

Trafikverkets delrapport Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter och Trafikverkets slutrapport Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter

Sammanfattning

- SKR välkomnar att regeringen inlett en översyn av systemet med beredskapsflygplatser men anser utredningen behöver fördjupas och det finns delar som inte är färdigutredda.
- Regeringen behöver i grunden se över den svenska flygplatsinfrastrukturen och statens ansvar för nationell tillgänglighet generellt. SKR anser därför att det är hög tid att slutföra den sedan länge pågående flygplatsöversynen.
- SKR tycker det är olyckligt att Trafikverket föreslår 22 beredskapsflygplatser eftersom det inte överensstämmer med de behov som det samhällsviktiga flyget själva pekat på under samråden. Även SKR anser att i stort sett alla flygplatser behöver vara beredskapsflygplatser.
- SKR anser att Totalförsvarets behov utifrån bland annat dagens säkerhetspolitiska läge är grundläggande i ett nytt beredskapsflygplatssystem.
- SKR vill även påtala att det finns problem med att peka ut två militära flygplatser, Uppsala-Årna och Linköping-Malmen, då deras möjlighet att ta emot till exempel ambulansflyget är begränsad.
- SKR anser att en ersättningsmodell måste bygga på en notifierad stödordning som också tar hänsyn till faktiska kostnader och full kostnadstäckning. Att olika ersättningsmodeller belysts är dock värdefullt i ett bredare perspektiv.
- SKR ser gärna en samlad hantering av det operativa funktionsansvaret. Ett intressant alternativ som bör belysas i den fortsatta utredningen är att detta placeras hos Kommunalförbundet Svenskt Ambulansflygs nationella flygkoordineringscentral (FKC) i Umeå.
- SKR anser att det är olyckligt att regeringen i frågan kring beredskapsflygplatser ger mycket kort tid för utredning av de nationella behoven, vilket nu innebär outredda delar och brister i beslutsunderlaget.

Förbundets ställningstaganden

Fler beredskapsflygplatser

I och med att pandemin slog till så har frågan kring det svenska systemet för beredskapsflygplatser aktualiserats. Pandemin har visat på behovet av ett större nationellt nätverk av flygplatser som kan binda samman olika aktörer. SKR välkomnar därför den översyn som regeringen inlett men anser att utredningen behöver fördjupas och att det finns delar som inte är färdigutredda.

För ambulansflyget finns det ur ett medicinskt perspektiv behov av att kunna öppna alla flygplatser, både statliga och kommunala dygnet runt, året runt. Vi vet inte var och när ett behov av ambulansflyg kommer att uppstå. Patienter som transporteras har varierande vårdbehov. Det handlar om allt ifrån avancerad intensivvård vid svåra skade- eller sjukdomshändelser till måttliga vårdbehov vid logistiska omflyttningar. Transporterna sker till såväl högre- som lägre vårdnivå, men även vid rena omflyttningar på grund av platsbrist. Efter snart två år med 27 temporära beredskapsflygplatser kan vi inte gå tillbaka till ett system som bygger på att de regionala flygplatserna ”ställer upp” för att öppna flygplatsen. Staten måste ta ansvar för de behov som det samhällsviktiga flyget har.

En viktig utgångspunkt i fortsatt planering är också de risker som klimatförändringarna innebär, tex gällande skogsbränder.

Trafikverket har i sin utredning förutom med SKR samrått med polisen, försvarsmakten och kustbevakningen vilka pekat på behovet av verka för en ambitionsnivå omfattande 44 flygplatser, dvs alla flygplatser. Trafikverket har tagit fram kriterier om att beredskapsflygplatser ska vara lokaliserade nära ett universitets-, läns- eller länsdelssjukhus med akutmottagning och helikopterplatta.

SKR kan konstatera att det råder en samsyn bland de samhällsviktiga aktörer som använder sig av landets flygplatser. Det finns även i utredningen flygplatser som uppfyller Trafikverkets kriterier men ändå inte är utpekade. SKR tycker därför det är olyckligt att Trafikverket föreslår 22 beredskapsflygplatser då det inte stämmer överens med utredningens resultat. Även SKR anser att i stort sett alla flygplatser behöver vara beredskapsflygplatser.

SKR vill även påtala att av de flygplatser som förslås finns bland annat två militära flygplatser, Uppsala-Ärna och Linköping-Malmen. Tanken att samordna beredskapsflygplatser med försvarsmaktens flygplatser är vällovlig, men det finns idag stora utmaningar.

Trafikverket har genomfört kostnadsberäkningar för olika ambitionsnivåer som bygger på totalt antal beredskapsflygplatser med samma nivå av beredskap. Trafikverket har dock inte tittat på om det skulle finnas möjligheter att ha olika nivåer av beredskap, tex olika inställetid och på så sätt kunna ha en lägre nivå av beredskap. De flesta av Sveriges flygplatser behöver full beredskap enligt dagens

modell, men SKR menar att skulle vara intressant att belysa en lägre nivå av beredskap som lösning för att ändå ha en viss beredskap på alla flygplatser.

Regeringen behöver i grunden se över den svenska flygplatsinfrastrukturen och statens ansvar för nationell tillgänglighet generellt. Regeringen skrev i flygstrategin 2017 ”att flyget har stor betydelse för Sveriges ekonomi och konkurrenskraft och spelar en viktig roll genom att tillgodose människors och näringslivets behov av långväga transporter”. Flyginfrastrukturen som system har dessutom stor betydelse för det samhällsviktiga flyget vilket inte lyftes lika mycket i strategin. Planeringen kring flygplatsinfrastrukturen är idag fragmentiserad med många små separata utredningsuppdrag och som inte kopplas ihop till den helhet som behövs. Staten måste ta ett helhetsgrepp och SKR anser att det är hög tid att slutföra flygplatsöversynen och skapa ett flygplatsinfrastruktursystem som bygger på de behov som finns i samhället oavsett om det rör samhällsviktigt flyg, näringslivets behov eller tillgänglighet i hela landet.

Totalförsvarets behov

Trafikverket skriver i sin rapport att totalförsvarets behov gällande beredskapsflygplatser inte kunnat klarläggas fullt ut. SKR anser att totalförsvarets behov måste utredas ytterligare. Det behövs därför som Trafikverket påtalar en bred samverkan mellan aktörerna och i en förnyad utredning behöver det tydliggöras vilka behov totalförsvaret har av flygplatsinfrastrukturen och beredskapsflygplatser. Vi behöver utifrån dagens bekymmersamma säkerhetspolitiska läge i vårt närområde verkligen se över hur vårt system av flygplatser ska fungera i fred och vid eventuell förhöjd beredskap.

Rysslands invasion av Ukraina visar hur snabbt det säkerhetspolitiska läget kan förändras. Detta innebär att det är viktigt att både kunna fatta snabba beslut samtidigt som vissa frågor behöver utredas vidare.

Ersättningsmodell

Dagens ersättningsmodell som även gäller för de temporära beredskapsflygplatserna ger inte full kostnadstäckning och SKR anser att det är nödvändigt att en framtida ersättningsmodell ger full kostnadstäckning och att modellen för utbetalning av stöd även förenklas. För att dessutom ge långsiktiga förutsättningar krävs att eventuella avtal är fleråriga och inte som idag ettåriga. Trafikverket har i sin utredning tittat på flera olika lösningar till ersättningsmodell och det är positivt, men då utredningen inte kommit fram till något slutligt förslag så behöver frågan utredas ytterligare.

SKR anser att en ersättningsmodell behöver bygga på att de stöd som lämnas notifieras hos EU-kommissionen. Sverige som nation måste tillgodose de behov som finns av beredskapsflygplatser genom stabila och långsiktiga villkor. En sådan notifiering bör bygga på det samlade behovet av beredskapsflygplatser. Vårt att notera i detta sammanhang är att vissa behov – exempelvis totalförsvarets behov inte är utrett.

De rutiner som ska tillämpas i stödgivningen måste också förenklas för att fungera för flygplatserna, dess ägare och även för Trafikverket som utbetalande myndighet. Modellen att ge stöd som idag via gruppundantag (GBER) och SGEI-förordnanden upplevs som krånglig och osäker. Notifiering av stöd är visserligen en tidsödande process men likafullt att föredra när det gäller stöd till beredskapsflygplatserna.

Trafikverket har utrett frågan om systemet för beredskapsflyg ska vila på frivillig grund eller utformas som ett åläggande. Myndigheten ställer sig generellt positiv till ett system där uppgiften att hålla beredskap utformas som en skyldighet.

SKR ser från statsstödsrättslig utgångspunkt fördelar med att utforma uppgiften att hålla en beredskapsflygplats som ett åläggande. SKR konstaterar samtidigt att ett sådant åläggande utgör ett ingrepp i självstyrelsen.

Ingrepp i det kommunala självstyret kräver enligt regeringsformen en proportionalitetsbedömning. Ett åläggande där den lokala eller regionala nivån görs ansvariga för att fullgöra en uppgift kan anses proportionerligt förutsatt att det behov åläggandet syftar till att tillgodose inte kan fullgöras på ett mindre ingripande sätt. Det behöver belysas i en konsekvensanalys. I sammanhanget är det angeläget att framhålla att den anslutningsbarhet beredskapsflygplatserna ger inte bara är ett regionalt eller lokalt intresse – det är i högsta grad också av nationellt intresse.

En annan viktig aspekt på skyddet för den kommunala självstyrelsen är att den uppgift som åläggs den lokala eller regionala nivå är fullt ut finansierad. De kommuner och regioner som åläggs att svara för att hålla en beredskapsflygplats måste därför anvisas medel så att full kostnadstäckning uppnås.

Operativa ansvaret för kommunikation

SKR delar utredningens uppfattning om att det operativa funktionsansvaret för drift och kommunikation avseende öppnande av flygplatserna behöver samlas hos lämplig aktör. Sedan november 2021 ansvarar Kommunalförbundet Svenskt Ambulansflyg (KSA) för koordinering och dirigering av ambulansflygplan i Sverige i en nationell flygkoordineringscentral (FKC) i Umeå. FKC är uppbyggd för att dygnet runt och året runt ha kapacitet att ta emot beställningar för alla ambulansflygupdrag. De har även byggt upp möjligheter för att utöka sina uppdrag och samverkar redan idag med MSB. Ett intressant alternativ som bör belysas i den fortsatta utredningen är därför att det operativa funktionsansvaret placeras hos FKC i Umeå.

Utredningens förutsättningar

Trafikverkets utredning kring beredskapsflygplatser är ett försök att visa på en riktning framåt med fler beredskapsflygplatser. SKR anser dock att den tid Trafikverket haft till förfogande i detta regeringsuppdrag varit orimligt kort och det har resulterat i att flera delar inte helt kunnat utredas och att samråd med berörda

aktörer inte genomförts. SKR har uppfattat att både denna utredning kring beredskapsflygplatser och den som genomfördes inför det system vi har idag har haft mycket korta utredningstider. I den slutrapport som nu remitterats har man inte tillräckligt hunnit utreda totalförsvarets behov och frågan kring ersättningsmodell beskrivs i fyra olika förslag, där flera av dessa måste utredas ytterligare för att ge svar. Det är med oro SKR ser att utredningen inte landar i slutliga förslag. SKR konstaterar att det kommer krävas ytterligare utredningar för att lösa uppgiften om vilka behoven är och utifrån det vilka beredskapsflygplatser som behövs.

Sveriges Kommuner och Regioner
Styrelsens Ordförande

Anders Knape