

2024-04-15

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Per e-post till
li.remissvar@regeringskansliet.se
med kopia till
li.nationellplan@regeringskansliet.se

LFVs remissvar avseende Inriktningsunderlag för infrastrukturplaneringen för perioden 2026–2037

Luftfartsverkets (LFV) huvuduppgifter är att tillhandahålla en säker, effektiv och miljöanpassad flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart och tjänster för planering och genomförande av flygning för obemannad luftfart.

LFV har tagit del av remissen och har även under hösten lämnat fakta och bedömningar till Trafikverket som underlag till Inriktningsunderlaget. LFV vill med beaktande av LFVs huvuduppgifter enligt ovan belysa några ytterligare frågor. LFVs synpunkter hänför sig framförallt till Underlagsrapport Luftfart som utgör en bilaga till Inriktningsunderlaget.

LFVs synpunkter återfinns i bilaga till detta dokument.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Ann Persson Grivas efter föredragning av koncernjurist Hilda Johansson. I handläggningen av ärendet har även verksamhetsarkitekt Magnus Nylin, verksamhetsutvecklare SoU Leif Carlsson, enhetschef SoU Stab Johan Arvik, enhetschef SoU CNS Tobias Jansson, senior ATM expert Pär Oberger, ATM expert Anders Andersson, MET specialist Maria Lundblad, enhetschef Beredskap och säkerhet Marianne Sahlin-Karlsson, totalförsvarsamordnare Liselotte Oberger, miljöledare Jaenette Gideland, projektledare Harald Malen, överdirektör Magnus Corell och direktör juridik, kvalitet, flygsäkerhet och miljö tillika chefsjurist Petra Sernulf deltagit.

Norrköping,

Ann Persson Grivas
Generaldirektör

Dokumentnummer

D-2024-365193

Ärendenummer

Ä-2024-020766

Ert datum

2024-01-15

Er beteckning

LI2023/03919

Handläggare

Johansson, Hilda

011-19 21 11

hilda.johansson@lfv.se

Godkänt av

Persson Grivas, Ann

Informationsklass

Offentlig

BILAGA

LFVs synpunkter på Inriktningsunderlaget för infrastrukturplaneringen för perioden 2026–2037

Sammanfattning

LFV ser positivt på att luftfartens infrastruktur uppmärksammas i Inriktningsunderlaget för infrastrukturplaneringen. Luftfartens infrastruktur har behov av att moderniseras och LFV anser att det behövs en tydlig plan för detta, oavsett i vilket sammanhang en sådan plan hanteras. Sammantaget anser LFV att det behövs ett helhetsgrepp vad gäller planering, ansvar och finansiering avseende infrastrukturen för luftfart.

Nedanstående sidhänvisningar syftar till Underlagsrapport Luftfart som utgör en bilaga till Inriktningsunderlaget om inget annat anges.

Generellt om infrastrukturen för luftfart

Planering

LFV ställer sig bakom Trafikverkets bedömning att det bör pekas ut en ansvarig organisation för luftrummet och att det bör uppdras åt lämplig organisation att ta fram en långsiktig planering av luftrummet (Inriktningsunderlaget s. 138 och Underlagsrapport Luftfart s. 42). LFV ser dock behov av en långsiktig, övergripande planering och utpekande av en ansvarig organisation även för andra delar av luftfartens infrastruktur. LFV noterar att Trafikverket ställer sig tveksam till huruvida hantering av behov som rör luftfartens infrastruktur bör ligga i den nationella planen för transportinfrastruktur (s. 39). LFV anser att det behövs en tydlig plan för luftfartens infrastruktur, oavsett i vilket sammanhang en sådan plan hanteras. Förutom modernisering av infrastrukturen behöver även drift och underhåll beaktas. På europeisk nivå finns det en plan i form av ATM Master Plan och ett sammanhållet program Single European Sky (SES) som omhändertar det gemensamma för Europa, men något liknande saknas för Sverige.

LFV vill i sammanhanget belysa att EU har startat ett initiativ för att rationalisera och optimera CNS-infrastruktur i Europa för att minska miljöpåverkan och öka kostnadseffektiviteten. Uppdraget att föreslå olika initiativ och att definiera den optimala omfattningen av CNS-infrastrukturen för Europa har getts till Eurocontrol. Respektive stat äger besluten om sin infrastruktur men förslag kan komma att vara i konflikt med nationella svenska intressen varför utvecklingen bör bevakas och

beaktas i planeringen av luftfartens infrastruktur. Vidare äger EU frågan om omfattningen av finansiering inom ramen för EUs avgiftssystem.

Ansvar

I rapporten beskrivs roller och ansvar inom luftfarten (s. 11), LFV önskar framhålla att ansvaret för luftfartens infrastruktur är uppdelat. Infrastruktur ägs och förvaltas av ett flertal olika aktörer, såväl offentliga som privata. Infrastrukturen för flygtrafiktjänst förvaltas i huvudsak av LFV som är leverantör av flygtrafiktjänster i allt luft- rum utom det luftrum som hör till en regional flygplats som slutit avtal med annan leverantör av flygtrafikledningstjänst än LFV. Den infrastruktur som krävs för flygtrafiktjänsten vid en flygplats ägs och förvaltas huvudsakligen av flygplatshållaren eller leverantören av flygtrafiktjänst.¹ På flygplatssidan finns ett antal statliga flygplatser där Swedavia och Försvarsmakten är flygplatshållare. Av de regionala flygplatserna är majoriteten kommunala och några är privata. Beroendena inom infrastrukturen för luftfart är således många. LFV bedömer att fragmentering och oklara ansvarsförhållanden, såväl övergripande som på lokal nivå, bland annat som följd av den delvisa avregleringen av marknaden, gör att tydligt utpekat ansvar saknas i flera frågor. Att ansvar för infrastruktur tydliggörs är av väsentlig betydelse, vilket LFV noterar också har lyfts av flera aktörer inom luftfartsområdet. Det är av vikt att olika delar av infrastrukturen knyts samman på ett enhetligt sätt och det skulle därav kunna vara positivt med ett sammanhållet ansvar. Ett sammanhållet ansvar skulle även kunna vara positivt för totalförsvaret.

Finansiering

LFV noterar att behovet av finansiering av infrastruktur kan komma att öka i framtiden, exempelvis kopplat till SES2+. Det är således viktigt att det tas ett helhetsgrepp om finansieringen för infrastrukturen för luftfart, särskilt för de delar som inte kan hanteras inom ramen för EUs avgiftssystem.

Modernisering och vidmakthållande

LFV genomförde 2021 en förstudie om modernisering av infrastruktur där det pekats ut åtgärder som behöver vidtas för att möta förändringsbehovet vad gäller infrastrukturen för flygtrafiktjänst. Eftersom flera frågor låg utanför studiens omfattning

¹ Se även Svar på skriftlig fråga 2023/24:55 besvarad av Statsrådet Andreas Carlson (KD) där det framgår att flygplatsförvaltarna vid de regionala flygplatserna ansvarar för att leverera de tjänster som flygplatserna vill tillhandahålla. I det ansvaret ingår att säkerställa flygtrafiktjänst, oftast genom avtal, i något fall i egen regi.

bedömde LFV att en fördjupad förstudie om modernisering av luftfartsinfrastrukturen behöver göras,² och hemställde även om anslag för en sådan förstudie.³ LFVs inställning i detta avseende kvarstår. Eftersom LFV inte har nationellt ansvar för luftfartsinfrastrukturen har inga planer för utvecklingsbehovet arbetats fram sedan LFVs studie.

Det är viktigt att modernisering påbörjas eftersom det på grund av luftfartens komplexa regelverk och den höga säkerhetsnivån medför att det tar tid när anläggningar och system ska moderniseras. Det bör även beaktas att det kan komma moderniseringskrav på luftfartens infrastruktur med anledning av Sveriges medlemskap i Nato. LFV vill betona vikten av it-infrastruktur och en modern tjänstebaserad arkitektur som knyter samman alla komponenter på ett enhetligt sätt för att skapa skalbarhet, flexibilitet och resiliens samt särskilt framhålla att denna infrastruktur och arkitektur är delar av luftfartens infrastruktur.

LFV vill understryka vikten av bibehållande av backup-lösningar till PBN och satellitnavigering, inte minst VOR. I allt kontrollerat luftrum finns krav på nätverk av konventionella navigationshjälpmedel i händelse av bortfall av möjligheten till satellitnavigering. Detta krav uppfyller LFV för sin egen verksamhet genom en infrastruktur med DME-anläggningar (Distance Measuring Equipment) tillsammans med möjlighet till radarvektorer i luftrummet över terminalområden. LFV har därmed inget behov av VOR för att uppfylla LFVs uppdrag och kommer därför inte att återinvestera för att upprätthålla dessa anläggningars funktion. Som nämns i underlaget (s. 64–65) har LFV föreslagit att samtliga VOR:er avvecklas till 2027. LFVs plan sändes på remiss under sommaren 2023. I stort sett alla remissvar visar att intressenterna ser ett fortsatt behov av VOR-förmåga i Sverige för att kunna behålla hög tillgänglighet av navigering vid eventuella störningar på satellitnavigering samt att det fortfarande finns vissa luftfartyg som inte fullt ut stödjer DME/DME alternativt satellitnavigering. Även en förväntad anslutning till Nato har i flera fall angetts som ett skäl till en fortsatt VOR-förmåga. Efter genomförda remissrundor kan LFV således konstatera att det finns en bred nationell efterfrågan på VOR som ett markbaserat navigationsalternativ från såväl flygplatser som övriga luftrumsintressenter. Mot bakgrund av ovanstående stödjer LFV Trafikverkets förslag att utreda finansiering för backup-lösningar för infrastruktur och anser att det bör ske skyndsamt. Om omfattning på VOR-infrastruktur fastställs och finansieringslösning tas fram ser LFV det som naturligt att LFV skulle kunna ansvara för anskaffning, vidmakthållande och drift av en moderniserad VOR-infrastruktur, speciellt eftersom

² LFVs diariennr D-2020-220148 Förstudie Modernisering av infrastruktur.

³ LFVs diariennr D-2021-233070 Hemställan avseende Treårsplan 2022–2024.

dessa oftast är samplacerade med DME-anläggningar. Ett sådant uppdrag behöver dock viss framförhållning med avseende på såväl upphandlingslagstiftning som resurstillgång. LFV uppskattar investeringskostnader per VOR-station ligga i kostnadsspannet 10–20 miljoner kronor. Arbetet med att ersättningsanskaffa VOR-stationer uppskattas till ca två år. LFV har även lämnat synpunkter när det gäller backup-lösningar i sitt remissvar på utredningen Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet – För tillgänglighet och beredskap, Ds 2023:3.⁴

Specifika synpunkter som hänför sig till Underlagsrapporten Luftfart

Om luftfartens infrastruktur

Trafikverket anger att flygplatser omges av ett eller flera luftrum i syfte att skydda och hantera den flygtrafik som använder flygplatsen (s. 8). LFV önskar förtydliga att Sverige har ett sammanhängande luftrum och att det snarare är luftrumets klass eller typ som utformas olika runt flygplatser för att skydda och hantera flygtrafiken. Det anges även att stora delar av infrastrukturen samutnyttjas för flygtrafiktjänst för civil, militär och samhällsviktig luftfart, liksom för allmänflyg och obemannad luftfart i hela luftrummet (s. 8). LFVs uppfattning är dock att samutnyttjande inte sker i någon större omfattning för obemannad luftfart, utan obemannad luftfart kommer sannolikt att behöva nyttja annan/ny infrastruktur.

Om utvecklingen för kommande planperiod

LFV vill förtydliga att det med uttrycket eVTOL som används i rapporten (s. 27) menas elektriska *vertikalt* startande och landande luftfartyg. Att luftfartygen är vertikalt startande och landande är det som särskiljer dem från övriga luftfartyg och därmed exempelvis inte har behov av rullbanor för start och landning.

Angående prognos för inrikes- och utrikespassagerare inom luftfarten (s. 30–31) ser LFV att den senaste tidens utveckling indikerar en stagnation i återhämtningen av flygtrafiken relativt de prognoser som presenteras i rapporten, där det för inrikes- trafik till och med är en negativ trend.

Förutsättningar för funktionalitet och långsiktig planering

I underlaget anger Trafikverket att det bör ses över hur kommunikationsanläggningar för luftfartyg som startar och landar vertikalt, så kallade vertiports, kan inrymmas i hanteringen av riksintressen (s. 37). LFV anser att det även finns behov av att se

⁴ LFVs diariennr D-2023-330169, Landsbygds- och infrastrukturdepartementets beteckning LI2023/01786.

över hur luftfartens CNS-anläggningar för en route-trafik ska inrymmas i hanteringen av riksintressen. LFV är inte en riksintressemyndighet utan hantering av dessa frågor behöver i praktiken lyftas via riksintressemyndigheter (exempelvis MSB). I dag hanteras främst intressen kopplade till flygplatser, men även enskilda anläggningar utanför flygplatserna, främst för CNS, är relevanta ur ett skyddsperspektiv. I ett vidare perspektiv relaterar detta också till ett behov av att tydliggöra roller och ansvar för infrastruktur för luftfart på ett övergripande plan.

Som nämns i underlaget delar Trafikverket LFVs bild av att det råder en låg förutsägbarhet när det gäller LFVs medel för forskning och innovation (s. 44). Nuvarande förfarande försvårar en långsiktig och sammanhållen forskning och innovationsverksamhet och är dessutom resurskrävande. LFV hänvisar till sitt remissvar på Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation (SOU 2023:59) och Statlig forskningsfinansiering - Underlagsrapporter (SOU 2023:19) vad gäller frågan om finansiering för myndigheter som enligt sitt uppdrag ska bedriva forskningsverksamhet.⁵

En robust beredskap och en ökad totalförsvarsförmåga

LFV delar Trafikverkets bild att det finns stora investeringsbehov kopplat till ökad robusthet och stärkt totalförsvår på de icke-statliga flygplatserna (s. 54). LFV vill dock peka på att det gäller all luftfartsinfrastruktur och inte enbart icke-statliga flygplatser som tas upp som exempel ur ett beredskapsperspektiv.

LFV är utpekad leverantör av flygtrafiktjänst till Försvarmakten. LFV har dock inte ansvar för flygtrafiktjänster till alla flygplatser som Försvarmakten har behov av. Den avreglerade marknaden för flygtrafiktjänst vid flygplatser behöver således beaktas när det gäller Försvarmaktens behov av att nyttja flygplatser.

LFV stödjer Trafikverkets bedömning att behovet av beredskapsflygplatser behöver ses över (s. 61) och detta med iakttagande av totalförsvarsaspekten.

Angående att tillgången till personal i transportsystemets luftfartsdelar behöver säkerställas (s. 66) vill LFV förtydliga att krigsplacering är möjlig inom flygtrafiktjänsttjänster som tillhandahålls av LFV. LFV har i uppdrag att krigsplacera den personal som behövs för totalförsvaret och har så gjort. Möjligheten att krigsplacera personal i privata, kommunala eller statliga bolag är dock inte tydlig och detta gäller

⁵ LFVs diariennr D-2024-359949, Utbildningsdepartementets beteckning U2023/02898.

oavsett tjänst (exempelvis flygtrafiktjänst och flygplatstjänst). LFV ser behov av att detta tydliggörs.

LFV delar Trafikverkets syn på att det finns behov av att finansiering och kostnader för samhällsnyttigt flyg utreds (s. 69) men har följande kommentar. SMHI är, som det sägs, en utpekad leverantör av flygvädertjänst. SMHI är dock inte den enda. Transportstyrelsen delar in flygvädertjänst i fyra delar: prognostjänst, övervakningstjänst, observationstjänst och delgivning. SMHI är utpekad leverantör av prognostjänst och övervakningstjänst. LFV utför delgivning och varje flygplats är ansvarig för att tillse att det bedrivs observationstjänst. Vid de flesta flygplatser är det flygtrafikledningen som är utpekad för att också utföra observationstjänst. LFV och ACR är de största certifierade leverantörerna av observationstjänst. För att kunna nyttja prognostjänsten till fullo krävs att observationstjänsten utvecklas. Man behöver till exempel kunna använda automatiska observationer för att upprätthålla flygplatsprognoser vid flygplatser som ska fungera som beredskapsflygplatser. I dag är automatiska observationer endast tillåtna när flygtrafikledningen på platsen inte har öppet. Det krävs utveckling och förbättring av sensorer, tekniska system och algoritmer för att komma framåt vilket inte täcks av de medel som flygplatserna har för sin verksamhet i dag. Det kan också behövas justeringar i delgivningstjänsten för att uppfylla behov hos det samhällsviktiga flyget, om prognostjänsten förändras. Om det ska göras en utredning av finansiering och kostnader för flygvädertjänsten med hänsyn till samhällsviktiga transporter, beredskap och civilförsvaret bör också hänsyn tas till observationstjänst och delgivning för att tillse att dessa lever upp till de krav som såväl prognostjänsten som brukare ställer. Förutom SMHIs kostnader bör också flygplatsernas och flygledningsorganisationernas kostnader beaktas.