseende svenska beredskapsflygplatser (slutrapport)



Trafikverket
Postadress: Röda vägen 1, 781 89 Borlänge

E-post: trafikverket@trafikverket.se
Telefon: 0771-921 921

Dokumenttitel: Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter – Kompletterande underlag och förslag avseende svenska beredskapsflygplatser (slutrapport)

Författare: Wigler Katarina, PLnpp

Dokumentdatum: 2021-11-10

Ärendenummer: TRV 2021/77081

Version: 1.0

Kontaktperson: Katarina Wigler

Publikationsnummer: 2021:223

ISBN 978-91-7725-967-1

TMALL 0004 Rapport generell 3.0

Innehåll

Uppdraget 6

Sammanfattning 7

Delrapportens förslag 8

Förslag till ny modell för systemet med beredskapsflygplatser 9

Inledning 9

Beredskapssystem i andra länder 9

Norge 10

Danmark 10

Finland 10

Spanien 11

Frankrike 11

Storbritannien 11

Skottland 11

Grundförutsättningar för det svenska systemet 12

Allmänt om statligt stöd 12

Statligt stöd och beredskapsflygplatser 13

Icke-diskriminering mellan flygplatser 14

Utveckling av befintlig modell med frivilliga avtal 15

Kostnadsöversyn 15

Avtalslängd 15

Åläggande att hålla beredskap 16

Försvarsmakten 16

Swedavia 16

Flygplatshållare av regionala flygplatser 17

Bidragsmodell genom stödordning 17

Stödordning utifrån undantag 18

Stödordning som anmäls 20

Stödordning utifrån icke-ekonomisk verksamhet 21

Ersättning för beredskap genom länsplaneförordningen eller statsbidragsförordningen 22

Rekommendationer för vägval 23
Förslag avseende finansieringsmodell 24
Totalförsvarsaspekter för beredskapsflygplatser . 26
Frågeställningen och dess beredning 26
Samverkansparter 26
Resultatet av dialogerna 26
Försvarsmakten 27
Kustbevakningen 27
Polismyndigheten 28
Sjöfartsverket 28
Svenska regionala flygplatser (SRF) 28
Sveriges kommuner och regioner (SKR) 29
Transportstyrelsen 29
Sammanfattning av dialoger och inkomna synpunkter 29
Förslag 30
Ett operativt funktionsansvar 31
Frågeställningen och dess beredning 31
Samverkansparter 31
Aktörer på systemnivå idag 31
Resultatet av samverkan och dialoger 32
Regionernas arbete med en nationell flygkoordineringscentral 33
Sammanfattning av dialoger och inkomna synpunkter 33
Förslag 34
Identifierade krav för ett operativt funktionsansvar 34
Övrigt 35
Synpunkter och inspel till tidigare förslag 35
Synpunkter om ytterligare beredskapsflygplatser 35
Synpunkter på justering i förslaget 35
Synpunkter på andra upplevda brister 36
Pågående insatser inom samhällsviktiga flygtransporter 36
Utökad möjlighet att landa i dåligt väder 36
Möjlighet att landa på obemannade flygplatser 37

Bättre tankningsmöjligheter för polishelikoptrar 37
Utveckling av ett nätverk med obemannade flygplatser för krisinsatser och nationell samordning 37
Slutsatser vad gäller övriga synpunkter och pågående utveckling 38

Uppdraget

Regeringen gav den 17 juni 2021 Trafikverket i uppdrag[1] att göra kompletterande analyser av beredskapsflygplatser med utgångspunkt från verkets redovisning den 15 juni 2020 och erfarenheter från ordningen med temporära beredskapsflygplatser under pandemin samt hälso-och sjukvårdens och andra samhällsviktiga funktioners behov av tillgänglighet för samhällsviktiga flygtransporter i hela landet. Trafikverket har inte haft i uppdrag att utreda systemet som omfattar själva verksamheten med flygrörelserna: uppdraget omfattar enbart uppbyggnaden, finansieringen och driften av *systemet med infrastrukturen* som ska kunna användas för samhällsviktiga flygtransporter utanför öppethållningstid.

Trafikverket har i en första delleverans redovisat kompletterande underlag och förslag avseende samhällsviktiga verksamheters behov av beredskapsflygplatser, vilka flygplatser som bör vara beredskapsflygplatser ur ett beredskaps- och samhällsekonomiskt perspektiv, kostnadsberäkningar för olika ambitionsnivåer av beredskap samt alternativ för statens ersättning- och finansieringsmodell. Denna redovisning återfinns i Trafikverkets del-rapport[2].

I den förevarande rapporten redovisas underlag och förslag avseende den befintliga modellen med frivilliga avtal, statsstödsfrågor, totalförsvarsaspekter samt ansvaret för drift och kommunikation avseende öppnande av beredskapsflygplatserna.

Denna rapport utgör slutredovisningen av uppdraget.

[1] I2020/01819

[2] https://www.trafikverket.se/contentassets/1d4bf716f8b544afa8d869fac4d88ed6/delrapport-ru-kompl-underlag-beredskapsflygplatser-trv-2021_77081-signerad.pdf (publikationsnummer 2021:152)

Sammanfattning

Utifrån genomförandet av uppdraget drar Trafikverket följande slutsatser och lämnar följande förslag:

- Trafikverket föreslår inga ytterligare flygplatser till de 22 som förs fram i delrapporten. De synpunkterna som har framkommit i samverkan eller inkommit på annat sätt föranleder enligt verkets bedömning inte någon justering av tidigare inlämnade förslag på permanenta beredskapsflygplatser. Noteras bör att inga kontakter har tagits med de föreslagna flygplatserna i nuläget, det är därmed inte är klarlagt ifall dessa flygplatser kan åta sig eller att det finns nödvändiga förutsättningar för att få ett sådant uppdrag.
- Trafikverket föreslår att som väg för ersättning för beredskapen bör regeringen överväga en bidragsmodell i form av en förordning för de kostnader som avser flygplatsernas icke-ekonomiska verksamhet. Om det bedöms önskvärt kan en sådan förordning få ett rättsligt godkännande av EU-kommissionen. Vägvalet kräver dock fortsatt utredning och djupare analys, den kostnadsnivå som redovisades i delrapporten inte exempelvis är kopplad till någon av de modeller som diskuterats i förevarande rapport.
- Försvarsmakten rekommenderas att få i uppdrag att hålla beredskap på de av regeringen utpekade flygplatser där Försvarsmakten är flygplatshållare, genom deras instruktion och regleringsbrev.
- De grundläggande förutsättningarna för systemet med beredskapsflygplatser har stor relevans även för totalförsvaret, såsom funktionaliteten hos och tillgängligheten till systemet liksom dess finansiering, där behovet är ett robust system som kan nyttjas direkt vid akuta behov. Staten behöver ha rådighet över fler flygplatser i hela landet för förberedelser som vidtas för att förbereda Sverige för krig och under högsta beredskap. Modern krigföring kan komma att ställa extraordinära krav på möjligheterna till flygtransporter och därmed tillgången på flygplatser. Såväl kvalitativa krav med avseende på t.ex. kapacitet, uthållighet och redundans som kvalitativa krav med avseende på spridning, tillgänglighet och geografisk placering, kan komma att ställas på flygtransporter och tillgången till infrastruktur. Totalförsvarsaspekterna när det gäller systemet med beredskapsflygplatser har dock inte kunnat klarläggas fullt ut. Trafikverket bedömer att en bred samverkan bör initieras för att få fram vilka behov med avseende på totalförsvarsaspekter som finns när det gäller systemet och beredskapsflygplatserna liksom vilka krav som kan behöva uppfyllas av flygplatserna ur ett totalförsvarsperspektiv.
- Regeringen föreslås uppdra åt lämplig myndighet att, i form av ett utpekat operativt funktionsansvar, ansvara för drift och kommunikation avseende öppnande av beredskapsflygplatserna. Då flera myndigheter i Sverige kan ha olika data eller förutsättningar som behövs för att fullgöra rollen kan det bli nödvändigt att dessa identifieras så att de kan bidra i den omfattning som krävs. Det operativa funktionsansvaret behöver motsvara statens roll i förhållande till andra aktörers. Därför har förslaget kompletterats med de krav som minst bör vara uppfyllda för att tillgodose de grundläggande behoven hos utförare av samhällsviktiga flygtransporter.

Delrapportens förslag

Trafikverket föreslår i den delrapport[3] som redovisades den 5 augusti ett nationellt nät om totalt 22 beredskapsflygplatser. Förslaget utgår dels från verkets redovisning 2020 av regeringsuppdraget att göra en översyn av beredskapsflygplatserna, dels från erfarenheter från den pågående pandemin och tillgången till temporära beredskapsflygplatser. Förslaget innebär att utöver de tio ordinarie beredskapsflygplatserna ska ytterligare tre beredskaps-flygplatser läggas till de nio som föreslås i översynen 2020:

Ordinarie beredskap-flygplatser	**Förslag på ytterligare beredskapsflygplatser i Trafikverkets översyn 2020**	**Förslag på ytterligare beredskapsflygplatser utifrån denna utredning**
Gällivare flygplats	Kiruna flygplats	Trollhättan-Vänersborg flygplats
Luleå flygplats	Lycksele flygplats	Växjö flygplats
Umeå flygplats	Mora flygplats	Kristianstad flygplats
Sundsvall-Timrå flygplats	Uppsala-Ärna flygplats	
Åre-Östersunds flygplats	Karlstad flygplats	
Stockholm-Arlanda flygplats	Örebro flygplats	
Visby flygplats	Skavsta flygplats	
Göteborg-Landvetter flygplats	Linköping-Malmen flygplats[4]	
Ronneby flygplats	Jönköping flygplats	
Malmö-Sturup flygplats		

Trafikverket har framförallt baserat förslaget på att beredskapsflygplatserna ska vara lokaliserade nära ett universitets-, läns- eller länsdelssjukhus med akutmottagning och helikopterplatta. Övriga motiv rör operationella aspekter som bankapacitet och andra typer av faciliteter för att hantera olika former av kriser, geografisk spridning av tankmöjligheter och inbördes back-upp för flygplatserna vid såväl oväntade händelser som för helikopter-flygningar vid svåra väderförhållanden och redundans. Därmed har Transportstyrelsens förslag till så kallade reservflygplatser fortsatt beaktats.

Förslaget beräknas kosta cirka 58 miljoner kronor per år, där beräkningen baserats på den finansieringsmodell som lades fram i översynen 2020.

Förslaget bedöms få som effekt att staten får en större roll på regionernas ansvarsområde, i detta fall sjukvårdstransporter, genom att i ökad grad säkerställa att det finns ett nät av beredskapsflygplatser. Det innebär däremot inte någon skillnad vad gäller flygplatsernas förmåga att bedriva sin verksamhet utan handlar enbart om att föreslå vilka flygplatser som bör vara beredskapsflygplatser utifrån behoven och mot bakgrund av samma modell med frivilliga avtal och kostnadsberäkningar som finns idag respektive föreslås i översynen 2020.

[3] https://www.trafikverket.se/contentassets/1d4bf716f8b544afa8d869fac4d88ed6/delrapport-ru-kompl-underlag-beredskapsflygplatser-trv-2021_77081-signerad.pdf

[4] I Transportstyrelsens rapport (TSL 2019-7957) med förslag till så kallade reservflygplatser och i Trafikverkets redovisning 2020 av regeringsuppdraget att göra en översyn av beredskapsflygplat-serna föreslås Linköping City flygplats som reservflygplats respektive beredskapsflygplats. I delrapporten av den 5 augusti anges dock felaktigt att Linköping-Malmen flygplats föreslagits. Felet får inga konsekvenser med avseende på frågan om reservflygplatser då det enligt Transportstyrelsen inte spelar någon avgörande roll vilket av flygplatserna som får rollen. Vad gäller flygplatshållarnas möjligheter att utgöra beredskapsflygplatser behandlas det i detta avsnitt.

Förslag till ny modell för systemet med beredskapsflygplatser

Inledning

Sedan 2012 har Trafikverket ingått årliga överenskommelser med fyra flygplatshållare i syfte att säkerställa att de håller beredskap på de i flygplatser som ingår i ordinarie beredskapssystem. Under pandemin har 17 ytterligare flygplatser temporärt tillförts systemet och likadana överenskommelser har ingåtts med dessa flygplatshållare. I dagsläget gäller de temporära överenskommelserna till den 31 december 2021.

Överenskommelserna är utformade som avtal och Trafikverket ingår dessa med respektive flygplatshållare för de ordinarie beredskapsflygplatserna inför varje nytt år.

I översynen från juni 2020 identifierades ett antal problem med den modell för finansiering av beredskapshållandet som är aktuell idag. I den översynen hade Trafikverket inte förutsättningar att bottna i en utredning om en helt ny modell utan föreslog en vidareutveckling av dagens modell. Denna vidareutveckling föreslogs även i delrapporten för det förevarande uppdraget .

Inför slutrapporteringen av detta uppdrag har Trafikverket tagit resonemanget om en ny modell ett steg till. Dock är frågan mycket juridiskt komplex, och flygplatsernas diametralt olika förutsättningar gör frågan svårutredd.

Trafikverket har i arbetet samrått med flygplatshållare för de ordinarie beredskapsflygplatserna (Försvarsmakten, Swedavia, Sundsvall-Timrå flygplats, Gällivare flygplats), Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Svenska regionala flygplatser (SRF). Trafikverket har med dessa instanser diskuterat de alternativ som kommer redogöras för i detta avsnitt. Trafikverkets rekommendation för vägval har inte slutligt stämts av med instanserna men deras synpunkter och önskemål har vägts in i rekommendationen. I korthet önskar instanserna kostnadstäckning och begränsad administration.

Avsnittet inleds med en översiktlig beskrivning av andra länders beredskapssystem för samhällsviktigt flyg. Därefter beskrivs allmänt reglerna för statligt stöd. Resterande delar av avsnittet beskriver olika alternativa vägar vid val av modell för finansieringen. Avsnittet avslutas med rekommendationer för arbetet framåt.

Beredskapssystem i andra länder

Flygplatsers roll ur ett beredskapsperspektiv är ett område som är aktuellt i alla länder – alla behöver hantera de behov som samhället har av snabba luftburna transporter när som helst på dygnet, både i ett normalläge och under olika nivåer av beredskap. Olika länder har dock vitt skilda förutsättningar för denna hantering, om ens behovet av reglering finns. Om det finns behov av reglering spelar ägarstrukturen vad gäller flygplatserna en stor roll, men också traditioner och geografi.

Trafikverket har gjort en kartläggning av olika europeiska länders system i detta avseende. Urvalet av länder är inte gjort på något annat sätt än att de länder som haft information om sina system på webben, och i vissa fall även svarat på frågor vid dialog med Trafikverket via e-post, redogörs för i denna rapport. För att få en bild av andra länders fullständiga system nämns i förekommande fall även uppbyggnaden av själva flygverksamheterna, men då dessa delar inte omfattas av Trafikverkets uppdrag sker ingen analys av dem.

Norge

I Norge är det den statligt ägda organisationen Luftambulansetjenesten (LAT) som ansvarar för hela Norges ambulansflygverksamhet. Dess verksamhet är helt skattefinansierad och förvaltas via de fyra vårdregionerna i Norge.

Avinor AS är ett helägt statligt aktiebolag som äger Norges samtliga 44 flygplatser. Nio av dessa flygplatser drivs i samarbete med det norska försvaret. I Avinors uppdrag ingår att tillse att flygplatserna har beredskap för att ta emot flygambulanstransporter dygnet runt. Beredskapen för detta finansieras av Avinor medan sjukvården betalar ett enhetspris för faktiskt utförda akutinsatser utanför flygplatsernas öppettider.

Finansieringen för beredskapen bygger på lönetillägg för jourhavande personal i beredskap samt lön för ytterligare personer som behöver anställas för att beredskapsplanen ska kunna fungera. I nuläget har 15 flygplatser som ligger under Avinors ansvar öppet dygnet runt, resterande flygplatser har personal i beredskap.

Danmark

Norsk Luftambulanse A/S tillhandahåller den danska medicinska helikoptertjänsten. Verksamheten drivs och kontrolleras gemensamt av de fem danska regionerna. Därtill har det danska flygvapnet en stor roll när det gäller olika typer av beredskapsflygningar med helikopter. Beroende på landets begränsade storlek finns inte något större behov av ambulansflygplan och därmed inte heller behov av flera dygnet-runt-öppna flygplatser.

För Danmarks del är det tillräckligt att Kastrup, som är en av de nio flygplatserna i landet, har öppet dygnet runt. I övrigt används i princip bara helikopterplattor vid sjukhus och där har den danska staten ingen roll. Den danska staten äger 39 procent av det bolag som driver Kastrup och Roskildes flygplatser. Det är endast flygplatsen på Bornholm som är statlig, övriga flygplatser är kommunalt ägda.

Den danska luftnavigationslagen[5] fastställer särskilda villkor för flygplatser av avgörande betydelse för Danmarks nationella och internationella flygtrafik. Det ger Trafikstyrelsen, den danska luftfarts- och järnvägsmyndigheten, en rättslig grund att kräva att en flygplats alltid är öppen och kan ställa vissa krav gällande kapacitet. Detta gäller dock enbart för Kastrup, men i och med att flygplatsen är öppen dygnet runt för alla typer av flygningar har den danska staten inte sett ett behov av att ställa några specifika krav relaterade till samhällsviktigt flyg.

Finland

I Finland är det ett rikstäckande statligt företag som ansvarar för medicinsk helikopterverksamhet tillsammans med de fem universitetssjukhusdistrikten. Själva flygverksamheten upphandlas sedan av privata aktörer.

Finavia är Finlands statligt ägda flygplatsbolag och äger 20 flygplatser varav Helsingfors-Vanda är den största. Tio av de statligt ägda flygplatserna hålls av Finlands försvarsmakt. Utöver de 20 statliga flygplatserna finns en kommunalägd flygplats samt två stiftelseägda flygplatser.

Helsingfors flygplats har öppethållning dygnet runt och flygplatsen i Åbo garanteras tillgänglighet 24/7 av finska kustbevakningen genom avtal med Finavia. De tio flygplatser som hålls av försvaret bemannas av militär personal dygnet runt och kan därmed vid behov ta emot samhällsviktigt flyg.

[5] 13 oktober 2017, 57 (2) §

Spanien

Den luftburna ambulansverksamheten i Spanien är organiserad under de 17 olika autonoma regionerna, vilket gör att uppläggen ser olika ut. Normalt sett är verksamheten antingen kontrakterad med privata aktörer av regionerna eller koordinerad via Guardia Civil, en organisation för det spanska civila försvaret.

AENA är ett statligt ägt aktiebolag som äger Spaniens samtliga 46 flygplatser med linjetrafik samt två heliports. I den spanska grundlagen står det att flygplatserna är ett allmänintresse och därmed bör vara under statlig kontroll.

Frankrike

I Frankrike finansieras ambulanshelikopterverksamheten via offentliga anslag, där antingen staten eller regionerna är ansvariga för finansieringen. Ambulansverksamheten kontrakteras med privata aktörer medan brandflyg, bergräddning, polis etc. utförs av myndigheter.

Frankrike har 78 flygplatser med linjetrafik och majoriteten av flygplatserna är statligt ägda, men staten har genom koncession överlåtit driften till kommuner och regioner.

Storbritannien

Storbritanniens (exklusive Skottlands) ambulansflyg bedrivs framförallt genom de 21 medlemsorganisationerna till den nationella organisationen Air Ambulances UK. Air Ambulances UK finansieras primärt genom donationer från privatpersoner och företag. Även Storbritanniens militära organisationer utför ambulansflygningar. Den brittiska statliga myndighet som ansvarar för sjukvården i landet erbjuder ett visst finansiellt stöd till Air Ambulances UK i form av att tillhandahålla sjukvårdspersonal och utrustning.

Storbritannien har cirka 60 flygplatser varav majoriteten är privata och drivs i bolagsform. Landet har dock tio statligt ägda flygplatser, samtliga belägna i Skottland. Ett mindre antal av Storbritanniens flygplatser ägs antingen genom ett samarbete mellan kommunala och privata aktörer eller enbart av kommuner. De flesta flygplatser i Storbritannien har öppet dygnet runt och något särskilt system för att tillgängliggöra dem är därmed inte nödvändigt, undantaget Skottland i och med geografin och den i jämförelse glesa befolkningsstrukturen där.

Skottland

Scottish Ambulance Service (SAS) och Her Majesty's Coastguard (HMCG) är de huvudsakliga organ som ansvarar för tillhandahållandet av akuta flygtransporter i Skottland. Båda är statliga och kontrakterar olika delar av sin verksamhet till privata företag.

Highlands and Islands Airports Limited (HIAL) är ett statligt aktiebolag som driver 11 flygplatser i Skottland. SAS har ett kommersiellt avtal med HIAL som täcker öppnandet av HIAL:s flygplatser utanför normala öppettider. Även tillhandahållandet av tjänster, inklusive öppettider, mellan HMCG och den relevanta flygplatsoperatören är en kommersiell fråga. Enligt den skotska transportmyndigheten förekommer således inget direkt statligt stöd till beredskapssystemet utan det går istället som generellt driftstöd till flygplatserna.

I Skottland finns det inget lagligt krav på att en flygplats ska vara tillgänglig för samhällsviktigt flyg, vare sig inom eller utanför normala öppettider. Det finns heller inga direkta avtal mellan den skotska staten och flygplatsoperatörerna. Tillhandahållande av flygplatstjänster för samhällsviktigt flyg är en kommersiell fråga mellan berörda parter.

Grundförutsättningar för det svenska systemet

I alla länders system för flygverksamheten avseende samhällsviktigt flyg och infrastrukturen för denna verksamhet ingår en offentlig inblandning i någon omfattning. Dock skiljer sig omfattningen och det offentligas roll markant åt mellan länderna.

Den mest avgörande betydelsen för skillnader i systemen avseende infrastrukturen för samhällsviktigt flyg är förstås behovet, som i sin tur grundar sig på hur infrastrukturen och geografin samspelar. I Danmark, med dess relativt begränsade yta, finns inte behovet av transporter med flygplan på samma sätt som i Norge och Sverige. I Storbritannien, med undantag för Skottland, finns istället inte behovet av att verkställa ett system för flygplatsers tillgänglighet eftersom marknadsläget innebär att de flesta flygplatser är öppna dygnet runt på kommersiell basis.

Sverige däremot, har dels långa avstånd, dels ett marknadsläge som innebär att endast fyra av totalt 44 flygplatser har öppet dygnet runt. När behovet av att rigga ett system med beredskapsverksamhet på flygplatserna finns, har ägarbilden av denna infrastruktur en relativt stor betydelse. Förutom Sverige är det Finland, Danmark och Storbritannien, av genomgångna länder, som har en blandning av statligt, kommunalt/regionalt samt privat ägande – men förhållandena mellan dessa är inte lika. I Sverige och Danmark är majoriteten av flygplatserna kommunalt/regionalt ägda medan de privata är i majoritet i Storbritannien och de statliga i Finland. Norge, Spanien och Frankrike har i princip enbart statligt ägande av sina flygplatser, så är även fallet i Skottland.

I Norge kan Avinor, som inte enbart är ett statligt bolag utan även har myndighetsuppgifter, ålägga samtliga flygplatser i landet att hålla beredskap dygnet runt och i Finland har den omfattande militära inblandningen i driften av flygplatserna en avgörande betydelse.

Sverige har ett annat utgångsläge i detta avseende – Swedavia är ett statligt bolag utan myndighetsutövande delar och ska således agera helt marknadsmässigt. Regeringen kan inte ålägga Swedavia uppgifter som inte går ihop med kravet på marknadsmässighet. Kommuner och regioner är självstyrande från staten och bestämmer således ensidigt över sina flygplatsers verksamheter. Försvarsmakten är flygplatshållare för flera flygplatser men endast två av dessa, Luleå Kallax och Ronneby, är samtidigt kommersiella flygplatser och har de tjänster som samhällsviktiga flygtransporter behöver. Det är idag inte möjligt för samhällsviktigt flyg att utan begränsningar använda de helt militära flygplatserna. Det kan bero både på tillstånd, operativa förutsättningar på flygplatserna eller ha en koppling till försvarsaspekter.

Sveriges diversifierade ägarbild kombinerat med andra olikheter mellan flygplatserna, liksom de komplexa juridiska regelverken, innebär stora utmaningar. Regelverken som blir gällande i detta fall, och vad de får för konsekvenser för olika varianter av finansierings-modeller, redogörs för i kommande avsnitt.

Allmänt om statligt stöd

EU:s statsstödsregler sätter ramarna för Sveriges möjligheter att med offentliga medel kunna stödja en viss verksamhet. Reglerna finns i bl.a. artiklarna 107-109 i EUF-fördraget (Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Där fastställs att statsstöd är förbjudet om det inte uppfyller vissa på förhand bestämda undantag.

Statsstöd innebär att det offentliga (det vill säga staten [myndigheter], kommuner eller regioner) stöttar företag med offentliga medel och det resulterar i att mottagaren får en fördel gentemot andra aktörer på marknaden, genom att stödet gynnar en viss verksamhet

eller produktion. Stödet måste också ha en potentiell påverkan på konkurrensen och på handeln mellan EU:s medlemsstater. Dessa krav är dock mycket lågt ställda och är oftast uppfyllda när någon har fått en viss fördel.

För att kontrollera om en ersättning utgör statsstöd används fyra kriterier[6] som samtliga måste vara uppfyllda för att det ska vara fråga om statligt stöd.

1. Gynnar stödet vissa företag eller viss produktion av varor?
2. Är det genom offentliga resurser (finansieringen kan vara direkt eller indirekt)?
3. Snedvrider eller hotar stödet att snedvrida konkurrensen?
4. Påverkar stödet handeln mellan medlemsstaterna?

Om svaret på alla fyra frågor ovan är ja är stödet sannolikt ett statsstöd och får då inte beviljas innan det godkänts av Europeiska kommissionen, s.k. genomförandeförbudet (artikel 108.3 i EUF-fördraget). Det finns dock möjligheter för det offentliga att bevilja statsstöd utan att EU-kommissionen godkänner det i förväg. Det kräver dock att stödet är förenligt med något undantag inom statstödsregelverket. Exempel på sådana undantag är t.ex. de generella gruppundantagen, GBER. Det krävs bemyndigande från regeringen för att en myndighet ska kunna tillämpa undantagsreglerna.

Statligt stöd och beredskapsflygplatser

Reglerna om statligt stöd är bara tillämpliga när mottagaren av stödet är ett *företag*. Företag definieras som enheter som utövar ekonomisk verksamhet, oberoende av deras rättsliga ställning eller ägande och hur de finansieras.[7] Varje verksamhet som består i att erbjuda varor och tjänster på en marknad är en ekonomisk verksamhet.[8]

På en flygplats kan dock såväl ekonomisk som icke-ekonomisk verksamhet bedrivas. Aktiviteter som normalt sett anses vara icke-ekonomiska omfattar bland annat flygkontrolltjänst, polis, tull samt brand- och räddningstjänst. Ekonomisk verksamhet är när flygplatsen tillhandahåller flygplatstjänster i utbyte mot betalning. För att ge stöd för verksamhet där ekonomiska aktiviteter utförs måste EU:s regler om statligt stöd beaktas. Icke-ekonomiska aktiviteter faller däremot utanför regelverket.

Det nuvarande systemet med beredskapsflygplatser bygger på bedömningen att ersättningen från Trafikverket inte utgör statligt stöd eftersom ersättning bara lämnas till icke-ekonomisk verksamhet, det vill säga beredskap. Att hålla denna beredskap är inget som flygplatsen skulle ha gjort utan det åliggande som följer avtalet med Trafikverket och därmed utgör själva beredskapen (dvs. förpliktelsen att ha tre personer i beredskap) inte någon ekonomisk aktivitet eftersom den inte utgör något utbjudande av varor och tjänster på en marknad.

När flygplatsen öppnar för samhällsviktiga transporter anses dock flygplatsen bedriva ekonomisk verksamhet eftersom man då ägnar sig åt flygplatstjänster mot betalning.[9] Regeringskansliet har bedömt stödet på samma sätt och har även kontrollerat frågan med

[6] Artikel 107.1 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).
[7] Europeiska kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01) p. 7
[8] EU-kommissionens tillkännagivande p. 12
[9] Riktlinjen för statligt stöd till flygplatser och flygbolag p. 27.

EU-kommissionen som är av samma uppfattning.[10] Själva beredskapen utgör en så kallad tjänst av allmänt intresse.[11]

Även om ersättningen från Trafikverket faller utanför reglerna om statligt stöd måste det fortfarande säkerställas att[12]

- stöd inte ges för mer än de faktiska kostnaderna för åtgärden (*ingen överkompensering*),
- stödet inte går till annan verksamhet som flygplatsen bedriver (*ingen korssubventionering*), och
- det sker någon form av separat redovisning så att Trafikverket kan se att stödet inte överstigit kostnaderna för åtgärden och att det har gått till rätt åtgärd (*separat redovisning*).

Sammanfattningsvis vilar finansieringen av det nuvarande systemet med beredskapsflygplatserna på bedömningen att ersättningen från Trafikverket inte utgör statligt stöd.

Icke-diskriminering mellan flygplatser

Offentlig finansiering av icke-ekonomisk verksamhet får heller inte medföra otillbörlig diskriminering mellan flygplatser.[13] Detta kan exempelvis vara fallet om det normala i en viss rättsordning är att vissa flygplatser måste bära vissa kostnader som följer av driften av flygplatsen medan andra inte behöver bära sådana kostnader. De senare kan då anses ha blivit beviljade en förmån oavsett om dessa kostnader avser en verksamhet som i allmänhet anses vara av icke-ekonomisk karaktär.

Beredskapsflygplatserna har erhållit sitt uppdrag utifrån geografiska parametrar för att skapa ett nät av flygplatser som kan ta emot samhällsviktiga transporter. De flygplatser som är beredskapsflygplatser har ålagts en skyldighet genom avtal att öppna under tider då de normalt har stängt och får ersättning för detta. Någon diskriminering kan inte anses föreligga då flygplatser som inte har något avtal med Trafikverket inte har någon skyldighet att öppna flygplatsen för sådana transporter. Inom gruppen av beredskapsflygplatser behandlas alla flygplatser lika och någon otillbörlig diskriminering kan därför inte anses ske inom ramen för det nuvarande systemet.

Reglerna om statligt stöd och icke-diskriminering mellan flygplatser har varit två grundpelare i utredningens analyser av möjligheterna att förändra dagens modell eller hitta en ny och bättre modell för systemet. Utifrån detta har Trafikverket identifierat fyra huvudspår gällande alternativ till dagens finansieringsmodell:

- Utveckla dagens system
- Ålägga flygplatser att hålla beredskap genom lagstiftning
- Bidrag för beredskap genom en ny stödordning

[10] Regeringskansliets statsstödsfunktion har i april 2018 erhållit svar kring frågan i EU-kommissionens Wiki-tjänst. Svaret är inte juridiskt eller rättsligt bindande men ger ändå en indikation om EU-kommissionens uppfattning. EU-kommissionen reserverar sig också i sitt svar och menar att ett fullständigt svar skulle kräva mer information och granskning av de aktuella avtalen.
[11] Eftersom någon ekonomisk verksamhet inte bedrivs inom ramen för aktuell tjänst, jfr Meddelande från EU-kommissionen om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (2012/C 8/02).
[12] Riktlinjen för statligt stöd till flygplatser och flygbolag p. 36.
[13] Riktlinjen för statligt stöd till flygplatser och flygbolag p. 37.

- Stödordning via undantagsregelverk
- Stödordning som anmäls via SGEI-rambestämmelser
- Stödordning grundad på icke-ekonomisk verksamhet

- Ersättning för beredskap via statsbidrags- eller länsplaneförordningarna

Nedan gås dessa huvudspår igenom.

Utveckling av befintlig modell med frivilliga avtal

Kostnadsöversyn

Trafikverket uttalade sig i delrapporten kortfattat om finansieringsmodellen från rapporten 2020 och vissa möjligheter att uppdatera den. Det inkom ett antal förslag från remissinstanserna som bemöttes endast sammanfattningsvis i delrapporten.

Flera remissinstanser efterfrågar en fast ersättning på cirka 250 000-300 000 kronor i stöd per beredskapsflygplats och månad. En sådan schablonsumma skulle enligt förslag inte basera sig på faktiska kostnader och redovisning skulle inte behöva ske. Trafikverket ser inte det som möjligt att ge en schablonsumma utifrån reglerna om statligt stöd då schabloner inte baseras på flygplatsens faktiska kostnader för beredskapen och då riskerar att medföra överkompensation eller korssubventionering.

Möjlighet att få ersättning för viss infrastruktur har lyfts i remissrundan. För att få ersättning för kostnader kopplade till viss infrastruktur bedömer Trafikverket att det måste vara möjligt att avgöra i hur stor utsträckning som infrastrukturen används till samhällsviktigt flyg respektive kommersiell verksamhet. I den mån en beredskapsflygplats kan göra den distinktionen kan Trafikverket se en möjlighet att ge ersättning för kostnader kopplade till denna.

En fråga som lyfts av flera beredskapsflygplatser handlar om rörliga tillkommande kostnader förknippade direkt med att hantera samhällsviktigt flyg, exempelvis kemiska medel för att snabbt få rullbanan landningsbar vid is och halka. I utredningen från 2020 konstaterades att ersättning för förbrukningsmaterial sannolikt skulle räknas som stöd till den ekonomiska verksamheten och att det därför inte var tillämpligt under rådande modell. I EU-kommissionens s.k. covid-riktlinjer[14] öppnas dock upp för att det kan vara möjligt att ge ersättning för ytterligare kostnader som bedöms vara en direkt följd av att flygplatsen öppnar för samhällsviktigt flyg. Det hade kunnat inkludera vissa av de rörliga tillkommande kostnader som beredskapsflygplatserna har lyft. För att säkerställa det bör vidare analys göras och eventuellt kontakt tas med EU-kommissionen för säkring av tolkningen.

Ytterligare en aspekt som lyftes i remissrundan var möjlighet att få ersättning för avskrivning av fordon och utrustning. Även här är Trafikverkets bedömning att det i så fall krävs en utredning för att fastställa om det går att avgöra i vilken omfattning fordon och utrustning används för beredskap respektive kommersiell verksamhet och hur en sådan ersättning i övrigt är förenlig med reglerna om statligt stöd.

Avtalslängd

Samrådsinstanserna har haft 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 fram, samt den administrativa bördan av årligt avtalstecknande

[14] ”Overview of the state aid rules and public service obligations rules applicable to the air transport sector during the COVID-19 outbreak”, avsnitt 2.2.

och redovisning. Dessa synpunkter lyftes även i rapporten från 2020, där det konstaterades att Trafikverket hade förståelse för synpunkterna, men att verket saknar bemyndigande från regeringen som möjliggör tecknande av fleråriga avtal.

Trafikverket anser alltjämt att fleråriga avtal vore att föredra, för det fall dagens system med frivilliga överenskommelser ska finnas kvar, av de orsaker som nämns ovan. Fleråriga avtal skulle även göra systemet mer robust och förutsägbart.

Som alternativ till fleråriga avtal har Försvarsmakten fört fram ett önskemål om att teckna löpande grundavtal men där ersättning och övriga ekonomiska åtaganden hanteras i en bilaga som omförhandlas årligen. Detta skulle underlätta administrationen hos Försvarsmakten. Trafikverket ser detta som ett ytterligare alternativ men av finansieringstekniska skäl samt i syfte att främja den finansiella långsiktigheten ser Trafikverket fleråriga avtal som en mer robust modell.

Åläggande att hålla beredskap

Ett nytt upplägg, alternativt i kombination med dagens system, är att se över frivilligheten som idag är grund för samtliga beredskapsåtaganden.

I utredningen från 2020 kommenterade Trafikverket de slutsatser som Transportstyrelsen kom fram till i sin utredning från 2009 vad gäller möjligheten att genom lagreglering ålägga vissa flygplatser att hålla beredskap. Trafikverket var i stort positiv till Transportstyrelsens slutsatser och rekommenderade en djupare analys av möjligheterna till en lagreglering och konsekvenser av en sådan. En sådan djupare analys har inte rymts inom nuvarande uppdrag men förutsättningarna för att ålägga Försvarsmakten, Swedavia och flygplatshållare av regionala icke-statliga flygplatser ett beredskapsuppdrag beskrivs översiktligt nedan. Förutsättningarna för att ålägga privatägda flygplatser att hålla beredskap har inte diskuterats inom ramen för denna utredning.

Ett övervägande som behöver göras i detta fall är om det kan bli problematiskt, utifrån reglerna om statligt stöd, att hanteringen av olika beredskapsflygplatser skiljer sig åt (se avsnittet *Icke-diskriminering mellan flygplatser*).

Försvarsmakten

Då Försvarsmakten är en statlig myndighet kan regeringen, via Försvarsmaktens regleringsbrev eller instruktion[15] ålägga den att säkerställa att dess utpekade flygplatser håller beredskap. Finansieringen skulle då kunna hanteras genom anslag direkt till Försvarsmakten.

Ett sådant upplägg skulle minska administrationen av att teckna överenskommelser och flytta medel mellan två myndigheter, vilket bedöms vara fördelaktigt för såväl Trafikverket som Försvarsmakten. Försvarsmakten förespråkar en sådan lösning.

Swedavia

Swedavia är ett statligt ägt företag som verkar under marknadsmässiga villkor och krav. Swedavias övergripande uppdrag är att på ett företagsekonomiskt lönsamt sätt ansvara för driften och utvecklingen av kostnadseffektiva, säkra och väl fungerande flygplatser. Swedavias bolagsordning anger att bolaget ska, inom ramen för affärsmässighet, aktivt medverka i utvecklingen av transportsektorn och bidra till att de av riksdagen beslutade transportpolitiska målen uppnås.

[15] Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten

Möjligheterna att ålägga Swedavia att hålla beredskap på sina flygplatser begränsas av det krav på affärsmässighet som gäller för bolaget. Ett uppdrag från regeringen om att hålla beredskap på Swedavias flygplatser kan ses som ett icke marknadsmässigt krav, vilket inte vore förenligt med flygplatsens uppdrag.

För att Swedavia ska kunna hålla beredskap på sina flygplatser utan att det ska anses strida mot kravet på marknadsmässighet krävs i vart fall full kostnadstäckning, men det är inte säkert att det räcker då beredskapsåtagandet inte genererar vinst eller andra affärsmässiga fördelar.

Flygplatshållare av regionala flygplatser

För kommuner och regioner finns en grundlagsstadgad princip om kommunalt självstyre. Begränsningar i detta självstyre måste fattas av riksdagen, det vill säga regleras genom lag. Innan en sådan begränsning kan bli aktuell måste en proportionalitetsbedömning göras. I en proportionalitetsbedömning ska konsekvenserna övervägas ingående, och prövning ska göras om skälen för den tänkta regleringen motiverar det eventuella intrång i den kommunala självstyrelsen som regleringen innebär. I detta ingår också att pröva om det ändamål som regleringen avser att tillgodose kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås.[16]

Om ett åliggande genom lagreglering ska kunna riktas mot kommuner måste även finansieringsprincipen beaktas. Den innebär att staten måste anvisa medel när den fattar beslut som innebär nya verksamheter för kommuner och regioner. Ett åläggande om att hålla beredskap vid de regionala flygplatserna hade således behövt kombineras med ett riktat statsbidrag som skulle innebära full kostnadstäckning. Ett riktat statsbidrag innebär i regel ökad administration för kommuner.

Om det riktade statsbidraget inte skulle behandla ekonomisk verksamhet så är det förenligt med reglerna om statligt stöd, men man kan välja att ändå låta EU-kommissionen granska upplägget för att säkerställa att den delar uppfattningen om att det rör sig om just icke-ekonomisk verksamhet.

Bidragsmodell genom stödordning

En alternativ modell för beredskapen är att övergå till en finanseringmodell i form av en förordning där villkoren för beredskapen framgår och där ett bidrag utgår för de flygplatser som beviljas det. Villkoren i förordningen redogör då för vad som ingår i åtagandet att hålla beredskap och de övriga krav som ställs på flygplatsen inom ramen för detta.

Flygplatserna skulle i detta fall ansöka i någon form om att bli beredskapsflygplats och Trafikverket skulle sedan pröva ansökningarna mot de författningskrav som uppställs i förordningen. Ett sådant system bygger på en fortsatt frivillighet eftersom ett ansökningsförfarande aldrig kan bli tvingande. Precis som i dagens modell, där det finns en risk att en utpekad flygplats inte skriver på avtalet, finns alltså en risk med denna modell att utpekade flygplatser i detta alternativ väljer att inte ansöka om uppdraget och ersättningen. Vidare uppstår frågan vilka flygplatser som ska vara behöriga att söka inom ett geografiskt område och väljas ut i det fall flera flygplatser söker inom samma område.

En möjlig lösning kring detta är att i förordningen eller i regeringsuppdrag särskilt peka ut flygplatser som i första hand är utsedda som beredskapsflygplatser inom ett visst geografiskt område. Andra flygplatser som har förutsättningar att hålla beredskap inom samma geografiska område ges också behörighet att söka om den initialt utpekade flygplatsen inte

[16] Se prop. 2009/10:80 s. 212–213.

väljer att söka av någon anledning. Den närmare regleringen av detta kräver emellertid ytterligare utredning.

En modell av detta slag kräver även en ändring av Trafikverkets instruktion[17] av vilken det i dagsläget framgår att Trafikverket ska ingå överenskommelser med flygplatshållaren för den aktuella beredskapen.

För att säkerställa att stödet till beredskapsflygplatserna, vid en modell med en stödordning, är förenligt med EU:s regler om statligt stöd kan olika vägar väljas.

- *Stödordning utifrån undantag i statstödsregelverket.* En stödordning kan till exempel utformas utifrån något av regelpaketen med undantag från EU:s regler om statligt stöd. Stödet behöver då inte anmälas till EU-kommissionen. Som framgår i redogörelsen nedan innehåller emellertid flera av regelpaketen gränser för flygplatsernas årliga passagerarvolym vilket innebär att vissa beredskapsflygplatser i nuvarande system inte kan använda dessa regelpaket.
- *Notifiering av stödordning*. Ett annat alternativ är att notifiera en stödordning hos EU-kommissionen. Notifiering innebär kortfattat att EU-kommissionen då granskar stödåtgärden och bedömer om den kan godkännas utifrån ett statstödsperspektiv. En stödordning tas fram av regeringskansliet och det är regeringen som företrädare för medlemsstaten Sverige som anmäler en stödordning till EU-kommissionen. Det är enbart den del av ersättningen som anses utgöra statligt stöd som måste göras förenlig med EU-regler. Hit hör t.ex. ersättning som avser det som betecknas som flygplatsens ekonomiska verksamhet.[18]
- *Stödordning grundad på icke-ekonomisk verksamhet.* Ytterligare ett alternativ är att genom en förordning ge stöd till det som betecknas som icke-ekonomisk verksamhet och som därmed avser beredskapen på flygplatsen. Även en sådan ersättning kan granskas och godkännas av EU-kommissionen om medlemsstaten söker rättslig säkring av sådant stöd. Om EU-kommissionen skulle anse att stödordningen innehöll stöd till ekonomisk verksamhet skulle en notifieringsprocess enligt punkten ovan behöva inledas.

Nedan följer en genomgång av de olika grunder en ersättning för beredskapen kan baseras på för att göras förenlig med reglerna om statligt stöd.

Stödordning utifrån undantag

Gruppundantagsförordningen (GBER)

En förordning som skulle ge stöd till flygplatsens ekonomiska verksamhet behöver göras förenlig med någon av regelpaketen om statligt stöd. Ett sådant regelpaket är gruppundantagsförordningen[19] (förkortad GBER). GBER innehåller bestämmelser där stöd anses vara förenligt med den inre marknaden och därmed undantas från anmälningsskyldigheten. Ett

[17] Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket, se särskilt 2 § p. 15.

[18] I det sammanhanget måste dock motiveras varför staten ska lämna stöd till ett företags ekonomiska verksamhet inom ramen för ett beredskapsuppdrag och inte genom andra stöd till flygplatser. Exempel på andra bidrag av driftskaraktär är förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur och förordning (2006:1577) om statsbidrag för icke statliga flygplatser. Se mer om dessa i separat avsnitt.

[19] EU-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 (GBER).

sådant stöd måste dock uppfylla samtliga villkor i kapitel I GBER och de särskilda villkor som uppställda för aktuell stödkategori i kapitel III GBER.[20]

Vad avser stödåtgärder till regionala flygplatser[21] finns i GBER villkor för driftstöd och investeringsstöd till flygplatser i artikel 56 a. En stödordning till beredskapen skulle således kunna använda denna bestämmelse som statsstödsrättslig grund för att göra stödet förenligt med den inre marknaden.

Detta är då bara nödvändigt för stödåtgärder som anses vara statligt stöd vilket i aktuellt fall skulle utgöra de delar av stödet till beredskapsflygplatserna som rör kostnader som härrör från den ekonomiska verksamheten. Övriga delar utgör icke-ekonomisk verksamhet och faller därmed utanför reglerna om statligt stöd. En uppdelning kan emellertid bli praktiskt svår och man kan välja att göra hela bidraget/stödet (dvs. stödet till den icke-ekonomiska såväl som den ekonomiska verksamheten) förenligt med GBER.

Ett sådant stöd skulle falla in under kategorin driftstöd i artikel 56 a GBER. I denna artikel finns en passagerarbegränsning som innebär som innebär att driftstöd inte får beviljas till flygplatser med en genomsnittlig årlig passagerarvolym på mer än 200 000 passagerare under de två räkenskapsår som föregår det år då stödet faktiskt beviljas. Driftstöd får heller inte betalas ut avseende något kalenderår under vilket den årliga passagerarvolymen vid flygplatsen överstiger 200 000 passagerare.

Detta gör att flera av de nuvarande beredskapsflygplatserna inte kan tillämpa GBER som statsstödsrättslig grund, då deras passagerarantal (i vart fall innan covid-19-pandemin) överstiger denna gräns. Denna lösning torde därmed inte vara en framkomlig väg för mer än ett fåtal flygplatser.

SGEI de minimis-stöd

En ytterligare förordning som kan användas som statsstödsrättslig grund för kostnader som är hänförliga till flygplatsens ekonomiska verksamhet är SGEI de minimis-förordningen.[22] Av förordningen framgår att stöd till ett företag som tillhandhåller en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse undantas från anmälningsskyldigheten om villkoren i förordningen uppfylls.[23]

Ett villkor är att stödet inte får överstiga 500 000 euro under en period om tre år.[24] Detta innebär att stödbeloppet är beroende av valutakursen för euro vilket gör att stödgränsen blir fluktuerande. Vid en valutakurs där 1 euro motsvarar 10 sek[25] kan 5 000 000 sek betalas ut under en treårsperiod vilket motsvarar lite mer än 1,6 miljoner per år per företag. Baserat på de belopp som betalats ut till de ordinarie beredskapsflygplatserna de senaste åren ligger beloppen nära denna gräns, och enstaka flygplatser ligger över detta belopp. Vidare finns kumuleringsregler att förhålla sig till i förordningen.

---

[20] Artikel 3 GBER.

[21] En flygplats med en genomsnittlig årlig passagerarvolym på upp till 3 miljoner passagerare, se definition i artikel 2 GBER.

[22] Europeiska kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 av den 25 april 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (de minimis-stöd) möjliggör stöd till företag som tillhandahåller en tjänst av allmänt ekonomisk intresse

[23] Artikel 2.1 De minimis-förordningen.

[24] Artikel 2.2 De minimis-förordningen

[25] Valutakurs i oktober 2021 ligger på ca 10 sek för 1 euro.

Därmed torde denna grund anses som mycket osäker förutsatt att man vill säkra hela stödbeloppet från Trafikverket, dvs. både icke-ekonomisk och ekonomisk verksamhet.

SGEI-beslutet

Av EU-kommissionens beslut 2012/21/EU av den 20 december 2011[26] (SGEI-beslutet) framgår under vilka villkor statligt stöd i form av ersättning till vissa företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är förenligt med den inre marknaden och är undantaget anmälningsskyldigheten.

I beslutet finns en begränsning när det gäller antalet passagerare, liknande den i GBER: det genomsnittliga antalet passagerare per år under de två räkenskapsåren som föregick det år då tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse tilldelades får inte överstiga 200 000.[27] Vidare finns en tidsgräns om 10 år för att tillämpa beslutet som statstödsrättslig grund.[28]

Ersättningen enligt beslutet får inte överstiga vad som krävs för att täcka nettokostnaden för att fullgöra skyldigheterna i samband med tillhandahållandet av allmännyttiga tjänster, inklusive en rimlig vinst (nettokostnadsmetoden).[29]

Mot bakgrund av passagerarbegränsningar och tidsgränsen om 10 år vid tillämpning av beslutet torde inte heller detta vara en tänkbar statsstödsrättslig grund.

Stödordning som anmäls

SGEI-rambestämmelserna

Kan inte någon av de ovanstående regelpaketen användas kvarstår att anmäla stödordningen till EU-kommissionen. EU-kommissionen prövar då en sådan anmälan enligt villkoren i SGEI-rambestämmelser.[30] Ytterligare klargörande kring hur några av de principer som anges i rambestämmelserna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ska tolkas i luftfartssektorn finns i EU:s riktlinje för statligt stöd till flygplatser och flygbolag.[31]

Av rambestämmelserna framgår de villkor som måste uppfyllas för att en anmälan ska godkännas och att stödordningen ska anses förenlig med den inre marknaden.[32] Tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse måste till exempel vara korrekt definierad.[33] Det måste vidare finnas åtgärder för att undvika och återkräva eventuell överkompensation.

Stödordningen skulle endast vara förenlig med den inre marknaden om Trafikverket i urvalet av flygplatser som får del av stödet tillämpar offentlig upphandling.[34] Ersättningen ska också beräknas med samma metod för alla flygplatser och får inte överstiga vad som krävs för att täcka nettokostnaden inklusive en rimlig vinst.

---

[26] Europeiska kommissionens beslut 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.

[27] EU-kommissionens beslut 2012/21/EU artikel 2.1 e.

[28] EU-kommissionens beslut 2012/21/EU artikel 2.2.

[29] EU-kommissionens beslut 2012/21/EU artikel 5.

[30] Europeiska unionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster (2012/C 8/03), rambestämmelserna.

[31] Se avsnitt 4 i flygriktlinjen.

[32] Avsnitt 2 Rambestämmelserna.

[33] 2.12-14 Rambestämmelserna.

[34] Se 2.6 Rambestämmelserna. Ett bidrag kommer inte tilldelas genom upphandling och det är oklart om ett bidrag genom en stödordning kringgår detta villkor och faller utanför reglerna om upphandling.

Att notifiera en stödordning är vanligtvis en tämligen omfattande process och det är oklart om villkoren i rambestämmelserna skulle uppfyllas avseende stöd till beredskapsflygplatser. Fördelen är att om stödet godkänns finns ett rättsligt bindande beslut om att EU-kommissionen anser stödet förenligt med EU:s inre marknad.

Stödordning utifrån icke-ekonomisk verksamhet

Trafikverket kan inom ramen för en förordning välja att bara ger stöd för de aktiviteter som avser flygplatsens icke-ekonomiska verksamhet. En sådan modell skulle då inte utgöra statligt stöd.[35] Systemet måste dock fortfarande säkerställa att ingen överkompensering eller korssubventionering sker och att separat redovisning tillämpas.[36] Överfinansiering eller finansiering som är generell och inte riktar sig till specifika delar av verksamheten kan i annat fall anses utgöra ett otillåtet statligt stöd.

I dagsläget ges bara ersättning för personalkostnad för personer i beredskap men det torde stå tämligen klart att flygplatserna har andra kostnader som är förknippade med beredskapen. Trafikverket bedömer därför att det bör finnas utrymme att utöka ersättningen genom att kartlägga de övriga kostnader som är direkt hänförliga till att hålla beredskap. Ersättningen från staten får då inte överstiga vad som är nödvändigt för att kompensera de extra kostnader som är relaterade till beredskapen. Detta kräver en noggrann kartläggning av kostnaderna och att det finns möjlighet att rent praktiskt separera dem från flygplatsernas övriga verksamhet.

Samma modell för att beräkna ersättning måste då användas för alla flygplatser och får inte leda till diskriminering mellan flygplatserna.[37] Det är viktigt att framhålla att Trafikverket inte kan bära alla kostnader kopplat till beredskapen utan att systemet fortfarande bygger på att användarna av tjänsten betalar avgifter för sitt nyttjande av tjänsten när flygplatsen öppnar för samhällsviktiga transporter.

Inom ramen för ett sådant finns en möjlighet att de kostnader man anser utgör icke-ekonomisk verksamhet granskas av EU-kommissionen för att ersättningen ska få ett rättsligt godkännande.[38] Alternativet är att inte be om en granskning och godkännande av EU-kommissionen, men det alternativet är givetvis förknippat med en högre risk.

Alternativet med att gå via icke-ekonomisk verksamhet kan användas för alla flygplatser oavsett storlek eftersom det inte finns något regelpaket att förhålla sig till utan bedömningen blir i stället om ersättningen går till icke-ekonomisk verksamhet eller inte. Ägarbilden spelar inte heller någon roll. Dock kräver alternativet, vilket framhållits ovan, en noggrann analys av nuvarande kostnader förknippade med beredskapen.

Alternativet torde också leda till effektivt hushållande av statens medel eftersom staten då inte ger ersättning till kostnader som avser flygplatsens ekonomiska verksamhet utan den begränsas till den merkostnad som beredskapen medför för flygplatsen.

[35] Jfr Riktlinjen för statligt stöd till flygplatser och flygbolag p. 36.
[36] Riktlinjen för statligt stöd till flygplatser och flygbolag p. 36.
[37] Riktlinjen för statligt stöd till flygplatser och flygbolag p. 37 och Overview of the State aid rules and public service obligations rules applicable to the air transport sector during the COVID-19 outbreak 2.2.
[38] I praktiken blir det en bedömning från EU-kommissionen att de delar medlemsstatens bedömning om att ersättningen inte utgör statligt stöd.

Ersättning för beredskap genom länsplaneförordningen eller statsbidragsförordningen

En ytterligare modell för finansiering av beredskapsflygplatserna är att överväga om ersättningen i stället kan ges inom ramen för de driftbidrag som idag lämnas genom förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur och förordning (2006:1577) om statsbidrag för icke-statliga flygplatser.

Enligt länsplaneförordningen kan bidrag lämnas för icke-statliga flygplatser som bedöms vara strategiskt viktiga för regionen.[39] Bidraget lämnas till den kommun där flygplatsen ligger och bidraget får täcka det faktiska underskottet för det aktuella verksamhetsåret vid flygplatsen. I och med att Trafikverket betalar ut ersättningen till kommunen blir det inte fråga om något statligt stöd.[40] I stället är det kommunen som ska säkerställa statsstödshanteringen enligt 3 b § i förordningen genom att bidrag måste var förenligt med GBER, SGEI-beslutet eller att flygplatsen måste ha ett godkänt förordnande enligt SGEI-rambestämmelserna. Vilken grund som används beror i huvudsak på antalet passagerare på aktuell flygplats. Länsplanerna bygger också på ett samspel med regionerna där det är regionerna som är ansvariga för upprättande av en länsplan i respektive region.[41]

Statsbidragsförordningen lämnar bidrag till de flygplatser där det utförs flygtrafik som omfattas av allmän trafikplikt.[42] Bidraget lämnas av Trafikverket till den kommun där flygplatsen ligger. Ett villkor för bidraget är att kommunen måste säkerställa förenlighet med bestämmelserna i GBER.[43] Bidraget får täcka det faktiska underskottet på flygplatsen det aktuella verksamhetsåret. Trafikverket har utfärdat föreskrifter där bestämmelser om fördelningen av bidraget framgår utifrån kostnads- och intäktsfaktorer.[44]

Om ersättning för beredskap ska lämnas enligt någon av dessa förordningar krävs lagstiftningsändringar för att beskriva åtagandet kring beredskap, vilka flygplatser som kan söka, villkoren och hur ersättningen ska beräknas. Vidare måste sådana ändringar anpassas och implementeras utifrån de bestämmelser som finns i respektive förordning och vad de avser att ersätta. Här bör också beaktas att flera flygplatser som idag utgör beredskapsflygplatser ligger utanför dessa förordningar, då de varken har allmän trafikplikt eller omfattas av länsplanerna. Vad avser länsplaneförordningen är det heller inte Trafikverket som styr länsplanerna utan det sker i respektive region. Det torde således vara fråga om tämligen omfattande förordningsändringar som kräver en djupare utredning.

Vidare uppstår samma hantering kring statsstödsfrågorna då säkring måste göras mot lämpligt regelpaket om ersättning ska lämnas för det som utgör flygplatsens ekonomiska verksamhet. Detta medför således samma problem kring passagerarantal m.m. som beskrivits ovan. Mot bakgrund av detta framstår alternativet att gå via befintliga förordningar som komplicerat och skulle medföra att ett omfattande utrednings- och lagstiftningsarbete måste genomföras.

---

[39] Se 3 § p. 5 länsplaneförordningen.
[40] Anses som interna transaktioner inom staten.
[41] 1 och 2 §§ länsplaneförordningen.
[42] Enligt artikel 16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen, i den ursprungliga lydelsen.
[43] Jfr 1 § i statsbidragsförordningen.
[44] Trafikverkets föreskrift (TRVFS 2013:2) om driftbidrag till icke statliga flygplatser (ändrad genom TRVFS 2018:1).

Rekommendationer för vägval

Trafikverket har sammanfattningsvis identifierat följande alternativ:

- Utveckla dagens system
- Ålägga flygplatser att hålla beredskap genom lagstiftning
- Bidrag för beredskap genom en ny stödordning
    - Stödordning via undantagsregelverk
    - Stödordning som anmäls
    - Stödordning grundad på icke-ekonomisk verksamhet
- Ersättning för beredskap via statsbidrags- eller länsplaneförordningarna

Inget av alternativen behöver nödvändigtvis stå för sig själv, det är även möjligt att kombinera olika alternativ. I ett sådant fall är det dock viktigt att beakta kravet på likabehandling mellan flygplatser, det vill säga att stödet beviljas på samma grunder, samt undvika att ett alltför diversifierat och komplext system byggs.

I valet mellan alternativa vägar kan följande aspekter vägas in, där kostnadseffektivitet vad gäller skattebetalarnas pengar ska vara rådande oavsett vägval:

- Möjligheterna till en högre grad av kostnadstäckning.
- Stabilitet och långsiktighet, exempelvis förenlighet med regelverk.
- Den administrativa bördan för flygplatser och Trafikverket.
- Robustheten i systemet (jämförelse mellan frivillighet och åläggande via lag).

Trafikverket bedömer att de två första punkterna bör få högst vikt vid vägvalet. Administration för inblandade parter är mycket svårt att hålla på en låg nivå då det handlar om transaktioner av offentliga medel där det finns en risk att det resulterar i otillåtet statsstöd. Robustheten kan förbättras oavsett vägval och en viss flexibilitet kan därtill vara lämplig.

Med avseende på vägvalet ger lagstiftning en långsiktig hållbarhet men är ändå inte alltid det lämpligaste instrumentet även om det kan förefalla så. Lagar ska vara generella för att hålla över tid och vid ett uppkommet behov av att t ex förändra de ingående flygplatserna skulle lagändring behöva göras. Själva processen att få en lag på plats är mycket lång och kan därtill innebära bristande kostnadseffektivitet.

Vägen via länsplane- och statsbidragsförordningarna är som beskrivits ovan också en långdragen process som inkluderar omfattande förordningsändringar. Dessutom är långt ifrån alla flygplatser en del av dessa regelverk.

Kvarstår gör vägen via en ny stödordning (förordning) eller att utveckla befintlig modell med frivilliga överenskommelser. Inom modellen för en ny stödordning finns dessutom olika vägar att ta. I valet mellan en utveckling av befintlig modell och att gå vägen via stödordning förordar Trafikverket det sistnämnda. En modell med frivilliga överenskommelser är inte önskvärd ur ett robusthetsperspektiv. Vägen via en stödordning innehåller dock också frivillighet, i och med att en ansökan är frivillig. Systemet i sig blir dock mer stringent då en stödordning skulle diktera villkor och andra förutsättningar på ett mer robust och transparent sätt än vad som blir fallet vid avtal och därtill hörande enskilda förhandlingar. Vad regeringen vill och avser med verksamheten skulle också bli tydligare vid ett förfarande via en stödordning.

För beredskapsflygplatsernas del skulle alternativen via befintlig modell eller stödordning vara tämligen lika både avseende möjligheterna till ökad kostnadstäckning och administration. Flygplatserna skulle få acceptera villkor och förutsättningar via underskrift på en ansökan istället för att skriva under ett avtal. Redovisning är som nämnts alltid en del av mottagandet av en offentlig transferering.

I alternativen för stödordningsvägen ser Trafikverket det inte som ett alternativ att använda något av de undantag som redogjorts för ovan då flera flygplatser har för många passagerare och därmed inte uppfyller villkoren. Den framkomliga vägen som Trafikverket ser det är i stället i första hand att ge ersättning genom en förordning som avser flygplatsernas icke-ekonomiska verksamhet. Detta kräver en fortsatt utredning och analys. En del i en sådan utredning skulle vara att identifiera de kostnader, förutom lön till personal i beredskap, som går att hänföra till beredskapsverksamheten, i syfte att ge flygplatserna en högre grad av kostnadstäckning. En sådan förordning skulle för att få större rättslig säkerhet kunna granskas och få godkännande av EU-kommissionen, men formellt behövs inte någon notifiering eftersom ersättning inte lämnas till flygplatsens ekonomiska verksamhet och därmed inte utgör statligt stöd.

Om ersättning ska lämnas till kostnader som avser flygplatsens ekonomiska verksamhet behöver stödet anmälas till EU-kommissionen, i enlighet med villkoren i SGEI-rambestämmelserna. En anmälan via SGEI-rambestämmelserna skulle innebära en mycket omfattande hantering och administration för flygplatserna, Trafikverket och Regeringskansliet och det är oklart om alla villkor i rambestämmelserna kan uppfyllas. Trafikverket förordar vidare att Försvarsmakten och dess flygplatser hanteras via myndighetens instruktion eller regleringsbrev med ett tillhörande anslag uträknat på samma sätt som för övriga beredskapsflygplatser. Denna hantering kan väljas oavsett modell för övriga flygplatser. Ett sådant förfarande avseende Försvarsmakten skulle förstärka robustheten i systemet.

Förslag avseende finansieringsmodell

Sammanfattningsvis rekommenderar Trafikverket att ersättning för beredskap lämnas genom en förordning för de kostnader som specifikt härrör från beredskapen, det vill säga flygplatsernas icke-ekonomiska verksamhet. Vid detta vägval finns en möjlighet att förordningen får ett rättsligt godkännande av EU-kommissionen.

Vägvalet kräver som nämnts fortsatt utredning och djupare analys. I en sådan utredning skulle målet vara att identifiera kostnader som går att härröra till beredskapsuppdraget i syfte att om möjligt nå full kostnadstäckning för flygplatserna. I och med kravet på icke diskriminering och i och med att flygplatserna har väldigt olika förutsättningar, bedömer Trafikverket dock att skillnader i faktisk stödnivå och kostnadstäckningsgrad alltid kommer att föreligga.

Vidare rekommenderas att Försvarsmakten får i uppdrag att hålla beredskap på utpekade flygplatser genom deras instruktion och regleringsbrev, oavsett val av modell för övriga flygplatser.

Noteras bör att den kostnadsnivå som Trafikverket framhöll i delrapporten inte är kopplad till någon av de modeller som diskuterats i detta avsnitt. Kostnaden på 58 Mkr avser dels fler flygplatser än idag, dels en ökad ersättning avseende personal i beredskap. Samtliga i avsnittet redovisade vägval avser försök att på ett statsstödsrättsligt korrekt sätt ge flygplatserna ökad kostnadstäckning, det vill säga täcka andra kostnader än lönen för personal i beredskap. Det är inte möjligt att i detta läge ange vad en modell med en stödordning utifrån icke ekonomisk verksamhet skulle innebära för kostnadsnivå. Det behöver först utredas

vilka kostnader som hör till beredskapen utöver personal och därmed om det finns andra kostnader som är möjliga att ge ersättning för.

Totalförsvarsaspekter för beredskapsflygplatser

Frågeställningen och dess beredning

I detta avsnitt redogör Trafikverket för totalförsvarsaspekter med avseende på systemet med beredskapsflygplatser.

Inledningsvis kan Trafikverket konstatera att grundläggande funktionalitet inom transportsektorn under fredstida krissituationer och ytterst krig är en förutsättning för att flera andra samhällsviktiga sektorers funktionalitet ska kunna upprätthållas. Trafikverkets grunduppdrag och verksamhet förutsätter en aktiv samverkan och samordning, såväl med övriga statliga myndigheter som med regionala aktörer, bland annat länsstyrelser, militärregioner, kommuner och regionala kollektivtrafikmyndigheter. Transportmyndigheterna arbetar både tillsammans och enskilt för att skapa förutsättningar för ett fungerande transportsystem under vardag, fredstida krissituationer och höjd beredskap. Trafikverket har, med utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande perspektiv, att samverka med andra aktörer och därvid vidta åtgärder i syfte att utveckla och samordna krisberedskap och planering för höjd beredskap inom transportområdet. I detta ingår att bedriva omvärldsbevakning och analys samt att stödja andra myndigheter med expertkompetens inom området.[45]

Samverkansparter

I arbetet med att klarlägga vilka totalförsvarsaspekter som är eller kan vara relevanta för systemet med beredskapsflygplatser har Trafikverket fört dialog med och inhämtat synpunkter från ett flertal bevakningsansvariga myndigheter enligt förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, nämligen Kustbevakningen, Polismyndigheten, Sjöfartsverket, och Transportstyrelsen. Trafikverket har också fört dialog med och inhämtat synpunkter från Försvarsmakten, Sveriges kommuner och regioner (SKR)[46] och Svenska regionala flygplatser (SRF) samt beaktat synpunkter som har kommit in från andra aktörer.

Trafikverket har i tillägg till detta haft muntlig och skriftlig dialog med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). MSB har i samband med dialogen framfört sin syn att frågeställningen om totalförsvarsaspekter behöver samverkas på ett gemensamt möte med flera myndigheter och aktörer. Eftersom Trafikverket har bedömt att sådan samverkan inte har varit möjlig med hänsyn till uppdragets tidsramar, saknas underlag från MSB.

I dialogerna har Trafikverket dels efterlyst övergripande tankar kring totalförsvarsaspekter och totalförsvarets behov när det gäller systemet med beredskapsflygplatser, dels berörd organisations behov vad gäller de svenska beredskapsflygplatserna.

Resultatet av dialogerna

Följande totalförsvarsaspekter med avseende på systemet med beredskapsflygplatser har lagts fram i dialoger och inkomna synpunkter. Samverkan har i fler fall skett med sakkunniga, och noteras bör att flera av de organisationer Trafikverket inhämtat synpunkter från av tidsskäl inte har kunnat bereda och förankra underlagen i vederbörlig ordning. I dessa fall kan synpunkterna därmed ha karaktären av mer generella resonemang, och det kan som en följd kvarstå behov av en djupare och mer noggrann analys av frågeställningarna.

[45] 3 a § förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket

[46] Länsstyrelserna refererade till SKR i denna del.

Försvarsmakten

Försvarsmakten menar som tidigare[47] att staten behöver ha rådighet över fler flygplatser i hela landet. Den moderna krigföringen kan komma att ställa extraordinära krav på möjligheterna till flygtransporter och därmed tillgången på flygplatser, menar man vidare och lyfter fram följande aspekter som särskilt betydelsefulla:

- *Möjligheten att säkra försörjning*, såväl till det civila försvaret som till det militära. Vid eventuella blockader kan flygtransporter bli ännu viktigare för försörjningen. Genom samarbetet med Finland kan det även uppstå behov av flygplatser för att bidra till Finlands försörjning.
- *Omställningsförmåga*. Totalförsvaret kan komma att behöva ställa om sin verksamhet för att snabbt kunna möta och hantera olika hot och angrepp. Det innebär att totalförsvaret är beroende av att snabbt kunna transportera personal, materiel och övrig utrustning till de delar av landet där de behövs. Ett väl utbyggt flygplatssystem bidrar till detta.
- *Uthållighet*. Totalförsvaret måste säkra sin uthållighet bland annat genom spridning på flera flygplatser samt att kunna räkna med att ha alternativ om flygplatser av olika skäl inte kan användas.
- Försvarsmakten och det militära försvaret är generellt sätt betjänt av en *väl utbyggd flygplatsinfrastruktur* både ur ett flexibilitetsperspektiv som ur ett skyddsperspektiv (spridning) samt ett uthållighetsperspektiv vid en eventuell degradering av antalet flygplatser.
- Utifrån det militära försvarets behov är förutom normal flygplatsfunktionalitet *övrig transportinfrastruktur* (järnväg, väg) av betydelse för att på ett optimalt sätt kunna operera.
- Försvarsmakten har också att planera för att *andra partners* kan komma att operera från eller på annat sätt utnyttja svensk flygplatsinfrastruktur. Dessutom måste möjligheterna att kunna ta emot både civilt och militärt stöd säkerställas på ett antal platser spritt över landet.
- Det är också viktigt att ha *redundans* när det gäller flygplatser i de strategiskt viktiga utpekade områdena samt kring storstadsregionerna.
- Det bör finnas flygplatser spridda över landet som har sådan *längd och hållfasthet* att de kan ta emot större flygplan av typen C-17.

Kustbevakningen

Kustbevakningen kan vid höjd beredskap och krig utnyttjas av Försvarsmakten[48] och det pågår ett arbete med att definiera Försvarsmaktens behov, hur ledning ska ske, om Kustbevakningens flygplan ska utnyttjas av Försvarsmakten och om de i så fall ska flyttas till annan flygplats istället för Skavsta flygplats. Kustbevakningen säger sig därmed inte kunna svara övergripande när det gäller totalförsvarsaspekter kopplade till beredskapsflygplatserna. När det gäller de egna behoven och de uppgifter Kustbevakningen har stöds dessa av flygplatser längs med hela Sveriges kust. Flygplatser belägna i Sveriges inland bidrar till och stödjer

[47] Försvarsmakten har lämnat motsvarande yttrande i samband med Trafikverkets översyn av beredskapsflygplatserna 2020

[48] Förordning (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten

Kustbevakningen, och kustbevakningsflyget, med uppgifter som omfattar stöd till andra myndigheter.

Polismyndigheten

Polismyndigheten menar initialt att det mest optimala vore att verka för en ambitionsnivå omfattande 44 flygplatser. Från Polisflyget stödjer man förslaget att utöka antalet beredskapsflygplatser och konstaterar att norra Norrlands inland är utan beredskapsflygplats vilket är negativt för den egna verksamheten. För den operativa verksamheten finns i särskilda fall behov av snabba transporter av särskilda förmågor med flygplan, då är det ytterst värdefullt med tillgång till beredskapsflygplatser med kort varsel. Denna förmåga är starkt kopplat till totalförsvarets behov då polisen verkar över hela hotskalan från den särskilda händelsen till att stödja Försvarsmakten vid höjd beredskap och krig. För polisens helikopterverksamhet, konstaterar man, finns andra behov än för verksamhet med flygplan, då det i huvudsak handlar om att skapa ett robust system för tankning. De arbetar själva och genom ett myndighetsgemensamt projekt, ”Tankning av luftfartyg”, för ökade öppettider och självbetjäning för tankning av helikoptrar på flera flygplatser.

Inom ramen för polisens uppdrag ingår även att hantera och ingripa vid terrorbrott. Här finns ett behov av stöd från Försvarsmakten, och detta behov finns även vid andra särskilda händelser. För sådan verksamhet finns avtal om transporter med medeltung helikopter och även med andra typer av transporter med flyg. Det kan vara avgörande att kunna nyttja beredskapsflygplatser för dessa händelser.

I övrigt menar Polisen att behoven utifrån ett beredskapsperspektiv är väl beskrivna i den tidigare rapporten[49], man ser enbart ett behov av att trycka på vikten att säkerställa tillgången på drivmedel på respektive flygplats.

Sjöfartsverket

Sakkunniga inom Sjöfartsverket och som är verksamma inom sjö- och flygräddningstjänst konstaterar att det behövs mer information kring hur Försvarsmakten ser på nyttjandet av landets flygplatser i olika skeenden för att kunna besvara frågeställningen om totalförsvarsaspekter vad gäller beredskapsflygplatserna. Behovet omfattar alla flygoperatörer som ingår i det civila försvaret och då främst vad gäller samhällsviktigt flyg. Den samverkan som pågår mellan Sjöfartsverket och Försvarsmakten kring olika behov av sjö- och flygräddningstjänst genom hela konfliktskalan hanterar inte primärt beredskapsflygplatserna. I avvaktan på att behovet klarlagts menar de vi samverkat med att samtliga 44 flygplatser behöver vidmakthållas för att säkerställa en så god handlingsfrihet som möjligt och möjliggöra nödvändig försörjning av förnödenheter för civila och militära behov.

Man menar vidare att flygplatsernas servicenivåer behöver kunna möta den pågående utvecklingen med fossila bränslen och ökat behov av elkraft, och att möjligheten att kunna använda flygplatserna som alternativa och temporära grupperingsplatser inklusive behov av förläggning och hangarering (dvs. att inhysa luftfartyg i hangarer) behöver ses över.

Samordnat samarbete är enligt de sakkunniga avgörande för att slutligt hantera frågan om beredskapsflygplatserna genom konfliktskalan och man ser det som rimligt att Försvarsmakten tar ett initiativ i frågan.

Svenska regionala flygplatser (SRF)

SRF anser det avgörande att totalförsvarsperspektivet får ett stort inflytande i värderingen av de regionala flygplatserna som beredskapsflygplatser. Organisationen och de enskilda

[49] Trafikverkets översyn av beredskapsflygplatserna 2020

medlemsflygplatserna har en god dialog och samverkan med Försvarsmakten i nyttjandet av flygplatserna.

SRF menar att de regionala flygplatserna är väl lämpade för Försvarsmaktens behov att utveckla krigsbaser för Flygvapnet men också för att möjliggöra stöd för Sveriges värdlandsavtal med andra länder, liksom att fungera som stöd till totalförsvaret vid stora samhällspåfrestningar. Det finns i praktiken en flygplats i varje region eller landskap och flera flygplatser i de stora Norrlandslänen som är viktiga ur ett civilförsvarsperspektiv. SRF hänvisar till bilagan till underlaget ”Ett flyg för alla – eller bara för vissa”[50], där en utförlig genomgång av flygplatsernas samlade stöd till samhället och totalförsvaret finns, och menar att alla regionala flygplatser bör bli beredskapsflygplatser eftersom samtliga visar upp en rad förmågor som innebär ett brett stöd till samhället och till Försvarsmakten.

Sveriges kommuner och regioner (SKR)

SKR har i muntlig dialog framfört att det är viktigt att det finns ett nätverk av beredskapsflygplatser och att de tio ordinarie beredskapsflygplatserna som finns idag inte är tillräckligt många eller har tillräckligt god geografisk spridning. Man menar också att de grundläggande förutsättningarna för systemet har stor relevans, såsom funktionaliteten hos och tillgängligheten till systemet liksom dess finansiering, där behovet är ett robust system som kan nyttjas direkt vid akuta behov.

Transportstyrelsen

Transportstyrelsen har inte några egna behov som rör beredskapsflygplatserna[51] men understryker behovet av att Trafikverket samråder med Transportstyrelsen om verket har för avsikt att ställa några krav på beredskapsflygplatserna. Detta i syfte att säkerställa att sådana krav inte motsäger eller riskerar att motverka ordinarie reglering för flygplatsoperatörerna.

Sammanfattning av dialoger och inkomna synpunkter

Av dialoger och inspel kan vi sluta oss till att:

- Staten behöver ha rådighet över fler flygplatser i hela landet för förberedelser som vidtas för att förbereda Sverige för krig och under högsta beredskap. Modern krigföring kan komma att ställa extraordinära krav på möjligheterna till flygtransporter och därmed tillgången på flygplatser. Såväl kvalitativa krav med avseende på t.ex. kapacitet, uthållighet och redundans som kvalitativa krav med avseende på spridning, tillgänglighet och geografisk placering, kan komma att ställas på flygtransporter och tillgången till infrastruktur. Vad gäller polisiär verksamhet och verksamhet som rör skogsbrandsförsvar[52] ser man brister i täckningsgraden i norra Sverige och Norrlands inland.
- Det behövs dock mer information när det gäller totalförsvarsaspekter och systemet med beredskapsflygplatser inbegripet vilka krav som kan ställas på flygplatserna utifrån totalförsvarets behov. En bred samverkan i syfte att klarlägga dessa förordas av flera aktörer.

[50] Bilaga 1 till SRF 2018:01 ”Ett flyg för alla – eller bara för vissa”

[51] Med undantag för de synpunkter som Transportstyrelsen fört fram tidigare vad gäller en samlokalisering av beredskapsflygplatserna med de av Transportstyrelsen föreslagna reservflygplatserna (se vidare TSL 2019-7957).

[52] Skrivelse från Kungliga skogs- och lantbruksakademien (2021-09-02)

- De grundläggande förutsättningarna för systemet har stor relevans, såsom funktionaliteten hos och tillgängligheten till systemet liksom dess finansiering, där behovet är ett robust system som kan nyttjas direkt vid akuta behov.
- I samband med att eventuella krav för beredskapsflygplatserna definieras behöver det ske i samråd med Transportstyrelsen så att kraven blir förenliga med övriga krav som ställs på området.
- Att koppla beredskapsflygplatserna till totalförsvarsbehoven kan vara komplicerat eftersom systemet idag tar höjd för kriser i det civila samhället. Detta speglas inte minst av att de avtal Trafikverket har med beredskapsflygplatserna i systemet innehåller en force majeure-klausul[53] där parterna i vissa fall är fria från sina åtaganden.

Förslag

Att staten till exempel behöver ha rådighet över fler flygplatser i hela landet för förberedelser som vidtas för att förbereda Sverige för krig och under högsta beredskap är enligt Trafikverkets bedömning en fråga som helt eller delvis ligger utanför föreliggande uppdrag. Systemet har, som ovan konstaterats, utformats för att kunna hantera kriser i det civila samhället och det bedöms fortsatt vara dess huvudsyfte. De förslag som läggs fram i denna rapport har detta förhållande som utgångspunkt.

Trafikverket föreslår, mot bakgrund av det som framkommit i samverkan och utifrån att totalförsvarsaspekterna inte är fullt ut klarlagda när det gäller systemet med beredskapsflygplatser, att en bred samverkan initieras för att få fram vilka behov med avseende på totalförsvarsaspekter som finns när det gäller systemet och beredskapsflygplatserna, liksom vilka krav som kan behöva uppfyllas av flygplatserna ur ett totalförsvarsperspektiv. Ett särskilt uppdrag bör ges till en organisation som får förutsättningar att bättre förbereda flygplatser för totalförsvarets behov.

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

Ett operativt funktionsansvar

Frågeställningen och dess beredning

I detta avsnitt redogör Trafikverket för hur ansvaret för drift och kommunikation avseende öppnande av beredskapsflygplatserna skulle kunna utformas i form av ett förslag till utpekat operativt funktionsansvar.

Med operativt funktionsansvar avses i denna rapport ett ansvar för att tillhandahålla sådan service och information för systemet med svenska beredskapsflygplatser som tillgodoser grundläggande behov hos utförare av samhällsviktiga flygtransporter vid alla tider på dygnet.

Samverkansparter

Trafikverket har samlat in synpunkter på hur ansvaret för drift och kommunikation avseende öppnande av beredskapsflygplatserna kan utformas liksom vilken information och vilken service en sådan funktion ska kunna förmedla. Utöver insamlingen har Trafikverket samverkat med Sjöfartsverket, Socialstyrelsen, Region Västerbotten och Kommunalförbundet Svensk Ambulansflyg (KSA) mot bakgrund av den specifika erfarenhet, verksamhet och inriktning dessa organisationer har.

Aktörer på systemnivå idag

För att kunna ta ställning till hur ansvaret för drift och kommunikation avseende öppnande av beredskapsflygplatserna skulle kunna utformas behöver dagens aktörer identifieras - de som har en roll eller ett ansvar kring tillhandahållandet av systemet med beredskapsflygplatser. Hit hör infrastrukturhållarna själva, dvs. flygplatserna, liksom andra aktörer som på ett eller annat sätt ansvarar för eller har en roll i att bidra till systemet och göra det tillgängligt för utförarna av samhällsviktiga flygtransporter.

Flygplatserna bedöms av flera skäl inte möjliga eller ens lämpade att peka ut för ett operativt funktionsansvar. Om staten skulle vilja uppdra åt en flygplats att ta denna roll skulle sannolikt upphandlingsreglerna behöva tillämpas. Det förefaller dock inte som troligt att en flygplats skulle ha möjlighet att anta rollen det vore en i sammanhanget stor uppgift utan direkt koppling till flygplatsens ordinarie verksamhet.

I Trafikverkets redovisning 2020 av regeringsuppdraget att göra en översyn av beredskapsflygplatserna[54] beskrivs dagens aktörer på systemnivå. Utöver *Trafikverket*, vars roll i systemet är 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, nämner översynsrapporten Transportstyrelsen, JRCC (Sjöfartsverket), leverantörer av flygtrafikledningstjänst och SMHI.

Transportstyrelsens ansvar och roll är begränsad till regler, tillstånd och tillsynsuppgifter och det bedöms mot bakgrund av detta inte aktuellt att denna myndighet pekas ut.

De fyra *leverantörerna av flygtrafikledningstjänst* verkar på samma sätt som flygplatserna på en konkurrensutsatt marknad, med några undantag vad gäller Luftfartsverket. Liksom i fallet med flygplatserna skulle staten sannolikt behöva upphandla tjänsten om det ansågs lämpligt att en flygtrafikledningsaktör skulle hantera ett operativt funktionsansvar. *Luftfartsverket* har vissa uppdrag som har eller kan ha relevans för systemet med

[54] Rapport 2020:145 (TRV 2019/140576) s. 15 f

beredskapsflygplatser. Dit hör ansvaret för att producera information i AIP[55]. Vidare ska Luftfartsverket enligt 4 § förordningen (2010:184) med instruktion för Luftfartsverket upprätta avtal med Försvarsmakten om drift och utveckling av flygtrafiktjänst som rör militär luftfart samt utbildning av flygledare för Försvarsmaktens behov. För samtliga leverantörer av flygtrafiktjänst torde dock samma begränsningar som för flygplatserna gälla, möjligen med undantag för Luftfartsverket men detta har inte utretts i det förevarande uppdraget.

Sjö- och flygräddningscentralen (JRCC[56]) vid Sjöfartsverket är Sjöfartsverkets nationella enhet för att dygnet runt ta emot larm och leda och koordinera insatser vid sjö- och flygräddning. Utan ett formellt uppdrag att tillhandahålla tjänsten hanterar JRCC idag, vid behov och när tiden tillåter, förfrågningar om uppgifter om beredskapsflygplatserna samt förmedlar begäran om att öppna en beredskapsflygplats.

SMHI ansvarar för att tillhandahålla uppgifter om flygväder, bland annat genom att ta fram flygplatsprognoser[57] för alla öppna instrumentflygplatser. Rollen är viktig då bland annat aktuella flygplatsprognoser är en förutsättning för att utförare av samhällsviktiga flygtransporter ska kunna planera flygningar till beredskapsflygplatserna, där betydelsen av aktuellt väder och möjlighet till väderprognos för vissa geografiska platser kan vara avgörande för många aktörers beslut om flygning eller inte. Rollen är dock smal och SMHI har inte några andra uppgifter som gör dem lämpliga att peka ut.

Resultatet av samverkan och dialoger

Följande synpunkter och behov om ett ansvar för drift och kommunikation avseende öppnande av beredskapsflygplatserna har inkommit till Trafikverket innan och under det förevarande uppdraget.

- Trafikverkets hantering av systemet upplevs som och anses rent praktiskt vara för snäv: det saknas en funktion för drift och kommunikation av beredskapsnätet. Ingen kan idag lämna en för systemet heltäckande information eller service som utförarna av samhällsviktiga flygtransporter behöver. Utöver behovet av en aktör med övergripande ansvar och perspektiv är tid en kritisk faktor vid samhällsviktiga transporter, vilket i sig driver behovet av ett utpekat funktionsansvar.
- Utförarna av flygoperationer behöver veta vilken lägstanivå på service och betjäning som finns tillgänglig och vilken beredskapstid som är ansatt. Det bör finnas ett webbaserat system eller motsvarande som hanterar information om t.ex. väder, öppettider, tjänsteutbud och eventuella ersättningsflygplatser samt ger möjlighet att direkt kontakta beredskapspersonalen.
- Flera aktörer för fram ett behov av planeringsbarhet och uppföljning i samband med start och under flygning, såsom löpande information vad gäller flygplatsers status, väder på flygplats och sträcka, alternativa flygplatser och service i samband med ändrad rutt samt i förekommande fall medicinska hänsynstaganden med avseende på patient, mottagande sjukhus m.m.

[55] (Aeronautical Information Publication). Publikationen riktar sig till flygoperativ personal för färdplanering och innehåller information om bland annat flygplatser, luftrum och nationella regler, inbegripet brådskande och planerade ändringar
[56] Joint Rescue Co-ordination Centre
[57] TAF (Terminal Aerodrome Forecast)

- Sedan pandemin ser etablerade aktörer en breddning när det gäller antal och typer av utförare inom samhällsviktigt flyg. Det handlar om flera olika aktörer inom ambulansflyget och mer indirekta sjukvårdsrelaterade akuttransporter så som prover och dylikt, liksom andra aktörer i samhällssektorn som i ökad grad använder sig av systemet beredskapsflygplatser.
- Vad gäller var ett operativt funktionsansvar bör placeras organisatoriskt anser flera att det vore logiskt att dels utgå ifrån vilken verksamhet som har störst beroende av ett nationellt system av beredskapsflygplatser, dels vem som har bäst förutsättningar. Då det framför allt är ett system som används för samhällsviktiga flygtransporter inom sjukvården skulle det med detta resonemang ha störst betydelse för sjukvården och den logistik det för med sig beroende på vilken typ av flygtransport det rör sig om. Denna typ av sjukvårdsflygningar har växt fram i takt med regionernas olika specialinriktningar samt utveckling av kapacitetsutjämnande samarbeten mellan regioner och spås av flertalet aktörer, inbegripet regionerna, att öka ytterligare.
- Inom regionerna pågår ett arbete med att inrätta en nationell koordineringsfunktion för luftburna sjukvårdstransporter, med tillgång till infrastruktur och kompetent personal som är tränad för effektiv koordinering och omfördelning av resurser (se vidare nedan). Funktionen skulle enligt berörda aktörer kunna nyttjas för ett bredare uppdrag motsvarande ett ansvar för drift och kommunikation avseende öppnande av beredskapsflygplatserna för såväl ambulansflyg som andra samhällsviktiga flygtransporter.

Regionernas arbete med en nationell flygkoordineringscentral

Sjukvårds- och sjuktransportledning i vardagen och i händelse av katastrof eller masskadesituationer kräver god beredskap och förmåga till luftburna ambulanstransporter. Mot bakgrund av att Sverige har saknat såväl ett väl fungerande och integrerat system för luftburna ambulanstransporter liksom en nationell koordineringsfunktion för luftburna sekundärtransporter, med risk bland annat för ineffektivt resursutnyttjande av ambulansflygplan och helikoptrar samt ett överutnyttjande av vägambulanser vid långa transporter, inrättas en nationell flygkoordineringscentral (FKC) i Umeå från och med den 1 november. Det är Kommunalförbundet Svenskt Ambulansflyg (KSA) som ska ansvara för koordinering och dirigering av ambulansflygplan i Sverige. I uppdraget ingår att ta emot beställningar från regionerna om ambulansflyguppdrag, planera flygrutter och flyghöjder samt se till att vägambulanser möter flygplanen på anvisade flygplatser.

I uppbyggnaden av FKC har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), inom ramen för de samhälleliga myndighetsbehov som kan uppstå vid svåra påfrestningar på samhället, beviljat ekonomiskt stöd. Stödet från MSB har riktats mot ökad robusthet och säkerhet för medieförsörjning vilket har byggts in FKC för att säkra förmågan att verka oavbrutet dygnet och året om, även under svåra påfrestningar.

Sammanfattning av dialoger och inkomna synpunkter

Trafikverket kan konstatera att de synpunkter som tidigare förts fram vad gäller behovet av ett utpekat ansvar för drift och kommunikation avseende öppnande av beredskapsflygplatserna fortsatt är aktuella. Pandemin och utvecklingen för samhällsviktiga flygtransporter förefaller accentuera behovet. Det finns dock ingen uppenbar mottagare av en sådan roll i dagsläget, vare sig Trafikverket själva eller någon annan av de myndigheter verket för och har fört dialog med har i dagsläget förutsättningar att ta sig an rollen.

Vad gäller den organisation som har visat intresse för uppgiften gör Trafikverket bedömningen att den i vart fall initialt kan ha förutsättningar att få en sådan roll. Dock är den i begrepp att starta en ny verksamhet, verkar såvitt Trafikverket kan bedöma på en konkurrensutsatt marknad och kan heller inte pekas ut direkt då den inte är en statlig organisation.

Förslag

Trafikverket föreslår mot bakgrund av ovanstående resonemang att regeringen pekar ut en myndighet som, mot bakgrund av erfarenheter av koordinering av insatser på luftfartsområdet, kris- och beredskapsarbete eller andra lämpliga förutsättningar, uppdras att inrätta och upprätthålla ett operativt funktionsansvar för systemet med beredskapsflygplatser. Då flera andra myndigheter i Sverige kan ha olika data eller förutsättningar som behövs för att fullgöra rollen kan det bli nödvändigt att dessa identifieras så att de kan bidra i den omfattning som krävs.

Förslaget tar utifrån de inspel som Trafikverket har erhållit under arbetet med uppdraget även hänsyn till totalförsvarsaspekter på systemet. Dessa belyses i tidigare avsnitt i denna rapport. Vid framtagningen av förslaget har Trafikverket, i tillägg till ovan anförda aspekter, lagt särskild vikt vid att förslaget ska motsvara statens roll i förhållande till andra aktörers.

En alternativ lösning till ett utpekande skulle kunna vara att staten handlar upp en utförare av tjänsten.

Identifierade krav för ett operativt funktionsansvar

Följande krav för ett operativt funktionsansvar har identifierats som minst skulle behöva vara uppfyllda för att tillgodose de grundläggande behoven hos utförare av samhällsviktiga flygtransporter.

- *Dygnet runt-service*: utförare av samhällsviktiga flygtransporter behöver få tillgång till service och information även under ordinarie öppethållningstider för att kunna planera sin verksamhet.
- *Användarvänlighet*: det är av största vikt att den service och information som tillhandahålls är lättillgänglig så att den kan nås snabbt och direkt, t.ex. via en mobiltelefon.
- *Systemsäkerhet*: informationen måste vara tillförlitlig och lösningarna robusta.
- *Grundläggande information*: funktionen ska minst tillhandahålla aktuell information som rör beredskapsflygplatserna, deras öppettider och tjänsteutbud, inom vilken tid efter utringning som flygplatsen kan vara öppen (vid behov), aktuellt och prognosticerat flygväder för rutten och flygplatsen, information om eventuella ersättningsflygplatser vid oplanerad akut stängning under beredskap och annan aktuell information som är nödvändig för samhällsviktiga flygtransporter behöver finnas tillgänglig.
- *Grundläggande service*: det ska finnas en möjlighet att via funktionen komma i kontakt med beredskapspersonal vid flygplatserna.
- *Redundans*: det måste finnas en fungerande back-up-lösning vid bortfall av funktionen.

Övrigt

Synpunkter och inspel till tidigare förslag

Sedan uppdraget delredovisades den 5 augusti har flera instanser kommit in med synpunkter. Det handlar sammanfattningsvis om ytterligare beredskapsflygplatser i tillägg till de 22 permanenta som föreslås i Trafikverkets delrapport, att en justering i förslaget till beredskapsflygplatser i delrapporten förordas samt andra upplevda brister i den geografiska täckningen och spridningen av flygplatser i systemet över landet.

Synpunkter om ytterligare beredskapsflygplatser

SRF för fram att de delar bilden av Trafikverkets resonemang kring kopplingen mellan större akutsjukhus och närheten till flygplatser. Med stöd av detta resonemang borde dock cirka fem flygplatser till bli utsedda till permanenta beredskapsflygplatser, menar organisationen. Några regioner tillsammans med berörda län, kommuner och i förekommande fall flygplatser har kommit in med önskemål om att ytterligare, namngivna, flygplatser läggs till Trafikverkets förslag i delrapporten. Instanserna anför skäl som att flygplatsen ligger nära sjukhus, att regionen har eller förväntar sig ökad befolkning i framtiden eller av säsongsskäl samt andra motiv som rör en eller flera aspekter med avseende på hälso- och sjukvård, beredskap, samhällsnytta såsom brandflyg och räddningstjänst samt totalförsvar. Instanserna menar i flera fall att avstånden blir för stora mellan sjukhus och närmaste flygplats samt att de ytterligare flygplatser man vill lägga till behövs för transport med och tankning av ambulanshelikopter. I något fall anges att den flygplats man vill lägga till utgör alternativ till en annan beredskapsflygplats. De ytterligare flygplatser som instanser för fram är samlat Skellefteå, Söderhamn, Borlänge, Säve, Halmstad och Kalmar.

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 över huvud taget, av skäl som anförts i delrapporten. Trafikverket noterar vidare synpunkterna men genomför mot bakgrund av att delredovisning redan skett, att verket i delrapporten har gjort en avvägning av anförda argument och samlade behov i enlighet med uppdraget, att det i delrapporten finns en redovisning av olika ambitionsnivåer för systemet med beredskapsflygplatser samt att frågan och beslutet om framtida permanenta beredskapsflygplatser nu ligger hos regeringen, inte någon justering i tidigare inlämnade förslag.

En synpunkt som förs fram är att det faktum att det föreligger ett avtal mellan en region och en kommun med dess flygplats inte får innebära att en flygplats inte blir beredskapsflygplats i ett nationellt system med beredskapsflygplatser. Man poängterar även att sådana avtal inte med automatik innebär att annat samhällsviktigt flyg än sjukvårdsrelaterat får tillgång till flygplatsen. Trafikverket noterar uppfattningen och vill i sammanhanget föra fram att det står varje region fritt att ingå denna typ av avtal och liknande lösningar för att säkerställa möjligheten att genomföra regionernas uppdrag. Förekomsten av denna typ av avtal innebär varken att flygplatsen i fråga ska vara beredskapsflygplats eller att den är förhindrad att vara det.

Synpunkter på justering i förslaget

Trafikverket har efter redovisningen av delrapporten fått indikationer på att det kan finnas begränsningar när det gäller Linköping-Malmens möjligheter att vara beredskapsflygplats. Det gäller i vart fall möjligheten att trafikeras nattetid som en följd av miljövillkor. Bland annat SRF förordar i stället att Linköping City flygplats, som för närvarande är så kallad

temporär beredskapsflygplats, blir permanent beredskapsflygplats. Trafikverket noterar synpunkterna men genomför mot bakgrund av följande skäl inte någon justering i redan inlämnade förslag.

Skälen till att Trafikverket har valt att peka ut just Linköping-Malmen och Uppsala-Ärna i områden där det finns behov av beredskapsflygplatser och där andra flygplatser hade kunnat komma i fråga av geografiska skäl och med avseende på kapacitet är, att Försvarsmakten är huvudman i dessa fall. En beredskapsflygplats där flygplatshållaren har sitt huvudsakliga uppdrag inom försvar inbegripet beredskap och krishantering bör borga för en robust lösning. Likväl kan Trafikverket konstatera att berörda flygplatsers möjlighet att få och anta uppdraget är en fråga som kräver ytterligare utredning.

Synpunkter på andra upplevda brister

Några instanser för fram behovet av geografisk täckning i norra Sverige och dess inre delar. Man menar att det förslag som läggs fram i Trafikverkets delrapport fokuserar på behov av samhällsviktigt flyg i landets tätbefolkade områden, men för Norrlands inland, glesbefolkat, vidsträckt och med mycket skog, återstår allvarliga luckor i flygplatsnätet. Detta gör att flyg inte kan nyttjas effektivt i en brandsituation, menar Kungliga skogs- och lantbruksakademien (KSLA). Man efterfrågar en fortsatt fördjupad analys med fokus att under brandsäsongen maj-augusti säkerställa tillgång till flygplatser för skogsbrandsförsvar i glesbygdsområden med mycket skog, med målet att skapa förmåga till ett likvärdigt tryggt skogsbrandförsvar i hela landet.

Polisen stödjer med avseende på Polisflygets verksamhet en utökning av antalet beredskapsflygplatser och pekar på att norra Norrlands inland är utan beredskapsflygplats. Man menar ur ett totalförsvarsperspektiv att det optimala är att verka för en ambitionsnivå för 44 flygplatser.

Även här noterar Trafikverket synpunkterna men genomför mot tidigare anförda skäl ingen justering i inlämnad delrapport.

Pågående insatser inom samhällsviktiga flygtransporter

Flera av utförarna av samhällsviktiga flygtransporter arbetar med och bidrar genom olika insatser till en ökad flexibilitet och anpassning vad gäller olika varianter på tillgänglighet för flygtransporter för att möta olika brukargruppers behov, vid sidan om dagens system med beredskapsflygplatser. Dagens system består av certifierade instrumentflygplatser med krav på öppethållande för att kunna ta emot samhällsviktiga flygtransporter. Systemet kan anses ha en tonvikt på transporter som sker med flygplan, och det är följaktligen inom området helikoptertransporter som insatserna äger rum.

Utökad möjlighet att landa i dåligt väder

För samhällsviktig helikopterverksamhet finns det idag en utökad möjlighet att flyga i dåligt väder där instrumentflygning krävs, helt baserad på helikopterns GPS-stödda navigeringssystem. Möjligheten förutsätter att specifika procedurer finns framtagna, att helikoptern har de tekniska förutsättningarna och att flygoperatören i fråga beviljats tillstånd från Transportstyrelsen. Procedurerna benämns LLR[58] och PinS[59]. LLR omfattar ett heltäckande nätverk av flygvägar mellan de aktuella start- och landningsplatserna med lägsta möjliga flyghöjd. PinS-procedurerna utgör ett alternativ till det äldre ILS-systemet och medger start

[58] Low Level Routes
[59] Point In Space

och landning med motsvarande minima. Det som skiljer dem 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. PinS-procedurerna kan även användas till andra platser, baser eller helikopterplattor på exempelvis sjukhus.

Några av regionerna har inlett utbyggnaden av PinS-procedurer med stöd av HEMS-operatören Babcock och Sjöfartsverket, och det pågår en beredning av ansökningar hos Transportstyrelsen. Det är i dagsläget endast en flygplats, Säve, som är driftsatt enligt denna modell och proceduren kan ännu inte användas när flygplatsen är stängd. Den utökade möjligheten bedöms dock, efter utbyggnad, att möjliggöra en avsevärt ökad tillgänglighet då helikoptrar kan operera över en större yta än idag, under en längre aktionstid och utan behov av bemannade beredskapsflygplatser.[60]

Möjlighet att landa på obemannade flygplatser

Ett annat exempel på optimerad användning av obemannade flygplatser är det system som sjösatts vid flygplatsen i Eskilstuna. Tillsammans med Babcock och Region Sörmland har flygplatsen utarbetat procedurer och rutiner för att möjliggöra att sjukvården får tillgång till flygplatsen även om tornet är stängt. Inflygningshjälpmedel och inflygningshjälpljus samt tankningsmöjligheter är t.ex. tillgängligt dygnet runt för helikopter även om flygplatsen är stängd. Detta bidrar till en ökad tillgänglighet och en mer flexibel verksamhet för berörd utförare av samhällsviktiga helikoptertransporter.

Bättre tankningsmöjligheter för polishelikoptrar

Polisflyget driver ett myndighetsgemensamt projekt, Tankning av luftfartyg, för ökad självbetjäning vid tankning av helikoptrar på fler platser än idag. Målet är att skapa ett robust system med tankanläggningar placerade på strategiska platser kompletterat med mobila lösningar för att öka verkningstiden i luften. Projektet har varit igång sedan 2020 och avslutas 2022. Ett antal tankningsanläggningar med självbetjäning har driftsatts på olika flygplatser och flera är under projektering.

Utveckling av ett nätverk med obemannade flygplatser för krisinsatser och nationell samordning

I syfte att undersöka, etablera och visa på hur man i aktörsgemensamma krisinsatser, såsom sjö- och flygräddningsinsatser, eftersök, brottsbekämpning, sjukvårdstransporter, brandbekämpning och terroristdåd, bättre kan använda obemannade beredskapsflygplatser för ökad tillgänglighet och krishantering har ett gemensamt initiativ[61] inletts. Bakom initiativet står Sjöfartsverket tillsammans med Polisflyget, Försvarsmakten, Babcock, Svensk Luftambulans, LFV och SMHI.

Man vill genom initiativet skapa ett komplement till bemannade beredskapsflygplatser men även möta samhällsutvecklingen där fler flygplatser riskerar att läggas ned. I syfte att minimera kostnaden för samhället vill man bland annat utreda den bästa strategin för etablering av den samhällsviktiga infrastrukturen. En nationell samordning saknas för helheten, och i händelse av klimatkriser, pandemier eller förändrat säkerhetsläge ska ett nationellt system kunna användas för att snabbare undsätta nödställda, förflytta resurser, bekämpa brott och rädda fler liv. Projektet ska kunna resultera i en nationellt samordnad infrastruktur som förbättrar den flygande krisberedskapen i Sverige för samhällsviktig helikopterverksamhet. Projektets ambition är att ta fram ett nationellt LLR-nätverk, dvs. ett nätverk bestående av

[60] Ur SOLO, projektansökan till MSB (210930)
[61] Medel äskas från MSB.

flera s.k. Low Level Routes, och en organisation med utpekat huvudmannaskap samt etablera och driftsätta minst sex nationellt viktiga utpekade platser med PinS-procedurer och väderkameror. Utöver detta är ambitionen att SMHIs vädertjänst är utvecklad avseende tillgång till flygväderprognoser.[62]

Såväl tillgång till aktuellt väder som bränsle dygnet runt kommer att vara avgörande för att målsättningen ska kunna nås liksom berörda myndigheters förutsättningar, i första hand Transportstyrelsens, att genomföra tillståndsprövning när det blir aktuellt.

Slutsatser vad gäller övriga synpunkter och pågående utveckling

Trafikverket kan utifrån de synpunkter som har kommit in efter delredovisning av uppdraget den 5 augusti konstatera att flera instanser stödjer en utvidgning av systemet med fler beredskapsflygplatser Instanserna vill även lägga till flera flygplatser till systemet mot bakgrund av olika skäl som förs fram.

Trafikverket konstaterar att de skäl som anförs av dessa instanser förvisso är relevanta, men verket bedömer att skälen sammantaget inte har visat på några nya faktorer som bör leda till en omprövning av tidigare förslag. Den avvägning av anförda argument och samlade behov i enlighet med uppdraget som verket redan har gjort, i kombination med den redovisning av olika ambitionsnivåer för systemet med beredskapsflygplatser som finns i delrapporten, bedöms därmed fortsatt som relevanta.

När det gäller de olika instanser inom samhällsviktiga flygtransporter som pågår eller planeras genomföras görs följande bedömning. Sammantaget bör insatserna framledes kunna minska behovet av flygplatser med beredskap för i vart fall samhällsviktiga flyg-transporter som sker med helikopter. Som ett resultat skulle statens ansvar när det gäller beredskap på luftfartsområdet kunna minska över tid, alternativt att insatserna med statliga medel skulle kunna koncentreras till platser där beredskapen behöver förstärkas.

[62] Ur SOLO, projektansökan till MSB (210930)

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

trafikverket.se

Dokumentet är elektroniskt undertecknat