

Tillträde till infrastrukturen

- en nödvändig förutsättning för konkurrens inom flygtrafiktjänsten

FÖRORD

Luftfartsstyrelsen har utrett konsekvenserna av att möjliggöra för andra operatörer än Luftfartsverket (LFV) att utföra flygtrafiktjänster vid icke-statliga flygplatser på annan grund än genom uppdrag från LFV.

Utredningen visade att det är möjligt att öppna delar av marknaden för konkurrens. För att genomföra detta krävs ett antal åtgärder. Bland annat måste luftfartslagen ändras (1957:297) och luftfartsförordningen (1986:171) ändras och LFV:s roll och uppgifter på en konkurrensutsatt marknad måste definieras.

Utredningen påtalade bl.a. att det är en förutsättning för konkurrens att all nödvändig infrastruktur görs tillgänglig för alla operatörer på ett icke-diskriminerande och genomblickbart sätt.

Mot bakgrund härav har Luftfartsstyrelsen fått i uppdrag av regeringen att utreda behovet och utformningen av tillträdesreglering för att säkra tillgången till nödvändig infrastruktur för alla aktörer som bedriver flygtrafiktjänster vid flygplats på en konkurrensutsatt marknad. Luftfartsstyrelsen skall också lämna förslag till den författningsreglering som kan behövas.

Luftfartsstyrelsen har under utredningsarbetet samrått med Försvarmakten, Konkurrensverket samt LFV. Resultatet av samrådet och eventuella skilda uppfattningar framgår av bilaga 2.

Uppdraget redovisas i denna rapport.

Norrköping den 7 juni 2007

Nils Gunnar Billinger

SAMMANFATTNING

I denna rapport utreds behovet och utformningen av tillträdesreglering för att säkra tillgången till nödvändig infrastruktur för alla aktörer som bedriver flygtrafiktjänster vid flygplats på en konkurrensutsatt marknad.

Med nödvändig infrastruktur avses den infrastruktur och utrustning som behövs för att leverera kommunikations-, navigations- eller övervakningstjänster och som används vid driften av flygtrafiktjänst vid statliga och icke statliga flygplatser. Det är svårt att exakt urskilja den infrastruktur som behövs för flygtrafiktjänst vid flygplats och den som behövs för annan flygtrafiktjänst eftersom samma infrastruktur och utrustning används till stor del för flygtrafiktjänster för en-route ändamål, dvs. flygtrafiktjänster som tillhandahålls för flygningar på sträcka som ofta sker i den övre delen av det kontrollerade luftrummet. Det finns heller ingen överblick över vilka kostnader som kan tillskrivas en bestämd flygplats. Omfattningen av flygtrafiktjänsterna vid flygplats och därmed kravet på infrastruktur och utrustning varierar beroende på trafiksituationen vid varje flygplats. Det finns därför inte en generell lösning på vilka tjänster och därtill tillhörande infrastruktur och utrustning som skall tillhandahållas inom respektive luftrum.

Kartläggningen infrastrukturen/utrustningen som används i driften av flygtrafiktjänst vid flygplats visar att flygplatserna ofta äger viss utrustning, radarpresentations- och talkommunikationsutrustningar samt radiosändare/mottagare och meteorologiska utrustningar m.m. som är nödvändig för att bedriva flygtrafiktjänst vid flygplats. Övrig utrustning, till exempel radarsignaler och navigationshjälpmedel tillhandahålls av LFV. Avtal om nyttjanderätt sluts mellan LFV och respektive flygplats. Luftfartsstyrelsens konstaterar utifrån de uppgifter som kommit styrelsen tillhanda att det vare sig är ändamålsenligt eller kostnadseffektivt för varje flygplats att anskaffa motsvarande utrustning och några alternativa lösningar för att uppnå samma funktioner finns inte. Den snabba tekniska utvecklingen mot mer satellitbaserade system gör det vidare svårt att bedöma när den befintliga utrustningen kan bli överflödigt.

LFV kontrollerar en stor del av den infrastruktur/utrustning som andra aktörer är beroende av att ha tillträde till för att kunna konkurrera i tjänsteproduktionen. Som ensam leverantör av radardata/radarsignaler och navigationshjälpmedel har LFV en dominerande ställning på den svenska marknaden och kan i princip agera oberoende av konkurrenter. Det gäller att i det läget organisera och övervaka konkurrensen och förhindra eventuella monopolmissbruk.

Tillhandahållande av tjänster för flygtrafiktjänst, kommunikation, navigation och övervakning m.fl. bör organiseras på marknadsvillkor med beaktande av de särdrag som betecknar sådana tjänster och med upprätthållande av en hög flygsäkerhetsnivå.

En grundläggande förutsättning vid en konkurrensutsättning av flygtrafiktjänstverksamhet är att LFV arbetar under förhållanden som är likvärdiga dem som gäller för privata entreprenörer. Den konkurrensutsatta produktionen och den icke konkurrensutsatta produktionen måste kunna hållas isär så att neutrala konkurrensförhållanden skapas. Hur LFV kommer att organiseras i framtiden får

därför stor betydelse för konkurrensutsättningen och för frågan om utformningen av särreglering.

Luftfartsstyrelsen föreslår att LFV åläggs att genomföra en funktionell separation av infrastrukturen för flygtrafiktjänst och produktionen av flygtrafiktjänster i två separata resultatenheter.

Luftfartsstyrelsen menar att tydliga spelregler, utöver konkurrenslagen, behövs som ett komplement för att säkerställa icke-diskriminering och transparens. Reglerna skall eftersträva långsiktig konkurrens och främja innovation och investeringar. Erfarenheter från andra marknader, till exempel telemarknaden, visar att tillträdeskrav och insyn måste ingå för att tillträdesregleringen skall vara effektiv.

Luftfartsstyrelsen föreslår därför att LFV skall vara skyldigt att tillgodose varje rimlig begäran om tillträde till infrastrukturen till en ersättning som är rättvis och skälig med hänsyn till kostnaden för prestationen. Prissättningen föreslås vara beräknad på historiska kostnader.

Försvarmaktens samlade behov av erforderlig flygtrafiktjänst som en följd av integrationen av den civila och militära flygtrafiktjänsten skall tillgodoses under alla beredskapsskeden samtidigt som möjligheten att konkurrensutsätta flygtrafiktjänst inte förhindras eller försvåras. Försvarmaktens krav vid andra flygplatser än militära bör enligt Luftfartsstyrelsens mening kunna tillgodoses genom reglering.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	INLEDNING	5
2	FÖRSLAG	7
2.1	Författningsförslag	10
3	LFV:S ORGANISATION	12
4	INFRASTRUKTUR SOM TILLHANDAHÅLLS AV LFV	13
4.1	Kommunikationsutrustning	13
4.2	Navigationshjälpmedel	14
4.3	Hjälpmedel för övervakning	16
4.4	Hinderdatabasen	18
4.5	Slutsats	18
5	PRINCIPER FÖR AVGIFTSSÄTTNING	20
6	BEHOVET AV TILLTRÄDESREGLERING	21
6.1	Vertikal separation	23
6.2	Tillträdesreglering	25
6.3	Tillträdesprissättning	26
6.4	Slutsats	29
6.5	Den brittiska modellen.....	29
6.6	Erfarenheter från telemarknaden.....	29
6.7	Konsekvenser av en eventuell bolagisering av LFV	31
7	FÖRSVARSMAKTENS BEHOV	32
7.1	Förutsättningar	32
7.2	De flygplatser Försvarmakten driver	33
7.3	Flygtrafiktjänst vid andra flygplatser än de som Försvarmakten driver	34
7.4	Annan flygtrafiktjänstutrustning som Försvarmakten äger	35
7.5	Huvudmannskapet	35
7.6	Slutsats	37

1 INLEDNING

Bakgrund

Luftfartsstyrelsen har på uppdrag av regeringen utrett konsekvenserna av att möjliggöra för andra operatörer än LFV att utföra flygtrafiktjänster vid icke statliga flygplatser på annan grund än genom uppdrag från LFV¹. Utredningen konstaterade bland annat att LFV äger och driver en stor del av all fast kommunikationsutrustning och alla radarsystem i Sverige som andra leverantörer av flygtrafiktjänster vid flygplatser är beroende av att få tillträde till vid en konkurrensutsättning.

För dessa leverantörer är det viktigt att ha tillgång till radarsignaler, information ur hinderdatabasen och till luftfartens fasta telenät. En förutsättning för att uppnå effektiv konkurrens är att infrastrukturen görs tillgänglig för samtliga operatörer på marknaden.

Avgränsning

Det övergripande syftet med flygtrafiktjänst är att säkerställa att luftfart kan bedrivas med säkerhet, regularitet och effektivitet. Vilken utrustning som krävs för att bedriva flygtrafiktjänst av typerna flygvädertjänst, flyginformationstjänst för flygplats, flygplatskontrolltjänst och inflygningskontrolltjänst framgår av föreskrifterna i Bestämmelser för civil luftfart – Flygplatser (BCL-F) som reglerar flygplatsers utrustning och i Luftfartsstyrelsens föreskrifter om flygtrafiktjänster.

Andra bestämmelser om flygtrafiktjänster finns också i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 550/2004² om tillhandahållande av flygtrafiktjänster inom det gemensamma europeiska luftrummet, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 552/2004 om driftskompatibilitet hos det europeiska nätverket för flygledningstjänst³ och Kommissionens förordning (EG) nr 2096/2005⁴ om gemensamma krav i fråga om tillhandahållande av flygtrafiktjänster som reglerar krav på organisation som skall bedriva flygtrafiktjänst, krav på utrustning för flygtrafiktjänst samt hur tjänsten skall bedrivas. Särskilda bestämmelser om flygtrafiktjänst för militär luftfart finns föreskrivna i Bestämmelser för Luftfart - Flygtrafiktjänst (BFL-ANS).

Den infrastruktur och utrustning som ryms inom ramen för detta uppdrag är den som behövs för att leverera kommunikations-, navigations- eller övervakningstjänster och som används vid driften av flygtrafiktjänst vid flygplats såväl statliga som icke statliga.

- Kommunikationstjänster: fasta och rörliga luftfartstjänster som möjliggör kommunikation mark/mark, luft/mark och luft/luft i syfte att utöva flygkontrolltjänst

¹ Flygtrafiktjänst – bara i statens regi? Rapport 2006:4

² EUT L/96 s 21

³ EUT L/96 s 26

⁴ EUT L/335 s 13

- Navigationstjänster: de hjälpmedel och tjänster som förser luftfartyg med positionsbestämning och tidsanpassad information
- Övervakningstjänster: de hjälpmedel och tjänster som används för att fastställa luftfartygs position i syfte att möjliggöra en säker separering

Den infrastruktur och utrustning som behövs för att bedriva flygtrafiktjänst vid flygplats används också till stor del för flygtrafiktjänster för en-route⁵ ändamål, dvs. flygtrafiktjänster som tillhandahålls för flygningar på sträcka som ofta sker i den övre delen av det kontrollerade luftrummet. Det är därför svårt att exakt urskilja den infrastruktur som behövs för flygtrafiktjänst vid flygplats och den som behövs för annan flygtrafiktjänst. Infrastruktur eller utrustning som enbart används för en-route ändamål omfattas inte av uppdraget.

Omfattningen av flygtrafiktjänsterna vid flygplats och därmed kravet på infrastruktur och utrustning varierar beroende på trafiksituationen vid varje flygplats. Det finns därför inte en generell lösning på vilka tjänster och därtill tillhörande infrastruktur och utrustning som skall tillhandahållas inom respektive luftrum.

För den produktion av navigations-, kommunikations- och övervakningstjänster som LFV bedriver är LFV/ANS som organisation idag certifierad leverantör enligt förordningarna om det gemensamma europeiska luftrummet (Single European Sky, SES).

De flygplatser⁶ som inte har LFV som leverantör tillhandahåller flyginformationstjänst för flygplats (AFIS) för den luftfart som trafikerar respektive flygplats eller flyger i dess närhet. Denna tjänst drivs i egen regi med personal som är anställd av respektive kommun eller i förekommande fall av det bolag som driver flygplatsen. Verksamheten bedrivs i torn/byggnader och med utrustningar för flygtrafikledningstjänster som tillhandahålls av flygplatshållarna.

Genomförande och disposition

LFV:s organisation beskrivs närmare i kapitel 3. För att få en bild av vilken infrastruktur/utrustning som ryms inom ramen för uppdraget samt omfattningen görs en ingående beskrivning av den utrustning som ägs av LFV och som används i driften av flygtrafiktjänst vid flygplats (kap 4). Dessa uppgifter har huvudsakligen inhämtats från LFV. Grundläggande principer för avgiftsättning beskrivs närmare i (kap 5). Vidare redogörs för syftet med tillträdesreglering samt olika alternativ till lösningar i kapitel 6. Försvarmaktens behov redovisas i kapitel 7. I utredningen görs en närmare analys och författningsförslag lämnas i kapitel 2.

Rapporten har tagits fram av avdelningen för utredning och omvärldsanalys med stöd av rättsavdelningen, tillståndsavdelningen och tillsynsavdelningen. Arbetet har bedrivits i projektform med Ingrid Cherfils som projektledare samt Elisabeth Sallfeldt och Henrik Lundberg som delprojektledare.

⁵ Del av flygning längs luftleder eller bestämda färdlinjer, ej innefattande start- och landningsfaserna

⁶ Totalt 21 flygplatser

För uppdragets genomförande har anlåtats en extern konsult, Roger Pyddoke från Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI för att göra en kort värdering av huruvida tillträdesreglering är nödvändig samt göra en ekonomisk konstruktion av en tillträdesreglering för de delar av infrastrukturen som VTI bedömer vara i behov av tillträdesreglering.

Under arbetets gång har Sveriges Kommuner och Lansting och ACR (Aviation Capacity Resources) haft möjlighet att lämna synpunkter på uppdraget. Luftfartsstyrelsen har också rådgjort med Post och telestyrelsen (PTS).

2 FÖRSLAG

Luftfartsstyrelsen föreslår att LFV åläggs att genomföra en funktionell separation av infrastrukturen för flygtrafiktjänst och produktionen av flygtrafiktjänster i två separata resultatenheter. En skyldighet att särredovisa tjänster och priser i relation till flygplatserna skall också ingå.

Det finns starka skäl som talar för att skilja ut infrastrukturen från den producerande verksamheten. Ur strikt konkurrenssynpunkt skapar en strukturell separation de bästa förutsättningarna för konkurrens mellan operatörerna. Ett renodlat infrastrukturbolag har mindre incitament att begränsa konkurrensen än ett bolag som också bedriver verksamhet på tjänstemarknaden nedströms i konkurrens med nya företag. Regeringen har i proposition 1999/2000:140 *Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald* också framfört att det var avgörande för en fungerande konkurrens inom flygtrafiktjänstområdet att flygtrafiktjänsten separerades från flygplatshållningen inom LFV. Det noterades vidare att privata och kommunala flygplatser som konkurrerar med de flygplatser som LFV driver vid en separation av flygtrafiktjänster inte skulle behöva köpa flygtrafiktjänster från sin störste konkurrent. En uppdelning skulle även göra kostnader och intäkter mellan flygtrafiktjänst och flygplatsverksamhet transparenta och förhindra eventuella korssubventioneringar och underprissättningar av verksamheterna. Luftfartsstyrelsen tillstyrker behovet av en separation. Den svagaste formen av separation är kravet på en särskild ekonomisk redovisning och den mest långtgående är kravet på skilda ägare. Ju svagare separationen är desto större är behovet av en reglering av tillträdet för att säkerställa konkurrensneutralitet.

Den internationella utvecklingen går mot en sammanslagning av produktion av gränsöverskridande flygtrafiktjänster vilket i det korta till medellånga perspektivet påverkar frågan om infrastrukturhållning. En lösning av frågan måste därför vara långsiktig och vid behov genomföras stegvis. Försvarmakten är genom avgifter medfinansierad av investeringar, drift och underhåll av infrastrukturen för flygledningstjänsten. Detta innebär att ägandet av infrastrukturen måste behållas inom Sverige vilket är det förhållningssätt som projektet NUAC⁷ föreslår.

⁷ Northern Upper Area Control

Luftfartsstyrelsen föreslår att luftfartslagen kompletteras med en skyldighet för LFV att upplåta infrastruktur/utrustning på ett öppet sätt till flygplatshållare som avtalar med en leverantör av flygtrafiktjänster om utförande av flygtrafiktjänster. Villkoren för tillgång till tjänsterna skall offentliggöras och dessa skall vara likvärdiga för alla som begär tillträde till infrastrukturen. Skyldigheten bör förenas med vitesföreläggande vid överträdelser.

Vid utformningen av reglerna bör man kunna utgå från bestämmelserna i förordning 2096/2005 om tjänsternas kvalitet.

Som regel är det inte möjligt att gå från monopolsituation till konkurrens utan någon reglering av marknaden. Detta gäller särskilt om företag kontrollerar delar av produktionen som andra företag är beroende av att ha tillträde till för att kunna konkurrera. Nödvändig infrastruktur och utrustning för att bedriva flygtrafiktjänst måste göras tillgängliga till konkurrensneutrala och icke-diskriminerande villkor.

Frågan är om de generella konkurrensrättsliga reglerna är tillräckliga för att uppnå en fungerande konkurrens. Konkurrenslagen har som ändamål att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens. Lagen bygger på den s.k. förbudsprincipen vilken innebär att vissa konkurrensbegränsande åtgärder är förbjudna. Det är bland annat förbjudet för en aktör att missbruka sin dominerande ställning genom att exempelvis begränsa produktionen eller marknaden till nackdel för konsumenterna. Konkurrenslagstiftningen ger inte stöd för att ingripa på förhand för att säkerställa tillträde till en produkt eller marknad vid införandet av konkurrens utan bygger på ingripande mot existerande konkurrensbegränsande handlande. Förbuden har likväl en preventiv effekt och verkar förebyggande, dvs. ex ante. Konkurrensregleringen utgör ett viktigt verktyg för att förhindra konkurrensbegränsande åtgärder. Tillgången till infrastruktur/utrustning är i huvudsak ett strukturellt problem. För att skapa förutsättningar för konkurrens och säkra tillgången till infrastrukturen är det Luftfartsstyrelsens uppfattning att spelregler utöver konkurrenslagen är nödvändiga.

En reglering av infrastrukturen behövs enbart om det finns anledning att tro att infrastrukturhållaren har anledning att särbehandla någon potentiell användare av infrastrukturen. I bedömningen om i vilken mån en reglering är nödvändig måste nuvarande relation mellan LFV som infrastrukturförvaltare och respektive flygplatser som behöver nyttja infrastrukturen/utrustningen närmare undersökas.

Avtal finns redan idag mellan flertalet flygplatser och LFV och innehållet i dessa avtal skulle mycket väl kunna ligga till grund för en reglering men frågan är om det räcker. I motsats till luftrumets användare, dvs. alla luftfartyg som opererar som allmän flygtrafik, har flygplatserna ingen insyn i flygtrafiktjänstleverantörernas räkenskaper eller i beräkningen av deras kostnadsbas. Flygplatserna har ingen formell roll i regelverket om det gemensamma europeiska luftrummet.

Vidare anges i förordning nr 2096/2005⁸ om gemensamma krav i fråga om tillhandahållandet av flygtrafiktjänster att luftrumets användare skall beredas tillgång till flygtrafiktjänster på icke-diskriminerande grund och i kraven för certifiering anges

⁸ EUT L 335 s 13

att medlemsstaterna i certifikatet får kräva att den som tillhandahåller tjänsterna till luftrumets användare erbjuder dem utan att diskriminera i fråga om prestanda, säkerhet och driftskompatibilitet.

Förordningen förbjuder således all form av diskriminering av luftrumsanvändarna. Regelverket behandlar emellertid inte relationen mellan en leverantör av flygtrafiktjänster och en flygplats.

Det kan således konstateras att regelverket kring det gemensamma europeiska luftrummet inte säkerställer att flygplatser som upphandlar flygtrafiktjänster på en konkurrensutsatt marknad bereds tillgång till tjänster som erbjuds av en annan tillhandahållare av tjänster.

Som en konsekvens därav är det Luftfartsstyrelsens uppfattning att det behövs någon form av reglering för att säkerställa att alla leverantör som erbjuder flygtrafiktjänster på en konkurrensutsatt marknad får tillgång till den infrastruktur som är nödvändig för att utföra tjänsterna. Erfarenheterna från PTS⁹ där tillträdesreglering tillämpats sedan 1993 visar att tillträdeskrav och insyn (avtalsvillkoren skall på förhand vara publicerade) måste ingå för att tillträdesregleringen skall vara effektiv. Skyldigheterna skall vara så klara och tydliga för berörda parter att långdragna tvister undviks.

Behovet av ytterligare tillträdesreglering är mindre påtagligt om infrastrukturen separeras från tillhandahållandet av tjänster i en särskild organisation. Det kan däremot behöva klargöras hur kostnaderna skall fördelas mellan en-route verksamhet och flygtrafiktjänsten vid flygplats.

Luftfartsstyrelsen är tveksam till en lösning som innebär att helt låta LFV ta fram ändamålsenliga skyldigheter för tillträdet till infrastrukturen motsvarande det system som finns i Storbritannien. En samförståndslösning förutsätter i grunden ett bra lagstöd som även inbegriper flygplatsernas behov. Single sky regelverket ålägger leverantörer av flygtrafiktjänster omfattande skyldigheter endast mot dem som använder tjänsterna inte flygplatserna som upphandlar flygtrafiktjänster. Tillsynsmyndigheten måste också kunna vidta åtgärder om överträdelser sker.

I stället föreslår Luftfartsstyrelsen att LFV skall vara skyldigt att tillgodose varje rimlig begäran om tillträde till infrastrukturen till en ersättning som är rättvis och skälig med hänsyn till kostnaden för prestationen. Prissättningen föreslås vara beräknad på historiska kostnader. Fördelarna med en kostnadsbaserad tillträdesprissättning är att den kräver relativt små resurser och är lättillgänglig och förutsägbar, något som enligt vår bedömning överväger de nackdelar som en kostnadsbaserad prissättning kan medföra. I gengäld kan en kostnadsbaserad prissättning vara kostnadsdrivande och inte ta hänsyn till att det kan finnas mer effektiv teknik än den som använts historiskt, problem som en mer avancerad prissättningsmodell, som exempelvis LRIC-modellen, skulle kunna dämpa. En sådan modell skulle emellertid kräva en resursåtgång som inte kan anses vara rimlig med hänsyn till storleken på marknaden.

⁹ Post och Telestyrelsen

För att möjliggöra tillsyn av marknaden krävs att LFV i sin redovisning håller intäkter och kostnader för den aktuella infrastrukturen åtskild från intäkter och kostnader för annan verksamhet, något som en funktionell separation skulle garantera.

2.1 Författningsförslag

Mot bakgrund av ovanstående lämnar Luftfartsstyrelsen följande förslag till tillägg i luftfartslagen.

1 § Den som äger eller förvaltar infrastruktur för flygtrafiktjänster är skyldig att upplåta infrastrukturen till flygplatshållare som avtalar med en leverantör av flygtrafiktjänster om utförande av flygtrafiktjänsterna. Villkoren för tillgång till infrastrukturen skall offentliggöras.

Skyldigheten omfattar inte infrastruktur för flygtrafiktjänster som Försvarmakten äger.

Med infrastruktur för flygtrafiktjänster avses de signaler och den utrustning som faller inom definitionerna av kommunikationstjänster, navigationstjänster och övervakningstjänster enligt ramförordningen, 549/2004. Tillträdet skall vara icke-diskriminerande och bygga på likabehandlingsprincipen. LFV förvaltar den infrastruktur som ägs av staten. Inget förhindrar att en annan aktör äger infrastruktur. Skyldigheten att ge flygplatshållare tillträde till infrastruktur skall gälla staten och andra i samma utsträckning. Den infrastruktur som leverantören har behov av för att utföra tjänsten åt flygplatshållaren skall vara föremål för skyldigheten. Villkoren skall offentliggöras på förhand och vara lika för alla. Skyldigheten skall inte omfatta infrastruktur som Försvarmakten äger.

2 § Ägaren eller förvaltaren får ta ut en avgift av den som brukar utrustningen enligt 1 §. Avgiften skall vara kostnadsbaserad.

Den som tillhandahåller infrastruktur enligt 1 § skall ha rätt att ta ut en kostnadsbaserad avgift för tillhandahållandet. Avgiften skall motsvara de faktiska kostnaderna för förvaltning och drift av infrastrukturen. Kostnadsbasen skall överensstämma med principerna i artikel 15, förordning 550/2004.

3 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om kostnadsbasen för avgiften för infrastruktur för flygtrafiktjänster.

I föreskriften kan närmare förutsättningar för bestämmande av kostnadsbasen anges. Beräkning av kostnadsbasen bör överensstämma med principerna i artikel 15, förordning 550/2004. Möjligen behövs inte särskild regel om detta eftersom 75 § luftfartsförordningen anger att Luftfartsstyrelsen meddelar föreskrifter om avgiftsättning för användning av allmänna flygplatser eller andra allmänna anläggningar eller tjänster för luftfarten. I detta fall är det dock specifikt bestämmandet av kostnadsbasen som avses vara föremål för föreskrift varför regeln av tydlighetsskäl kan vara motiverad.

4 § Ägare eller förvaltare av infrastruktur för flygtrafiktjänster som upplåts för annan skall i sin redovisning av verksamheten hålla intäkter och kostnader för förvaltning

och drift av infrastruktur för flygtrafiktjänster avskilda från intäkter och kostnader för annan verksamhet.

Flygplatshållare som avtalar om utförande av flygtrafiktjänster skall ges rätt att ta del av redovisningen.

Särredovisning av intäkter och kostnader som är förenade med förvaltning och drift av infrastrukturen säkerställer nödvändig transparens.

Single Sky regelverket ger inte flygplatserna insyn i räkenskaperna vilket är nödvändigt när det gäller infrastrukturen eftersom det är med flygplatserna avtal om upplåtelse av infrastruktur/utrustning sluts.

5 § Luftfartsstyrelsen övervakar att infrastruktur för flygtrafiktjänster upplåts till flygplatser enligt 1 § på ett öppet och icke-diskriminerande sätt.

Luftfartsstyrelsen har uppdraget att följa upp att ägare eller förvaltare av infrastruktur inte diskriminerar vissa brukare. Enligt förordningen (2004:110) med instruktion för Luftfartsstyrelsen, 1 § tredje stycket punkt 4 har Luftfartsstyrelsen uppdraget att övervaka konkurrensen på flygmarknaden och att anmäla missförhållanden till Konkurrensverket.

92 § Luftfartsstyrelsen meddelar de föreskrifter i fråga om luftfartsverksamhet som behövs av säkerhetsskäl och för att i övrigt undvika olyckor och olägenheter vid luftfärder.

Luftfartsstyrelsen får uppdra åt annan att biträda med förvaltningsuppgift i anslutning till föreskrifter som avses i första stycket. Avser föreskrifterna luftfartsverksamhet som inte bedrivs i förvärvssyfte med luftfartyg som nämns i 27 § tredje stycket och i 133 § första stycket denna förordning får förvaltningsuppgift som Luftfartsstyrelsen överlämnar åt annan innefatta myndighetsutövning.

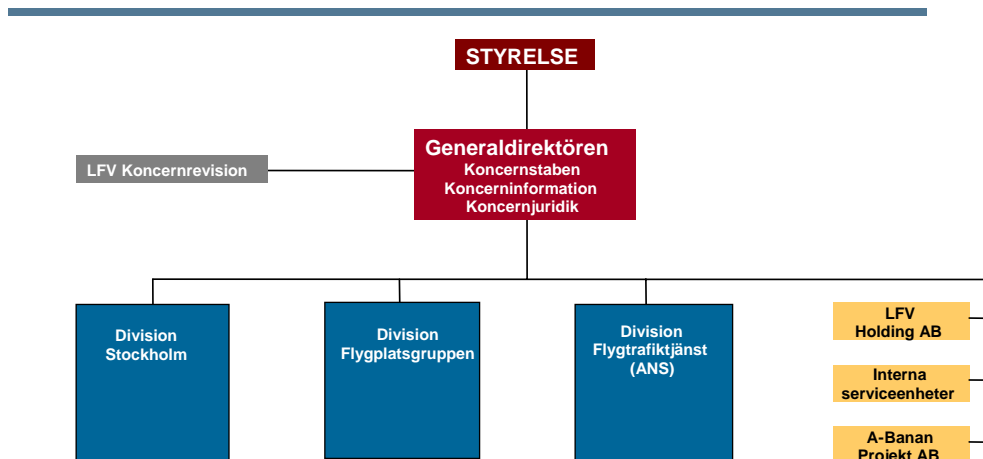
Den som utövar luftfartsverksamhet skall lämna de uppgifter av betydelse för säkerheten, de statistiska uppgifter i fråga om verksamheten samt de uppgifter enligt förordningen (1994:1808) om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område som Luftfartsstyrelsen föreskriver. Styrelsen kan även föreskriva att ägare och brukare av luftfartyg som inte utövar verksamhet liksom befälhavare skall lämna sådana upplysningar. Luftfartsstyrelsen föreskriver om vilka uppgifter en ägare eller förvaltare av infrastruktur för flygtrafiktjänster skall lämna för övervakningen av att infrastruktur för flygtrafiktjänster upplåts på ett öppet och icke-diskriminerande sätt.

För utförandet av uppdraget skall Luftfartsstyrelsen kunna begära de uppgifter som Luftfartsstyrelsen behöver av ägare eller förvaltare. Ett tillägg i luftfartsförordningen föreslås därför. 92 § tredje stycket luftfartsförordningen ålägger den som utövar luftfartsverksamhet att lämna de uppgifter av betydelse för säkerheten, de statistiska uppgifter i fråga om verksamheten samt de uppgifter enligt förordning (1994:1808) om behöriga myndigheter på luftfartens område som Luftfartsstyrelsen föreskriver. Den som är skyldig att lämna uppgifter men inte gör det kan föreläggas vid vite att lämna uppgifterna.

3 LfV:S ORGANISATION

LfV koncernen består av affärsverket, LfV, med dotter- och intressebolag, se organisationsschema nedan.

LfV-koncernens organisation



Division Flygtrafiktjänst/ANS har en renodlad produktionsroll och består av fyra affärsområden.

- AER – Affärsområde En Route: Bedriver flygtrafiktjänst en route och har omkring 500 anställda på tre enheter, Flight Planning Center och kontrollcentralen Stockholm samt kontrollcentralen i Malmö.
- ATA – Affärsområde TWR/APP (Tower/Approach): Bedriver flygplats- och inflygningskontrolltjänst och har cirka 450 anställda på 37 olika platser runt om i landet.
- ASI – Affärsområde System (ANS System and Infrastructure) ansvarar för ANS infrastruktur, som består av cirka 500 utrustningar och anläggningar. ASI består av cirka tio personer och ansvarar för infrastrukturens säkerhet, tillgänglighet, kvalitet, funktion, kapacitet, utveckling av driftsatta system samt internationell harmonisering.
- ASD – Affärsområde Support (ANS Support and Development) har cirka 200 anställda, varav majoriteten är placerad i Norrköping och övriga i Malmö och Stockholm. Utgör divisionens kompetenscentrum och ansvarar för stöd-, uppdrags- och konsultverksamhet. Är kompetens- och resurshållare för divisionens samtliga simulatorer.

Ägaransvaret av infrastrukturen inom LfV är fördelat så att ansvaret för en del utrustning åvilar division Flygtrafiktjänsten och för annan utrustning någon av

flygplatsdivisionerna Stockholm eller Flygplatsgruppen. Detta innebär att infrastrukturen som behövs för kommunikation, navigering och övervakning redan finns samlad i ett särskilt affärsområde. Däremot är kapitalet inte balansräkningsmässigt och resultaträkningsmässigt fördelat på affärsområdena.

4 INFRASTRUKTUR SOM TILLHANDAHÅLLS AV LFV

LFV är idag ensam leverantör av flygtrafiktjänst vid sammanlagt 35 trafikflygplatser såväl statliga som icke statliga. För att andra aktörer än LFV skall kunna tillhandahålla flygtrafiktjänst vid flygplats, oavsett om det skulle vara flygplatsen själv eller en tredje part, behöver de ha tillgång till utrustning för kommunikation, navigation och övervakning som i stor utsträckning ägs av staten genom LFV.

Nedan följer en mer ingående beskrivning av den utrustning som ägs av LFV - om inget annat anges - och som används i driften av flygtrafiktjänst vid flygplats.

4.1 Kommunikationsutrustning

För kommunikation krävs utrustning som möjliggör kommunikation med bl.a. luftfartyg, markfordon och angränsande flygtrafiktjänstenheter. Den utrustning som används för flygtrafiktjänst vid flygplats ägs normalt av flygplatsen.

Det mer kvalificerade talkommunikationssystem som finns vid LFV:s och Försvarmaktens flygplatser ägs och förvaltas av LFV. Förhållandet är avtalsreglerat. Detta system finns inte på icke statliga flygplatser med undantag för de tidigare statliga flygplatserna i Halmstad, Norrköping och Kalmar.

Det krävs utrustning för manövrering och övervakning av anläggningarna samt för registrering av data för bl.a. radiokommunikation. Denna utrustning ägs normalt av flygplatserna.

För att kunna sända och ta emot luftfartsrelaterad information, till exempel flygväderinformation, färdplaner eller NOTAM, krävs dessutom tillgång till luftfartens fasta telenät, AFTN¹⁰. Kostnader för drift av AFTN finansieras via undervägsavgiften.

De teleföbindelser som behövs för luftfarten skall vara tillgängliga, samt möjliggöra

- a) radiotelefoni med de luftfartyg som befinner sig inom ATS-enhetens¹¹ ansvarsområde
- b) samtidig passning av nödfrekvenser med möjlighet till avlyssning från samtida arbetspositioner för flygledare och AFIS-personal
- c) radiotelefoni med fordon på färdområdet samt med räddningsfordon
- d) telefonkommunikation via minst en telefon där numret är hemligt

¹⁰ AFTN – Aeronautical Fixed Telecommunication Network. Luftfartens fasta fjärrskriftnät, innefattar teletrafik mellan bestämda och fasta stationer.

¹¹ ATS-enhet – Sammanfattande benämning på flygkontrollenhet, AFIS-enhet och ATS rapportplats

e) telefonkommunikation via minst en telefon som är skild från det ordinarie telekommunikationssystemet

4.2 Navigationshjälpmedel

För navigation krävs viss utrustning vid instrumentflygplatser för flygplanens inflygning och landning. Viss utrustning, t ex ILS¹² och NDB¹³-utrustningar, ägs av flygplatserna medan annan, t ex VOR¹⁴ och DME¹⁵ och normalt ägs av LFV liksom en del NDB-utrustningar. Navigationshjälpmedel kan delas in i tre olika användningsområden: enbart en route, en route och flygplats samt enbart flygplats.

Det finns 24 stycken VOR eller DVOR¹⁶, 28 stycken DME-stationer för flygning på sträcka (dessutom finns cirka 30 DME-stationer samlokaliserade med ILS) samt cirka 125 stycken NDB-stationer i Sverige. Anskaffningskostnaden för en ny DME-station är cirka 1 miljon kronor medan en ny VOR-station kostar 5 miljoner kronor. Den årliga genomsnittskostnaden för drift och underhåll av en VOR-station är ca 75 000 kronor inklusive resekostnader. Många av stationerna ligger avsides, och de gamla stationerna har ingen möjlighet till fjärravläsning och justeringar, varför resekostnaderna är relativt höga. Motsvarande underhållskostnader för en NDB-station är ca 40 000 kr/år, och för en DME-station cirka 25 000kr/år. Till dessa siffror kan man lägga kostnader för el, tele och eventuella markavtal.

Den tekniska livslängden brukar beräknas till 15-20 år på anläggningar av den här typen, medan den ekonomiska livslängden är 10-15 år. I stort sett samtliga anläggningar är således avskrivna för länge sedan. Underhållskostnaderna för åtminstone VOR bedöms också komma att stiga kraftigt med åren med tanke på att stationerna är gamla, och tillgången på reservdelar är ytterst begränsad. Många av stationerna sattes upp i början av 1970-talet och är således över 30 år gamla. Risken för oplanerade och långvariga driftavbrott ökar hela tiden.

Behoven av markbaserad navigationsinfrastruktur (VOR, DME och NDB) har förändrats för flygning på sträcka på grund av att områdesnavigering införts. DME är ett viktigt hjälpmedel för områdesnavigering varför det främst är behovet av VOR och NDB som har minskat. Däremot kvarstår ofta flygplatsens behov av dessa navigationshjälpmedel. Det innebär att en omfördelning av kostnader till flygplatserna har skett.

¹² Instrument landing system. Markutrustning som används för att på instrument i ett luftfartyg under slutlig inflygning bestämma läget för luftfartyget uttryckt i höjd- och sidledsavvikelser från en nominell flygbana samt för att få viss information om avståndet till sätpunkten

¹³ Non-Directional Beacon. Sändare på marken. Mottagare i luften ger riktningssinformation.

¹⁴ Very High Frequency Omni-directional Radio Range. Navigeringssystem bestående av sändare på marken och mottagare i luften; ger bäringsinformation

¹⁵ Distance Measuring Equipment. Radiomottagare/sändare på marken i kombination med sändare/mottagare i luftfartyg, ger avståndssinformation

¹⁶ Doppler Very High Frequency Omni-directional Radio Range

Tabell 1: Fördelning av kostnaderna mellan flygplatsen och en-route

Station	Typ	% Lokalt	% En route
NATTA	VOR/DME	0	100
STORUMAN	DVOR/DME	0	100
VASSEN	DVOR/DME	0	100
AROS	DVOR/DME	25	75
BORLÄNGE	VOR/DME	25	75
HAMMAR	DVOR/DME	25	75
KALMAR	VOR/DME	25	75
KIRUNA	VOR/DME	25	75
LULEÅ	VOR/DME	25	75
SKELLEFTEÅ	DVOR/DME	25	75
SUNDSVALL	DVOR/DME	25	75
UMEÅ	VOR/DME	25	75
VISBY	VOR/DME	25	75
ÖRNSKÖLDSVIK	VOR/DME	25	75
ÖSTERSUNDS	DVOR/DME	25	75
BACKA	DVOR/DME	40	60
JÖNKÖPING	DVOR/DME	40	60
KARLSTAD	VOR/DME	40	60
RONNEBY	DME	40	60
STURUP	VOR/DME	40	60
SVEDA	VOR/DME	40	60
TROSA	DVOR/DME	40	60
ALMA	VOR	100	0
ARLANDA	DVOR/DME	100	0
DUNKER	DVOR	100	0
HARRY	DVOR	100	0
LANDVETTER	DVOR/DME	100	0
NOLVIK	VOR	100	0
NORTEL	VOR/DME	100	0
TEBBY	DVOR/DME	100	0
VEDBY	DVOR	100	0
Samtliga NDB-stationer		100	0

En route

Flygplats

En övergång från konventionell navigering baserad på markbundna hjälpmedel till ett system som bygger på positionsinformation hämtad från markstationer och/eller

satelliter¹⁷ håller på att ske. Markbaserad infrastruktur kommer dock även fortsättningsvis att vara nödvändig för att säkerställa redundans. VOR kommer successivt att avvecklas som navigationshjälpmedel till förmån för DME-baserad infrastruktur.

I den mån navigationshjälpmedel kan nyttjas både i en-route verksamhet och på flygplatserna fördelas kostnaderna mellan flygplatsen och en-route för närvarande enligt följande tabell.

4.3 Hjälpmedel för övervakning

För övervakning av trafiken finns ett antal radarstationer utplacerade i Sverige, se figur 1. Radarstationerna är i första hand placerade för att täcka områdeskontrolltjänstens behov, dvs. för en-route ändamål. Hänsyn har även tagits till flygplatsens behov av radarhjälpmedel. Viss radarutrustning och infrastruktur samutnyttjas av flera flygplatser.

Figur 1: Radarstationer för flygtrafiktjänst i Sverige



PSR: Primärradarstation. Används främst som fall back för trafiktäta områden kring Arlanda-Bromma och Kastrup-Sturup

MSSR: Sekundärradarstation

¹⁷ Genom till exempel den amerikanska GPS (Navstar) eller Galileo, ett europeiskt satellitsystem som beräknas komma i drift under 2011

Om radartjänst utövas i luftrummet över 5000 fot (cirka 1500 meter) finns krav på system för konfliktvarning och tillhörande kommunikation via markbaserade system. All utrustning för radarövervakning, liksom system för konfliktvarning, ägs idag av LFV. Kostnaden för att upprätthålla dessa stationer och system tas för närvarande upp i kostnadsbasen för undervägsavgiften.

Luftfartsstyrelsen ställer inga krav på att radar skall användas. En ny tjänsteleverantör kan därför rent teoretiskt välja att bedriva flygkontrolltjänst utan radar på ett tjänsteställe där man idag använder radar. Radar är dock kapacitetspåverkande eftersom radar möjliggör fler starter och landningar per tidsenhet. Det skulle därför troligen vara svårt för en aktör som saknar tillgång till radardata att konkurrera om marknaden med andra leverantörer som har tillgång till radardata. I det harmoniseringsprogram som Eurocontrol¹⁸ sammanhåller finns krav på en dublerad radartäckning för en-route verksamhet samt terminalområden av viss omfattning. För Sveriges del avses Stockholms terminalområde samt till viss del Malmö terminalområde på grund av dess närhet till Kastrup. Flertalet flygkontrollenheter vid flygplatser disponerar utrustning för radarpresentation som ett hjälpmedel för information om trafiksituationen i området. Vid icke-statliga flygplatser ägs utrustningen i förekommande fall av flygplatshållaren¹⁹.

Utrustning enbart för inflygning eller landning ägs och finansieras normalt av flygplatsen medan det förekommer att viss utrustning som står på eller i närheten av en flygplats även används för andra ändamål än för inflygning och landning för att kontrollera trafiken en-route. I dessa fall ägs utrustningen av LFV.

Anskaffningskostnaden för en ny primärradarstation på befintlig plats är cirka 20 miljoner kronor medan en ny primärradarstation på ny plats kostar cirka 35 miljoner kronor. Anskaffningskostnaden för en ny sekundär radarstation på befintlig plats är cirka 11 miljoner kronor medan en ny sekundärradarstation på ny plats kostar cirka 20 miljoner kronor.

Under 2006 kostade driften av radarstationerna totalt cirka 16,3 miljoner kronor inklusive avskrivningar. Den ekonomiska avskrivningstiden för en radarstation är 12 år, men stationerna kan tekniskt sett användas betydligt längre tid. LFV:s sekundärradarstationer är mellan 7 och 18 år gamla med en genomsnittlig ålder på cirka 13 år. De två primärradarstationerna är 6 (Uppsala PSR) respektive 36 (Romele PSR) år gamla.

LFV tillhandahåller radarsignaler/radardata, inklusive konfliktvarningsdata till kontrolltorn vid de svenska flygplatser som så önskar. Eftersom LFV:s radarstationer i första hand är till för områdeskontrolltjänst tillhandahålls radardata från dessa idag utan särskild kostnad.

LFV/Division Flygtrafiktjänst står för investeringskostnader, drift och underhållskostnader för radaranläggningarna. Dessa kostnader läggs in i LFV:s

¹⁸ Den europeiska organisationen för säkrare flygtrafiktjänst – för närvarande 37 medlemsstater

¹⁹ För de numera icke statliga flygplatserna i Halmstad, Norrköping och Kalmar äger LFV fortfarande utrustning enligt avtal mellan LFV och flygplatserna.

underlag för kostnadsbasen för undervägsavgiften. Flygtrafiktjänstenhet vid flygplats som använder radardata från LFV radarstationer måste däremot själva stå för kostnaderna för de förbindelser som krävs för att data skall kunna överföras till kontrolltornet samt utrustning för att kunna presentera radardata i tornet. Förhållandet är likartat oavsett om flygplatsen är statlig eller ej. Hur denna kostnad fördelas/regleras mellan flygtrafiktjänstenhet och respektive flygplats avgörs lokalt.

Framöver kan infrastruktur för övervakning komma att kompletteras med annan teknik än radar, till exempel genom datalänkbaserad kommunikation där olika typer av data, inklusive flygplanens positioner, kan utväxlas mellan flygtrafikledning och flygplats, liksom mellan flygplan inbördes. LFV planerar att sätta upp ADS-B²⁰ (baserat på användningen av VDL-Mode 4) med markstationer på Sturup, Arlanda, Luleå, Umeå, Norrköping, Bromma, Landvetter, Kiruna, Sundsvall, Östersund, Visby och Karlstad. Sådan ny infrastruktur bör ur tillträdesregleringssynpunkt hanteras på samma sätt som dagens radarsystem. Om radar ersätts till exempel med ADS-B för övervakning kan behovet av markstationer för ADS-B, beroende av val av teknisk lösning, komma att överskrida dagens 12 planerade stationer. Detta förutsätter dock att flygplanflottan utrustas med GPS-baserade transpondrar. Inget internationellt krav på sådana transpondrar finns ännu och det är osäkert om sådant krav kan förutses inom överskådlig tid.

4.4 Hinderdatabasen

Hinderdatabasen är en samling av data över hinder i terrängen som exempelvis påverkar minimihöjden för inflygning eller minimihöjden för flygning i kontrollerat luftrum. Informationen i databasen är nödvändig för att kunna hantera luftrumskonstruktion runt flygplatsen. Hinderdatabasen, som är uppbyggd för Försvarmaktens behov, ägs av Försvarmakten och förvaltas av LFV. Det bör därför säkerställas att flygplatserna får tillgång till informationen ur databasen.

4.5 Slutsats

Flygplatserna äger ofta själva en stor del av den utrustning och den infrastruktur som är nödvändig för att bedriva flygtrafiktjänst vid flygplats. Det gäller framför allt t ex radarpresentations- och talkommunikationsutrustningar samt radiosändare/mottagare och meteorologiska utrustning m.m. Flygplatsen måste själva omhänderta dessa kostnader antingen genom att anskaffa utrustningen själva eller genom att köpa den från LFV. Generellt gäller full kostnadstäckning vid sådant köp oavsett om flygplatsen är statlig eller ej.

LFV tillhandahåller idag radarsignaler/radardata utan särskild kostnad. Kostnader för navigationshjälpmedel som nyttjas på flygplatserna fördelas på flygplatserna enligt en särskild modell.

²⁰ Automatic Dependent Surveillance – Broadcast. Det finns ett krav på interoperabilitet vilket betyder att länder skall kunna hantera den operativa standard som är fastställd internationellt (flygplan med transpondrar ombord skall kunna ses och hanteras från marken). Anskaffningskostnaden för en VDL Mode 4 station är ungefär 2 miljoner kronor.

Det bör i detta sammanhang framhållas att avtal om nyttjanderätt sluts mellan respektive flygplats och LFV som leverantör av flygtrafiktjänster.

LFV äger all utrustning vid de statliga civila flygplatserna. LFV ansvar också för utveckling, drift och underhåll av en del system/utrustning för flygtrafiktjänst på LFV:s, Försvarmaktens, Kalmars, Norrköpings och Halmstads flygplatser. Kostnaderna för förvaltning av alla sådana system/utrustningar regleras genom avtal mellan respektive flygplats och LFV.

Enligt LFV var LFV/Division ANS totala avskrivningar 117 miljoner kronor år 2005. Därav uppges 3,8 miljoner kronor avse flygtrafiktjänst vid flygplats. Räntor kostade 71 miljoner kronor, därav bedömdes 0,5 miljoner kronor avse flygtrafiktjänst vid flygplats.

Tabell 2: Sammanställning av infrastruktur som LFV tillhandahåller för driften av flygtrafiktjänst vid flygplats

Infrastruktur	Kostnad inkl. avskrivningar	Anskaffningskostnad	Livslängd	Avskrivningstid	Alternativ utrustning	Kommentar
Radarstationer	16,3 Mkr (2006) Kostnadsbasen för undervägsavgiften	11-35 Mkr	30-40 år	12 år	Datalänkbaserad Kommunikation (ADS-B)	<u>Radardata</u> tillhandahålls utan kostnad
Navigation, markbaserad infrastruktur	1) 75 kkr/år 2) 40 kkr/år. Belastar respektive flygplats	1) 5 Mkr 2) iu 3) 1 Mkr	15-20 år	10-15 år	Satellitbaserad navigering (GALILEO)	VOR kommer successivt att ersättas med DME
1) VOR (bäring)						
2) NDB (riktning)	3) 25 kkr/år					
3) DME (avstånd)						
Kommunikation	Ägs av flygplatsen	iu	iu	iu	iu	iu

Produktionen och utvecklingen av infrastruktur och utrustning för tillhandahållande av flygtrafiktjänster präglas av stordriftsfördelar och är av sådan art att det skulle vara orimligt om varje enskild flygplats skaffade all den utrustning som idag används och som behövs för att producera tjänsterna. Det skulle också vara förenat med alltför stora anskaffningskostnader. Det finns inte heller några alternativa sätt att uppfylla de funktioner som finns. Den pågående tekniska utvecklingen mot mer satellitbaserade system gör det också svårt att bedöma när den befintliga utrustningen kan bli överflödigt men under överskådlig tid kommer markbaserad infrastruktur att vara nödvändig. Mot bakgrund av ovanstående redovisning är det knappast kostnadseffektivt för flygplatserna att själva skaffa nödvändig utrustning och infrastruktur som idag tillhandahålls av LFV.

I en studie som har gjorts av Eurocontrols Performance Review Committee avseende fragmentering i Europa granskas bland annat kostnaden för överlappning av CNS-infrastruktur i gränserna mellan olika stater. Kostnaderna för dessa överlappningar har beräknats till 15-60 miljoner euro. Det är därför sannolikt att man vid etablering av gränsöverskridande luftrumsblock gör en översyn av behoven. Det behövs färre

radarstationer för att täcka områdeskontrollens krav än flygplatsernas vilket kan komma att medföra att den radartäckning som en-route erbjuder och bekostar för flygplatsverksamheter kan försämrats.

5 PRINCIPER FÖR AVGIFTSSÄTTNING

Genom EG-förordningen nr 550/2004²¹ om tillhandahållande av flygtrafiktjänster inom det gemensamma europeiska luftrummet och Kommissionens förordning (EG) nr 1794/2006²² om ett gemensamt avgiftssystem för flygtrafiktjänster har gemensamma krav för säkert och effektivt tillhandahållande av flygtrafiktjänster i gemenskapen samt ett gemensamt avgiftssystem fastställts. Räkenskaperna för alla leverantörer av flygtrafiktjänster bör enligt förordningen vara öppna för insyn i största möjliga utsträckning.

De avgifter som tas ut av användarna av flygtrafiktjänsterna skall grundas på de beräknade kostnaderna för att tillhandahålla dessa tjänster. Avgiftssystemet skall tillgodose insyn och konsultation angående kostnadsbaser och fördelning mellan kostnader bland de olika tjänsterna. Kostnader uppdelat per kostnadstyp (personal, driftskostnader m.m.) och per tjänst (flygledningstjänst, kommunikation, navigationstjänster, övervakning m.m.) skall redovisas särskilt och ligger till grund för det utbyte av information om kostnadsbaser, planerade investeringar och förväntad trafik som sker med företrädarna för luftrummet användare.

Korssubventionering mellan olika flygtrafiktjänster skall vara tillåten endast när detta är motiverat av objektiva skäl och under förutsättning att den är tydlig identifierbar. Korssubventionering skall dock i vart enskilt fall vara förenlig med gemenskapslagstiftningen, bland annat konkurrenslagstiftningen.

Avgifter fastställs för tillgängligheten av flygtrafiktjänster på ett icke-diskriminerande sätt och tas ut av luftrummet användare dvs. alla luftfartyg som opererar som allmän flygtrafik med undantag för vissa typer av flygningar.

Förordningarna ger luftrummet användare, d.v.s. alla luftfartyg som opererar som allmän flygtrafik, de nationella tillsynsmyndigheterna och kommissionen insyn i kostnadsbaser och avgiftssättning. Flygplatshållaren är enligt förordningarna inte en del i processen, utan dialogen sker mellan medlemsstaten och luftrummet användare i närvaro av leverantörerna av flygtrafiktjänster. I avgiftsförordningen nr 1794/2006 finns möjlighet att göra undantag för flygplatser som har konkurrensutsatt flygtrafiktjänst genom att inte fastställa en avgift.

Vid de statliga flygplatserna tas kostnaden för flygtrafiktjänst vid flygplats ut genom en TNC²³-avgift. LFV tar ut samma avgift för samtliga statliga flygplatser. De icke

²¹ EUT L/96 s 21

²² EUT L/341 s 3

²³ Terminal Navigation Charges

statliga flygplatserna fastställer sina egna avgifter för användning av flygtrafiktjänster. Någon enhetlig taxa finns inte och avgifterna är inte publicerade.

6 BEHOVET AV TILLTRÄDESREGLERING

Syftet med tillträdesreglering bör vara att skapa ett samhällsekonomiskt effektivt resursutnyttjande. En marknad där det råder en väl fungerande konkurrens karakteriseras av effektiv produktion och priser som närmar sig kostnaderna för produktionen. Är istället ett eller ett fåtal företag dominerande på marknaden kan marknaden bl.a. präglas av alltför höga priser.

Marknadsmakt hos ett fåtal företag är vanligt förekommande i infrastrukturtunga branscher, som till exempel på telemarknaden och elmarknaden. Om kostnaden för infrastrukturen är så hög att det inte finns förutsättningar för en dubbling kan marknaden utgöras av ett naturligt monopol.

När tillgång till infrastrukturen är nödvändig för att konkurrera även i tjänsteproduktionen i nästföljande led, utgör infrastrukturen en flaskhals. Om ett företag förfogar över infrastrukturen och samtidigt är verksamt i tjänsteproduktionen, kan detta företag skapa eller underhålla en monopolställning även i tjänsteproduktionsledet genom att begränsa tillgången till infrastrukturen. I de fall infrastrukturen har bekostats med offentliga medel kan det vara befogat att på något sätt begränsa infrastrukturhållarens marknadsmakt.

Konkurrenslagen (KL) bygger på den konkurrensrättsliga förbudsprincipen som innebär att vissa konkurrensbegränsningar i sig är skadliga och därför skall vara förbjudna. KL:s ändamål är att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter. KL har utformats med EG-rätten som förebild. KL innehåller förbud mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag (6 §) och mot missbruk av dominerande ställning (19 §). KL:s materiella regler tolkas också mot bakgrund av den rättspraxis som utvecklats i EG:s domstolar. Sedan 2001 är Konkurrensverket behörigt att tillämpa artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget.

En särreglering kan ses som ett komplement till KL. Både generell konkurrenslagstiftning och särregler är viktiga verktyg för att motverka missbruk av marknadsdominans och för att främja konkurrens på marknader där förutsättningar ännu saknas för en väl fungerande konkurrens.

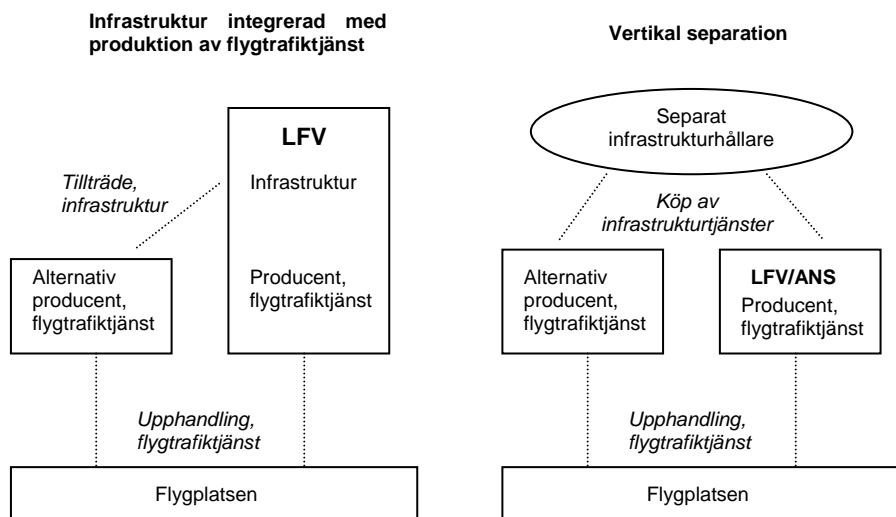
Särreglering fungerar som ett verktyg för att skapa förutsättningar för konkurrens genom att lösa strukturella problem i förväg. Särreglering kan till exempel vara nödvändigt för att säkra tillträde till infrastruktur eller för att lösa tvister mellan ägare och operatör av infrastruktur. En risk med en kraftfull reglering för tillträde till infrastrukturen är minskad konkurrens på lång sikt på grund av att incitamenten för företagen att investera i infrastruktur och utveckla nya produkter hämmas. En särreglering bör så långt som möjligt präglas av förutsägbarhet och stabilitet.

Den svenska marknaden för flygtrafiktjänst har karaktären av ett monopol där en aktör, LFV, har en särställning på marknaden. Att staten genom LFV både äger och förvaltar infrastruktur för kommunikation, navigation och övervakning som behövs för att

tillhandahålla flygtrafiktjänster vid flygplats kan skapa problem vid en konkurrensutsättning av flygtrafiktjänstdriften. Det blir särskilt tydligt om icke-statliga flygplatser vill upphandla driften av flygtrafiktjänst. För att medverka i upphandlingen och bedriva verksamhet kan en alternativ operatör behöva få tillträde till delar av LFV:s infrastruktur. Den alternativa operatören blir då beroende av de villkor som LFV anger för tillträdet, samtidigt som den i vissa fall kan konkurrera med LFV vid upphandlingstillfället.

I den vänstra delen av figur 1 illustreras situationen där infrastrukturhållningen är integrerad med produktionen av flygtrafiktjänst såsom fallet är med LFV idag. Om en alternativ producent av flygtrafiktjänst vill träda in på marknaden behöver den tillträde till LFV:s infrastruktur. En tillträdesreglering skulle i så fall reglera villkoren för tillträdet. Den högra delen av figur 1 illustrerar fallet där infrastrukturhållningen är separerad från produktionen av flygtrafiktjänst, vertikal separation.

Figur 2 Illustration av en vertikalt integrerad och en vertikalt separerad infrastrukturhållare på marknaden för flygtrafiktjänst



Det finns flera möjligheter för att dämpa flaskhalsproblemet, framför allt införandet av en tillträdesregering (vilket vanligen inkluderar tillträdesprissättning) och vertikal separation. En tillträdesreglering kan utöver tillträdesprissättning innehålla grundläggande skyldigheter att bereda tillträde till infrastrukturen, icke-diskrimineringsprinciper och skyldigheter att publicera referenserbjudanden. Tillträdesprissättning har använts på marknaden för elektronisk kommunikation för att tvinga infrastrukturhållaren att bereda alternativa tjänsteproducenter tillträde till flaskhalsen till ett givet pris.

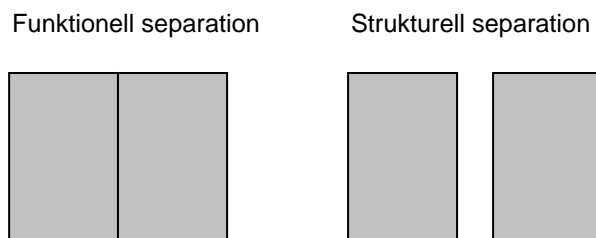
En vertikal separation skulle innebära att infrastrukturhållningen separeras från driften av flygtrafiktjänst. En vertikal separation kan kombineras med någon typ av prisreglering.

Nedan följer en kort beskrivning av tillträdesreglering och vertikal separation²⁴.

6.1 Vertikal separation

En åtgärd som har genomförts på bl.a. elmarknaden och järnvägsmarknaden är att separera infrastrukturhållaren från den organisation som är verksam i tjänsteproduktionsledet. Vertikal separation genomförs genom strukturell separation, då ett företag delas, och funktionell separation, då separationen sker inom det aktuella företaget, se figur 3. Vid en strukturell separation separeras ägandet av infrastrukturhållningen från tjänsteproduktionen. Vid en funktionell separation har de båda verksamheterna samma ägare men man vidtar andra åtgärder för att skilja verksamheterna åt. Till exempel kan det finnas regler för informationsutbyte mellan verksamheterna och krav på särredovisning. En strukturell separation är en starkare form av separation än en funktionell separation.

Figur 3: Vertikal separation



Genom att infrastrukturhållaren inte har några band med någon av tjänsteproducenterna, har den inte heller något incitament att gynna någon av dem genom förmånliga tillträdesvillkor.

Statskontoret har i sin utredning 2004:28 anfört att starka skäl talar för att vertikal separation av infrastruktur kan vara den organisationsform som skapar de bästa förutsättningarna för konkurrens mellan operatörerna. OECD har rekommenderat vertikal separation som en lämplig åtgärd i syfte att åstadkomma konkurrens.

Inom LFV finns huvuddelen av den infrastruktur som behövs för kommunikation, navigering och övervakning samlad i Division Flygtrafiktjänsten (ANS) som också rymmer produktionen av flygtrafiktjänst genom flygtrafikledning, flygbriefing, flygtele och flygväder för civil luftfart. Inom flygtrafiktjänstens verksamhet ryms två kontrollcentraler och flygplats- och inflygningskontrolltjänst i torn och terminalkontroller på 37 platser. Däremot ägs infrastrukturen fortfarande av LFV koncernen och kapitalet är inte balansräkningsmässigt eller resultaträkningsmässigt fördelat på varje division.

LFV är således en vertikalt integrerad organisation där både produktionen av flygtrafiktjänst och infrastrukturen för flygtrafiktjänst finns i samma koncern, i samma division.

²⁴ Det finns ytterligare metoder för att dämpa flaskhalsproblematiken, såsom t.ex. infrastrukturklubbar och horisontell separation. Se t.ex. Bergman (2002) "Lärobok för regelnissar" för en diskussion av dessa.

En situation med vertikal separation och statligt ägande ger fördelar i form av bättre förutsättningar för konkurrens i nedströms produktionsled, ökad flexibilitet och mindre konflikter. Ett renodlat infrastrukturbolag har mindre incitament att begränsa konkurrensen än ett bolag som också bedriver verksamhet på tjänstemarknaden nedströms i konkurrens med nya företag. Nackdelarna kan vara lägre kostnadseffektivitet genom att eventuella samproduktionsfördelar går förlorade. Eftersom det ofta är i driften som behov av ny teknologi uppmärksammas, kan en vertikal separation också innebära långsammare teknisk utveckling jämfört med en vertikalt integrerad infrastrukturförhållare. En fördel med en funktionell separation jämfört med en strukturell separation kan vara att den tekniska utvecklingen underlättas genom att driften och infrastrukturförhållningen är i samma organisation. Å andra sidan krävs reella åtgärder vid en funktionell separation för att säkerställa att den egna tjänsteproduktionen inte gynnas. En funktionell separation kan till exempel kombineras med en tillträdesreglering.

Vid en vertikal separation har infrastrukturförhållaren marknadsmakt i infrastrukturledet, vilket kan innebära monopolprissättning på infrastrukturtillträdet. För att undvika detta kan en vertikal separation kombineras med någon typ av prisreglering, som exempelvis ett pristak. Det är också möjligt att låta infrastrukturen förvaltas i offentlig regi i en verksamhet där lönsamhet inte är ett verksamhetsmål.

Internationell utveckling

Genom medlemskapet i EU har den europeiska samordningen och standardiseringen ökat. Gemenskapen har fastställt en harmoniserad rättslig ram för inrättande av det gemensamma europeiska luftrummet. Syftet är att förbättra de nuvarande flygsäkerhetsstandarderna och den totala effektiviteten för den allmänna flygtrafiken i Europa, optimera den kapacitetsnivå som tillgodoser samtliga användares behov samt minimera förseningar²⁵.

I de flesta stater inom EU ingår infrastrukturen i flygtrafiktjänstproducentens organisation. Utvecklingen inom EU pekar på ökat samarbete över nationsgränserna mot ett mer integrerat operativt luftrum vilket i det korta till medellånga perspektivet påverkar frågan om infrastrukturförhållning. Ett led för att uppnå detta är bildandet av funktionella luftrumsblock²⁶, där flygtrafikledningstjänsterna i det övre luftrummet och kanske också det undre luftrummet utformas och tillhandahålls mer mot bakgrund av operativa krav än med hänsyn till nationella gränser. Detta förutsätter i sin tur en optimal användning av både tekniska och mänskliga resurser.

I regeringen proposition 2005/2006:160 *Moderna transporter* anser regeringen att en strävan bör vara att långsiktigt få samtliga nordiska och/eller andra länder att delta i ett eller flera gemensamma funktionella luftrumsblock. Syftet är att på ett effektivt sätt utnyttja resurser och kompetenser i de nordiska länderna. I denna process bör LFV söka lösningar som bidrar till att reducera kostnaderna genom ökat samarbete och på

²⁵ Artikel 1 punkt 1 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 549/2004 om ramen för inrättandet av det gemensamma europeiska luftrummet.

²⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 551/2004 om organisation och användning av det gemensamma europeiska luftrummet

sikt integrering av de nordiska flygtrafiktjänsterna. Sverige driver tillsammans med Danmark NUAC-projektet som syftar till att etablera ett gemensamt ägt bolag som från den nya kontrollcentralen på Sturup skall bedriva flygtrafikledning i det övre luftrummet i Sverige och Danmark²⁷. LFV tillsammans med Avinor (Norge), Naviar (Danmark), Isavia (Island), IAA (Irland), Finavia (Finland) och EANS (Estland) driver också gemensamt ett samarbete som syftar till att utveckla ett gemensamt och kundanpassat servicekoncept i SES²⁸ anda.

På uppdrag av EG-kommissionen har bl.a. frågan om vertikal separation belysts i rapporten *Financing of ATM²⁹ to achieve the single european sky³⁰*. De erfarenheter som hittills gjorts inom olika områden pekar på frivilliga lösningar som den bästa vägen framåt vad gäller separation. Rapporten konstaterar *”Accordingly, any industry restructuring might best be created through groups of ANSPs investigating and developing their own optimal organisational structures as a part of the development of FABs in the first instance, rather than defining and mandating a common European-wide restructuring in early new legislation.”*

6.2 Tillträdesreglering

Syftet med en reglering bör vara att skapa ett samhällsekonomiskt effektivt resursutnyttjande genom att förutsättningar för effektiv konkurrens skapas. Vid åläggandet av skyldigheter är det viktigt att dessa utformas så att de främjar inträde av effektiva aktörer och så att infrastrukturen används effektivt. Det är därtill av vikt att regleringen inte långsiktigt minskar infrastrukturägarens och de potentiella nya aktörernas incitament att investera i ny teknik eller hämmar innovationer och produktutveckling.

En tillträdesreglering kan bestå av flera olika delar, såsom en grundläggande skyldighet att bereda tillträde till infrastruktur, skyldighet att publicera referenserbjudanden och skyldighet att erbjuda tjänster till icke-diskriminerande villkor och tillträdesprissättning.

6.2.1 Möjliga skyldigheter i en tillträdesreglering

Tillträdesskyldigheten innebär att regleraren kan ålägga infrastrukturägaren ett krav på att tillmötesgå en rimlig begäran om tillträde till infrastruktur och kan motiveras som ett sätt att öka konkurrensen. Men om en sådan skyldighet skall åläggas skall regleraren väga infrastrukturägarens rättigheter att själv utnyttja sin infrastruktur mot andra tjänsteleverantörers rättigheter att få tillgång till resurser som är väsentliga för att kunna tillhandahålla tjänster. Därför är det en viktig princip att ett tillträdeskrav som

²⁷ Källa: LFV Insikt nr 5 2003

²⁸ Single European Sky

²⁹ Flygledningstjänst – sammanfattande benämning på flygtrafikledning, flödesplanering och luftrumspanering

³⁰ Steer Davies Gleave, August 2004 sid 125 - 136

ökar konkurrensen på kort sikt inte begränsar konkurrenternas incitament att investera i alternativa resurser som säkerställer ökad konkurrens på lång sikt.

Insyn innebär att den som dominerande operatören som tillhandahåller infrastrukturen måste offentliggöra specificerade uppgifter om sin verksamhet, t.ex. villkor och krav gällande tillträde och användning samt prissättning. Detta kan även gälla specificering av systemegenskaper och tekniska gränssnitt. För att uppnå insyn kan regleringsmyndigheten kräva att den dominerande operatören offentliggör ett referenserbjudande på en föreskriven detaljnivå. Krav på insyn syftar bl.a. till att motverka diskriminerande beteenden.

Icke-diskriminering innebär allmänt sett att den dominerande operatören tillämpar likvärdiga villkor under likvärdiga omständigheter. Storkundsrabatter kan vara motiverade. Kravet på icke-diskriminering tillämpas också i förhållande till sådana villkor som dominanten tillämpar internt. Skillnader i krav och villkor måste alltså kunna motiveras, också när transaktionerna inte nödvändigtvis är direkt jämförbara, så att konkurrenshämmande diskriminering kan förbjudas.

Särredovisningsskyldigheten kan åläggas tillträdesrelaterade verksamheter och används specifikt för att komplettera insyns- och icke-diskrimineringsskyldigheterna. Särredovisning bör säkerställa att ett vertikalt integrerat bolag öppet redovisar sina grossistpriser och internpriser. Särredovisning kan t.ex. användas för att avslöja fall där ett bolag inlåter sig i korssubventionering. Särredovisningsskyldigheten kan således innebära att företaget skall tillämpa en öppen prissättning för alla operatörer och för intern överföring.

En reglering kommer att behöva bygga på preciserade avgränsningar av på vilket sätt konkurrenterna skall få tillgång till data eller infrastruktur. I detta ligger att lämna tillträde till t.ex. ledningar, byggnader eller master.

6.3 Tillträdesprissättning

Ofta ingår även ett prismoment i form av någon typ av prisreglering av infrastruktur tjänsterna i en tillträdesreglering.

En tillträdesprissättning kan vara befogad om det finns anledning att tro att infrastrukturhållaren har incitament att särbehandla någon potentiell användare av infrastrukturen. Att infrastrukturhållaren är ett statligt bolag har i flera fall inte visat sig vara tillräckligt som garanti för icke-diskriminering, vilket kan bero på att bolagets dubbla roller kan leda till konflikt mellan vinstmål och utförande av samhällsuppdrag³¹.

Tillträdesprissättning av flaskhalsen innebär att infrastrukturhållaren tvingas bevilja tjänsteproducenter tillträde till infrastrukturen till givna villkor och därmed möjliggöra konkurrens i tjänsteproduktionsledet. På så sätt garanteras konkurrerande företag

³¹ Bergman 2002 sid. 25 gör dock bedömningen att privata företag har starkare incitament att motsätta sig reglering.

tillträde till det dominerande företags infrastruktur till ett ”rimligt pris”. Tillträdesreglering har införts bl.a. när telemarknaden avreglerades.

När det gäller marknaden för flygtrafiktjänst äger affärsverket LFV en del av den infrastruktur som är nödvändig för att vara verksam i tjänsteproduktionsledet, samtidigt som LFV/ANS är verksam som tjänsteproducent. Delar av den infrastrukturen, t.ex. radarstationer, är av sådan karaktär att en ny aktör på marknaden skulle ha svårt att konkurrera med LFV om den inte skulle få tillgång till den befintliga infrastrukturen. Vid en konkurrensutsättning skulle det därför kunna vara befogat att införa en tillträdesprissättning, för att minimera risken att LFV/ANS får en konkurrensfördel gentemot övriga producenter av flygtrafiktjänstdriften.

En tillträdesprissättning, jämfört med prisreglering i slutkundsledet, har bl.a. fördelen att endast reglera en avgränsad del av marknaden, men ställer samtidigt krav på myndigheten att bl.a. kunna verifiera/bedöma kvaliteten på tillträdestjänsten och övervaka osunda beteenden på marknaden. Genom att förhålla tillträdet till infrastrukturen, avstå från att göra nödvändiga investeringar som gynnar konkurrerande företag kan en monopolist hindra en effektiv konkurrens även i närvaron av en tillträdesprissättning. Tillgång till detaljerad information speciellt avseende kostnader blir därför en avgörande faktor i myndighetens tillsynsarbete.

En tillträdesprissättning kan utformas på flera olika sätt, där varje utformning har olika fördelar och nackdelar. Ett pristak ger exempelvis infrastrukturägaren goda incitament att sänka sina kostnader, eftersom det inte måste sänka tillträdespriset i takt med att det reducerar sina kostnader. Av samma anledning kan det emellertid också innebära minskade incitament till investeringar i ny teknik och eftersatt underhåll. Det innebär vidare en risk för företaget, eftersom kostnadsökningar inte per automatik innebär att det kan höja tillträdespriserna. Kostnadsbaserade tillträdespriser innebär å andra sidan att infrastrukturföretagets risk minskar, men också att incitamenten till kostnadsminskningar minskar då infrastrukturhållaren alltid är garanterad täckning för sina kostnader. En kostnadsbaserad tillträdesprissättning kan därför verka kostnadsdrivande.

Det är vidare av vikt att brukarna av infrastrukturen har möjlighet att påverka den tekniska utvecklingen så att inte infrastrukturen anpassas till en enskild brukare och att infrastrukturen utvecklas mer än vad tjänsterna kräver.

Det finns därtill ett antal mer komplexa alternativ, som exempelvis s.k. Ramseyprissättning, som även tar hänsyn till efterfrågeaspekter, dynamisk prissättning, där priserna förändras över tiden, eller prissättning som tar hänsyn till infrastrukturföretagets intäktsbortfall i tjänsteproduktionsledet, s.k. efficient-component pricing. Ytterligare en modell som bl.a. används i telekomsektorn är den s.k. LRIC-modellen (Long Run Incremental Cost). LRIC-modellen baseras på beräkningar av kostnader som en effektiv aktör skulle ha för den aktuella delen av sin produktion.

De mer utvecklade formerna av prisregleringar, som exempelvis LRIC-modellen, kan lindra ovan beskrivna problem. Däremot kräver de vanligen utveckling av avancerade beräkningsmodeller, vilket är både tid- och resurskrävande för regleringsmyndigheten.

Modellberäkningarna kan därtill ofta uppfattas som svårtillgängliga, såväl teoretiskt som praktiskt.

Vilken prisreglering som väljs beror till stor del på infrastrukturens karaktär samt på hur stor kunskap regleringsmyndigheten har om kostnadsstruktur och efterfrågan och hur mycket resurser myndigheten kan lägga på utveckling av en prisregleringsmodell. Generellt sett är det emellertid viktigt att tillträdesregleringen är utformad för att främja inträde av effektiva aktörer, att ge infrastrukturhållaren tillräckliga incitament att investera i infrastrukturen och att främja effektivt nyttjande av infrastrukturen. Prissättningen bör också vara utformad så att nya aktörer får rätt incitament när det gäller valet mellan att investera i egen infrastruktur och köpa tillträde i befintlig sådan.

Jämfört med situationen vid en vertikal separation, ger modellen med integrerad produktion troligen starkare incitament till teknisk utveckling, samtidigt som den kan leda till problem med bl.a. korssubventionering och prisklämning och svårigheter för regleraren att bedöma kostnadsallokeringar och genomblicka reglerade företag.

Gemensamt för all typ av prisreglering är att regleraren behöver ingående information om vilken infrastruktur som skall regleras samt om dess kostnadsstrukturer för att bestämma utformningen på prisregleringen. På flygtrafiktjänstmarknaden utgör svårigheten att skilja på kostnader som härrör från lokal flygtrafiktjänst respektive en-route ytterligare en omständighet som försvårar den praktiska utformningen.

Om det redan finns en uppfattning av vilken prisnivå som bör gälla för tillträde, t.ex. uttryckt i avtal, kan en sådan ligga till grund för en reglering. På marknaden för flygtrafiktjänst finns avtal mellan flygplatserna och LfV/ANS.

Att enbart använda tillträdesprissättning riskerar leda till starka intressekonflikter mellan olika operatörer och långa domstolskonflikter. Detta har också blivit resultatet i synnerhet för marknaderna för elektroniska kommunikationer i Sverige. Här har företag som ålagts skyldigheter ibland försökt förhålla och ifrågasätta regleringsmyndigheten Post- och Telestyrelsens förelägganden enligt lagen om elektroniska kommunikationer (LEK) i förvaltningsdomstolarna. Den stora mängden överklagade föreläggandebesluten och den stora tidsfördröjningen (som för övrigt ännu pågår) från de första föreläggandena i juli 2004 har allvarligt förhindrat genomförandet av statsmakternas avsikter som de kommer till uttryck i lagstiftningen. Det har också skapat en betydande osäkerhet om vilken reglering som i slutändan kommer att gälla.

Sammanfattningsvis är fördelarna med en tillträdesprissättning framför allt att infrastrukturen görs tillgänglig för samtliga aktörer på marknaden till likvärdiga och tydliga villkor. Det finns emellertid även betydande nackdelar med en tillträdesprissättning. Beroende på hur prisregleringen utformas kan den verka kostnadsdrivande eller hämmande på investeringar och underhåll. En tillträdesprissättning innebär därtill att regleringsmyndigheten avgör hur prissättningen skall ske, vilket förutsätter detaljerad kunskap om kostnadsstrukturer och en möjlig risk för att prissättningen inte blir optimal. Tillträdesprissättningen är därför resurskrävande för regleringsmyndigheten, både avseende utformning av prissättning och utövning av tillsyn av den reglerade marknaden.

6.4 Slutsats

En reglering av infrastrukturen kan behövas om det finns risk för att infrastrukturhållaren har anledning att särbehandla någon potentiell användare av infrastrukturen eller om den har incitament att ta ut för höga priser av användarna.

En tillgänglighetsreglering kan vara utformad på olika sätt och vara mer eller mindre ingripande och styrande. Vilken variant av tillgänglighetsreglering som är att föredra beror på marknadens särdrag.

En tillträdesprissättning kräver, för att fungera, en tillräckligt tydlig specifikation av tjänsten/tillgången och detaljerad kunskap om kostnadsstrukturerna hos regleringsmyndigheten.

6.5 Den brittiska modellen

För att komma tillrätta med flaskhalsproblemet på telemarknaden i Storbritannien som till stor del relaterades till British Telecoms (BT) dominerande position på marknaden kom BT och den reglerande myndigheten, Ofcom, överens 2005 om en rad åtgärder för att säkerställa ett neutralt tillhandahållande av telenätet. BT föredrog att komma överens med Ofcom inför hotet om en strukturell separation och åtog sig att på samma villkor leverera tjänster till alla operatörer på den brittiska marknaden. Samtliga BT:s slutkundtjänster måste också tillhandahållas i grossistledet till kostnadsbaserade priser. Principen om likabehandling är betydligt starkare än icke diskrimineringskyldigheten

Genom överenskommelsen bildades en enhet inom BT, Openreach, som är funktionellt och operationellt separerad från BT:s övriga verksamhet. Openreach äger och kontrollerar access- och transmissionsnäten. Enheten har ett eget huvudkontor och 30 000 anställda. För att garantera att kommersiell information och annan känslig information inte sprids mellan enheterna har regler tagits fram. Openreach är också ålagt att tillhandahålla separata finansiella och regulatoriska redovisningar.

Modellen finns närmare beskriven i PTS rapport *Förslag till bredbandsstrategi för Sverige*³². PTS presenterar också ett motsvarande förslag för Telia Sonera. Regeringen har uppdragit åt PTS att utreda förutsättningarna för att införa en reglering som främjar icke diskriminering och transparens i tillgängligheten till accessnätet. En reglering skall syfta till att skapa en organisatorisk åtskillnad och oberoende beslutsfattande inom en vertikalt integrerad operatör (funktionell separation) mellan å ena sidan verksamhet som består i att tillhandahålla nät och tjänster på grossistnivå och å andra sidan verksamhet som består i försäljning till slutkunder.

6.6 Erfarenheter från telemarknaden

Innan telelagen infördes år 1993 hade det dåvarande Televerket ett de facto-monopol på i stort sett hela telemarknaden. Samma år som telelagen infördes bolagiserades Televerket under namnet Telia. I telelagen föreskrevs bl.a. att Telia var skyldigt att erbjuda samtrafik till kostnadsbaserade priser.

³² PTS-ER-2007:7 ISSN 1650-9862

År 2002 antogs en rad direktiv inom EU, vilka Sverige införlivade igenom att lagen om elektronisk kommunikation (LEK) trädde i kraft 2003. LEK innebär att den behöriga myndigheten PTS skall fastställa den relevanta marknaden, identifiera om någon aktör har betydande marknadsinflytande (s.k. SMP, significant market power) och meddela dessa aktörer skyldigheter. PTS skall kontinuerligt se över marknaderna och skyldigheterna. Tanken med LEK är att skapa ett system med flexibla regleringar, där skyldigheterna kan ändras om situationen på marknaden förändras.

PTS har bl.a. utvecklat en modell för att avgöra de långsiktiga kostnaderna för en effektiv aktör på marknaden, en s.k. LRIC-modell (se avsnitt om tillträdesreglering) som används för grund för att avgöra nivåerna på tillträdesprissättning. I deras skyldighetsbeslut ingår vanligen dessutom grundläggande skyldighet att bereda tillträde till infrastrukturen, icke-diskrimineringsvillkor och skyldigheter att publicera referenserbjudanden.

Skyldigheterna meddelas i myndighetens förvaltningsbeslut som de berörda aktörerna har möjlighet att överklaga i tre instanser: Länsrätten i Stockholm, Kammarrätten i Stockholm och Regeringsrätten. Möjligheterna att överklaga har utnyttjats i många fall och har i flera fall inneburit att PTS beslut har inhiberats under lång tid. Överklagandena har därför inneburit att PTS inte har haft möjlighet att implementera tillträdesregleringen på flera marknader och dessa har därför i princip stått utan reglering. Att träda in på marknader i ett tidigt skede är av särskilt stor vikt på dynamiska marknader där efterfrågan växer snabbt, vilket är fallet på flera delmarknader inom telekomsektorn.

Utredningen om Översyn av lagen om elektronisk kommunikation SOU 2006:88 konstaterade också att fördröjningarna mellan PTS beslut enligt LEK och den tidpunkt då dessa slutligen kunde fastställas i förvaltningsdomstolar kunde bli betydande. Ett viktigt skäl till detta är enligt utredningen att aktörer som både äger infrastruktur och tillhandahåller tjänster kan ha starka skäl fördröja och förhindra en tillämpning av en tillträdesreglering på de villkor som statsmakterna och regleringsmyndigheterna försökt införa respektive tillämpa.

LEK-utredningen pekar också på de brittiska erfarenheterna där man synes ha lyckats undvika långtgående rättstvister genom att få den forne dominanten British Telecom (BT) att själv i långa stycken föreslå en ”partiell” vertikal separation av infrastrukturen och ett långtgående system för att säkerställa icke-diskriminerande prissättning. Denna ”partiella” vertikala separation innebär att hanteringen av infrastruktur och tjänsteproduktion delas inom ett ägarmässigt sammanhållet BT. Till denna organisatoriska separation av infrastrukturen knyts en rad åtgärder som innebär att mekanismer skapas för att säkerställa att en lika behandling av BT och övriga kunder uppnås (se t.ex. Openreach Code of Practice, 2006). Initiativet och den nya organisationen kallas ”Open reach”.

För att effektivisera LEK beslutade regeringen i april i år om en lagrådsremiss med förslag till åtgärder. En proposition lämnades till riksdagen i maj. Förslagen syftar till att förkorta handläggningstiden och effektivisera processen hos de allmänna förvaltningsdomstolarna i mål enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2008.

Lagrådsremissen innehåller bland annat förslag som innebär att överklagandeinstanserna minskar, dvs. att kammarrätten skall vara sista instans för prövning av mål enligt LEK. I syfte att stärka kompetensen hos de allmänna förvaltningsdomstolarna skall särskilda ledamöter i form av ekonomiska experter delta när länsrätten och kammarrätten avgör mål enligt LEK som avser konkurrensfrämjande åtgärder enligt lagen. Sådana mål skall handläggas skyndsamt. För att möjliggöra en skyndsamt handläggning och för att skapa ordning i processen begränsas möjligheterna att efter viss tid åberopa nya omständigheter och bevis i länsrätten. I kammarrätten skall nya omständigheter eller bevis endast få åberopas om det finns synnerliga skäl. Utrymmet för att meddela inhibition av konkurrensfrämjande beslut enligt LEK minskas något genom att domstolarna vid prövningen av inhibitionsfrågor särskilt skall beakta syftet med lagen. Vidare föreslås en skadeståndsskyldighet för operatörer med betydande inflytande på en marknad som inte följer skyldighetsbeslut enligt LEK. Tillsynsmyndigheten skall slutligen få rätt att förelägga en part att tillhandahålla de upplysningar som behövs för att kunna pröva en tvist enligt 7 kap. 10 § LEK.

I LEK ges i dag inte möjlighet för den berörda myndigheten att föreslå en vertikal separation och regeringen har därför beslutat att ge PTS i uppdrag att i särskild ordning utreda förutsättningarna för och lämna förslag till reglering om vertikal separation av teleoperatörer med en dominerande ställning inom accessnät. En reglering skall syfta till att skapa organisatorisk åtskillnad och oberoende beslutsfattande inom en vertikal integrerad operatör, mellan å ena sidan verksamhet som består i att tillhandahålla nät och tjänster på grossistnivå och å andra sidan verksamhet som består i försäljning till slutkunder.

PTS skall även utreda möjligheten att, istället för att ålägga en operatör att genomgå en vertikal separation, godta åtaganden om åtgärder som ett företag med dominerande ställning gör och som syftar till att säkerställa icke-diskriminering och transparens. Arbetet skall syfta till att skapa klara och tydliga spelregler för alla aktörer på marknaden. PTS skall redovisa sina förslag senast den 15 juni i år.

6.7 Konsekvenser av en eventuell bolagisering av LFV

Samtidigt med Luftfartsstyrelsens uppdrag pågår en översyn av det samlade svenska flygplatssystemet.

Syftet med översynen är att med utgångspunkt från de transportpolitiska målen lämna förslag till inriktning och prioritering av det långsiktiga statliga ansvaret för flygplatser i Sverige. Som komplement till tidigare beslutade direktiv skall utredaren ytterligare analysera bl.a. LFV:s organisation. Utredningen skall redovisas till regeringen den 1 oktober 2007.

I utredningen pågår diskussioner om en bolagisering av LFV. Det finns olika alternativ till organisation vid en bolagisering. Hur LFV kommer att organiseras får stor betydelse för frågan om utformningen av en tillträdesreglering i flygtrafiktjänstutredningen.

Förutom alternativet att LFV kvarstår som ett affärsverk med ett samlat ansvar för såväl statliga flygplatser som ANS och flygtrafiktjänstrelaterad infrastruktur, kan

följande tre tänkbara alternativ urskiljas. De tre alternativen ställer olika krav på utformningen av en tillträdesreglering, vilket kort illustreras nedan.

Alt. 1

Flygplatser	ANS	Infrastruktur
-------------	-----	---------------

Alt. 2

Flygplatser	ANS	Infrastruktur
-------------	-----	---------------

Alt. 3

Flygplatser	ANS	Infrastruktur
-------------	-----	---------------

Alternativ 1

Tillträdesreglering troligen nödvändig för att undvika att andra flygplatser och tjänsteproducenter missgynnas. I ett läge där LFV:s nuvarande tre verksamhetsgrenar sammanhålls i ett bolag, finns risk för att bolaget gynnar sina egna flygplatser och flygtrafiktjänstproducenten inom bolaget. En tillträdesreglering i det fallet skulle innefatta krav på att bolaget ställer sin infrastruktur för utövande av flygtrafiktjänst till förfogande för andra aktörer som tillhandahåller flygtrafiktjänster.

Alternativ 2

Tillträdesreglering troligen nödvändig för att undvika att andra tjänsteproducenter missgynnas. I alternativ två är argumenten i stort sett desamma. Dock elimineras risken att infrastrukturhållaren gynnar verksamheten vid vissa flygplatser.

Alternativ 3

Någon typ av prisreglering troligen nödvändig för att undvika att infrastrukturhållaren utnyttjar sin dominerande ställning. I alternativ tre elimineras risk att vissa tjänsteproducenter gynnas, samtidigt som infrastrukturhållaren har möjlighet att utnyttja sin dominerande ställning på infrastrukturmarknaden genom att ta ut monopolpriser för infrastruktur tjänsterna.

7 FÖRSVARSMAKTENS BEHOV

7.1 Förutsättningar

Den nuvarande organisationen av flygtrafiktjänsten härrör från ett riksdagsbeslut från 1973³³ varigenom riksdagen godtog regeringens förslag i regeringens proposition³⁴

³³ Rskr 1973:162

bl.a. angående samordning av den civila och militära flygtrafikledningen i en organisation. Integrationen av den civila och den militära flygtrafiktjänsten genomfördes 1978 och gäller ännu idag.

Med anledning av integrationen har Försvarsmakten givits stort inflytande på utformningen av flygtrafiktjänsten, dess organisation, utrustning, utbildning och föreskrifter. Föreskrifter för flygtrafiktjänst skall i förekommande fall meddelas efter samråd med Försvarsmakten och, när det gäller flygvädertjänsten, efter samråd med Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, SMHI.

Försvarsmakten har fastställt särskilda krav på flygtrafiktjänster för militär luftfart.³⁵ Dessa krav omfattar både facktjänst och mer generella områden, exempelvis utbildning, utrustning, bemanning och dokumentation. Kraven är fastställda för att Försvarsmakten skall kunna utföra de uppgifter som statsmakten angivit³⁶. Kraven riktar sig till såväl flygtrafiktjänst på de flygplatser som Försvarsmakten driver som flygtrafiktjänst på andra flygplatser än de Försvarsmakten driver och för flygtrafiktjänst som utövas vid flygning på sträcka.

Den integration av flygtrafiktjänst som genomförts i Sverige, fungerar på ett bra och kostnadseffektivt sätt. Civil-militär integration av flygtrafiktjänst är relativt ovanlig inom Europa, de svenska erfarenheterna av detta visar att användandet av integrerat system, både gällande myndighets- och produktionsdelar är både kostnadseffektivt och väl fungerande. Integrationen ställer dock höga krav på samverkan mellan civila och militära myndigheter. Denna samverkan finns i dagsläget avtalsreglerad, såväl mellan Försvarsmakten och Luftfartsstyrelsen³⁷ som mellan Försvarsmakten och LFV³⁸.

7.2 De flygplatser Försvarsmakten driver

I nuläget driver Försvarsmakten sju flygplatser³⁹ med regelbunden flygverksamhet. Dessutom drivs två flygplatser⁴⁰, som brukas intermittent, för övning av insatsförband. Årliga produktionsavtal gällande flygtrafiktjänst tecknas mellan Försvarsmakten och LFV på lokal nivå för dessa flygplatser.

³⁴ 1973:27

³⁵ HKV 2004-05-17 02805:62286

³⁶ 2§ Förordning(2000:555) med instruktion till Försvarsmakten

³⁷ Avtal mellan Luftfartsstyrelsen och Försvarsmakten 2005-12-12

³⁸ Ramavtal och biavtal mellan LFV och Försvarsmakten om flygtrafiktjänst 2007-04-27

³⁹ Luleå/ Kallax, Vidsel, Uppsala, Såtenäs, Karlsborg, Malmen och Ronneby

⁴⁰ Jokkmokk och Hagshult

7.2.1 Flygtrafiktjänst vid flygplatser som Försvarmakten driver

Vid de flygplatser som Försvarmakten driver, utövas flygtrafiktjänst av LFV. Försvarmakten tillhandahåller den infrastruktur som behövs för att LFV skall kunna utöva flygtrafiktjänst för militär luftfart vid de flygplatser som Försvarmaktens driver. Detta regleras i avtal mellan Försvarmakten och LFV. Avtalen reglerar även hur utveckling, anskaffning, drift och underhåll av utrustningen skall hanteras mellan myndigheterna. I avtalen framgår bl. a. LFV specificerar vilka funktionella krav som utrustningen skall uppfylla. Dessa krav grundar sig på Försvarmaktens kravbild på tjänsteutbud, gällande nationella och internationella regelverk samt Försvarmaktens regelverk.

Förutom de flygsäkerhetsrelaterade krav på utrustningar som internationella och nationella regelverket ställer, har LFV krav på funktionella specifikationer, krav för att säkerställa att flygtrafiktjänsterna kan utövas på ett effektivt sätt.

Utifrån LFV:s specifikation upphandlar Försvarets materielverk, FMV, på Försvarmaktens uppdrag utrustning för flygtrafiktjänst vid de flygplatser som Försvarmakten driver. Utöver de krav som finns beskrivna i LFV:s specifikation, tillkommer även Försvarmaktens egna krav på systemsäkerhet och IT-säkerhet. All utrustning som behövs för att utöva flygtrafiktjänst för militär luftfart på flygplatser som drivs av Försvarmakten, ägs av Försvarmakten, så snart den levererats från och överlämnats av FMV.

Utöver de krav på utrustning som framgår av Luftfartsstyrelsens föreskrifter, har Försvarmakten särskilda krav på flygtrafiktjänstutrustning vid de flygplatser som Försvarmakten driver. Dessa är:

- utrustning för utförande av PAR⁴¹-inflygning.
- utrustning för delgivning av flygbriefingtjänst, distribution av flygtrafiklednings- (ATS) och färdplansmeddelanden (FPL) för militär luftfart samt möjlighet till mottagning av luftfartsmeddelanden
- utrustning för manövrering av utrullningshinder

Utöver detta har Försvarmakten anskaffat simulatorer för de flygtrafiktjänstenheter som har terminalkontroll stationerad på flygplatsen.

7.3 Flygtrafiktjänst vid andra flygplatser än de som Försvarmakten driver

Mot bakgrund av den integrerade flygtrafiktjänsten är det en förutsättning att Försvarmaktens kompetenskrav för hantering av militär luftfart tillgodoses oberoende av flygtrafiktjänstens konkurrensutsättning eller plats för utövande.

Försvarmakten har under grundberedskap behov av ett antal flygplatser, utöver de man själv driver, för sin verksamhet. Dessa kan vara statligt ägda, privata eller kommunala. Särskilda produktionsavtal upprättas med respektive flygplats i dessa fall.

⁴¹ Precision Approach Radar

Totalförsvarets behov gällande vilka andra flygplatser än de Försvarmakten driver behöver identifieras. Vilken särskild och differentierad kravbild totalförsvaret har under olika beredskapsnivåer gentemot flygplatsernas flygtrafiktjänst bör särskilt belysas.

7.4 Annan flygtrafiktjänstutrustning som Försvarmakten äger

Försvarmakten äger även infrastruktur och utrustningar som nyttjas av andra delar av flygtrafiktjänstsystemet än vid de flygplatser som Försvarmakten driver. För denna utrustning finns avtal mellan Försvarmakten och LFV upprättade.

LFV nyttjar, på ett fåtal enheter som utövar flygtrafiktjänst för flygplats, radardata från Försvarmaktens radarstation. Denna information används endast som stöd för flygtrafiktjänsten i särskilda situationer och är inte avgörande för tjänstens bedrivande.

Mellan LFV och Försvarmakten har avtal⁴² tecknats avseende att reglera villkor och former för leverans av radardata till Försvarmakten från vissa av LFV primärradarstationer. Radarinformationen används för flygstridsledning och luftbevakning, och har således inte någon påverkan på denna utredning.

Försvarmakten och LFV har tecknat avtal⁴³ gällande regleringen av kostnader och disposition av viss radioutrustning, som bl. a. nyttjas för flygtrafiktjänst. Avtalet reglerar ”fördelning av investeringsutgifter och kostnader för drift och underhåll samt räntekostnader och betalningsrutiner”. Dessutom regleras ”villkor för LFV disposition av viss FM tillhörig radiomateriel och utnyttjande av anläggningsplatser som disponeras av FM” för att kunna publicera uppgifter rörande radiosystemet så att Försvarmaktens sekretesskrav uppfylls. Detta kan avse anläggningsplatserns geografiska läge, sambandssystem, samgrupperade utrustningar, funktioner mm. ATS ÖKC (Östgöta kontroll), som bedriver inflygningskontroll till flygplatserna Kungsängen, Skavsta, Malmen och SAAB är ett exempel på flygtrafiktjänstenhet för flygplatstrafik, som nyttjar Försvarmaktens radioutrustning.

Om man i en situation, då flygtrafiktjänsten avregleras, har för avsikt att låta annan organisation än LFV nyttja den VHF-utrustning som Försvarmakten äger och som används för flygtrafiktjänst vid flygplats, bör en analys göras för att ur sekretessynpunkt fastställa om det är möjligt, att låta denna organisation nyttja Försvarmaktens utrustning.

7.5 Huvudmannaskapet

Försvarmakten har funnit att instruktionerna till Luftfartsstyrelsen och LFV inte är samstämmiga avseende flygtrafiktjänsten. Där framgår inte helt tydligt hur ansvarsfördelningen gällande huvudmannaskapet skall vara under olika beredskapskedan.

⁴² Påskrivet 2004-10-07 med giltighet from 2005-01-01.

⁴³ HKV 1997-03-26 02805:64379 Avtal Projekt VHF-radio

Försvarsmakten har efter uppdrag från regeringen⁴⁴ att klarlägga och lämna förslag på förändringar av huvudmannaskapet under alla beredskapsskeden avseende flygtrafiktjänsten i Sverige, efter samråd med LFV och Luftfartsstyrelsen föreslagit att LFV ges i uppdrag att ansvara för drift och utveckling av flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart under alla beredskapsskeden (dnr 02805:61337). Luftfartsstyrelsen har i samband med samrådet⁴⁵ särskilt pekat på att ”författningsändringarna utgår från dagens förhållanden och tar inte hänsyn till de förändringar i ansvarsförhållandena gällande utförandet av flygtrafiktjänster som kan följa av de förslag rörande konkurrensutsättning av marknaden för flygtrafiktjänster som Luftfartsstyrelsen lämnat till regeringen”.

Försvarsmaktens förslag innebär att LFV:s instruktion ges följande lydelse i 1 § andra stycket.

Verkets huvuduppgifter är att ansvara för drift och utveckling av

1. statens flygplatser för civil luftfart,
2. flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart och utbildning av flygledare.

LFV får överlåta åt annan att ombesörja verksamhet som avses i andra stycket. Verksamhet som rör militära förhållanden får överlåtas endast i samråd med Försvarsmakten.

Förslaget innebär att nuvarande instruktion till LFV ändras så att ansvaret för drift och utveckling av flygtrafiktjänst omfattar alla beredskapsskeden och inte som i dagsläget endast i fredstid. En konkurrensutsättning av marknaden för flygtrafiktjänster ändrar förutsättningarna för huvudmannaskapet såtillvida att LFV inte längre har monopol på att utföra tjänsterna. Försvarsmaktens har intresse av att staten säkerställer försvarets behov av flygtrafiktjänster på de flygplatser Försvarsmakten driver.

Luftfartsstyrelsen har i sin rapport till regeringen ”*Flygtrafiktjänst – bara i statens regi?*”⁴⁶ föreslagit att regeringen i LFV:s instruktion ålägger LFV att tillhandahålla flygtrafiktjänster i den mån inte någon annan utför tjänsten på uppdrag av innehavaren av flygplatsen. Luftfartsstyrelsens förslag innebär att tillgången till nödvändiga flygtrafiktjänster säkerställs på samtliga flygplatser. Mot bakgrund av att konkurrenssituationen innebär att flygplatshållare avtalar med en leverantör av flygtrafiktjänster om utförande av tjänsterna, behövs inte något uttryckligt undantag för de flygplatser som Försvarsmakten driver. I den mån Försvarsmakten bedömer att LFV är den leverantör som bäst uppfyller Försvarsmaktens krav, finns inte anledning för Försvarsmakten att sluta avtal med annan än LFV för utförandet av tjänsterna. När det gäller de flygplatser som inte drivs av Försvarsmakten bör andra aktörer än LFV kunna leverera integrerade tjänster i samma utsträckning som LFV gör idag. Försvarsmaktens krav vid dessa flygplatser bör kunna tillgodoses genom att Försvarsmaktens kravbild beaktas i Luftfartsstyrelsens myndighetsutövning.

⁴⁴ Fö 2006/1338/MIL regeringsbeslut 7 2006-12-14

⁴⁵ LS 2006-7909 Samråd rörande huvudmannaskap för flygtrafiktjänst

⁴⁶ Rapport 2006:4

7.6 Slutsats

Den nuvarande organisationen för samordning av den civila och militära flygtrafikledningen som en följd av integrationen av den civila och den militära flygtrafiktjänsten är både kostnadseffektivt och väl fungerande. Försvarmakten har inget behov eller intresse av att vara egen leverantör för civil eller militär flygtrafiktjänst under något beredskapsskede.

Försvarmakten har i dagsläget ett långtgående samarbete med LFV för att säkerställa produktion av flygtrafiktjänst vid de flygplatser som Försvarmakten driver. Detta samarbete tillgodoser luftstridskrafternas behov av flygtrafiktjänst vid utövande av Försvarmaktens huvuduppgifter och omfattar kärnverksamheten samt utrustning, utbildning, personal och ekonomi för dessa tjänster. Det förefaller i dagsläget svårt och möjligtvis olämpligt att konkurrensutsätta flygtrafiktjänsten vid de flygplatser som Försvarmakten själv driver.

Vid en konkurrensutsättning av flygtrafiktjänster vid övriga flygplatser, är det av yttersta vikt att Försvarmaktens behov av flygtrafiktjänst för militär luftfart säkerställs på ett långsiktigt hållbart sätt särskilt på andra flygplatser än de som Försvarmakten driver.

För tillträde till utrustning, radioutrustning och telenät, som ägs av Försvarmakten och som nyttjas av LFV på andra flygplatser än vid de flygplatser som Försvarmakten driver krävs särskilda överväganden. Om tillträdesreglering av infrastruktur för flygtrafiktjänst som omfattar Försvarmaktens infrastruktur skall genomföras bör särskild granskning göras om säkerhetsaspekterna kan medge tillgång till sådan infrastruktur.

Nödvändiga förändringar av huvudmannskapet för flygtrafiktjänsten i Sverige skall tillgodose Försvarmaktens krav under alla beredskapsskeden samtidigt som möjligheten att konkurrensutsätta flygtrafiktjänst vid flygplatser inte förhindras eller försvåras. Detta åstadkoms lämpligen genom att beakta Försvarmaktens kravbild på andra flygplatser än de som Försvarmakten driver genom reglering.



REGERINGEN

Regeringsbeslut II 5

2006-12-21

N2006/10977/TP

Näringsdepartementet

Luftfartsstyrelsen

601 73 NORRKÖPING

Luftfartsstyrelsen
Dnr: LS2007-001.7
Ank. 2007-01-02
Lottn R/L Bertson Håller Utm J. Ohlstedt

Uppdrag att utreda förslag till reglering för att säkra tillgången till
nödvändig infrastruktur för tillhandahållandet av vissa flygtrafiktjänster

Ärendet

Regeringen gav den 1 december 2005 Luftfartsstyrelsen i uppdrag att utreda konsekvenserna av att möjliggöra för andra operatörer än Luftfartsverket (LFV) att utföra flygtrafiktjänster vid icke-statliga flygplatser på annan grund än genom uppdrag från LFV.

Luftfartsstyrelsen har redovisat uppdraget i en skrivelse till regeringen den 28 april 2006. Utredningen har remissbehandlats och resultatet av denna visar på ett stort stöd för de bedömningar och förslag som redovisas i rapporten.

Utredningen visar att det är möjligt att öppna delar av marknaden för konkurrens. För att genomföra detta krävs ett antal åtgärder. Bland annat måste luftfartslagen (1957:297) och luftfartsförordningen (1986:171) ändras och LFV:s roll och uppgifter på en konkurrensutsatt marknad måste definieras.

För att skapa konkurrensneutrala marknadsvillkor påtalar utredningen att det är en förutsättning att all nödvändig infrastruktur (flygledartorn, kommunikationsutrustning, radarsignaler m.m.) görs tillgänglig för alla operatörer på ett icke-diskriminerande och genomblickbart sätt. I detta sammanhang föreslår Luftfartsstyrelsen att regeringen ger styrelsen i uppdrag att närmare utreda behovet och utformningen av en särskild tillträdesreglering för att säkra tillgången till nödvändig infrastruktur även för andra aktörer än LFV.

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Luftfartsstyrelsen att utreda behovet och utformningen av tillträdesreglering för att säkra tillgången till nödvändig infra-

struktur för alla aktörer som bedriver flygtrafiktjänster vid flygplats på en konkurrensutsatt marknad.

Luftfartsstyrelsen skall också lämna förslag till den författningsreglering som kan behövas.

Uppdraget skall genomföras i samråd med Försvarmakten, Konkurrensverket samt Luftfartsverket och skall redovisas till regeringen senast den 31 maj 2007. Resultatet av samrådet skall redovisas och eventuella skilda uppfattningar skall tydligt framgå av den slutliga rapporten.

På regeringens vägnar



Åsa Torstensson



Göran Roos

Kopia till

Statsrådsberedningen
Försvarsdepartementet/MIL
Finansdepartementet/Ba
Näringsdepartementet/RS
Näringsdepartementet/IR
Näringsdepartementet/RUT
Näringsdepartementet/NL
Försvarmakten
Konkurrensverket
Luftfartsverket
Sveriges Kommuner och Landsting

LFV SYNPUNKTER PÅ UTKAST TILL SLUTRAPPORT OM FÖRSLAG TILL REGLERING FÖR ATT SÄKRA TILLGÅNGEN TILL NÖDVÄNDIG INFRASTRUKTUR FÖR TILLHANDAHÅLLET AV VISSA FLYGTRAFIKTJÄNSTER

1 INLEDNING

Regeringen har den 21 december 2006 uppdragit åt Luftfartsstyrelsen att utreda behovet och utformningen av tillträdesreglering för att säkra tillgången till nödvändig infrastruktur för alla aktörer som bedriver flygtrafiktjänster vid flygplats på en konkurrensutsatt marknad.

Luftfartsstyrelsen ska också lämna förslag till den författningsreglering som kan behövas. Uppdraget ska genomföras i samråd med Försvarmakten, konkurrensverket samt Luftfartsverket och skall redovisas till regeringen senast den 31 maj 2007.

LFV har under arbetets gång haft möjlighet att lämna underlag till och synpunkter på det sakliga innehållet i rapporten och på den externa konsultens rapport. Men först den 22 maj 2007 fick LFV ta del av ett utkast till rapport som innefattar analys, slutsatser och författningsförslag, för synpunkter senast den 28 maj 2007.

Med hänsyn till den korta tidsfristen begränsas LFVs kommentarer till huvudfrågorna i rapporten, och kommenterar inte sakinnehållet i detalj.

En allmän synpunkt är dock att LFV anser att resonemang, analyser och slutsatser i rapporten i överdriven grad baseras på jämförelser med marknad, utveckling och reglering inom telekommunikationsmarknaden, som i väsentliga avseende skiljer sig från flygtrafiktjänsten.

2 BEHOVET AV REGLERING

2.1 Tillträdesreglering

I LFVs remissvar 28 september 2006 om Luftfartsstyrelsens rapport Flygtrafiktjänst – bara i statens regi, underströks att LFV är positivt till att det möjliggörs för andra operatörer än LFV att utföra flygtrafiktjänster vid icke-statliga flygplatser. Denna uppfattning kvarstår.

Vad gäller tillgång till nödvändig infrastruktur för samtliga operatörer på konkurrensneutrala och icke-diskriminerande villkor framhöll LFV:
”att den markbundna infrastrukturen på detta område redan idag tillhör flygplatserna i allt väsentligt och att övrig infrastruktur sedan länge är tillgänglig till självkostnadspris. Tillgång till infrastruktur tjänster är givetvis en nödvändighet för alla operatörer och dagens ordning utgör enligt LFVs bedömning inte en faktor som hindrar genomförandet av en konkurrensutsatt marknad. Dessa tjänster är

även tillgängliga för utländska leverantörer av flygtrafiktjänst för gränsöverskridande flygtrafik.”

I analysavsnittet skriver LS att ”en reglering av infrastrukturen behövs enbart om det finns anledning att tro att infrastrukturhållaren har anledning att särbehandla någon potentiell användare av infrastrukturen”.

LFVs bedömning kvarstår att den nödvändiga infrastrukturen redan idag är tillgänglig på konkurrensneutrala och icke-diskriminerande villkor.

Det är därför LFVs bestämda uppfattning att inriktningen bör vara att snarast avlägsna de formella hinder som finns för andra än LFV att bedriva flygtrafiktjänst vid flygplatser för att möjliggöra införandet av en konkurrensutsatt marknad.

Utredningen menar att flygplatser inte har insyn i räkenskaper eller kostnader och saknar formell roll inom ramen för SES-lagstiftningen. Emellertid är medlemsstaterna skyldiga (i detta fall LS) att inrätta mekanismer för konsultationer med intressenter t.ex. flygplatser¹ samt krav på öppenhet och regelbundna samråd med de som använder tjänsterna². Genom SES-förordningarna ges också tillsynsmyndigheterna (LS) långtgående befogenheter dels genom certifiering av leverantörer³ dels sitt tillsynsuppdrag⁴. I detta sammanhang är det viktigt att beakta förordningen om ett gemensamt avgiftssystem⁵.

Sammanfattningsvis anser LFV att den befintliga luftfartslagstiftningen, konkurrenslagstiftningen och EG-lagstiftningen redan i utgångsläget säkerställer betydande möjligheter att förhindra eventuella missbruk och garanterar full insyn i LFVs räkenskaper.

Att införa ny tillträdeslagstiftning och ny reglering kommer sannolikt också att leda till ökade kostnader såväl för myndigheten som för operatörerna. Rapporten saknar en konsekvensutredning av detta.

2.2

Vertikal separation

Vad gäller förslaget att ålägga LFV att genomföra en funktionell separation vill LFV hänvisa till tidigare remissvar om Luftfartsstyrelsens rapport Flygtrafiktjänst – bara i statens regi.

I sitt svar framhöll LFV att det framstår som angeläget att LFVs konkurrensutsatta tjänster organiseras på ett sätt som medger kontroll av att

¹ EG 549/2004 Ramförordningen Artikel 10

² EG 2096/2004 Common requirements Bilaga I mom. 8.1 mom.1

³ EG 550/2004 Artikel 7 samt EG 2096/2004 Artikel 7

⁴ EG 550/2004 artikel 2

⁵ EG 1794/2005

korssubventionering eller andra åtgärder som är ägnade att medföra kostnadsfördelar i förhållande till konkurrenterna inte förekommer och är transparent. Enligt LFVs uppfattning bör kostnader och intäkter vara tydligt avgränsade mot annan LFV-verksamhet, den bör ha egen resultaträkning mm.

LFVs bedömning är att nuvarande LFV/ANS interna struktur och uppdelning i affärsområden (t ex. CNS i ett eget affärsområde med egen resultaträkning), kompletterat med ovan refererade krav i EG-lagstiftningen och Luftfartsstyrelsens tillsyn i allt väsentligt tillgodoser kraven på avgränsning och kontroll.

Luftfartsstyrelsen föreslår att LFV åläggs att genomföra en funktionell separation av infrastrukturen för flygtrafiktjänst och produktionen av flygtrafiktjänster i två separata resultatenheter. En skyldighet att särredovisa tjänster och priser i relation till flygplatserna skall också ingå.

LFV menar att föreslaget inte är tillräckligt underbyggt och att konsekvenserna av förslaget inte är belysta. Effekterna av en separation av infrastrukturen kan vara att synergieffekter mellan operativa och tekniska resurser i stort sett upphör. Detta kan bl.a. medföra att utvecklingsarbete med t.ex. gröna inflygningar och engagemang i SESAR inte kan genomföras så kostnadseffektivt som idag om ens alls. Resurser i detta avseende behöver närbkontakt med den operativa verkligheten resp. den tekniska utveckling varför t.ex. operativa resurser överförda till ”infrastrukturbolaget” ganska snart tappar den operativa kunskapen.

LFV föreslår, i liket med vad som föreslagits i tidigare remissvar, att regeringen uppdrar åt LFV att lämna förslag till en lämplig organisation.

2.3 Författningsförslag/tillägg i luftfartslagen

Som redan framgått anser LFV inte att utredningen ger vid handen att det finns ett behov av tillträdesreglering. LFV avstår därför från att kommentera författningsförslagen.

3 FÖRSVARSMAKTENS BEHOV/HUVUDMANNASKAP

Försvarsmakten har på uppdrag från regeringen⁶ lämnat förslag på förändringar av huvudmannaskapet. Förslaget innebär att nuvarande instruktion till LFV ändras så att ansvaret för drift och utveckling av flygtrafiktjänst omfattar alla beredskapsskeden och inte som tidigare endast i fredstid.

I föreliggande rapport sägs:

”Nödvändiga förändringar av huvudmannaskapet för flygtrafiktjänsten i Sverige skall tillgodose Försvarsmaktens krav under alla beredskapsskeden samtidigt som möjligheten att konkurrensutsätta flygtrafiktjänst vid flygplatser inte förhindras eller försvåras. Detta åstadkoms lämpligen genom att undanta från en

⁶ Fö 2006/1338/MIL regeringsbeslut 7 2006-12-14

konkurrensutsättning de flygplatser som Försvarmakten driver samt beakta Försvarmaktens kravbild på de civila flygplatser Försvarmakten brukar genom reglering.”.

LFV har ingen erinran mot förslaget att undanta från en konkurrensutsättning de flygplatser som Försvarmakten driver och vill understryka vikten av att förslaget till förändring av huvudmannaskapet genomförs snarast möjligt.

Förhållandet mellan LFV och Försvarmakten kommer att regleras genom avtal.

4 ÖVRIGT

4.1 Förutsättningar vid konkurrens

Analysavsnittet i rapporten inleds med följande konstaterande:

”En grundläggande förutsättning vid en konkurrensutsättning av flygtrafiktjänstverksamhet är att LFV arbetar under förhållanden som är likvärdiga dem som gäller för privata entreprenörer. Den konkurrensutsatta produktionen och den icke konkurrensutsatta produktionen måste kunna hållas isär så att neutrala konkurrensförhållanden skapas.”.

LFV instämmer tillfullo i detta men LFV vill i detta sammanhang påpeka att detta synes gå stick i stäv mot förslaget i huvudrapporten, att regeringen i LFV:s instruktion skulle ålägga LFV att tillhandahålla flygtrafiktjänster när inte någon annan aktör vill eller kan utföra tjänsten på uppdrag av innehavaren av flygplatsen, även på en avreglerad marknad.

LFV vill därför erinra om de remissynpunkter som tidigare framförts. På en fungerande konkurrensmarknad ska det vara flygplatsens ansvar att säkerställa tillgången på flygtrafiktjänster. Visserligen har LS ansvar för att utse (designera) flygtrafikledningstjänstleverantörer med ensamrätt, men den enskilda flygplatsen bör ansvara för att uppdra åt en flygtrafiktjänstoperatör att tillhandahålla flygtrafiktjänst på flygplats eller själv tillhandahålla tjänsterna.

Detta gäller även när en leverantör lämnar flygplatsen och oavsett av vilket skäl det sker. Skyldighet för en operatör, i det här fallet LFV, att vidmakthålla kapacitet även för flygplatser som upphandlat en annan operatör är inte kostnadseffektivt för branschen. Genomförs förslaget ändå i denna del bör hela branschen bära merkostnaden och inte bara de flygbolag som trafikerar LFVs flygplatser.



Konkurrensverkets samrådssynpunkter på Luftfartsstyrelsens förslag

Konkurrensverket delar Luftfartsstyrelsens (LFS) uppfattning att någon form av förhandsreglering för tillträde till nödvändig infrastruktur behövs för att skapa förutsättningar för konkurrens på marknaden för flygtrafiktjänster. Inom ramen för samrådet med LFS har Konkurrensverket tidigare, med utgångspunkt från promemorian av Roger Pyddoke (VTI), gjort bedömningen att det alternativ som föreslagits av författaren vore att föredra. Detta alternativ skulle bl.a. innebära att infrastrukturhållaren (i detta fall LFV) skulle ges möjlighet att självt föreslå principiella lösningar för tillträdet till infrastrukturen kombinerad med en funktionell separation av infrastrukturen för flygtrafiktjänster från produktionen av flygtrafiktjänster. Konkurrensverket har inte funnit anledning att ändra denna uppfattning. Verket vill i detta sammanhang väcka frågan om inte den lösning som slutligen väljs skulle kunna införas i LFV:s regleringsbrev. Att införa en tillträdesreglering m.m. i luftfartslagen synes vara en onödigt långtgående åtgärd, i synnerhet om det finns enklare sätt att lösa (faktiska och potentiella) konkurrensproblem på. En annan faktor som talar för det alternativ som Konkurrensverket förespråkar, är att det är svårt att bedöma när utrustning av visst slag kan bli överflödigt p.g.a. att satellitbaserade navigationssystem utvecklas snabbt. Som framgår av promemorian av Roger Pyddoke innebär detta att behovet av att tillhandahålla infrastruktur (av visst slag) på sikt kan vara övergående och därmed även behovet att (med stöd av lag) reglera tillträdet till infrastrukturen.



601 73 Norrköping. Telefon 011-415 21 00. Fax 011-415 22 50.
luftfartsstyrelsen@luftfartsstyrelsen.se www.luftfartsstyrelsen.se